

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

I lw brief van

O ns kenmerk

Contactpersoon

Zoetermeer

MLB/M/2001/48.019

10 december 2001

Onderwerp

Doorkiesnummer

Persbeleid

1. Inleiding

De perssector is een belangrijke bedrijfstak, waar men gewend is aan grote getallen.

Zo verschijnen er dagelijks ruim 4,4 miljoen kranten in ons land (betaalde oplage) en nog eens circa 700.000 gratis kranten. Elke week vinden ruim 19 miljoen tijdschriften hun weg naar de lezers. In totaal werken in de uitgeefsector circa 22.000 personen. De totale dagbladzomzet (abbonementen, losse verkoop en advertenties) beliep in 2000 ruim f 4,4 miljard; bij de consumenten- en vaktijdschriften was dat bijna f 2,5 miljard. Kortom, een industriële activiteit met grote betekenis.

De pers is echter méér dan een industriële activiteit. Zij vervult van oudsher een cruciale functie bij de informatievoorziening en opinievorming over een breed scala van maatschappelijke en politieke vraagstukken ten behoeve van het algemeen publiek in ons land. De politieke erkenning van het belang van die functie komt tot uitdrukking in onze Grondwet, waarin de vrijheid van drukpers wordt gewaarborgd.

In het kabinetsstandpunt inzake *Grondrechten in het digitale tijdperk* (2000) staat het als volgt geformuleerd: "Een pluriform informatieaanbod vormt de spil waarop een open en democratische samenleving draait. Voorkomen moet worden dat de vrije meningsuiting door de afwezigheid van een pluriforme informatievoorziening feitelijk wordt uitgehold. Indien de

markt op dit punt tekortschiet, dient de overheid hier actief en voorwaardenscheppend op te treden, opdat de mogelijkheden om van de uitingsvrijheid gebruik te maken worden vergroot. De zorgverplichting werkt hierbij naar twee kanten: enerzijds worden burgers in staat gesteld om hun mening te uiten, terwijl anderzijds burgers de beschikking hebben over pluriforme informatie.

In het huidige beleid van de overheid ziet men de actieve opstelling van de overheid op dit terrein onder meer terug in de financiering van de publieke omroep, de steunverlening aan persorganen door middel van het Bedrijfsfonds voor de Pers, het bieden van garanties voor een diverse programma-aanbod op de kabel, het bevorderen van een evenwichtig aanbod van commerciële radio in de ether en het tegengaan van concentraties in de mediasector".¹

De overheid rekent het nadrukkelijk tot haar taak om een actief, voorwaardenscheppend mediabeleid te voeren ter stimulering van de pluriformiteit, niet alleen op terrein van de omroep, maar ook op dat van de pers. Dit specifieke persbeleid van de overheid heeft als doelstelling: het beschermen en stimuleren van de verscheidenheid in de pers, voor zover die van belang is voor de informatie en opinievorming van de Nederlandse bevolking.² Dit beleid krijgt op diverse manieren gestalte.

Zo krijgen uitgeverij van persorganen zoveel mogelijk de gelegenheid om zich multimediaal te ontplooien. Zie de ontwikkeling van uitgeverijen in de richting van multimedia-concerns, met activiteiten op terrein van pers, commerciële omroep en nieuwe media, zoals die zich de afgelopen jaren heeft voltrokken.

Anderzijds worden, uit oogpunt van mededinging en pluriformiteit, grenzen gesteld aan de mate waarin concerns door middel van concentraties en cross-ownerships marktaandeel op de diverse terreinen van media en informatievoorziening kunnen verwerven.

Een belangrijk instrument van de overheid ter bescherming en stimulering van de verscheidenheid in de pers is het Bedrijfsfonds voor de Pers, dat werd opgericht in 1974 en een wettelijke basis kreeg in de Mediawet van 1988. Als zelfstandig bestuursorgaan heeft het Bedrijfsfonds expliciet tot doel "het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voor zover die van belang is voor de informatie en opinievorming".³ De werkingssfeer van het Bedrijfsfonds en het instrumentarium waarover het beschikt om deze doelstelling te realiseren, staan omschreven in de

¹ *Grondrechten in het digitale tijdperk. Kabinetsstandpunt*, ministerie BZK, oktober 2000, blz. 25-26.

² Artikel 123, Mediawet.

³ Ibidem.

Mediawet.⁴

In de achter ons liggende jaren hebben zich binnen de samenleving ingrijpende veranderingen voorgedaan, die het wenselijk maken om het overheidsbeleid jegens de pers te herijken. Het gaat daarbij niet alleen om sociale veranderingen - individualisering, vergrijzing, ontleding, toename van etnisch-culturele minderheden - maar ook om economische en technologische ontwikkelingen binnen en buiten de perssector. Die hebben ertoe geleid dat de werkingssfeer en het instrumentarium van het Bedrijfsfonds niet langer toereikend zijn om de centrale doelstelling, handhaving en stimulering van pluriformiteit in het informatieaanbod, op de drempel van de 21^e eeuw adequaat gestalte te geven. Deze brief bevat een aantal voorstellen ter aanpassing van werkingssfeer en instrumentarium van het Bedrijfsfonds voor de Pers.

Geruime tijd geleden is, met de opkomst van radio en televisie, een einde gekomen aan de monopoliepositie van de gedrukte media waar het gaat om de publieke informatievoorziening.

De laatste jaren komt regelmatig de vraag aan de orde of de gedrukte media, en dan met name de dagbladen, aan het eind van hun levenscyclus zijn gekomen. Daarbij wijst men op de dalende dagbladoplagen, de 'ontleding' onder jongeren en de toenemende concurrentie die de krant ondervindt van andere (nieuws)media.

Hoewel dit reden tot zorg kan zijn is het anderzijds niet goed te voorspellen in welke richting en met welke snelheid deze ontwikkelingen zullen voortgaan. McKinsey analyseert in zijn recente rapport over de nieuwe-mediastrategie van de publieke omroep dat het nog 3 tot 5 jaar kan duren voordat de veranderingen echt grote invloed gaan hebben op het mediagebruik en de marktverhoudingen.⁵ De groei van de zogeheten nieuwe media kan wisselvallig worden genoemd en leidt niet rechtstreeks tot aanwijzingen dat de gedrukte media worden gemarginaliseerd, kwantitatief noch kwalitatief.

De pluriforme informatievoorziening door de pers - met name gaat het dan om dagbladen, nieuwsbladen en opiniebladen - maakt deel uit van de totale informatievoorziening binnen onze samenleving en vervult daarbinnen zo'n wezenlijke rol dat ook de komende jaren een specifiek persbeleid deel

⁴ Zie met name de artikelen 129-131 Mediawet, uitgewerkt in het Mediabesluit (artikelen 54 -67).

⁵ McKinsey, *Nieuwe media strategie voor de publieke omroep*, februari 2001.

behoort uit te maken van het bredere mediabeleid c.q. informatiebeleid van de overheid. Diverse Europese landen kennen een specifiek persbeleid. In de bijlage bij deze brief wordt een actueel overzicht daarvan gegeven.

Het lijkt verstandig om de ontwikkeling van de perssector nauwkeurig te volgen en het specifieke persbeleid adequaat aan de wijzigende omstandigheden te toetsen en eventueel aan te passen. Daartoe dient ook deze brief.

2. Een actuele schets van het Nederlandse perslandschap

Het specifieke persbeleid heeft betrekking op die categorieën van persorganen, die bij uitstek van belang zijn voor de informatie en opinievorming. In de praktijk gaat het dan met name om dagbladen, nieuwsbladen en opiniebladen. Deze persorganen "bevatten in belangrijke mate nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie over een gevarieerd deel van de maatschappelijke actualiteit, mede in het belang van politieke meningsvorming".⁶ Daarmee is niets gezegd ten nadele van andere categorieën persorganen zoals vaktijdschriften, omroepbladen en publieksbladen, maar hiermee is wel aangegeven tot welke bladen de specifieke overheidszorg zich uitstrekt. De hierna volgende schets van het Nederlandse perslandschap heeft dan ook uitsluitend betrekking op dagbladen, nieuwsbladen en opiniebladen.

Dagbladen

Tussen 1990 en 1994 steeg de gezamenlijke krantenoplage naar circa 4,7 miljoen exemplaren. Daarna trad een fase van stabilisatie in; de laatste paar jaar vertoont de dagbladoplage een (geleidelijke) achteruitgang naar ruim 4,4 miljoen exemplaren (2000).

Tabel 1. Dagbladen in Nederland (2000) ⁷

abonnement	oplage		
	losse verkoop		
De Telegraaf	781.550	627.250 80.3 %	154.300 19.7 %
Algemeen Dagblad	353.378	292.274 82.7 %	61.104 17.3 %
De Volkskrant	343.064	294.339 85.8 %	48.725 14.2 %

⁶ Mediawet, artikel 129.

⁷ Bronnen: *De Journalist*, 26 januari 2001; *Dagbladen 2000* van de Groep Nederlandse Dagbladpers; *Persmediamonitor* van het Bedrijfsfonds voor de Pers.

NRC Handelsblad	266.429	250.272 93.9 %	16.157 6.1 %
Trouw	125.352	114.220 91.1 %	11.132 8.9 %
Reformatorisch Dagbl.	58.023	57.830 99.7 %	193 0.3 %
Nederlands Dagblad	32.006	31.595 98.7 %	411 1.3 %
Landelijke dagbladen	1.959.802	1.667.780 85.1 %	292.022 14.9 %
Regionale dagbladen⁸	2.362.727		
Speciale dagbladen⁹	109.094		
Totaal	4.431.623	Ca. 90 %	Ca. 10 %

Sedert de zomer van 1999 kennen we een nieuw fenomeen in dagbladland: de gratis krant, die op werkdagen verspreid wordt onder reizigers van het openbaar vervoer. Het begon met de ochtendbladen *Metro* en *Sp!ts* en naderhand is daar de middagkrant *News.nl* bijgekomen, die inmiddels weer van de markt is verdwenen. De twee gratis kranten hebben inmiddels een gezamenlijke oplage van circa 700.000 exemplaren per dag bereikt (april 2001).

Hun komst lijkt (nog) geen grote invloed te hebben gehad op de oplagecijfers van de reguliere dagbladen: de eerder genoemde stagnatie en daling zetten zich immers in voordat de gratis kranten op de markt verschenen. Voor dit verschijnsel zijn twee verklaringen mogelijk: het kan zijn dat de gratis kranten veelal gelezen worden door personen die daarnaast ook een betaalde krant lezen; het kan ook zijn dat de gratis kranten veelal gelezen worden door personen die voorheen (nog) geen kranten lazen. Waarschijnlijk spelen beide factoren een rol.

Aangenomen mag worden dat de gratis kranten op den duur zullen leiden tot een verdere afkalving van de oplagecijfers van de betaalde kranten, waarbij bepaalde titels gevoeliger lijken voor deze prijsconcurrentie dan andere.

⁸ In totaal 31 titels, in oplage variërend tussen *Nieuwsblad van het Noorden* (186.112 ex), *Het Parool* (89.246 ex) en het *Friesch Dagblad* (19.995 ex).

⁹ *Het Financieele Dagblad* (62.290 ex), *Agrarisch Dagblad* (17.540 ex), *Cobouw* (18.452 ex) en de *Nederlandse Staatscourant* (10.812 ex).

Nieuwsbladen

Een korte omschrijving van nieuwsbladen luidt: het zijn lokale kranten, die ten minste 1 keer en ten hoogste 5 keer per week verschijnen. Bij de NNP, de organisatie van lokale nieuwsmedia, zijn meer dan 100 plaatselijke kranten aangesloten, met een gezamenlijke oplage van bijna 2 miljoen exemplaren.¹⁰ Ongeveer de helft van de bij de NNP aangesloten kranten verschijnt op abonnementsbasis. Nieuwsbladen worden, net als dagbladen, tegen betaling uitgegeven en moeten daarom niet verward worden met de eveneens lokaal verschijnende gratis huis-aan-huisbladen.

De NNP-nieuwsbladen worden uitgegeven door 51 uitgeverijen, waarvan 44 niet een onderdeel zijn van een groot dagbladconcern.

Tabel 2. Nieuwsbladen met de hoogste oplage (1999)¹¹

Meppeler Courant	18.915	verschijnt 3 keer per week
Peel en Maas	11.880	1
Soester Courant	11.700	1
Woerdense Courant	10.935	1
De Katwijkse Post	10.800	1
Hoogeveensche Courant	9.581	2
Doornse Krant	8.893	1
Woudenberg/Scherpenzeelse Krant	8.700	1
Hoog en Laag (Renkum)	8.355	1
Nieuwsblad van Noord-Oost Friesland	8.250	2

Opiniebladen

Met deze categorie persorganen worden die bladen bedoeld die bij uitstek gericht zijn op het verstrekken van analyse, commentaar en opinies ten

¹⁰ Bron: internetsite www.nnp.nl.

¹¹ *Persmediamonitor*, Bedrijfsfonds voor de Pers.

aanzien van actuele maatschappelijke ontwikkelingen, zowel nationaal als internationaal. Het tonen van samenhang tussen ontwikkelingen, het verhelderen van achtergronden en het bepalen van de eigen plaats bij de gebeurtenissen (opinie) vormen de belangrijkste uitgangspunten voor de redacties van deze bladen.

Meest bekend zijn de traditionele opinieweekbladen: *Elsevier*, *Vrij Nederland*, *HP/De Tijd* en *De Groene Amsterdammer*. Hun gezamenlijke oplage per nummer bedraagt circa 253.000 exemplaren.¹²

De opiniebladen moeten in toenemende mate vechten om de aandacht van het publiek en ondervinden concurrentie door het uitdijend aanbod van dagbladen: de gespecialiseerde katernen over cultuur, economie en wetenschap alsmede de weekend-magazines die bij diverse kranten verschijnen.

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 algemeen publiek of op bepaalde doelgroepen: vrouwen, jongeren, ouderen, minderheden. Zij dragen op die manier bij aan de pluriformiteit van de informatievoorziening, maar ze worden doorgaans niet gerekend tot de specifieke categorie van opiniebladen.

3. Ontwikkelingen die relevant zijn voor het persbeleid

De afgelopen jaren hebben zich ontwikkelingen voorgedaan op terrein van de pers zelf, die van belang zijn voor het persbeleid. Daarnaast zijn er bredere maatschappelijke, economische en technologische ontwikkelingen die ook relevant zijn voor het toekomstig persbeleid.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde: de concentratietendens binnen de dagbladsector; de 'ontlezing' bij jongeren en minderheden; distributieproblemen, met name bij de dagbladen; opkomst van internet en veranderend mediagebruik; verschuivingen op de advertentiemarkt.

3.1. Concentraties in de dagbladsector

De afgelopen jaren heeft een sterke concentratie in de dagbladsector plaats gevonden. Meest in het oog springend waren de verkoop van de VNU-dagbladen aan Wegener en het Telegraaf-concern in 2000 en de overname van de

¹² Bron: *Nederland, Tijdschriftenland. Feiten en cijfers 1999-2000*. Nederlands Uitgeversverbond.

Nederlandse Dagblad Unie (NDU) door PCM in 1995, waarmee vier van de vijf grote landelijke dagbladen onder één dak kwamen. Dat levert het volgende beeld op.

Tabel 3. Marktaandelen binnen de Nederlandse dagbladpers (2000)¹³

	1998	1997	2000	1996	1999
PCM	30.36	30.32	30.55	30.46	30.33
Telegraaf Hold.	29.76	25.78	25.53	24.85	24.23
Wegener	27.95	14.85	14.98	15.91	14.55
Noordelijke Dg	6.75	6.71	6.73	6.62	6.64
Financieel Dg.	1.41	1.20	1.08	0.98	0.92
Reform. Dg.	1.31	1.30	1.28	1.21	1.19
Nederl. Dg	0.72	0.74	0.68	0.64	0.63
Friesch Dg	0.45	0.47	0.47	0.48	0.46
Cobouw	0.42	0.41	0.41	0.40	0.39
Agrarisch Dg	0.40	0.45	0.49	0.46	0.48
BDU	0.25	0.26	0.26	0.23	0.23
Staatscourant	0.24	0.25	0.26	0.29	0.28
VNU-Dagbl.	-	17.27	17.28	17.47	17.28
PZC	-	-	-	-	1.28
Gooi/Eemland	-	-	-	-	1.09

De concentratietendens binnen de Nederlandse mediasector-in-ruime-zin heeft in 1998 geleid tot instelling van de commissie-mediaconcentraties.¹⁴ Deze

¹³ De gratis openbaar vervoerkranten blijven hier buiten beschouwing. Bron: *Persmediamonitor*, Bedrijfsfonds voor de Pers.

commissie bracht in 1999 het rapport *Profijt van Pluriformiteit* uit.¹⁵ Ten aanzien van de dagbladpers merkt de commissie op: "De concentratie op de dagbladenmarkt is in de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen, zowel gezien de vermindering van het aantal aanbieders als de vermindering van het aantal titels in veel deelmarkten. Een verdergaande concentratie acht de Commissie onwenselijk. Zij zal door de NMa getoetst worden. (...) Zij zal in voorkomende gevallen op basis van een analyse van de relevante markt oordelen over de toelaatbaarheid van concentraties".¹⁶ De Commissie benadrukt dat haar conclusies en aanbevelingen gezien moeten worden tegen de achtergrond van de grote dynamiek die de markt van informatie, telecommunicatie en media kenmerkt. Adviezen dragen dan per definitie een tijdgebonden karakter. De Commissie beveelt daarom aan om de media-ontwikkelingen in brede zin voortdurend nauwlettend te volgen.

In het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie-mediaconcentraties¹⁷ wordt kortelings uiteengezet hoe het persbeleid van de overheid gericht is op handhaving en bevordering van de pluriformiteit binnen de (dagblad)pers. Met betrekking tot het vraagstuk van generiek dan wel specifiek toezicht op mediaconcentraties merkt het kabinet op dat algemeen mededingingstoezicht het uitgangspunt is bij voldoende marktwerking.

De door de Commissie aanbevolen monitoring van media-ontwikkelingen heeft het kabinet opgedragen aan het Commissariaat voor de Media, gelet op de positie die het Commissariaat in de media-ontwikkelingen in brede zin inneemt waar het gaat om pluriformiteit en onafhankelijkheid. Doel van deze monitoring is, ontwikkelingen die de pluriformiteit en onafhankelijkheid van de informatievoorziening (kunnen) bedreigen, vroegtijdig te onderkennen opdat de maatschappelijke en politieke beoordeling daarvan min of meer permanent plaats kan vinden en niet achter de feiten aan loopt. De thematiek van pluriformiteit en onafhankelijkheid van de informatievoorziening is van een andere orde dan alleen de (economische) mededingingsaspecten. Dat is ook naar voren gekomen in diverse commentaren op het advies van de commissie-mediaconcentraties.

De Tweede Kamer steunde het kabinetsstandpunt en drong aan op een snelle start van de monitoring. Het Commissariaat voor de Media is inmiddels volop hiermee bezig.

Het Commissariaat zal jaarlijks aan het parlement een overzicht aanbieden van zijn bevindingen betreffende (concentratie)ontwikkelingen op het terrein van media en informatie. Het eerste rapport wordt februari 2002

¹⁴ Adviescommissie cross-ownershipregels in de mediasector. Deze commissie wordt doorgaans aangeduid als de commissie-mediaconcentraties, danwel de commissie-Jessurun.

¹⁵ Dit rapport is bij brief van 7 mei 1999 naar de Tweede Kamer gezonden.

¹⁶ *Profijt van Pluriformiteit*, deel I, blz. 28.

¹⁷ Kamerstukken II 1999-2000, 27 087, nr 1.

verwacht.

Uiteraard kan het Commissariaat ook tussentijds berichten, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Het is vervolgens aan de toezichthouders, NMa en OPTA, en andere overheidsinstanties om op basis van die informatie eventuele maatregelen te nemen.

Tijdens het *wetgevingsoverleg media* op 26 november 2001 spraken diverse woordvoerders hun zorg uit over de voortgaande concentraties in de mediasector, over de gevolgen daarvan voor de pluriformiteit en over de rolverdeling tussen de diverse instanties die hierbij een rol spelen. Hiervoor ben ik reeds ingegaan op de monitoring-rol van het Commissariaat voor de Media; het generieke toezicht op concentraties is opgedragen aan de NMa, terwijl de OPTA belast is met het specifieke toezicht op de telecomsector. Tenslotte is er het Bedrijfsfonds voor de Pers dat een specifieke taak heeft ter bescherming en stimulering van de pluriformiteit van de pers.¹⁸

Tijdens het *wetgevingsoverleg* heb ik toegezegd dat ik hierover graag met de Kamer zal spreken op basis van deze persbrief, alsmede op basis van het monitoringrapport van het Commissariaat voor de Media.

In het wetgevingsoverleg is ook gesproken over de publiciteit rond PCM naar aanleiding van het zgn. advies-Bouw, dat voorstellen bevat voor wijziging van de zeggenschapsverhoudingen binnen het concern en pleit voor het voeren van een 'portfoliomanagement' voor de diverse PCM-titels. Dit heeft geleid tot discussie over de redactionele identiteit en autonomie van de PCM-dagbladen, zowel binnen het concern als daarbuiten.

Vanuit de overheid bezien kunnen hierover op dit moment twee dingen gezegd worden.

In de eerste plaats is PCM een private onderneming. Het ligt derhalve niet voor de hand dat de overheid zich met de interne concernstrategie bemoeit. Dat is een zaak tussen de directie, de aandeelhouders en de betrokken redacties. Anderzijds is van belang dat de PCM-bladen een vooraanstaande plaats innemen binnen de dagbladsector, in het bijzonder op de landelijke dagbladmarkt. Vanuit de overheidszorg voor een pluriforme en onafhankelijke nieuwsvoorziening is dus aandacht voor deze ontwikkelingen op zijn plaats. Mocht daartoe aanleiding zijn, dan zal ik mij met PCM verstaan en de Kamer nader informeren.

Ik ga ervan uit dat de ontwikkelingen betreffende de pluriformiteit van de dagbladsector onderwerp van bespreking met de Kamer zullen zijn. In eerdergenoemd overleg werden enige suggesties gedaan, zoals subsidiëring van het ANP of belastingverlagingen. Vanuit het uitgangspunt van de particuliere marktordening van deze sector zijn voorstellen voor zulke

¹⁸ Zie voor dat laatste met name hoofdstuk 4 van deze persbrief.

maatregelen van de kant van het kabinet niet te verwachten.

3.2. Ontlezing bij jongeren en minderheden

In weerwil van het gestegen opleidingsniveau en de vele leespromotie-activiteiten van diverse organisaties, besteedt de Nederlandse bevolking steeds minder vrije tijd aan lezen. Vooral onder jongeren is sprake van een drastische daling. Voor deze dalende populariteit van het lezen worden diverse verklaringen gegeven: er wordt meer (vrije)tijd besteed aan andere media: met name aan televisie en internet; lezen strijdt in toenemende mate met andere vormen van vrijetijdsbesteding: met name sport en uitgaan; het sterk toegenomen informatie-aanbod - men spreekt ook wel van een informatie-bombardement op de burger - zou leiden tot afgenomen waardering voor het lezen; er zou sprake zijn van een afgenomen vermogen om informatie op zinvolle wijze te ordenen; last but not least wordt gewezen op de opvoedingsperiode als verklarende factor: kinderen en jongeren zouden van huis-uit minder vertrouwd raken met lezen.¹⁹

Sinds de Letterenbrief van 1990²⁰ is deze ontwikkeling de legitimatie geweest voor het nemen van gerichte maatregelen voor de instandhouding van een leescultuur. Het lezen van gestructureerde informatie (fictie en non-fictie) in de vorm van boeken, kranten en tijdschriften is nog steeds van groot belang voor de samenleving en voor het individu.

Er is voldoende aanleiding om het overheidsbeleid op het terrein van leesbevordering voort te zetten, met daarbij bijzondere aandacht voor doelgroepen als jongeren en allochtonen.²¹

In de *Cultuurnota 2001-2004* is vastgesteld dat de *Stichting Lezen* een belangrijke taak heeft ten aanzien van de coördinatie van activiteiten op het gebied van leesbevordering en die taak ook de komende jaren zal behouden. *Stichting Lezen* ontvangt jaarlijks f 4,7 miljoen voor ontwikkeling van activiteiten ten behoeve van leesbevordering. In deze cultuurnotaperiode zal de effectiviteit van de door *Stichting Lezen* gesteunde projecten worden getoetst.

De perssector ontplooit al jarenlang activiteiten om het lezen van kranten en tijdschriften onder schoolgaande jongeren te stimuleren²². In 1975 werd voor dit doel *Stichting Krant in de Klas (KiK)* opgericht. Via *KiK* kunnen docenten gratis twee weken lang alle landelijke en de regionale dagbladen uit de eigen regio op school bezorgd krijgen. Daarnaast maakt *KiK*

¹⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Leesgewoonten: een halve eeuw onderzoek naar het lezen en zijn belagers*, 1996.

²⁰ Kamerstukken II 20 928, nr. 4.

²¹ Brief van staatssecretaris OCenW aan de Tweede Kamer inzake leesbevordering (januari 2000), Kamerstukken II 1999-2000, 26 800 VIII, nr. 72.

²² Bron: www.nuv.nl

lesmateriaal voor alle schooltypen en organiseert zij tal van activiteiten, zoals de *Krantenfoto Kinderjury* en de *Nieuwsquizfinale*. Hetzelfde geschiedt op tijdschriftgebied door *Tijdschriften in de Klas (TiK)*.

3.3 *Distributieproblemen, met name bij dagbladen*

Kenmerkend voor het Nederlandse dagbladlandschap is de hoge abonnementsgraad, zowel bij de landelijke als bij de regionale kranten (circa 90%). Losse verkoop speelt eigenlijk alleen bij De Telegraaf, Algemeen Dagblad en De Volkskrant een substantiële rol. Deze hoge abonnementsgraad vormt een illustratie van de sterke binding tussen krant en lezer, maar heeft ook een keerzijde: de bezorging aan huis. Elke dag weer moeten in een kort tijdsbestek bijna vier miljoen kranten hun weg vinden naar de abonnees. Daarvoor wordt traditioneel een sterk beroep gedaan op jongeren/scholieren. De krappe arbeidsmarkt en de grotere keuzemogelijkheden voor jeugdigen plaatsen veel uitgeverij voor aanzienlijke problemen. Zij trachten dan ook andere categorieën bezorgers aan te boren. Er is de afgelopen jaren veel energie en creativiteit gestoken in de werving van bezorgers (*de jonge helden*) en daarnaast wordt ook geëxperimenteerd met gezamenlijke bezorging van dagbladen. Onlangs hebben PCM, De Telegraaf, Wegener en NDC (Noordelijke Dagblad Combinatie) een intentieverklaring getekend om tot een gezamenlijke bezorging te komen: de drie eerstgenoemde zullen beginnen met een proef in de gebieden in en rond Utrecht en Amersfoort. Bij succes zal de samenwerking zich over geheel Nederland gaan uitstrekken. Op dat moment zal ook de NDC toetreden en zal de samenwerking worden opengesteld voor de overige dagbladuitgeverijen.

Het is duidelijk dat de bezorging een belangrijk aandachtspunt vormt voor de dagbladsector.

Gelet op het grote maatschappelijk belang is het noodzakelijk om in goed overleg tussen betrokken partijen een duurzame oplossing hiervoor te vinden.

3.4 *Opkomst van internet en veranderend mediagebruik*

De jaren negentig kenmerkten zich door uitbreiding en verbijzondering van het media-aanbod. Op de dagbladmarkt was sprake van (titel)concentratie, maar de tijdschriftsector bracht steeds weer nieuwe, gesegmenteerde titels voort. Op omroepgebied was sprake van een sterke toename van commerciële zenders (radio en televisie), zowel vanuit het buitenland als op de binnenlandse markt. Naast grote, algemene zenders deden ook doelgroep- en themakanalen hun intrede: CNN, MTV, Discovery, National Geographic, Euro-

Sport, TMF, etc. Dit heeft grote gevolgen voor het programma-aanbod: zo bedroeg de totale zendtijd van de 3 Nederlandse zenders in 1988 nog 23 uur per dag, terwijl dat in 1998 was gegroeid naar 170 uur per dag, verzorgd door 10 Nederlandstalige zenders.

Meest in het oog springend is - naast de sterke opkomst van de mobiele telefonie - de zeer snelle groei die het internet (world wide web) de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, wereldwijd en zeker in de meeste West-Europese landen. Internet herbergt een heel scala aan diensten: informatiepagina's, databanken, real audio (van muziekfragmenten tot complete radiostations) en real video, alsmede *e-commerce*. Andere functies van internet zijn Usenet (nieuwsgroepen), e-mail en *file transfer*.

Uiteraard heeft deze groei van het informatie-aanbod gevolgen gehad voor tijdbesteding en mediagebruik van de burgers/consumenten. Zo nam de gemiddelde kijktijd aanzienlijk toe: van 13 uur per week (1989) naar 19 uur per week (2000). De tijd die men besteedt aan radio luisteren is enigszins toegenomen: van 20 uur per week (1989) naar 22 uur per week (2000). Een opvallend fenomeen is de zogeheten ontleding: de tijd die men besteedt aan het lezen van boek, krant of tijdschrift is over de periode 1975-1995 gestaag gedaald. Naar verwachting heeft deze dalende trend zich de afgelopen jaren voortgezet.²³

De groei van het internetgebruik is indrukwekkend. Eind 2000 had 46% van de Nederlanders toegang tot internet, tegenover 4% in 1995²⁴. Internetters brengen gemiddeld ruim 7 uur per week door op het net. Het gebruik van computer en internet neemt toe in alle sociale categorieën. Jongeren, hoger opgeleiden en mensen met hogere inkomens hebben nog wel een voorsprong op ouderen, lager opgeleiden en mensen met lagere inkomens, maar geleidelijk vormt de internetbevolking een goede afspiegeling van de gehele bevolking. De eerste internetgebruikers - 'early adopters' - brachten meer tijd op het internet door dan de huidige aanwas van nieuwe gebruikers - de 'volgers' - en terwijl de eerste groep veel gebruik maakte van *file transfer*, *chatten* en nieuwsgroepen, zijn tegenwoordig *e-mail* en het *world wide web* de meest gebruikte internet-functies.

Het is lastig om te bepalen hoeveel tijd internet afsnoept van de overige media. Het eerder genoemde McKinsey-rapport over de nieuwe mediastrategie van de publieke omroep komt tot de stelling dat het nog 3 tot 5 jaar zal duren voordat de veranderingen echt grote invloed gaan hebben op het

²³ Bronnen: Kijk- en Luisteronderzoek NOS, Sociaal Cultureel Planbureau.

²⁴ Bron: Nielsen Ratings. Nederland zit daarmee in de Europese kopploeg, samen met de Scandinavische landen, ruim voor grote landen als Frankrijk (15%), Duitsland (25%), Italië (24%) en het Verenigd Koninkrijk (34%).

mediagebruik en de marktverhoudingen.²⁵ Waarschijnlijk zal het op den duur ten koste gaan van de tijd die besteed wordt aan tv-kijken, maar ook de teruglopende leestijd kan voor een deel op het conto van internet worden geschreven.

Het paradoxale zit natuurlijk in het feit dat het grootste deel van internetgebruik bestaat uit het raadplegen van informatiepagina's, databanken en e-mails: lezen dus !

Nog een paradox: de belangrijkste nieuws-sites op internet worden verzorgd door 'oude media' zoals de (publieke) omroep en de (dagblad)uitgevers. Kennelijk is het vertrouwen van het publiek in deze gevestigde organisaties doorslaggevend in hun zoekgedrag naar nieuws op het internet. Dat biedt omroep én uitgevers volop de kans om hun uitgeeffunctie ook in de nieuwe media gestalte te geven.

3.5. Verschuivingen op de advertentiemarkt

Een groot deel van de advertentiebestedingen gaat van oudsher naar de pers (dagbladen, nieuwsbladen, publiekstijdschriften), maar met name in de categorie merken & diensten ondervindt de pers in toenemende mate concurrentie van radio en televisie.

In bepaalde advertentiecategorieën heeft de pers vanouds een sterke positie: personeel, detailhandel, rubrieksadvertenties, huizenmarkt. Maar op deze terreinen doet met name het internet de pers stevige concurrentie aan. Een andere concurrentiebron is de toename van buitenreclame, direct mail en sponsoring. Al deze ontwikkelingen zetten de advertentie-inkomsten van de pers onder druk.

Die advertentie-inkomsten zijn van groot belang voor de exploitatie van de pers: bij de dagbladen was de exploitatie tot voor enkele jaren terug 50/50 gebaseerd op lezersinkomsten versus advertentie-inkomsten. De laatste jaren is de afhankelijkheid van reclame-inkomsten aanzienlijk toegenomen: voor het jaar 2000 geeft de NDP een verdeling van 41/59 over beide inkomstenbronnen.²⁶ Bij de tijdschriften ligt de verhouding lezersmarkt/advertentiemarkt gemiddeld op 63/37, maar rond dat gemiddelde doen zich aanzienlijke variaties voor, die bepaalde tijdschriften sterk afhankelijk maken van hun advertentie-inkomsten.²⁷

Overigens bestaat er een fraaie paradox wanneer het gaat om bedreiging van de krant door internet en nieuwe media: het blijkt dat internetaanbieders en communicatiebedrijven een zeer belangrijke categorie van adverteerders vormen voor de dagbladen. Om de nieuwe media te introduceren, zijn de oude media onontbeerlijk !

De advertentiemarkt is voor een belangrijk gedeelte conjunctuurgevoelig. Dat ervaart niet enkel de (dagblad)pers, maar dat geldt ook voor de

²⁵ McKinsey, *Nieuwe media strategie van de publieke omroep*, februari 2001.

²⁶ NDP, *Dagbladen 2000*, mei 2001.

²⁷ Nederlands Uitgeversverbond, *Nederland Tijdschriftenland*, oktober 2000.

advertenties via radio en televisie. Het totale advertentievolume is gedurende de eerste helft van 2001 voor de landelijke dagbladen afgenomen met 9 % en voor de regionale met een kleine 3 %. Dit komt met name doordat de landelijke dagbladen altijd het eerst getroffen worden door de lagere bestedingen van nationale adverteerders. De daling wordt vooral veroorzaakt door teruglopende bestedingen van telecom- en

IT-bedrijven. Advertenties voor personeel en onroerend goed groeien nog steeds, zij het minder onstuimig dan in 2000.²⁸ Het is moeilijk om voorspellingen te doen over ontwikkelingen op de advertentiemarkt en over de verdeling van het totale reclamebudget over de diverse media: omroep, pers, direct mail, internet, buitenreclame, sponsoring. Vanwege de ontwikkeling van de (wereld)economie in de tweede helft van 2001 houden zowel pers als omroep rekening met vermindering van de reclame-inkomsten.

4. Bedrijfsfonds voor de Pers: werkingssfeer en instrumentarium

Het Bedrijfsfonds voor de Pers werd in 1974 opgericht als Stichting en functioneerde op basis van statuten. Sedert 1 januari 1988 functioneert het Bedrijfsfonds voor de Pers op basis van de Mediawet als een zelfstandig bestuursorgaan.

Het Bedrijfsfonds heeft ten doel het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voorzover die van belang is voor de informatie en opinievorming. Om dat doel te realiseren kan het financiële steun verlenen aan persorganen, voor zover die vallen binnen de werkingssfeer van het Bedrijfsfonds, zoals omschreven in de Mediawet²⁹.

Door de jaren heen heeft het Bedrijfsfonds aan een groot aantal persorganen steun verleend, zowel in de vorm van subsidie als in de vorm van kredieten³⁰. Deze zogeheten individuele steunverlening belooft over de periode 1974-2000 een totaalbedrag van circaf 42,5 miljoen, die ten goede kwam aan een 40-tal dagbladen, nieuwsbladen en tijdschriften: o.a. *De Groene Amsterdammer*, *HP/De Tijd*, *Nederlands Dagblad*, *De Gay Krant*, *Nieuw Israëlitisch Weekblad*, *Het Parool*, *Weekkrant Suriname*, *Trouw*, *De Waarheid*, *Friesch Dagblad*, *HN-Magazine* en *Yaprak Gazetesi*.

Daarnaast heeft het Bedrijfsfonds over datzelfde tijdvak steun verleend aan een 30-tal onderzoekprojecten en gezamenlijke projecten van persorganen; hiermee was totaal f 3,9 miljoen gemoeid. In het kader van de zogeheten Compensatieregeling voor Dagbladen keerde het Bedrijfsfonds in totaal f 90

²⁸ Jaarrede van de voorzitter van de Nederlandse Dagbladpers (NDP), 13 september 2001.

²⁹ Artikel 129, Mediawet.

³⁰ Bedrijfsfonds voor de Pers, *Jaarverslag 2000*, Den Haag.

miljoen uit aan een 16-tal dagbladen.³¹

De middelen van het Bedrijfsfonds voor de Pers zijn oorspronkelijk afkomstig uit de STER-opbrengsten. In de periode 1967 (invoering STER) tot en met 1976 vonden dotaties plaats. In verband met de Compensatieregeling voor Dagbladen werden ook in de jaren 1983, 1985, 1987 en 1988 dotaties gedaan.

Na invoering van binnenlandse commerciële omroep (1991) bepaalt de staatssecretaris van OCenW welk percentage van de reclame-inkomsten van de STER, de lokale en regionale publieke omroepen en de commerciële omroepinstellingen jaarlijks wordt uitgekeerd ten behoeve van het Bedrijfsfonds voor de Pers.³² Op grond van de overweging dat het Bedrijfsfonds vooralsnog over voldoende

middelen beschikt om zijn taak naar behoren uit te voeren, heeft sedert 1989 tot heden geen dotatie meer plaats gevonden. Per oktober 2001 beschikt het Bedrijfsfonds over een vermogen van circa f 37 miljoen

In 1997 bracht het Bedrijfsfonds voor de Pers zijn beleidsessay *Vernieuwend persbeleid*³³ uit.

Daarin staan diverse aanbevelingen voor herziening van de werkingssfeer en het instrumentarium van het Fonds. In het vervolg van deze brief wordt daar nader op ingegaan.

Op deze plaats past de constatering dat het Bedrijfsfonds voor de Pers naast de vanouds bestaande 'vangnet'-functie - in de vorm van financiële steunverlening aan noodlijdende persorganen - ook met kracht gestalte dient te geven aan modernisering en vernieuwing van 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 inmiddels aanwezig dat nieuwe vormen van uitgeven noodzakelijk zijn om een goede positie op de mediamarkt veilig te stellen. Het Bedrijfsfonds voor de Pers dient daarbij een stimulerende rol te 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*.

5. Compensatieregeling voor Dagbladen

³¹ Zie hoofdstuk 5 van deze brief.

³² Artikel 128 Mediawet. Dit percentage is niet hoger dan vier.

³³ *Vernieuwend persbeleid*, Bedrijfsfonds voor de Pers, Den Haag 1997.

Deze regeling is opgezet in de jaren tachtig en was gericht op het compenseren van structurele handicaps waarmee bepaalde dagbladen werden geconfronteerd op de advertentiemarkt.

Deze dagbladen hadden een relatief geringe oplage en een daarmee samenhangende geringe verspreidingsdichtheid, hetgeen ze minder aantrekkelijk maakte als advertentie-medium.

De regeling is toegepast over de boekjaren 1981-1983, 1985, 1986 en 1989 en heeft sindsdien een slapend bestaan gekend. In totaal werd f 90 miljoen uitgekeerd aan een 16-tal kranten, waaronder de *Leidsche Courant*, *Het Nieuws van de Dag*, *Het Parool*, *Trouw*, *Rijn en Gouwe*, *Het Vrije Volk* en het *Rotterdams Nieuwsblad*.

Inmiddels is het perslandschap ingrijpend gewijzigd door de voortgaande concentratie en de veranderingen op terrein van informatie- en communicatietechnologie. De kranten die destijds voor deze steun in aanmerking kwamen, zijn intussen in een concernverband opgenomen of bestaan niet langer als zelfstandige dagbladtitel. Tegen deze achtergrond meent het Bedrijfsfonds dat de Compensatieregeling voor Dagbladen niet opnieuw tot leven zou moeten worden gewekt.

Ik ben het eens met deze aanbeveling en stel daarom voor om de Compensatieregeling voor Dagbladen te schrappen uit het instrumentarium van het Bedrijfsfonds voor de Pers. Dat kan door wijziging van het Mediabesluit, waarin deze regeling is opgenomen.³⁴

6. Verruiming van de werkingssfeer ten behoeve van bladen voor minderheden

Het Bedrijfsfonds stelt vast dat er een knelpunt bestaat bij de informatievoorziening van en voor minderheden.³⁵ Deze groepen missen vaak informatie door het ontbreken van informatiebronnen in de eigen taal. Televisie en radio blijken de voornaamste informatiebronnen te zijn. Nederlandse 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. Eigenlijke kranten, afkomstig uit de herkomstlanden, zijn voor de meeste minderhedengroepen van redelijk groot belang, maar die zijn evenmin

³⁴ Artikel 54, onder letter a; artikel 55 en 60 Mediabesluit.

³⁵ *Pluriforme informatie in een pluriforme samenleving. Knelpunten in de informatievoorziening van en voor etnische minderheden in Nederland, met bijzondere aandacht voor de pers*, Bedrijfsfonds voor de Pers, april 2000.

toegesneden op de Nederlandse leefomgeving. Dit geldt overigens niet voor de jongeren: zij zijn vaak opgegroeid in de Nederlandse samenleving en daarom gewend aan het westerse beeld dat in de media wordt gegeven. Hun behoefte aan media uit het herkomstland is daarom beduidend geringer.

Uit onderzoek dat in opdracht van het Bedrijfsfonds is verricht, blijkt dat allochtonen kritische mediagebruikers zijn, omdat ze de Nederlandse media en de media uit het moederland met elkaar kunnen vergelijken.³⁶ Wanneer Nederlandse media over het herkomstland berichten, hebben zij behoefte aan een andere visie op dat onderwerp in de eigen media. Buitenlandse media vormen een voorname aanvullende informatiebron voor allochtonen. Met name onder oudere allochtonen bestaat een sterke behoefte aan informatie in de eigen taal en informatie over het land van herkomst.

De informatiehonger over de eigen kring en over het herkomstland wordt door het bestaande media-aanbod slechts ten dele gestild. Dit geldt voor alle leeftijdsgroepen. Deze informatie zoekt men voornamelijk in de buitenlandse media. Een andere belangrijke informatiebron zijn de eigen intermediaire kaders: onderling wordt veel informatie uitgewisseld. Deze informatie wordt vaak verkregen via familie en vrienden die in het land van herkomst verblijven.

Een derde belangrijke conclusie uit het onderzoek is dat allochtonen zich te weinig herkennen in de Nederlandse media. Het beeld in die media wordt niet gezien als een juiste afspiegeling van de Nederlandse multiculturele samenleving. Ook dit verklaart de belangstelling voor media afkomstig uit de herkomstlanden. Zoals hierboven opgemerkt geldt dit niet voor de meeste allochtone jongeren, die zijn opgegroeid in de Nederlandse samenleving en gewend zijn aan het westerse beeld dat de media geven.

Allochtonen jongeren hebben wel behoefte aan meer informatie voor en over jongeren. Dit heeft ook met een gebrek aan herkenning te maken, maar dan op ander vlak: jongeren vinden dikwijls het taalgebruik in de media te moeilijk en/of de nieuws-onderwerpen te saai. Dit weerhoudt ze ervan om een krant te lezen of het journaal te bekijken. Alleen wanneer ze toevallig een onderwerp tegenkomen dat op hen zelf betrekking heeft of voor hen belangrijk is (Bijlmerramp, Kosovo) dan is hun belangstelling gewekt.

Met andere woorden: zowel bij oudere als jongere allochtonen bestaat een duidelijke behoefte aan informatie over de Nederlandse samenleving en - met name voor de ouderen - informatie over de landen van herkomst. In het takenpakket van de landelijke publieke omroep wordt rekening gehouden met deze doelgroepen door middel van speciale programma's via radio en

³⁶ Ibidem.

televisie.

Zowel de landelijke als de niet-landelijke publieke omroep heeft tot taak om programma's te verzorgen die 'bijdragen aan de ontwikkeling en verspreiding van de pluriformiteit en culturele diversiteit in Nederland' en die 'gericht zijn op zowel een breed en algemeen publiek als op bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling'.³⁷ Ik wijs in dit verband ook op de intensiveringen die gaande zijn inzake migrantentelevisie en migrantenradio in de vier grote steden, zoals uiteengezet in de *Notitie Media en Minderhedenbeleid* en de *Voortgangsbrief Media- en Minderhedenbeleid*.³⁸

Uit het hierboven genoemde onderzoek van het Bedrijfsfonds voor de Pers blijkt, dat daarnaast grote behoefte bestaat aan dit type informatie in gedrukte vorm, via nieuwsbladen en tijdschriften die speciaal gericht zijn op de belangstellingssfeer van oude en jonge allochtonen.

Nederlandse markt van minderhedenbladen

De markt van 'minderheden-bladen' is diffuus. Het Bedrijfsfonds heeft in 1999 een inventarisatie uitgevoerd van alle persorganen die in ons land verschijnen voor en door minderheden, maar tekent daarbij aan dat het moeilijk is om een betrouwbaar en volledig overzicht te bieden.³⁹ Het gaat in hoofdzaak om kleine kranten, vaak verschijnend als nieuwsblad. Deze bladen worden veelal onaangekondigd in de markt gezet en verdwijnen doorgaans ook weer snel.

Blijkens deze inventarisatie verschenen (ultimo 1999) 192 bladen voor minderheden. Hiervan werden 102 uitgegeven via een adres in Nederland; de overige 90 werden niet in Nederland gemaakt maar waren hier wel verkrijgbaar.

Van de 102 in Nederland vervaardigde bladen waren 33 op een grote doelgroep gericht, namelijk op alle culturele minderheden in Nederland of geïnteresseerden in de multiculturele samenleving. De andere 69 richtten zich op één of meer specifieke groepen culturele minderheden. Tweederde van de 102 bladen werd landelijk uitgegeven en eenderde regionaal.

Vele bladen kenden een lage verschijningsfrequentie: bijna de helft (47 van de 102) werd minder dan zes keer per jaar uitgebracht. Meer dan de helft (58 van de 102) had een oplage van minder dan 10.000 exemplaren.

Het Bedrijfsfonds voor de Pers is voornemens om een dergelijke inventarisatie periodiek te laten vervaardigen. Ik acht dat een goede zaak, aangezien op die manier een beter beeld ontstaat van de ontwikkelingen die zich op deze specifieke markt voordoen.

³⁷ Artikel 13c, Mediawet.

³⁸ Respectievelijk juni 1999 (Kamerstukken II 1998/99, 26 597, nr. 1) en november 2000 (Kamerstukken II 2000/01, 26 597, nr. 6).

³⁹ *Bladen voor culturele minderheden in Nederland*, Bedrijfsfonds voor de Pers, december 1999.

Overigens doen we er verstandig aan om het belang van het aantal persorganen (192) sterk te relativiseren. In de eerste plaats constateert het Bedrijfsfonds dat deze bladen doorgaans een korte levenscyclus hebben: ze verdwijnen al weer snel van de markt. In de tweede plaats kennen ze veelal een zeer lage verschijningsfrequentie: bijna de helft (47%) werd/wordt minder dan zes keer per jaar uitgebracht. In de derde plaats heeft meer dan de helft (58%) een oplage van minder dan 10.000 exemplaren, hetgeen in tijdschrift-termen een (zeer) bescheiden oplage genoemd moet worden. De korte levenscyclus, de geringe verschijningsfrequentie en de bescheiden oplage illustreren een fundamenteel gebrek bij veel van dit type bladen: een gebrek aan professionaliteit, zowel waar het gaat om de redactionele inhoud als waar het gaat om de exploitatie. Om een serieuze bijdrage te leveren aan de informatievoorziening voor de allochtonen doelgroepen, is een stimulering van deze professionaliteit gewenst. Dat draagt bij aan de pluriformiteit van de pers en vergroot de betrokkenheid van deze doelgroepen bij de maatschappelijke en politieke actualiteit van ons land.

Verruiming van steunmogelijkheid voor minderhedenbladen

Het Bedrijfsfonds voor de Pers merkt op, dat de huidige werkingssfeer van het Fonds belemmerend werkt bij ondersteuning van dit type bladen vanuit het Bedrijfsfonds. Die beperkingen worden vooral ervaren bij de eis dat persorganen binnen de werkingssfeer ten minste maandelijks dienen te verschijnen, alsmede de eis dat steun aan nieuwe persorganen beperkt is tot de categorie dagbladen.

Het Bedrijfsfonds adviseert een experimentele regeling uit te werken, die erin voorziet dat ook aan *nieuwe* persorganen voor culturele minderheden op tijdelijke basis steun kan worden geboden, en dat bestaande persorganen voor tijdelijke steun in aanmerking kunnen komen, ook wanneer ze een lagere verschijningsfrequentie hebben dan eenmaal per maand. Het Fonds adviseert de eis te stellen dat deze bladen ten minste eenmaal per kwartaal verschijnen. Dat zou dan moeten gelden zowel voor nieuwe als bestaande persorganen gericht op culturele minderheden.

De door het Bedrijfsfonds voorgestane experimentele regeling zou voor vier jaar moeten gelden, met een evaluatie in het derde jaar. Hiervoor zou maximaal f 6 miljoen moeten worden gereserveerd (f 1,5 miljoen per jaar) die voor dit doel binnen de huidige middelen van het Fonds kunnen worden geoormerkt. Om te bereiken dat deze aanvullende steunmogelijkheid voor meerdere persorganen open staat, adviseert het Fonds om de hoogte van het steunbedrag te bepalen op ten hoogste f 250.000,= per persorgaan per jaar.

Zoals reeds blijkt uit de *Notitie Media en Minderhedenbeleid* (1999) staat het kabinet positief jegens deze adviezen van het Bedrijfsfonds.⁴⁰ Deze plannen zijn met de Kamer besproken en konden daarbij op brede ondersteuning rekenen.⁴¹

Bij een dergelijke verruiming van de steunmogelijkheden moeten we uiteraard waken tegen concurrentievervalsing jegens andere bladen die zich op dezelfde doelgroep richten. Daar staat tegenover dat niet of nauwelijks sprake is van een 'bestaande markt' zodat het gevaar van concurrentievervalsing niet echt een rol speelt. Bovendien is de behoefte aan dit type bladen blijkens het eerder genoemde onderzoek dermate groot, dat een tijdelijke stimuleringsregeling alleszins gerechtvaardigd is.

Ik acht het wenselijk om de werkingssfeer van het Fonds langs de aangegeven lijnen te verruimen. Een daartoe strekkende regeling zal op korte termijn in procedure worden gebracht.

7. Stimulering van journalistieke informatieproducten via het internet

In zijn beleidsessay *Vernieuwend persbeleid* nam het Bedrijfsfonds voor de Pers de aanbeveling op om zijn werkingssfeer te verruimen, opdat ook steun kan worden geboden aan *journalistieke informatieproducten, die op elektronische wijze en ondernemingsgewijs worden uitgegeven en gericht zijn op het algemeen publiek in ons land*. Het Bedrijfsfonds gaf zelf reeds aan, dat het noodzakelijk is om het begrip 'journalistiek informatieproduct' nader te preciseren, teneinde te kunnen komen tot een verantwoorde afbakening van de werkingssfeer. In ieder geval meende het Fonds dat "omroepachtige producten zouden moeten worden uitgesloten."⁴²

Het Bedrijfsfonds heeft deze globale aanbeveling nader uitgewerkt in zijn onlangs uitgebrachte advies *Kaderregeling voor het stimuleren van journalistieke informatieproducten via het internet*.⁴³

Het Fonds stelt vast dat via het internet in toenemende mate allerlei informatieproducten worden aangeboden, die onderling sterk variëren wat betreft hun journalistieke kwaliteit, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid. Wellicht heeft dit te maken met de aard van het internet: de toetredingsdrempel is laag - iedereen kan tegen een geringe investering

⁴⁰ Kamerstukken II 1998/99, 26 597, nr. 1.

⁴¹ Algemeen overleg, oktober 1999 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 597, nr. 3).

⁴² *Vernieuwend persbeleid*, blz. 107-110.

⁴³ Bedrijfsfonds voor de Pers, Den Haag, april 2001.

informatie op het internet aanbieden⁴⁴ - en de consument is gewend om de informatie gratis tot zich te nemen, waardoor het lastig is om met informatieproducten op het internet geld te verdienen. In dit verband zij verwezen naar het recente besluit van uitgever PCM om de internet-activiteiten aanzienlijk te beperken, aangezien de aanzienlijke investeringen vooralsnog niet opwegen tegen de bescheiden inkomsten uit reclame en sponsoring op de internet-sites. Overigens liet uitgever Wegener tezelfdertijd weten, onverdroten voort te gaan met de geleidelijke uitbouw van de internet-activiteiten. Ook de landelijke publieke omroep is voornemens om langs de weg der geleidelijkheid te werken naar uitbouw van de internet-activiteiten.

Hoe het ook zij, we kunnen constateren dat het internet zich ontwikkelt tot een steeds belangrijker informatiebron voor de burger. Het Bedrijfsfonds meent, dat veel mogelijkheden die het internet biedt nog onbenut worden gelaten en dat sommige persorganen moeite hebben om de overgang naar het internet te maken.

Aangezien het garanderen en stimuleren van een hoogwaardig aanbod van informatie binnen de Nederlandse samenleving behoort tot de kernpunten van het overheidsbeleid⁴⁵, bepleit het Bedrijfsfonds dat de overheid de journalistieke informatieproducten via internet stimuleert. Dat zou moeten geschieden door middel van een tijdelijke, experimentele kaderregeling. Een

dergelijke regeling sluit bovendien aan bij het mediabeleid en bij het ICT-beleid⁴⁶ van de overheid, aldus het Bedrijfsfonds. Ik wijs in dit verband ook naar Europese stimuleringsprogramma's zoals het eContent Programma, dat onder meer gericht is op stimulering van 'publieke sector informatie' via het internet.⁴⁷

Stimuleringsfonds voor publieke digitale diensten

Bij de behandeling van de Tweede Kabelnota (juni 2000) heeft de Kamer de motie-Halsema c.s. aanvaard, waarin de regering verzocht wordt een onderzoek te doen naar het oprichten van een stimuleringsfonds voor publieke digitale dienstenontwikkeling.⁴⁸ Dit onderzoek is inmiddels door

⁴⁴ Overigens blijkt dat de toetredingsdrempel voor een professioneel journalistiek informatieprodukt helemaal niet zo laag ligt: zie de recente faillissementen c.q. inkrimpingen van diverse nieuwssites, zowel in Nederland als wereldwijd.

⁴⁵ Zie bijv. het *Kabinetsstandpunt inzake het advies van de commissie-mediaconcentraties* (2000), blz. 3.

⁴⁶ Zie o.a. *De Digitale Delta*, Kamerstukken II 1998/99, 26 643, nr. 1 en de vervolgnotitie *De Digitale Delta; e-Europe voorbij*, Kamerstukken II 2000/01, 26 643, nr. 14.

⁴⁷ Europese Commissie, eContent Programma, 14 maart 2001. Voor 2001-2002 is hiervoor € 23 mln. beschikbaar.

⁴⁸ Kamerstukken II 1999/2000, 27 088, nr. 14.

TNO-STB afgerond en naar de Kamer gezonden.⁴⁹ Conclusie van het onderzoek is dat het belangrijkste knelpunt voor de groei en bloei van publieke internetdiensten niet de ontwikkeling van *content* is; belangrijker zijn zaken in de sfeer van technische ondersteuning, servercapaciteit, *hosting* etc. TNO-STB stelt een fonds voor multimediatechnologieprojecten voor, gericht op initiatieven die niet binnen de huidige fondsen passen. Middelen zouden aangewend moeten worden voor het starten van nieuwe diensten, voor ondersteuning en voor *hosting*. Deze conclusies en aanbevelingen zal ik betrekken bij de brief over het kabelbeleid, die ik de Kamer voor dit najaar heb toegezegd.

Ik ben van mening dat de door het Bedrijfsfonds voorgestelde stimuleringsregeling gezien kan worden als een tegemoetkoming aan de wens van de Kamer, voor zover het gaat om digitale journalistieke informatievoorziening via het internet.

De Kaderregeling in hoofdlijnen

De regeling staat open voor bestaande of nieuwe journalistieke (1) informatieproducten (2), die via het internet (3) en ondernemingsgewijs (4) worden uitgegeven en bestemd zijn voor een algemeen publiek (5).

1. journalistieke producten

De term journalistiek houdt in dat deze producten geredigeerd worden door een redactie op basis van een redactioneel statuut, waarin de redactionele identiteit en onafhankelijkheid is neergelegd. Dat 'redigeren' wil zeggen: de redactie *selecteert* berichten en *verwerkt* deze in het uiteindelijke product. Dat houdt in dat de geselecteerde berichten naar vorm en inhoud worden bewerkt en dat achtergrondinformatie en commentaar worden toegevoegd. Producten die uitsluitend of hoofdzakelijk zijn samengesteld door overname van berichten uit andere bronnen (zgn. knipselkranten) worden dus niet tot de journalistieke internetproducten gerekend die binnen deze Kaderregeling kunnen vallen.

2. informatieproducten

De bedoelde producten bevatten in belangrijke mate nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie over een gevarieerd deel van de maatschappelijke actualiteit, mede in het belang van politieke meningsvorming.⁵⁰ Voorts moeten deze producten voldoen aan de vier gebruikelijke criteria van persorganen:

⁴⁹ Brief aan de Tweede Kamer van 16 augustus 2001.

⁵⁰ Dit is conform de huidige formulering van de werkingssfeer, artikel 129 Mediawet.

- *periodiciteit*: ze verschijnen op van tevoren vaststaande tijdstippen met een vaste frequentie dus niet eenmalig;
- *publiciteit*: ze opereren op markten die principieel openbaar toegankelijk zijn voor eenieder;
- *actualiteit*: ze volgen de actualiteit, dat wil zeggen het nieuwe, recente, het thans aan de orde zijnde, op de voet;
- *universaliteit*: ze informeren over uiteenlopende onderwerpen en worden daardoor gekenmerkt door een zekere alomvattendheid.

3. *internetproducten*

Bedoelde informatieproducten dienen te verschijnen op het internet en geven voortdurend informatie die overwegend of in belangrijke mate uit tekst en illustraties bestaat en in mindere mate uit geluid en/of bewegende beelden. Deze producten vragen een hoge communicatieve betrokkenheid van de burger, anders dan radio en televisie.⁵¹ De gebruiker dient een actieve selectie te maken uit de informatie die, net als bij persorganen, als een afgerond geheel wordt aangeboden. Omroepachtige producten of audiovisuele diensten via het internet zijn van deze Kaderregeling uitgesloten. Hiermee wordt bedoeld op diensten die informatie brengen overwegend in de vorm van geluid en/of bewegende beelden, in *real time* of bijna *real time* en die zich daarmee richten op een niet-gespecificeerd publiek.

4. *ondernemingsgewijs uitgeven*

De bedoelde journalistieke informatieproducten worden door een 'uitgever'⁵² op de markt gebracht. Het gaat uitdrukkelijk om producten die als hoofdactiviteit van deze uitgever kunnen worden gezien, teneinde ze te onderscheiden van producten die door personen of instanties op de markt worden gebracht om andere activiteiten te bevorderen. Om deze reden vallen informatie-carriers zoals telecom- en kabelbedrijven buiten deze Kaderregeling: instanties die niet tot hoofdtaak hebben het (doen) uitgeven van informatieproducten, maar slechts gericht zijn op het doorgeven of doorverkopen daarvan, worden uitdrukkelijk uitgesloten van de regeling.

⁵¹ Men spreekt in dit verband ook wel over '*lean forward media*' versus '*lean back media*'.

⁵² Het begrip uitgever moet in dit verband ruim worden opgevat: het gaat om een rechtspersoon, die een digitaal informatieprodukt aanbiedt. De regeling is nadrukkelijk *niet* beperkt tot uitgevers van persorganen.

5. *bestemd voor het algemeen publiek*

De Kaderregeling heeft uitsluitend betrekking op producten die gericht zijn op het algemeen publiek. Ze moeten voor iedereen verkrijgbaar zijn.

Het Bedrijfsfonds voor de Pers adviseert deze Kaderregeling vanwege zijn experimentele karakter een looptijd van 3 jaar te geven, met een evaluatie na 2 jaar. Voor deze regeling zou per jaar een budget van maximaal f 5 miljoen moeten worden gereserveerd. Om zoveel mogelijk projecten in aanmerking te laten komen, adviseert het Fonds een maximum subsidie van f 400.000,= per project te hanteren. Gelet op het sterk risicodragend karakter van dergelijke projecten zouden deze overwegend door de aanvrager c.q. door derden gefinancierd moeten worden: de uitkering per project zou ten hoogste 40% van de projectkosten moeten bedragen.

Het Fonds adviseert om een onderscheid te maken tussen te subsidiëren en niet te subsidiëren projectkosten: zo dient de regeling enkel betrekking te hebben op nog te maken kosten en komen enkel rechtstreeks aan het project toe te rekenen kosten voor subsidie in aanmerking. Projectkosten boven de grens van f 1 miljoen worden niet meegenomen bij de berekening van de subsidie. Ook zou moeten worden vastgelegd dat een project slechts éénmaal in aanmerking kan komen voor ondersteuning vanuit deze Kaderregeling.

Beoordeling van de regeling

Het kabinet kan en wil niet voorbijgaan aan de toenemende rol die internet speelt bij de informatievoorziening van de burger. Gevoegd bij de overheidszorg voor een kwalitatief hoogwaardige informatievoorziening voor de samenleving, leidt dit tot een positieve houding ten aanzien van de voorgestelde Kaderregeling. Het gaat hier om een tijdelijke, experimentele en te evalueren regeling. Dat biedt de gelegenheid om de resultaten van de regeling te toetsen en eventuele bijstellingen bijtijds te realiseren. Vanwege de bescheiden inzet van middelen en de non-discriminatoire openstelling van deze regeling bestaat geen gevaar voor concurrentievervalsing.

De regeling komt tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer om de ontwikkeling van digitale diensten ten behoeve van het publiek te stimuleren. Min of meer vergelijkbare regelingen bestaan inmiddels in België en Portugal, terwijl diverse andere Europese landen initiatieven in deze richting ontwikkelen.⁵³ Zie ook de eerder gemelde aandacht op Europees niveau in het zgn eContent Programma van de Europese Commissie. Op grond van deze overwegingen zal ik de benodigde regelgeving voor deze Kaderregeling zo spoedig mogelijk uitwerken.

⁵³ Zie de Bijlage bij deze brief.

8. Wettelijk redactiestatuut voor dagbladen ?

Zo nu en dan klinkt de roep om een wettelijke regeling van het redactiestatuut voor dagbladen, onder verwijzing naar de regeling in de Mediawet inzake het programmastatuut voor publieke en commerciële omroepinstellingen⁵⁴, dat qua strekking met een redactiestatuut overeenkomt. Zo heeft de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) zich in het verleden voorstander betoond van een wettelijk geregeld redactiestatuut, omdat de overheid daarmee zou aangeven dat de instandhouding van onafhankelijke en redactioneel zelfstandige dagbladen haar ter harte gaat. De commissie-mediaconcentraties wees in zijn advies (1999) erop, dat het redactiestatuut zoals dat bestaat in de dagbladsector een bijdrage levert aan de journalistieke onafhankelijkheid en daarmee aan de pluriformiteit. De overheid zou daarom moeten bewerkstelligen dat een dergelijk redactiestatuut niet alleen wordt ingevoerd bij alle dag- en opiniebladen, maar ook op gelijke wijze bij andere voor de pluriformiteit relevante media zoals de omroep en bepaalde internetdiensten.⁵⁵

In het kabinetsstandpunt mediaconcentraties (2000) wijst het kabinet erop dat de Mediawet reeds de verplichting kent voor publieke en commerciële omroepinstellingen om een programmastatuut tot stand te brengen na overleg met hun werknemers die belast zijn met de samenstelling van programma's, waarin de journalistieke rechten en plichten van deze werknemers worden geregeld.

Het redactiestatuut bij de pers is het resultaat van CAO-afspraken tussen werkgevers en werknemers, waarbij de feitelijke inhoud van het redactiestatuut tot stand komt in overleg tussen uitgever en redactie.⁵⁶

Als bezwaar jegens een wettelijk redactiestatuut voor dagbladen wordt gewezen op een mogelijke strijdigheid met de Grondwet, 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. Een bijkomend bezwaar vormt de afbakening van taken tussen een redactieraad en een ondernemingsraad. Op zichzelf lijkt het mogelijk een verplicht redactiestatuut voor dagbladen in te voeren, zonder in strijd te komen met de Grondwet of verzeild te raken in genoemde afbakeningsproblemen. Volstaan kan worden met in de

⁵⁴ Respectievelijk art. 64 en art. 71g Mediawet.

⁵⁵ *Profijt van Pluriformiteit*, 1999, aanbeveling nr. 7.

⁵⁶ Kamerstukken II 1999/2000, 27 087, nr. 1.

Mediawet de bepaling op te nemen dat dagbladen dienen te beschikken over een redactiestatuut, dat door de uitgever in overeenstemming met de redactie wordt opgesteld.

Op basis van de eerder genoemde CAO-afspraken beschikken alle dagbladen en opiniebladen echter reeds over een redactiestatuut. Het invoeren van een wettelijk verplicht redactiestatuut zou weliswaar het signaal afgeven dat de overheid belang hecht aan redactionele onafhankelijkheid, maar zou de facto niets wijzigen aan de reeds bestaande situatie. Op grond daarvan ziet het kabinet af van een wettelijke regeling van het redactiestatuut bij dagbladen.

9. Verschoningsrecht voor journalisten

Het belang van journalistieke bronbescherming werd door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens onderstreept in het Goodwin-arrest.⁵⁷ Het Europese Hof overweegt, dat het in art. 10 EVRM gegarandeerde recht van vrijheid van meningsuiting en de daaruit voor de persvrijheid voortvloeiende waarborgen impliceren, dat een journalist in beginsel gerechtigd is zijn bronnen geheim te houden, tenzij een overwegend maatschappelijk belang onthulling vereist.

Met andere woorden: het gaat om een belangenafweging. Uitgangspunt is dat bescherming van journalistieke bronnen van belang is voor de persvrijheid en voor de rol die de media in een democratische samenleving moeten vervullen. Dat is een zwaarwegend publiek belang.

Een inbreuk hierop is alleen gerechtvaardigd op grond van een nog zwaarder wegend publiek belang: zulks moet bij wet voorzien zijn en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Enkele maanden later nam de Hoge Raad dit standpunt over.⁵⁸

In de Aanbeveling van het comité van Ministers van de Raad van Europa van 8 maart 2000 over het onderwerp bronbescherming van journalisten bepaalt de Raad dat het onthullen van bronnen niet nodig wordt geacht tenzij op overtuigende wijze vaststaat dat - kort gezegd - geen alternatieven beschikbaar zijn voor het onthullen en het gewettigd belang bij onthulling duidelijk meer gewicht in de schaal legt dan het algemeen belang bij het

⁵⁷ EHRM 27 maart 1996, NJ 1996, 577.

⁵⁸ Hoge Raad: Van den Biggelaar tegen Dohmen en Langenberg, 10 mei 1996.

anoniem blijven van de bron, waarbij bovendien in acht genomen zij dat een doorslaggevende noodzaak tot het onthullen kan worden aangetoond, de omstandigheden voldoende wezenlijk en serieus van aard zijn en de reden voor de onthulling direct verband houdt met een urgent maatschappelijk belang.

Deze uitspraken worden gezien als een gedeeltelijke erkenning van het verschoningsrecht voor journalisten in concrete gevallen. Dit betekent echter niet dat een journalist daarmee dezelfde status heeft als de leden van beroepsgroepen die op grond van art. 218 Wetboek van Strafvordering verschoningsrecht bezitten: artsen, geestelijken, advocaten en notarissen. Bij die beroepsgroepen is een vergaande bescherming van de geheimhoudingsplicht mogelijk, omdat zij een sterke mate van zelfregulering kennen: eigen gedragscodes - die uiteraard ook de geheimhouding omvatten -, en de naleving van die codes wordt afgedwongen door een stelsel van tuchtrecht. Deze verschoningsgerechtigden behoren tot gesloten beroepsgroepen: toetreding is enkel mogelijk als men aan bepaalde opleidingseisen voldoet en toezegt zich te zullen conformeren aan de normen die binnen de beroepsgroep leven. Degene die zich niet aan de gedragscode houdt, loopt de kans niet langer het betreffende beroep te mogen uitoefenen.

De journalistiek kent een dergelijke beslotenheid niet. Het staat eenieder vrij zich als journalist te presenteren. Er bestaan weliswaar diverse journalistieke gedragscodes en de Raad voor de Journalistiek behandelt klachten omtrent journalistieke gedragingen, maar bij de journalistiek is geen sprake van een uniforme gedragscode met daaraan gekoppeld een tuchtrechtelijk systeem om het handelen van leden van de beroepsgroep te beoordelen en eventueel te bestraffen.

Deze openheid van de beroepsgroep leidt ertoe dat geen sprake is van een absoluut journalistiek verschoningsrecht, maar dat de rechter van geval tot geval een belangenafweging maakt, zich baserend op de voornoemde uitspraken van het Europese Hof en de Hoge Raad.

In dit verband kan ook gewezen worden op de conclusie van de *Commissie Verschoningsrecht*, die werd ingesteld door het Genootschap van Hoofdredacteuren (GvH) en de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) om onderzoek te doen naar de knelpunten die zich voordoen in verband met bronbescherming en de inbeslagneming van journalistiek materiaal.⁵⁹ De

⁵⁹ De *Commissie Verschoningsrecht* bracht zijn rapport uit op 30 oktober 2001.

commissie concludeert dat wetgeving ter bescherming van journalistieke bronnen niet nodig is, gezien de bestaande jurisprudentie op Europees en nationaal niveau. De commissie wijst er bovendien op dat een wettelijk verschoningsrecht ook nadelen kent: dan zou moeten worden vastgelegd wie journalist is en in welke gevallen het verschoningsrecht zou moeten gelden. Men heeft meer vertrouwen in de jurisprudentie, waarbij van geval tot geval kan worden vastgesteld of de journalist terecht een beroep doet op het verschoningsrecht.

Het kabinet ziet - gelet op de Nederlandse praktijk - geen reden om te komen tot een wettelijk geregeld verschoningsrecht voor journalisten.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

dr. F. van der Ploeg