

Retningslinjer for innholdsvurderinger, Produksjonstilskudd

1 Om retningslinjene

Retningslinjene for produksjonstilskudd – innholdsvurderinger er utarbeidet for å sikre at nye søkere til produksjonstilskuddet vurderes på en enhetlig og systematisk måte i tråd med krav og regelverk på området. Forvaltningen av tilskudd skal skje på en transparent og objektiv måte og i tråd med forvaltningslovens utredningsplikt. Både regelverket og forvaltningen av bestemmelsene skal baseres på klart definerte og transparente kriterier, kriterier som i minst mulig grad åpner for forvaltningsmessig skjønn. Disse retningslinjene skal bidra til å sikre likebehandling og et riktig faktisk og juridisk grunnlag for tilsynets avgjørelser.

Retningslinjene beskriver hvordan kravene til formål og innhold skal forstås, samt hvilke momenter som er relevante og som skal tillegges vekt i vurderingen av om nye søkere oppfyller kravene i forskriften.

Ved behov skal Medietilsynet gjennomføre innholdsanalyser av aktørenes publiserte innhold i vurderingen av nye søkere, samt ved tilsyn av aktører som allerede er i ordningen. Formålet med innholdsanalysene er å vurdere om aktørene oppfyller kravene til formål og innhold. Hvorvidt det er behov for å utføre en innholdsanalyse, hvor omfattende den skal være og om den skal utføres internt og/eller eksternt, må vurderes i hver enkelt sak.

Retningslinjene tar ikke for seg de øvrige vilkårene for produksjonstilskudd og beskriver heller ikke prosessen med behandling av søknader og utbetaling.

2 Kvalifikasjonskriterier

2.1 Produksjonstilskuddets formål

Målet med produksjonstilskuddet 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. forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 1.¹

Ved overgangen til en plattformnøytral ordning i 2014 la Kulturdepartementet til grunn at formålet med produksjonstilskuddet er å fremme den brede samfunnsdebatten og å holde

¹ <https://lovdata.no/forskrift/2014-03-25-332>

Dok.type: Retningslinjer	Versjon 2	Arkivsak:	Side 1 av 7
Område: Tilskudd: Produksjonstilskudd - innholdsvurdering		Godkjent dato: 09.08.2022	Godkjent av: HS

befolkningen bredt og generelt orientert om ulike samfunnsspørsmål.² Publikasjonens formål og innhold gir til sammen en innholdsmessig avgrensning for hvilke nyhets- og aktualitetsmedier som kan motta produksjonstilskudd.

Ved innføringen av produksjonstilskuddet i 1967 var tilskuddet tiltenkt medier som «gjennom nyheter og kommentarer orientere[r] allmennheten om begivenheter og aktuelle spørsmål i inn- og utland, eller innen den kommune/de kommuner som regnes som avisens utbredelsesdistrikt».³ I tillegg var det en unntaksbestemmelse for politiske/idébaserte ukeaviser. Avisenes viktigste oppgave ble forstått å være formidling av nyheter, kommentarer og meninger, være en arena for meningsbrytning, idéutvikling og kritikk og kontinuerlig orientere allmennheten om det offentliges anliggender.⁴ Medietilsynet vurderer at disse kriteriene harmonerer godt med dagens ordlyd i forskriften, og at de bør tillegges vekt i fortolkningen av formåls- og innholdsvilkårene etter gjeldende rett.

Produksjonstilskuddet skal stimulere nyhetsproduksjonen og det meningsdannende innholdet i de redaktørstyrte journalistiske mediene. Kravet om at publikasjonen har en ansvarlig redaktør som svarer til bestemmelsene i Redaktørplakaten forutsetter at den journalistiske produksjonen er i tråd med det presseetiske regelverket.

2.2 Overordnet om kvalifikasjonskriteriene

Kriteriene for å kunne motta produksjonstilskudd beskrives i forskriftens kapittel 2, Vilkår for tilskudd.

Produksjonstilskuddet er avgrenset til nyhets- og aktualitetsmedier. For å vurdere om en søker er kvalifisert til å motta tilskudd, må Medietilsynet foreta en konkret vurdering ut fra de faktiske forholdene i den enkelte sak. En søker som oppfyller alle kriteriene, har krav på å få produksjonstilskudd. Ordningen er plattformnøytral, men avgrenset mot kringkasting, jf. forskriften § 1 tredje ledd.

Forskriften stiller krav til mediets innhold og hvilket formål mediet har, jf. § 3 første ledd nummer 1 og 2:

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*

² Kulturdepartementet (2012): *Høringsnotat – Utkast til forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (en mer plattformnøytral pressestøtte)*

³ 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=Innstilling%20om%20tiltak%20for%20C3%A5%20opprettholde%20en%20differensiert%20dagspresse>

⁴ Hellerudkomiteen side 8f. Se også Høst 2004:13.

Dok.type: Retningslinjer	Versjon 2	Arkivsak:	Side 2 av 7
Område: Tilskudd: Produksjonstilskudd - innholdsvurdering		Godkjent dato: 09.08.2022	Godkjent av: HS

medium som hovedsakelig 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.*

Kriteriene i nummer 1 og 2 er kumulative, som betyr at søkeren må oppfylle begge kriteriene. Det innebærer at mediet må inneholde et bredt tilbud av både nyhetssaker, aktualitetssaker og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Det er dermed krav om at mediet har en viss tematisk spredning av nyhets- og aktualitetsstoffet og debatt- og kommentarstoffet, og at det er en viss bredde i sjangersammensetningen innenfor kategoriene nyhets- og aktualitetsstoff og debatt-/kommentarstoff i mediet.

Produksjonstilskuddet er avgrenset til å gjelde de redaktørstyrte journalistiske mediene som inneholder den brede allmenne nyhets- og aktualitetsformidlingen og den brede samfunnsdebatten. Tilskudd gis derfor ikke til medier som i hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder, i hovedsak inneholder stoff vinklet ut fra en spesiell faglig, politisk, ideologisk, religiøs eller etnisk bakgrunn eller som i hovedsak retter seg mot smale publikumsgrupper.

I vurderingen av breddekravet legges det 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 og regionale medier.

2.3 Forklaring av sentrale begreper

Debatt/samfunnsdebatt: 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 kronikker fra eksterne, ledere og kommentarer fra mediet selv, debattinnlegg, kommentarer og anmeldelser/kulturkritikk.

Bredt innhold fra ulike samfunnsområder: Bredt innhold innebærer at det skal være en viss helhetlig balanse mellom ulike stoff- og innholdstyper. Det er ikke et krav om at alle stoffområder i publikasjonen skal være dekket med samme tyngde, men det må være en viss dekning innenfor flere temaområder. Ulike samfunnsområder innebærer at alle maktinstanser, grupperinger, interesser og tematikker er aktuelle områder for dekningen.

Dok.type: Retningslinjer	Versjon 2	Arkivsak:	Side 3 av 7
Område: Tilskudd: Produksjonstilskudd - innholdsvurdering		Godkjent dato: 09.08.2022	Godkjent av: HS

Dagsaktualitet: Dagsaktualitet handler om hvorvidt innholdet er tidsrelevant eller tidløst. En tidløs artikkel kjennetegnes ved at den, eller en lett bearbeidet versjon av den, kunne vært publisert på et annet tidspunkt uten vesentlig forringelse av leseverdien.

2.4 Vurderingstemaene oppsummert

Medietilsynet må vurdere om søkeren har som «hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling til allmennheten» og «har et bredt innhold av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder». For å kvalifisere til produksjonstilskudd må publikasjonen:

- henvende seg til allmennheten
- ha en ansvarlig redaktør som svarer til bestemmelsene i Redaktørplakaten
- jobbe i tråd med journalistfaglige metoder og presseetiske prinsipper
- ha nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt som hovedinnhold
- ha en bred tematisk dekning fra ulike samfunnsområder
- ha en løpende journalistisk dekning av et bredt spekter av nyheter, aktualiteter og debattstoff

Ved behov skal det gjennomføres kvantitative innholdsanalyser for å vurdere om en søker oppfyller kravene til formål og innhold. Resultatet av analysene skal tillegges stor vekt, men det må i tillegg gjøres en helhetlig vurdering av publikasjonen. I vurderingen av innholdskravene skal det tas hensyn til hvilken mediekategori søkeren tilhører (for eksempel riksdekkende dagsaviser, nasjonale ukemedier, lokale dagsaviser eller lokale fådagersaviser). Det geografiske dekningsområdet og hvor ofte mediet kommer ut påvirker nyhetsformidlingens innhold og må tillegges vekt.

3 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 2. Vurderingen skal ta utgangspunkt i fem sentrale punkter:

- **Hovedformål**
- **Henvendelse**
- **Andelen debatt- og kommentarstoff**
- **Stoffområder / temakategorier**
- **Dagsaktualitet**

I vurderingen av **hovedformål** legges det vekt på om publikasjonen følger Vær Varsom-plakaten og er underlagt pressens selvdømmeordning Pressens Faglige Utvalg (PFU).⁵

⁵ Jf. Medieklagenemndas vurdering i sak 2020/0243, avsnitt 146

Dok.type: Retningslinjer	Versjon 2	Arkivsak:	Side 4 av 7
Område: Tilskudd: Produksjonstilskudd - innholdsvurdering		Godkjent dato: 09.08.2022	Godkjent av: HS

Vurderingen legger videre vekt på omfanget av publisert originaljournalistikk. Dersom et medium gjør omfattende bruk av stoff fra nyhetsbyråer mv. som ikke blir selvstendig bearbeidet av mediets egne journalister før publisering, kan det medføre at vilkåret om hovedformål ikke anses for å være oppfylt.⁶ I tillegg gjøres det en vurdering av publikasjonens kildebruk. Dersom nyhetsinnholdet i overveiende grad ikke baserer seg på muntlige kilder, kan det indikere at publikasjonens kildebruk ikke er i tråd med journalistiske prinsipper.⁷

Det er en samlet vurdering som avgjør om vilkåret om hovedformålet er oppfylt.

I vurderingen av mediets innhold legges det vekt på om publikasjonen jevnlig publiserer **debatt- og kommentarstoff**. Det bør være en rimelig balanse mellom andelen debattstoff og andelen nyheter og aktualitet,⁸ og det legges vekt på at debattstoff publiseres regelmessig gjennom hele året. Dersom andelen debattstoff for eksempel utgjør mindre enn tre prosent av det totale innholdet, kan det medføre at vilkåret om sjangerbredde ikke anses for å være oppfylt, jf. Medieklagenemndas vurderinger i sak 2020/0268. Videre må det være en rimelig balanse mellom flere **temakategorier**. Det legges særlig vekt på temaområdene «politikk og organisasjonsliv», «samfunnsutfordringer og -utvikling», «økonomi og næringsliv» og «kunst og kultur». En samlet lav andel av disse fire temaområdene kan medføre at vilkåret om innhold ikke anses å være oppfylt.⁹ I tillegg gjøres det en vurdering av om mediet har en løpende journalistisk dekning av nyhets- og aktualitetsstoff i form av **dagsaktuelle** artikler.

Det er en samlet vurdering som avgjør om vilkåret om innhold er oppfylt.

3.1 Trinn i prosessen

For å vurdere om en aktør oppfyller forskriftens krav om formål og innhold, skal det først gjøres en vurdering av andelen debattinnhold og andelen byråstoff og annen stoffutveksling, for eksempel innkjøpt stoff fra NTB og artikler produsert av andre mediehus i samme mediekonsern. Søkeren skal sende Medietilsynet en oversikt over alle publiserte artikler fra det foregående året. I oversikten skal det fremkomme hvilke artikler som er debatt, kommentar eller anmeldelse, og hvilke artikler som er byråstoff eller annen stoffutveksling.

Om Medietilsynet vurderer at det er en rimelig mengde debattstoff publisert gjennom hele året og at det er en rimelig andel egenprodusert innhold, skal det gjøres stikkprøver av publikasjonens artikler. Stikkprøver av publikasjonens artikler skal også gjennomføres dersom det oppstår tvil om søkeren har en rimelig mengde debattstoff og egenprodusert innhold, for å sikre at det gjøres en helhetlig vurdering. Samtlige stikkprøver skal gjennomføres av minst to personer/ saksbehandlere. Hvor mange artikler som skal kontrolleres må vurderes for hvert enkelt tilfelle, men et minimum på 25 artikler bør legges til

⁶ Jf. *ibid.*, avsnitt 147-148

⁷ Jf. *ibid.*, avsnitt 149-150

⁸ Jf. Medieklagenemndas vurdering i sak 2020/0268, avsnitt 60 og 85

⁹ Jf. Medieklagenemndas vurdering i sak 2020/0243, avsnitt 199-206

Dok.type: Retningslinjer	Versjon 2	Arkivsak:	Side 5 av 7
Område: Tilskudd: Produksjonstilskudd - innholdsvurdering		Godkjent dato: 09.08.2022	Godkjent av: HS

grunn. Stikkprøvene brukes for å kontrollere at det er en bredde i innholdet og at publikasjonen baserer seg på muntlige kilder.

Dersom det oppstår tvil om hvorvidt publikasjonen oppfyller kriteriene om formål og innhold, skal det gjennomføres en kvantitativ innholdsanalyse av et representativt utvalg av nyhetsmediets samlede innhold. Innholdsanalysen skal belyse bredden i nyhets- og aktualitetsinnholdet og debattinnholdet. Analysen benyttes for å kunne si noe om innholdets fordeling på ulike sjangre og stoffområder, og skal basere seg på minimum 100 artikler. Artiklene skal trekkes tilfeldig fra oversikten som søkeren sender til Medietilsynet. For å sikre at artiklene er hentet fra en større periode, skal omtrent halvparten av artiklene være publisert i første halvår og den andre halvparten være publisert i andre halvår. Om analysen skal gjennomføres internt eller eksternt, vurderes ut ifra forholdene i den enkelte sak.

Om resultatet av innholdsanalysen 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 ikke oppfyller innholdsvilkårene.

Dersom innholdsanalysen ikke klargjør om søkeren oppfyller kravene om innhold, skal det utføres en utvidet innholdsanalyse. Denne analysen gjøres av et eksternt forskningsmiljø med kompetanse på innholdsanalyser av nyhets- og aktualitetsmedier. Den nye analysen skal sikre et bredere faktagrunnlag, blant annet ved å utvide utvalget og gjøre komparative analyser ved å sammenligne innholdet med innhold i tilsvarende publikasjoner. Medietilsynet kan i den enkelte sak vurdere om publikasjonens innhold skal sendes direkte til en utvidet innholdsanalyse uten at det først gjennomføres en mindre innholdsanalyse.

Resultatet av analysene skal alltid inngå i en samlet helhetsvurdering av om forskriftens vilkår er oppfylt.

3.2 Nærmere beskrivelse av innholdsanalysene

Den kvantitative innholdsanalysen er utformet med bistand fra medieforskere ved Høgskulen i Volda.

Følgende variabler blir registrert i innholdsanalysene:

- Antall synlige muntlige kilder i nyhetsartiklene
- Debatt, kommentarer, anmeldelser og nyheter/aktualiteter
- Byråstoff, annen stoffutveksling og egenproduserte artikler
- Tema
- Dagsaktuelle og tidløse artikler

I kodingen av lokale og regionale nyhetsmedier skal følgende temakategorier legges til grunn: Politikk/organisasjonsliv, samfunnsutfordringer/-utvikling, økonomi/næringsliv, kunst/kultur, naturhendelser/ulykker, politisaker/rettsvesen, folkeliv/begivenheter, kjendis/

Dok.type: Retningslinjer	Versjon 2	Arkivsak:	Side 6 av 7
Område: Tilskudd: Produksjonstilskudd - innholdsvurdering		Godkjent dato: 09.08.2022	Godkjent av: HS

underholdning, kuriosa/populærhistorie, privatøkonomi/produkttester og kropp/opplevelser/livsstil.

I kodingen av nasjonale medier og nisjemedier må tilsynet vurdere om de samme kategoriene i stor nok grad fanger opp bredden i innholdet, eller om enkelte kategorier bør deles opp i flere temaer.

3.3 Vurderinger av nye søkere

For at nyhets- og aktualitetsmedier skal få støtte, må kvalifikasjonskriteriene være oppfylt i minst ett kalenderår før støtten tildeles. Vurderingen av publikasjonens innhold tar derfor utgangspunkt i det foregående året for alle nye søkere.

3.4 Vurderinger av søkere som allerede er inne i ordningen

For nyhets- og aktualitetsmedier som allerede er inne i ordningen, skal det gjøres innholdsanalyser for å sikre at mottagerne fortsatt fyller kravene til formål og innhold. Ved tilsyn skal det først gjøres en vurdering av andelen debattstoff og byråstoff/annen stoffutveksling. Deretter skal det trekkes ut 100 tilfeldige artikler fra foregående år. Analysen skal bygge på de samme variablene som er beskrevet i punkt 3.2.

Hvilke publikasjoner som skal kontrolleres, når og hvor ofte slike analyser gjøres, blir avgjort etter en risiko- og vesentlighetsvurdering.

Dok.type: Retningslinjer	Versjon 2	Arkivsak:	Side 7 av 7
Område: Tilskudd: Produksjonstilskudd - innholdsvurdering		Godkjent dato: 09.08.2022	Godkjent av: HS