

Retningslinjer for innholdsvurdering, produksjonstilskudd

Om retningslinjene

Retningslinjene for produksjonstilskudd – innholdsvurdering er utarbeidet for å sikre at vurderinger av om søkere oppfyller kravene til formål og innhold i *forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier* § 3 nummer 1 og nummer 2, gjøres på en enhetlig og systematisk måte i tråd med krav og regelverk på området. Forvaltningen av støtten må skje på en transparent og objektiv måte og i tråd med forvaltningslovens utredningsplikt. Retningslinjene skal bidra til at rettsanvendelsesskjønnet utøves på en forsvarlig måte som sikrer likebehandling og et riktig faktisk og juridisk grunnlag for tilsynets avgjørelser.

Retningslinjene skal tydeliggjøre hvordan kravene knyttet til formål og innhold skal forstås og angi nærmere hvilke momenter som er relevante og skal tillegges vekt i skjønnsutøvelsen i vurderingen av om en publisasjon som søker støtte, oppfyller forskriftens krav.

Retningslinjene skal videre beskrive hovedtrekkene i prosessen ved vurdering av om nye søkere og søkere/aktører som allerede er i ordningen oppfyller kravene til formål og innhold, og hvordan innholdsanalyser skal innrettes. Retningslinjene tar ikke for seg de øvrige vilkårene for produksjonstilskudd og beskriver ikke prosessen med behandling av søknader og utbetaling. Dette er behandlet i egen dokumentasjon i Medietilsynets internkontrollbeskrivelser, jf. prosessbeskrivelser for tilskudd.

I retningslinjene inngår videre beskrivelse av organisering, ansvar og oppgaver relatert til innholdsvurderingene.

Kvalifikasjonskriterier

Overordnet om kvalifikasjonskriteriene

Kvalifikasjonskriteriene for å kunne motta produksjonstilskudd beskrives i forskriften om produksjonstilskudd kapittel 2, Vilkår for tilskudd. Av forarbeidene fremgår at av hensyn til pressens uavhengighet fra myndighetene er det et viktig mål å tildele produksjonstilskuddet etter objektive kriterier som i minst mulig grad åpner for forvaltningsmessig skjønn, og at både regelverk og forvaltning av bestemmelsene skal baseres på klart definerte og transparente kriterier.

Det er en avgrenset gruppe *nyhets- og aktualitetsmedier* som kvalifiserer til å motta produksjonstilskudd. For å kunne vurdere om en søker er kvalifisert til å motta tilskudd, forutsettes at Medietilsynet må foreta en konkret vurdering ut fra de faktiske forholdene i den enkelte sak. Dette skjønnet er langt på vei bundet av regler som gir anvisning for hvordan kriteriene skal forstås og hva som skal til for at en søker oppfyller kravene knyttet til formål og innhold. En søker som oppfyller alle kriteriene, har krav på å få produksjonstilskudd.

Ordningen er plattformnøytral, men avgrenset mot kringkasting, jf. forskriften § 1 tredje ledd.

Vilkår knyttet til krav til innholdet i mediet og hvilket formål mediet har, er blant kriteriene som avgjør om en publikasjon kvalifiserer til å motta tilskudd, jf. forskriften § 3 første ledd nummer 1 og nummer 2. Det følger av ordlyden i disse bestemmelsene hvilke krav som stilles til formålet til og innholdet i de nyhets- og aktualitetsmedium for å kvalifisere for produksjonstilskudd:

Produksjonstilskudd gis bare til nyhets- og aktualitetsmedier som:

- 1. har som hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten. Tilskudd gis ikke til medium som har som hovedformål å drive med reklame eller markedsføring. Tilskudd gis heller ikke til medium som hovedsaklig er rettet mot medlemmer eller ansatte i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap.*
- 2. inneholder et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Tilskudd gis ikke til medium som inneholder en overvekt av annonser. Tilskudd gis heller ikke til medium som i all hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder, eller som i hovedsak inneholder stoff vinklet ut fra en spesiell faglig, politisk, ideologisk, religiøs eller etnisk bakgrunn.*

Gjeldende ordlyd i § 3 første ledd nummer 1 og nummer 2 erstatter det tidligere kvalifikasjonskriteriet om at avisen «inneholder nyhets- og aktualitetsstoff av dagspressekarakter som gjør at avisen skiller seg fra andre typer publikasjoner», og er ment å presisere hva som ligger i begrepet «dagspressekarakter» ved å nærmere angi krav til formålet til og innholdet i de nyhets- og aktualitetsmediene som kan motta produksjonstilskudd.

Tolkningen av hva som ligger i vilkårene om formål og innhold, må gjøres i lys av produksjonstilskuddets formål. Det følger av forskriften at målet med tilskuddet er å «stimulere til et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk, inkludert medier som er for små til å være bærekraftige og alternativer til de ledende medier i større markeder», jf. forskriften § 1. Ved overgangen til en plattformnøytral ordning i 2014 ble det i forarbeidene lagt til grunn at vilkårene knyttet til formålet med virksomheten og til det publiserte innholdet til sammen kan gi en tilstrekkelig innholdsmessig avgrensning av hvilke

nyhets- og aktualitetsmedier som kan motta produksjonstilskudd.¹ Kulturdepartementet la i høringsnotatet til grunn at formålet med produksjonstilskuddet er å fremme den brede samfunnsdebatten og å holde befolkningen bredt og generelt orientert om ulike samfunnsproblemer.

Hellerudkomiteen formulerte ved innføringen av produksjonstilskuddet i 1967 en definisjon av hvilken type publikasjoner som skulle omfattes av ordningen. Dette var medier som «gjennom nyheter og kommentarer orientere allmennheten om begivenheter og aktuelle spørsmål i inn- og utland, eller innen den kommune/de kommuner som regnes som avisens utbredelsesdistrikt».² I tillegg var det en unntaksbestemmelse for politiske/idébaserte ukeaviser.³ Hellerudkomiteens drøfting av avisenes rolle i samfunnet ble knyttet til at de var allsidige nyhetsaviser som inneholdt dagsaktuelle nyheter, kommentarer og meninger.⁴ Hellerudkomiteens kriterier harmonerer godt med dagens ordlyd i forskriften. De er fortsatt relevante og bør tillegges vekt i fortolkningen av formåls- og innholdsvilkårene etter gjeldende rett.

Forarbeidene til den plattformnøytrale forskriften støtter at formålet med produksjonstilskuddet er knyttet til den demokratiske dagsordenfunksjonen. Denne funksjonen handler om å orientere allmennheten om de mest relevante hendelsene i samtiden innenfor ulike samfunnsområder og å formidle dette gjennom bestemte sjangre (nyheter, debatter og aktualitetsstoff). Dette formålet har ligget fast siden innføringen av produksjonstilskuddsordningen i 1967, og er etter Medietilsynets vurdering en sentral tolkningsfaktor for rettsanvendelsesskjønnet etter § 3 første ledd nummer 1 og nummer 2.

Kriteriene i nummer 1 og nummer 2 er kumulative, altså må søkeren oppfylle samtlige kriterier i begge punkter. Dette innebærer blant annet at mediet må inneholde et bredt tilbud av både nyhetssaker, aktualitetsaker og debattstoff fra ulike samfunnsområder (vår utheving). At kun medier med en slik bredde i tilbudet kan motta tilskudd er ytterligere presisert gjennom den negative avgrensningen i § 3 nummer 2 tredje punktum. Her fremkommer det at tilskudd ikke gis til medier som

¹ Kulturdepartementet (2012): *Høringsnotat – Utkast til forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (en mer plattformnøytral pressestøtte)*

² Stat- og pressekomiteen (Hellerudkomiteen): Innstilling om tiltak for å opprettholde en differensiert dagspresse, avgitt 28. september 1967, tilgjengelig 08.10.2019 på <https://www.nb.no/items/fa2881b79387c2810a6a46a7aed38373?page=1&searchText=Inns%20tilling%20om%20tiltak%20for%20%C3%A5%20opprettholde%20en%20differensiert%20dagspresse>

³ «Aviser som bare utkommer 1 gang ukentlig, men som ellers innfrir kravene i punkt 2, skal likevel kunne betraktes som tilhørende dagspressen, dersom de har et idémessig eller politisk grunnlag, slik som f.eks «Folkets Framtid», «Friheten» og «Orientering», jf. Hellerudkomiteens innstilling side 10. Kriteriene i punkt 2 er referert i teksten over.

⁴ «Avisens viktigste oppgave er fra dag til dag å formidle nyheter, kommentarer og meninger. Avisen er kommunikasjonsmidlet mellom den ene og de mange, mellom borger og samfunn», og at «Et demokratisk styresett er i praksis utenkelig uten den meningsbrytning, idéutvikling og kritikk, som inngår som et vesentlig ledd i all redaksjonell avisvirksomhet», Hellerudkomiteens innstilling s. 17, «kontinuerlig, gjennom nyheter og kommentarer, orienterer allmennheten om det offentliges anliggender, om Storting og styringsverk på det rikspolitiske eller lokalpolitiske plan» (Hellerudkomiteen side 8f. Se også Høst 2004:13).

i all hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder, eller som i hovedsak inneholder stoff vinklet ut fra en spesiell faglig, politisk, ideologisk, religiøs eller etnisk bakgrunn. I tillegg må hovedformålet være å drive journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff, og samfunnsdebatt til allmennheten.

Produksjonstilskuddet er dermed avgrenset til å gjelde de redaktørstyrte journalistiske mediene som inneholder den brede allmenne nyhets- og aktualitetsformidlingen og den brede samfunnsdebatten.

Den sentrale vurderingen av om mediet henvender seg til allmennheten handler ikke om hvorvidt det har mange lesere eller når ulike aldersgrupper eller kjønn, men om publikasjonen rent faktisk retter seg mot allmennheten eller mot smalere publikumsgrupper. At kun medier med allmenne interesser oppfyller kravet, er ytterligere presisert gjennom den negative avgrensningen i § 3 første ledd nummer 1 tredje punktum om at medium som hovedsakelig er rettet mot medlemmer eller ansatte i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap ikke kan motta tilskudd.

For å oppfylle hovedformålskriteriet må publikasjonen minimum ha 50 prosent nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt. Som regel har nyhets- og aktualitetsmedier en større andel. Det faktiske innholdet i publikasjonen er avgjørende for om publikasjonen oppfyller innholdskravet, ikke hvordan mediet selv kategoriserer sitt innhold.

Forskriften stiller også krav til en viss bredde i sjangersammensetningen innenfor kategoriene nyhets- og aktualitetsstoff og debatt-/kommentarstoff i mediet.

Videre er det et vilkår at mediet har en viss tematisk spredning av nyhets- og aktualitetsstoffet og debatt- og kommentarstoffet, jf. at mediet må ha et bredt tilbud av slikt stoff fra «ulike samfunnsområder». Med innføringen av den plattformnøytrale støtteordningen i 2014 ble kravet til bredde i innholdet på denne måten presisert.

I vurderingen av breddekravet er det også relevant å legge vekt på om mediet er geografisk avgrenset. Det følger av fast og langvarig forvaltningspraksis at aviser som er tematisk avgrenset kun kan være støtteberettiget på nasjonalt nivå. Bredde i innholdet er imidlertid en betingelse for produksjonstilskudd for lokale medier.

Vurderingstemaene oppsummert

Temaene som må vurderes for å avgjøre om publikasjonens formål og innhold er av en slik art at mediet kvalifiserer for produksjonstilskudd, er altså om nyhets- og aktualitetsmediet har som «hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling til allmennheten» og «har et bredt innhold av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder». Vurderingen skal gi grunnlag for å konkludere om nyhets- og aktualitetsmediet bringer et bredt utvalg av nyhets- og aktualitetsstoff beregnet for et allment publikum, sammen med debatt, kommentarer og stoff av meningsdannende karakter. Vilkårene om formål og innhold må forstås slik at en publikasjon som skal kvalifisere for å motta produksjonstilskudd må:

- henvende seg til allmennheten (ikke en spesialisert eller lukket krets)
- være forankret i den journalistiske institusjonen og profesjonen
- ha nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt som hovedinnhold (mer enn 50 prosent)
- ha en bred tematisk dekning fra ulike samfunnsområder
- ha en løpende journalistisk dekning av et bredt spekter av nyheter, aktualiteter og debattstoff (holde den generelle borger kontinuerlig og bredt orientert om saker innenfor politikk og samfunn, dagsordenfunksjonen)

For å kunne ta stilling til om en søker oppfyller kravene til formål og innhold, må det gjennomføres kvantitative innholdsanalyser. Resultatet av analysene skal tillegges stor vekt, men det må i tillegg gjøres en helhetlig vurdering av om publikasjonen fyller den «dagspressefunksjonen» som produksjonstilskuddet har som formål å fremme. I vurderingen av om en søker oppfyller innholdskravene, må det også sees på hvilken kategori medier den aktuelle publikasjonen tilhører (for eksempel riksdekkende dagsaviser, nasjonale ukemedier, lokale dagsaviser eller lokale fådagersaviser). Det geografiske dekningsområdet og mediets publiseringsfrekvens påvirker nyhetsformidlingens innhold og må tillegges vekt.

Det følger av fast og langvarig forvaltningspraksis at riksdekkende nyhets- og aktualitetsmedier som i hovedsak dekker politikk og/eller økonomi/næringsliv gjennom nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt, mottar produksjonstilskudd.

Operasjonalisering av sentrale begreper i krav til formål og innhold

Reklame/annonser: Enhver form for markedsføring av alle typer produkter (vare, tjeneste, sak eller idé) mot betaling eller annen form for godtgjøring. Reklame, produkt plassering og annonser skal markeres tydelig i redaksjonelle produkter, jf. pressens etiske regelverk. Produksjonstilskudd kan ikke gis til publikasjoner der markedsføring utgjør hovedinnholdet, og fordelingen mellom redaksjonelt innhold og markedsføring må derfor måles i den kvantitative innholdsanalysen.

Det redaksjonelle innholdet skal gjenspeile at nyhets- og aktualitetsmediene som kvalifiserer til å motta produksjonstilskudd har som hovedformål å produsere og formidle nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt til allmennheten, og disse stofftypene må utgjøre minimum 50 prosent av innholdet.

Nyheter: Store Norske Leksikons (SNL) definisjon av nyheter er basert på medie- og journalistfaglige kilder, og er formulert slik: «Nyheter er ny informasjon om hendelser av interesse for publikum, formidlet av en journalist gjennom ulike medier.» Definisjonen er plattformnøytral. Det vises til at hendelsen som blir en nyhet, kan pågå, akkurat være skjedd eller man kan nettopp ha fått vite om den. Det er ofte journalistens undersøkelser som gjør en hendelse eller et fenomen til en nyhet. I arbeidet med hva som skal bli en nyhet, opereres det i journalistiske virksomheter med et sett nyhetskriterier som vesentlighet, identifikasjon, sensasjon, aktualitet og konflikt. SNL viser til at vesentlighet ofte regnes som det viktigste nyhetskriteriet og kan knyttes direkte til mediens demokratiske

samfunnsoppdrag (mediene skal informere om det som skjer i samfunnet og avdekke kritikkverdige forhold). Med vesentlig menes saker som er viktige for å holde seg orientert i samfunnet og/eller som potensielt har betydning for samfunnet, ulike makthavere eller borgernes offentlige og private liv. Produksjonstilskuddet skal stimulere nyhetsproduksjonen og det meningsdannende innholdet i de redaktørstyrte journalistiske mediene. Kravet om at publikasjonen har en ansvarlig redaktør som svarer til Redaktørplakaten forutsetter at den journalistiske produksjonen er i tråd med det presseetiske regelverket.

Aktualiteter: Selve begrepet aktualitet er definert blant annet som det å være aktuell og i samtidens interesse, jf. SNL. I nyhets- og aktualitetsmediene blir aktualitetsbegrepet derfor ofte tett knyttet opp mot nyhetsformidling. Det er ikke avgjørende om det aktuelle temaet som tas opp i saken har preget nyhetsbildet umiddelbart i forkant av at saken publiseres. Visse allmenngyldige temaer dukker opp i samfunnsdebatten med jevne mellomrom, men saken må ha en tidsrelevans. Aktualiteter har sitt tematiske utgangspunkt i aktuelle saker av politisk eller samfunnsmessig betydning, altså temaer som er relevante eller av interesse for offentligheten i samtiden. Aktualitetsformen gir ofte større rom for å presentere det journalistiske innholdet som kontekst, bakgrunn og formidlingsmåter enn den tradisjonelt litt smalere nyhetssaken.

Produksjonstilskuddet gjelder som nevnt nyhets- og aktualitetsjournalistikk. I de kvantitative innholdsanalysene kan det være hensiktsmessig å ikke bruke aktualiteter som egen kategori, men innrette analysen slik at nyheter og aktualiteter kategoriseres sammen.

Debattstoff og samfunnsdebatt: I motsetning til nyhets- og aktualitetsstoffet omfatter denne sjangeren meninger og annet klart markert innhold i publikasjonen som argumenterer for eller mot ulike syn i samfunnsdebatten / lar ulike stemmer komme til orde eller anmeldelser innenfor kulturområdet. Stoffområdet omfatter for eksempel kronikker fra eksterne, ledere fra mediet selv, debattinnlegg, kommentarer og anmeldelser.

Bredt innhold og fra ulike samfunnsområder: Ordlyden i forskriftsbestemmelsen er henholdsvis at produksjonstilskudd bare gis til nyhets- og aktualitetsmedier som «har som hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten» og «har et bredt innhold av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder». Ordlyden gir dermed i seg selv en relativt klar og tydelig anvisning på hvordan innholdskravet skal forstås. Bredt innhold innebærer også at det skal være en viss helhetlig balanse mellom ulike stoff- og innholdstyper. Ulike samfunnsområder innebærer at alle maktinstanser, grupperinger, interesser og tematikker er aktuelle områder for deknningen.

Hellerudkomitéen og forarbeidene til endringene av forskrift om produksjonstilskudd i 2014⁵ og 2016⁶ slår fast at formålet med ordningen er å fremme den journalistiske produksjonen av nyheter, aktualiteter og

⁵ Produksjonstilskuddet ble plattformnøytralt.

⁶ Nasjonale ukemedier ble omfattet av produksjonstilskuddet.

samfunnsdebatt som bidrar til å holde befolkningen bredt orientert om det som skjer i samfunnet. Det dreier seg om nyhetsbildet i sin helhet, jf. pressens samfunnsrolle slik den er uttrykt i punkt 1.2 og punkt 1.4 i Vær varsom-plakaten: «Pressen ivaretar viktige oppgaver som informasjon, debatt og samfunnskritikk. Pressen har et særlig ansvar for at ulike syn kommer til uttrykk.» og «Det er pressens rett å informere om det som skjer i samfunnet og avdekke kritikkverdige forhold. Det er pressens plikt å sette kritisk søkelys på hvordan mediene selv fyller sin samfunnsrolle.»

Kvalheim og Sjøvaag (2016) drøfter skillet mellom «myke» og «harde» nyheter ut fra forutsetningen om nyhets- og aktualitetsmedienes samfunnsoppdrag. I deres artikkel fremgår det at «Myke nyheter må forstås som nyheter med lite meningsfull informasjon (Lehman-Wilzig § Seletzky 2010:38), som for eksempel nyheter om kjendiser og sport, mens harde nyheter må forstås som nyheter som bringer noe konstruktivt til den offentlige debatt, som nyheter om politikk eller sosiale spørsmål (ibid).» Videre argumenterer Kvalheim og Sjøvaag for at «den offentlige sfære, mediene, må bestå av seriøse – harde nyheter, og at det er slike nyheter som gjør borgerne i stand til å opptre politisk». Det følger av formålet med produksjonsstøtten og ordlyden i forskriften § 3 første ledd nummer 1 og nummer 2 at det er den dagsordenssettende funksjonen som bidrar til at befolkningen holdes bredt orientert om det som skjer i samfunnet. Dette tilsier at fordelingen mellom myke og harde nyheter i innholdstilbudet er et moment som bør tillegges vekt i helhetsvurderingen av om en søker oppfyller kravene til formål og innhold.

Stoffets dagsaktualitet: For å undersøke stoffets aktualitet kan det gjøres en analyse av om innholdet er tidsrelevant eller om stoffet like gjerne kunne vært publisert på et hvilket som helst tidspunkt (når som helst på året eller er knyttet til sesongbetonte temaer/årshjul og dermed like gjerne kan publiseres året før eller året etter).

En slik analyse er relevant for å kunne vurdere om mediet har en løpende journalistisk dekning av nyhets- og aktualitetsstoff og fremme formålet med produksjonstilskuddet som er å holde den generelle borger kontinuerlig og bredt orientert om saker innenfor politikk og samfunn.

Vurderinger som skal gjøres

I behandlingen av søknader om produksjonstilskudd skal Medietilsynet vurdere om publikasjonen har et formål og et innhold som oppfyller kriteriene i forskriften § 3 nummer 1 og nummer 2.

Opplysninger som kan bekrefte eller avkrefte at saksforholdet omfattes av den aktuelle rettsregelen, og hva som er relevante opplysninger for skjønnsutøvelsen, er styrende for hva som må utredes. Det sentrale er at Medietilsynet utreder de faktorer som taler for og mot avgjørelsen slik at avgjørelsen treffes på best mulig grunnlag og med riktig resultat.

I søknad om produksjonstilskudd skal søkeren opplyse om publikasjonen etter søkers egen vurdering oppfyller kravene til formål og innhold. Bekreftelse eller eventuelle endringer i innholdstilbudet i løpet av det siste året må oppdateres av søkeren hver gang det søkes produksjonstilskudd. Medietilsynet har plikt til å kontrollere disse opplysningene i den grad tilsynet finner grunn til det. Ettersom søkerne konkurrerer om en begrenset ressurs, har avgjørelsen av om en søker faller innenfor ordningen betydning for hvor mye tilskudd andre søkere får. Dette taler for en økt dokumentasjonsplikt for å sikre at Medietilsynet har et tilstrekkelig faktagrunnlag for å kunne ta en riktig avgjørelse. Samtidig må det tas hensyn til at opplysningsplikten som legges på søkeren, ikke blir for byrdefull.

For å kunne slå fast om en publikasjon i hovedsak formidler nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt til allmennheten, må det gjennomføres kvantitative innholdsanalyser av et representativt utvalg av nyhetsmediets samlede innhold. Analysedesignet må være basert på en anerkjent operasjonalisering av nyhetsinnhold i norsk kontekst, der innholdet både kategoriseres i ulike sjangre og stoffområder. Analysen kan dermed si noe om både omfanget av innhold innenfor kategoriene nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt, og fordeling på øvrige innholdskategorier. Saker som er nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt og bredden i dette innholdet må belyses. Nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt må utgjøre mer enn 50 prosent av det analyserte innholdet for at publikasjonen skal kvalifisere til produksjonstilskudd.

Den generelle regelen er at Medietilsynet gjør en innholdsanalyse med utgangspunkt i det foregående året for alle nye søkere. Ved tvil utføres en utvidet analyse som gjennomføres av et eksternt forskningsmiljø med særskilt kompetanse på innholdsanalyse av nyhets- og aktualitetsmedier som mottar offentlig støtte. For nyhets- og aktualitetsmedier som allerede er inne i ordningen, må det gjøres innholdsanalyser med jevne mellomrom for å sikre at publikasjonen fortsatt fyller kravene til formål og innhold.

Resultatet av de kvantitative innholdsanalysene gir mer eller mindre klare indikasjoner på om mediet oppfyller innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nummer 2. Kravet til nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt må forstås vidt. Dermed må resultatet av analysene alltid inngå i en helhetsvurdering, se punkt 5.4.

Medietilsynet har adgang til å dispensere fra kvalifikasjonsvilkårene i forskriften § 12 andre punktum. En slik dispensasjon kan gis etter en konkret vurdering av om produksjonstilskudd er nødvendig for å opprettholde konkurransen på utgiverstedet eller for å sikre driften av et nyhets- og aktualitetsmedium i et marked som er for lite til å være bærekraftig. I slike saker skal tilsynet innhente en rådgivende uttalelse fra Tilskuddsutvalget før det fattes vedtak.

Prosess

Når søknad om produksjonstilskudd mottas er det to alternative spor i behandlingen av søknaden basert på om det er en ny søker som ikke tidligere har mottatt tilskudd, eller om søkeren allerede er inne i ordningen og mottar tilskudd.

Innholdsanalyse for nye søkere

Nyhets- og aktualitetsmedier som skal få støtte, må oppfylle kvalifikasjonskriteriene i det forutgående året før støtten tildeles.

For nye søkere gjøres en kvantitativ innholdsanalyse som gir et faktagrunnlag for å kunne vurdere om nyhets- og aktualitetsmediets innhold det foregående året innfrir kravene for å kvalifisere til produksjonstilskudd. Denne analysen utføres internt i Medietilsynet.

Utgangspunktet for trekking av utvalg og valg av tidsrom er å sette sammen konstruerte uker. Metoden skaper variasjon i utvalget som skal analyseres og bidrar til å unngå at spesielle hendelser påvirker funnene på en utslagsgivende måte. Ved å sette sammen slike konstruerte uker er målet å få et utvalg som gir et rimelig godt og dekkende bilde av en typisk uke i den aktuelle publikasjonen. For nyhets- og aktualitetsmedier som utkommer daglig (eller alle hverdager) gir to konstruerte uker, én uke første halvår og én uke andre halvår, et godt grunnlag for et representativt bilde. For nasjonale ukemedier og fådagersaviser gjør frekvensen for utgivelsene at valg av tidsrom må defineres annerledes. For publikasjoner som kommer ut ukentlig vurderes at en tilfeldig trekking av ti utgaver/dager, men med en jevn spredning utover året, gir et representativt bilde. Hvor mange utgaver som skal inkluderes i den interne innholdsanalysen i andre nyhets- og aktualitetsmedier enn de som er nevnt, blir en konkret vurdering basert på mediets publikasjonsfrekvens.

Dersom resultatet av Medietilsynets interne innholdsanalyse gir klare indikasjoner på at publikasjonen oppfyller innholdskravene, er det ikke behov for ytterligere analyser. Det samme gjelder dersom analysen gir klare indikasjoner på at mediet faller inn under en av de negative avgrensningskriteriene i § 3 første ledd nummer 1 og/eller nummer 2 og dermed ikke oppfyller innholdsvilkårene.

Dersom analysen gir indikasjoner på at publikasjonen ikke innfrir på ett eller flere av vurderingsmomentene som følger av kvalifikasjonsvilkårene knyttet til innhold, må det innhentes en utvidet innholdsanalyse som utføres av et eksternt forskningsmiljø med særskilt kompetanse på innholdsanalyse av nyhets- og aktualitetsmedier som mottar offentlig støtte. Utredningsplikten tilsier at slike grensetilfeller krever et bredere faktagrunnlag, blant annet ved å utvide utvalget og gjøre komparative analyser ved å sammenligne med innholdet i tilsvarende publikasjoner (særlig med dem som publiserer på samme geografiske nivå (riks, regionalt og lokalt) og med samme frekvens.

Innholdsanalyse for søkere som allerede er inne i ordningen

For søkere som allerede er inne i ordningen, gjøres en vurdering av dokumentasjonen i søknaden. Søker må der bekrefte at det ikke er gjort endringer i publikasjonens formål og innhold siden den forrige innholdsanalysen ble gjort. Med visse mellomrom må det gjøres en tilsvarende kvantitativ innholdsanalyse som for nye søkere og med tilsvarende prosess som for utvidet eksternt innholdsanalyse

ved indikasjon på at publikasjonen ikke lenger innfrir kravene. Hvilke publikasjoner som kontrolleres og hvor ofte slike analyser gjøres, blir avgjort etter en risiko- og vesentlighetsvurdering.

Utvalg, omfang og innretning på innholdsanalysene

Innledende innholdsvurdering (utføres internt i Medietilsynet): Vurdering av om innholdskravene fylles, baseres på en analyse av publikasjonens innhold kalenderåret før støtten tildeles. Analysen gjennomføres av publikasjonens innhold i «konstruerte uker» (dette for å skape variasjon i utvalget som analyseres og unngå at spesielle hendelser påvirker funnene på en utslagsgivende måte). For nyhets- og aktualitetsmedier som utkommer daglig (eller alle hverdager), analyseres to konstruerte uker (én uke første halvår og én uke andre halvår), for nasjonale ukemedier og fådagere aviser trekkes ti tilfeldige utgaver/dager med en jevn spredning utover året.

Den kvantitative innholdsanalysen baseres på et sett kriterier for koding utledet av en operasjonalisering av innholdskriteriene i forskriften om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Kodingen er **basert på fire hovedvariabler**:

- **Hovedformål/hovedinnhold**, inndelt i to verdier: redaksjonelt innhold og markedsføring/annonser (publikasjonen må inneholde mer enn 50 prosent redaksjonelt innhold).
- **Henvendelse**, inndelt i to verdier: rettet mot allmennheten og rettet mot smalere publikumsgrupper ved at innholdet er vinklet ut fra en spesiell faglig, politisk, ideologisk, religiøs eller etnisk bakgrunn.
- **Sjanger/stofftype**, inndelt i to verdier: nyhets- og aktualitetsstoff (nyheter, reportasjer) og samfunnsdebatt (leder/kommentar/anmeldelse fra mediets egne medarbeidere og kronikk/debattinnlegg/anmeldelser fra eksterne bidragsytere).
- **Stoffområder**, inndelt i ti kategorier med utgangspunkt i anerkjent operasjonalisering av nyhetsinnhold i norsk kontekst: politikk/samfunnsliv, økonomi/næringsliv, kunst/kultur, krim, sosiale spørsmål, livsstil, sport, hendelsesnyheter (ulykker etc.), vær og annet.

At mediet skal ha som hovedformål å formidle nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten, skal forstås slik at mediet som minimum må ha over 50 prosent av disse sjangrene. Oftest vil nyhets- og aktualitetsmedier ha en betraktelig høyere andel.

Dersom det etter første innholdsvurdering er tvil om søkeren fyller innholdskravene, må det utføres en **utvidet innholdsvurdering**. Denne vurderingen gjøres av et eksternt forskningsmiljø. Analysedesignet vurderes i hvert enkelt tilfelle i samarbeid med forskningsmiljøet som skal gjennomføre analysen, ut fra hvilke områder der det er tvil om søkeren oppfyller innholdskravene.

Helhetlig vurdering av formål og innhold

Resultatet av innholdsanalysene skal alltid inngå i en helhetsvurdering av om vilkårene til et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder er oppfylt. I tillegg skal det legges vekt på publikasjonens hovedformål som må være å drive journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten. I den samlede vurderingen er det relevant å legge vekt på om publikasjonen fremstår som en publikasjon som primært har til hensikt å være en allmenn nyhetsformidler og å holde befolkningen bredt og løpende orientert om ulike samfunnsspørsmål innenfor sitt dekningsområde og ut fra sin publiseringsfrekvens.

Konklusjonen på om publikasjonen fyller kravene til formål og innhold inngår i den samlede vurderingen av om publikasjonen for øvrig er kvalifisert til produksjonstilskudd, jf. forskrift om produksjonstilskudd kapittel 2.

Referanser og henvisninger

Eksterne referanser:

- Forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, tilgjengelig 03.10.19 på <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-03-25-332>
- Høst, Sigurd (2004): Hva er en avis – Avisbegrepet fra Hellerudkomiteen til Se og Hør, Institutt for journalistikk, rapport 3/2004
- Kulturdepartementet (2012) Høringsnotat – Forslag om endringer i utkast til forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (en mer plattformnøytral mediestøtte)
- Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016) Journalistikkens blindsoner, rapport skrevet på oppdrag fra Mediemangfoldsutvalget
- Sjøvaag (2019) Produksjonsstøtten – vilkår for tilskudd, notat utarbeidet for Medietilsynet
- Stat- og pressekomiteen (1967): Innstilling om tiltak for å opprettholde en differensiert dagspresse
- Tilskuddsutvalget (2016): Anbefaling om forståelsen av forskrift om produksjonstilskudd § 3 første ledd nummer 1 og nummer 2, fastsatt i møte 23.05.16

Interne referanser/henvisninger:

Medietilsynets internkontrollbeskrivelse, jf. prosessbeskrivelse for produksjonstilskuddet