

# Komt er een fusieregeling voor de pers?

PROF. DR. J. H. J. VAN DEN HEUVEL\*

**De informatievoorziening via de pers is van wezenlijke betekenis voor de maatschappij. De krachten van de markt garanderen echter niet altijd het bestaan van pluriformiteit in de nieuws- en informatievoorziening. Zo kan de fusie- en concentratiegolf die zich in de jaren 1970-1975 in de perswereld voltrok, als een bedreiging worden gezien van de gewenste veelzijdigheid. Het is de taak van de overheid om, door middel van financiële steun aan kranten en opiniebladen, te zorgen dat de informatiekanalen niet dichtslibben. Er is dan wel een garantie nodig dat de beoogde pluriformiteit van de pers inderdaad wordt bereikt. Een verbod op fusies voldoet naar de mening van de auteur niet. Er zijn geen sluitende en eenduidige toetsingscriteria op te stellen. Beter is het financiële steun te koppelen aan een aantal voorwaarden met betrekking tot de redactionele identiteit, zelfstandigheid en onafhankelijkheid van het desbetreffende blad. Het bestaan van een redactiestatuut is daarom onmisbaar.**

## Inleiding

Enkele decennia geleden ging er een ware concentratiegolf door de Nederlandse perswereld. Verschillende uitgeverijen en kranten legden het loodje. Als ze na de oorlog al de papierschaarste hadden overleefd, werden vele kranten in de jaren zestig en zeventig getroffen door de noodzaak van technische vernieuwingen, kregen ze te maken met een veranderend maatschappelijk en geestelijk-cultureel klimaat (ontzuiling, deconfessionalisering en politieke heroriëntatie), een explosieve loonontwikkeling die in deze arbeidsintensieve bedrijfstak extra hard aankwam, en met de concurrentie van de etherreclame

Verdwenen er tussen 1950 en 1960 „slechts” acht dagbladondernemingen (twee kranten), tussen 1960 en 1975 waren dat er 29 (20 kranten)! Na 1975 kwam er aan de stroom van fusies voorlopig een einde. De periode 1970-1975 kent niet alleen een sterke golf van krantenfusies waardoor het aantal dagbladen van 94 in 1970 naar 84 in 1975 is teruggelopen (in 1981 is dit aantal 83), maar ook een sterke concentratie op concernniveau (zie de tabel). Voorheen zelfstandige dagbladuitgevers gingen toen in concernverband samenwerken en grote concerns namen bladen van kleinere concerns over. Zo ontstonden onder meer de Holding Mij De Telegraaf, de Perscombinatie, De Nederlandse Dagblad Unie (later met Elsevier), Audet, De Sijthoffpers, Wegener en de VNU.

Tabel. De ontwikkeling van het aantal dagbladtitels, hoofdredacties en dagbladondernemingen, 1966-1981

	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1981
Dagbladtitels .....	93	98	94	91	90	84	82	84	83
Hoofdredacties .....	—	56	51	47	47	48	48	50	49
Dagbladondernemingen .....	43	35	34	31	29	28	27	24	23

Bron: Persraad, Jaarverslag 1981.

In het tweede kwartaal van 1982 had het Telegraafconcern (*De Telegraaf/Het Nieuws van de Dag* en het *Limburgs Dagblad*) ruim 18% van de dagbladenmarkt, gerekend naar de totale oplage, in handen; Elsevier/NDU (*Algemeen Dagblad*, *NRC Handelsblad* en een aantal regionale kranten rond Rotterdam) had een marktaandeel van 15,5%; de Perscombinatie (*de Volkskrant*, *Trouw*, *Het Parool*) bereikte ruim 13% van de markt. Drie

grote concerns brengen bijna de helft van de oplage van de dagbladers op de markt.

Op de tijdschriftenmarkt is op concernniveau de alles overheersende marktpositie van de VNU opvallend. Leeftang e.a. hebben in hun studie *De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland* berekend dat dit concern een marktaandeel heeft dat schommelt tussen 64 en 71%. In 1970 was het marktaandeel van de VNU vier keer zo groot als dat van het op één na grootste concern, Kluwer. In 1981 was het aandeel van de VNU op de tijdschriftenmarkt zelfs vijf tot zes keer zo groot als dat van Kluwer.

Nu maken deze cijfers op zich zelf wellicht een dramatische indruk, maar in werkelijkheid is de situatie minder zwart-wit, mede omdat er een groot aantal zelfstandige deelmarkten is. In een vrije-markteconomie zijn deze verschijnselen in feite heel gewoon. Ook andere bedrijfstakken kennen fusies en opheffingen, neergang en groei. Elke markt is in beweging, ook die van kranten en tijdschriften. Dat is maar gelukkig ook. Als het marktmechanisme van vraag en aanbod goed werkt, houdt de pluriformiteit van de pers zo ongeveer gelijke tred met de ontwikkeling van de maatschappelijke verscheidenheid in sociaal, politiek en cultureel opzicht. Deze parallel is onlangs nog eens aangetoond in het onderzoek van Van Cuilenburg en McQuail, *Media en pluriformiteit. Een beoordeling van de stand van zaken*.

Maar het marktmechanisme werkt in de perswereld niet altijd zoals de economische handboeken beschrijven. Om te beginnen bedient het produkt twee markten: de advertentiemarkt en de lezersmarkt. Die twee stemmen om verschillende redenen niet altijd met elkaar overeen. Meer abonnees betekent niet altijd meer advertenties. Bovendien zijn er altijd lezersgroepen die voor een uitgever commercieel niet aantrekkelijk zijn. Ten slotte kunnen er door het commerciële beleid van kapitaalcrachtige ondernemingen monopolieposities ontstaan. In steden en streken van ons land waar slechts één regionale krant verschijnt („one paper cities”) is de openbare informatievoorziening via de pers op dat niveau in feite gemonopoliseerd. En de economische handboeken zeggen ook dat niet alleen voor de consumenten maar zelfs voor de aanbieders zo'n marktsituatie ongezond is. Dat geldt zeker voor de pers.

\* Buitengewoon hoogleraar in de geschiedenis van beleid en bestuur aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en werkzaam bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De pers als massamedium is immers voor de openbare informatievoorziening in onze maatschappij van wezenlijke betekenis. Onze democratie en het functioneren van onze samenleving zijn van die openbare informatievoorziening in hoge mate afhankelijk. De massamedia vertegenwoordigen dus een algemeen belang. Een voorwaarde voor het goed functioneren van het massamedia bestel is dan ook dat de media in hun taak niet worden belemmerd, noch door de overheid en evenmin door bepaalde machten (bankconsortia, vakbeweging, werkgevers) in onze samenleving of daar buiten. Voor de eerste voorwaarde kent onze staatsrechtelijke cultuur het censuurverbod en aan de tweede wordt in onze westerse markteconomie voldaan doordat er verscheidene, onafhankelijk van elkaar bestaande persorganen concurreren.

Deze situatie kan echter gemakkelijk bedreigd worden. Hoe en waardoor blijkt pas als een monopoliepositie een feit is. Dan is het te laat, althans te laat om de situatie nog terug te kunnen draaien. Gezien het algemeen belang dat met het functioneren van de massamedia gediend wordt, is het zaak dat de overheid er voor waakt dat de informatiekanaalen niet, door welke oorzaak of op welke manier dan ook, dichtslibben. Het omroepbestel heeft zij rechtstreeks onder haar controle door het aan de vrije-markteconomie te onttrekken. Voor de publiekrechtelijk beschermde omroep geldt dan ook een toegangsregeling waarvoor de criteria wettelijk zijn vastgelegd. Door getalscriteria (ledenaanhang) poogt de wetgever de maatschappelijke pluriformiteit in de omroep te vangen en door programmacriteria (o.a. het volledig-programma) de mededinging in het bestel te waarborgen.

### Doelstelling van het persbeleid

Veel minder eenduidig is het beleid dat de overheid voor de pers voert. Na de Tweede Wereldoorlog is de regering de pers lange tijd tegemoet gekomen door het scheppen van een gunstig economisch klimaat voor alle persorganen. Maar met de opkomst van de verzorgingsstaat raakte ook hier het principe van de juridische gelijkheid op de achtergrond ten gunste van het maatschappelijke gelijkheidsstreven: financiële overheidssteun voor kranten en opinieweekbladen (voor de democratie als de meest wezenlijke perscategorieën beschouwd) die die steun ook werkelijk nodig hebben. Een bijstandsregeling voor de pers dus, belichaamd in het Bedrijfsfonds voor de Pers. Maar één belangrijke vraag bleef al die tijd onbeantwoord. Biedt overheidssteun

ook de zekerheid dat daarmee het uiteindelijke doel gediend wordt, namelijk het behoud van een onafhankelijke en pluriforme pers?

Verscheidene instanties hebben getracht een oplossing voor dit probleem aan te dragen. De Persraad stelde in 1968 voor om alle voorgenomen persfusies door de rechter te laten toetsen en hem de mogelijkheid te geven een fusie te verbieden. Het toetsingscriterium zou dan moeten zijn of zo'n overeenkomst „zodanig afbreuk zou doen of zou kunnen doen aan de verscheidenheid in het perswezen, dat daardoor de publieke voorlichting in ernstige mate zou worden geschaad”. Ook de SER vond in 1977 dat bij een preventieve toetsing van fusies voor de pers, in vergelijking met andere bedrijfstakken, wellicht strengere normen aangelegd moesten worden, omdat hier specifieke waarden in het geding zijn, zoals de verscheidenheid van berichtgeving en de vrijheid van meningsuiting. Bij persfusies zouden ruimere bevoegdheden voor de overheid wenselijk kunnen zijn.

Nu is het verbieden van een fusie geen eenvoudige zaak. De toetsende instantie zal zich met het vage toetsingscriterium in de hand aan een inhoudelijke beoordeling van een of meer van de fuserende persorganen moeten wagen. Het middel is dan erger dan de kwaal. De discretionaire bevoegdheid (ook van de rechter) zou in het licht van de institutionele vrijheid van meningsuiting niet alleen onverantwoord groot zijn, het oordeel zou navent arbitrair uitvallen. Bovendien roept een fusieverbod in een concreet geval de vraag op wie de krant of het tijdschrift, die om een economische reden zou willen fuseren, financieel op de been houdt. Dat leidt regelrecht naar permanente overheidssteun (verliesdekking) en het is de vraag of dat voor de pers en de vrijheid van meningsuiting wenselijk is. Kortom, een fusieverbod houdt niet automatisch de garantie in dat de desbetreffende persorganen blijven bestaan.

### Nieuw voorstel van de Persraad

De Persraad heeft zich opnieuw in de persfusieproblematiek gestort. In zijn *Advies over de wenselijkheid en de mogelijkheid van een persfusiecontrole-regeling*, onlangs aan de minister van WVC uitgebracht, heeft dit college een poging gewaagd een sluitende regeling tegen ongewenste fusies in elkaar te zetten. Zoals met het advies uit 1968 al het geval was, is er ook thans, maar nu al in de boezem van dit college, grote verdeeldheid over het resultaat ontstaan. Een minderheid van de Raad, „bestaande uit een groot aantal leden”, is niet overtuigd van de wenselijkheid en de praktische uitvoerbaarheid van een fusieregeling voor de pers. Die oppositie viel te verwachten, gezien het feit dat de Raad op zijn eerdere advies uit 1968 heeft voortgeborduurd en de principiële bezwaren die toen rezen ook nu niet heeft kunnen ondervangen.

De regeling komt in hoofdzaak hier op neer. Bij het Gerechtshof in Amsterdam wordt een „persfusiekamer” ingesteld. Bij die instantie moet een voorgenomen fusie „onverwijld” worden aangemeld wanneer de besprekingen tussen de betrokken ondernemingen de verwachting wettigen dat overeenstemming bereikt kan worden. Vervolgens moet de rechter de vraag beoordelen of de conceptovereenkomst „geheel of gedeeltelijk zou kunnen leiden tot een zodanige afbreuk aan de verscheidenheid van het perswezen dat daardoor de publieke voorlichting in ernstige mate zou worden geschaad”. De toetsingscriteria die in deze volzin zijn weggemoffeld, zijn uitermate vaag en leveren arbitraire beslissingen op.

Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wijst er in zijn rapport *Samenhangend mediabeleid* op dat het begrip pluriformiteit of verscheidenheid van de pers slechts normatief kan worden ingevuld. De WRR zou van een uit democratisch oogpunt bevredigende pluriformiteit willen spreken indien relevante politiek-maatschappelijke stromingen in het mediaaanbod vertegenwoordigd kunnen zijn. Daarbij wordt erkend dat de relevantie van een stroming niet exact te bepalen is, maar dat dit een zaak is van het concrete beleid. Bovendien wekt de term „publieke voorlichting” verwarring. Beter is het te spreken van openbare informatievoorziening via de pers.

De regeling is kennelijk gericht op bepaalde categorieën van persorganen, maar dat is nergens duidelijk. Een ernstige juridi-

sche tekortkoming van dit ontwerp is dan ook dat het zich verschuilt achter het begrip „persorgaan” zonder een omschrijving daarvan te geven. Een huis-aan-huis-blad of gratis advertentieblad is ook een persorgaan. Maar die handel in bedrukt papier mag fuseren, als mijn krant er maar buiten blijft. Als de persfusiekamer niettemin tot het oordeel komt dat een fusie tot de bedoelde schade zou leiden, kan zij een onderzoek instellen naar de mogelijkheden om die verscheidenheid te behouden. Daarin betreft de persfusiekamer ook de bestaansmogelijkheden van de desbetreffende ondernemingen indien zij niet zouden fuseren (het gaat hier kennelijk niet om de uiteindelijk bedoelde persorganen). Heeft de fusiekamer in eerste instantie bezwaar, dan kan zij een „openbare berisping” uitspreken en het sluiten van de overeenkomst (voorlopig) verbieden. Dat tussenvonnissen wordt gevolgd door een definitieve uitspraak in de vorm van een nietigverklaring van de concept-fusieovereenkomst, wanneer de rechter na onderzoek de eerder gestelde vraag bevestigend beantwoordt.

Het zal duidelijk zijn dat de persvrijheid in ons land een hachelijke tijd tegemoet gaat als dit voorstel werkelijkheid wordt. Met een technische omwenteling in zet- en drukprocedés in het verschiet zullen veel persbedrijven in de toekomst gedwongen worden de bakens te verzetten. Maar niet alleen om technische en commerciële motieven. Ook om de informatiebehoeften van het publiek op de voet te kunnen volgen. Fusies en bepaalde samenwerkingsvormen kunnen ook een gunstig effect op de persverscheidenheid hebben. De Persraad erkent dit ook, wijzend op fusies waarmee bladen gered werden die anders verdwenen zouden zijn. Gelukkig heeft de overheid toen niet alle kranten die het niet konden redden, met belastinggeld overeind gehouden. Ook wijzen onderzoekgegevens uit dat een monopoliepositie van een krant in een bepaald verspreidingsgebied de openbare informatievoorziening weliswaar kwetsbaar maakt, maar niet per se tot beperking van de berichtgeving en de opinievorming behoef te leiden. Verder kan een concern door een breder economisch draagvlak doorgaans gemakkelijker dan kleinere ondernemingen inspelen op technische vernieuwingen.

Ten slotte nog een staatsrechtelijk bezwaar. De meerderheid van de Persraad geeft er de voorkeur aan de voorgestelde fusiecontrole in handen van de rechter te leggen. Het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting zou daar beter worden gewaarborgd dan bij „een administratieve instantie” als toetsende autoriteit. Hier is sprake van een schijnbare tegenstelling. Een administratieve instantie zou inderdaad niet mogen toetsen, tenzij de overheid bedoeld wordt en dan geschiedt die toetsing onder de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van een minister. Maar gezien de volstrekte vaagheid van de toetsingscriteria zou de handhaving van deze regeling nergens in goede handen zijn. De beleidsmarges voor de rechter zouden staatsrechtelijk gezien ongewensd groot zijn. Ook onder verantwoordelijkheid van de minister blijft diezelfde veel te grote marge bestaan en tevens de kans op (politieke) willekeur. Bovendien is het gevaar groot dat we dan terecht komen in de sfeer van de pseudowetgeving en dat is, waar het gaat om de institutionele vrijheid van meningsuiting, volstrekt ontoelaatbaar. De conclusie van de Persraad dat artikel 10 van het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens zich niet tegen een persfusiecontroleregeling verzet, lijkt mij houdbaar. Maar uit dat artikel volgt eveneens logisch dat de overheid dan wel gehouden is beperkingen en sancties bij wet te regelen. Het kan niet de bedoeling zijn de rechter in deze een samenraapsel van niet gedefinieerde, vage criteria („zodanige afbreuk...”) in handen te geven en hem naar eigen (ook politiek) inzicht te laten handelen. Laat de Persraad daarom eerst sluitende en eenduidige toetsingscriteria uitwerken, tenminste als een preventieve persfusiecontroleregeling noodzakelijk is.

Deze principiële vraag wordt in het advies van de Raad echter niet beantwoord. Ook afgezien daarvan is het duister welke consequenties er uit deze regeling zullen voortvloeien. Daarom lijkt het raadzaam (voorlopig) van een alomvattende fusiecontrole af te zien. Beter is het maatregelen te scheppen die er toe kunnen leiden dat in ieder geval het bestaande persbeleid het beoogde doel bereikt. Dat beleid is er via kredieten en tijdelijke subsidies op gericht economisch zwakke dagbladen en opinieweekbladen op een bevredigend rentabiliteitsniveau te brengen. Uiteindelijk – en daar gaat het juist bij het persbeleid om – wordt daarmee be-

oogd de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van het redactionele produkt veilig te stellen. Economische maatregelen op zich zelf zijn daartoe ontoereikend, slechts beleidsinstrumenten. Een blad dat via overheidssteun uit een verliesgevende positie wordt gehaald, kan voor een andere onderneming een interessant aankoopobject vormen. Bij dit soort praktijken kan gemakkelijk de redactionele zelfstandigheid van het met overheidsfinanciën gesteunde blad in de knel komen. Ook kan een blad, ondanks overheidssteun, na verloop van tijd toch nog opgeheven worden, zoals met het dagblad *De Tijd* en het opinieweekblad *De Nieuwe Linie* is gebeurd. Welnu, om met een redelijke zekerheid te waarborgen dat het beoogde doel van het persbeleid wordt gerealiseerd, dient aan financiële perssteun een aantal voorwaarden te worden gesteld. Deze dienen betrekking te hebben op de redactionele identiteit, zelfstandigheid en onafhankelijkheid van het desbetreffende blad.

Nu is het een ongewenste situatie wanneer de overheid zich met de redactionele identiteit van een blad zou gaan bemoeien. Het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting is juist in de eerste plaats bedoeld als een afweerrecht tegen overheidsingrijpen, zowel individueel als institutioneel (de massamedia). De geschiedenis leert bovendien dat de overheid niet altijd de beste hoedster van de vrijheid van meningsuiting is. De zorg voor de redactionele identiteit heeft de overheid overigens al, wanneer zij een persorgaan financiële steun verleent, onder de verantwoordelijkheid van de meest gereede partijen gebracht: de redactie en de directie. Tot de voorwaarden waaronder financiële steun verleend wordt, behoort de eis van een redactiestatuut. Een redactiestatuut is een overeenkomst tussen uitgever en redactie waarin de identiteit van een blad is vastgelegd en dat de positie van de (hoofd)redactie regelt. Gezien de slechte economische positie waarin de pers is komen te verkeren, blijkt het redactiestatuut minder garanties te bieden dan lange tijd het geval leek. Het is een urgente zaak de effectiviteit van het redactiestatuut als voorwaarde voor overheidssteun te onderzoeken.

De zorg voor de redactionele zelfstandigheid en onafhankelijkheid dient eveneens in het voorwaardenbeleid opgenomen te worden. Elk blad dat een beroep op overheidssteun doet, onderwerpt zich aan de daarbij gestelde voorwaarden die er op gericht zijn dat de steun het beoogde doel dient. Dat is logisch en redelijk. Ook het bewaken van de redactionele zelfstandigheid en onafhankelijkheid dient aan de steunontvangende partijen (waartoe uitdrukkelijk dus ook de redactie behoort) overgelaten te worden. Als toezichhoudende en toetsende instantie is momenteel het Bedrijfsfonds voor de Pers bij uitstek geschikt. Het bestuur van dit fonds behandelt namens de minister van WVC in feite de steunaanvragen en ziet toe op de naleving van de gesloten contracten. Sancties dienen, zoals overigens nu al geldt, te liggen in onmiddellijke stopzetting van de steunoperatie en terugvordering van reeds verleende bedragen.

Het in dit artikel voorgestelde beleid geeft de overheid een bedeutend kleinere taak. In tegenstelling tot de door de Persraad ontworpen fusiecontroleregeling bindt het alleen die bladen die binnen de doelstellingen van het persbeleid vallen. Niets minder en, zolang er in ons land geen Springer-effect dreigt, ook niets meer. Wil de overheid evenwel dit soort monopolioïde effecten bij voorbaat onmogelijk maken – en dat zou dan een extra waarborg voor de institutionele vrijheid van meningsuiting zijn – dan moet de wetgever duidelijk aangeven (in) welke (mate) marktposities of eigendomsverhoudingen in de pers ongewenst, dus verboden, zijn. Dan is vanzelf elke overeenkomst die daarmee in strijd is, onwettig. Geheel denkbeeldig is een Springer-effect in ons land niet. Zo werd in eind 1967 een technisch-commerciële overeenkomst gesloten tussen het Telegraafconcern en de NDU in een overkoepelende NV Unitel. Deze samenwerking werd echter op 1 januari 1972 weer door de partners beëindigd.

Het is te hopen dat de beleidsmakers hun aandacht gaan richten op wat als een wezenlijk belangrijk sluitstuk van het al bestaande (financieel-economische) persbeleid beschouwd kan worden: het behoud van de redactionele zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de door de overheid gesteunde persorganen. Het zal duidelijk zijn dat dit beleid niet noodzakelijkerwijs gericht is op behoud van al het bestaande.

Hans van den Heuvel