

# De compensatieregeling voor dagbladen

De vrijheid van meningsuiting is een van de pijlers van de democratische rechtsstaat. Dit grondrecht wordt vanouds zo geïnterpreteerd dat de overheid slechts bij hoge uitzondering grenzen mag stellen aan de uitoefening ervan. Na de tweede wereldoorlog is bovendien steeds meer aanvaard dat de overheid deze vrijheid actief bevordert. Een van de middelen daartoe is het beleid ten aanzien van de gedrukte media, dat gericht is op instandhouding van een zekere verscheidenheid aan persorganen. In dit artikel wordt het recente steunbeleid voor dagbladen geëvalueerd. De auteurs achten de resultaten van het experiment met de in 1981 voor drie jaren ingevoerde compensatieregeling zodanig dat voortzetting daarvan gewenst is. Tevens concluderen zij dat participatie van de pers in de opbrengsten van uitbreiding van de etherreclame een gevaar voor persverscheidenheid kan inhouden.

**DRS. L.H.A. LICHTENBERG\* – DRS. P.P.M. DE ROIJ\*\***

## Motieven

Het treffen van maatregelen tot behoud van een pluriforme pers is in ons land geleidelijk aan steeds meer tot de zorgplicht van de overheid gerekend. Dit naar analogie van de overheidsbemoeyenis met andere terreinen van het maatschappelijke leven. De discussie over overheidssteun aan de pers werd in de loop der tijd intensiever naar de mate waarin zich concrete gevallen voordeden waarin een krant of een tijdschrift geheel of ten dele dreigde te verdwijnen, al dan niet mede als gevolg van een fusie. Het dreigende verdwijnen van een blad gaf meer dan eens aanleiding tot felle pleidooien en soms ook demonstraties van onder meer journalisten en lezers om steun te krijgen voor het (onafhankelijke) voortbestaan van het blad. Te denken valt aan *De Maasbode*, *Het Centrum*, *Nieuwe Rotterdamse Courant* en *Algemeen Handelsblad*, *Het Vrije Volk* als landelijk dagblad, *Nieuw Utrechts Dagblad*, *Limburgs Dagblad*, dagblad *De Tijd*, *Trouw* en de z.g. Kwartetbladen, *Het Vaderland*, *Dagblad van het Oosten*, *Noord-hollands Dagblad*, en het weekblad *Haagse Post*. Mettertijd nam het aantal voorstanders van financiële overheidssteun aan de pers toe.

Aan de behoefte aan een steunbeleid voor de pers ligt de vrees ten grondslag dat als uitingsmogelijkheden via de pers verdwijnen de informatievoorziening en opinievorming verschralen. Immers, gaten die op dit gebied in het perslandschap ontstaan, worden vaak in het geheel niet of slechts gedeeltelijk opgevuld, ook niet door andere media 1). Een zekere mate van overheidsbemoeyenis met de pers wordt gemotiveerd uitgaande van (veranderde) opvattingen over de rol van de overheid met betrekking tot de grondrechten in het algemeen en – in dit geval meer in het bijzonder – het grondrecht van de vrije meningsuiting. Naast de plicht van de overheid zich te onthouden van inbreuken op deze vrijheid en de plicht hieraan bepaalde grenzen te stellen vanwege andere grote belangen, is na de tweede wereldoorlog aan de overheid tevens de taak toegedacht die vrijheid te bevorderen 2).

Deze beide overheidsplichten – onthouding en zorg – zijn in zekere zin aan elkaar tegengesteld, maar liggen ook

in het verlengde van elkaar. Immers, de onthoudingsplicht heeft ook steeds tot doel gehad een vrije discussie tussen pluriforme meningen te entameren. Hoe de zorgplicht van de overheid voor de uitingsvrijheid in de afgelopen decennia gestalte heeft gekregen, wordt in de volgende paragraaf beschreven.

## Vormen van steun

De bijzondere betekenis van de pers voor de uitingsvrijheid gaf de overheid reeds lang geleden aanleiding maatregelen te treffen ter verbetering van de financiële omstandigheden waaronder persorganen die functie voor de samenleving vervullen. De oudste min of meer nog steeds bestaande vorm van financiële overheidssteun aan de pers zijn de z.g. *generieke* financiële maatregelen 3). Deze vorm van steunverlening, die tot begin jaren zeventig het persbeleid in overwegende mate karakteriseert, onderscheidt zich van andere steunvormen doordat ze tot doel

\* Secretaris van het Bedrijfsfonds voor de Pers en van de Persraad.

\*\* Tot 1 november jl. wetenschappelijk onderzoekmedewerker bij het Economisch Instituut Tilburg, thans als beleidsmedewerker van het Kontaktorgaan Landelijke Organisaties van Ziektekostenverzekeraars (KLOZ) werkzaam bij NV Interpolis te Tilburg.

1) De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid legde in zijn rapport aan de regering over een samenhangend mediabeleid bij de bespreking van dit vraagstuk er de nadruk op dat media slechts in beperkte mate functies van elkaar overnemen, doordat elk medium zijn specifieke hoedanigheden heeft en zijn hiermee samenhangende sterke en zwakke punten. De WRR merkte dit als een belangrijk punt van overweging voor het overheidsbeleid aan. WRR, *Samenhangend mediabeleid*, Den Haag, 1982, blz. 21.

2) Zie hierover J.M. de Meij, *Overheid en uitingsvrijheid*, WRR voorstudies en achtergronden M1, Den Haag, 1982.

3) Nadere gegevens over de afzonderlijke vormen van overheidssteun aan de pers zijn gegeven in L. Lichtenberg, *Financiële overheidssteun en ontwikkelingen in de pers in Nederland*, *Massacommunicatie*, jg. 6, nr. 5-6, december 1978, blz. 175-186; idem, *Het persbeleid van de overheid*, *Intermediair*, jg. 16, nr. 37, 12 september 1980; en idem, *Overheid en pers*, *ESB*, 1 september 1982, blz. 121-136.

heeft het algemene financieel-economische klimaat van de persbedrijfstak of van een sector daarbinnen te verbeteren. Bij het generieke beleid worden de verschillen in (economische) positie van de afzonderlijke persorganen binnen de bedrijfstak of sector niet in aanmerking genomen.

Tot dit beleid behoren algemene subsidies ten behoeve van opleiding en onderwijs, preferentiële fiscale maatregelen, gereduceerde tarieven voor telex, telefoon en vervoer per post en per spoor, een tegemoetkomend prijsbeleid en – althans vooral gedurende de eerste drie jaren – de in 1967 ingevoerde etherreclame-compensatieregeling. Deze laatstgenoemde regeling, niet de verwarren met de latere compensatieregeling voor dagbladen waarop in dit artikel meer in het bijzonder wordt ingegaan, werd als tijdelijke maatregel geïntroduceerd om de pers in de gelegenheid te stellen zich aan de concurrentie van etherreclame aan te passen. In de jaren 1967 t/m 1969 ontvingen dagbladen, tijdschriften en nieuwsbladen op basis van deze regeling uitkeringen waarvan de hoogte werd bepaald door enerzijds de mate waarin zij schade door de invoering van de etherreclame hadden geleden en anderzijds de totale omvang van de hiervoor jaarlijks beschikbare financiële middelen, te weten maximaal 40% van de netto opbrengsten van de etherreclame.

Aan het einde van de jaren zestig werd vooral door de vele fusies en concentraties in de dagbladpers 4) in toenemende mate duidelijk dat de doelstelling van handhaving van persverscheidenheid op onvoldoende wijze met deze louter generieke benadering kon worden gediend. Toen de overheid in 1970 met het oog op de benarde financiële positie van persorganen besloot de etherreclame-compensatieregeling opnieuw tijdelijk voort te zetten, verkreeg de regeling dan ook een enigszins andere opzet: naast generieke aspecten kreeg zij tevens een aantal min of meer gerichte aspecten.

De regeling werd nu beperkt tot dag- en nieuwsbladen. De helft van het totale compensatiebedrag per jaar werd als voorheen uitgekeerd aan bladen naar de mate waarin zij schade door de etherreclame hadden geleden. De andere helft kwam ten goede aan bladen die voor hun advertentie-omzet in hoge mate op landelijke adverteerders waren aangewezen en die de achteruitgang in het nationale advertentievolume – voor zover veroorzaakt door de etherreclame – niet anderszins hadden weten te compenseren. Met deze aanvullende gerichte benadering werd voor het eerst – enigermate en nog aarzelend – de weg betreden van *gerichte* overheidssteun aan de pers. Voor deze vorm van steun zijn maatregelen karakteristiek die afzonderlijke persorganen op basis van hun individuele (ongunstige) economische positie ten goede komen. De aanzet tot deze weg werd mede gegeven op advies van een interdepartementale commissie, de Commissie Concentratie-tendensen in de pers (Commissie-Verhoeve).

De aanhoudende verslechtering van de economische positie van dagbladen in die periode en een daarmee gepaard gaande voortzetting van de fusie- en concentratie in deze sector 5), noopten de overheid deze weg verder af te tasten. Met name het verdwijnen van bepaalde kranten als zelfstandige redactionele eenheden en de forse daling in het aantal zelfstandige dagbladondernemingen 6) brachten grote beroering teweeg en versterkten de roep om een gerichte benadering van de problematiek. Dit leidde tot het principe-besluit van het kabinet-Biesheuvel in november 1971 een Bedrijfsfonds voor de Pers in te stellen. Na advies van een daartoe ingestelde commissie, de Commissie Bedrijfsfonds voor de Pers (Cie.-Roos) werd de stichting Bedrijfsfonds formeel in september 1974 opgericht. Het Bedrijfsfonds voorziet sedertdien in de mogelijkheid van financiële steunverlening op individuele aanvraag van noodlijdende of marginale exploitaties van dagbladen, nieuwsbladen of opinieweekbladen. Op dit gebied vervult het fonds een vangnetfunctie: deze steunmogelijkheid staat slechts open voor die bladen die niet of niet afdoende langs andere wegen kunnen worden geholpen. Van deze mogelijkheid is tot op heden een bescheiden gebruik gemaakt, getuige het feit dat sedert de instelling van het Be-

drijfsfonds tot op heden aan 13 afzonderlijke persorganen financiële bijstand is verleend voor een bedrag van in totaal ruim f. 17,6 mln. 7).

De *Medianota* van minister Van Doorn van CRM van maart 1975 onderstreepte het belang van een gerichte aanpak van het financiële steunbeleid voor de pers. Daarbij werd het Bedrijfsfonds voor de Pers als een van de hoekstenen van het persbeleid aangemerkt. Volgens deze *Medianota* verscherpen generieke steunmaatregelen juist de ongelijke posities van persorganen in het economische en commerciële vlak, omdat die maatregelen aan alle persorganen of aan alle bladen binnen een bepaalde perssector ten goede komen, dus ook aan bladen die zich in een gunstige economische situatie bevinden. Het toenmalige kabinet meende derhalve geen verdere generieke maatregelen te moeten treffen, maar zijn streven tot ondersteuning van de pers te moeten richten op die persorganen die deze hulp het meest nodig hebben. In het kader van een beleid gericht op pluriformiteit van de pers zou de concurrentie tussen persorganen moeten worden bevorderd en wel zodanig, dat ongelijke posities en invloeden op het economische en commerciële vlak zoveel mogelijk gecompenseerd of genivelleerd worden. Daartoe werd in de *Medianota* uitbreiding van de financiële steun uit het Bedrijfsfonds bepleit, onder meer met een compensatieregeling voor dagbladen.

Het uitwerken van een dergelijke regeling en de uitvoering daarvan werden opgedragen aan het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers. Het bestuur koos in de opzet voor een *gericht-generieke* benadering. Een dergelijke benadering houdt in dat in beginsel aan alle persorganen in gelijke omstandigheden steun wordt geboden, maar is in haar uitwerking in het bijzonder gericht op bladen die deze steun het meeste nodig hebben. Deze opzet veronderstelt dat dagbladen doorgaans door vergelijkbare factoren verlieslijdend worden. In die omstandigheden, zo redeneerde het bestuur, zou objectivering van de financiële steun door vaste regels te hanteren voor alle bladen in vergelijkbare situaties wellicht voorkeur verdienen boven een louter gerichte steunverlening. Gerichte steun zou voorshands als aanvulling en als vangnet mogelijk moeten blijven.

4) Een overzicht van de belangrijkste fusies en concentraties in de dagbladpers gedurende de periode 1946-1975 wordt gegeven in bijlage 1 van de *Nota over het massamedia-beleid*, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 353, nr. 1-2.

5) Zie onder meer het volgende citaat over de nadelige werking van de etherreclame compensatieregeling uit een rede van A. van der Zwan voor de jaarlijkse algemene vergadering van de Vereniging De Nederlandse Dagbladpers op 30 september 1981: „De bedragen die uit de ether-compensatieregeling aan met name grote dagbladondernemingen ten goede zijn gekomen, blijken achteraf – door de resulterende opeenhoping van liquiditeiten – een niet geringe impuls aan de concentratie en concernvorming te hebben gegeven”. Zijn rede is onder de titel *De pers en de particuliere ondernemingswijze* gepubliceerd in *Massacommunicatie*, jg. 9, nr. 5, oktober 1981, blz. 192.

6) De concentratie wordt geïllustreerd door de navolgende gegevens over aantallen dagbladtitels, eigen hoofdredacties en zelfstandige dagbladondernemingen 1966-1981 (bron: advies Persraad d.d. 26-3-1981, *Staatscourant*, 1981, nr. 86):

	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1981 (maart)
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

7) Eind 1985 stond van dit bedrag f. 14,2 mln. aan kredieten uit. Op dat tijdstip was voor gerichte financiële bijstand uit het Bedrijfsfonds bijna f. 36 mln. beschikbaar (*Jaarverslag Bedrijfsfonds voor de Pers over 1985*, Rijswijk, 1986).

## Onderzoek

Het onderzoek naar een mogelijke compensatieregeling werd in opdracht van het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers uitgevoerd door het Economisch Instituut Tilburg (EIT) 8). In de nota over het massamedia beleid van maart 1975 koppelde de regering de gedachte over de regeling aan de veronderstelling dat de exploitatiepositie van dagbladen met name beïnvloed wordt door de concurrentiepositie van deze bladen op de advertentiemarkt 9). De stelling werd geponeerd dat bladen met een naar verhouding geringe betaalde oplage en een grote geografische spreiding van abonnees een zwakke concurrentiepositie op de advertentiemarkt innemen.

Uitgaande van deze stelling werd de eerste fase van het onderzoek naar een mogelijke compensatieregeling gericht op een kwantitatieve analyse van de verschillen in rentabiliteit tussen de Nederlandse dagbladexploitaties. De in het onderzoek verrichte analyses leverden verklaringen op voor verschillende afzonderlijke kosten- en opbrengstfactoren. De oplage en verspreiding van een dagblad bleken de belangrijkste verklarende factoren te zijn. De gevonden samenhangen konden echter geen voldoende verklaring bieden voor de totale omvang van de verliezen of winsten van dagbladen. Verder onderzoek bracht aan het licht dat een combinatie van de factoren oplage en geografische verspreiding inderdaad het exploitatieresultaat van dagbladen in belangrijke mate bepaalt. De gevonden statistische samenhangen leverden echter, evenals in het voorgaande onderzoek, geen voldoende verklaring voor de totale verlies- en winstpositie van dagbladen.

De onderzoeksresultaten waren niettemin zodanig dat besloten werd een gericht-generieke compensatieregeling uit te werken waarin de omvang van de steun zou afhangen van de factoren oplage, geografische spreiding en papierverbruik voor redactionele pagina's. Een dergelijke regeling zou de meeste steun doen toevloeien naar verlieslijdende dagbladen en bovendien naar de bladen met de grootste verliezen. De verlieslijdende bladen die niet voor de regeling in aanmerking zouden komen, bevonden zich ten opzichte van de groep van wel te steunen verlieslijdende bladen (gemiddeld) in een minder ongunstige positie. De winstgevende bladen die binnen de grenzen van de regeling zouden vallen, waren bladen met relatief geringe winsten. De formule van de regeling was zodanig gekozen dat van de bladen die voor de regeling in aanmerking zouden komen, juist de bladen met relatief geringere oplagen en lagere dekkingspercentages in beginsel een naar verhouding hogere uitkering zouden ontvangen. Het bestuur van het Bedrijfsfonds merkte de ontworpen regeling aan als voorshands de meest passende regeling die zover mogelijk tegemoet zou komen aan de bedoelingen van de *Medianota* van 1975.

Het Bedrijfsfondsbestuur adviseerde de toenmalige minister van CRM de ontworpen gericht-generieke regeling met ingang van 1981 in te voeren voor een experimentele periode van vijf jaar en deze alleen open te stellen voor verlieslijdende dagbladen 10). De minister nam dit advies over, maar beperkte voorshands de duur tot drie jaar (1981, 1982 en 1983). Op advies van het bestuur opende hij tevens de mogelijkheid de criteria jaarlijks bij te stellen. Dit laatste zou gewenst kunnen zijn met het oog op de resultaten van verder onderzoek naar de mogelijkheden tot verfijning van de regeling en veranderingen in de economische omstandigheden in de bedrijfstak. De minister kondigde tevens aan dat, afhankelijk van de ervaringen met de regeling, de werkingsduur zou kunnen worden verlengd tot vijf jaar. De kosten van de regeling werden op grond van definitieve exploitatiegegevens van de bedrijfstak over de jaren 1976 t/m 1979 alsmede voorlopige gegevens over 1980 begroot op f. 15 mln. per jaar. De minister besloot op advies van het Bedrijfsfondsbestuur dit bedrag expliciet in de regeling te laten opnemen als zijnde het maximaal uit te keren compensatiebedrag per jaar.

De regeling over 1981 trad begin 1983 in werking 11).

Ten behoeve van een evaluatie van de regeling over 1981 alsmede ter voorbereiding van de regeling voor volgende boekjaren, vond begin 1984 een enquête plaats onder alle dagbladen 12). Aan de hand van de ervaringen met de regeling over het eerste jaar alsmede de resultaten van deze enquête werd de regeling op enige punten bijgesteld. Het Bedrijfsfondsbestuur adviseerde de minister de regelingen over 1982 en 1983 tegelijk in te voeren ten einde de discrepantie die inmiddels ontstaan was tussen het tijdstip van de uitkeringen en de boekjaren waarop ze betrekking hadden enigermate in te lopen 13). De regeling over 1982 en 1983 trad in november 1984 in werking 14).

## Resultaten

De criteria van de regeling over 1981, 1982 en 1983 voorzagen in uitkeringen aan dagbladen:

- waarvan de exploitatie over 1981 resp. 1982 of 1983 volgens bepaalde richtlijnen verlieslijdend was;
- die in de Nederlandse taal in Nederland worden uitgegeven en worden geredigeerd op basis van een tussen de uitgever en de redactie van het dagblad gesloten (hoofd)redactie-statuuat;
- waarvan de exploitatie in administratief-organisatorische zin als een zelfstandige eenheid kon worden onderscheiden;
- met de gemiddelde betaalde oplage aan het begin van het desbetreffende jaar van ten hoogste 150.000 (voor de regeling over 1981) en ten hoogste 155.000 (1982 en 1983);
- met een spreidingsdichtheid 15) aan het begin van het

8) Zie A.C.W. Lensen en G.J. van der Pijl, *Rentabiliteitsonderzoek Nederlandse dagbladen*, Tilburg, december 1976; R. Bannink en G.J. van der Pijl, *De exploitatiestructuur van dagbladondernemingen*, *Massacommunicatie*, jg. 6, nr. 5-6, december 1978, blz. 169-174; G.J. van der Pijl, *Mogelijke compensatieregelingen ten behoeve van de Nederlandse dagbladen*, Tilburg, mei 1977; idem, *Een ontwerp compensatieregeling voor Nederlandse dagbladen*, Tilburg, november 1979; en idem, *De ontwerp-compensatieregeling voor dagbladen nader bekeken*, Tilburg, december 1981.

9) *Nota over het massamedia beleid*, blz. 25.

10) Advies d.d. 14 april 1980 en Nader advies d.d. 27 november 1981 van het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers aan de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk over een compensatieregeling voor dagbladen; jaarverslagen van het Bedrijfsfonds voor de Pers over 1980 en 1981. In bijlage 1 bij het nader advies is een uitvoerig overzicht opgenomen van de verschillende stappen in het onderzoek naar de compensatieregeling. In dat advies werd aanbevolen de regeling alleen voor verlieslijdende dagbladen open te stellen, omdat er anders wellicht veel geld naar winstgevende bladen zou toevloeien en omdat juist gelet op het experimentele karakter van deze regeling veel ervoor te zeggen zou zijn, de kosten hiervan zoveel mogelijk te beperken.

11) Besluit Compensatieregeling Dagbladen, *Nederlandse Staatscourant*, 17 januari 1983, nr. 11.

12) Aan deze enquête, uitgevoerd door het Economisch Instituut Tilburg en het accountantskantoor Klynveld Kraayenhof en Co., werd meegewerkt door 46 van de op dat moment naar de definities van de compensatieregeling gemeten 47 zelfstandige dagbladen. Gegevens werden verzameld over de boekjaren 1981 en 1982.

13) Advies d.d. 4 september 1984 van het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers aan de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur over de toepassing van de Compensatieregeling voor Dagbladen over 1982 en 1983, *Jaarverslag Bedrijfsfonds voor de Pers over 1984*, Rijswijk 1985, bijlage 5.

14) Compensatieregeling voor dagbladen over 1982 en 1983, *Nederlandse Staatscourant*, 12 november 1984, nr. 221.

15) Onder spreidingsdichtheid werd verstaan het percentage van de totale oplage van een dagblad verkocht op de thuismarkt van het blad vermenigvuldigd met het dekkingspercentage op de thuismarkt. Het dekkingspercentage op de thuismarkt werd in de regeling over 1982 en 1983 uiteindelijk gedefinieerd als de betaalde oplage op de thuismarkt gedeeld door het totale aantal huishoudens (in 1983: het aantal particuliere PTT-afgiftepunten) in het betrokken gebied. De thuismarkt van een dagblad werd daarbij omschreven als het nodale gebied waarin dat blad zijn hoogste betaalde oplage heeft plus de daaraan grenzende nodale gebieden (en de eventueel op hun beurt aan deze gebieden grenzende nodale gebieden) waarin het dekkingspercentage niet lager is dan 85% van het dekkingspercentage in het nodale gebied waarin het blad zijn hoogste betaalde oplage heeft.

desbetreffende jaar van ten hoogste 0,25 (1981), ten hoogste 0,40 (1982) en ten hoogste 0,35 (1983);

- waarvan de redactionele inhoud voor ten minste 40% voor de eigen zelfstandige redactie is vervaardigd (1981) dan wel waarvan de personele kosten ten minste 30% van de totale personele redactiekosten hebben bedragen (1982 en 1983).

De compensatie-uitkeringen werden verstrekt in de vorm van een financiële bijdrage à fonds perdu.

De hoogte van de uitkeringen werd berekend uitgaande van de volgende grenzen. De som van de compensatie-uitkeringen mocht per jaar niet hoger zijn dan 75% van het totaal van de geleden verliezen van de desbetreffende bladen. Daarnaast kon de uitkering per blad maximaal 75% van het verlies van dat blad over het desbetreffende jaar bedragen. Deze beide grenzen van 75% werden gesteld om het streven van de dagbladen naar een kostendekkende exploitatie, niet te doen verzwakken. De grens van 75% van het gezamenlijke verlies diende er tevens toe te voorkomen dat de hoogte van de afzonderlijke compensatiebedragen overwegend zou worden bepaald door de grens van 75% van het per blad geleden verlies. Daardoor zou dan eveneens de formule op basis waarvan de uitkeringen per blad zijn berekend, ook niet meer bepalend zijn voor de hoogte van elke uitkering. Bij de vaststelling van de compensatiebedragen werd verder uitgegaan van een derde grens: het reeds genoemde beschikbare budget van f. 15 mln. per jaar.

Elke uitkering werd voorts verleend op voorwaarde van uitvoering van een project gericht op structurele verbetering van de exploitatiepositie van het betrokken dagblad. De uiteindelijke beslissing over de - bij het Bedrijfsfondsbestuur ingediende - compensatie-aanvragen werd door de minister van WVC op advies van dat bestuur genomen.

Blijkens de uitkomsten van de in 1984 gehouden enquête voldeden 10 dagbladen aan de voor 1981 gestelde criteria. Hiervan dienden 9 dagbladen een aanvraag in. De toelatingsvoorwaarden voor 1982 werden zodanig vastgesteld dat over dat jaar 15 bladen voor de regeling in aanmerking konden komen. Dertien bladen dienden metterdaad aanvragen in. Daarvan werd één aanvraag ingetrokken en één aanvraag afgewezen. Over 1983 werd een zelfde aantal aanvragen ingediend (13) en gehonoreerd (11).

De keuze van de grenswaarden voor de betaalde oplage en de geografische verspreiding leidde ertoe dat voor 1981 van het totaal aantal verlieslijdende bladen 67% binnen de toelatingsvoorwaarden van de regeling viel. Voor 1982 bedroeg dit percentage 83. Van het totaal aantal binnen de grenzen vallende bladen was in 1981 77% en in 1982 75% verlieslijdend (zie tabel 1) 16).

Het onderscheidend vermogen van de gehanteerde criteria blijkt eveneens wanneer de exploitatieresultaten van de bladen in beschouwing genomen wordt (17). Uit tabel 2 blijkt dat het gemiddelde resultaat van de verlieslijdende bladen die binnen de regeling vielen, slechter was dan dat

Tabel 1. Aantallen dagbladen binnen resp. buiten de grenzen van de regeling (V = verlieslijdend, W = winstgevend en T = totaal)

	1981			1982			1983 a)		
	V	W	T	V	W	T	V	W	T
Dagbladen binnen de toelatingsgrenzen	10	3	13	15	5	20	16	5	21
Dagbladen buiten de toelatingsgrenzen	5	28	33	3	23	26	2	23	25
Totaal	15	31	46	18	28	46	18	28	46

a) Schatting uitgaande van exploitatie-gegevens over 1982.

Bron: Advies d.d. 8 juli 1986 van het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers aan de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur over mogelijke voortzetting van de Compensatieregeling voor dagbladen.

Tabel 2. Exploitatieresultaten van dagbladen in procenten van de omzet (V = verlieslijdend, W = winstgevend en T = totaal)

	1981		1982	
	V	W	V	W
Dagbladen binnen de toelatingsgrenzen	- 14	3	- 12	9
Dagbladen buiten de toelatingsgrenzen	- 13	14	- 4	15
Totaal	- 14	13	- 10	14

Bron: Rapporten van het Economisch Instituut Tilburg inzake het onderzoek dat het instituut in opdracht van het Bedrijfsfonds voor de Pers heeft uitgevoerd in het kader van de evaluatie van de compensatieregeling voor dagbladen en met name P.P.M. de Roij, *Achtergronden en resultaten*, juli 1986.

Tabel 3. Compensatie-uitkeringen 1981, 1982 en 1983 per dagblad

	1981	1982	1983	Totaal
Arnhemse Courant	1.899.000	839.250	1.152.750	3.891.000
Het Binnenhof	1.576.350	1.587.750	876.750	4.040.850
Leidse Courant	701.423	670.441	859.631	2.231.495
Goudsche Courant			840.084	840.084
Rotterdams Nieuwsblad	2.595.397	2.993.206	3.850.996	9.439.599
Nieuwe Noordhollandse Courant		411.572	591.103	1.002.675
De Courant				
Nieuws van de Dag	1.665.039			1.665.039
Rijn en Gouwe		468.000	386.250	854.250
Het Parool	2.009.605	2.069.619	2.872.812	6.952.036
Trouw	3.405.750	4.171.058	1.249.500	8.826.308
Twentsche Courant	310.875	304.917		615.792
De Waarheid	836.561	796.086	999.581	2.632.228
Winschoter Courant		688.101	532.308	1.220.409
Totaal	15.000.000	15.000.000	14.211.765	44.211.765

Bron: Adviezen d.d. 22 november 1985 en 13 mei 1986 van het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers aan de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur inzake uitvoering van de compensatieregeling voor dagbladen over 1982 en 1983.

van de overige verlieslijdende bladen. De winstgevende bladen buiten de grenswaarden van oplage en spreidingsdichtheid bevonden zich gemiddeld in een aanmerkelijk betere rendementspositie dan de winstgevende bladen binnen deze grenswaarden. Ter vergelijking met de totale exploitatieverliezen resp. -winsten kan ten slotte worden aangetekend dat het gezamenlijke exploitatieresultaat van de verlieslijdende bladen die voor de regeling in aanmerking kwamen, in 1981 80% en in 1982 zelfs 90% van de totale verliezen bedroeg. Het aandeel van de winstgevende bladen binnen de toelatingsgrenzen in de totale winst van de winstgevende bladen bedroeg in 1981 slechts 1% en in 1982 7%.

De op basis van de compensatieregelingen verstrekte uitkeringen per dagblad worden weergegeven in tabel 3. Met de uitgekeerde bedragen kregen de dagbladen over 1981 gemiddeld 59,2%, over 1982 gemiddeld 55,7% en over 1983 gemiddeld 59,5% van hun exploitatieverlies gecompenseerd. Uit tabel 3 blijkt dat het beschikbare budget bepalend is geweest voor het bedrag aan uitkeringen over de eerste twee jaren. Zou, met andere woorden, deze bud-

16) Het is niet mogelijk voor het jaar 1983 soortgelijke berekeningen uit te voeren omdat geen vergelijkbare exploitatiegegevens over dat jaar ter beschikking staan. De niettemin in tabel 1 opgenomen aantallen dagbladen voor 1983 zijn, zoals ook bij de tabel is vermeld, gebaseerd op de exploitatiegegevens van bladen over 1982. De aanpassing van de hoogte van de toelatingsgrenzen voor 1983, met name de aanpassing met betrekking tot de hoogte van de spreidingsdichtheid, komt volledig voort uit wijzigingen in de gehanteerde definities.

17) Zie de evaluatierapporten van het EIT over de compensatieregeling: P.P.M. de Roij, *Achtergronden en resultaten*, Tilburg, juli 1986; P. van den Heuvel, *Exploitatie van dagbladen in Nederland*, Tilburg, juli 1986; en P.P.M. de Roij, *De compensatieregeling in perspectief*, Tilburg, juli 1986.

gettaire beperking niet zijn gesteld, dan zou meer zijn uitgekeerd.

Uit deze gegevens valt af te leiden dat de dagbladers in de jaren 1981 en 1982 blijkbaar in een slechtere economische positie verkeerde dan in de jaren op basis waarvan de kosten van de regeling werden begroot. Na 1975, het jaar waarin het voorstel voor een compensatieregeling voor dagbladen werd geïntroduceerd, is de dagbladers met een aantal negatieve economische ontwikkelingen geconfronteerd. Met name de daling van het advertentievolume vanaf 1980 en de negatieve ontwikkeling van de betaalde oplage vanaf 1981 legde een zware druk op de exploitatieresultaten 18). Vanaf 1983 tekent zich weliswaar een licht rendementsherstel af, eveneens tot uiting komend in de som van de uitgekeerde compensatiebedragen, het aantal bladen dat een verlieslijdend of marginaal bestaan leidt blijft blijkens informatie van de bedrijfstak zelf evenwel nog aanzienlijk 19). Een gezonde exploitatie is een belangrijke voorwaarde voor het zelfstandig kunnen (blijven) voortbestaan van bladen. Concentratie binnen de dagbladers heeft met name plaatsgevonden aan het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig. Na 1975 is duidelijk sprake van een stabilisatie 20). Gezien de nog steeds structureel slechte exploitatiepositie van een deel van de dagbladers is het gevaar van een verdergaande concentratie echter nog bepaald aanwezig.

Op dit moment is bijna driekwart van alle dagbladtitels in concernverband opgenomen. Het is dan ook geenszins verwonderlijk dat het merendeel van de compensatieuitkeringen over 1981, 1982 en 1983 ten goede is gekomen aan dagbladen in concernverband. Over die jaren te zamen is 38,3% van de totale compensatie van ruim f. 44 mln. terechtgekomen bij dagbladen van concerns die in het jaar waarop de uitkeringen betrekking hadden, winstgevend waren. Aan concerns die over de volledige periode van twee of drie jaren winstgevend waren, is 19,5% van het totale compensatiebedrag verstrekt. Hierbij zij aangekend dat de mogelijkheid van uitkeringen aan (winstgevend) concerns voortvloeit uit de regels voor de financiële steun uit het Bedrijfsfonds in het algemeen, waarvoor bladen waarvan de continuïteit bedreigd wordt, in aanmerking kunnen komen ongeacht het feit of ze tot een concern behoren. Bovendien is de compensatieregeling mede ingevoerd om te bevorderen dat concerns verlieslijdende titels in stand te houden die anders wellicht worden opgeheven. De compensatieregeling is uitgaande van haar hoofddoel – behoud van de bestaande pluriformiteit – er mede op gericht concerns te bewegen de uitgave van verlieslijdende bladen voort te zetten. Tevens beoogt de regeling een prikkel te geven tot verbetering van de exploitatiepositie van dagbladen, dus ook van dagbladen in concernverband, gegeven onder meer het feit dat op grond van de regeling een compensatie kan worden verstrekt tot maximaal 75% van het verlies van elk afzonderlijk blad.

Uit het onderzoek naar de werking van de regeling over 1981, 1982 en 1983 kwam eveneens naar voren dat de eis dat bij compensatie-aanvragen een project gericht op een structurele verbetering van de exploitatie moet worden overgelegd, een stimulerende werking heeft gehad 21). In dat verband zijn resp. worden maatregelen uitgevoerd gericht op werving van lezers en advertenties, kostenbesparingen (mede door automatisering, vernieuwing van zettens- of drukapparatuur) en verbetering van het journalistieke product b.v. door aanpassing van de redactionele formule.

## Bespiegelingen

Het Bedrijfsfondsbestuur heeft onlangs in een advies aan de minister 22) erop gewezen dat de onderzoeksresultaten naar de werking van de compensatieregeling de veronderstellingen bij het opzetten van dit experiment in hoofdzaak hebben bevestigd. De ervaringen zijn thans evenwel nog te beperkt om een verantwoord besluit te nemen of de experimentele regeling al dan niet kan worden

omgezet in een definitieve. In dit verband zijn fundamentele vraagpunten aan de orde die het noodzakelijk maken dat eerst een evenwichtige politieke en bestuurlijke discussie en afweging plaatsvinden, aldus het Bedrijfsfondsbestuur. Gelet op de werking van de regeling tot dusver verklaarde het bestuur in dat advies het wel alleszins verantwoord te achten het experiment twee jaar voort te zetten en wel voor de boekjaren 1985 en 1986. De minister heeft inmiddels besloten deze aanbeveling over te nemen. Tot de fundamentele vraagpunten die in dit kader moeten worden overwogen behoort de vraag naar de positie van de regeling in het mediabeleid van de overheid als geheel. Als bijdrage aan de discussie hierover wordt deze positie – bij wijze van conclusie – kort besproken.

De beschreven accenten in het overheidsbeleid voor de pers – van generiek naar gericht en gericht-generiek – hebben vooral tot doel het bieden van bescherming van een pluriforme pers door middel van het aanreiken van financiële middelen tot behoud van persorganen. Mede onder invloed van de komst van nieuwe audiovisuele media tekent zich de laatste jaren een nieuw accent in het overheidsbeleid af. Een belangrijke aanzet daartoe werd in augustus 1982 gegeven door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn rapport aan de regering over een samenhangend mediabeleid.

De WRR bracht daarin het standpunt naar voren dat de beste waarborg voor pluriformiteit van de pers gelegen is in een pers die op eigen benen kan staan. In het persbeleid van de overheid zou in eerste instantie moeten worden gekoerst op het vermogen van bedrijven zich aan nieuwe omstandigheden aan te passen. Naar de mening van de WRR is het hiervoor nodig dat de pers tegenover het dreigend verlies aan reclame-inkomsten door de mogelijke verruiming van ether- en kabelreclame meer exploitatiemogelijkheden in de mediamaarkt worden geboden. Het financiële steunbeleid voor de pers zou volgens de WRR een aanvullende rol dienen te spelen.

De daaropvolgende *Medianota* van het kabinet-Lubbers van augustus 1983 en het latere wetsvoorstel *Mediawet* van dat kabinet gingen op deze door de WRR ingeslagen weg voort door onder andere het scheppen van een aantal mogelijkheden ter stimulering van de pers voor te stellen. Zo zou de pers gelegenheid moeten krijgen te participeren in lokale omroep, individuele abonnee-tv, Teletekst, kabelkrant en kabeltekst. Daarbij werd ook een aanvullende en enigszins groeiende rol voor het Bedrijfsfonds gezien. Het Regeerakkoord van het kabinet-Lubbers II en het dienovereenkomstig aangepaste wetsvoorstel *Mediawet* voegden onlangs aan deze lijn nog de mogelijkheid toe uitte voeren op beperkte schaal te laten participeren in het bestuur van de etherreclame en in de opbrengsten van uitbreiding van de etherreclame.

Welke vorm voor het invullen van deze mogelijkheden uiteindelijk ook wordt gekozen, het is met het oog op de betekenis van de pers voor de vrije meningsuiting in ieder ge-

18) Jaarverslagen van de Vereniging De Nederlandse Dagbladers (NDP) over 1980-1984, Amsterdam, 1981-1985.

19) Blijkens het jaarverslag van de NDP over 1985 hadden 23 van de 48 zelfstandige dagbladen in 1984 een verlieslijdende of marginale exploitatie.

20) Zie ook K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang en H.W.M. Visser, *De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland*, WRR voorstudies en achtergronden mediabeleid M 9, Den Haag, 1982; en J.A. de Ridder, *Persconcentratie in Nederland; begripsvorming, bepaling en beschrijving*, Amsterdam, 1984.

21) Rapport van KMG Klynveld Kraayenhof en Co. aan het Bestuur van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers inzake evaluatie van de compensatieregeling dagbladen 1982-1983, Amsterdam, 14 februari 1986, blz. 10.

22) Advies d.d. 8 juli 1986 van het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers aan de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur over mogelijke voortzetting van de Compensatieregeling voor dagbladen, Rijswijk, 1986.

val zaak, te blijven aanvaarden dat de samenleving als geheel een zekere prijs voor de vrijheid en pluriformiteit van de pers dient over te hebben 23). Hiervan uitgaande zal het overheidsbeleid onverminderd afgestemd moeten blijven op de doelstelling van pluriformiteit in de uitingsmogelijkheden via de pers. Omdat pluriformiteit geen statisch maar een dynamisch verschijnsel is, zal in het overheidsbeleid evenwel niet alleen moeten worden gezocht naar mogelijkheden om die pluriformiteit te bewaren, maar deze ook te bevorderen door het scheppen van voorwaarden tot vernieuwing, b.v. in de vorm van het geven van faciliteiten voor de oprichting van nieuwe persorganen.

De vraag rijst of aan die pluriformiteitsdoelstelling kan worden beantwoord met een beleid dat naast mogelijkheden tot stimulering van de pers in de marktsector, voorziet in financiële steun aan verlieslijdende dagbladen via het Bedrijfsfonds enerzijds en anderzijds in participatie van de pers in de opbrengsten van STER-uitbreiding, waarbij de pers zelf voor de onderlinge verdeling zorgt. De laatstgenoemde weg kan gelijkenis vertonen met het overheidsbeleid in de jaren voor de oprichting van het Bedrijfsfonds en met name ten tijde van de etherreclame-compensatieregeling in de periode 1967 t/m 1973. Die regeling voorzag in uitkeringen aan zowel (sterk) winstgevende als verlieslijdende bladen en niet op basis van een project gericht op structurele verbetering van de exploitatiepositie, zulks in afwijking van de latere compensatieregeling, nog afgezien van andere verschilpunten.

Wanneer participatie van de pers in de meeropbrengsten van de STER in feite zou neerkomen op herinvoering van de etherreclame-compensatieregeling van 1967 t/m 1973, is het de vraag of de zorgplicht van de overheid voor de vrijheid en pluriformiteit van uitingen via de pers nog op doeltreffende wijze zal kunnen functioneren. Uitgaande van ervaringen van eind jaren zestig, begin jaren zeventig is het denkbaar dat een dergelijke participatie vooral grote winstgevende persorganen relatief meer zal begunstigen. Deze zullen mogelijk de grootste schade lijden van een uitbreiding van de etherreclame, maar beschikken wellicht ook over de meeste mogelijkheden om hun bedrijfsvoering aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. Een dergelijke regeling zal dan eerder een gevaar voor verscheidenheid van de pers kunnen vormen dan een stimulant. Het valt daarom te overwegen in de structurele compensatie die het kabinet bij toewijding van de etherreclame aan de dagbladpers denkt te geven, te voorzien via (een eventuele aanpassing van) de gericht-generieke weg, waarmee nu drie jaar ervaring is opgedaan.

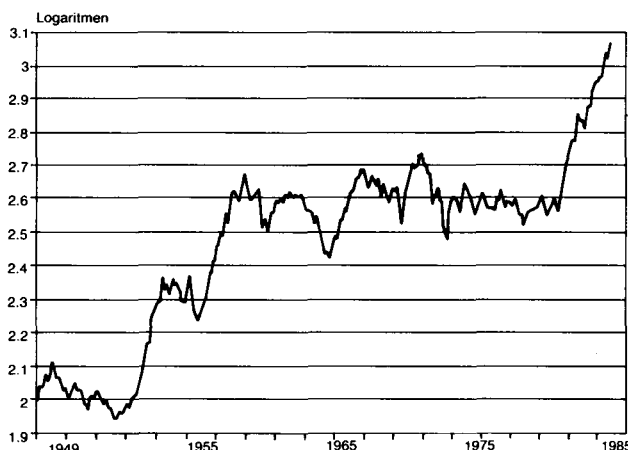
**Lou Lichtenberg**  
**Paul de Roij**

23) In Zweden is de zorg van de overheid voor persverscheidenheid als beleidsbeginsel aanvaard op een soortgelijke wijze als de overheidszorg voor onderwijs, milieu, verkeer enz. Dit verklaart in hoge mate het feit dat de pers al geruime tijd op omvangrijke wijze financiële overheidssteun verkrijgt. Zo ontvingen in de periode 1983/1984 83 dagbladen voor in totaal bijna Zkr. 441 mln. (ca. f. 150 mln.) en 669 andere bladen voor in totaal ruim Zkr. 53 mln. (ca. f. 19 mln.) overheids-subsidies. Deze steun heeft mede geleid tot het verminderen van de concentratiegraad in de Zweedse pers, tot het voortbestaan en ten dele ook uitbreiden van bestaande bladen en tot het oprichten van nieuwe persorganen. Zie b.v. K.E. Gustafson en S. Hadenius, *Swedish press policy*, The Swedish Institute, Stockholm, 1976; en K.E. Gustafson, *Press subsidies in Sweden today; structure and effects*, Svenska Institutet, Stockholm, 1984.

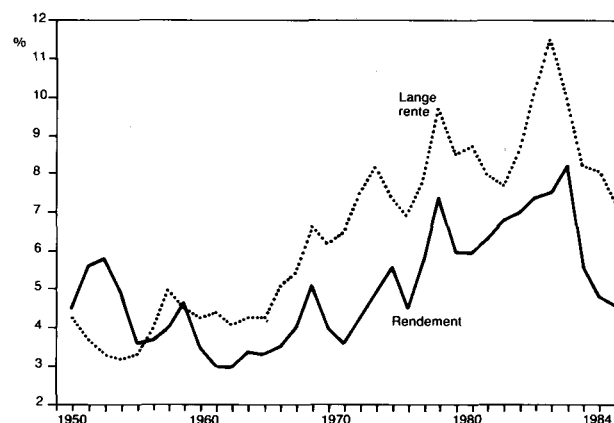
## Rectificatie

In het artikel „Aandelen: een attractieve belegging voor de lange termijn” van dr. J.J. van Duijn in *ESB* van 12 november jl. is het misgegaan met de figuren. Figuur 1 stond in spiegelbeeld en de figuren 2 en 3 waren verwisseld. Hieronder de figuren zoals ze hadden moeten zijn.

**Figuur 1. Het verloop van de ANP-CBS-index, 1946 – 1985**



**Figuur 2. Ontwikkeling van het rendement op Nederlandse aandelen en de lange rente**



**Figuur 3. Ontwikkeling van de nominale en reële rente in Nederland**

