



## Het dagbladkartel

**Auteur(s):**

Kleijweg, A.J.M.

Visser, F.J.W.

Vollebregt, J.A.C.

*De auteurs zijn werkzaam bij het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf en danken Marcel Lever voor commentaar op een eerdere versie. Het artikel is mede gebaseerd op A.J.M. Kleijweg, F.J.W. Visser en J.A.C. Vollebregt, Internationale vergelijking dagbladsector, EIM, Zoetermeer, 1996.*

**Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4088, pagina 29, 8 januari 1997

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

media, marktwerking, regulering, mededinging

*De Vereniging De Nederlandse Dagblad Pers heeft een verzoek ingediend voor handhaving van het prijskartel in de dagbladsector. Als belangrijkste reden wordt handhaving van de pluriformiteit van de pers aangevoerd. Is dit terecht?*

**Sinds 1970 bestaat er op de Nederlandse dagbladenmarkt een prijskartel. Met de invoering ervan beoogden de bij de Vereniging de Nederlandse Dagblad Pers (NDP) aangesloten dagbladuitgevers te voorkomen dat er te veel op prijs geconcentreerd zou worden. De invoering van het prijssysteem volgde op een periode waarin de rentabiliteit van een aantal bladen was verslechterd. De belangrijkste afspraken binnen het kartel hebben betrekking op de collectieve abonnementsprijs- en advertentieprijsverhogingen, het verstrekken van gratis en gereduceerde abonnementen en de 15%-margeregeling voor erkende reclamebureaus.**

Sinds 1 juli 1993 zijn horizontale prijsafspraken verboden. Om toch de bovengenoemde afspraken te kunnen blijven maken heeft de NDP een verzoek om ontheffing ingediend bij het Ministerie van Economische Zaken. Het doel van de prijsafspraken is, aldus de NDP, de prijsconcurrentie tussen de dagbladen zoveel mogelijk te beperken en prijsoorlogen te voorkomen. De prijsafspraken hebben, zo verwacht de NDP, een positieve invloed op de rentabiliteit van de bedrijfstak, hetgeen als belangrijke voorwaarde voor het behoud van de pluriformiteit van de pers gezien wordt<sup>1</sup>. Op dit moment buigt de Commissie Economische Mededinging zich over het ontheffingsverzoek, waarna aan minister Wijers en staatssecretaris Nuis advies uitgebracht wordt.

### De bezwaren

De deelnemers in een kartel stellen de prijs op een zodanig niveau vast dat de zwakke deelnemers in het kartel voldoende beschermd worden. De kartelprijs kan niet te laag worden vastgesteld, want dan zijn niet alle deelnemers tevreden en loopt het kartel gevaar. Dit proces leidt ertoe dat de rendementen van bedrijven als gevolg van het kartel meer uiteen gaan lopen. De meest efficiënte deelnemers in het kartel halen derhalve uitstekende rendementen door het opstrijken van kartelpremies.

Het bestaan van kartelpremies leidt tot hogere prijzen voor consumenten en andere afnemers en is dus, vanuit mededingingsoogpunt bekeken, suboptimaal. Er dienen dan ook zwaarwegende argumenten te zijn om een kartel in stand te houden. Zo is het de vraag of meer diversiteit in termen van 'meer ondernemingen dan zonder kartel' voldoende zwaarwegend is. In de praktijk kunnen namelijk de kartelpremies gebruikt worden om andere ondernemingen op te kopen. Als dit laatste gebeurt, dan wordt het paard achter de wagen gespannen. De overheid staat een kartel toe met het oog op diversiteit (meer ondernemingen dan zonder kartel), maar via de achterdeur kopen de meest efficiënte kartelleden met de kartelwinsten de zwakke broeders op. Dit leidt uiteindelijk tot minder ondernemingen dan onder prijsvorming zonder kartel, terwijl alle kartelnadelen blijven bestaan! De aldus ontstane concentratie wordt, aldus De Jong, beargumenteerd met 'rationalisatie' en 'kostenverlagingen'. Maar "hoewel niet onjuist, behelst dit argument niets meer dan een vertraagde aanpassing aan wat concurrentiële prijsvorming eerder en directer zou bewerkstelligen"<sup>2</sup>.

### De hamvraag

De afgelopen jaren is de concentratie op de Nederlandse dagbladenmarkt sterk toegenomen. Het aantal zelfstandige dagbladondernemingen is in de periode 1985-1994 bijna gehalveerd<sup>3</sup>, terwijl de commotie rondom de in het najaar van 1995 tot stand gekomen fusie tussen de Dagbladunie en de Perscombinatie nog vers in ons geheugen staat gegrift. Ook het aantal zelfstandige titels, dat wil zeggen bladen met een zelfstandige hoofdredactie, liep gestaag terug. De jaarverslagen van de NDP laten in de periode 1985-1994 een terugloop zien van 51 naar 39. Deze concentratie roept de vraag op of er nog wel sprake is van gezonde concurrentieverhoudingen, zeker als men bedenkt dat de Nederlandse dagbladenmarkt niet als een markt gezien kan worden, maar op zijn minst dient te worden opgesplitst in een aantal relevante deelmarkten<sup>4</sup>. Komen de keuzevrijheid van de consument en de redactionele onafhankelijkheid niet in het geding? En aansluitend, draagt het prijskartel wel bij tot meer pluriformiteit? Omdat het ontheffingsverzoek van de NDP betrekking heeft op de laatste vraag, beperken we ons hiertoe.

Er is altijd een groot aantal specifieke ontwikkelingen binnen een sector die het moeilijk maken om veranderingen op hun merites te beoordelen. Het ligt daarom voor de hand na te gaan hoe de situatie en de ontwikkelingen in de Nederlandse dagbladsector zich

verhouden tot die in een aantal andere Westeuropese landen ('benchmarking') met als hoofddoel beantwoording van de vraag: Heeft het Nederlandse prijskartel tot meer pluriformiteit geleid? Er is gekozen voor vergelijking van de Nederlandse dagbladsector met die in België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. In het vervolg zal eerst kort ingegaan worden op de mededingingsbeperkingen, waarna schaalvergroting, pluriformiteit en de relatie daartussen aan bod komen.

## Mededingingsbeperkingen

In Nederland en België zijn de mededingingsbeperkingen het grootst. Het Nederlandse prijskartel wordt gezien als een zware mededingingsregeling die individuele dagbladen sterk beperkt in hun marketinginstrumentarium. Een meer op doelgroepen afgestemd prijsgedrag, bijvoorbeeld een tarief voor studenten, of meer vrijheid om op de advertentiemarkt met andere media te concurreren is daardoor niet mogelijk. In België wordt de vaste verkoopprijs van losse nummers vastgelegd in een overeenkomst tussen meerdere dagbladuitgevers en verkopers, terwijl daarnaast de (sterke) indruk bestaat dat de (abonnements)prijzen van de meeste dagbladen op elkaar afgestemd zijn.

De belangrijkste andere mededingingsbeperkingen zijn het werken met vaste marges voor reclamebureaus ten behoeve van de advertentiemarkt (Denemarken, Nederland), een papierkartel waarbij in jaarlijkse overeenkomsten voor kleine kopers de papieren prijzen worden vastgelegd (Zweden) en gereguleerde vergoedingen voor geleverd werk van reclamebureaus op 40% van de advertentiemarkt (Zweden).

## Schaalvergroting

Het proces van schaalvergroting in de dagbladsector vindt in bijna alle onderzochte landen plaats (zie [tabel 1](#)). Schaalvergroting in de zin van toenemende concentratie en samenwerking is één van de kenmerken van een verzadigde markt. Een ander kenmerk van een nauwelijks groeiende, verzadigde markt is een redelijk uitontwikkelde en doordachte technologie. Schaalvergroting op de dagbladenmarkt wekt dus geen verbazing. Wel opmerkelijk, zeker gezien de prijsafspraken, is het feit dat dit proces van schaalvergroting de afgelopen tien jaar in Nederland het sterkst geweest is. Bij ons is het aantal dagbladuitgeverijen bijna gehalveerd en in Denemarken is het met eenderde afgenomen. In België en Duitsland is het aantal uitgeverijen eveneens teruggelopen, terwijl het aantal in Zweden gelijk is gebleven. Voor het Verenigd Koninkrijk beschikken we alleen over gegevens inclusief drukkerijen, terwijl we geen gegevens van Frankrijk hebben. Het aantal uitgeverijen is in absolute zin hoog in Duitsland en Zweden. De schaal waarop met name in Zweden geproduceerd wordt, is dus een stuk lager dan in Nederland, België en Denemarken. Duitsland is een verhaal apart. Daar vindt samenwerking plaats op het redactionele vlak. Gewoonlijk maakt een aantal kleine regionale of lokale groepen van dagbladen gebruik van een zogenaamde mantel van een groter regionaal blad. Deze mantel bestaat vaak uit de eerste twee of drie bladzijden van deze kleinere dagbladen en bevat internationaal, nationaal en regionaal, maar geen lokaal nieuws. De lokale kranten zijn soms nog in het bezit van een onafhankelijke lokale dagbladuitgeverij, die betaalt voor de mantel. Zo wordt bespaard op de anders bijna onbetaalbare redactionele staf.

**Tabel 1. Aantal ondernemingen en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen tien jaar**

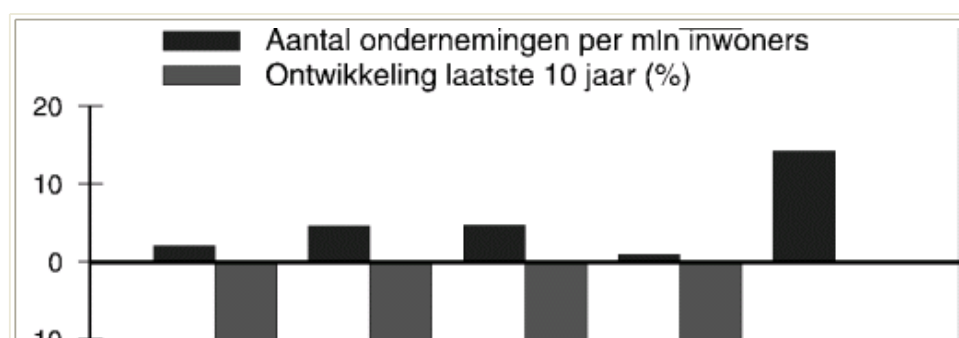
land	jaar	aantal ondernemingen	aantal t.o.v. 10 jaar eerder (absoluut)	idem (%)
België	1996	21	-3	-12,5
Denemarken	1994	24	-13	-35
Duitsland	1995	380	-47	-11
Frankrijk	1993	-	-	-
Nederland	1994	14	-11	-44
VK	1993	-*	-**	-**
Zweden	1995	125	0	0

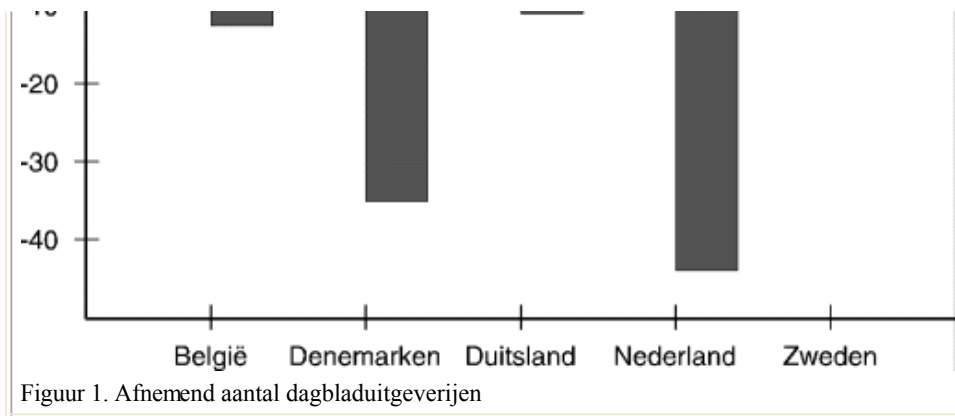
\* Inclusief drukkerijen 584 ondernemingen in 1992.

\*\* Het totaal aantal ondernemingen inclusief drukkerijen is de laatste tien jaar ongeveer gelijk gebleven.

Naar verwachting zal het concentratieproces doorgaan, zowel in Nederland als in het buitenland.

Voor een niveauvergelijking is het nodig te corrigeren voor de grootte van een land (hoe groter een land, hoe meer regionale uitgevers). We doen dit door het aantal dagbladuitgevers te schalen op het inwonertal. De Nederlandse dagbladsector is gemeten in aantal dagbladuitgevers per één miljoen inwoners het meest geconcentreerd. In de andere landen is het aantal dagbladuitgevers per één miljoen inwoners een veelvoud van het Nederlandse aantal (zie [figuur 1](#)). Ook de toename van de ondernemingsconcentratie is in [figuur 1](#) gevisualiseerd. Qua aantal dagbladuitgeverijen per één miljoen inwoners scoort Nederland dus het laagst en qua toename van ondernemingsconcentratie het hoogst.

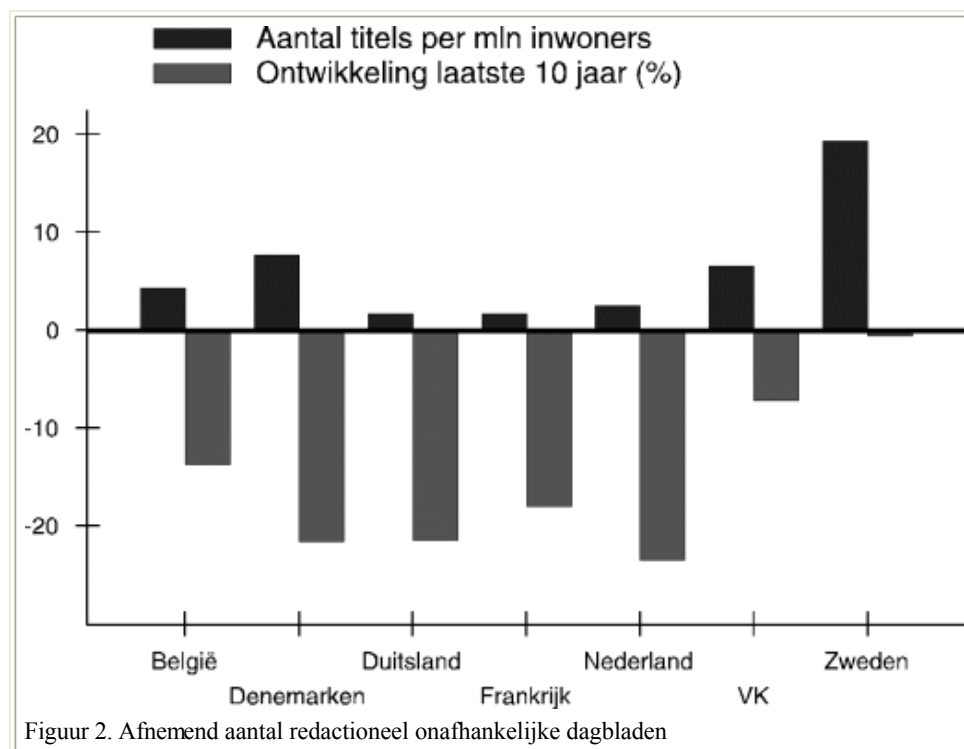




### Pluriformiteit

Het aantal redactioneel onafhankelijke dagbladtitels is een algemeen geaccepteerde maat voor pluriformiteit van de dagbladsector in een land. Langs dezelfde lijn wordt het begrip pluriformiteit gekwantificeerd door het Bedrijfsfonds voor de Pers<sup>5</sup>. Ook de overheid hanteert ten aanzien van pluriformiteit een kwantitatieve, en geen kwalitatieve invalshoek. Dit gebeurt om de kans op strijdigheid met de in de grondwet gewaarborgde vrijheid van drukpers zo klein mogelijk te maken<sup>6</sup>. Om met het oog op regionale bladen te corrigeren voor de grootte van een land wordt het aantal redactioneel onafhankelijke titels geschaald op het inwonertal.

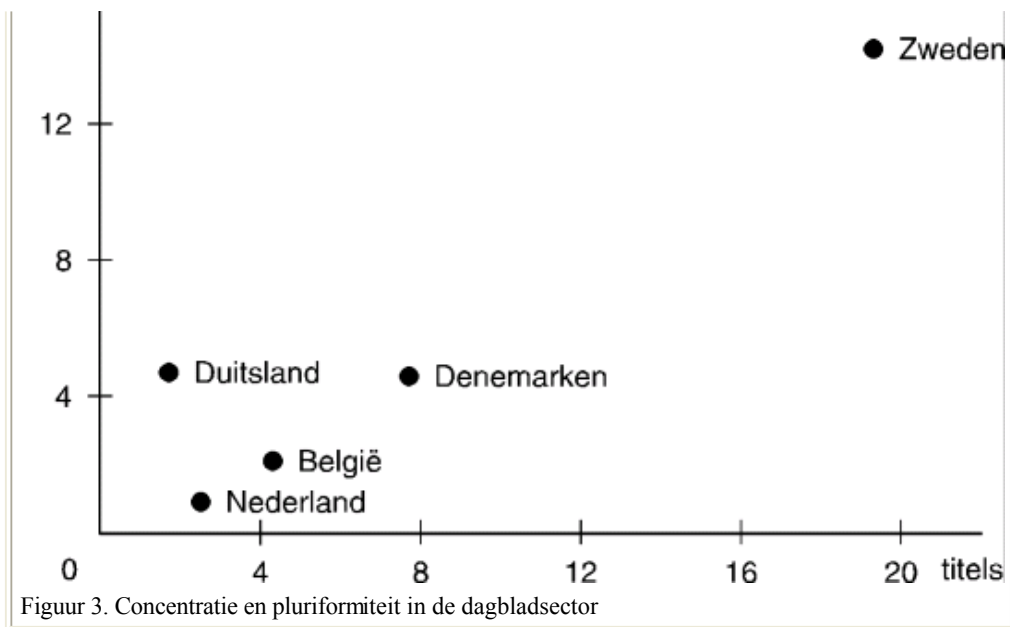
Nederland bevindt zich met 2,5 redactioneel zelfstandige titels per één miljoen inwoners boven Duitsland (1,7) en Frankrijk (1,7), maar blijft ver achter bij Zweden (19,2 redactioneel zelfstandige titels per één miljoen inwoners), Denemarken (7,7) en het Verenigd Koninkrijk (6,6) en duidelijk achter bij België (4,4). Ook de procentuele ontwikkeling in het aantal redactioneel onafhankelijke titels is in Nederland in de afgelopen 10 jaar ongunstiger geweest dan in de andere landen. De gegevens zijn in [figuur 2](#) weergegeven. Uit de cijfers valt dus niet te constateren dat het Nederlandse prijskartel bijdraagt aan een groot aantal redactioneel zelfstandige titels. Op de zeer concurrerende Engelse dagbladenmarkt is bijvoorbeeld het aantal redactionele zelfstandige titels een stuk hoger. Zelfs als de niveaunderschillen tussen de genoemde landen als gegeven worden beschouwd, dan valt nog geen positief effect van het prijskartel op de ontwikkeling van het aantal titels te constateren.



In vergelijking met de ons omringende landen behoort de Nederlandse dagbladsector tot de meest geconcentreerde in termen van het aantal dagbladuitgeverijen per inwoner en tot de minst pluriforme in termen van het aantal redactioneel onafhankelijke titels per inwoner.

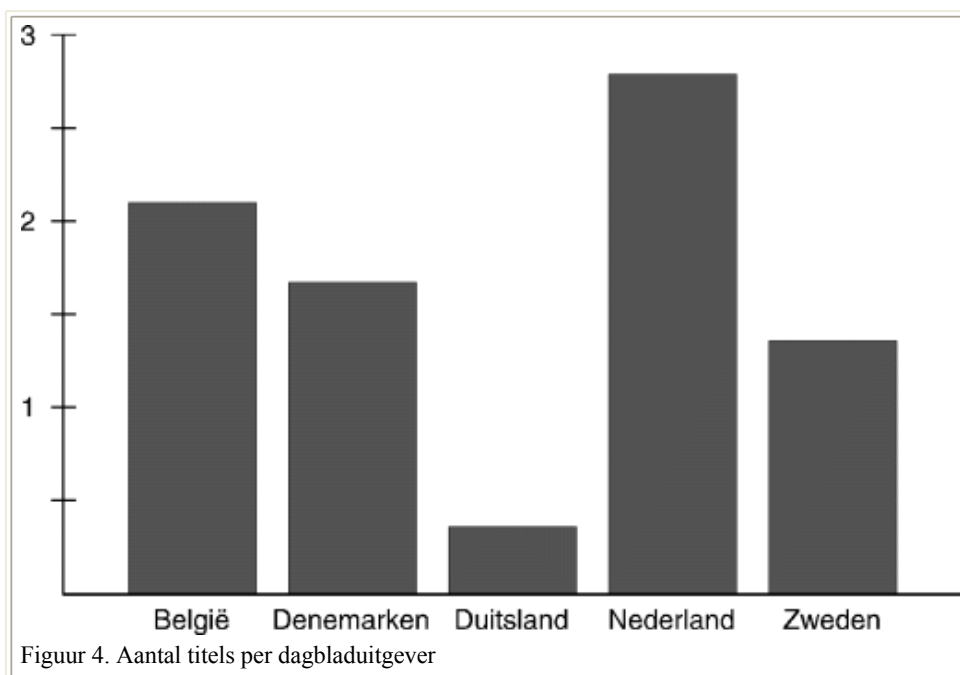
### Pluriformiteit en concentratie

Hangt een hoge aanbiedersconcentratie samen met een geringe pluriformiteit? A priori ligt dit wel voor de hand, tenzij er aan zeer sterke concernvorming gedaan wordt waarbij redacties onafhankelijk blijven. In [figuur 3](#) zijn de pluriformiteit en de ondernemingsconcentratie per één miljoen inwoners tegen elkaar afgezet. Daaruit blijkt dat het aantal dagbladuitgevers en het aantal redactioneel onafhankelijke titels positief met elkaar samenhangen.



Figuur 3. Concentratie en pluriformiteit in de dagbladsector

figuur 3 laat zien dat het aantal titels in Nederland iets hoger is dan op basis van de gehele landenconfiguratie verwacht mag worden. Deze informatie is in figuur 4 samengevat. figuur 4 laat zien dat de titelconcentratie binnen dagbladuitgeverijen in Nederland het hoogst is van de onderzochte landen. Ook is deze titelconcentratie in Nederland in het afgelopen decennium sterker gestegen dan in de andere landen waarvoor deze gegevens beschikbaar zijn. Redactionele concentratie binnen een concern kan aan verhoging van de pluriformiteit bijdragen als 'noodlijdende' bladen binnen een concern via kruissubsidie op de been gehouden worden. Het ligt echter niet voor de hand dat een kruissubsidie eindeloos gegeven wordt, zodat noodlijdende bladen uiteindelijk toch verdwijnen. De besproken cijfers bevestigen dit.



Figuur 4. Aantal titels per dagbladuitgever

Concluderend kan gesteld worden dat ons landenvergelijkende onderzoek geen aanwijzingen oplevert die erop duiden dat de Nederlandse prijsafspraken hebben bijgedragen tot een groot aantal redactioneel zelfstandige titels per inwoner of tot een relatief gunstige ontwikkeling daarin. Integendeel, de concentratietendens is zowel op uitgevers- als op titelniveau in Nederland het sterkst geweest.

### Tot besluit

Vanuit mededingingsoogpunt gezien betekent de horizontale prijsbinding in de Nederlandse dagbladsector een sterke beperking van de prijsconcurrentie. Dit kan gevaar opleveren voor een goede allocatie van goederen en diensten, terwijl kostenefficiënt handelen niet gewaarborgd is. Ook kunnen bepaalde marketinginstrumenten, zoals goedkope abonnementen voor bepaalde doelgroepen, niet gehanteerd worden. Daarnaast loopt de dynamische efficiëntie gevaar: de noodzaak tot vernieuwing en de alertheid daartoe, is bij beperking van de mededinging meestal geringer. Vernieuwingsgezindheid en alertheid kunnen van levensbelang zijn voor de weerbaarheid van de dagbladsector. Door de toenemende concurrentie van andere media, bijvoorbeeld meer (lokale) televisiezenders, kan niet alert (kunnen) reageren ertoe leiden dat een deelmarkt deels verloren gaat of niet tot ontwikkeling komt. De constatering dat het product 'dagblad' in Nederland - in termen van combinatie prijs en aantal redactionele pagina's - vrij homogeen is <sup>7</sup>, lijkt erop te wijzen dat er niet naar gaten in de markt of succesvolle niches gezocht wordt of kan worden.

In ons land is de pluriformiteit gemeten als het aantal redactioneel onafhankelijke dagbladtitels per één miljoen inwoners niet hoog. Ook

de procentuele ontwikkeling in het aantal redactioneel onafhankelijke titels is in de afgelopen tien jaar niet gunstiger geweest dan in de andere landen. Kortom, er is geen positief verband gesignaleerd tussen pluriformiteit en het bestaan van prijsregulering. De door de NDP gevoerde argumentatie blijkt dan ook niet door de feiten gedragen te worden, met als gevolg dat alléén de nadelen van het prijskartel overblijven

---

1 Zie Adviesaanvraag over ontheffingsverzoeken Vereniging de Nederlandse Dagbladpers, *Staatscourant*, 12 juli 1996, blz. 12-15 en *Advies inzake de horizontale prijsafspraken in de persbedrijfstak*, Bedrijfsfonds voor de Pers, Den Haag, 23 juni 1995.

2 Zie H.W. de Jong, Het kartelparadijs: de punten van bezwaar, *ESB*, 23 september 1992, blz. 921-927.

3 Zie P. Bakker en P. Hendriks, Dagbladen: Nederland monopolieëland?, *Informatie en Informatiebeleid*, 1994, nr. 3. Ook in de daaraan voorafgaande jaren was het aantal zelfstandige dagbladondernemingen al kleiner geworden. Zie J.C. van Ours, Dagbladen in de verdrinking, *ESB*, 2 november 1993, blz. 1010-1015.

4 P. Bakker en P. Hendriks, op. cit., blz. 62 en 63.

5 Zie het genoemde advies van het Bedrijfsfonds voor de Pers, op. cit., blz. 7.

6 Zie *Staatscourant*, op. cit., blz. 14.

7 Zie A.J.M. Kleijweg, F.J.W. Visser en J.A.C. Vollebregt, *Internationale vergelijking dagbladsector*, EIM, Zoetermeer, 1996, blz. 25-29.