

AAN
de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
18 januari 2005

Ons kenmerk
MLB/M/2005/1422

Onderwerp
persbeleid

1. Inleiding

De pers is méér dan een economische activiteit. Zij vervult van oudsher een cruciale functie bij de informatievoorziening en opinievorming in onze democratische samenleving. Natuurlijk bieden ook radio, televisie en tegenwoordig internet een schat aan nieuws en informatie. De pers - in het bijzonder dagbladen, nieuwsbladen en opiniebladen – biedt grote groepen burgers nog steeds gelegenheid om zich breed te informeren en op basis daarvan deel te nemen aan het maatschappelijke en politieke debat in onze samenleving. In die zin vervullen deze persorganen een publieke functie. Breed en goed geïnformeerde burgers zijn immers essentieel voor het functioneren van onze democratie. De bijzondere rol die de pers vervult in het democratisch proces op landelijk niveau werd onlangs nog weer eens aardig geïllustreerd. Uit onderzoek bleek dat de leden van uw Kamer zich bij het stellen van schriftelijke vragen nog steeds vooral baseren op berichten in de dagbladpers.¹

Daarnaast vormt de pers ook een belangrijke bedrijfstak, met indrukwekkende oplagen. Zo verschijnen er dagelijks circa 4,1 miljoen landelijke en regionale dagbladen en daarnaast nog eens ongeveer 650.000 gratis kranten, die vooral via het openbaar vervoer worden verspreid. Elke week vinden bijna 300.000 betaalde nieuwsbladen (58 titels) en ruim 21 miljoen gratis huis-aan-huisbladen (meer dan 600 titels) hun weg naar de lezers.² Kortom: een economische activiteit die nog altijd van grote betekenis is.

¹ Onderzoek van communicatiebureau Pauw, dat betrekking heeft op 1957 schriftelijke Kamervragen uit de periode augustus 2003-augustus 2004.

² Bron: Commissariaat voor de Media, *Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media 2003*, Hilversum, november 2004.

Tijdens de behandeling van de Mediabegroting-2004 heb ik de Kamer een brief over het persbeleid toegezegd.³ Bij brief van 15 juni jl. heb ik laten weten dat de persbrief in het najaar zou worden toegezonden, omdat ik dan het advies van het Bedrijfsfonds voor de Pers over regionale en lokale informatievoorziening via de pers daarin mee kon nemen. Ik vind het van groot belang dat ik in deze brief ook nader in kan gaan op het kabinetsstandpunt inzake mediaconcentraties, aangezien het daarbij voor een groot deel gaat om dagbladconcentraties. Het kabinet heeft bij brief van 13 december jl. zijn standpunt aan de Kamer meegedeeld.⁴ Dat stelt mij in staat om deze persbrief nu af te ronden, waarmee ik mijn toezegging aan de Kamer gestand doe.

De opbouw van deze brief is als volgt: in hoofdstuk 2 geef ik een korte schets van het Nederlandse perslandschap, waarna diverse ontwikkelingen in aanbod en gebruik aan de orde komen, waaronder de dagbladconcentraties. In hoofdstuk 3 ga ik nader in op de rol van de overheid ten opzichte van de perssector. In hoofdstuk 4 bespreek ik het advies van het Bedrijfsfonds over regionale en lokale informatievoorziening via de pers.

2. Korte schets van het perslandschap; ontwikkelingen in aanbod en gebruik

2.1. Het Nederlandse perslandschap

Het persbeleid richt zich met name op dagbladen, nieuwsbladen en opiniebladen. De hierna volgende korte schets van het perslandschap heeft dan ook uitsluitend betrekking op deze drie mediumtypen.

Dagbladen

We kunnen vier typen dagbladen onderscheiden: het landelijk verschijnend dagblad (8 titels), het regionale dagblad (21 titels), de gratis openbaar vervoerkranten (2 titels) en de specialistische dagbladen (3 titels). Kenmerkend zijn de gestaag dalende oplagen van de betaalde dagbladen (in 2003 4,1 mln exemplaren per dag, terwijl de oplage in 1999 nog 4,5 mln bedroeg) en de teruglopende advertentie-inkomsten. De twee gratis openbaar vervoerkranten Sp!ts en Metro hebben met een gezamenlijke oplage van ca. 650.000 ex. een stevige positie op de lezersmarkt en de advertentiemarkt veroverd. Zij spelen een rol bij het informeren van grote groepen mensen en hanteren grotendeels dezelfde nieuwsagenda als de betaalde kranten. Dat pleit er voor om ze mee te tellen bij de oplagen van de landelijke dagbladen.

³ Tweede Kamer, 2003-2004, 29 200 VIII, nr. 105.

⁴ Tweede Kamer, 2004-2005, 29 692, nr. 2.

Nieuwsbladen

Er verschijnen in Nederland 58 nieuwsbladen, met een gezamenlijke oplage van ca. 300.000 ex. Nieuwsbladen zijn lokale kranten, die ten minste 1 keer en ten hoogste 5 keer per week verschijnen. Nieuwsbladen worden tegen betaling verspreid en moeten daarom niet verward worden met de gratis verspreide huis-aan-huisbladen.

Opiniebladen

Ons land kent vier opinieweekbladen (Elsevier, Vrij Nederland, HP/De Tijd en De Groene Amsterdammer) met een gezamenlijke oplage van ca. 237.000 ex.

Daarnaast verschijnt er een groot aantal week- en maandbladen die in meer of mindere mate aandacht besteden aan actuele maatschappelijke ontwikkelingen en daarbij gericht zijn op het algemene publiek of op bepaalde doelgroepen: vrouwen, jongeren, ouderen, minderheden. Zij dragen op die manier bij aan de pluriformiteit van de informatievoorziening, maar worden doorgaans niet gerekend tot de specifieke categorie van opiniebladen.

2.2. Mediaconcentraties, met name binnen de dagbladsector; standpunt van het kabinet

In de dagbladsector heeft gedurende de afgelopen decennia een sterke concentratie plaats gevonden. De afgelopen tien jaar waren meest in het oog springend de verkoop van de VNU-dagbladen aan Wegener en het Telegraafconcern in 2000 en de overname van de Nederlandse Dagblad Unie (NDU) door PCM in 1995, waarmee vier van de vijf grote landelijke dagbladen onder één dak kwamen. In 2003 vond de verzelfstandiging van Het Parool plaats – met gedeeltelijke verkoop aan het Belgische concern De Persgroep – en voorjaar 2004 ontstond nog enige beroering rond de verkoop van een groot aandelenpakket-PCM aan de Engelse investeringsmaatschappij Apax.⁵ Deze concentraties hebben er toe geleid dat de dagbladmarkt gedomineerd wordt door drie concerns: Holdingmaatschappij De Telegraaf met ca 30,3% marktaandeel, Wegener NV met ca 28,6% en PCM Uitgevers NV met ca 27,8%.⁶

De meest recente ontwikkeling betreft de aankondiging van PCM en Wegener om te komen tot een samenvoeging van een achttal krantentitels van beide concerns. Het is nog niet duidelijk welke vorm dit precies gaat aannemen – men gaat het nu serieus bestuderen en kondigt aan om eind maart met een concreet plan naar buiten te komen -, maar het past in de trend naar concentratie en samenvoegen van titels, die we de afgelopen jaren veelvuldig hebben kunnen waarnemen.

Het Commissariaat voor de Media, dat belast is met het monitoren van mediaconcentraties en daarover jaarlijks rapporteert aan het kabinet, kwam onlangs met de aanbeveling om een wettelijke

⁵ Zie de antwoorden op Kamervragen van respectievelijk de leden Bakker en Dittrich (februari 2004) en Vergeer (april 2004) inzake PCM.

⁶ Wanneer we Sp!ts en Metro meetellen, stijgt het marktaandeel van De Telegraaf (eigenaar van Sp!ts) naar 33,5%, terwijl het marktaandeel van Wegener daalt naar 24,7% en dat van PCM naar 24,0%.

grens te stellen aan het aandeel op de dagbladmarkt dat mag worden verworven door middel van concentratie. Het Commissariaat bepleitte eenzelfde soort regeling te treffen voor commerciële televisie. Tevens adviseerde het Commissariaat om te komen tot een versoepeling van de bestaande crossownership-regeling uit de Mediawet.⁷

Ik heb bij brief van 13 december jl. het kabinetsstandpunt over deze aangelegenheid aan uw Kamer toegezonden.⁸ Daarin stelt het kabinet voor om dagbladconcentraties die leiden tot een marktaandeel van 35% of hoger te verbieden. Die regeling wil het kabinet opnemen in de Mededingingswet en de uitvoering hiervan opdragen aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Autonome groei – dat wil zeggen groei van het marktaandeel door het uitbreiden van de eigen oplage of door het wegvallen van een concurrerende titel – valt niet onder deze regeling.

Tegelijkertijd wil het kabinet de bestaande crossownership-regeling in de Mediawet, waarin grenzen zijn gesteld voor dagbladuitgevers aan de mate van zeggenschap in een commerciële omroep, versoepelen. Zo zal de regeling alleen nog betrekking hebben op zeggenschap van een dagbladonderneming in een commercieel *televisiestation*. Bij de verdeling van de commerciële radiofrequenties in 2003 is het aantal frequenties dat één partij mag hebben immers reeds beperkt. Het kabinet wil op deze wijze dagbladondernemingen meer mogelijkheden bieden om zich multimediaal te ontplooiën, maar tegelijkertijd voorkomen dat teveel opiniemacht bij één of twee grote spelers komt te liggen. Voor een uitvoeriger uiteenzetting over de achtergronden en details van dit kabinetsstandpunt verwijs ik uw Kamer naar mijn brief van 13 december jl.

2.3. *Veranderend mediagebruik; verdringing van oude media door nieuwe media*

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft onlangs een rapport uitgebracht over het media-aanbod en het mediagebruik in de periode 1975-2000.⁹ Daaruit blijkt dat het media-aanbod sinds 1975 sterk is gegroeid, maar dat de hoeveelheid tijd die Nederlanders aan deze media besteden door de jaren heen vrijwel gelijk is gebleven: van de gemiddeld bijna 45 uur vrije tijd per week gaat bijna 19 uur (ruim 40% dus) op aan media en ict. Tweederde deel van de mediatijd (12,4 uur per week) wordt voor de televisie doorgebracht. Het aantal uren dat Nederlanders per week aan gedrukte media besteden, daalde van 6,1 uur in 1975 naar 3,9 uur in 2000.

De teruggang in het gebruik van gedrukte media is volgens het SCP vooral een gevolg van het feit dat jongere generaties er veel minder gebruik van maken dan oudere generaties. Commerciële televisie en computertoepassingen (games, chatten) zijn in het bijzonder onder jongeren in trek.

⁷ Commissariaat voor de Media, *Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media 2003*, Hilversum, november 2004.

⁸ Tweede Kamer, 2004-2005, 29 692, nr. 2.

⁹ SCP, *Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten*. Den Haag, september 2004.

Aangezien de gemiddeld aan media bestede hoeveelheid vrije tijd sinds 1975 nagenoeg constant is gebleven op 18-19 uur per week, lijkt het er op dat de opkomst van nieuwe media ten koste is gegaan van de bestaande media. Voor de bevolking als geheel is dat ook het geval geweest, concludeert het SCP. Dat gemiddelde voor de bevolking als geheel verhult onderliggende verschillen tussen individuele mediagebruikers: niet iedereen heeft evenveel vrije tijd en niet iedereen besteedt een even groot deel van zijn tijd aan media en ict. Zo meldt het SCP dat mensen die hoger op de maatschappelijke ladder staan – hogere opleiding, hoger inkomen en/of een betaalde baan – zich veelzijdiger informeren dan mensen lager op die ladder.

Overigens kan, mede op basis van deze SCP-bevindingen, een zekere relativering plaats vinden van het veelgenoemde verschijnsel “ontlezing”. Het klopt dat de bevolking in het algemeen en jongeren in het bijzonder minder tijd besteden aan het lezen van gedrukte media, maar daar staat tegenover dat met name jongeren in toenemende mate informatie zoeken op het internet en dat is voor het overgrote deel *lezen*. De populariteit van de gratis kranten Sp!ts en Metro, óók onder jongeren, toont aan dat het aanbieden van gedrukte informatie beslist nog toekomstperspectief heeft.

Het gaat er dus om dat gedrukte informatie op aantrekkelijke wijze vorm krijgt, rekening houdend met de behoeften van de doelgroep. Innovatie, flexibiliteit en creativiteit zijn daarbij noodzakelijk. Die boodschap lijkt binnen de dagbladsector gelukkig goed verstaan te zijn: de tot voor kort tamelijk statische krantenwereld ritselt van de vernieuwingen. Ik noem de overgang naar het tabloid-formaat van Het Parool welk voorbeeld binnenkort zal worden gevolgd door Trouw, het uitbrengen van een zondagskrant door De Telegraaf en Twentsche Courant/Tubantia, het dagelijkse sportkatern van het Algemeen Dagblad, de introductie van zaterdag- en weekendabonnementen, de omschakeling van middagkrant naar ochtendkrant, etc. Ik beschouw dit als voorbeelden van innovatief en creatief inspelen door dagbladredacties en directies op veranderende marktomstandigheden.

2.4. Verschuivingen op de reclamemarkt; toenemende concurrentie

Een aanzienlijk deel van de reclamebestedingen gaat nog altijd naar dagbladen, nieuwsbladen en tijdschriften, maar vooral in de categorie merken & diensten ondervindt de pers in toenemende mate concurrentie van radio en televisie.

De pers was traditioneel sterk in advertenties voor personeel, detailhandel, rubrieksadvertenties en de huizenmarkt. Op die terreinen is het internet een geduchte concurrent geworden. Een andere concurrentiebron is de toename van buitenreclame, direct mail en sponsoring.

Deze ontwikkelingen zetten de advertentie-inkomsten van de pers onder druk. Die advertentie-inkomsten zijn van groot belang voor de exploitatie van de pers en juist op de reclamemarkt doen zich voor persorganen conjuncturele én structurele problemen voor. Het is zaak dat de perssector zelf met oplossingen komt om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden, aangezien het mediabeleid van de

overheid zich niet uitstrekt over regulering van de reclamemarkt. Ook hier is creativiteit en innovatie binnen de perssector noodzakelijk.

3. De rol van de overheid op persgebied

3.1 *Afweerfunctie en stimulering*

De vrijheid van meningsuiting, zoals in de Grondwet gegarandeerd, heeft voor het persbeleid twee kanten. In de eerste plaats betekent het, dat de overheid zich niet bemoeit met de vorm en inhoud van kranten, nieuwsbladen, tijdschriften, boeken en alle andere producten die van de drukpers rollen (de zogeheten afweer-functie). Daar komt bij dat de hele perssector privaat terrein is, waarop ondernemingen op winst gericht opereren. Dat heeft er voor gezorgd, dat de overheid zich op gepaste afstand houdt van de perssector en terughoudend is in het voeren van persbeleid.

In de tweede plaats rekent de overheid het tot haar taak om een beleid te voeren, dat gericht is op bescherming en stimulering van een onafhankelijke en pluriforme pers. Dat legitimeert een actief overheidsoptreden met name bij dagbladen, nieuwsbladen en opiniebladen.

Het overheidsbeleid ten aanzien van de pers krijgt op diverse manieren gestalte. Enerzijds biedt de Nederlandse regelgeving uitgeverij de gelegenheid om zich multimediaal te ontplooiën: diverse ondernemingen maken daarvan gebruik en zijn actief op terrein van commerciële omroep. Als extra impuls wil het kabinet de mogelijkheden voor crossownership tussen dagbladen en commerciële omroep versoepelen. Anderzijds stelt de overheid, uit oogpunt van pluriformiteit en mededinging, grenzen aan de mate waarin concerns door middel van mediaconcentraties en crossownership marktaandeel kunnen verwerven.

De overheid biedt daarnaast financiële steun aan persorganen. Maar ook hier gebeurt dat op afstand en terughoudend: de steun wordt verleend door het Bedrijfsfonds voor de Pers en geschiedt uitsluitend op tijdelijke basis, juist om te voorkomen dat persorganen hun onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid in gevaar brengen.

3.2 *Is een specifiek persbeleid nog nodig?*

De laatste jaren komt terecht de vraag naar voren of het nog wel nodig of wenselijk is, dat de overheid een beleid voert, dat specifiek betrekking heeft op de verschillende mediumtypen. Het meest dwingende argument daarbij is de toenemende convergentie tussen de diverse mediumtypen, die het onhoudbaar zou maken om nog langer een afzonderlijk beleid te voeren voor radio, televisie, pers, ict en infrastructuur. Zo heeft het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) onlangs de suggestie gedaan dat de overheid zou moeten overstappen op een "geïntegreerd mediabeleid" waarbij niet langer de diverse medium-typen richtinggevend zouden moeten zijn, maar de functies die media vervullen. Het SCP

noemt een viertal functies: informeren en opiniëren; gezelschap bieden en verbondenheid creëren; socialiseren en cultureel integreren; amuseren.¹⁰

Op zichzelf is dat een waardevolle suggestie. Ik verwacht dat ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn advies over het brede mediaterrein en het te voeren mediabeleid, dat in februari zal verschijnen, nader hierop in zal gaan.

Intussen stel ik vast dat juist het persbeleid zich in feite al richt op het beschermen en stimuleren van een belangrijke functie die (bepaalde delen van) de pers vervult, namelijk het informeren en opiniëren. En ondanks de toenemende convergentie tussen media kunnen we constateren, dat de pers – met name dagbladen, nieuwsbladen en opiniebladen - binnen het geheel van de maatschappelijke informatievoorziening nog altijd een voorname rol vervult. Ik vind het daarom gewenst dat ook de komende jaren een specifiek persbeleid deel uit maakt van het bredere media- en informatiebeleid van de overheid, juist vanwege de informerende en opiniërende functie van de (dagblad)pers.

3.3. *Consequenties voor het overheidsbeleid*

We zien dat de dagbladen onder druk staan door het veranderend mediagebruik, de opkomst van gratis kranten, de dalende oplagen en de teruglopende advertentie-inkomsten. In reactie hierop treedt schaalvergroting op door samenvoegen van titels binnen concerns. Dat heeft natuurlijk voordelen voor de bedrijfsvoering, maar heeft als nadeel dat de pluriformiteit van de dagbladen onder druk komt te staan. Daarnaast is een duidelijke innovatie-tendens bij dagbladen waar te nemen, om aantrekkelijk te blijven voor zowel lezers als adverteerders. Dat heeft niet alleen betrekking op de 'papierse krant': uitgeverijen zijn ook actief met het aanbieden van internetdiensten en willen zich op de commerciële radio- en televisiemarkt manifesteren.

Welke gevolgen hebben deze ontwikkelingen voor het overheidsbeleid in termen van financiële steun en wetgeving? Ik ben van oordeel dat de rol van de overheid waar het gaat om financiële ondersteuning van de (dagblad)pers terughoudend en bescheiden moet blijven. Het is per slot van rekening een private sector en structurele steun brengt mogelijk de onafhankelijkheid van de pers ten opzichte van de overheid in gevaar. In het kabinetsstandpunt over de adviezen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) is daarom nog eens vastgelegd, dat steun uitsluitend op tijdelijke basis kan worden verleend. Ook generieke maatregelen, zoals (herinvoeren van) het BTW-nultarief en het verstrekken van gratis of goedkope abonnementen op kosten van de overheid, worden door het kabinet afgewezen.¹¹ Ik kies daarom voor voortzetting van het

¹⁰ SCP-rapport *Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten*, Den Haag, september 2004.

¹¹ Kabinetsstandpunt inzake de adviezen van RMO en ROB over de relatie tussen overheid, burgers en media (juli 2004). Kamerstukken 2003-2004, 29 692, nr. 1.

bestaande steunregime, dat uit gaat van specifieke (gerichte) en tijdelijke steun aan de pers, te verlenen door het Bedrijfsfonds voor de Pers.

Het kabinet ziet af van een wettelijk geregeld redactiestatuut, zoals bepleit in het RMO-advies.

Redactiestatuten bevatten meestal de globale missie van het medium en regelen een zekere mate van autonomie voor de redactie. Daarmee is een redactie beschermd tegen eenzijdige beïnvloeding door 'eigenaars' van een medium en tegen al te directe invloed van verkoop- en advertentieafdelingen. Voor de publieke en commerciële omroep is er in de Mediawet al de verplichting tot een redactiestatuut. Voor persorganen is het geregeld via de collectieve arbeidsovereenkomsten (cao). Het kabinet ziet geen aanleiding om voor de pers deze effectieve zelfregulering te vervangen door wetgeving.

Bovendien kleven aan een wettelijke regeling van het redactiestatuut ook grondwettelijke bezwaren, waar het gaat om het recht van de uitgever op vrijheid van meningsuiting en daarmee het recht om zijn bedrijf naar eigen inzicht in te richten.

Waar het gaat om wetgeving ter bescherming van de pluriformiteit wijs ik op het eerder genoemde kabinetsstandpunt om te komen tot een regeling voor dagbladconcentraties. Het kabinet is zich er van bewust dat de voorgestelde regeling geen garantie biedt dat het huidige aantal dagbladtitels zal blijven bestaan. Wel wordt door de regeling gegarandeerd dat concentraties er niet toe kunnen leiden dat de opiniemacht bij minder dan drie onafhankelijk van elkaar opererende partijen terecht komt.

Het kabinet meent hiermee een helder signaal af te geven waar marktpartijen in hun bedrijfsvoering rekening mee kunnen houden, zonder dat rechtstreeks in die bedrijfsvoering wordt ingegrepen.

3.4. Journalistieke verantwoordelijkheid

In een democratie is het de taak van vrije en onafhankelijke media om gebeurtenissen en standpunten weer te geven, te duiden en te becommentariëren. Juist vanwege de belangrijke rol van de media in de democratie is de *kwaliteit* van berichtgeving belangrijk. Vandaar ook dat binnen de journalistiek beroepscode's gelden, die bijvoorbeeld betrekking hebben op toepassen van hoor en wederhoor, het scheiden van feiten en opinies, het zorgvuldig omgaan met de privacy en reputatie van individuen.¹²

Het merendeel van de nieuwsmedia neemt deze codes serieus. Tegelijkertijd zijn er trends in de berichtgeving die deze codes onder druk zetten. Het betreft dan niet alleen berichtgeving in de pers, maar ook die via radio en televisie. In deze persbrief wil ik nog eens extra stil staan bij deze algemene ontwikkeling in de journalistiek, die ook al aan de orde kwam in het kabinetsstandpunt op de adviezen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB).¹³ Daarin heeft het kabinet in het bijzonder zijn zorg geuit over de toename van *mediahypes*. Die ontstaan wanneer nieuwsmedia en opinieleiders eenmalige gebeurtenissen uitlichten en uitvergroten, in

¹² Zie bijvoorbeeld de Code van Bordeaux (1954) en de Gedragscode van het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren.

¹³ Kabinetsstandpunt inzake de adviezen van RMO en ROB over de relatie tussen overheid, burgers en media, juli 2004, Kamerstukken 2003-2004, 29 692, nr. 1.

hetzelfde interpretatiekader plaatsen en elkaar hierin kritiekloos volgen.¹⁴ Een andere negatieve ontwikkeling is dat voor de lezer, kijker of luisteraar niet altijd meer duidelijk is wanneer gebeurtenissen objectief worden weergegeven of wanneer er sprake is van interpretaties door journalisten.¹⁵

De RMO schaaft deze en andere trends onder de noemer 'medialogica'. Daarmee bedoelt de Raad dat het publieke debat steeds meer wordt bepaald door de mogelijkheden én de begrenzingen van de media. Medialogica kan de kwaliteit en de zorgvuldigheid van de berichtgeving onder druk zetten met negatieve gevolgen voor de informatievoorziening aan de burgers. Het is van belang dat zowel de overheid als de media zich bewust zijn van dit risico.

Uiteraard behoort het tot de journalistieke professie om de grenzen af te tasten; dat is inherent aan de waakhond-functie die media in een democratische samenleving vervullen. Maar alle media hebben wel de opdracht om hun informerende en opiniërende rol met grote zorgvuldigheid te vervullen.

Journalisten dienen een balans te vinden tussen de aan de democratie ontleende vrijheid enerzijds en de aan de rechtsstaat ontleende beginselen van zorgvuldigheid anderzijds. Essentieel daarbij is een stelselmatige en consequente toepassing van het principe van hoor en wederhoor, het duidelijk scheiden van feiten en meningen en het respecteren van de persoonlijke levenssfeer van personen die onderwerp van berichtgeving zijn. Dat laatste kan per onderwerp tot een verschillende afweging leiden, maar van belang is dat die afweging bewust en zorgvuldig geschiedt. Over het algemeen worden deze journalistieke principes nageleefd, maar niet altijd. Journalisten en media erkennen dit en proberen bijvoorbeeld door middel van eigen Ombudsmannen en door het rectificeren van gemaakte fouten eventuele vergissingen of onjuistheden te herstellen. Mocht daaraan behoefte bestaan, dan kunnen personen die zich onjuist behandeld voelen in de berichtgeving ofwel een klacht indienen bij de Raad voor de Journalistiek, ofwel zich wenden tot de rechter.

Zoals in het kabinetsstandpunt beschreven, heeft medialogica een tamelijk autonome dynamiek die zijn oorsprong vindt in ontwikkelingen in de technologie, economie en maatschappij: niemand kan als 'schuldige' worden aangewezen. De rol van de overheid is bescheiden, zo heeft het kabinet ook betoogd in zijn reactie op de adviezen van RMO en ROB. Deze heeft tot taak om de pluriformiteit van het totale medialandschap te bevorderen en om in de eigen overheidscommunicatie betrouwbaarheid en een dialoog met burgers voorop te stellen. De overheid gaat nadrukkelijk niet over de redactionele keuzes en de inhoud van afzonderlijke media, omdat dan de persvrijheid in het geding zou komen.

¹⁴ P. Vasterman, *Mediahype*. Amsterdam 2004.

¹⁵ Dit geldt met name voor de binnenlandse politieke verslaggeving met zijn toenemende oriëntatie op conflicten. Zie: J. Kleinnijenhuis, *Het publiek volgt de media die de politiek volgen*. Bijlage 4 bij het RMO-advies. Den Haag 2003. Zie ook: Ph. van Praag & K. Brants (red.) *Tussen beeld en inhoud - Politiek en media in de verkiezingen van 1988*, Amsterdam 2000.

Zelfregulering beschouw ik als het meest geëigende middel om de kwaliteit van de journalistiek op peil te houden. Het is een verantwoordelijkheid van de media zelf om de publieke moraal en de ethische principes die de journalistiek van oudsher kenmerken in ere te houden – soms tegen de druk van de markt in. Wel wil het kabinet zelfregulering in de mediasector ondersteunen. Hij doet dat door een (tijdelijke) bijdrage te verlenen aan een bundeling van initiatieven van de mediasector zelf. Het betreft een 'drieluik' voor versterking van zelfregulering dat bestaat uit: verbetering van het functioneren van de Raad voor de Journalistiek, wetenschappelijk onderzoek naar mechanismen in het nieuws (Nieuwsmonitor) en een debatbureau dat publicaties en discussies over journalistieke werkwijzen organiseert.

4. Bedrijfsfonds voor de Pers; advies over regionale en lokale informatievoorziening via de pers

Het Bedrijfsfonds voor de Pers werd in 1974 opgericht en functioneert sinds 1988 als een zelfstandig bestuursorgaan op basis van de Mediawet. Het Bedrijfsfonds heeft tot doel: het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voorzover die van belang is voor de informatie en opinievorming.¹⁶ Om dat doel te realiseren kan het Bedrijfsfonds financiële steun verlenen aan persorganen, voor zover die vallen binnen de werkingssfeer van het Fonds.¹⁷

In de praktijk komt het erop neer dat het Fonds steun verleent aan dagbladen, nieuwsbladen en opiniebladen. Daarnaast kan het Bedrijfsfonds onderzoek steunen dat van belang is voor de persbedrijfstak en dat past binnen de doelstellingen van het Fonds. Sedert medio 2002 geeft het Fonds ook uitvoering aan twee tijdelijke regelingen: één voor minderhedenbladen en één voor journalistieke internet-informatieproducten.

Begin 2004 beschikte het Fonds over een vermogen van € 12,7 mln. Tot op dit moment is ca. € 1,6 mln uitgegeven, zodat eind 2004 naar verwachting nog een bedrag van € 11,1 mln resteert.

De afgelopen drie jaren gaf het Fonds gemiddeld € 1,7 mln per jaar uit. Dat wettigt de conclusie dat het Fonds-vermogen toereikend kan worden geacht om de komende jaren zijn taken naar behoren uit te voeren.

4.1. Regionale en lokale informatievoorziening via de pers

Het Bedrijfsfonds heeft afgelopen zomer advies aan mij uitgebracht over de regionale en lokale informatievoorziening via de pers.¹⁸ Aanleiding voor dit advies ligt in de zorg die het Fonds heeft over

¹⁶ Artikel 123 Mediawet.

¹⁷ Artikel 129, tweede lid Mediawet.

¹⁸ Bedrijfsfonds voor de Pers, *Van vangnet naar springplank. Advies aan de staatssecretaris van OCW over de regionale en lokale informatievoorziening via de pers*, Den Haag, juli 2004.

het samenvoegen van regionale dagbladen en het samenvoegen of opheffen van lokale nieuwsbladen en andere informatiebladen, zoals dat de afgelopen jaren heeft plaats gevonden.

De bevindingen van het Bedrijfsfonds komen samengevat hierop neer.

Wat de *aanbodzijde* betreft: de afgelopen 20 jaar heeft zich een sterke daling voorgedaan van het aanbod (titels) en het gebruik (oplage, dekking) van betaalde regionale bladen. Slechts een kleine minderheid van de bevolking kan nog kiezen uit verschillende regionale kranten. Het aantal betaalde nieuwsbladen is in die 20 jaar meer dan gehalveerd, terwijl hun gezamenlijke oplage met ruim 60% terug liep. Het aanbod van 'gratis' informatie (huis-aan-huisbladen, lokale en regionale omroep) is toegenomen. Betaalde media met journalistieke nadruk op een specifieke regio (dag- en nieuwsbladen) zagen hun positie verzwakken ten opzichte van gratis media die de nadruk op commerciële inhoud leggen (huis-aan-huisbladen), die een veel groter gebied bestrijken (regionale omroep) of die wegens beperkte financiële middelen relatief weinig aandacht kunnen besteden aan lokale journalistiek (lokale omroep).

Wat de *vraagzijde* betreft: het onderzoek laat tot dusverre nog niet het bestaan van 'witte plekken' in de lokale/regionale informatievoorziening zien. Nieuwsbladen, huis-aan-huisbladen en landelijke dagbladen blijken vaak een substituut voor regionale dagbladen te kunnen bieden. Voor de informatievoorziening op lokaal bestuurlijk en politiek gebied speelt het nieuwsblad en het huis-aan-huisblad een doorslaggevende rol. Tevens is vastgesteld dat, hoewel het merendeel van de burgers in gemeenten geïnteresseerd is in wat er in de eigen gemeente gebeurt, maar een kleine groep burgers zich verdiept in lokale bestuurlijke aangelegenheden. Jongeren blijken meer mondiaal/landelijk georiënteerd te zijn dan regionaal/lokaal. Wanneer ze media voor informatieve doeleinden willen raadplegen, richten ze zich vooral op internet.

4.2. *Conclusies en aanbevelingen van het Bedrijfsfonds*

Het Fonds komt met een aantal conclusies en aanbevelingen, waarvan ik de voornaamste langloop en van mijn reactie voorzie.

Ten eerste stelt het Fonds voor om het huidige steuninstrumentarium voor afzonderlijke kranten en tijdschriften te handhaven, mits ze projecten overleggen die gericht zijn op substantiële vernieuwing. Het Fonds doelt hiermee op vernieuwende uitgeefprojecten en redactionele projecten die journalistieke creativiteit en mededinging bevorderen, maar heeft ook het oog gericht op lokale en regionale bladen die in nood (dreigen te) komen en wezenlijke vernieuwing nastreven van inhoud en/of vormgeving en/of distributie en/of werving voor deze producten.

Deze aanbeveling van het Bedrijfsfonds neem ik over. Ik heb eerder in deze brief al aangegeven, dat innovatie binnen de (dagblad)pers noodzakelijk is om het product aantrekkelijk te houden voor lezers

en adverteerders. Ik vind het gepast dat het Fonds, naast de van oudsher bestaande taak om tijdelijke financiële steun te bieden aan noodlijdende persorganen, ook bij moet kunnen dragen aan modernisering en vernieuwing in het perslandschap. Het louter in stand houden van het bestaande zou neerkomen op een soort monumentenzorg en – om in deze beeldspraak te blijven – er is ook behoefte aan nieuwbouw. Binnen de perssector is het besef voluit aanwezig, dat nieuwe vormen van uitgeven noodzakelijk zijn om een goede positie op de mediamarkt veilig te stellen. Het Bedrijfsfonds moet daarbij naar mijn mening een stimulerende rol kunnen spelen. Om dat goed tot uitdrukking te brengen is een naamswijziging gewenst: ik stel voor om het Fonds om te dopen tot *Stimuleringsfonds voor de Pers*. Het Bedrijfsfonds is het hiermee eens.

Ten tweede adviseert het Bedrijfsfonds om de twee tijdelijke steunregelingen voor minderhedenbladen en journalistieke internet-informatieproducten, die beiden sedert juli 2002 van kracht zijn, vooraan te handhaven.

De regeling voor minderhedenbladen is in het leven geroepen, omdat er een knelpunt bestaat bij de informatievoorziening van en voor minderheden. De bestaande kranten worden door hen weinig gelezen: dat komt niet alleen door het taalprobleem, maar ook omdat deze groepen in Nederlandse kranten (te) weinig vinden wat aansluit bij de eigen leefwereld.

Voor deze regeling is jaarlijks een budget van maximaal € 700.000,= beschikbaar. Per project kan ten hoogste € 115.000,= worden toegekend. In de periode 2002-2004 heeft het Bedrijfsfonds 31 aanvragen ontvangen; daarvan zijn er 7 toegewezen, 11 afgewezen en nog 13 in behandeling. Er is over de periode 2002-2004 in totaal € 670.954,= toegekend. Deze regeling wordt volgens afspraak in 2005 geëvalueerd. Ik vind een dergelijk instrument een belangrijke impuls in het door mij gevoerde diversiteitsbeleid.

De regeling voor journalistieke internet-informatieproducten is bedoeld als stimulering van kwalitatief hoogwaardige journalistieke informatievoorziening via het internet, dat zich immers in betrekkelijk korte tijd ontwikkeld heeft tot een belangrijke informatiebron voor de burgers. In het kader van de overheidszorg voor een kwalitatief hoogwaardige informatievoorziening werd een dergelijke stimuleringsregeling van belang geacht.

Voor deze regeling is jaarlijks een budget van maximaal € 2,26 mln beschikbaar; per project kan ten hoogste € 180.000,= worden toegekend. In de periode 2002-2004 heeft het Bedrijfsfonds 22 aanvragen ontvangen; daarvan zijn er 9 toegewezen, 7 afgewezen en 6 nog in behandeling. Er is in totaal over de periode 2002-2004 een bedrag van € 903.761,= toegekend.

Deze regeling is onlangs, conform afspraak, door het Fonds geëvalueerd. Vastgesteld is dat de periode die zit tussen de toewijzing van de eerste aanvraag (april 2003) en deze evaluatie (augustus 2004) nog te kort is om een uitspraak te doen over de effectiviteit en de rentabiliteit van de producten. Wel concludeert het Fonds dat er een aantal vernieuwende projecten tot stand is gekomen, waarmee

relatief lage bedragen zijn gemoeid. Het geeft uitgevers de mogelijkheid om journalistieke producties via het internet te laten verschijnen, wat geheel in lijn is met de eerder geconstateerde noodzaak tot innovatie en diversificatie van de uitgeefactiviteiten.

Ik neem het advies van het Fonds over: beide regelingen worden vooralsnog voortgezet.

Ten derde adviseert het Fonds om de steun aan onderzoek dat de persbedrijfstaking als geheel ten goede komt te handhaven.

Ook dit advies neem ik over. Voorwaarde is en blijft, dat het onderzoek moet passen binnen de doelstellingen van het Bedrijfsfonds. Ik ga er met het Fonds van uit, dat dit type onderzoek een belangrijke bijdrage levert aan de al meermalen genoemde noodzaak voor innovatie binnen de persbedrijfstaking.

Ten vierde adviseert het Fonds om een aparte experimentele stimuleringsregeling in te voeren voor vernieuwende regionale of lokale journalistieke producties, die zich vooral op de regionale of lokale politieke informatievoorziening richten. Het Fonds denkt hierbij aan journalistieke producties in kranten (dagbladen, nieuwsbladen of huis-aan-huisbladen) en websites die verschijnen in resp. betrekking hebben op gebieden waarvan wordt aangetoond dat ze behoren tot 'witte plekken' in de voorziening van informatie over regionale en lokale bestuurlijke en politieke aangelegenheden. Zolang voor omroepen een apart overheidsbeleid via de Mediawet geldt waarin tevens financiering is geregeld, zouden regionale en lokale omroepen niet voor zo'n stimuleringsregeling in aanmerking kunnen komen, aldus het Fonds, dat zich beschikbaar houdt voor het nader uitwerken van zo'n experimentele regeling.

Ik sta positief tegenover de gedachte achter deze experimentele regeling, omdat ik versterking van de lokale en regionale informatievoorziening van groot belang vind voor het functioneren van de lokale en regionale democratie. Door de schaalvergroting die met name de regionale kranten de afgelopen decennia hebben doorgemaakt, kan juist de informatievoorziening op lokaal en regionaal niveau in de knel raken.

Het gaat hier echter om een gecompliceerde aangelegenheid, waarbij uiteraard ook een goede afweging tussen kosten en baten noodzakelijk is. Daarom zal ik eerst nader overleg met het Bedrijfsfonds voeren, alvorens een besluit te nemen over het al dan niet invoeren van zo'n experimentele regeling. De kosten hiervan zullen binnen de bestaande financiële kaders van het Fonds moeten worden gevonden.

5. Tenslotte

In het voorafgaande heb ik mijn visie gegeven op het belang van een pluriforme (dagblad)pers en de rol die de overheid daarbij speelt. Ik heb de wenselijkheid onderstreept dat ook de komende jaren een specifiek persbeleid deel uit maakt van het bredere media- en informatiebeleid van de overheid, juist vanwege de informerende en opiniërende functie van de (dagblad)pers, die van vitaal belang is voor het functioneren van onze democratische samenleving.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(mr. Medy C. van der Laan)