

---

# Overheid en pers

DRS. L. H. A. LICHTENBERG\*

---

**Vrijheid van meningsuiting en verscheidenheid van informatie zijn essentiële vereisten voor het functioneren van een democratische samenleving. Daarbij speelt de pers een wezenlijke rol. Met een goed functionerende voorziening van informatie en opinie via de geschreven pers zijn echter zulke hoge kosten gemoeid, dat gemakkelijk een verschraving van het informatieaanbod kan optreden. Behalve een passief beleid in de vorm van censuurverbod ligt daarom ook een meer actieve taak ten aanzien van de informatievoorziening op de weg van de overheid. In dat licht passen de maatregelen die de overheid in ons land heeft genomen, ter begunstiging van persorganen in het algemeen. Sinds 1971 echter worden, via het Bedrijfsfonds voor de Pers, in voorkomende gevallen ook specifieke maatregelen genomen ten behoeve van persorganen in financiële nood. In dit artikel wordt het beleid van de overheid ten aanzien van de geschreven pers besproken. Tevens wordt aandacht besteed aan de samenhang die er moet zijn met het algemene mediabeleid.**

## Vrijheid van meningsuiting en verscheidenheid van informatie

In een democratische samenleving is de vrijheid van meningsuiting een hoog goed. Die vrijheid vormt voor individuen in die samenleving een wezenlijke voorwaarde tot ontplooiing van de persoonlijkheid. Het vrij kunnen spreken en het vrijelijk kunnen vernemen wat anderen zeggen verschaffen het individu gegevens en richtlijnen, met behulp waarvan het zijn persoonlijkheid en sociale vaardigheden tot ontwikkeling kan brengen. Die sociale vaardigheden heeft de enkeling nodig omdat hij samen met anderen een gemeenschap van burgers vormt. Ook voor deze gemeenschap als zodanig is de vrijheid van meningsuiting een essentiële vrijheid.

Het vrijelijk uiten en aanhoren van informatie en denkbeelden maakt het mede mogelijk dat individuen en groepen vorm geven aan het bestuur van hun samenleving. In een samenleving gebaseerd op beginselen van pluralisme en democratie houden heterogene individuen en groepen een wedloop om de inrichting van het bestuur, dat ten behoeve van het collectief opereert. Wil er echter sprake zijn van een daadwerkelijke wedloop tussen de verschillende personen en groepen, dan is het van belang dat er in de samenleving voorwaarden aanwezig zijn ter voorkoming van een accumulatie van het bestuur in dezelfde handen. Een van de voorwaarden daartoe is het vrijelijk uiten en aanhoren van informatie en denkbeelden, dus ook van kritiek op bestuurders en hun beleid 1).

Voor het vrijelijk uitoefenen van uitingsmogelijkheden is het van belang dat de actieve verkondigers van meningen en informatie zoveel mogelijk gevrijwaard worden van invloeden daarop van de zijde van de overheid. Dat belang heeft erkenning gekregen in verscheidene grondrechtelijke bepalingen, in de vorm van een van de zogenaamde klassieke grondrechten. Voor ons land zijn op dit gebied van toepassing artikel 7 van de Grondwet (GW) en artikel 10 van het Europees Verdrag (EV) tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. In artikel 7 GW is een censuurverbod vastgelegd, terwijl artikel 10 EV naast een censuurverbod een omschrijving geeft van het recht op vrije

meningsuiting en van de vrijheid van informatie. Bovendien geven de beide grondrechtelijke bepalingen elk op onderscheiden wijze zekere grenzen aan die aan de uitingsvrijheid kunnen worden gesteld (met het oog op bepaalde andere belangen: openbare orde, bescherming van individuele belangen van burgers enz.).

Voor een reële uitoefening van de uitingsvrijheid is echter meer nodig dan alleen een overheid die zich onthoudt van censuur of die uitgaande van andere, meer algemene belangen bepaalde grenzen aan die vrijheid stelt. De geschiedenis van de uitingsvrijheid leert namelijk dat individuele burgers vaak niet in staat zijn zelfstandig van die vrijheid gebruik te maken. Debet hieraan is ten eerste de groeiende complexiteit van de samenleving met haar qua aantal en omvang uitbreidende organen en instituties waarin individuele burgers verloren dreigen te geraken. Ten tweede vormen toenemende invloeden van andere instituties dan de overheid op de uitoefening van die vrijheid factoren die in dit verband belemmerend kunnen werken. Voor een zo goed mogelijk functioneren van het vrijheidsrecht is het niet voldoende „vrij te zijn van”, maar dient het gebruik maken van de vrijheid te worden gestimuleerd.

---

\* Secretaris van het bestuur van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers en tevens secretaris van de Persraad.

1) Rosa Luxemburg formuleerde deze gedachte aldus: „Zonder algemene verkiezingen, zonder onbeperkte vrijheid van drukpers en vergadering, zonder een vrije uitwisseling van meningen, dooft het leven uit in iedere openbare instelling, wordt het een soort spiegelbeeld van het leven, waarin alleen de bureaucratie als actief element blijft bestaan. Het openbare leven slaapt langzamerhand in, een paar dozijn partijleiders met hun onuitputtelijke werkkraft en grenzeloze ervaring besturen en regeren. In werkelijkheid doet maar een dozijn uitstekende koppen het eigenlijke werk, en een elite uit de werkende klasse wordt van tijd tot tijd uitgenodigd om (...) te applaudiseren voor de toespraken van de leiders, en om voorgestelde resoluties unaniem te aanvaarden — een echte klik dus, in wezen”. Uit Rosa Luxemburgs pamflet over de Russische revolutie, geciteerd bij H. Arendt, *On revolution*, Nederlandse vertaling, Utrecht, 1965, blz. 338, noot 81.

Voor na de tweede wereldoorlog vond de opvatting steeds meer erkenning dat met name de overheid ook een actieve taak op dit gebied (en op het gebied van andere vrijheidsrechten) zou dienen te hebben. Andere instituties in de samenleving zouden op dat punt onvoldoende mogelijkheden bieden en zelfs in sommige gevallen beperkend kunnen werken. De hier bedoelde actieve overheidstaak zou dan vooral erop gericht moeten zijn de voorwaarden voor een goed functioneren van de uitingsvrijheid te scheppen en te bevorderen.

Gelet op de functies van de media op het gebied van deze uitingsvrijheid zou de actieve overheidstaak zich ook op het terrein van de media dienen uit te strekken. Dat zou er dan op neerkomen dat de overheid niet alleen waakt voor censuur op uitingen via de media en, uitgaande van andere belangen, bepaalde grenzen aan die media-uitingen stelt, maar ook ingrijpt waar de uitingsvrijheid wordt aangetast b.v. door concentratievorming of door gebrek aan financiële middelen. Wat dat laatste betreft zou de overheid b.v. dienen te voorkomen dat onze grondwettelijke bepaling „niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren...” in feite alleen aan miljonairs wordt voorbehouden 2).

Deze opvatting van een meer actieve overheidstaak ten aanzien van de uitingsvrijheid en de vrijheid van de media op dit punt is tot dusver niet als zodanig in onze grondwet of in het Europese Verdrag vastgelegd. Wel heeft de opvatting erkenning gevonden in diverse internationale verdragen, alsmede in uitspraken van rechterlijke instanties te onzent 3). Het feit dat b.v. in onze grondwet de uitingsvrijheid niet met deze meer positieve overheidstaak expliciet is geformuleerd, behoeft overigens niet zonder meer als een beperking van die vrijheid te worden opgevat. Een expliciete formulering op dit punt biedt als zodanig geen garantie dat de vrijheid ook metterdaad kan worden beleefd 4).

Uit de opvatting in de richting van een actievere overheidstaak mag uiteraard niet een voorkeur worden afgeleid voor het verkleinen of zelfs beëindigen van de meer passieve overheidstaak: het censuurverbod. Het beleid van de overheid op het gebied van de uitingsvrijheid in het algemeen en met betrekking tot de uitingen via de media in het bijzonder dient zowel actieve als passieve uitgangspunten, in een zo evenwichtig mogelijk onderlinge verhouding, te kennen. Dit impliceert met name enerzijds dat de overheid vrije uitingen tracht te bevorderen. Anderzijds valt hieruit tevens de gedragslijn af te leiden dat de overheid zich daarbij onthoudt van bemoeienis met de inhoud van uitingen en de dienende taak van exploitaties ten behoeve van die uitingen zoveel mogelijk onverlet laat. Een evenwichtige afstemming van het beleid op beide uitgangspunten vereist overigens nogal wat stuurmanskunst, omdat een confrontatie tussen beide polen van het beleid — in zekere zin ook elkaars tegenpolen — zeker niet tot de onmogelijkheden behoort. Een al te actief overheidsoptreden kan immers tot een te vergaande bemoeienis met de redactionele inhoud van een persorgaan leiden, terwijl het nalaten van overheidshandelen een verschralling van persverscheidenheid tot gevolg kan hebben.

In het beleid gericht op bevordering van vrije uitingen speelt de centrale vraag *in welke mate* de uitingsvrijheid dient te worden bevorderd. Het is nl. voor een democratische samenleving niet alleen van belang vrije uitingen te waarborgen of te bevorderen, maar ook om te zorgen dat verscheidenheid in die uitingen wordt gehandhaafd en waar nodig wordt gestimuleerd. Immers, één (vrije) informatiebron of enkele bronnen is respectievelijk zijn, gegeven de complexiteit en veelzijdigheid van de samenleving maar ook de behoefte van afzonderlijke burgers aan evenwichtige oordeelsvorming 5), niet in staat te zorgen voor een goed functionerende voorziening van informatie en opinie. Daartoe is verscheidenheid nodig van levensbeschouwelijke en politieke oriëntatie in de diverse uitingen, van geografische verspreiding en van tijdstippen van openbaarmaking en verspreiding van uitingen.

De mate van verscheidenheid dient beoordeeld te worden

rekening houdend met het totale pakket van informatiebronnen (radio, televisie, pers enz.). Ook binnen gelijksoortige bronnen, b.v. binnen de pers, is verscheidenheid naar levensbeschouwelijke/politieke oriëntatie, naar verspreidingsbereik en naar tijdstippen van openbaarmaking een vereiste. Het ontbreken van een bepaalde bron, en daardoor van een bepaald deel van die verscheidenheid, behoeft evenwel nog niet zonder meer te betekenen dat de verscheidenheid als zodanig in de samenleving gevaar loopt. Het is namelijk zeer wel mogelijk dat een dergelijke leemte binnen b.v. de pers kan worden opgevangen door andere media. Zo kan uit tabel 1 over het aantal z.g. „one-paper-cities” worden opgemaakt dat de verscheidenheid in de (regionale) dagbladers problematisch is, doch dit zegt als zodanig nog niets over de verscheidenheid in de regionale/lokale informatievoorziening en opinievorming. Om dat te kunnen beoordelen, is b.v. ook informatie nodig over andere media in de desbetreffende gebieden.

Tabel 1. Overzicht van het aantal regionale kranten per gemeente

	Oplagen		Gemeenten	Inwoners	
	absoluut	in procenten		absoluut	in procenten
Geen krant ..	—	—	8	8.205	0,06
1 krant .....	1.021.682	34,76	329	5.150.141	36,25
2 kranten ...	1.501.369	51,08	368	6.967.013	49,04
3 kranten ...	369.631	12,58	86	1.788.861	12,59
4 kranten ...	34.965	1,19	14	228.168	1,61
5 kranten ...	11.498	0,39	4	63.144	0,45
Totaal .....	2.939.145	100,00	809	14.205.532	100,00

Bron: Bijvoegsel *De Journalist*, nr. 4, 28 januari 1982.

2) Dr. H. J. Roethof heeft bij verschillende gelegenheden hierop gewezen en signaleerde daarbij het gevaar dat artikel 7 GW zonder een dergelijk actief overheidsbeleid voor de pers in feite zou kunnen gaan luiden: „Slechts miljonairs hebben geen voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet”. Zie b.v. *Dagblad ter sprake*, december 1974, blz. 58-74.

3) Zie b.v. artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, door Nederland geratificeerd in 1978 (*Staatsblad*, 1978, nr. 624). Wat de rechterlijke uitspraken betreft kan worden verwezen naar HR 7-11-1982, HR 23-5-1961 en HR 29-11-1960. Een overzicht van de historie en van de hoofdlijnen van de uitingsvrijheid op basis van het in Nederland geldende recht wordt gegeven in het rapport *Overheid en uitingsvrijheid* van J. M. de Meij, voorstudie M1 (1982) vervaardigd in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het kader van de voorbereiding van het WRR-advies aan de regering over het massamediebeleid.

4) Een interessante formulering op dit punt geeft de grondwet van de Sovjetunie in artikel 50: „In accordance with the interests of the people and in order to strengthen and develop the socialist system, citizens of the USSR are guaranteed freedom of speech, of the press, and of assembly, meetings, street processions and demonstrations. Exercise of these political freedoms is ensured by putting public buildings, streets and squares at the disposal of the working people and their organisations, by broad dissemination of information, and by the opportunity to use the press, television, and radio” (Grondwet van 7 oktober 1977). Tegenover deze formulering moeten evenwel de ervaringen worden geplaatst met de wijze waarop het in dat land feitelijk is toegestaan van die vrijheid gebruik te maken, getuige b.v. de rapporten van het International Press Institute over de situatie op dit punt o.a. in de USSR, jaarlijks gepubliceerd in afleveringen van december/januari van IPI-Report, *The World Press Freedom Review*.

5) Zo ontdekte McGuire in diverse sociaal-psychologische experimenten het belang van een pluriforme informatie voor het met overtuiging handhaven van een houding. *Sociometrie*, 1961, 24, blz. 184-197 en *J. abnorm. soc. Psych.*, 1961, 63, blz. 326-332.

Hieruit valt reeds af te leiden dat de vraag naar de mate waarin verscheidenheid gevaar loopt en waarin die bevorderd dient te worden een uiterst complexe vraag is. Het behoeft dan ook geen verbazing te wekken dat een redelijk bevredigend antwoord op die vraag tot dusver nog niet door middel van onderzoek kon worden gegeven 6). De Persraad, het adviescollege van de overheid op het gebied van persaangelegenheden in het algemeen, merkte over dit vraagstuk in 1974 het volgende op: „Eerst wanneer gegevens over de pluriformiteit op tafel worden gelegd, kan met vrucht van gedachten worden gewisseld over de vraag hoe het behoud van pluriformiteit op de meest verantwoorde wijze kan geschieden. Deze constatering behoeft overigens het treffen van maatregelen op korte termijn, gericht op het behoud van de bestaande pluriformiteit, geenszins uit te sluiten” 7).

Vooraf met het oog op de mogelijkheid van verschraving van persverscheidenheid, in afwachting van de resultaten van nadere studies op dit gebied, nam de overheid in november 1971 het principebesluit een Bedrijfsfonds voor de Pers op te richten.

### Het Bedrijfsfonds voor de Pers

Het principebesluit tot de oprichting van het Bedrijfsfonds betekende in feite dat er financiële middelen (ten laste van de STER-opbrengsten) werden gereserveerd voor persorganen in nood, zulks in afwachting van nadere aanbevelingen van een commissie (de z.g. Commissie Bedrijfsfonds voor de Pers) over de inrichting van het fonds en het uiteindelijke standpunt van de overheid op dit punt. Deze overgangsfase zou, zoals nog zal worden toegelicht, duren tot september 1974 8).

Met dit besluit betrad de overheid voor het eerst de weg van *gerichte* financiële steunverlening aan *afzonderlijke* persorganen. Tot dan toe had de overheid in haar beleid ten aanzien van de pers alleen *generieke* (ongedifferentieerde, ongerichte, algemene) maatregelen genomen, d.w.z. maatregelen die aan de bedrijfstak als zodanig ten goede kwamen, zonder daarbij uit te gaan van de (economische) positie van afzonderlijke bladen. Deze maatregelen, zoals algemene subsidies ten behoeve van opleiding en onderwijs, preferentiële fiscale maatregelen, tegemoetkomend prijsbeleid, etherreclame-compensatie 9), bleven overigens ook na de introductie van de *gerichte* maatregel min of meer van kracht.

De weg van de *gerichte* steunverlening aan *afzonderlijke* persorganen werd aanvankelijk nog aarzelend betreden, wellicht mede onder invloed van bedenkingen vanuit de samenleving tegen deze nieuwe weg (twijfels over de toelaatbaarheid daarvan in het licht van het grondrecht van de vrije meningsuiting; gevaar van concurrentievervalsing e.d.). In deze overgangsfase, in afwachting van de formele oprichting van het fonds, verkregen twee dagbladen langs deze weg financiële steun, t.w. het dagblad *Trouw* en het toenmalige dagblad *De Tijd*. In tabel 2 zijn nadere gegevens over deze beide steunverleningen vermeld, naast de gegevens over de steun die sedertdien uit het fonds tot op heden (juli 1982) is verstrekt.

De overgangsfase liep pas ten einde op 16 september 1974. Op die datum verkreeg het fonds zijn institutioneel karakter in de vorm van een stichting, de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers, die op die datum formeel werd opgericht. De statuten van het fonds en de richtlijnen van de minister van CRM voor de werkzaamheden daarvan gingen de juridische basis van de *gerichte* steunverlening aan de pers vormen 10). Volgens deze juridische basis, die thans nog onverminderd van kracht is, strekt de steunverlening uit het fonds ertoe de bestaande pluriformiteit in de pers in stand te houden. De steun, in de vorm van rentedragende kredieten met kredietfaciliteiten (zoals een lagere rentevoet, kwijtschelding van rentebetaling gedurende een bepaalde periode, soepele terugbetalingsregeling), staat alleen open voor verlieslijdende dagbla-

6) Op dit gebied wordt interessant onderzoek verricht aan de beide universiteiten van Amsterdam. Zie b.v. J. J. van Cuilenburg; *Lezer, krant en politiek*, Amsterdam 1977 en J. J. van Cuilenburg en D. McQuail, *Media en pluriformiteit*, rapport M8 (1982) van de serie voorstudies en achtergronden mediabeleid, vervaardigd in opdracht van de WRR.

7) Advies van de Persraad aan de minister van CRM d.d. 27 december 1974 over het werkconcept van de Nota Massamediabeleid, *Staatscourant*, 18 maart 1975, nr. 54.

8) Nadere gegevens over deze overgangsfase zijn opgenomen in het eerste jaarverslag van het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers, *Verslag over 1974-1975*, hoofdstuk 1.

9) Nadere informatie over het persbeleid als zodanig is gegeven in het artikel van de auteur Het persbeleid van de overheid, *Intermediair*, 12 september 1980, nr. 37, blz. 47-63.

10) Statuten van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers d.d. 16-9-1974, *Staatscourant*, 1 oktober 1974, nr. 190. Richtlijnen voor de werkzaamheden van de stichting d.d. 6-5-1975, *Staatscourant*, 12 mei 1975, nr. 88.

### Overheid en pers: een gecompliceerde relatie.



den, nieuwsbladen en opinieweekbladen, op basis van een project dat voorziet in herstel van rentabiliteit binnen een redelijke periode.

Nieuw in deze constructie is ook de tussenschakel van het bestuur van deze Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers, dat als adviescollege op het gebied van financiële steunverlening aan de pers ten behoeve van de minister van CRM ging fungeren. Steunaanvragen van afzonderlijke bladen worden gericht tot het bestuur, dat daarover advies uitbrengt aan de minister. Deze neemt vervolgens de uiteindelijke beslissing over de steunaanvragen en draagt het bestuur vervolgens op de uitvoering hiervan te verzorgen. De aanvragen dienen daarbij aan een aantal voorwaarden te voldoen betreffende onder meer de vorm van de bladen, de verschijningsfrequentie, de aanwezigheid van een redactiestatuut, het ontbreken van voldoende andere financieringsbronnen en uitzicht op een rendabele exploitatie 11).

In de Medianota van maart 1975 kondigde de overheid aan het fonds te willen continueren, met enkele aanvullingen t.w. steun aan nieuwe bladen, financiële bijstand à fonds perdu voor bijzondere doeleinden en compensatieregelingen voor dagbladen en opinieweekbladen. De Medianota legde verder de nadruk op het belang van een gerichte aanpak van het financiële steunbeleid van de overheid voor de pers, ervan uitgaande dat juist generieke steunmaatregelen de verschil-

len en ongelijke posities van persorganen in het economische en commerciële vlak verscherpen. Zij komen immers ten goede aan alle persorganen of aan alle bladen binnen een bepaalde sector van de pers, dus ook aan bladen die zich in een gunstige economische situatie bevinden. De overheid beoogde nu haar beleid meer te profileren in de richting van bevordering van de concurrentie tussen persorganen als journalistieke producten „en wel zodanig, dat ongelijke posities en invloeden op het economische en commerciële vlak zoveel mogelijk gecompenseerd of genivelleerd worden” (Medianota, blz. 40).

Sedert de oprichting van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers in 1974 heeft het bestuur van het fonds vooral door middel van adviezen getracht op te dragen tot een verbetering van de structuur van het perswezen. Dit leidde onder meer tot nuancering, nadere aanscherping resp. uitbreiding van de voorwaarden voor steunverlening resp. tot plannen op dit gebied, waarvan de hoofdlijnen hier worden geschetst 12).

11) De procedure en de voorwaarden voor steunverlening uit het Bedrijfsfonds zijn uitgewerkt in een overzicht dat verkrijgbaar is bij het Secretariaat van het fondsbestuur, postbus 5406, 2280 HK Rijswijk (ZH).

12) Nadere informatie hierover wordt gegeven in de uitvoerig gedocumenteerde jaarverslagen van het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers, verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij te Den Haag.

Table 2. Overzicht van de financiële steunverlening aan persorganen ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers 1971-juli 1982

Naam persorgaan	Naam en plaats uitgever	Totale steunbedrag in gld.	Evt. rente en rentefaciliteit	Overige faciliteiten	Periode van terugbetaling	Datum advies bestuur	Datum beslissing minister CRM	Vindplaats van motivering
Trouw/ Kwartet a)	BV Christelijke Pers, Amsterdam	9.100.000	renteloos		1980-2004	—	22-10-1974	Brief minister aan Tweede Kamer d.d. 17-1-1974 (zitting 1973-1974, 12600, hfst. XVI, nr. 7); persberichten d.d. 23/25-10-1974; antwoorden minister op Kamervragen (Tweede Kamer, zitting 1974-1975, aanhangsel Handelingen, nr. 275)
Dagblad De Tijd	BV De Tijd (VNU), Amsterdam	1.683.333 b)	—	à fonds perdu	—	—	10-1-1974	Brief minister aan Tweede Kamer d.d. 17-1-1974 (zitting 1973-1974, 12600, hfst. XVI nr. 7)
Haagse Post	BV Haagse Post (BV Weekbladpers), Amsterdam	1.800.000	9%; eerste drie jaar rentevrij		1981-1991	18-12-1974	18-12-1974	Advies bestuur (in jaarverslag, Bedrijfsfonds 1974-1975, blz. 35-63)
Nieuw Israëlietisch Weekblad	Stichting Nieuw Israëlietisch Weekblad Amsterdam	100.000	6½%; eerste vier jaar rentevrij	achtergestelde lening	1981-1991	16-8-1976	31-8-1976	Advies bestuur (in jaarverslag Bedrijfsfonds 1976, blz. 18-22)
De Streek	Stichting De Nieuwe Krant Gemert	85.000	6¼%; eerste jaar rentevrij		1979-1985	31-5-1977	1-7-1977	Advies bestuur (bijlage C bij jaarverslag Bedrijfsfonds 1977)
De Nieuwe Linie	BV De Nieuwe Linie Amsterdam	512.000	8½%; eerste zes jaar rentevrij		1986-1996	3-3-1980	14-3-1980	Advies bestuur (samenvatting gepubliceerd bij persbericht d.d. 20 maart 1980, nr. 2028, van de voorlichtingsdienst van het Ministerie van CRM, integrale tekst in <i>Jaarverslag Bedrijfsfonds over 1980</i> )
Bladeren	Uitgeverij Bladeren BV Amsterdam	40.000 c)	—	à fonds perdu	—	6-10-1980	20-10-1980	Brief minister van Bladeren d.d. 30-10-1980 <i>Staatscourant</i> , 7-11-1980, nr. 217
De Waarheid	Stichting Bepenak Amsterdam	2.000.000	10%; eerste vijf jaar rentevrij		1982-1992	22-5-1981	5-6-1981	Advies bestuur in <i>Staatscourant</i> 12-6-1981, nr. 109
De Nieuwe Linie	BV De Nieuwe Linie Amsterdam	171.000	8½%; eerste zes jaar rentevrij		1987-1997	25-9-1981	30-9-1981	Advies bestuur samenvatting in <i>Staatscourant</i> , 19-10-1981, nr. 200; integrale tekst in jaarverslag Bedrijfsfonds over 1981
Vrije Westfriese Krant	Stichting Vrije Westfriese Krant Hoorn	170.000	8½%; eerste vijf jaar rentevrij	achtergestelde lening	1987-1997	13-5-1982	21-5-1982	<i>Weekbulletin</i> , nr. 31 (week van 19-25 mei 1982), blz. 122, van de Voorlichtingsdienst Ministerie CRM; publicaties inzake advies bestuur in <i>Staatscourant</i> , 28-5-1982, nr. 100 en 25-6-1982, nr. 119.

a) Dit krediet werd in 1974 verleend mede ter vervanging van een rentedragend overbruggingskrediet van f. 5,1 mln. (exclusief f. 1,9 mln. op grond van de regeling Bijzondere Financiering) dat in de jaren 1972 en 1973 ten laste van het fonds aan de BV Christelijke Pers was verstrekt ten behoeve van de reorganisatie en integratie van het dagblad *Trouw* en de z.g. Kwartetbladen. De omzetting van dit overbruggingskrediet in een renteloze lening geschiedde in 1974 bij toetreding van de Christelijke Pers tot de Perscombinatie NV. Daarbij werd deze renteloze lening aangevuld met een renteloze lening van f. 4 mln. voor reorganisatiekosten, zodat de totale lening f. 9,1 mln. bedraagt. De voorbereiding van het besluit van de regering inzake deze renteloze lening was toen het bestuur van het Bedrijfsfonds werd benoemd (op 18 oktober 1974) reeds in een vergevorderd stadium. Derhalve heeft de regering dit besluit nog zonder tussenkomst van het fondsbestuur genomen.

b) Het hier vermelde bedrag is aan het dagblad *De Tijd* uitgekeerd. Deze steun was toegezegd aan het dagblad in de vorm van een financiële verliescompensatie voor drie jaren van maximaal f. 2 mln. per jaar. Toen *De Tijd* per 1 oktober 1974 van dagblad in een weekblad werd omgezet werd de steunverlening beëindigd.

c) Dit bedrag werd verleend aan de drukker van *Bladeren*, nadat de minister dit bedrag aan het blad in de vorm van een kredietgarantie had aangeboden, zulks in afwachting van de definitieve beslissing van de minister over de kredietaanvraag. De minister wees deze aanvraag uiteindelijk af.

Bronnen: *Jaarverslagen Bedrijfsfonds voor de Pers*; persberichten Ministerie CRM en bestuur Bedrijfsfonds.

In het besef dat steunverlening aan bepaalde bladen repercussies zou kunnen hebben voor de marktpositie van andere vergelijkbare bladen, wordt sedert 1974 aan elke steunverlening uit het fonds de voorwaarde verbonden dat het desbetreffende blad op straffe van intrekking of opeising van de steun *geen wervingsactiviteiten* mag ondernemen die de positie van andere vergelijkbare bladen wezenlijk zouden kunnen schaden. Tevens nam het bestuur een initiatief om in de opinieweekbladpers, uit welke sector steunaanvragen waren ontvangen, het onderlinge overleg over een betere verstandhouding en waar mogelijk (niet-redactionele) samenwerking te bevorderen.

Elke financiële bijstand uit het fonds aan een persorgaan wordt, zoals reeds is opgemerkt, verstrekt onder de voorwaarde van een *rentabiliteitsproject*. Die voorwaarde strekt ertoe te voorkomen dat de gevraagde steun uitsluitend zou dienen als financiële verliescompensatie. Door middel van deze voorwaarde wordt bovendien getracht te bevorderen dat het desbetreffende blad zo spoedig mogelijk op eigen krachten kan voortgaan. Een dergelijk project behoeft overigens niet alleen gericht te zijn op het verkrijgen van bijstand van louter financiële aard. Ook niet-financiële bijstand rekent het bestuur tot de mogelijkheden van steunverlening om persverscheidenheid te behouden.

Het perswezen is een dynamisch terrein: in de loop van de tijd verdwijnen er bladen, verandert van bestaande bladen de redactionele formule en verschijnen er nieuwe bladen op de markt. Mede tegen deze achtergrond stelde het bestuur vast dat de huidige statutaire omschrijving van de *werkingsfeer van het fonds*, beperkt tot dagbladen, nieuwsbladen en opinieweekbladen, wijziging behoeft. Zo zijn er bladen die niet aan de statutaire definitie van nieuwsbladen voldoen, maar die toch op vergelijkbare wijze als nieuwsbladen een bijdrage beogen te leveren aan de plaatselijke informatievoorziening en opinievorming. In tegenstelling tot nieuwsbladen worden dergelijke plaatselijke informatiebladen gratis huis-aan-huis verspreid. De minister van CRM stemde ermee in, de hier bedoelde bladen onder bepaalde voorwaarden binnen de werkingssfeer van het fonds te brengen. Dit heeft geleid tot steunverlening aan het gratis informatieblad *De Streek* te Gemert. Inmiddels legde het bestuur de minister ook aanbevelingen voor om de statutaire omschrijving van de werkingssfeer van het fonds in het algemeen aan te passen (13). De steunverlening aan *De Streek* gaf tevens aanleiding de economische en technische grondslagen voor de exploitatie van dergelijke kleine bladen nader te laten onderzoeken, zulks aan de hand van de situatie bij *De Streek*. Dat onderzoek heeft enkele interessante ervaringsregels aan het licht gebracht.

Nauw verbonden met het voorgaande punt is het vraagstuk van mogelijke steunverlening uit het fonds aan *nieuwe persorganen*. Volgens de huidige statuten kan uit het fonds alleen financiële steun worden verstrekt gericht op het in stand houden van de bestaande pluriformiteit. In de Medianota sprak de overheid zich uit voor een zodanige uitbreiding van de werkingssfeer van het fonds dat ook nieuwe bladen voor deze vorm van steunverlening in aanmerking zouden kunnen komen. Mede indachtig dat voorstel van de Medianota adviseerde het bestuur in 1980 een pas opgericht blad (*Bladeren*) binnen de werkingssfeer te brengen en het steun te verlenen. Minister Gardeniers-Berendsen van CRM nam dat advies niet over, met welk besluit werd bevestigd dat volgens de huidige juridische basis het fonds alleen voor bestaande bladen open staat. Met het oog daarop heeft het bestuur de minister inmiddels aanbevelingen voorgelegd om deze basis te wijzigen opdat uit het fonds ook steun kan worden verleend aan nieuwe bladen (14).

Volgens de huidige juridische basis van het Bedrijfsfonds kan uit dit fonds alleen steun worden verleend in de vorm van kredieten met eventueel kredietfaciliteiten. Het bestuur kwam bij de uitvoering van zijn werkzaamheden echter reeds spoedig (in 1975) tot de conclusie dat het in bepaalde gevallen wenselijk kan zijn financiële steun te verlenen in de vorm van

een *subsidie*, eventueel in combinatie met een krediet. Zo zou dit gewenst kunnen zijn wanneer voor de uitvoering van een op zich rendabel project hoge aanloopkosten moeten worden gemaakt, of in geval van steunverlening aan exploitaties die, b.v. door relatief lage honoreringen van hun medewerkers, afwijken van wat volgens gangbare rentabiliteitsnormen als gebruikelijk wordt beschouwd.

Ook in de Medianota werd voorgesteld de huidige vorm van steunverlening uit te breiden met de mogelijkheid van financiële steun à fonds perdu voor dergelijke bijzondere doeleinden. Deze voorstellen zijn inmiddels nog steeds niet in concrete maatregelen geëffectueerd. Met het oog daarop heeft het bestuur in het kader van zijn eerder genoemde aanbevelingen tot wijziging van de huidige juridische grondslag van het fonds eveneens een concrete wijziging op dit punt voorgesteld.

De Medianota bevatte ook het voorstel naast het fonds een aanvullende steunmogelijkheid te introduceren, t.w. *compensatieregelingen* voor dagbladen en opinieweekbladen. Het fondsbestuur werd verzocht deze regelingen uit te werken en eventueel later ook uit te voeren.

In juli 1980 liet het bestuur de minister weten vanwege het geringe aantal opinieweekbladen en de grote onderlinge diversiteit in hun verschijningsvormen, geen mogelijkheden te zien voor die sector een compensatieregeling te ontwerpen. Wel werd, na vele vruchteloze pogingen, een ontwerpcompensatieregeling voor dagbladen gevonden. Deze regeling, in de vorm waarin zij in november 1981 op tafel werd gelegd, vertoont *gericht-generieke* kenmerken: zij voorziet in compensatie-uitkeringen (in de vorm van bijdragen à fonds perdu) aan dagbladen in gelijke omstandigheden, t.w. bladen met ongunstige posities wat betreft hun oplagen in combinatie met hun geografische verspreiding en die daardoor een verlieslijdende exploitatie hebben. De uitkeringen van de regeling kunnen met behulp van een bepaalde formule worden berekend op basis van het papierverbruik voor redactionele pagina's. Voor de berekening van de uitkeringen van de regeling wordt als grondslag genomen niet 100% maar 75% van het totaal van de geleden verliezen van de verlieslijdende bladen binnen de regeling. Per blad wordt ten hoogste 75% van het door het blad geleden verlies gecompenseerd.

Bij het schrijven van dit artikel had de minister van CRM besloten de regeling met aanvullende maatregelen (m.n. de mogelijkheid van organisatie-onderzoek bij verlieslijdende dagbladen, verder onderzoek ter verfraaiing van de regeling en financiële steun à fonds perdu voor bijzondere doeleinden) voorschans voor een experimentele periode van drie jaar en tegen een bedrag van in totaal f. 20 mln. jaarlijks in te voeren. De nadere uitwerking van de regeling en de uitvoering daarvan werden daarbij aan het Bedrijfsfondsbestuur opgedragen. Van de regeling wordt verwacht dat zij kan bijdragen tot „een meer blijvende versterking van persverscheidenheid”, vooral gelet op de aan de regeling te verbinden voorwaarde dat bladen met behulp van de compensatie-uitkeringen structuurverbeterende maatregelen ten uitvoer brengen. De inbreng van onafhankelijke deskundigheid, de uitdrukkelijke gerichtheid op zelfwerkzaamheid en initiatief van de betrokkenen en de nadruk op vernieuwing worden bovendien als aantrekkelijke elementen van de regeling beschouwd, „waardoor het Bedrijfsfonds zich in gunstige zin van andere

13) In een advies d.d. 23-7-1980 over de omschrijving van de werkingssfeer van het Bedrijfsfonds voor de Pers (*Jaarverslag Bedrijfsfonds '80*, bijlage 10) en in een advies d.d. december 1981 over mogelijke wijzigingen van de huidige statuten en richtlijnen van het fonds (Staatscourant, 25 januari 1982, nr. 16).

14) Advies d.d. 18 december 1981 over mogelijke wijzigingen statuten en richtlijnen, op. cit.

op bedrijven gerichte steunverleningsoperaties onderscheidt" 15).

### Persbeleid en mediabeleid

Tot nu toe is in dit artikel voornamelijk het persbeleid van de overheid besproken. Een dergelijk beleid zal evenwel onvermijdelijk ingebed dienen te zijn in een samenhangend mediabeleid. Een overheidsbeleid, gericht op het waarborgen resp. bevorderen van een vrije, pluriforme informatievoorziening en meningsuiting, zal namelijk op evenwichtige wijze aandacht moeten schenken aan de afzonderlijke media. Aan een gelijkwaardige aandacht voor de pers in het kader van het mediabeleid van de overheid heeft het in het verleden nogal geschort. Ter illustratie van deze conclusie zij verwezen naar de gegevens van tabel 3, waaruit kan worden opgemaakt dat het persbeleid de laatste jaren in de Memorie van Toelichting op de begrotingen van het Ministerie van CRM een aanmerkelijk minder gelijke bespreking heeft gekregen dan het omroepbeleid. Mede gelet op de hoogte van de omzetcijfers en de aantallen werknemers van de pers (zie tabel 4) is er geen reden aan de pers in het overheidsbeleid minder aandacht te besteden dan aan de omroep.

Tabel 3. Relatieve omvang van de bespreking van het persbeleid en het omroepbeleid in de Memorie van Toelichting op de begrotingen van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk voor de jaren 1975-1982, naar oppervlakte in procenten

CRM-begroting van het dienstjaar	Omvang bespreking van het			
	algemeen mediabeleid	omroepbeleid (incl. beleid inz. regionale omroep)	persbeleid	totaal beleid t.a.v. pers, radio en televisie
1975 .....	4,6	83,3	12,1	100
1976 .....	8,4	57,8	33,8	100
1977 .....	6,2	60,5	33,3	100
1978 .....	12,4	66,0	21,6	100
1979 .....		58,0	42,0	100
1980 .....		71,3	28,7	100
1981 .....	4,2	70,9	24,9	100
1982 .....		83,0	17,0	100

Tabel 4. Omzet dagbladen en tijdschriften, inkomsten omroep in mln. gld. en hun aantallen werknemers in 1980

Dagbladen:		
— advertentie-inkomsten .....		1.179
— inkomsten uit abonnementen en losse verkoop .....		791
— totale omzet 1980 .....		1.970
— aantal werknemers .....		12.860
Bron: NDP.		
Tijdschriften:		
— advertentie-inkomsten .....		450
— inkomsten uit abonnementen en losse verkoop .....		650
— totale omzet 1980 .....		1.100
— aantal werknemers .....		ca. 6.000
Bron: NOTU.		
Omroep:		
— (begrote) opbrengst omroepbijdragen .....		536
— (begrote) netto opbrengst etherreclame .....		192
— (begrote) opbrengst rente .....		32
— (begrote) totale inkomsten 1980 .....		760
— aantal werknemers .....		ca. 5.500 (NOS ca. 3.600)

Bron: Ministerie van CRM.

Het mediabeleid van de overheid dient een samenhangend beleid te zijn, d.w.z. een beleid waarin voornemens en maat-

regelen ten aanzien van de onderscheiden media zo goed mogelijk op elkaar afgestemd worden en waarin bij het ontwerpen van beleidsmaatregelen betreffende de ene groep van media directe of indirecte gevolgen daarvan voor andere media in de overwegingen worden betrokken. Waar onder invloed van — vaak buitenlandse — ontwikkelingen op het gebied van tele- en massacommunicatie de omroep in het overheidsbeleid veel aandacht opeist, is het voor een evenwichtig systeem van informatievoorziening en opinievorming en -uiting derhalve noodzakelijk ook de gedrukte pers op zo gelijkwaardig mogelijke wijze in die aandachtssfeer te betrekken. In de drukpers, die intens betrokken was en is bij het historische gevecht om een vrije meningsuiting, klopt het hart van een democratische samenleving en zij houdt het hart van een democratische samenleving kloppend. Voor een overheid die democratie hoog in haar vaandel voert, is het zaak ook belemmeringen in de uitoefening van de functie van de pers voor de samenleving zoveel mogelijk weg te nemen of tegen te gaan.

Tegen de achtergrond van deze overwegingen zouden in het toekomstige persbeleid van de overheid, in het kader van een samenhangend mediabeleid, in het bijzonder de volgende aandachtspunten centraal dienen te staan.

In de eerste plaats is dat de zorg voor behoud en waar mogelijk bevordering van *onafhankelijke redactionele identiteiten*. Vanuit de pers zelf zijn daartoe redactiestatuten in het leven geroepen. Met erkenning van de functie van deze statuten in dit verband, moet wel worden vastgesteld dat dergelijke statuten voor behoud/bevordering van redactionele identiteiten alleen niet voldoende zijn. Ook de overheid blijft op dit gebied een taak houden. Zij zal zich in haar beleid op dit punt vooral dienen te bepalen tot financiële steunverlening aan dergelijke identiteiten. In dit kader is het o.a. wenselijk dat de totstandkoming van een wettelijke basis van het Bedrijfsfonds voor de Pers wordt bevorderd, vooral opdat de huidige verouderde juridische basis van het fonds wordt vervangen. Op dit punt heeft de overheid reeds aanbevelingen voorhanden 16). Met het oog op de onderlinge samenhangen in de media verdient overigens ook de gedachte van de FNV inzake een Mediafonds 17) in dit verband nadere studie. Tevens zou het wenselijk zijn in het kader van dit beleidsaspect te overwegen op welke wijze door middel van al dan niet financiële steunverlening kan worden bevorderd dat gezamenlijke activiteiten van de pers tot stand komen op het gebied van distributie, werving en technische productie (b.v. gezamenlijke drukfabrieken). Dergelijke gezamenlijke activiteiten kunnen een grote rol spelen bij structuurverbetering van de pers, vooral gegeven het feit dat persorganen op deze gebieden thans overwegend gescheiden opereren en daardoor in sommige gevallen krachten verspillen.

In het kader van het financiële steunbeleid van de overheid voor de pers is het voorts van belang dat de economische ontwikkelingen van de pers voortdurend worden waargenomen en geanalyseerd. De hieraan te onttelen informatie is noodzakelijk onder meer om inzicht te verkrijgen in structurele ontwikkelingsmogelijkheden en te verwachten knelpunten, ten einde daarop met het te voeren beleid op adequate wijze te kunnen inspelen of te anticiperen. Op deze wijze kan het beleid zeker ook aan effectiviteit winnen. Zo publiceert het Ministerie van Economische Zaken op dit gebied en

15) De pers en de particuliere ondernemingsgewijze productie, rede van prof. A. van der Zwan voor de Algemene Ledenvergadering van de Vereniging De Nederlandse Dagbladpers op 3 september 1981. Deze rede is integraal gepubliceerd in *Massacommunicatie*, jg. 9, nr. 5, oktober 1981, blz. 185-197.

16) Interim-advies van de Werkgroep Perswet aan de minister van CRM, d.d. 29-1-1982. In dit advies wordt een Voorontwerp voor een nieuwe wet voorziening perswezen aangereikt. *Staatscourant*, 5 februari 1982, nr. 25.

17) *Media en werknemer, een aanzet tot discussie*, Nota van de FNV, maart 1981, blz. 9-10.

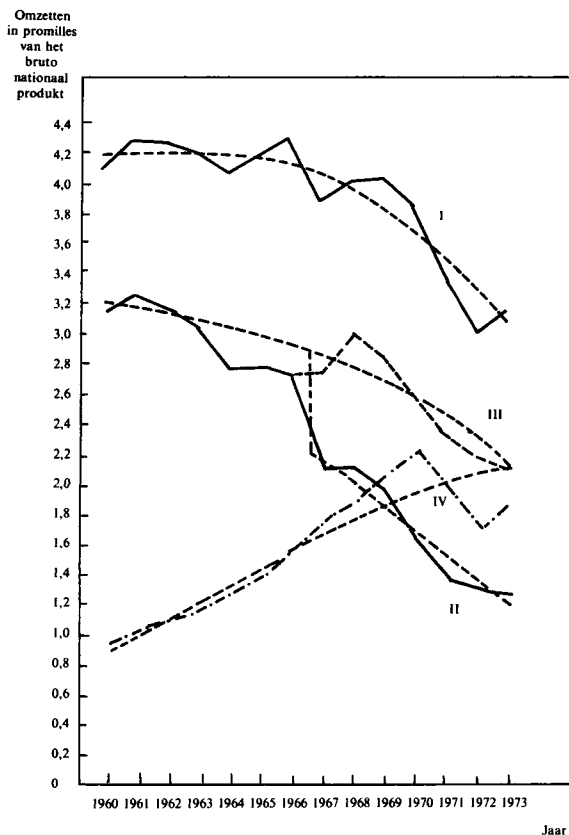
op het terrein van andere sectoren van de economie, periodiek bedrijfstakverkenningen 18). In dit verband kan ook worden vermeld dat bij het bestuur van het Bedrijfsfonds zelf plannen bestaan om te komen tot een waarnemingsapparaat voor permanente observatie van economische ontwikkelingen in de pers. De gegevens van zo'n apparaat zouden verkregen kunnen worden via sequentiële deelonderzoeken in plaats van via meer omvattend en daardoor wellicht ook globaler structuuronderzoek 19).

Het tweede punt dat in het persbeleid van de overheid centrale aandacht zou dienen te verkrijgen is de formulering van een standpunt inzake de wenselijkheid en mogelijkheid van een *controleregeling voor persfusies*. Het is denkbaar zo'n regeling te creëren waarin, in het kader van de mogelijkheden die het grondrecht van de vrije meningsuiting daartoe biedt, een toetsingsbevoegdheid is vervat ten einde voor persverschillen schadevolle gevolgen van persfusies te kunnen tegengaan. Zonder een dergelijke controleregeling is het ook zeer wel mogelijk dat financiële overheidssteun aan de pers ineffectief werkt. De Persraad verricht op dit gebied reeds geruime tijd een studie.

In de derde plaats zou de overheid in haar beleid ten aanzien van (*uitbreiding van de zendtijd voor omroep en omroepreclame* terdege rekening dienen te houden met de functie die de pers voor de landelijke, regionale en lokale informatievoorziening en opinievorming vervult. Met name zal grote voorzichtigheid dienen te worden betracht met uitbreiding van de etherreclame, gelet op het feit dat dat reclamemedium sedert de invoering daarvan in 1967 een ongunstige invloed heeft op de ontwikkeling van de advertentie-inkomsten van de pers. Deze invloed moge b.v. blijken uit het schokeffect dat de invoering van de STER teweegbracht in de dagbladpers (zie bijgaande figuur). De uitkeringen van een etherreclame-compensatieregeling die de pers in de jaren 1967 t/m 1973 heeft ontvangen, boden maar ten dele compensatie voor geleden schade (tijdschriften b.v. ontvingen na 1969 geen compensatie meer). Een jaar geleden merkte de Persraad op dat invloeden van de etherreclame ongetwijfeld mede als oorzaak kunnen worden aangemerkt van de terugloop van aantallen titels, eigen hoofdredacties en zelfstandige dagbladondernemingen sedert 1967 (zie tabel 5).

Vanuit de samenleving en in het bijzonder vanuit de omroep zijn er stemmen opgegaan de omroepzendtijd uit te breiden, om een zeker tegenwicht te kunnen bieden tegen de verwachte toeneming van het programma-aanbod via kabelnetten en satellieten. Ook speelt in dit verband de behoefte aan invoering c.q. uitbreiding van lokale en regionale omroep. Dat roept de vraag op naar de financieringsmogelijkheden voor deze zendtijd uitbreiding. Indien daartoe uitbreiding van de etherreclame wordt overwogen, zal het gelet op de hier aangegeven effecten daarvan voor de pers van groot belang zijn met de positie van de pers rekening te houden. Een denkbare maatregel in dit verband is invoering van een nieuwe etherreclame-compensatieregeling. Aangekend zij hierbij dat de eerder in dit artikel besproken ontwerp-compensatieregeling voor dagbladen als zodanig qua opzet en werking niet bedoeld is om tevens als etherreclame-compensatieregeling te gaan functioneren (winstgevende dagbladen, nieuwsbladen en tijdschriften komen hiervoor immers niet in aanmerking). Gezien de relaties tussen de verschillende (reclame-)media zou het ook aanbeveling verdienen te studeren op de wenselijkheid en mogelijkheid van een gezamenlijke exploi-

Figuur. Advertentie-omzetten van dagbladen 1960-1973, gecorrigeerd voor inflatie en algemene conjunctuur



- I = Totale bruto advertentie-omzet dagbladen;
- II = Advertentie-omzet merkartikelen en merkdiensten dagbladen;
- III = Advertentie-omzet merkartikelen en merkdiensten dagbladen plus omzet etherreclame (d.i. som van dagbladen en STER);
- IV = Advertentie-omzet dagbladen minus advertentie-omzet merkartikelen en merkdiensten (d.i. advertentie-omzet dagbladen buiten merkartikelen en merkdiensten).

Bron: *Bedrijfsenquêtes dagbladen*, Pelsler, Hamelberg, Van Til & Co. (thans Klijnfeld, Kraayenhof & Co.). Deze grafiek is opgenomen in het advies van de Persraad aan de minister van CRM d.d. 10 maart 1975 over etherreclame en pers, *Staatscourant*, 27 juni 1975, nr. 121.

18) Bij voorbeeld de Bedrijfstakverkenning nr. 6, *Grafische industrie en uitgeverijen*, Ministerie van Economische Zaken, december 1980.  
 19) *Jaarverslag Bedrijfsfonds over 1978*, blz. 25. Zo brengt prof. dr. A. van der Zwan in zijn artikel Van een conserverend naar een anticiperend economisch beleid, *ESB*, 20 januari 1982, blz. 66-70, de mening naar voren dat een van de aspecten van een anticiperend overheidsbeleid zou moeten zijn de taak de contouren van de toekomstige economische structuur zichtbaar te maken, waarop particulieren en overheid doeltreffend kunnen reageren. Ook uit een oogpunt van financiële middelen, tijdsduur en mogelijke follow-up is het de vraag of bedoelde observatie via een structuuronderzoek dient te worden geëffectueerd. Een dergelijk structuuronderzoek heeft in de bouwnijverheid b.v. een periode van tien jaar en een bedrag van in totaal f. 25 mln. gekost, terwijl de resultaten daarvan in 98 onderzoeksrapporten zijn weergegeven. Volgens een commentaar op de onlangs beschikbaar gekomen eindresultaten en aanbevelingen heeft dat structuuronderzoek wel waardevol materiaal opgeleverd, maar de realiteitszin en de visie van die aanbevelingen roepen vragen op (hoofdartikel *NRC Handelsblad*, 6 april 1982).

Tabel 5. Aantallen dagbladtitels, eigen hoofdredacties en zelfstandige dagbladondernemingen, 1966-1981

	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	Maart 1981
Aantal dagbladtitels .....	93	98	94	91	90	84	82	84	83
Aantal eigen hoofdredacties van dagbladen .....		56	51	47	47	48	48	50	49
Aantal zelfstandige dagbladondernemingen .....	43	35	34	31	29	28	27	24	23

Bron: Advies Persraad aan de minister van CRM d.d. 26 maart 1981, *Staatscourant*, 8 mei 1981, nr. 86.

tatie van omroep- en persreclame. Gelet op de beperkte stijging van de omroepbijdragen van de afgelopen jaren (in verhouding tot b.v. de verhoging van de gemiddelde abonnementsprijzen van dagbladen, zie tabel 6) is het eveneens denkbaar een financieringsbron voor uitbreiding van omroepzendingstijd te zoeken in de richting van een geleidelijke verdere verhoging van deze bijdragen.

Tabel 6. Stijging omroepbijdragen en stijging gemiddelde abonnementsprijzen van dagbladen

	Televisie en evt. radio a)		Uitsluitend radio a)		Gemiddelde abonnementsprijzen dagbladen b)	
	in gld.	index	in gld.	index	in gld.	index
1-1-1969 ....	,75 c)	100	24 c)	100	13,65	100
1-1-1970 ....					14,35	105,1
1-7-1970 ....					15,75	115,4
1-1-1971 ....					17,65	129,3
1-7-1971 ....					20,20	148,0
1-1-1972 ....					22,75	166,7
1-7-1972 ....					24,70	181,0
1-1-1973 ....					26,70	195,6
1-7-1973 ....	108	144	33	137,5		
1-1-1974 ....					29,50	216,1
1-6-1974 ....					32,30	236,6
1-1-1975 ....					33,75	247,3
1-6-1975 ....					36,30	265,9
1-1-1976 ....					37,70	276,2
1-1-1977 ....	114	152	34,50	143,8	39,65	290,5
1-9-1977 ....					40,40	296,0
1-1-1978 ....	120	160	36	150	41,70	305,5
1-1-1979 ....	126	168	37,50	156,3	43	315,0
1-1-1980 ....	130	173,3	38,50	160,4	46,30 d)	339,2 d)
1-1-1981 ....	135	180	40	166,7	49,55	363,0

a) Deze bedragen betreffen de tarieven van de omroepbijdragen per jaar. Bron: Ministerie van CRM. Bij het vaststellen van de hoogte van deze bedragen wordt telkens rekening gehouden met name met de hoogte van de (rente over de) algemene reserve van de omroep op dat tijdstip. Blijkens mededelingen van de minister zal het over een aantal jaren niet meer mogelijk zijn de algemene reserve bij de financiering van de omroepuitgaven een zelfde rol te doen vervullen als in de eerstkomende jaren nog het geval zal kunnen zijn (Nota van Toelichting bij het Koninklijk Besluit van 12-6-1980 inzake wijziging van het Besluit omroepbijdragen, *Staatsblad*, 1980, 305, blz. 6).

b) Deze bedragen betreffen de prijzen voor kwartaalabbonementen, het in de dagbladpers gangbare type abonnement. De bedragen van jaarabbonementen, van welke abonnementssoort dagbladlezers overigens zelden gebruik maken, vertonen vrijwel dezelfde — hier in indexcijfers weergegeven — stijging als de bedragen van de kwartaalabbonementen. Bron: secretariaat NDP.

c) Deze bedragen werden van kracht bij het in werking treden van de Wet op de omroepbijdragen op dat tijdstip. Voordien bedroeg het luistergeld (sedert 1 juli 1964) f. 18 per jaar. d) Inclusief 4% BTW.

Bron: Advies Persraad aan de minister van CRM d.d. 26 maart 1981, *Staatscourant*, 8 mei 1981, nr. 86.

Nauw verbonden met het voorgaande punt is het vierde aandachtspunt. Hiervoor besproken *nieuwe ontwikkelingen* op het gebied van b.v. kabelnetten, satelliettelevisie kunnen aanleiding geven tot verandering van de huidige functies van

de media. Ook ontwikkelingen betreffende grafische telecommunicatie als teletekst (informatie via ether of kabel in letters op het televisiescherm) en viewdata (telefonisch bij een computer of databank opgevraagde informatie wordt eveneens grafisch op het tv-scherm weergegeven) kunnen tot die functieveranderingen leiden.

Over de huidige functies van media, hun aanbod en de mate waarin zij in behoeften van lezers/kijkers voorzien, zijn weinig onderzoeksgegevens voorhanden. Recent onderzoek, verricht in opdracht van de organisatie van tijdschriftuitgevers (NOTU), heeft een interessante categorisatie van de inhoud van media in ons land opgeleverd (zie tabel 7), al geeft het onderzoek geen breder beeld van de inhoud van verscheidene media (informatie over nieuwsblad-, radio- en regionale omroepfuncties b.v. ontbreekt). Uit ander onderzoek komen de huidige functies van media als dragers van reclame-uitingen naar voren (zie tabel 8).

Tabel 8. Reclamebestedingen 1965-1980

	1965		1970		1975		1980
	in mln. gld.	in procenten	in mln. gld.	in procenten	in mln. gld.	in procenten	in mln. gld.
Pers .....	536	61,2	761	52,7	1.413	59,1	2.395
Televisie .....	—	—	98	6,8	141	5,9	206
Radio .....	10	1,2	28	1,9	16	0,7	30
Buitenreclame .....	38	4,4	51	3,5	88	3,7	b)
Bioscoopreclame .....	5	0,6	4	0,3	8	0,3	13
Rechtstreekse reclame a) .....	286	32,7	501	34,7	725	30,3	1.131
Totaal .....	875		1.443		2.392		3.775

Bronnen: BBC, CBS, VEA, Vakbladen; Admedia, *Nederland en zijn media 1981*; Stichting Moderne Media, *Naar een samenhangend mediabeleid*, januari 1982.

a) Inclusief produktiekosten. Overige categorieën zijn exclusief produktiekosten.

b) Gegevens nog niet beschikbaar.

Van nieuwe technische ontwikkelingen op het gebied van massa- en telecommunicatie wordt verwacht dat zij zullen leiden tot vermindering van afstanden en grenzen tussen de onderscheiden media. Zo maken moderne personernemingen voor het nationale en internationale informatieverkeer reeds gebruik van telecommunicatieve netwerken. Redacties, advertentie-afdelingen en zetterijen hanteren vaak dezelfde soorten van elektronische hulpmiddelen (beeldschermen b.v.) bij de uitoefening van hun verschillende functies ten aanzien van de informatieverwerking. Daarnaast bieden ontwikkelingen op het gebied van de kabelnetten, b.v. de invoering van de glasfiberkabel, vooral op langere termijn mogelijkheden

Tabel 7. Verdeling van onderwerpen naar soort medium, naar oppervlakte, in procenten

	Opinie-weekbladen	Vrouwen-bladen	Algemene familiebladen	Specifieke familiebladen	Programma-bladen	Special-interest bladen	Landelijke dagbladen	Regionale dagbladen	Televisie
Samenleving/Arbeid .....	54	5	35	11	7	13	37	39	27
Crisissituaties .....	5	0	9	3	0	3	8	7	8
Individu .....	7	13	26	33	2	28	3	4	4
Vermeldenswaardige personen .....	8	8	8	42	6	6	4	4	4
In en om het huis .....	3	41	4	14	1	23	4	5	4
Sport/recreatie .....	9	7	17	7	5	7	26	24	12
Cultuur .....	21	5	15	14	10	13	13	13	26
Populair wetenschappelijk .....	13	11	17	12	1	18	7	9	17
Media .....	8	4	6	8	72	3	4	6	2
Fictie .....	4	11	7	9	4	8	3	3	24
Overig .....	4	5	4	8	4	4	5	5	3
Totaal .....	137	111	148	160	112	126	115	118	132
(Procentbasis .....	20.548	23.652	22.617	7.383	7.408	23.669	17.514	16.908	4.717)

Toelichting: Samenleving en/of arbeid: overheidsbeleid, politiek, groepen in de samenleving, houding tegenover samenleving, oorlog en militaire zaken, economie, arbeidsmarkt, industrie/landbouw/bedrijfsleven. Crisissituaties: overtreddingen, rampen. Individu: duurzame contacten, liefdesrelaties, niet-duurzame contacten, kinderen. Vermeldenswaardige personen: artiesten, adellijke personen. Activiteiten bij het huis en mode: zorg huisgenoten, huishouding, woning, planten/dieren, auto/fiets, winkelen, koopmode, zelfmaak-mode, hobbies. Sport/recreatie: sport, sportmensen, voetbal, denkspele, toerisme/recreatie. Cultuur: godsdienst, kunst, filosofie. Populair wetenschappelijk: onderwijs, geschiedenis, landen en volken, natuur en milieu, gezondheidszorg. Media: kranten, tijdschriften, radio, televisie. Fictie: fictie/goede afloop, fictie/slechte afloop, fictie/afloop niet gemeld, humor. Diversen.

Bron: NOTU-onderzoek, *Inhoudscategorisatie van de Nederlandse media 1980*.



tot uitbreiding van en wisselwerking tussen de nationale, regionale en lokale informatiestroom.

Het valt thans nog niet te voorzien in hoeverre deze ontwikkelingen ook ertoe zullen leiden dat het gedeelte dat de gedrukte media bijdragen aan de totale informatiemarkt, in de toekomst steeds kleiner wordt. In ieder geval is elders reeds de vrees uitgesproken dat de nieuwe media nagenoeg zeker nadelige effecten zullen hebben op de markt die op dit moment door de periodiek verschijnende pers wordt bediend (20). Uit tabel 9 valt de tendentie af te leiden dat het aandeel van de dagbladen, nieuwsbladen en enkele groepen tijdschriften in de totale informatiemarkt afneemt ten gunste van de gratis huis-aan-huisbladpers en de televisie. Deze gegevens zeggen overigens niets over het gebruik dat lezers/kijkers van deze media metterdaad maken.

Het aandeel van de gedrukte media in totaliteit zal in de toekomst wellicht een dalende lijn vertonen, wanneer de verwachting uitkomt dat de kosten van productie — en vooral die van papier en energie — alsmede de distributiekosten van de persmedia sneller zullen stijgen dan de productie- en distributiekosten van de nieuwe elektronische media. Uit deze verwachting valt in ieder geval de noodzaak af te leiden, de functies van de persmedia voortdurend onder de loep te nemen, om te bezien waar en op welke wijze deze functies, rekening houdend met de nieuwe technische ontwikkelingen, bijgesteld dienen te worden ten einde zo adequaat mogelijk op de behoeften van de samenleving te kunnen blijven inspelen. Daartoe zal de pers zich moeten richten op diversificatie en innovatie van haar functies (21). In dat kader is het denkbaar dat niet alleen de vorm van persorganen verandert, maar ook de stijl en in het algemeen de inhoud daarvan. Experimenten met nieuwe journalistieke vormen („New Journalism”) zouden eveneens aan dergelijke diversificatie- en innovatieprocessen op nuttige wijze kunnen bijdragen. De overheid zou met haar mediabeleid de voorwaarden kunnen scheppen om deze processen mede mogelijk te maken, bij voorbeeld via de hiervoor aangegeven vormen van steunverlening aan de pers vanuit het Bedrijfsfonds voor de Pers. Het ware te overwegen het uitzicht op vernieuwing daarbij mede als criterium te hanteeren en aldus het uitgangspunt voor het financiële steunbeleid, verscheidenheid in de informatievoorziening, een extra en concreter dimensie te geven.

Als vijfde aandachtspunt voor het overheidsbeleid zij ten slotte op het volgende gewezen. De verschillende toekomstige ontwikkelingen in de media vragen om een standpuntbepaling van de overheid op verscheidene, vaak afzonderlijke onderdelen. Die onderdelen hebben, zoals uit het voorgaande is gebleken, vele onderlinge relaties. Met het oog daarop zou de

overheid de formulering van haar standpunten ook periodiek, b.v. eens in de vier jaar, dienen te bundelen in een *medianota*, waarin naast cijfers over de ontwikkelingen van de media, de uitgangspunten voor het beleid en de beleidsvoornemens ten aanzien van de media op een onderling evenwichtige wijze zouden kunnen worden uitgewerkt. Aan de hand van dergelijke periodieke medianota's kan ook op gefundeerde wijze tussen overheid en parlement periodiek worden gediscussieerd over het te voeren samenhangende mediabeleid, een beleid waarin bij beslissingen betreffende afzonderlijke media terdege rekening gehouden wordt met mogelijke consequenties daarvan voor andere media.

Een goede gelegenheid om na de Medianota van maart 1975 een begin te maken met nieuwe periodieke medianota's biedt zich aan bij het verschijnen van het advies dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op verzoek van de overheid binnenkort zal uitbrengen over een samenhangend mediabeleid. Met het oog op het aantal en de omvang van de zaken die in dit kader door de overheid naar de WRR voor advies zijn toegeschoven, zijn de verwachtingen omtrent dat advies hoog gespannen. Toch lijkt het niet reëel te verwachten dat de WRR in dit advies concrete oplossingen zal kunnen presenteren voor alle beleidsvraagstukken die de overheid zelf al jarenlang niet tot een oplossing heeft kunnen brengen. Het is overigens ook de vraag of het aanreiken van concrete oplossingen voor beleidsvraagstukken tot het werkterrein van een wetenschappelijk college als de WRR behoort. Ook om die reden zal het noodzakelijk zijn dat de overheid zelf na het verschijnen van het WRR-advies en aan de hand van dat advies haar beleid ontvouwt in een nieuwe medianota, een nieuwe nota in de reeks van periodieke beleidsnota's over een samenhangend mediabeleid. Dat die noodzaak wordt ingezien, moge hopelijk worden afgeleid uit het feit dat de minister van CRM onlangs heeft aangekondigd naar aanleiding van het WRR-advies een medianota te zullen uitbrengen.

Lou Lichtenberg

20) Prof. dr. P. S. H. Leeflang e.a., *De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland*, rapport M 9 (1982) van de serie voorstudies en achtergronden mediabeleid, vervaardigd in opdracht van de WRR, blz. 253.

21) Interessante gedachten op dit punt zijn gegeven in een inleiding van dr. J. P. S. van Neerven voor een seminar (Sommatie '80) van de Stichting Onderzoek Massacommunicatie in maart 1980. Deze en andere inleidingen zijn gepubliceerd in *Massacommunicatie*, jg. 8, nr. 3-4, juni/augustus 1980.

Tabel 9. Aantallen persorganen, tv- en radiotoestellen aanwezig in de huishoudingen (inclusief alleenstaanden), 1970-1980, absoluut  $\times 1.000$  en in procenten van het aantal huishoudingen

Jaar	Huishoudingen	Tv-toestellen a) totaal (incl. kleur)		Tv-toestellen a) kleur		Radiotoestellen		Dagbladen		Nieuwsbladen b)		Gratis huis-aan-huisbladen b)		Opinie-weekbladen		Omroep-programma-bladen		Enkele andere grote weekbladen c)	
		$\times 1.000$	$\times 1.000$	in procenten	$\times 1.000$	in procenten	$\times 1.000$	in procenten	$\times 1.000$	in procenten	$\times 1.000$	in procenten	$\times 1.000$	in procenten	$\times 1.000$	in procenten	$\times 1.000$	in procenten	$\times 1.000$
1970	3.990	3.600	90,2	220	5,5	4.595	115,2	4.153	104,1					454	11,4	2.797	70,1	2.577	64,6
1971	4.065	3.820	94,0	400	9,8	4.940	121,5	4.137	101,8					475	11,7	2.864	70,5	2.473	60,8
1972	4.262	3.990	93,6	640	15,0	5.490	128,8	4.080	95,7					474	11,1	2.974	69,8	2.023	47,5
1973	4.362	4.170	95,6	930	21,3	6.205	142,3	4.128	94,6					465	10,7	3.025	69,3	2.315	53,1
1974	4.456	4.500	101,0	1.300	29,2	7.905	177,4	4.168	93,5	824	18,5	10.412	233,7	478	10,7	3.191	71,6	2.308	51,8
1975	4.539	4.720	104,0	1.670	36,8	8.383	184,7	4.194	92,4	785	17,3	11.169	246,1	529	11,7	3.347	73,7	2.033	44,8
1976	4.611	4.960	107,6	2.080	45,1	9.039	196,0	4.265	92,5	786	17,0	12.567	272,5	538	11,7	3.405	73,8	2.247	48,7
1977	4.685	5.150	110,0	2.575	55,0	9.150	195,3	4.372	93,3	766	16,4	12.989	277,2	566	12,1	3.669	78,3	2.273	48,5
1978	4.768	5.400	113,3	2.830	59,4	9.430	197,8	4.479	93,9	735	15,4	14.155	296,9	512	10,7	3.763	78,9	2.314	48,5
1979	4.841	5.650	116,7	3.300	68,2	9.812	202,7	4.553	94,1	710	14,7	14.753	304,8	518	10,7	3.825	79,0	2.326	48,0
1980	4.938	5.900	119,5	3.690	74,7	10.384	210,3	4.614	93,4	711	14,4	15.942	322,8	526	10,7	3.900	79,0	2.341	47,4
1981	5.030							4.589	91,2										

Bronnen: CBS, STER, NDP, jaarverslagen Persraad, *De Journalist*, 15 maart 1981.

a) Peildatum 1 januari daaropvolgend. In deze aantallen zijn ook begrepen de tv-toestellen geschikt voor de ontvangst van teletekst (thans ca. 100.000 toestellen) en toestellen geschikt voor de ontvangst van videodata/Viditel (ca. 4.000 toestellen).

b) Geen nadere gegevens voorhanden.

c) Te weten: *Panorama*, *Nieuwe Revu*, *Voetbal International*, *Libelle*, *Margriet*, *Eva*, *Prinses en Viva*. De laatste jaren valt ook een groei waar te nemen van z.g. recreatieve weekbladen. In 1980 bedroeg de totale oplage van *Story*, *Privé*, *Weekend*, *Mix* (verdwenen na 13-2-1981) en *Rits* ruim 1,4 miljoen exemplaren (= 28,4% van het aantal huishoudingen).