

STICHTING BEDRIJFSFONDS VOOR DE PERS

JAARVERSLAG OVER 1978

STICHTING BEDRIJFSFONDS VOOR DE PERS

## JAARVERSLAG OVER 1978

*Rijswijk, juli 1979*

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1979

# Inhoud

| VERSLAG                                                                                                                                                       | pag. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| I. Samenstelling van het bestuur en het secretariaat van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers in 1978                                                      | 5    |
| II. De werkzaamheden van het bestuur in 1978                                                                                                                  | 6    |
| 1. Inleiding                                                                                                                                                  | 6    |
| 2. Individuele steunverlening ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers                                                                                    | 8    |
| 3. Onderzoek naar een model voor de exploitatie van kleine persorganen                                                                                        | 8    |
| 4. Omschrijving werkingssfeer Bedrijfsfonds voor de Pers                                                                                                      | 8    |
| 5. Onderzoek naar compensatieregelingen voor dagbladen en opinieweekbladen                                                                                    | 9    |
| 6. Oriënterende studie over financiële overheidssteun aan de dagbladpers in Denemarken, Noorwegen en Zweden                                                   | 11   |
| <br>BIJLAGEN                                                                                                                                                  |      |
| A. Brief aan de minister d.d. 27 juni 1978 inzake onderzoek compensatieregeling dagbladen                                                                     | 12   |
| B. Brief aan de NDP d.d. 1 november 1978 inzake onderzoek compensatieregeling dagbladen                                                                       | 13   |
| <br>Financiële Overheidssteun voor de dagblad pers in Denemarken, Noorwegen en Zweden. Verslag van een oriënterende studie van het Bedrijfsfonds voor de Pers | 15   |
| <br>De exploitatie van een onafhankelijk informatieblad.<br>Conclusies uit een onderzoek naar "De Streek" door het Economisch Instituut Tilburg               | 49   |

## I. Samenstelling van het bestuur en het secretariaat van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers in 1978

### Bestuursleden:

prof. drs J. W. Schoonderbeek, voorzitter  
prof. dr A. van der Zwan, vice-voorzitter (tot 18-10-'78)  
drs H. J. A. M. van Haaren  
mr W. C. D. Hoogendijk  
J. Kassies  
dr J. van Putten  
drs Y. P. W. van der Werff

### Secretariaat:

dr J. H. J. van den Heuvel, secretaris  
drs L. H. A. Lichtenberg, plv. secretaris.

Het secretariaat is gevestigd in het gebouw van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Sir Winston Churchillaan 362 te Rijswijk (Z.H.), Postbus 5406, 2280 HK Rijswijk, telefoon 070 - 94 93 93.

De benoeming van bestuursleden, secretaris en plaatsvervangend secretaris geschiedt op grond van artikel 9 van de statuten van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers (Staatscourant 1974, nr. 190 \*) ). De benoemingen van de personen in deze functies vinden plaats bij beschikking van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Zo zijn de secretaris en de plaatsvervangend secretaris benoemd bij beschikking van de minister d.d. 27 november 1974 (Staatscourant 1974, nr 236). De bestuursleden waren bij beschikking van de minister d.d. 17 november 1976 (Staatscourant 1977, nr. 9) herbenoemd voor de periode van twee jaar. In het verslagjaar, t.w. bij beschikking van 2 november 1978 (Staatscourant 1979, nr 111) werden de leden, uitgezonderd de heer Van der Zwan, met ingang van 18 oktober van dat jaar opnieuw voor twee jaar herbenoemd. De heer Van der Zwan, die sedert de oprichting van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers in 1974 de functie heeft vervuld van lid/vice-voorzitter van ons bestuur, nam van dit college afscheid in verband met zijn benoeming tot lid van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid. In het bestuur zijn bij het afscheid van de heer Van der Zwan met grote erkentelijkheid de waardevolle bijdragen die hij aan de werkzaamheden van dit college heeft geleverd, gememoreerd. In de vakature van lid/vice-voorzitter, die door zijn aftreden in ons bestuur is ontstaan, was aan het einde van het verslagjaar nog niet voorzien\*\*).

---

\*) De statuten en de op grond daarvan door de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk gegeven richtlijnen zijn integraal opgenomen in het jaarverslag van het Bedrijfsfonds voor de Pers over 1974 - 1975, bijlagen 1 en 2.

\*\*) Bij beschikking van de minister d.d. 11 juli 1979 werd voor het resterend deel van de huidige zittingsperiode van het bestuur, dus tot 18 oktober 1980, de heer dr F. Haselhoff tot lid benoemd.

## II. De werkzaamheden van het bestuur in 1978

### 1. Inleiding

In het verslagjaar 1978 kwamen wij in zes plenaire vergaderingen bijeen. Daarnaast werden verscheidene vergaderingen gehouden van commissies uit ons bestuur. In deze bijeenkomsten kwamen onder meer zaken betreffende de afwikkeling van enkele in voorgaande jaren gehonoreerde steunaanvragen aan de orde (par. 2 van dit onderdeel). Tijdens het verslagjaar ontvingen wij, evenmin als in 1977, geen nieuwe aanvragen. In onze bijeenkomsten stonden dan ook voornamelijk aangelegenheden buiten de primaire taak van ons fonds, (het meewerken aan financiële steunverlening ten behoeve van individuele persorganen) centraal. Van deze aangelegenheden, waarover wij reeds in voorgaande jaarverslagen hebben gesproken, noemen wij als eerste het onderzoek naar een model voor de exploitatie van kleine persorganen. Dit onderzoek, dat uit de behandeling van de aanvraag van De Streek voortvloeide, wordt in par. 3 toegelicht. Ons beraad over de omschrijving van de werkingssfeer van het Bedrijfsfonds mondde uit in een advies aan de minister, dat in de daaropvolgende (4e) paragraaf van dit onderdeel zal worden behandeld. Het onderzoek naar de mogelijkheden van compensatieregelingen voor dagbladen en opinieweekbladen was ook in dit verslagjaar een belangrijk onderwerp in bijna elke bijeenkomst van ons bestuur. Over de stand van zaken van dit onderzoek wordt in par. 5 nadere informatie gegeven. Aan het slot van dit verslag, in par. 6, zal worden uiteengezet op welke wijze wij in het verslagjaar hebben getracht de taak en doelstelling van het Bedrijfsfonds voor de Pers en de praktische uitwerking daarvan te toetsen aan ervaringen op dit gebied in drie Scandinavische landen. Een belangrijk onderdeel van onze werkzaamheden in dat verband was een studiereis naar die landen, waarin reeds geruime tijd steunfondsen voor de pers opereren.

Zoals gebruikelijk in onze tot dusver verschenen jaarverslagen wordt dit inleidende gedeelte afgesloten met een overzicht van de ontvangsten en uitgaven van het Bedrijfsfonds voor de Pers in het verslagjaar. Het beheer van de financiële middelen van het fonds, waartoe ook de administratie van ontvangsten en uitgaven behoort, is sedert de instelling van het Bedrijfsfonds voor de Pers in 1971 opgedragen aan de Regeringscommissaris voor de Omroep. Deze belegt tevens de middelen van het fonds. Volledigheidshalve wordt hierbij vermeld dat de Nationale Investeringsbank in onze opdracht de betalingen van het fonds verricht en de kredietaflossingen en rentebetalingen in ontvangst neemt. De taak van de bank houdt tevens in het verrichten van kredietonderzoek bij steunaanvragers, het voorbereiden en sluiten van kredietovereenkomsten, het verstrekken van toegewezen kredieten en het uitoefenen van toezicht op de naleving van de betalings- en andere verplichtingen van kredietnemers. De minister van C.R.M. heeft de uiteindelijke beschikkingsbevoegdheid over de middelen van het Bedrijfsfonds. Ons bestuur heeft in dit opzicht een adviserende en uitvoerende taak.

Bij de posten van de ontvangsten van het hierna volgende overzicht moet allereerst worden aangetekend dat de financiering van het Bedrijfsfonds in beginsel geschiedt uit de algemene middelen. Van 1973 tot en met 1976 werd het Bedrijfsfonds tijdelijk gevoed uit de opbrengst van een opslag (5%) op de tarieven van de etherreclame. Voor 1977 en 1978 waren op de begrotingen van het Ministerie van C.R.M. voor die jaren stortingen in het Bedrijfsfonds voorzien (voor 1977 f 6 mln. en voor 1978 f 3 mln.). In de verwachting dat op korte termijn geen zodanig beroep op de middelen van het fonds zou worden gedaan dat de aanwezige middelen onvoldoende zouden moeten worden geacht voor het honoreren van steunaanvragen, besloot de minister evenwel van deze voorgenomen stortingen af te zien. Het intrekingsbesluit betreffende de voorgenomen storting voor 1978 deelde de minister ons mee per brief van 28 december 1978.

# Ontvangsten en uitgaven Bedrijfsfonds voor de Pers in 1978

## ONTVANGSTEN

- saldo beschikbaar per 1 januari 1978
- bankrente
- interest van uitstaande kredieten

f 22.729.847,56  
1.392.593,22  
122.926,74

## UITGAVEN

- steunverlening aan persorganen\*)
  - Nieuw Israëlietisch Weekblad
- exploitatiekosten:
  - beheer Regerings-
  - commissaris voor de Omroep
  - kosten Nat. Investeringsbank
  - bestuur en secretariaat
  - onderzoek

f 9.328,69  
25.827,79  
34.668,96  
43.337,53

113.162,97

- saldo beschikbaar per 31 december 1978

24.082.204,55

f 24.245.367,52

f 24.245.367,52

\*) De volgende kredietbedragen staan uit:  
b.v. Christelijke Pers  
b.v. Haagse Post  
Stichting Nieuw Israëlietisch Weekblad  
Stichting De Nieuwe Krant (De Streek)

f 9.100.000,—  
1.800.000,—  
100.000,—  
85.000,—  
f 11.085.000,—

## **2. Individuele steunverlening ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers**

Nadat wij op 31 mei 1977 een advies over de aanvraag tot financiële steunverlening aan het blad De Streek hadden uitgebracht, hebben ons geen nieuwe aanvragen voor steun uit het Bedrijfsfonds bereikt. Op het gebied van individuele steunverlening hebben wij in het verslagjaar dan ook alleen werkzaamheden verricht in verband met de afwikkeling van eerder gehonoreerde aanvragen en het beheer van verstrekte kredieten.

In de eerste plaats kan van deze werkzaamheden worden vermeld, dat in de loop van het verslagjaar aan het Nieuw Israëlietisch Weekblad de laatste helft van het in 1976 aangeboden krediet (in totaal f 100.000,—; zie ons verslagjaar over 1976, pag. 18 - 22) werd uitgekeerd. Voorts voerden wij naar aanleiding van de kredietverlening aan het gratis verspreide informatieblad De Streek een gesprek met een delegatie van het bestuur van de Vereniging De Nederlandse Nieuwsbladpers (NNP). Dat gesprek vond op 8 mei van het verslagjaar plaats op verzoek van de NNP. Hierbij bracht de NNP o.m. de vrees tot uitdrukking dat financiële overheidssteun aan een bepaalde groep van persorganen nadelige consequenties voor nieuwsbladen teweeg zou kunnen brengen. In ons antwoord aan de NNP hebben wij erop gewezen dat het vraagstuk van de mogelijke consequenties van financiële overheidssteun voor eventuele andere (groepen van) persorganen steeds onze aandacht heeft en dat wij bij de financiële steunverlening aan De Streek dergelijke consequenties niet aanwezig achten. In het gesprek kwam ook de mogelijkheid van individuele steunverlening uit het fonds aan nieuwsbladen aan de orde. Blijkens eerdere mededelingen van de NNP bevinden zich in deze groep persorganen ook bladen met economische problemen. Desondanks wordt er door deze bladen geen beroep op het Bedrijfsfonds voor individuele financiële steun gedaan. Daarop zegde de NNP toe ons voorzover mogelijk nader te informeren over de redenen hiervan. Daarbij zal de NNP ons tevens een overzicht verstrekken van de nieuwsbladen die de laatste jaren zijn verdwenen, met een omschrijving van de omstandigheden en redenen die tot hun verdwijning aanleiding hebben gegeven, voorzover deze gegevens althans bij deze vereniging bekend zijn. Bij het vaststellen van de tekst van dit jaarverslag hadden wij deze gegevens nog niet ontvangen.

## **3. Onderzoek naar een model voor de exploitatie van kleine persorganen**

De aanvraag tot financiële steunverlening aan het blad De Streek gaf ons aanleiding te overwegen of de economische en technische grondslagen voor een rendabele exploitatie van dergelijke bladen nader zouden kunnen worden onderzocht. Wij gingen er daarbij van uit dat er soortgelijke bladen als De Streek zijn of wellicht zouden kunnen worden opgericht, die een bijdrage aan de plaatselijke of regionale informatievoorziening en opinievorming (willen) leveren, maar die door hun omvang, doelstelling en daarmee verbonden exploitatievorm vooral met financiële en technische vraagstukken te maken krijgen. In ons vorige jaarverslag, over 1977, vermeldde wij voornemens te zijn een onderzoek op dit gebied te laten instellen. Dat onderzoek zou erop gericht moeten zijn, uitgaande van de situatie bij De Streek, te komen tot een schets van de mogelijkheden voor een rendabele exploitatie van dergelijke kleine persorganen. In het verslagjaar werd het onderzoek, dat het Economisch Instituut Tilburg in onze opdracht heeft ingesteld, afgerond. De conclusies uit dit onderzoek zijn vervat in een rapport, uitgebracht door het EIT en bij dit jaarverslag gevoegd.

Het onderzoek heeft een beschrijving van de situatie bij de Streek opgeleverd, waaruit ook enkele meer algemene gevolgtrekkingen kunnen worden gemaakt. Wellicht zullen belangstellenden hieruit ervaringsregels kunnen afleiden die voor de uitgave van soortgelijke bladen als De Streek nuttig kunnen zijn.

## **4. Omschrijving werkingsfeer Bedrijfsfonds voor de Pers**

Ook in dit verslagjaar hebben wij ons beraad voortgezet over de omschrijving van de bladen die binnen de werkingsfeer van ons fonds vallen. In voorgaande jaren hebben wij met instemming van de minister verscheidene interpretaties gegeven aan de huidige omschrijving van artikel 2 lid 2\* van de statuten (zie onze jaarverslagen over 1976, pag. 12 - 14 en over 1977, pag. 12 - 13). Mede naar aanleiding van deze interpretaties hebben wij ons afgevraagd of een nieuwe omschrijving zou kunnen worden vervaardigd, uitgaande van de toetsingscriteria

---

\* Artikel 2 lid 2 van de statuten luidt:

"Voor deze statuten wordt verstaan onder:

a. "dagbladen": tenminste zes keer per week verschijnende en uitsluitend tegen abonnementsstarief of in losse verkoop verkrijgbare kranten;

b. "nieuwsbladen": minder dan zes keer per week, niet in koppelverkoop met een of meer dagbladen, verschijnende en uitsluitend tegen abonnementsstarief of in losse verkoop verkrijgbare kranten;

c. "opinie-weekbladen": onafhankelijke weekbladen, die tegen abonnementsstarief en tevens in, over het gehele land uitgezette, losse verkoop verkrijgbaar zijn en die de maatschappelijke actualiteit in haar algemeenheid op de voet volgen met analyse, commentaar en achtergrondinformatie in het belang van de opinievorming op staatkundig gebied."

van de huidige statutaire omschrijvingen met de daaraan gegeven interpretaties. Wij hebben daarbij overwogen dat een meer algemene formulering van de werkingssfeer voorkeur verdient met het oog op veranderingen die zich vrijwel voortdurend in het perswezen voordoen (wijzigingen van vorm en inhoud van persorganen; opkomst van nieuwe bladen). Dergelijke veranderingen worden vaak veroorzaakt door schommelingen in de smaak van het publiek, door veranderingen in de behoeften aan informatie en door economische motieven. Deze factoren kunnen ertoe leiden dat de huidige statutaire omschrijvingen vaker door middel van interpretaties zouden dienen te worden aangepast. Met de invoering van een nieuwe, algemene omschrijving zou dit kunnen worden voorkomen. Bij de voorbereiding van een nieuwe omschrijving kwamen wij ook tot de conclusie dat één omschrijving van de werkingssfeer voorkeur verdient boven afzonderlijke definities van de categorieën van bladen die binnen de werkingssfeer van ons fonds vallen. De meeste voorwaarden die in het kader van de omschrijvingen van de werkingssfeer aan de afzonderlijke categorieën van bladen worden gesteld gelden namelijk voor alle categorieën persorganen binnen de werkingssfeer. Uit ons beraad vloeide een ontwerp voort voor een nieuwe omschrijving van de werkingssfeer, dat wij inmiddels aan de minister hebben aangeboden. Dat ontwerp zal nog met de minister worden besproken.

##### **5. Onderzoek naar compensatieregelingen voor dagbladen en opinieweekbladen**

Het onderzoek naar de mogelijkheid van een compensatieregeling voor dagbladen werd in het verslagjaar voortgezet. In 1977 hadden wij, zoals in ons verslag over dat jaar is vermeld (pag. 18 - 21), een fase van dat onderzoek afgesloten. Daarbij was gebleken dat het op grond van de beschikbare gegevens onmogelijk was een regeling te vinden die in overwegende mate aan verliesgevende bladen ten goede zou komen. Een dergelijke regeling was, naast een compensatieregeling voor opinieweekbladen, voorgesteld in de Nota Massamedia beleid van maart 1975. De minister verzocht ons bestuur indertijd medewerking te verlenen bij het uitwerken van dergelijke regelingen. Uit een verslag van het Economisch Instituut Tilburg (EIT), dat in onze opdracht het onderzoek naar een compensatieregeling voor dagbladen uitvoert, bleek ons in 1977 dat de gevonden statistische verbanden niet van een zodanige aard waren dat hierop de beoogde regeling zou kunnen worden gebaseerd. Wij besloten daarop het tot dan toe verrichte onderzoek als een op zichzelf staande fase af te sluiten en de minister daarover te rapporteren\*. Daarmee beoogden wij tevens te bereiken dat ook anderen over onze bevindingen zouden kunnen oordelen. Overigens hadden wij over een concept van ons rapport reeds van gedachten gewisseld met de betrokken organisaties op het gebied van de dagbladpers, teneinde hun reacties bij de bepaling van ons standpunt over deze onderzoeksfase te kunnen betrekken. Met het beëindigen van die onderzoeksfase zagen wij evenwel de in de Medianota voorgestelde weg naar een compensatieregeling voor dagbladen niet afgesloten. In de resultaten waren naar ons oordeel aanknopingspunten aanwezig voor verder onderzoek dat wel tot de beoogde gericht-generieke compensatieregeling voor dagbladen zou kunnen leiden. Daarop gingen wij de mogelijkheden voor een voortgezet onderzoek uitwerken. Inmiddels had de minister ons in oktober 1977 medegedeeld in te stemmen met voortzetting van het onderzoek.

In het verslagjaar verleenden wij aan het EIT een opdracht voor verder onderzoek. De uitgangspunten voor dit onderzoek zijn dezelfde als die welke golden voor het eerder uitgevoerde onderzoek. Wij formuleerden deze uitgangspunten, waaraan de door ons beoogde regeling zal dienen te voldoen, in onze opdracht aan het EIT als volgt:

"In de eerste plaats noemen wij het uitgangspunt dat de beoogde regeling een gericht-generiek karakter moet dragen. Wij doelen hiermee op een regeling waarvoor in beginsel alle dagbladen in gelijke omstandigheden in aanmerking kunnen komen, maar die in haar uitwerking in het bijzonder gericht zal zijn op bladen die deze steun vooral nodig hebben. De compensatieregeling zal een tijdelijk karakter moeten hebben om haar uitwerking te kunnen evalueren en zal verder zodanig dienen te worden opgezet dat persexploitaties de prikkel tot rentabiliteit behouden.

Als tweede uitgangspunt willen wij blijven stellen dat de regeling gebaseerd wordt op objectieve, door middel van onderzoek aanwijsbare factoren die een samenhang hebben met de werkelijk behaalde exploitatie-resultaten. Deze kwantitatieve basis van de regeling achten wij noodzakelijk. Tevens kan aan de hand daarvan de effectiviteit, die de regeling voor de verscheidenheid van de pers moet hebben, worden afgemeten. Indien de compensatieregeling mede zou worden gebaseerd op factoren die geen kwantificeerbare relatie met het exploitatie-resultaat hebben, kan derhalve niet voorzien, noch vastgesteld worden of de regeling voor de pers de beoogde betekenis heeft.

---

\* Rapport d.d. 5 september 1977, gepubliceerd in de Staatscourant van 20 september 1977, nr. 183, en in ons jaarverslag over 1977, pag 40 t/m 48.



In de derde plaats gaan wij ervan uit dat de factoren, waarop de regeling wordt gebaseerd, slechts voor compensatie in aanmerking kunnen komen, indien zulks past in het massa-communicatiebeleid van de overheid. Dit houdt in dat geen regeling wordt uitgewerkt op basis van factoren die, hoewel zij in een objectief aanwijsbare relatie kunnen staan tot het exploitatie-resultaat, betrekking hebben op bijvoorbeeld de redactionele inhoud zelf of op het commerciële of redactionele beleid van afzonderlijke persorganen". Wij voegden hieraan toe dat, indien uit het voortgezet onderzoek opnieuw zou blijken dat geen regeling zou kunnen worden gevonden die aan elk van de drie uitgangspunten voldoet, het onderzoek zou dienen te worden beëindigd. Met het oog op de onvoorzienbare effecten daarvan zou dan ook geen andere compensatieregeling moeten worden ingevoerd. Daarbij herinnerden wij eraan dat voor persorganen met een verliesgevende of economisch-marginale positie onverminderd de mogelijkheid blijft openstaan een beroep te doen op individuele steunverlening uit het Bedrijfsfonds voor de Pers.

Wij verstrekten het EIT de opdracht voor verder onderzoek nadat wij de organisaties op het gebied van de dagbladpers in de gelegenheid hadden gesteld hun standpunt over de opzet van dit voortgezet onderzoek kenbaar te maken en aanvullende voorstellen te doen. Naast reacties van de persorganisaties hebben wij bij het voorbereiden van de onderzoeksopdracht aan het EIT ook de aanbevelingen bestudeerd die de Persraad in een advies over het onderzoek van 9 mei 1978 aan de minister had voorgelegd. In dat advies voerde de Persraad onder meer een pleidooi voor het uitwerken van een voorlopige compensatieregeling voor de periode van het voortgezet onderzoek. In onze brief van 27 juni 1978, waarin wij de minister op de hoogte stelden van de stand van zaken van het onderzoek, gaven wij tevens onze reactie op dit advies en met name op de door de Raad gesuggereerde interimregeling. Daarin zetten wij uiteen waarom een dergelijke regeling naar ons oordeel niet zou dienen te worden ingevoerd. Wij zagen hiervoor in de resultaten van het tot dan toe verrichte onderzoek geen enkel aanknopingspunt. Bovendien had de Persraad in zijn advies geen overtuigende argumenten voor de noodzaak van de bepleite regeling, noch voor de grondslagen daarvan aangegeven. Wij constateerden verder dat bedoelde interimregeling, zolang deze niet zou kunnen worden gebaseerd op factoren met een aantoonbare samenhang met werkelijk behaalde exploitatie-resultaten, ook niet zou kunnen voldoen aan onze drie uitgangspunten, met name niet aan het hiervoor genoemde tweede punt. Deze brief aan de minister, die gepubliceerd werd in de Staatscourant van 18 juli 1978, nr. 137, wordt als bijlage A bij dit verslag gevoegd.

In de correspondentie die wij over de opzet van het voortgezet onderzoek o.a. met de Vereniging De Nederlandse Dagbladpers (NDP) voerden, kwam een aangelegenheid aan de orde die aanleiding gaf tot publicatie van de wederzijdse standpunten. De NDP had nl. in die briefwisseling met ons eerder onder meer gewezen op het bestaan van onrendabele uitgaven ondanks de huidige gunstige economische situatie van de dagbladpers in het algemeen. Onder verwijzing naar deze uitgaven vroeg de NDP aandacht voor de noodzaak te komen tot een compensatieregeling. Naar aanleiding van deze opmerking legden wij aan de NDP de vraag voor, waarom deze onrendabele uitgaven geen gebruik maken van de mogelijkheid financiële bijstand ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers te vragen. Daarbij tekenden wij aan dat wij het ook tot onze taak rekenen in overleg met de betrokken aanvragers tot niet-financiële bijstand te geraken, b.v. bij de opzet van een reorganisatieproject. De NDP gaf in haar reactie hierop onder meer te kennen, dat naar haar oordeel de mogelijkheid van steunverlening uit het Bedrijfsfonds voor de Pers voor onrendabele dagbladen weinig soelaas zou bieden. Passages van deze reactie werden opgenomen in de brief (d.d. 25 september 1978) die de NDP aan het parlement toezond over het BTW-nultarief voor dagblad-abonnementen. Met het oog daarop gaven wij aan onze reactie hierop eveneens een ruime verspreiding. In deze reactie, per brief van 1 november 1978, vestigden wij er de aandacht op dat het Bedrijfsfonds wel mogelijkheden tot steunverlening aan onrendabele bladen biedt. Daarbij wezen wij erop dat de voorwaarde voor deze steunverlening, nl. een project waarin uitzicht wordt geboden op herstel van de rentabiliteit binnen een redelijke periode, niet per definitie een reorganisatieproject behoeft in te houden met de door de NDP gevreesde ingrijpende consequenties voor de redactionele zelfstandigheid. Het kan er ook op gericht zijn een rendabele exploitatie te bereiken zonder dat dit tot ingrijpende reorganisatie of herstructurering voert. Overigens is het de vraag of aan projecten die de redactionele identiteit of zelfstandigheid aantasten, steun uit het fonds kan worden verleend, zo voegden wij hieraan in onze brief aan de NDP toe. Daarbij wezen wij op het doel van het Bedrijfsfonds: behoud/bevordering van de redactionele pluriformiteit van de pers. Deze brief wordt eveneens als bijlage bij dit verslag gevoegd (bijlage B), mede omdat deze aansluit bij onze eerdere mededelingen aan de minister over de stand van zaken betreffende het onderzoek.

Overigens kan over het verdere verloop van dit onderzoek worden vermeld, dat het zich bij het vaststellen van de tekst van dit verslag in een slotfase bevond.

In het verslagjaar hebben wij ook ons beraad over de mogelijkheid/wenselijkheid van een compensatieregeling, in het kader van een verhoging van de posttarieven voor opinieweekbladen voortgezet. Ten behoeve van dat beraad hebben wij gestreefd naar het inwinnen van toekomstgerichte informatie over de omvang en samenstelling van de markt van deze bladen, de ontwikkelingen in vraag en aanbod en de groeikansen van die markt. Daartoe hebben wij gegevens die wij reeds eerder uit onderzoek op dit gebied – ten behoeve van ons advies over kredietverlening aan de Haagse Post\* – hadden verkregen, laten aanvullen en actualiseren. Deze gegevens hebben wij aan het Economisch Instituut Tilburg voorgelegd met het verzoek vraagpunten te bestuderen betreffende de mogelijke onderzoeksmethodiek, w.o. de vraag of – gezien het kleine aantal en de uiteenlopende aard van de opinieweekbladen – generalisering van onderzoeksresultaten mogelijk is. Het antwoord op deze vraagpunten kan inzicht geven in de mogelijkheden van een compensatieregeling ten behoeve van deze sector.

#### **6. Oriënterende studie over financiële overheidssteun aan de dagbladpers in Denemarken, Noorwegen en Zweden.**

In het verslagjaar hebben wij een belangrijk deel van onze werkzaamheden besteed aan het uitwerken van de gedachte, vermeld in ons vorige jaarverslag (over 1977, pag. 7), nl. om onze tot dusver verrichte werkzaamheden te bezien in het licht van de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen van het Bedrijfsfonds. Als eerste aanzet daartoe gaven wij in dat jaarverslag een overzicht van de tot dan toe gehonoreerde steunaanvragen (bijlage B bij dat verslag). In het verslagjaar besloten we de taak en doelstelling van het Bedrijfsfonds voor de Pers en de praktische uitwerking daarvan te toetsen aan de praktijk in landen waar min of meer vergelijkbare situaties bestaan. Op deze wijze wilden wij tevens ideeën trachten te verkrijgen over het functioneren van ons fonds in de toekomst. Reeds eerder, in onze jaarverslagen over 1976 en 1977, hebben wij informatie verstrekt over steunfondsen voor de pers in Zweden, Noorwegen en Denemarken. Deze buitenlandse verkenning sloten wij eind augustus- begin september van het verslagjaar af met een bezoek van een delegatie van ons bestuur, vergezeld van het secretariaat, aan die landen, teneinde aanvulling en toelichting te verkrijgen op de beschikbare informatie. Over de conclusies van deze afsluitende oriëntatie hebben wij aan de minister in juli 1979 verslag uitgebracht. In dat verslag, dat bij dit jaarverslag is gevoegd, zijn tevens relevante gegevens over pers en persbeleid in die landen opgenomen. Met dit verslag beogen wij een bijdrage te leveren tot een verdere oordeelsvorming in bredere kring over de taakstelling van het Bedrijfsfonds in ons land in het kader van het overheidsbeleid ten aanzien van de pers.

---

\* Zie ons jaarverslag over 1974 - 1975, pag. 18 - 19 en 37.

**Brief van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers**

Aan de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

Rijswijk, 27 juni 1978

kenmerk: nr 308

uw brief: RTP 69065 I, d.d. 1-6-1978

Onderwerp: onderzoek compensatieregeling dagbladen

Geachte Mevrouw,

Gaarne wil ik u op de hoogte stellen van de stand van zaken betreffende het onderzoek naar de mogelijkheid van een compensatieregeling voor dagbladen, mede naar aanleiding van het advies dat de Persraad u hierover onlangs heeft uitgebracht en dat u ons per genoemde brief hebt aangeboden.

Zoals u bekend is verzocht uw ambtsvoorganger ons bestuur een compensatieregeling voor dagbladen uit te werken, zoals die was voorgesteld in de Nota Massamedia beleid. In september 1977 brachten wij een tussentijds verslag uit over het onderzoek dat het Economisch Instituut Tilburg in onze opdracht verrichtte naar de bedrijfseconomische aspecten van een dergelijke regeling. Zoals in dat verslag uitvoerig is vermeld kon op basis van het in die fase verrichte onderzoek geen concrete gericht-generieke compensatieregeling worden gevonden, althans geen regeling die, mede uitgaande van de bedoelingen van de Medianota, in beginsel openstaat voor alle dagbladen in gelijke omstandigheden, maar die in haar uitwerking met name gericht zal zijn op bladen die deze steun vooral nodig hebben. Volgens ons tussentijds rapport bleek wel een redelijke statistische verklaring mogelijk van de veronderstellingen in de Medianota ten aanzien van de invloed van ongelijke concurrentieverhoudingen op de advertentiemarkt van dagbladen. Maar deze verklaring was niet van een zodanige aard dat hierop een regeling kon worden gebaseerd die naar verwachting in overwegende mate ten gunste van verliesgevendende bladen zou werken. Geen verband werd namelijk gevonden tussen enerzijds een compensatieregeling en anderzijds de werkelijk behaalde bedrijfsuitkomsten (winst of verlies) van afzonderlijke dagbladen. Wij zagen wel aanknopingspunten voor verder onderzoek dat tot de beoogde gericht-generieke regeling zou kunnen leiden. Tijdens de voorbereiding van ons tussentijdse rapport legde de NDP ons een concreet voorstel voor, dat naar haar oordeel wel tot een bevredigende compensatieregeling zou leiden. In ons rapport stelden wij echter vast dat dat voorstel niet in overeenstemming met onze uitgangspunten was en daardoor evenmin aan de bedoelingen van de Medianota beantwoordde. Onze uitgangspunten zijn en blijven dat een compensatieregeling een gericht-generiek karakter moet dragen en dat zij gebaseerd is op objectieve, door middel van onderzoek aanwijsbare, factoren die een samenhang hebben met de werkelijk behaalde exploitatieresultaten. Indien deze samenhang ontbreekt, kan niet worden voorzien, noch achteraf worden vastgesteld of de regeling voor de pers de beoogde betekenis heeft.

In zijn reactie op ons rapport (brief van 20 oktober 1977) betuigde uw ambtsvoorganger zijn instemming met onze aanbeveling het onderzoek voort te zetten. Met voldoening hebben wij thans ook eenzelfde instemming kunnen lezen in het advies dat de Persraad u over het onderzoek heeft uitgebracht. Over de overwegingen die de Persraad in zijn advies tevens voor het voortgezet onderzoek geeft, zullen wij ons nog nader beraden met de onderzoekers van het EIT. Daarbij zullen wij ook de reacties betrekken die de organisaties op het gebied van de dagbladpers op ons verzoek hebben gegeven op een ontwerp voor de probleemstelling van het verdere onderzoek.

Op één overweging van het advies van de Persraad willen wij thans reeds ingaan, met het oog op de fase waarvoor deze overweging is gegeven. In zijn advies wijst de Raad namelijk op de mogelijkheid van een interim-regeling voor de periode waarin het onderzoek voortgaat. Afgezien van het feit dat de Persraad geen overtuigende argumenten aangeeft waarom hij een interim-regeling noodzakelijk zou vinden, noch de grondslagen waarop een dergelijke regeling zou moeten berusten, geeft het tot nu toe verrichte onderzoek, zoals uit ons tussentijdse rapport blijkt, geen enkel aanknopingspunt voor een dergelijke mogelijkheid. Ook aan een interim-regeling zouden door middel van onderzoek aanwijsbare factoren ten grondslag moeten liggen die een samenhang hebben met werkelijk behaalde exploitatieresultaten. Een regeling immers die deze basis niet heeft zal tot onvoorspelbare gevolgen leiden. Het voortgezet onderzoek is er juist op gericht deze basis voor een regeling te vinden, al achten wij de kans hiertoe klein. Zolang een dergelijke basis ontbreekt dient ons inziens geen regeling, ook niet een van voorlopige aard, te worden ingevoerd. De Persraad verklaart een interim-regeling met name wenselijk te achten als voorziening voor bladen die in de periode van verder onderzoek een relatief minder gunstige of onrendabele exploitatie-positie verkeren. In dat verband vestigt de Raad er de aandacht op dat er in de huidige gunstige economische situatie van de dagbladpers als geheel reeds dergelijke bladen voorkomen. Het bestaan van deze bladen hebben wij niet bevestigd gezien in aanvragen voor financiële steunverlening ten laste van ons fonds. Indien de statutaire voorwaarde inzake het reorganisatieproject dat aan een steunaanvraag ten grondslag moet liggen, deze bladen ervan weerhouden zouden hebben een aanvraag in te dienen, dan wijzen wij erop dat wij het tot onze taak rekenen ook niet-financiële bijstand te verlenen, bijvoorbeeld bij de opzet van een project. Juist door het gerichte karakter van deze individuele steunverlening uit het fonds verwachten wij dat deze steunvoorziening doeltreffender kan werken dan een interim-regeling als door de Persraad wordt bedoeld.

Tenslotte moge ik u verzoeken deze brief ter kennis van de Persraad te brengen en ermee accoord te gaan dat wij de brief in kopie toezenden aan de persorganisaties waarmee wij over het onderzoek in contact staan.

Hoogachtend,  
namens het bestuur,

prof. drs J. W. Schoonderbeek,  
voorzitter.

**Brief van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers**

Aan het bestuur van de Vereniging De Nederlandse Dagbladpers  
Rijswijk, 1 november 1978

kenmerk: nr 352

uw brief: 920 sub 1/vdCh/al d.d. 8-9-1978

onderwerp: onderzoek compensatieregeling dagbladen.

Geacht bestuur,

Het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers zegt u dank voor uw uitvoerige antwoord op onze brief van 25 juli j.l. over het onderzoek naar een compensatieregeling voor dagbladen en waarin u ook reageert op ons verzoek de redenen aan te geven waarom onrendabele dagbladexploitaties geen aanvragen indienen voor financiële steunverlening ten laste van het Bedrijfsfonds. Uw antwoord geeft ons aanleiding nog eens op enkele punten nader in te gaan, ofschoon onze opmerkingen u niet onbekend zullen zijn.

In uw brief gaat u er allereerst van uit dat ons bestuur op de hoogte is van het bestaan van ook thans nog onrendabele en marginale dagbladuitgaven. Voorzover u daarbij doelt op de gegevens van de jaarlijkse bedrijfsenquêtes die door het accountantskantoor Pelser, Hamelberg, Van Til & Co. met uw instemming aan het Economisch Instituut Tilburg ten behoeve van ons onderzoek beschikbaar zijn gesteld, wijzen wij u erop dat deze gegevens niet aan ons worden doorgegeven, noch in enigerlei vorm aan ons ter inzage worden gegeven. Het EIT heeft, zoals u bekend is, vertrouwelijk de beschikking gekregen over deze gegevens, die het instituut gebruikt voor zijn analyses, waarover het aan ons op globale wijze rapporteert. Uit die analyses kunnen wij opmaken dat er in het verleden marginale en verliesgevendende bladen hebben bestaan, maar wij kunnen daaruit geen nadere kenmerken van deze bladen afleiden, nog minder hun mate van verliesgevendheid, aard en specifieke problemen. Daar de gegevens van de bedrijfsenquêtes betrekking hebben op voorgaande jaren zouden wij alleen al om die reden ons geen beeld kunnen vormen van *thans* (nog) bestaande onrendabele en marginale exploitaties. Uit de bij uw brief gevoegde gegevens uit het rapport over de bedrijfsenquête betreffende 1976 (definitief) en 1977 (raming) met de daarbij gegeven toelichting blijkt dat overigens evenmin. Wij hebben evenwel nota genomen van uw mededeling dat op grond van de voorlopige gegevens over 1977 ongeveer 10 zelfstandig beschouwde uitgaven als onrendabel of marginaal kunnen worden aangemerkt. Onduidelijk is echter in hoeverre die posities van bedoelde bladen van korte of langere duur is, zodat hieruit niet kan worden afgeleid of op dit moment van eenzelfde aantal of van meer of minder onrendabele of marginale uitgaven sprake is.

Sprekend over enkele algemene overwegingen die, voorzover u bekend, een belangrijke rol spelen bij het achterwege blijven van steunaanvragen van dagbladen, stelt u dat bij de aanvragen voor steun uit het fonds een reorganisatieplan moet worden overgelegd waarin uitzicht wordt geboden op herstel van de rentabiliteit. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat een "project dat uitzicht biedt op een rendabele exploitatie binnen een redelijke periode" (art. 5 lid 2 van de statuten van ons fonds) niet per definitie een reorganisatieplan inhoudt met de door u gevreesde ingrijpende consequenties voor de redactionele zelfstandigheid. Het project dat bij de aanvraag moet zijn gevoegd kan er bv. ook op zijn gericht een rendabele exploitatie te bereiken door middel van een in- of extensiever (lezers)acquisitiebeleid, wijzigingen in de redactionele opzet binnen het kader van de redactionele zelfstandigheid, of kostenbesparingen binnen een redelijke termijn door efficiëntere technische produktiewijzen zonder dat dit tot een ingrijpende reorganisatie of herstructurering voert. Wij kunnen uw in dit verband uitgesproken vrees dan ook geenszins delen. Het is overigens de vraag of aan dergelijke ingrijpende projecten, indien zij tot aantasting van de redactionele zelfstandigheid zouden leiden, steun uit het fonds kan worden verleend, gelet op het doel van ons fonds, nl. behoud/bevordering van de redactionele pluriformiteit van de pers. Wij merken hierbij op dat bij een steunaanvraag ook een redactiestatuut moet worden overgelegd, waarin onder meer de redactionele identiteit van het desbetreffende blad is vastgelegd en welk statuut gedurende de looptijd van het krediet niet op wezenlijke punten mag worden gewijzigd. Over het aan uw bestuur gesignaleerde geval van een structureel verliesgevendende exploitatie, waaruit u een bevestiging van uw vrees afleidt, kunnen wij geen oordeel geven, omdat wij geen inzicht hebben in de verschillende overwegingen die in dit geval spelen. In dit verband vermeldt u tevens dat in twee andere gevallen de betrokken uitgaven op grond van de daarvoor geldende voorwaarden niet voor steun uit het fonds in aanmerking zouden komen. Wij tekenen hierbij aan dat ons bestuur geen aanvragen van deze uitgaven zijn voorgelegd en dat wij een dergelijk standpunt dan ook niet hebben uitgesproken.

In aansluiting hierop wijst u erop dat voor rentabiliteitsprojecten vaak voldoende financieringsbronnen buiten het Bedrijfsfonds aanwezig zijn. Waar dat het geval is behoeft op ons fonds natuurlijk geen beroep te worden gedaan. Voorzover er voor bepaalde gevallen geen financieringsbronnen beschikbaar zijn, biedt het Bedrijfsfonds in beginsel wel dergelijke mogelijkheden. Deze steunverlening kan, doordat zij aan een project wordt gebonden, volledig afgestemd worden op een reële financieel-economische situatie en behoeften van een afzonderlijk blad. Dit neemt overigens niet weg dat ook een gericht-generieke regeling voor een pluriform perswezen van grote betekenis kan zijn, vooral wanneer de economische situatie van de bedrijfstak minder gunstig zou worden.

Daarom menen wij dat het zoeken naar een dergelijke regeling dient te worden voortgezet. De uitgangspunten en onderwerpen voor verder onderzoek hebben wij u al bij onze brief van 25 juli j.l. voorgelegd. Het EIT heeft op ons verzoek thans de mogelijkheden van een voortgezet onderzoek op basis van onze probleemstelling in studie. De vraag of u daarbij eventueel noodzakelijke aanvullende gegevens kunt verschaffen, willen wij gaarne met u bespreken. Ons secretariaat zal hiervoor met u contact opnemen.

Omdat u passages uit uw bovengenoemde brief, met name over de naar uw oordeel geringe effectiviteit van de mogelijkheid van gerichte steunverlening uit het Bedrijfsfonds, heeft opgenomen in uw brief van 25 september j.l. aan de Staten Generaal, waarvan een afschrift aan de Minister van C.R.M. is gezonden, zullen wij het parlement en de minister eveneens van onze zienswijze in dit verband op de hoogte stellen door toezending van een afschrift van deze brief.

Hoogachtend,  
namens het bestuur,

prof. drs J. W. Schoonderbeek,  
voorzitter.



# STICHTING BEDRIJFSFONDS VOOR DE PERS

## **Financiële overheidssteun voor de dagbladpers in Denemarken, Noorwegen en Zweden**

*Verslag van een oriënterende studie, uitgebracht aan de minister  
van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk*

Van 28 augustus tot 2 september 1978 maakten een delegatie van ons bestuur en het secretariaat van het Bedrijfsfonds voor de Pers een oriënterende studiereis naar Denemarken, Noorwegen en Zweden. In dit verslag zijn de belangrijkste bevindingen neergelegd.

*Rijswijk, juli 1979*



# Inhoud

## *Deel I: Doel van de studiereis en conclusies*

1. Inleiding, 19
2. Korte karakteristiek van de pers, 19
3. Algemene kenmerken van het financiële overheidsbeleid ten aanzien van de pers, 21
4. Enkele conclusies uit opzet en werking van de Scandinavische steunfondsen voor de pers, 21
  - juridische regeling, organisatie en financiering, 21
  - bestemming, vorm en voorwaarden van steun uit het fonds, 23
  - werking, 24
5. Overige financiële overheidsmaatregelen voor de pers, 24
6. Waarnemingsapparaat voor economische ontwikkelingen in de pers, 25

## *Deel II: Gegevens over pers en persbeleid in Denemarken, Noorwegen en Zweden, 27*





## Doel van de studiereis en conclusies

### 1. Inleiding

De taak die de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers in haar statuten heeft meegekregen, nl. medewerking te verlenen aan het steunen van persorganen die een financiële handreiking van de overheid nodig hebben teneinde weer op een rendabel niveau te kunnen worden geëxploiteerd (met behoud van de redactionele identiteit), hebben wij als bestuur van deze stichting in praktijk trachten te brengen op basis van kritische analyse der feiten en na zorgvuldige afweging der beleidsalternatieven. Door een uitvoerige verslaglegging van ons beleid en van de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, hebben wij daarvan verantwoording willen afleggen en tevens inzicht willen geven in onze manier van oordelen en beslissen. Dit moge blijken uit al onze (gepubliceerde) adviezen aan de minister van CRM en uit onze jaarverslagen. Wij hebben echter gemeend de taak en de doelstelling van het Bedrijfsfonds voor de Pers en de praktische uitwerking daarvan tevens te moeten toetsen aan de praktijk in landen waar min of meer vergelijkbare situaties bestaan. Daarmee beoogden wij ook ideeën op te doen over het functioneren van ons fonds in de toekomst. Steunverlening aan de pers is in de ons omringende landen wellicht nergens zo ver ontwikkeld als in enkele Scandinavische landen, waar eveneens soortgelijke instituten als het Bedrijfsfonds voor de Pers bestaan. Vergelijking met die steunfondsen zagen wij als een doelmatig middel om ons eigen werk te toetsen. Reeds eerder verstrekten wij in onze jaarverslagen – in de vorm van appendices – uitvoerige informatie over steunfondsen in Zweden, Noorwegen en Denemarken. Dergelijke informatie was voordien in ons land deels vrijwel ontoegankelijk. Wij hebben die buitenlandse verkenning afgesloten met een bezoek aan die landen, opdat (een delegatie van) ons bestuur en het secretariaat in gesprekken met instanties aldaar nader op de zaken konden ingaan. Deze oriëntatie vond plaats van 28 augustus tot 2 september 1978 achtereenvolgens in Denemarken, Noorwegen en Zweden. In die landen werden wij met bereidwilligheid door vertegenwoordigers van de overheid, van de steunfondsen voor de pers en van uitgevers en journalisten tegemoet getreden. Onze gesprekken droegen een informatief en openhartig karakter. Mede daardoor kunnen wij stellen dat deze afsluitende oriëntatie volledig aan haar doel beantwoordt heeft. In het hierna volgende willen wij trachten onze opgedane kennis en ervaring zodanig te presenteren, dat zij kunnen bijdragen tot een verdere oordeelsvorming in bredere kring. Daartoe geven wij allereerst de conclusies weer, die wij uit de Scandinavische ervaringen hebben getrokken. In een afzonderlijk deel (deel II) van dit verslag is informatie over pers en persbeleid in de drie Scandinavische landen, die aan onze gedachtenvorming ten grondslag heeft gelegen, op overzichtelijke wijze geordend.

### 2. Korte karakteristiek van de pers

De keuze die wij voor onze oriënterende studie hebben laten vallen op de drie genoemde Scandinavische landen is niet toevallig. In verschillende opzichten is de ontwikkeling van de pers in deze landen vergelijkbaar met die in ons land. Om te beginnen hebben het opnemen van de vrijheid van meningsuiting in de grondwet en de sterke ontplooiing van de politieke partijen zowel daar als hier in de vorige eeuw geleid tot een sterke groei van het perswezen. Daarnaast kan geconstateerd worden dat ook de economische omstandigheden waaronder de persorganen in die landen en in ons land geëxploiteerd worden, vergelijkbaar zijn, zodat het beeld van conjuncturele en structureel-economische kenmerken ongeveer gelijk is. De stagnatie die er in de jaren vijftig in de economische groei van de pers is ontstaan werd in die landen en bij ons vooral veroorzaakt door sterk stijgende produktiekosten, met name wat betreft de kosten van personeel en technische apparatuur. Deze stagnatie leidde zowel in deze Scandinavische landen als bij ons tot fusies en andere samenwerkingsvormen tussen ondernemingen en persorganen. In de loop van de tijd is ook het aantal regionale gebieden waarin slechts één krant verspreid wordt, sterk toegenomen. Deze tendens is in Noorwegen en Zweden vooral beïnvloed door de specifieke geografische structuur van die landen (grote afstanden en dun bevolkte gebieden). Een groot deel van de Noorse en Zweedse pers is sterk partij-gebonden en heeft dat in deze concentratie-tendentie behouden. Deze partij-gebondenheid komt met name tot uitdrukking in de benoeming van redacteuren door politieke partijen, in de financiële bijdragen die kranten van politieke partijen ontvangen en in de wijze waarop de kranten de berichtgeving verzorgen over de politieke richting en de partij waartoe zij behoren.

Op het punt van de economische positie van de dagbladpers van de laatste jaren verschillen de drie Scandinavische landen met ons land. Vooral algemene conjuncturele omstandigheden hebben de economische positie van de pers in de drie landen in negatieve zin beïnvloed, in tegenstelling tot ons land, waar de dagbladpers de laatste jaren ondanks een verslechtering van de algemene conjunctuur een gunstige economische ontwikkeling doormaakt.

Zoals blijkt uit de hierna volgende tabel met recente vergelijkende cijfers over de dagbladpers in de drie Scandinavische landen en in Nederland, is de betaalde oplage van de kranten in de drie Scandinavische landen vergelijkbaar met die in ons land. Denemarken neemt op dit punt een lage positie in (één krant per drie inwoners; in Zweden en Noorwegen één krant per twee inwoners), maar daar staat in Denemarken een geringer aantal dagbladtitels tegenover. De Deense dagbladen hebben dan ook een hogere gemiddelde oplage dan andere Scandinavische kranten. Verder kent Denemarken ook een sterk groeiende gratis huis-aan-huisbladpers, die in Noorwegen geheel ontbreekt en die in Zweden nog in het beginstadium van ontwikkeling lijkt te verkeren. Omgerekend per hoofd van de bevolking is de situatie in Nederland wat aantallen titels en oplagen van kranten en huis-aan-huisbladen betreft het meest vergelijkbaar met die in Denemarken. Hierbij zij vermeld dat in ons land bovendien nog nieuwsbladen verschijnen; de meeste met een verspreiding van eenmaal per week en sommige in combinatie met gratis advertentiebladen.

In tegenstelling tot de overige twee Scandinavische landen en ons land kent Noorwegen geen landelijke dagbladen; de meeste Noorse kranten worden verspreid in kleine lokale gebieden en hebben een relatief kleine oplage. In Zweden en Denemarken verschilt de situatie op dit punt niet veel met die in ons land, waar tien kranten een min of meer landelijke of ruimere regionale verspreiding hebben (naast de vier gespecialiseerde dagbladen met een landelijke verspreiding) en de overige kranten als regionale of lokale dagbladen verschijnen. Zweden en Noorwegen verschillen ten opzichte van Denemarken en ons land wat betreft de huidige situatie van de concentratie van dagbladuitgevers: terwijl in de eerstgenoemde twee landen thans beperkte economische banden tussen dagbladuitgevers onderling bestaan (maar wel met politieke partijen) zijn de exploitaties van dagbladen in Denemarken en in ons land voor een belangrijk deel geconcentreerd in enkele grote uitgeversgroepen. In beide landen wordt ruim 80% van de totale oplage van dagbladen door 10 grote uitgevers op de markt gebracht. Bijna de helft van de totale oplage is afkomstig van dagbladen die door de drie grootste dagbladondernemingen worden uitgegeven.

Vergelijkende cijfers over dagbladen in Denemarken, Noorwegen, Zweden en Nederland

|                                                        | Denemarken                                                                                                                                              | Noorwegen                                                                                                    | Zweden                                                                                                        | Nederland                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Betaalde oplagen dagbladen                             | 1,8 mln ex.<br>(aantal inwoners: 5mln)                                                                                                                  | 2,13 mln ex.<br>(aantal inwoners: 4 mln)                                                                     | 4,9 mln ex.<br>(aantal inwoners: 8 mln)                                                                       | 4,5 mln ex.<br>(aantal inwoners: 14 mln)                                                                                                                                                                                            |
| Aantal dagbladtitels                                   | 46 (w.o. 10 met een beperkt landelijke verspreiding)                                                                                                    | 156 (t.w. 137 met een uitsluitend lokale verspreiding en 19 met het karakter van een regionaal dagblad)      | 154 (w.o. 10 met tenminste een regionale verspreiding)                                                        | 82 (t.w. 68 met een regionale verspreiding, 4 gespecialiseerde dagbladen met landelijke verspreiding en 10 bladen met min of meer landelijke verspreiding)                                                                          |
| Verschijningsfrequentie                                | meeste dagbladen: 6x per week; 10 bladen 7x; aantallen en oplagen van minder 6x per week verschijnende kranten zijn niet bekend, maar deze zijn beperkt | de helft van het totale aantal dagbladen 6x per week; bijna de helft ten hoogste 3x                          | 13 bladen 7x per week; 63 bladen 6x en 78 bladen 5x of minder                                                 | alle dagbladen 6x per week (uitgezonderd de 4 gespecialiseerde die 5x p.w. verschijnen); minder dan 6x per week verschijnende kranten worden nieuwsbladen genoemd (in 1977: 105 uitsluitend tegen betaling verspreide nieuwsbladen) |
| Gemiddelde verkoopprijs*<br>per nummer<br>per kwartaal | f 0,89<br>f 61,43                                                                                                                                       | f 0,82<br>f 36,35                                                                                            | f 0,81<br>f 41,19                                                                                             | f 0,60<br>f 43,03                                                                                                                                                                                                                   |
| Concentratie van (dagblad)uitgevers                    | 10 grote uitgevers brengen 25 titels op de markt met oplage van 80% van totaal (w.o. 5 uitgevers met 19 bladen en 62% van totale oplage)                | De meeste Noorse dagbladen worden uitgegeven door zelfstandige uitgevers (wel banden met politieke partijen) | De meeste Zweedse dagbladen worden uitgegeven door zelfstandige uitgevers (wel banden met politieke partijen) | 10 grote uitgevers brengen 40 titels op de markt met oplage van 82,06% van tot. oplage (w.o. 3 uitgevers met 13 bladen en 47,06% van totale oplage)                                                                                 |

\* Gegevens per 1-1-1979 (koers per 1 februari 1979). Bron: jaarverslag Vereniging De Nederlandse Dagbladpers over 1978, pag. 68. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat in de drie Scandinavische landen in het algemeen naar verhouding hogere prijzen dan in ons land worden betaald voor vergelijkbare goederen en diensten, zoals bv. blijkt uit de volgende indexcijfers over 1977 van internationale koopkrachtpariteiten, waarbij Nederland op 100 is gesteld: Denemarken 122, Noorwegen 133 en Zweden 105. Deze indexcijfers geven de prijsverhouding in guldens van een pakket goederen en diensten, waarbij de invloed van verplichte sociale verzekeringen, de belasting en de woninghuur buiten beschouwing is gelaten. Een getal van bv. 133 geeft aan dat men in dat land voor het aanschaffen van eenzelfde pakket goederen en diensten 33% meer guldens nodig had dan in Nederland (bron: Maandstatistiek van de prijzen, mei 1979, tabel 7.4, pag. 267).

### 3. Algemene kenmerken van het financiële overheidsbeleid ten aanzien van de pers

Het financiële persbeleid van de overheid in Denemarken steekt af bij dat van de andere Scandinavische landen, doordat het beleid in dat land wat financiële omvang en aantal maatregelen betreft een beperkter karakter draagt. Het Zweedse beleid daarentegen wordt gekenmerkt door een groot aantal indirecte en directe financiële steunmaatregelen voor de pers, terwijl deze steun ook een grote financiële omvang heeft gekregen. Noorwegen neemt hierbij een tussenpositie in, maar de overheidssteun in dat land kan zeker nog als omvangrijk worden aangeduid. In Denemarken worden deze verschillen in het financiële persbeleid van de overheid van deze drie landen toegeschreven aan het feit, dat in Zweden en in Noorwegen in het algemeen aan de overheid een grotere taak wordt toegekend bij het oplossen van problemen in de samenleving. Deense belangengroepen op het gebied van de pers hebben zich in relatief sterkere mate en met meer instemming vanuit de samenleving verzet tegen een dergelijke overheidstaak, zeker waar het zou gaan om directe steunverlening van de overheid aan afzonderlijke persorganen. Het persbeleid van de overheid aldaar wordt, zoals overigens ook in de twee andere Scandinavische landen en in ons land, mede bepaald door de algemene opvatting, dat de overheid, uitgaande van het recht op vrije meningsuiting, zich zo beperkt mogelijk ten opzichte van de pers dient op te stellen.

Desondanks leidden ongunstige economische ontwikkelingen in de pers, gepaard gaande met een concentratietendentie en een verschraving van de verscheidenheid van informatievoorziening, er echter toe, dat de gedachte van een actief financieel overheidsbeleid op dit gebied steeds meer steun verkreeg. In Denemarken gaven deze ontwikkelingen in 1970 aanleiding tot de verlening van financiële overheidsmiddelen (naast de reeds van kracht zijnde generieke steun) aan een financieringsinstituut van de dagbladpers, waarbij echter het beheer en de beslissingsbevoegdheid over steunaanvragen in handen van de dagbladpers zelf bleven. Deze faciliteit is overigens alleen bedoeld voor bladen die investeringen willen doen en daarvoor het kapitaal ontberen.

Het Noorse en Zweedse financiële persbeleid van de overheid werd vooral sedert het einde van de zestiger jaren naar aanleiding van ongunstige economische ontwikkelingen in de pers voor een omvangrijk deel specifiek gericht op bladen met economische moeilijkheden, ofschoon ook in deze landen bezwaren tegen een dergelijk beleid tot uitdrukking waren gebracht. In latere jaren werd deze steun onder invloed van voortgaande ongunstige economische ontwikkelingen van de pers uitgebreid.

Ook in ons land werden in het verleden soortgelijke bezwaren als in Scandinavië tegen gerichte overheidssteun aan de pers naar voren gebracht. Deze zijn ook hier van invloed geweest op de ontwikkeling van het persbeleid van de overheid. Met het oog op de ongunstige economische situatie van de pers aan het eind van de zestiger jaren werd het persbeleid aangevuld met andere maatregelen. Zo werd bij de wijziging van de omzetbelasting (b.t.w.) in 1969 vooral met het oog op die ongunstige economische situatie van de pers een (tijdelijk) nultarief op abonnementen en losse nummers van kracht (overigens uitsluitend voor dagbladen en daarmee gelijk te stellen nieuwsbladen), nadat de pers reeds eerder vrijstellingen op het gebied van de omzetbelasting had genoten. De tijdelijke uitkeringen voor de etherreclamecompensatie werden in de laatste fase (van 1970 - 1973) voor een belangrijk deel bestemd voor bladen die door de invoering van de etherreclame in economische moeilijkheden verkeerden. In 1971 werd in ons land de mogelijkheid geïntroduceerd van directe financiële steunverlening aan persorganen met financieringsproblemen, nl. door de oprichting van het Bedrijfsfonds voor de Pers\*.

De directe en indirecte financiële steunmaatregelen in Zweden hebben inmiddels een zodanige omvang gekregen, dat daar in toenemende mate wordt betwijfeld of deze steun nog wel financieel vol te houden blijft. Een nieuwe parlementaire commissie voor de pers is thans onder meer belast met een studie naar het effect van die steunmaatregelen. De verleende steun heeft daar tot dusver een adempauze kunnen bieden aan bladen in moeilijkheden. Hieruit kan evenwel niet zonder meer worden geconcludeerd, dat het voortbestaan van noodlijdende persorganen uitsluitend of in hoofdzaak het gevolg is van overheidssteun. De relatief beperkte omvang van deze steun b.v. in Denemarken en de geringe krantensterfte van de laatste jaren in dat land tonen aan dat deze relatie niet zonder meer vaststaat. Uit de economische ontwikkeling van de pers in Zweden kan bovendien worden afgeleid, dat ook omvangrijke overheidssteun nog niet voldoende kan zijn om te voorkomen dat onder invloed van de algemene conjunctuur een verslechtering van de economische positie van de pers ontstaat. Hieruit kan alleen maar geconcludeerd worden, dat zonder financiële overheidssteun de positie van de pers op financieel-economisch gebied nog ongunstiger zou zijn geweest.

### 4. Enkele conclusies uit opzet en werking van de Scandinavische steunfondsen voor de pers

#### *Juridische regeling, organisatie en financiering*

Taken en bevoegdheden van de steunfondsen voor de pers in de drie Scandinavische landen zijn geregeld in afzonderlijke statuten (Denemarken en Noorwegen) dan wel in afzonderlijke bepalingen van een algemene regeling voor de overheidssteun aan de pers (Zweden). Ofschoon in Noorwegen ook andere selectieve steunmaatregelen voor de pers van kracht zijn naast het persfonds, zijn de juridische regelingen hiervan niet samengebundeld in één algemene regeling voor de perssteun, zoals in Zweden.

\* In 1974 werd de *stichting* Bedrijfsfonds voor de Pers opgericht, waarbij ons bestuur als adviescollege werd ingesteld.

Een belangrijke overweging voor de totstandkoming van afzonderlijke regelingen in Noorwegen is geweest dat sommige van deze regelingen een tijdelijk of experimenteel karakter droegen of soms nog dragen en dat vaak voor elke maatregel ook specifieke voorwaarden gelden, die een afzonderlijke regeling noodzakelijk maken. Een algemene regeling zoals in Zweden heeft het voordeel, dat de algemene voorwaarden die voor elke daarin vastgelegde maatregel gelden, als uitgangspunt voor de gehele steunverlening dienen.

Het Deense persfonds is in tegenstelling tot het Zweedse, Noorse en ook tot ons eigen steunfonds een organisatie van de dagbladen zelf. De Deense overheid draagt jaarlijks bij aan de financiering van het fonds, dat verder financiële bijdragen ontvangt van dagbladen die als lid bij het fonds zijn aangesloten. De dagbladen benoemen zelf het bestuur van het fonds dat de finale beslissingen neemt inzake steunaanvragen. Namens de overheid oefent een door haar benoemde raad toezicht uit op het fonds. Een dergelijke opzet biedt het voordeel dat de dagbladpers zelf financiële middelen beschikbaar stelt voor financieringsproblemen in haar eigen geledingen, waardoor de onderlinge solidariteit van dagbladen kan worden bevorderd. Een van de overheid onafhankelijke besluitvorming inzake steunaanvragen kan bovendien een garantie bieden tegen politieke invloeden op besluiten van het desbetreffende fondsbestuur. Daartegenover staat echter dat deze constructie het gevaar in zich draagt dat particuliere economische belangen bij de besluitvorming een rol spelen. De beslissingen worden immers genomen door een bestuur dat door de dagbladen zelf wordt benoemd.

Overigens is in ons land eerder bezwaar gemaakt tegen de opzet van een steunfonds, vergelijkbaar met dat van Denemarken. De NDP wees een zodanige mogelijkheid in 1970 van de hand, onder meer met het argument dat de toen ongunstige rentabiliteit van de dagbladen medefinanciering van een steunfonds door de dagbladen zelf niet zou toestaan. Daarnaast bracht deze vereniging het bezwaar naar voren, dat bij een dergelijke opzet de beoordelingsbevoegdheid over steunverlening uit het fonds zou toevallen aan een instantie waarin bedrijfsgenoten participeren\*.

In Noorwegen en Zweden is gekozen voor een opzet waarbij de financiering van het fonds en de benoeming van het fondsbestuur geheel door of namens de overheid geschieden. Ook in ons land geldt een soortgelijke opzet. In het Noorse fondsbestuur is – anders dan in Zweden – een plaats voor een overheidsfunctionaris ingeruimd. In beide landen worden de finale beslissingen door het fondsbestuur genomen. Op dit punt verschilt de opzet van Zweden en Noorwegen met die van ons fondsbestuur, dat als adviserende instantie opereert ten behoeve van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Wij adviseren de minister die vervolgens de beslissing neemt. Op deze wijze ligt de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid voor het al dan niet toekennen van financiële steun aan afzonderlijke persorganen op ondubbelzinnige wijze bij de minister, die zich tegenover het parlement kan verantwoorden. De zelfstandige plaats van ons bestuur ten opzichte van de minister komt tot uitdrukking in de regel, dat de adviezen die ons bestuur over aanvragen aan de minister uitbrengt, een zwaarwegend karakter hebben. Indien de minister van ons advies afwijkt, dienen ons advies en de redenen die de minister hebben bewogen van ons advies af te wijken, te worden gepubliceerd. Tenslotte wordt de onafhankelijkheid van ons bestuur ten opzichte van de pers gewaarborgd, doordat er bij de samenstelling op gelet wordt dat geen personen in het bestuur worden benoemd, die een bestuurlijke of financiële relatie hebben met persorganen, ondernemingen of organisaties in het perswezen. Dat sluit overigens de mogelijkheid belanghebbende personen of instanties te horen, niet uit. Tegen deze achtergrond en gelet op de ervaringen die wij tot dusver met onze werkzaamheden voor het Bedrijfsfonds hebben opgedaan, zou naar onze mening de organisatorische opzet van ons fonds thans niet fundamenteel behoeven te worden gewijzigd. Wel willen wij hier wijzen op een aspect van de Noorse en Zweedse constructie dat voor ons land van belang kan zijn, t.w. de coördinatie van de uitvoering van de verschillende gerichte financiële maatregelen ten behoeve van de pers. In beide landen is die uitvoering opgedragen aan één instantie: in Noorwegen is dat de Staatsinformatiedienst, een overheidsorgaan, en in Zweden is dat de commissie-perssteun, een orgaan benoemd door de overheid, maar met een min of meer zelfstandig karakter. In dit verband volstaan wij met de aandacht te vestigen op het belang van een dergelijke coördinatie. Vooral indien meer individuele steunmaatregelen naast die van het Bedrijfsfonds van kracht zullen worden, zal dit belang zwaar wegen, met name wanneer gebruik gemaakt kan worden van hetzelfde administratieve apparaat en van dezelfde informatie en ervaring.

In de financiering van het Zweedse steunfonds en overigens ook van andere financiële persmaatregelen wordt mede voorzien door de opbrengst van een in 1972 ingevoerde *reclamebelasting* (een belasting op vrijwel alle vormen van reclame, w.o. advertenties in persorganen). Een dergelijke mogelijkheid tot financiering van overheidssteun dient ons inziens voor ons land niet te worden overwogen. In Zweden heeft men op dit gebied negatieve ervaringen opgedaan: vooral bij kranten waarop het steunbeleid juist is gericht (met een lage dekking in hun verspreidingsgebied) leidde deze belasting tot daling van advertentie-opbrengsten en daardoor tot toenemende subsidie-behoeften. Inmiddels zijn mede met het oog op dit effect voor kranten gereduceerde tarieven voor deze belasting van kracht geworden. Deze constructie roept overigens de vraag op in hoeverre het aanvaardbaar is kranten ten opzichte van andere reclamemedia in een uitzonderingspositie te plaatsen.

---

\* Rapport Interdepartementale Commissie Concentratietendensen in de pers, zitting Tweede Kamer der Staten Generaal 1969 - 1970, 9571, nr 3, pag. 19.

In geen van de drie Scandinavische landen is het mogelijk *beroep* aan te tekenen tegen beslissingen inzake aanvragen voor financiële bijdragen uit het steunfonds. Een belangrijke overweging hierbij is dat de opzet van het steunfonds, waarbij is voorzien in bijzondere voorwaarden voor het besluitvormingsproces\*, een voldoende waarborg kan geven tegen onzorgvuldigheid in de besluitvorming. Wat ons land betreft dient te worden overwogen dat beslissingen over steunverlening uit ons fonds genomen worden door de minister, die door het parlement (Kamervragen, interpellatie, plenair debat) ter verantwoording kan worden geroepen. Een beroepsmogelijkheid voor de betrokkenen biedt de wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen (AROB).

De *omschrijving van de werkingssfeer* van de steunfondsen, opgenomen in de juridische regelingen van de drie Scandinavische fondsen, vertoont geen wezenlijke verschillen ten opzichte van elkaar. Volgens deze omschrijving wordt alleen steun verleend aan dagbladen. Tot deze groep worden in Noorwegen en Zweden in beginsel ook niet-dagelijks verschijnende persorganen gerekend, die met dagbladen vergelijkbaar zijn (bv. persorganen zoals de in ons land verschijnende nieuwsbladen en opinieweekbladen). Evenals in ons land wordt in de drie Scandinavische landen geen financiële steun uit het fonds verleend aan tijdschriften buiten opinieweekbladen (in Denemarken aan geen enkel tijdschrift). De omschrijvingen bevatten o.a. voorwaarden betreffende verschijningsfrequentie, maar ook worden aanduidingen gegeven van de inhoud van deze bladen. In Denemarken geldt dat bladen, willen zij voor steun in aanmerking komen, onder meer moeten voorzien in "evenwichtige communicatie van nieuws uit Denemarken en het buitenland" en een "bijdrage leveren aan het duidelijk maken van de politieke en culturele ontwikkeling van de samenleving". Noorwegen stelt dat die bladen onder meer "door middel van nieuws en commentaren het publiek op de hoogte (moeten) stellen van gebeurtenissen en actuele vraagstukken". De Zweedse omschrijving van dagbladen die tot de werkingssfeer van de steunmaatregelen van de overheid behoren, bevat onder meer het criterium dat het betrokken blad "algemeen nieuws" bevat "met een actueel karakter".

De Scandinavische ervaring op dit punt leert dat één algemene omschrijving van de werkingssfeer van een steunfonds voorkeur verdient boven afzonderlijke omschrijvingen van categorieën van bladen die binnen die werkingssfeer vallen. Met een dergelijke algemene omschrijving kan worden voorkomen dat bladen buiten de werkingssfeer vallen, omdat ze niet tot een bepaalde categorie van persorganen behoren, maar niettemin wel aan algemene voorwaarden van de werkingssfeer voldoen. Bovendien kan hier worden gewezen op het feit dat het perswezen veel dynamiek vertoont: nieuwe soorten van bladen verschijnen; bestaande bladen wijzigen hun redactionele formules voortdurend. Een algemene omschrijving kan meer ruimte bieden voor een flexibele aanpassing aan gewijzigde omstandigheden in het perswezen.

Ten behoeve van een overleg met de minister over de werkingssfeer van ons fonds hebben wij ons inmiddels tot haar gewend met een ontwerp voor een algemene omschrijving van die werkingssfeer.

#### *Bestemming, vorm en voorwaarden van steun uit het fonds*

De financiële steun uit de drie Scandinavische fondsen is bestemd voor investeringen in technische apparatuur en gebouwen en voor kosten van onderzoek en advies. Met uitzondering van Denemarken is hierbij ook steun mogelijk aan exploitaties die in een verliesgevende positie verkeren, mits deze steun verbetering van die positie ook op langere termijn kan brengen. In Noorwegen en Zweden hebben projecten gericht op (productietechnische) samenwerking tussen persbedrijven de voorkeur. Aan steunverlening uit het Zweedse persfonds is op dit gebied zelfs een voorwaarde verbonden, die erop gericht is tot vormen van samenwerking te komen. Mogelijkheden tot kostenbesparende samenwerking hebben ook steeds onze aandacht gehad. Zo hebben wij in de sector van de opinieweekbladen getracht bindende afspraken en samenwerkingsvormen tot stand te brengen (zie ons jaarverslag over 1974 - 1975, pag. 18 - 19).

De Scandinavische steunfondsen verlenen uitsluitend kredieten of kredietgaranties, zoals ook bij ons het geval is. Aan nieuwe persorganen en aan bestaande bladen die verbeteringen in hun exploitatie willen doorvoeren, kunnen in Zweden bovendien *subsidies* worden verleend via andere steunmaatregelen dan het steunfonds (start- en ontwikkelingssubsidies). In ons land werd in de Nota Massamedia beleid van maart 1975 voorgesteld in de toekomst ook de mogelijkheid van subsidieverlening te introduceren voor aanloopprojecten van nieuwe persorganen en voor bijzondere doeleinden, zoals b.v. reorganisatie-onderzoek. Hoge aanloopkosten kunnen immers de uitvoering van een nieuw project belemmeren. Reeds in ons advies over de Medianota verklaarden wij met deze mogelijke aanvulling in te stemmen. Overigens achten wij tijdelijke subsidieverlening ook denkbaar voor exploitaties die door hun beperkte omvang, door relatief lage honorering van hun medewerkers of door andere omstandigheden afwijken van wat overeenkomstig de gangbare rentabiliteitsnormen als gebruikelijk wordt beschouwd. Kredietverlening met een plicht tot aflossing en rentebetaling biedt voor dergelijke exploitaties niet altijd uitkomst. De mogelijkheid van tijdelijke subsidieverlening voor bijzondere projecten zal naar ons oordeel in het kader van de voorbereiding van een wettelijke regeling voor ons fonds nader ter sprake moeten komen.

---

\* Zo moeten bij de Zweedse en Noorse persfondsen belangrijke besluiten o.m. betreffende steunaanvragen door een voltallige commissie, resp. voltallig bestuur worden genomen. In Denemarken oefent een door de regering benoemde raad toezicht uit op de besluiten, met name op financieel gebied, van het financieringsinstituut van de dagbladers.

De juridische regelingen van de Scandinavische steunfondsen, met name van de fondsen in Noorwegen en Zweden, bevatten bepalingen, waarin *voorwaarden* zijn geformuleerd m.b.t. de (maximale) omvang van een krediet en -faciliteiten en de (maximale) aflossingsvrije en rentevrije periodes. Tot dusver hebben de ervaringen met kredietverlening uit ons fonds ons geen aanleiding gegeven met aanbevelingen te komen om soortgelijke bepalingen ook in de juridische regeling van ons fonds op te nemen. Gegeven de diversiteit in soorten van projecten die aan kredietaanvragen ten grondslag liggen, achten wij het voorshands niet wenselijk dat ook bij ons dergelijke uniforme regels worden ingevoerd. De kredietvoorwaarden dienen steeds op het desbetreffende project afgestemd te worden. Wij sluiten het echter niet uit dat in de toekomst bij een eventuele toeneming van het aantal aanvragen behoefte ontstaat aan een nadere juridische omschrijving van maxima van kredieten en vooral van kredietfaciliteiten, uitgaande van de totale omvang van de beschikbare financiële middelen en van het algemene rechtsbeginsel van gelijke behandeling van gelijke gevallen.

#### *Werking*

Uit de beschikbare gegevens over aantallen ingediende en gehonoreerde kredietaanvragen kan worden afgeleid dat op de steunfondsen voor de pers van Denemarken, Noorwegen en Zweden een veelvuldig beroep wordt gedaan en dat sedert de oprichting van die fondsen hieruit omvangrijke financiële bedragen zijn verstrekt. Op dit punt wijken de Scandinavische ervaringen sterk af van die welke wij met het Bedrijfsfonds voor de Pers tot dusver hebben opgedaan. In de periode vanaf de instelling van ons fonds tot op heden werden vijf aanvragen voor financiële steun gehonoreerd, in totaal voor een bedrag van f 12,8 mln. Sedert 1976 heeft ons geen steunaanvraag van een dagblad, nieuwsblad of opinieweekblad meer bereikt. De volgende punten kunnen deze verschillen in ervaringen hebben beïnvloed. In de eerste plaats wijzen wij erop dat de pers in Scandinavië de laatste jaren in een ongunstiger economische positie verkeert dan de pers in ons land. De behoefte aan financiële steun bij de omschakeling in technische apparatuur zal daardoor bij vele Scandinavische persbedrijven in sterkere mate aanwezig zijn. Ongetwijfeld speelt hierbij ook het feit een rol, dat in ons land deze omschakeling vaak plaatsvindt of heeft plaatsgevonden bij exploitaties binnen een kapitaalkrachtig concern. Bovendien is bij ons de exploitatiestructuur van de pers in menig opzicht anders. Voorts tekenen wij aan dat in de drie Scandinavische landen geen persbericht wordt uitgegeven over een binnengekomen aanvraag voor financiële steun. Wellicht vormt bij ons de statutaire bepaling, dat na ontvangst van een aanvraag een korte mededeling hierover (overigens zonder vermelding van vertrouwelijke gegevens) gepubliceerd wordt (statuten art. 8 lid 2) een belemmering voor persbedrijven een aanvraag in te dienen. Wij beschikken overigens niet over indicaties die deze veronderstelling zouden kunnen bevestigen. Niettemin zullen wij hieraan bij onze verdere werkzaamheden op dit gebied aandacht schenken.

#### **5. Overige financiële overheidsmaatregelen voor de pers**

In de drie Scandinavische landen zijn naast financiële overheidsbijdragen aan het steunfonds en – in Noorwegen en Zweden – naast andere gerichte steunmaatregelen ook enkele financiële regelingen van kracht, die als *ongedifferentieerde (ongerichte of generieke) maatregelen* kunnen worden aangeduid. Krachtens deze algemene maatregelen wordt dus steun aan de pers gegeven zonder dat daarbij gelet wordt op de economische positie en derhalve de behoefte aan steun van elk persorgaan afzonderlijk. Met name doelen wij hierbij op het nultarief van de omzetbelasting (b.t.w.) voor de verkoop van kranten en de gereduceerde tarieven voor het vervoer en de bezorging van kranten per post.

In ons advies van 7 oktober 1975 over de Medianota hebben wij de voorkeur uitgesproken voor gericht-generieke maatregelen boven ongedifferentieerde generieke. Daarmee beogen wij niet de laatstgenoemde groep van maatregelen als mogelijkheid van steunverlening uit te sluiten, maar naar ons oordeel zou toepassing van dergelijke maatregelen in ons land alleen kunnen worden overwogen in bepaalde omstandigheden. In de eerste plaats wanneer blijkt dat het merendeel van de bladen in een verliesgevend positie komt te verkeren. Ten tweede menen wij dat dergelijke maatregelen eerst dan toegepast moeten worden, wanneer de exploitatie-omstandigheden voor alle persorganen zover mogelijk gelijk zijn. Bij de Nederlandse pers is dit thans niet het geval. Wij menen dan ook dat verdere handhaving van generieke maatregelen als het b.t.w.-nultarief en gereduceerde posttarieven niet vanzelfsprekend is.

Voor de zgn. *gericht-generieke maatregelen* zouden in beginsel alle dagbladen in gelijke omstandigheden in aanmerking moeten komen, terwijl deze maatregelen in hun uitwerking in het bijzonder gericht moeten zijn op bladen die deze steun het meest nodig hebben. Op deze wijze zou een vermindering van ongelijkheden in concurrentie-voorwaarden, waaronder de exploitatie van de bladen geschiedt, kunnen worden bereikt. Bedoelde gericht-generieke regeling zal evenwel een kwantitatieve basis dienen te hebben, d.w.z. gebaseerd op objectieve, door middel van onderzoek aanwijsbare factoren die een samenhang hebben met de werkelijk behaalde exploitatie-resultaten. Dit achten wij noodzakelijk om aan de hand daarvan de effectiviteit van de regeling voor de persverscheidenheid te kunnen meten. Indien die basis ontbreekt, kan niet worden voorzien noch achteraf worden vastgesteld of de regeling voor de pers de beoogde betekenis heeft. Bij het schrijven van dit verslag was het onderzoek, dat wij ingevolge een opdracht van de minister naar de mogelijkheid van een compensatieregeling voor dagbladen hebben laten instellen, nog niet afgerond. Mede naar aanleiding van onze Scandinavische reis hebben wij laten onderzoeken of de tegemoetkomingen in de papierkosten voor redactionele pagina's van kranten met lage dekkingspercentages, die voor de pers in Noorwegen en Zweden van kracht zijn, ook voor ons doel bruikbaar zijn. In deze landen is sedert tien resp. acht jaar ervaring opgedaan met zgn. productie-subsidieregelingen, die voorzien in subsidies aan kranten per ton verbruikt papier voor redactionele pagina's. De hoogte van het subsidiebedrag per krant is mede afhankelijk van bepaalde

maxima van oplagen en dekkingspercentages (maximale subsidiebedragen voor kranten met een oplage van minder dan 10.000 ex. en – in Zweden – met een lager dekkingspercentage dan 50%; aflopende subsidiebedragen naarmate kranten hogere oplagen en gunstiger dekkingspercentages hebben; zie deel II onder 8). In ons land zal bij een steunbeleid dat een financiële compensatieregeling zou omvatten, echter moeten worden voorkomen dat een kleinschalige diversiteit met behulp van steeds groeiende financiële overheidsmiddelen in stand wordt gehouden, zoals in Zweden geschiedt. Zoals we reeds eerder in dit verslag hebben opgemerkt is het overigens de vraag in hoeverre de overheidsuitgaven ten behoeve van de pers in dat land hun huidige omvang zullen kunnen blijven behouden.

Mede met het oog hierop menen wij dan ook dat ongelijkheden in economische verhoudingen niet uitsluitend via overheidssteun aan afzonderlijke persexploitaties dienen te worden gecorrigeerd. Ook de totstandkoming van (niet redactionele) *samenwerking* in de bedrijfstak zelf zou hierbij dienen te worden gestimuleerd. In dit verband bestaan zeker mogelijkheden als financiële bijdragen van de overheid b.v. aan gezamenlijke distributie (zoals in Noorwegen en Zweden) of aan samenwerkingen op gebieden van de technische productie of van de werving van advertenties (zoals in Zweden).

#### **6. Waarnemingsapparaat voor economische ontwikkelingen in de pers**

Mede ten behoeve van de steunfondsen worden in de drie Scandinavische landen de economische ontwikkelingen in de pers door onderzoeksinstanties op de voet gevolgd en worden prognoses gemaakt voor de economische ontwikkeling van dagbladen op korte en middellange termijn. Ook in ons land zou een permanente waarneming van economische ontwikkelingen van de pers gewenst zijn, teneinde als steunfonds alert te kunnen reageren. Thans wordt voor het onderzoek dat het Economisch Instituut Tilburg in onze opdracht naar een mogelijke financiële compensatieregeling voor dagbladen verricht, gebruik gemaakt van gegevens van bedrijfsvergelijkende enquêtes. Deze gegevens zijn beschikbaar gesteld door de vereniging van dagbladuitgevers (NDP). Voor een waarnemingsapparaat dat ons voor ogen staat, zijn echter niet alleen méér gegevens nodig, maar ook zullen de criteria waaraan de gegevens moeten voldoen meer moeten worden toegespitst op het doel waarvoor ze zouden kunnen dienen: prognoses over economische ontwikkelingen en de opzet van eventuele steunmaatregelen. Over de aard van de benodigde gegevens en de wijze waarop deze gegevens zouden moeten worden verkregen, zullen wij ons nog nader beraden. Op voorhand tekenen wij hier reeds bij aan dat wij er geen voorstander van zijn de bedoelde gegevens te verkrijgen door middel van een structuuronderzoek. Een dergelijk onderzoek zou een veelomvattend karakter dragen en daardoor noodgedwongen slechts globale gegevens opleveren. Tevens zou een structuuronderzoek in beginsel alleen op een aantal jaren betrekking hebben, terwijl het waarnemingsapparaat dat ons voor ogen staat een permanent karakter zou dienen te hebben.





## Gegevens over pers en persbeleid in Denemarken, Noorwegen en Zweden

Vergelijkend overzicht van gegevens over de volgende onderwerpen:

### A. Algemeen, 28

1. Historische ontwikkeling en karakteristieken van de pers, 28
2. (Statistische) gegevens over dagbladen, 30
3. Gegevens over overige persorganen/reclamemedia, 30
4. Economische ontwikkeling en economische positie van persexploitaties, 31
5. Juridisch kader pers en persbeleid, 33
6. Enkele organisaties in het perswezen, 33

### B. Steunverlening aan de pers, 34

7. Achtergrond en doelstelling overheidssteun, 34
8. Soorten van overheidsmaatregelen met raming financiële omvang, 35
9. Overige steunverlening aan persorganen, 41
10. Juridisch kader overheidssteun, 41
11. Hoofddlijnen van opzet en werking persfonds, 41
  - 11.1 organisatorische opzet, 41
  - 11.2 finale beslissingsbevoegdheid en mogelijkheid tot beroep, 42
  - 11.3 financiering fonds, 42
  - 11.4 bestemming steunverlening, 43
  - 11.5 soorten van steunfaciliteiten en bijzondere voorwaarden, 43
  - 11.6 enkele gegevens over aanvragen, verstrekte steun, beschikbare fondsmiddelen, 44
  - 11.7 openbaarheid, 45
12. Waarnemingsapparaat economische ontwikkeling in de pers, 45
13. Advisering over steunverlening door de overheid, 46
14. Plannen tot wijziging/aanvulling perssteun, 46

## A. Algemeen

### 1. Historische ontwikkeling en karakteristieken van de pers

#### DENEMARKEN

De ontwikkeling van de dagbladers nam in de tweede helft van de vorige eeuw een hoge vlucht mede als gevolg van de legalisering van de persvrijheid (in 1849 werd deze in de grondwet vastgelegd). Naast bladen met een conservatieve signatuur kwamen in die periode vooral liberale bladen op, terwijl rond de eeuwwisseling sociaal-democratische bladen verschenen. De opkomst van avondbladen vond vooral plaats in het begin van deze eeuw. Vlak voor het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog waren er in Denemarken 140 kranten, die met een politieke partij of politieke stroming op een of andere wijze verbonden waren en die in ca. 30 verschillende steden werden verspreid. In vrijwel elke stad verschenen ten minste vier verschillende dagbladen. Tussen de Eerste en de Tweede Wereldoorlog namen het totale aantal en de totale oplage van kranten geleidelijk verder toe. Na het einde van de Tweede Wereldoorlog kwam in de dagbladers een concentratieproces op gang, terwijl tevens een sterke ontwikkeling kon worden waargenomen van zgn. boulevardbladen, bladen die niet aan een bepaalde politieke richting zijn gebonden. Deze ontwikkeling ging ten koste van traditionele (partij)politieke bladen, die steeds meer lezers gingen verliezen en die mede daardoor hun (onafhankelijke) bestaan moesten opgeven. Dit had ook tot gevolg dat de banden, die bladen in deze groep met politieke partijen hadden, steeds losser werden, terwijl de redactionele inhoud in toenemende mate op een grotere en minder specifieke lezersgroep werd afgestemd. Zo nam in de periode van 1955 - 1975 het aantal titels van aan partijen gebonden kranten af van 88 naar 32 en hun oplagen van 78% naar 36% van de totale oplage van de Deense kranten. In 1975 werden hiertoe 23 zgn. liberale kranten gerekend met een oplage van 28% van het totaal, 4 radicaal liberale kranten met 3% van de totale oplage, 3 sociaal-democratische bladen met 4% oplage en 2 socialistisch/communistische kranten met 1% van de totale oplage van Deense kranten. Het aantal zgn. onafhankelijke/centrale bladen steeg in 1955 - 1975 van 13 naar 17 en hun oplage van 22% naar

#### NOORWEGEN

Ook in Noorwegen betekende de verankering van de persvrijheid in de grondwet (in 1814) een prikkel voor de ontwikkeling van het perswezen. In 1850 telde men in dit land 60 kranten. De ontwikkeling van de pers werd echter met name gestimuleerd door de strijd tussen conservatieve en liberale groeperingen gedurende de laatste helft van de vorige eeuw, vooral in de tachtiger jaren. De vorming van de politieke partijen en de groei van de pers hebben elkaar wederzijds beïnvloed: de ontwikkeling van de partijen leidde tot een toenemende belangstelling voor het lezen van informatie en commentaar, terwijl de pers de vorming van de partijen in belangrijke mate ondersteunde. Aan het eind van de tachtiger jaren van de vorige eeuw werd met name de pers met een sociaal-democratische signatuur tot ontwikkeling gebracht bij de opkomst van de arbeiderspartij en de federatie van vakbonden. Bij de eeuwwisseling werden er 150 kranten in Noorwegen geteld. Het aantal kranten steeg in het midden van deze eeuw tot 190 en liep daarna terug tot 160 in 1965. Dit aantal titels is hierna vrijwel constant gebleven. Ook de oplage heeft in deze eeuw een groei doorgemaakt die zowel absoluut als relatief overeenkomt met de bevolkingsgroei. In de zestiger jaren trad een stagnatie in de ontwikkeling van de pers op, vooral als gevolg van een snelle stijging van de produktiekosten van kranten. Daarmee ging een concentratie gepaard, die in dit land vooral de vorm heeft aangenomen van een concentratie op het lokale verspreidingsgebied, in plaats van op het gebied van eigendomsverhoudingen. Overigens bevordert de geografische structuur van Noorwegen met zijn grote onderlinge afstanden tussen noord en zuid ook een concentratie op lokaal gebied. Deze concentratie moge blijken uit het feit dat in 1950 in 47 steden nog meer dan één krant verscheen, terwijl er in 1976 29 steden werden geteld met meer dan één krant (w.o. 25 steden met 2 kranten). 79 steden kunnen als one-papercities worden aangemerkt. Door deze geografische structuur en de daaruit voortvloeiende sterke positie van (plaatselijke) bladen is tijdens het concentratie-

#### ZWEDEN

In Zweden is de pers vooral tot ontwikkeling gekomen tegelijk met de vorming van de politieke partijen tegen het midden van de vorige eeuw. De persvrijheid was reeds in een vroeg stadium in de grondwet verankerd (voor het eerst in 1766, met aanvullingen/wijzigingen in het begin van de 19e eeuw), maar heeft deze ontwikkeling begunstigd. De oprichting van conservatieve en liberale partijen gaf een belangrijke stimulans voor de totstand-koming van vele aan die partijen gebonden kranten over het gehele land. Later werden daaraan kranten van de centrumpartij en van de sociaal-democratische (arbeiders)partij toegevoegd. De bladen van de laatstgenoemde partij werden overwegend in de tachtiger jaren van de vorige eeuw in vele gebieden van het land opgericht, derhalve op een tijdstip waarop de krantenmarkt reeds voor een belangrijk deel met bladen van andere partijen was gevuld. Aan het einde van de Eerste Wereldoorlog telde men in Zweden ca. 240 kranten, waarvan vele niet dagelijks verschenen en een oplage hadden van minder dan 5000 ex. elk. Het aantal kranten liep tussen de beide wereldoorlogen geleidelijk aan terug, met bijna 30%, door het achterwege blijven van nieuwe bladen en vooral door het verdwijnen van kleinere kranten die in financiële moeilijkheden waren geraakt als gevolg van een slechte marktpositie en door stijgende kosten. Vlak na de Tweede Wereldoorlog zette zich een economische crisis in de pers in, die een belangrijke aanleiding gaf tot concentratievorming van kranten. In de vijftiger en in het begin van de zestiger jaren daalde als gevolg hiervan het aantal kranten verder, eveneens met bijna 30% (van 177 in 1945 tot 118 in 1964). Vooral kranten met een relatief zwakkere positie in hun verspreidingsgebied werden het slachtoffer van een versnelde kostengroei en van dalende advertentievolume. Gaven deze bladen in 1950 nog 40% van de totale oplage van Zweedse dagbladen uit, in 1967 was dit percentage gezakt tot 23%. Het aantal gebieden met meer dan een krant, dat aan het begin van die periode, in 1950, 51 bedroeg, werd gehalveerd. Sommige bladen gingen

## DENEMARKEN

64%. Deze negatieve ontwikkeling van een deel van de dagbladers werd ook beïnvloed door sterk stijgende produktiekosten en negatieve conjuncturele ontwikkelingen. Als gevolg hiervan daalde het aantal dagbladtittels aanmerkelijk (van 140 in 1914 tot 46 in 1978), terwijl ook veel individuele dagbladbedrijven verdwenen. Het aantal steden met meer dan een krant nam eveneens af; in 1978 had vrijwel elke stad nog slechts een krant. De concentratietendens komt ook tot uitdrukking in de groei van enkele grote familiebedrijven, die de kranten met de hoogste oplagen uitgeven. Het aandeel van hun bladen nam de laatste 50 jaar toe van 20% tot meer dan 50%. Mede door deze ontwikkelingen werd ook de samenwerking tussen dagbladen op het gebied van de papierinkoop en distributie geïntensiveerd. Ook bracht deze concentratieperiode bij sommige bladen een nieuwe eigendomsvorm (naast de door ondernemingen uitgegeven bladen): de coöperatie van werknemers. Deze vorm was eind 1977 bij de exploitatie van 16 (kleine) kranten ingevoerd. Dit aantal vertoont een stijgende lijn. De laatste jaren worden gekenmerkt door een stabilisatie van de ontwikkelingen in aantal en eigendom van kranten, mede doordat de meeste kranten thans een monopoliepositie bekleeden, alsmede door steunverlening uit het Financieringsinstituut voor de dagbladers. Gedurende de laatste 8 jaar is in Denemarken nog slechts een krant verdwenen.

## NOORWEGEN

proces naar verhouding een geringer aantal kranten verdwenen dan in andere landen met een concentratieproces in de pers. Ook is hierop in een latere fase het uitgebreide pakket van steunmaatregelen van de overheid van invloed geweest. Als gevolg van deze ontwikkelingen is voor de Noorse pers vooral het volgende beeld karakteristiek: het merendeel van de bladen hebben hun banden met politieke partijen behouden; vaak zijn dit ook banden van functionele aard. Circa 43% van het totale aantal Noorse kranten met een oplage van bijna 60% van het totaal heeft een band met de conservatieve, centrum- of liberale partij; ca. een kwart van zowel aantal als oplage van alle Noorse kranten is gelieerd met de sociaal-democratische partij. Daartegenover staat een groep van neutrale of onafhankelijke bladen (ca. 1/3 van het totale aantal met een kwart van de totale oplage van alle kranten). De helft van de Noorse kranten zijn kleine lokale blaadjes die ten hoogste driemaal per week verschijnen en waarvan de oplage in totaal slechts 15% van de totale oplage van de Noorse kranten bedraagt. De meeste kranten worden uitgegeven door kleine particuliere ondernemingen. Kranten die door de arbeiderspartij worden gesteund, worden geleid door coöperaties, waarin lokale partij-organisaties en vakbonden participeren.

## ZWEDEN

een fusie aan. In die periode zijn als gevolg van deze ontwikkelingen 50 kranten die met de conservatieve partij waren verbonden, verdwenen; met name waren dit kranten met oplagen van minder dan 5000 ex. De liberale partij en de sociaal-democratische partij verloren eveneens vele van hun (vooral kleinere) bladen. De centrumpartij wist vele van haar kranten te behouden door ze in weekbladen om te zetten. Door de steunmaatregelen die de overheid sedert het midden van de zestigste jaren en vooral vanaf 1969 introduceerde, kon de concentratietendens worden tegengegaan, vooral door middel van de adempauze die langs deze weg aan kranten met een relatief minder gunstige positie op de advertentiemarkt is geboden. Sedert 1969 is een kleine krant (met een verspreiding van driemaal per week en een oplage van ca. 3000 ex.) verdwenen, terwijl twee kranten hun verspreiding van zesmaal per week hebben omgezet in een wekelijkse verspreiding. De laatste jaren zijn enkele nieuwe kranten met een wekelijkse verspreiding verschenen. In 1977 telde men in Zweden 154 kranten, waarvan meer dan de helft (78) 5 maal per week of minder verschijnen en met een oplage van in totaal 14% van de totale oplage van Zweedse kranten. Die totale oplage groeide sedert de Tweede Wereldoorlog van 2,8 naar 4,8 mln ex. Vrijwel de meeste kranten hebben een (functionele) band met of steunen de politieke richting van een politieke partij, in sterkere mate dan kranten van andere Scandinavische landen. Drie kwart van de totale oplage van dagbladen is afkomstig van kranten met banden met de zen. burgerlijke partijen (conservatieven, liberalen, onafhankelijk liberalen en de centrumpartij). De meeste van deze kranten (waarvan sommige met hoge oplagen) zijn in handen van particuliere ondernemers; er bestaan evenwel geen grote ketens van familiebedrijven in de pers. De kranten gebonden aan de sociaal-democratische partij hebben een aandeel van 20% in de totale oplage, hoewel deze partij sedert vele jaren de grootste partij van Zweden is geweest (in 1976 behaalden de conservatieven, liberalen en

## DENEMARKEN

## 2. (Statistische) gegevens over dagbladen

In Denemarken worden, blijkens gegevens over 1977, 46 titels gerekend tot de dagbladers, met een totale oplage van 1,8 mln ex. (op een bevolking van in totaal bijna 5 mln inwoners). Deze 46 bladen zijn in hoofdzaak 6 - 7 maal per week versijnde kranten. Het land telt 10 kranten die tevens op zondag versijnen, met een totale oplage van 1,2 mln. Eveneens 10 van de 46 titels worden te Kopenhagen vervaardigd en verspreid. Deze 10 bladen hebben tevens een beperkt landelijke verspreiding. De groep van dagbladen die buiten Kopenhagen worden vervaardigd (36 titels) telt 1 blad met eveneens een landelijke verspreiding. In totaal verspreiden de 11 landelijke dagbladen dagelijks ongeveer 360.000 ex. door het gehele land (uitgezonderd Kopenhagen). De hoogste oplage van een dagblad bedraagt ongeveer 200 - 250 duizend (de boulevardbladen BT en Ekstra Bladet). Volgens gegevens over 1975 werden in dat jaar door de 10 grootste dagbladuitgevers 25 titels op de markt gebracht met een totale oplage van 80% van de oplage van alle Deense dagbladen (5 grote uitgevers brachten 19 bladen op de markt met een totale oplage van ca. 2,5 mln. Daarnaast kent Denemarken ook een groeiende gratis huis-aan-huisbladers: van 1963 tot 1976 nam het aantal titels van gratis huis aan

## 3. Gegevens over overige persorganen/reclamemedia

Naast dagbladen versijnen in Denemarken ongeveer 3,5 miljoen exemplaren tijdschriften. In dit aantal is inbegrepen de oplage van een twintigtal grote geillustreerde weekbladen, in totaal ca. 2,5 mln. Daarnaast kent Denemarken ook een groeiende gratis huis-aan-huisbladers: van 1963 tot 1976 nam het aantal titels van gratis huis aan

## NOORWEGEN

Noorwegen telt 156 dagbladtitels met een totale oplage van 2,13 mln exemplaren (gegevens over 1976). Voor een bevolking van ca. 4 mln inwoners is dit een relatief hoge oplage. 137 van de 156 kranten hebben uitsluitend een lokale verspreiding; de overige 19 bladen dragen het karakter van een regionaal dagblad. Noorwegen kent geen landelijke dagbladen, uitgezonderd twee regionale bladen die ook op min of meer ruimere schaal worden verspreid. De helft van het totale aantal dagbladtitels wordt zes maal per week verspreid (Noorwegen kent geen zondagskranten) met een totale oplage van 85% van de oplage van alle Noorse dagbladen. De overige helft van de dagbladen versijnt ten hoogste driemaal per week. 2/3 van alle Noorse dagbladen heeft een oplage van minder dan 10.000 ex; 7 bladen bevinden zich in de oplagecategorie van meer dan 50.000 ex. De hoogste oplage heeft het in Oslo verspreide blad Aftenposten (212.000 ex.). In Oslo versijnen in totaal 8 dagbladen; 2 bladen van deze groep worden ook in enkele andere steden verspreid. Dit zijn de twee enige bladen met een oplage van meer dan 150.000 ex. (naast Aftenposten: Verdens Gang; bladen met een enigermate verstrooiend karakter).

Wat de weekbladers betreft telt Noorwegen blijkens gegevens over 1976 zes politieke weekbladen, een politiek informatieblad, en elf geillustreerde tijdschriften met een totale oplage van ca. 2,2 mln ex. Daarnaast versijnen ca. 250 vakbladen en wetenschappelijke tijdschriften. Noorwegen kent geen gratis huis-aan-huis

## ZWEDEN

de centrumpartij de meerderheid). Vele van deze kranten zijn eigendom van de sociaal-democratische partij en van de federatie van vakbonden. De Zweedse kranten worden in het algemeen in kleine gebieden verspreid: 70 kranten hebben in bepaalde gebieden een monopoliepositie bereikt, terwijl in 20 gebieden 2 of meer kranten worden verspreid.

In 1977 verschenen er in Zweden 154 dagbladtitels met een totale oplage van 4,9 mln ex. (op een bevolking van ruim 8 mln inwoners). 13 bladen hebben een dagelijkse verspreiding (dus ook op zondag) met een gezamenlijke oplage van meer dan de helft van het totaal. 10 van deze bladen hebben tenminste een regionale verspreiding, w.o. vier Stockholmse dagbladen met een min of meer landelijk verspreidingsgebied en een oplage van meer dan 300.000 ex. elk. Twee van deze 4 min of meer landelijke dagbladen (Expressen en Aftonbladet) versijnen als avondkrant met een oplage van in totaal ca. 1 mln ex. 63 dagbladen versijnen 6 maal per week, in hoofdzaak als plaatselijke bladen in de regio, met een totale oplage van 35% van alle Zweedse dagbladen. De overige 78 dagbladen worden 5 maal per week of minder verspreid (w.o. 28 bladen 3 maal per week en 38 bladen eenmaal per week) met een totale oplage van 14% van alle kranten. In Stockholm en directe omgeving versijnen 12 kranten, w.o. de vier hierboven genoemde kranten met min of meer landelijke verspreiding en vier kleine kranten die uitsluitend in de directe omgeving worden verspreid.

In Zweden versijnen ca. 2500 periodieken op de markt met een landelijke verspreiding, met een jaarlijkse oplage van 600 - 700 mln ex. In dit aantal zijn 45 recreatieve weekbladen inbegrepen, die een totale oplage hebben van 6,9 mln. Het aantal vakbladen en wetenschappelijke tijdschriften wordt geraamd op 500 titels.

## DENEMARKEN

huis verspreide advertentiebladen toe van 300 tot 340 met een totale oplage van 1,7 mln resp. meer dan 5 mln. Circa 1/3 van het aantal titels met een oplage van de helft van het totaal wordt uitgegeven door dagbladexploitaties. De Deense pers heeft op het gebied van haar advertentie-omzet geen concurrentie van de zijde van de omroep, omdat etherreclame en commerciële omroepprogramma's verboden zijn.

### 4. Economische ontwikkeling en ec. positie van persexploitaties

Door structurele veranderingen alsmede door groeiende (produktie)kosten verkeerde de dagbladers als geheel in de zestiger jaren in een zwakke economische positie. Het begin van de zeventiger jaren werd gekenmerkt door een stabilisatie. In de loop van 1974 trad opnieuw een verslechtering van de economische positie van de dagbladers op, vooral veroorzaakt door een algemene teruggang van de conjunctuur. Ook de financiële resultaten van 1975 werden sterk gekenmerkt door teruglopende advertentievolume en oplagen. De laatste jaren is de economische positie enigermate verbeterd door een stijging van de advertentiebezetting en van het aantal lezers. In 1977 werd deze gunstige ontwikkeling in negatieve zin beïnvloed door het conflict dat in de dagbladwereld uitbrak als gevolg van bezuinigingsmaatregelen die door een van de grote uitgevers waren ingevoerd op het gebied van werktijden en salarissen van typografen. Dit bedrijf (uitgever van o.m. Berlingske Tidende) en spoedig ook vele andere grote ondernemingen werden geconfronteerd met stakingsakties, die bij verscheidene dagbladen tot een sterke vermindering van de bedrijfsresultaten hebben geleid. Na beëindiging van het conflict waren enkele dagbladen in staat een groot deel van de verloren omzet in te halen. Ten tijde van onze reis werd de economische situatie als onzeker gekenschetst. Het investeringsanimisme van de dagbladen droeg een beperkt karakter, temeer daar er voldoende productiecapaciteit aanwezig was.

## NOORWEGEN

verspreide advertentiebladen die door dagbladuitgevers op de markt worden gebracht: aan het lidmaatschap van de vereniging van dagbladuitgevers, waarbij vrijwel alle dagbladen zijn aangesloten, is een voorwaarde verbonden, volgens welke dagbladen geen gratis (huis-aan-huis)bladen mogen drukken, uitgeven of verspreiden. De Noorse pers heeft op het gebied van haar advertentie-omzet geen concurrentie van de zijde van de omroep, omdat etherreclame en commerciële omroepprogramma's verboden zijn.

In de zestiger jaren geraakten de dagbladen in economische problemen door sterk groeiende kosten, vooral voor distributie. Ook waren stagnaties in de algemene economische ontwikkeling hierop van invloed. Sommige bladen zagen zich tevens geplaagd tegenover dalende inkomsten, veroorzaakt door concurrentie tussen dagbladen onderling op de advertentiemarkt. Met name kranten die geen monopoliepositie bleekden in hun plaats van verschijning of die in hun verspreidingsgebied niet de grootste waren, verkeerden in moeilijkheden. Daarenboven werden de dagbladen steeds meer geconfronteerd met de noodzaak van technische vernieuwingen. Deze problemen konden door de desbetreffende bladen veelal niet zelf door middel van prijsverhogingen of anderszins worden opgelost. Aan het eind van de zestiger jaren werd besloten de pers door middel van een pakket van overheidsmatregelen financieel te ondersteunen. Door middel van dit pakket kon evenwel niet worden voorkomen, dat de economische positie van de dagbladers in de jaren 1971 - 1972 ongunstiger werd. Dit gaf aanleiding tot uitbreiding van de steunverlening, door de invoering van een steunfonds voor de pers voor met name technische investeringen. Eind 1974 bleek uit onderzoek dat stagnerende inkomsten en een toenemende kostendruk als gevolg van noodzakelijke technische investeringen de pers bleven bedreigen. Met het oog hierop werd het steunbeleid van de overheid aangevuld met extra

## ZWEDEN

In Zweden verschijnen ca. 133 gratis verspreide advertentiebladen, zoals blijkt uit onderzoek over 1976. Dit aantal vertoont een stijgende lijn (in 1973: 104 bladen). Enkele van deze bladen worden uitgegeven door dagbladondernemingen. De concurrentiebetekenis en -positie van deze bladen is thans in onderzoek bij de in januari 1978 benoemde (vierde) perscommissie. De Zweedse pers heeft op het gebied van haar advertentie-omzet geen concurrentie van de zijde van de omroep, omdat etherreclame en commerciële omroepprogramma's verboden zijn.

Na de Tweede Wereldoorlog en vooral in de vijftiger jaren geraakten vele kranten in economische problemen, vooral door stijgende kosten met name van papier en distributie, en door de teruggang van de advertentie-volume. Met deze problemen werden in het bijzonder kranten geconfronteerd met een minder stevige positie in hun verspreidingsgebied. Volgens een raming omstreeks het midden van de zestiger jaren was een kwart van het aantal kranten verliesgevend, voor het merendeel waren dit kranten met een relatief minder gunstige marktpositie. In die periode werd de oorzaak van een ongunstige economische positie van kranten vooral gezocht bij de zgn. oplage-spiraal: naarmate de oplage lager is zou het aantal advertenties ook geringer zijn. Met het oog hierop trachten sommige kranten (vooral van conservatieve en sociaal-democratische signatuur) een oplossing van hun problemen te bereiken door te fuseren, waardoor hun oplagen zouden toenemen en daardoor ook hun advertentie-omzet. Deze stappen leidden evenwel niet tot het beoogde resultaat; hun positie in het verspreidingsgebied werd niet verbeterd. Ook later onderzoek toonde aan dat de hoogte van de oplage niet de enige maat is voor de concurrentiepositie van een krant, maar dat wel de mate waarin een krant erin slaagt in de markt van zijn verspreidingsgebied een stevige positie te bereiken een effectieve indicator voor zijn concurrentiekracht zou zijn. De mate van dekking van het aantal huishoudens is vooral van belang

## DENEMARKEN

Wel werden investeringen gedaan, gericht op een verdere invoering van nieuwe technieken.

## NOORWEGEN

(financiële) stimulansen voor uitbreiding van de productie-technische samenwerking en voor een meer rationele aanwending van de beschikbare hulpmiddelen. Mede hierdoor en door groeiende oplagen en advertentie-volumina is de dagbladpers de laatste jaren in een gunstiger economische positie geraakt. De overheid draagt met haar steunmaatregelen (inclusief overheidsadvertenties en exclusief het btw-multarief) voor in totaal 15 - 20% bij in de totale omzet van de dagbladen. De bijdrage in de vorm van directe steun bedraagt thans 3 - 5% van de totale omzet. De productie-technische investeringen in de vorm van offset-rotatie en de fotografische zetmachines zijn thans mede met behulp van overheidssteun bij de meeste kranten doorgevoerd.

## ZWEDEN

voor de positie van een krant als advertentie-medium. De economische problemen leidden in het midden van de zestiger jaren tot de invoering van (indirecte) overheidssteun. Door deze steun kon niet worden voorkomen dat de economische positie van de pers in de daaropvolgende jaren nog ongunstiger werd. Met het oog hierop werd de overheidssteun in 1969 en aan het begin van de zeventiger jaren uitgebreid, in meer selectieve richting. Niettemin wezen gegevens over 1973 opnieuw uit dat vooral kranten met een lage dekking in hun verspreidingsgebied in een verlies-totale omzet), terwijl bladen met een hogere dekking (van 50% van het aantal huishoudens en meer) in het algemeen winstgevend waren. Dit leidde opnieuw tot uitbreiding van de bestaande overheidssteun, alsmede tot de invoering van enkele nieuwe maatregelen. Hierbij werd een bijzonder accent gelegd op steun ter bevordering van kosten-besparende samenwerking. In 1976 werd vastgesteld dat kranten met een laag dekkingspercentage, vooral in stedelijke gebieden, opnieuw een verdere verslechtering van hun resultaten hebben moeten ervaren. Daarentegen was 1976 een beter jaar voor bladen met een hoge dekking, als gevolg van sterkere prijsverhogingen in combinatie met een gunstige ontwikkeling van het advertentie-volume. Ook 1977 werd gekenmerkt door een verdere financieel-economische verslechtering, waarvoor zich nu ook kranten met een relatief hogere dekking geplaatst zagen. Deze verdere economische teruggang wordt toegeschreven aan stagnerende advertentie-inkomsten, vooral als gevolg van een depressie in de Zweedse economie als geheel. Ook heeft een sterkere stijging van de kosten, in het bijzonder voor distributie, de economische positie van de pers in ongunstige zin beïnvloed. Door middel van de overheidssteun is evenwel een adempauze geboden aan kranten met een lage dekking in hun verspreidingsgebied. Daardoor heeft de steun ook een verdere concentratievorming in de pers kunnen tegengaan. Tevens zijn mede met behulp van de steun technische verbeteringen doorgevoerd.

## DENEMARKEN

### 5. Juridisch kader pers en persbeleid

Vrijheid van meningsuiting vastgelegd in de grondwet in 1849 (gewijzigd in 1866, 1915 en 1953; art. 77);  
 Perswet van 1938 (Wet nr 147 van 13 april 1938, betreffende het gebruik van de pers, "Presseloven", geamendeerd in 1953, 1969 en 1976). Deze wet bevat bepalingen o.m. inz. recht op antwoord, verspreiding van buitenlandse kranten en vooral m.b.t. juridische verantwoordelijkheden van drukker, uitgever en (hoofd)redactie;  
 Verschillende afzonderlijke bepalingen in strafwetgeving tegen persdelicten.  
 De steunverlening aan het financieringsinstituut van de dagbladpers is geregeld bij een afzonderlijke wet; de overige (steun)maatregelen van de overheid in bepalingen in het kader van verscheidene andere regelingen.  
 De verantwoordelijkheid voor het persbeleid is opgedragen aan de minister-president.

## NOORWEGEN

Vrijheid van meningsuiting vastgelegd in de wet van 1814 (par. 100). Noorwegen kent geen afzonderlijke perswet. De meeste juridische bepalingen betreffende de pers (juridische verantwoordelijkheden e.d.) zijn opgenomen in de Algemene Burgerlijke Strafcodex van 1902.  
 De verschillende steunmaatregelen van de overheid voor de pers zijn geregeld in Koninklijke Besluiten. Het ministerie voor administratie en consumenten-zaken, i.c. de Staatsinformatiedienst die onder dit departement ressorteert, draagt de verantwoordelijkheid voor de steunmaatregelen t.b.v. de dagbladpers. Het ministerie voor kerkelijke zaken en educatie is verantwoordelijk voor de basisopleiding van journalisten, voor het omroepbeleid en voor overheidssteun aan culturele publikaties.

## ZWEDEN

De persvrijheid werd voor het eerst geïnstitutionaliseerd in het kader van de grondwet van 1766. Het huidige juridische kader van de pers wordt aangegeven door de wet betreffende de persvrijheid van 1949. Deze wet is onderdeel van de grondwet en kan alleen worden gewijzigd nadat het parlement hieraan tweemaal (de laatste maal in gewijzigde samenstelling na een parlementsverkiezing) zijn goedkeuring heeft gegeven. Deze perswet bevat bepalingen ten aanzien van een censuurverbod, verantwoordelijkheden van uitgever, journalist en hoofdredacteur, vrij toegang tot overheidsdocumenten (uitgezonderd staatsgeheimen) e.d.  
 De verschillende maatregelen van de overheid, w.o. steunmaatregelen, zijn geregeld in verordeningen van de regering. De verantwoordelijkheid voor het persbeleid is opgedragen aan verschillende departementen, al naar gelang de onderwerpen die bij het beleid aan de orde komen. Het ministerie van cultuur is verantwoordelijk voor de financiële steunverlening aan de pers (tot eind 1978 viel dit gedeelte van het persbeleid onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van budget).

De uitvoering van financiële steunmaatregelen is opgedragen aan een commissie perssteun, ressorterend onder het ministerie van cultuur.

### 6. Enkele organisaties in het perswezen

Danske Dagblades Faellesrepresentation (DDF), gemeenschappelijke organisatie van hoofdredacteurs en directeurs voor gezamenlijke standpunten m.b.t. wetgeving, bestuur en opleiding;  
 Danske Dagblades Udgifterforening (DDU), uitgeversvereniging van Deense dagbladen; deze vereniging, waarbij alle dagbladen zijn aangesloten, voert onderhandelingen met de journalisten en draagt zorg voor opleidingen;  
 Danske Dagblades Arbejdsgiverforening (DDA), werkgeversvereniging van Deense dagbladen; hierbij zijn dezelfde leden aangesloten als bij de DDU, uitgezonderd uitgevers van sociaal-democratische en van enkele andere kranten; deze vereniging voert de meeste onderhandelingen met werknemers;  
 Danske Presses Faellesindkøbs-Forening

Norske Avisers Landsforbund (NAL, verbond van dagbladuitgevers);  
 Norsk Presseforbund (verbond van dagbladuitgevers, hoofdredacteurs en journalisten, voor gemeenschappelijk overleg van de drie organisaties van dagbladuitgevers en journalisten);  
 Norsk Journalistlag (vereniging van journalisten);  
 Norsk Redaktørforening (vereniging van redacteurs, ook van persdiensten);  
 Norsk Grafisk Forbund (NGF, verbond van grafici).

Svenska Journalistförbundet (SJF, Zweedse vakbond van journalisten);  
 Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU, vereniging van uitgevers van dagbladen);  
 Tidningarnas Arbetsgivareförening (TA, vereniging van werkgevers in de dagbladpers);  
 Svenska Typografiförbundet (vakbond van typografen);  
 Grafiska Faktors- och Tjänstemannaförbundet (vereniging van leidinggevende functionarissen in de grafische industrie).



## B. Steunverlening aan de pers

### 7. Achtergrond en doelstelling overheidssteun

#### DENEMARKEN

(vereniging voor gemeenschappelijke inkoop van papier voor alle Deense kranten); Dansk Journalist Forbund (DJF, verbond van Deense journalisten); Dansk Typograf Forbund (DTF, verbond van Deense typografen).

Hoewel de economische positie van de dagbladpers met name op het hoogtepunt van het concentratieproces in de zestiger jaren een steeds grotere bedreiging ging vormen voor de taakvervulling van dagbladen, leidde dit niet tot speciale steunmaatregelen van de overheid voor de pers. Tegen een dergelijke vorm van overheidsbemoeienis is in Denemarken steeds oppositie gevoerd in relatief sterkere mate dan in de andere Scandinavische landen. Perssteun aan individuele kranten in moeilijkheden is en wordt hier primair beschouwd als een aangelegenheid die aan particuliere organisaties of personen moet worden overgelaten. Vooral als gevolg van de toenemende kostendruk in het midden van de zestiger jaren besloot de regering tot instelling van een werkkommissie die de mogelijkheid van speciale overheidsmaatregelen voor de dagbladpers in studie nam. Het rapport van deze commissie, uitgebracht in 1969, leidde o.m. tot de oprichting van het Financieringsinstituut van de dagbladen, voor steunverlening door overheid en dagbladen zelf aan bladen met investeringsplannen (dus niet specifiek aan noodlijdende persorganen). Deze voorziening is er in hoofdzaak op gericht de dagbladpers bij te staan bij de omschakeling van de technische apparatuur.

#### NOORWEGEN

De economische problemen van de dagbladpers aan het begin van de zestiger jaren leidde in 1965 tot de instelling door de overheid van een (eerste) perscommissie. Deze commissie kreeg met name tot taak een steunbeleid uit te werken in het bijzonder voor de instandhouding van kranten die zich in hun verspreidingsgebied in een tweede of lagere positie bevinden. Deze opdracht werd verstrekt met het oogmerk de verscheidenheid in de pers in de economische ontwikkelingen zoveel mogelijk te handhaven. Op basis van het rapport van deze commissie legde de regering het parlement een aantal voorstellen voor steunmaatregelen op het gebied van papier- en distributiekosten voor, welke voorstellen veel kritiek uitlokten, met name van dagbladen die niet reeds op andere wijze (via politieke partijen of vakbonden) financiële steun ontvingen. Het parlement ging met de regeringsvoorstellen in 1969 accoord, waarna de maatregelen m.b.t. een productiesubsidie en een subsidie voor gezamenlijke distributie werden ingevoerd. Onder druk van verslechterde economische omstandigheden werd een nieuwe (tweede) perscommissie ingesteld, die met name met de aanbeveling kwam een steunfonds voor de pers in te stellen. Dit fonds werd in 1972 opgericht. In dat jaar werd een derde perscommissie ingesteld om de verdere economische positie van de pers te bestuderen en met name de mogelijkheden tot kostenbesparende technische samenwerking tussen persbedrijven. Deze commissie stelde vast dat het steunfonds, door voorrang te geven aan investeringsprojecten die bijdragen tot het bevorderen van samenwerking tussen kranten,

#### ZWEDEN

Het financiële steunbeleid van de overheid in Zweden is in een uitgebreide vorm en aan de hand van jarenlange ervaringen uitgewerkt. Reeds van geruime tijd en bij een steeds groeiend deel van de bevolking heeft in dit land de opvatting steun gevonden, dat de overheid een verantwoordelijkheid draagt voor een goede taakvervulling van de pers (en andere media) in een democratische samenleving. Met het oog hierop werd het overheidsbeleid reeds in een vroeg stadium gericht op de doelstellingen van handhaving en bevordering van een persverscheidenheid en het tegengaan van concentratievorming. In het begin van de zestiger jaren stelde de regering, naar aanleiding van de economische problemen in de pers, een (eerste) commissie in die met name tot taak kreeg het vervaardigen van een analyse van die problemen, en het aangeven van oplossingen hiervoor. De commissie concludeerde dat de economische problemen zouden kunnen worden tegengegaan door middel van directe steunverlening aan verliesgevende kranten, maar meende dat geen objectieve criteria hiervoor zouden kunnen worden gevonden. Naar aanleiding van een advies van die commissie werd in 1965 besloten tot financiële steunverlening aan politieke partijen, die daarmee zelf al dan niet de kranten die met die partijen verbonden zijn konden ondersteunen. In de economische positie van de pers trad evenwel geen verbetering op, maar eerder een verslechtering, en in 1967 werd een nieuwe (tweede) perscommissie opdracht gegeven zich over de problematiek te buigen. Op advies van deze commissie werd besloten tot de oprichting van een kredietfonds voor de pers, voor het verstrekken

## DENEMARKEN

## NOORWEGEN

vooral op langere termijn de totstandkoming van samenwerking zou kunnen bevorderen. Naar het oordeel van die commissie was de economische situatie in de pers echter zodanig geworden, dat meer actieve maatregelen noodzakelijk zouden zijn om de ontwikkeling naar samenwerking te bevorderen. Naar aanleiding van het advies van deze commissie werd besloten tot uitbreiding van de steunverlening d.m.v. het steunfonds (meer gunstige leningen voor modernisering en technische vernieuwing) en van de bijdragen aan gezamenlijke distributie en productie.

## ZWEDEN

van leningen t.b.v. (technische) investeringen, alsmede tot de invoering van steunverlening aan gemeenschappelijke distributie van kranten. Toen ook deze maatregelen nog niet leidden tot een verbetering van de economische positie met name van kranten met een relatief laag dekkingspercentage, besloot de regering in 1971 tot een verdere stap op de weg van de selectieve steunverlening aan de pers: de invoering van een produktiesubsidie t.b.v. deze kranten, als bijdrage in hun papierkosten voor redactionele pagina's.

Voor de financiering van deze maatregel werd in 1972 een belasting op alle vormen van reclame (10%) ingevoerd, ook op reclame via de pers (6%). In datzelfde jaar stelde de regering wederom een (derde) perscommissie in, die naast de bestudering van economische ontwikkelingen en van mogelijke financiële steunmaatregelen ook tot taak kreeg zich te beraden op een aanmoediging van samenwerking tussen kranten op verschillende gebieden. De twee rapporten van deze commissie gaven aanleiding tot de introductie in 1976 van nieuwe steunmaatregelen naast de reeds bestaande en wel t.b.v. de oprichting van nieuwe kranten, voor de verdere ontwikkeling van reeds bestaande en t.b.v. samenwerking tussen kranten op gebieden van techniek, advertentieplaatsing en onderzoek. In de daaropvolgende jaren is de financiële omvang van de steunmaatregelen steeds meer toegenomen, tegelijk met de erkenning van de noodzaak hiervan (de begroting van de steun voor 1978/1979 werd in het parlement met algemene stemmen aanvaard). De (vierde) perscommissie die in januari 1978 werd ingesteld, heeft o.m. tot taak de effecten van de huidige steun te analyseren en te evalueren, mede in het licht van de financiële omvang.

8. Soorten van overheidsmaatregelen met raming financiële omvang

– Financieringsinstituut van de dagbladpers (voor opzet en werking van dit instituut, zie punt 11), opgericht in 1970. De overheid draagt jaarlijks aan de financiering van het instituut bij (van 1970 - 1975 per jaar 2 mln Dkr., vanaf 1975 4 mln Dkr.). Daarnaast stelt de overheid jaarlijks een bedrag van 30 mln Dkr. in beginsel beschikbaar ten behoeve van garantieverplichtingen.

– Produktiesubsidie, ingevoerd in 1969. Deze maatregel voorziet in subsidie aan alle kranten (inclusief opinieweekbladen) met een oplage van minder dan 10.000 ex. en aan bladen met hogere oplagen, indien zij slechts een klein deel van hun potentiële (lokale) markt bestrijken. Betaald wordt op basis van verbruikte tonnen papier voor redactionele pagina's, met een maximum van

– Subsidie aan politieke partijen (naar rato van stemmenpercentages in twee opeenvolgende verkiezingen) voor hun opinievormende activiteiten. Sedert de invoering hiervan in 1965, is hiervoor jaarlijks een bedrag van 23 mln Zkr. gereserveerd.

– Leningenfonds voor de Pers (voor opzet en werking van dit fonds, zie punt 11), opgericht in

## DENEMARKEN

- Een btw-nultarief voor de verspreiding van kranten bij abonnement of losse verkoop. Op advertenties van kranten en op verspreiding en advertenties van andere persorganen is het gewone tarief (20%) van toepassing. De omvang van deze faciliteit wordt begroot op ca. 170 mln Dkr. (1977).
- Gereduceerde postale tarieven. De omvang van deze faciliteit wordt begroot op ca. 20 mln Dkr. (1976).
- Advertenties in kranten met informatie van (instellingen van) de overheid. In vergelijking met andere Scandinavische landen trekt de overheid hier beperkte middelen voor uit: in 1976 bedroeg de omvang hiervan 10 mln Dkr., vooral t.b.v. advertenties in grote kranten; 2 mln Dkr. hiervan werd besteed aan advertenties in alle kranten (zonder onderscheid).

## NOORWEGEN

- 1800 ton per jaar. Uitgekeerd wordt 5000 Nkr. per ton voor kleine kranten die minder dan 50 ton per jaar verbruiken. Onder bepaalde voorwaarden kunnen bladen voor een extra bijdrage in aanmerking komen, indien zij zodanige economische problemen hebben, dat gevaar dreigt voor hun voortbestaan. Er moet dan wel uitzicht bestaan op verbetering. Aanvragen voor deze extra bijdragen worden behandeld door het steunfonds, dat daarover advies uitbrengt aan het ministerie dat met de uitvoering van deze en andere steunmaatregelen is belast (het ministerie voor administratieve en consumptieaangelegenheden, in casu de Staatsinformatiedienst die onder dit ministerie ressorteert). In 1969 bedroeg de omvang van de steunverlening d.m.v. de produktiesubsidie 5,4 mln Nkr.; in 1977 was dit gestegen tot 60 mln Nkr. Gemiddeld ontvangen 146 bladen een dergelijke subsidie.
- Bijdragen aan gezamenlijke distributie van kranten (en opinieweekbladen). In de lokale gebieden van Noorwegen zijn verscheidene systemen van gemeenschappelijke distributie werkzaam. Bladen ontvangen een vast bedrag voor ieder exemplaar dat gezamenlijk wordt gedistribueerd. De overheid draagt gemiddeld jaarlijks 5 mln Nkr. bij; dit bedrag is de laatste jaren enigermate gestegen (b.v. over de tweede helft van 1977 bedroeg de bijdrage 7,205 mln Nkr.)
  - Kredieten en kredietgaranties uit het Staats Pers Fonds (voor opzet en werking van dit fonds zie punt 11), opgericht in 1972. In 1977 bedroeg de omvang van deze steun 26 mln Nkr.
  - Een btw-nultarief voor de verspreiding van kranten bij abonnement of losse verkoop (dit nultarief geldt overigens ook voor de verkoop van boeken). Op advertenties van kranten en op verspreiding en advertenties van andere persorganen is het gewone tarief (20%) van toepassing. De omvang van deze faciliteit wordt begroot op ca. 120 mln Nkr. (1977).

## ZWEDEN

1969. In 1976 werd aan het fonds een permanent karakter gegeven. Van 1969 t/m oktober 1977 werd 115,83 mln Zkr. uit het fonds aan leningen verstrekt.
- Korting op gemeenschappelijke distributie, ingevoerd in 1970. Twee landelijke en twee regionale distributiebedrijven, die van overheidswege indirect worden gesteund, dragen zorg voor een belangrijk deel (70%) van de verspreiding van kranten. Bladen die van deze mogelijkheid gebruik maken, komen in aanmerking voor een korting op de distributiekosten van elk exemplaar dat via deze distributiebedrijven bij abonnees terechtkomt. De korting bedroeg aanvankelijk 0,015 Zkr. per ex., vanaf 1972 0,03 en sedert 1976 0,05 - 0,08 Zkr. (variatie naar rato van oplage).
  - De financiële omvang van de korting bedroeg van 1974 - 1976 gemiddeld 24 mln Zkr. jaarlijks. Op de begrotingen voor 1978/79 en voor 79/80 is de omvang geraamd op 64 mln.
  - Produktiesubsidie, ingevoerd in 1971, tegemoetkoming in de papierkosten voor redactionele pagina's van kranten met een laag dekkingspercentage in hun verspreidingsgebied. In 1972 en in 1976 werd deze subsidie in belangrijke mate verhoogd (in 1976 met 40%). Thans wordt uitgekeerd een bedrag van 13.200 Zkr. voor elke ton papier voor redactionele pagina's op jaarbasis. Vier tot zeven maal per week verschijnende kranten met een oplage van meer dan 10.000 ex. ontvangen dit volledige subsidiebedrag indien zij een dekkingspercentage hebben van ten hoogste 40% van het aantal huishoudens; indien tussen de 40 - 50%: vermindering van de subsidie met 1/10 voor elk percentage boven de 40%. Indien deze bladen een oplage hebben van minder dan 10.000 ex., ontvangen ze volledige subsidie tot een dekkingspercentage van ten hoogste 50%, met een aftopping tot 60%. Eenmaal tot driemaal per week verschijnende kranten ontvangen het volledige subsidiebedrag bij een dekking van ten hoogste 20%, met een aftopping tot 30%. Voor regionale

## DENEMARKEN

## NOORWEGEN

– Telecommunicatiesubsidie: de overheid betaalt de volledige lijnkosten voor het overbrengen van nieuws en foto's t.b.v. kranten aangesloten bij het Noorse persbureau. Aldus betalen kranten voor hun lidmaatschap van dit bureau alleen op basis van hun oplage, en niet naar rato van hun afstand tot Oslo. Een dergelijke telecommunicatiesteun wordt ook verstrekt aan persbureau's van politieke partijen en aan niet-Noorse persbureau's in Noorwegen. De omvang van deze subsidie bedroeg in 1977 1,850 mln Nkr.

– Financiële steun aan persbureau's van politieke partijen voor hun politieke werkzaamheden (verspreiden van partij-politiek nieuws en commentaar). De omvang van deze steun bedroeg in 1977 2,010 Nkr.

– Financiële steun ten behoeve van de opleiding van journalisten. Jaarlijks draagt de overheid ca. 180.000 Nkr. bij in de kosten voor seminars en training.

– Financiële bijdragen aan onderzoek. Met name draagt de overheid financieel bij aan de kosten van onderzoek naar nieuwe drukmethoden (jaarlijkse bijdragen van ca. 40.000 Nkr.)

– Advertenties van de overheid. Indien de advertenties voor het gehele land zijn bedoeld, dienen de advertenties in alle kranten te worden geplaatst. In 1977 werd voor deze (landelijke) advertenties 46 mln Nkr. aan kranten uitgekeerd. Indien advertenties alleen op een bepaald gebied of een bepaalde stad betrekking hebben, dienen de advertenties in alle kranten van de desbetreffende markt te worden geplaatst. De financiële omvang van de uitgaven voor deze advertenties bedroeg in 1977 ca. 60 mln Nkr.

De totale omvang van de directe en indirecte faciliteiten van de overheid t.b.v. de pers wordt geraamd op meer dan 130 mln Nkr. jaarlijks.

## ZWEDEN

kranten geldt een maximumbedrag van 6,3 mln Zkr.; voor kranten in grote steden een maximum van 23,4 mln per krant. Avondkranten en bladen met een advertentievolume van meer dan 50% komen niet voor de regeling in aanmerking. Via deze regeling zijn in totaal de volgende bedragen aan kranten uitgekeerd: (gemiddeld aan 64 titels per jaar, ca. de helft hiervan van sociaal-democratische signatuur) over 1971: 36 mln Zkr.; 1972: 65,5 mln; 1973: 67 mln; 1974: 96,5 mln; 1975: 100,7 mln; 1976: 138,5 mln en 1977: 144,8 mln Zkr.

Voor 1978/79 werd een bedrag van 189 mln gereserveerd. In april 1979 werd op advies van de (vierde) perscommissie besloten de financiële omvang van deze steunmaatregel uit te breiden. Met name voor kranten in grote steden, voor provinciale kranten met een laag dekkingpercentage en voor weekbladen werd de produktiesubsidie verhoogd. Voor 1979/80 wordt de totale omvang van de produktiesubsidie begroot op 220,7 mln Zkr.

– Gereduceerde tarieven van de reclamebelasting. Deze belasting werd in 1972 op vrijwel alle vormen van reclame ingevoerd en bedroeg voor kranten 6% en voor andere bladen 10% op de advertentie-opbrengst boven 3 mln Zkr. Deze belasting leidde tot een daling van de advertentie-opbrengst en tot toenemende behoefte aan subsidie, vooral bij kranten met een laag dekkingpercentage. Aan de opbrengst van deze belasting droegen de kranten (ca. 50 titels) in de eerste jaren in totaal bijna 30 mln Zkr. bij. In 1977 werd besloten tot een verlichting van deze belastingdruk voor kranten: het belastingpercentage werd verlaagd van 6 naar 3% en het bedrag van de belastingvrije advertentie-opbrengst werd verhoogd van 6 naar 9 mln Zkr., ingaande 1978. Voor tijdschriften bedraagt de belasting 10% bij een advertentie-opbrengst van meer dan 6 mln Zkr. Tijdschriften van organisaties zijn vrijgesteld van deze belasting. De opbrengst van de reclamebelasting bedroeg in het fiscale jaar 1976/77 bijna 173 mln Zkr. In 1977/78 was deze opbrengst 170 mln Zkr. 45% hiervan was

## DENEMARKEN

## NOORWEGEN

## ZWEDEN

afkomstig van persadvertenties (hiervan 60% van kranten- en 40% van tijdschriften-advertenties).

- Startsubsidie voor een tot drie maal per week verschijnende kranten. Deze steun, ingevoerd in 1976, is bedoeld om de start van nieuwe kranten te begunstigen, en bedraagt per krant 1½ maal het bedrag van de produktiesubsidie. De steun krijgt de vorm van een rentevrije lening, indien de betrokken krant na de een- of tweejarige startperiode in aanmerking komt voor de produktiesubsidie zelf. De startsubsidie werd in de jaren 1976 - 1977 toegekend aan vier kranten die vanaf 1977 eenmaal per week verschijnen, voor in totaal 2,6 mln Zkr. Voor 1978/79 en voor 79/80 is de omvang van deze vorm van steun geraamd op 4,8 mln Zkr.

- Ontwikkelingssteun, ingevoerd in 1976 voor kranten die niet behoren tot de groep van dagbladen met lage dekkingpercentages en dus niet voor een produktiesubsidie in aanmerking komen. De steun is bedoeld als handreiking bij het doorvoeren van verbeteringen en vernieuwingen. Deze wordt uitgekeerd in de vorm van een subsidie, aan 4 - 7 maal per week verschijnende kranten voor ten hoogste 2,4 mln Zkr. voor 4 jaar, aan kranten met een geringere verschijningsfrequentie voor ten hoogste 1,2 mln. Over 1976 en 1977 werd in totaal aan deze subsidie uitgekeerd 6 mln resp. 6,6 mln Zkr. aan 15 kranten. Voor 1978/79 en voor 79/80 is de omvang van deze steun begroot op 12 mln Zkr.

- Steun voor samenwerking, ingevoerd in 1976. Deze steun heeft drie onderdelen: een technische samenwerkingssteun, een advertentiesamenwerkingssteun en een steun voor gezamenlijke projecten die ook de bedrijfstak als geheel ten goede kunnen komen.

De technische samenwerkingssteun kan ten hoogste een half mln Zkr. per partner voor een periode van vijf jaar bedragen. De subsidie wordt verstrekt aan kranten die met elkaar een overeenkomst zijn aangegaan voor samenwerking op het gebied van

zet- en drukwerk. Van deze steunmogelijkheid wordt nauwelijks gebruik gemaakt, als gevolg van problemen bij de totstandkoming van samenwerking, w.o. de onderlinge afstemming van deadlines, het bepalen van de volgorde van kranten bij het zetten en drukken, kopijsgeheim e.d.

Deze subsidie werd in de jaren 1976/1977 toegekend aan 4 samenwerkingsprojecten en bedroeg in totaal 3 mln Zkr.

De advertentiesamenwerkingssteun is bedoeld als stimulans voor een gezamenlijke werving en exploitatie van advertenties, met name van kranten met een lage dekking. Subsidie kan worden verstrekt voor een bedrag van 6% van de gemeenschappelijke advertentie-omzet, te verdelen over beide partners naar rato van het door elk van hen ingebrachte deel van de omzet. Van deze steunmogelijkheid was in de jaren 1976 - 1977 nog geen gebruik gemaakt. De subsidie ten behoeve van bedrijfstak-projecten is bedoeld voor gezamenlijke projecten van kranten op het gebied van onderzoek, organisatie, produktiemethoden, administratie e.d. Per project kan ten hoogste een half mln Zkr. aan subsidie worden verleend. In de periode 1976 - 77 werd een zodanige subsidie aan één project verstrekt ten bedrage van 248.000 Zkr.

Voor de jaren 1978/79 en 79/80 is de totale omvang van de drie vormen van samenwerkings-subsidie geraamd op 7 mln Zkr.

- Steun aan organisatietijdschriften, ingevoerd in 1977. Deze steun kan worden verleend aan tijdschriften van organisaties t.b.v. hun leden (zgn. ledentijdschriften) en aan bladen die als organen van organisaties op het gebied van bepaalde onderwerpen (godsdienst, politiek, sport e.d.) fungeren. In aanmerking komen alleen bladen die via de PTT worden verspreid.

Per tijdschrift wordt 2500 Zkr. uitgekeerd, welk bedrag kan worden verhoogd met 12 - 30 øre per exemplaar, naar gelang de oplage. Het totaal van de vaste en variabele bijdragen wordt met 10% verhoogd indien het tijdschrift met 10 - 15 nummers per jaar uitkomt, en met 16% indien het met meer

## DENEMARKEN

## NOORWEGEN

## ZWEDEN

dan 16 nummers jaarlijks verschijnt. Voor nieuwe tijdschriften of voor tijdschriften die gaan uitbreiden bestaat de mogelijkheid van vooruitbetaling van de steun. Daarnaast kan een bedrag van 100.000 Zkr. worden verleend aan projecten van samenwerking t.b.v. besparingen en rationalisaties.

Geen steun wordt verstrekt aan tijdschriften van plaatselijke of regionale organisaties, aan bladen met een verschijningsfrequentie van minder dan 4 nummers per jaar, of een oplage van minder dan 10.000 ex., of met een advertentiebezetting van meer dan 50% van de totale inhoud. In 1977 werd deze subsidie verstrekt aan 372 tijdschriften voor een bedrag van in totaal 46 mln Zkr. Voor 1979/80 is deze subsidie begroot op 60 mln Zkr.

De totale omvang van de (directe) steunverlening via de voorgaande maatregelen (exclusief de steun aan politieke partijen) bedraagt volgens een raming van de rijksbegroting voor 1978/79: 291,8 mln Zkr. en voor 1979/80: 323,5 mln Zkr. (totale verhoging uitsluitend als gevolg van toename produktiesubsidie).

In dit bedrag is ook niet inbegrepen de financiële steun die de Zweedse Culturele Raad aan culturele tijdschriften op aanvraag verstrekt en waarvan de omvang ca. 7,5 mln Zkr. bedraagt. Daarnaast zijn nog de volgende indirecte maatregelen van kracht:

- een btw-nultarief voor de verspreiding van kranten bij abonnement en losse verkoop. Ook verschillende tijdschriften (m.n. organisatie-tijdschriften) komen hiervoor in aanmerking. Voor andere persorganen en voor de advertentie-opbrengst van kranten (en voor overige goederen en diensten) geldt een tarief van 20,63%.
- De omvang van deze faciliteit wordt begroot op 150 mln Zkr. jaarlijks.
- Gereduceerde postale tarieven. Deze faciliteit, waarvan de omvang ca. 100 mln Zkr. bedraagt, wordt geleidelijk afgebouwd.
- Advertenties van de overheid in kranten. Hierbij geldt de voorwaarde dat de advertenties op gelijkwaardige wijze in alle kranten worden geplaatst, ongeacht oplage en verspreiding.

## DENEMARKEN

Sommige kleine dagbladen in Kopenhagen ontvangen jaarlijks van particulieren elk een bedrag van 1 à 2 mln Dkr. Verscheidene kranten worden door bepaalde organisaties gesteund. Zo ontvangen kranten die aan vakbonden zijn gelieerd jaarlijks financiële bijdragen van deze bonden. In 1972 werd deze vorm van steun teruggebracht tot een tiental miljoen Kronen, waardoor sommige bladen in ernstige moeilijkheden geraakten. Naarmate dagbladen hechte banden hadden met politieke partijen, konden zij vaak ook rekenen op steun van die zijde. Deze steunverlening was mogelijk door overheidssteun aan politieke partijen. In de laatste jaren zijn deze banden tussen politieke partijen en dagbladen geleidelijk aan steeds losser geworden, zodat de omvang van deze vorm van steunverlening voor dagbladen in feite steeds geringer is geworden.

Wet nr 214 d.d. 27 mei 1970 inzake economische bijstand aan een financieringsinstituut voor de dagbladers, gewijzigd bij de wet nr 286 d.d. 26 juni 1975.

Statuten van het Financieringsinstituut van de dagbladers, goedgekeurd door de minister-president in 1970 en (in gewijzigde vorm) in 1975, volgens de bepaling van par. 1 lid 2 van bovengenoemde wet.

De bepalingen betreffende overige overheidsmaatregelen t.a.v. de pers zijn opgenomen in andere – meer algemene – regelingen inzake de desbetreffende onderwerpen.

1. Dagbladen kunnen op vrijwillige basis lid van het Financieringsinstituut van de dagbladers (Dagpressens Financieringsinstituut) worden. Daarbij verplichten ze zich financiële bijdragen te storten t.b.v. het garantiekapitaal van het instituut. De leden zijn niet persoonlijk aansprakelijk voor

## NOORWEGEN

Meer dan de helft van de dagbladen hebben banden met politieke partijen en vakbonden. Sommige van deze kranten hebben ook financiële relaties met partijen en vakbonden. De omvang van de financiële bijdragen die de desbetreffende kranten langs deze weg ontvangen, valt niet te ramen.

Voorschriften inzake produktiebijdrage aan dagbladen, vastgesteld bij Koninklijk Besluit in 1969 (in gewijzigde vorm bij KB d.d. 2 juni 1978). Statuten van het Rijksleningenfonds voor kranten, goedgekeurd bij Koninklijk Besluit (d.d. 16 juni 1972).

Tijdelijke voorschriften inzake toelagen voor gezamenlijke distributie van dagbladen, vastgesteld bij Koninklijk Besluit (in gewijzigde vorm bij KB van 14 april 1978). Bij diverse andere KB's zijn regelingen vastgesteld m.b.t. overige overheidsmaatregelen t.a.v. de pers.

1. Aanvragen voor financiële steunverlening uit het Staats Pers Fonds (Statens Lånekasse for aviser) worden gericht tot het bestuur van het fonds, dat uit drie personen bestaat. Voor elk bestuurslid zijn tevens drie plaatsvervangende leden benoemd die ook aan de vergaderingen kunnen deelnemen. In het

## ZWEDEN

Sedert 1965 ontvangen de politieke partijen financiële steun van de overheid voor hun opinievormende activiteiten. Met behulp van deze steun (ca. 23 mln Zkr. jaarlijks) kunnen de partijen de kranten die met hen op een of andere wijze verbonden zijn, financieel bijstaan. Vrijwel de meeste Zweedse kranten hebben een band met een politieke partij. Sommige kranten (van sociaal-democratische signatuur) zijn eigendom van de vakbonden en worden ook langs deze weg financieel bijgestaan. De omvang van deze steun valt niet te ramen.

Verordening van de regering inzake bijdrage van de staat aan dagbladen. De vigerende verordening is gedateerd 20 mei 1976 en is in 1977 en 1978 op enkele onderdelen gewijzigd. De verordening bevat onder meer bepalingen betreffende de produktiebijdrage (par. 5 t/m 18), oprichtingssteun (par. 19 t/m 27), ontwikkelingsbijdrage (par. 34 t/m 33), samenwerkingssteun (par. 34 t/m 41), korting op gezamenlijke distributie (par. 42 t/m 53) en het leningenfonds voor de pers (par. 54 t/m 62). Verordening van de regering met instructie voor de commissie inzake steun aan de pers, d.d. 20 mei 1976, gewijzigd in 1977.

Verordening van de regering inzake steun aan organisatie-tijdschriften d.d. 18 mei 1977.

De bepalingen betreffende overige steunmaatregelen en faciliteiten van de overheid zijn ondergebracht in andere meer algemene regelingen.

1. Aanvragen voor financiële steunverlening uit het Leningsfonds voor de Pers (Pressens Lånefond) worden, evenals overigens aanvragen voor andere vormen van steunverlening, gericht tot de commissie-perssteun. Deze commissie wordt benoemd door de regering (i.c. het ministerie van

10. Juridisch kader overheidssteun

11. Hoofddijnen van opzet en werking persfonds

11.1 organisatorische opzet



## DENEMARKEN

door het instituut aangegane verplichtingen. Het beheer van het instituut is in handen van de leden-dagbladen. Als hoogste instantie van het instituut fungeert de algemene ledenvergadering, waarin elk lid één stem heeft alsmede één stem voor elke 5000 kronen die hij in het instituut heeft gestort (met een maximum van 15 stemmen per lid). Het instituut wordt geleid door een bestuur (voorzitter en vier andere leden) dat door de algemene vergadering wordt benoemd. Namens de minister-president wordt toezicht op het instituut uitgeoefend door een raad van toezicht (voorzitter en twee andere leden). Het instituut heeft twee afdelingen: een voor het verlenen van kredietgaranties en een financieringsafdeling.

### 11.2 finale beslissingsbevoegdheid en mogelijkheid tot beroep

2. Het bestuur neemt beslissingen over steunaanvragen. De raad van toezicht brengt hierover verslag uit aan de minister-president. Het verlenen van financiële steun ten behoeve van bijzondere projecten zoals op het gebied van productie-ontwikkeling en marktresearch is aan de goedkeuring van de raad van toezicht gebonden. Tegen beslissingen van het bestuur van het instituut inzake steunaanvragen kan geen beroep worden aangetekend.

### 11.3 financiering fonds

3. De financiering van het instituut geschiedt door de leden-dagbladen en overheid gezamenlijk. De financieringsafdeling verkrijgt haar middelen voornamelijk door jaarlijkse stortingen van de overheid (vanaf 1975 jaarlijks 4 mln Dkr.; vóór 1975 was dat 2 mln). Het bedrag van de overheidsbijdrage dat in een boekjaar niet wordt benut, wordt

## NOORWEGEN

bestuur is een zetel ingeruimd voor een overheidsfunctionaris, i.c. het hoofd van de Staats Informatiedienst, een instantie die ressorteert onder het ministerie voor administratieve en consumentenangelegenheden. Zijn plaatsvervanger is een functionaris bij het ministerie van financiën. Het secretariaat van het fonds is opgedragen aan de Noorse Industriebank.

2. Het – voltallige – bestuur van het Staats Pers Fonds neemt beslissingen inzake steunaanvragen. Tegen beslissingen van het bestuur van het fonds inzake steunaanvragen kan geen beroep worden aangetekend.

3. Bij de oprichting van het fonds wees het parlement 10 mln Nkr. toe als basiskapitaal. In de verdere financiering van het fonds wordt voorzien ten laste van de middelen van het ministerie voor administratieve en consumentenangelegenheden.

## ZWEDEN

cultuur) en bestaat uit een voorzitter, twee vice-voorzitters en vijf andere leden. Laatstgenoemde vijf leden worden benoemd op voordracht van elk van de vijf partijen die in het Zweedse parlement zijn vertegenwoordigd. Voor elk lid wordt een plv. lid benoemd, dat ook aan de vergaderingen van de commissie kan deelnemen. De commissie wordt bijgestaan door een afzonderlijk bureau, waarvan de chef door de regering wordt benoemd, op voordracht van de commissie. De commissie draagt zorg voor de benoemingen van de overige stafleden van het bureau. Dit bureau bestudeert de aanvragen en oefent administratieve controle uit op de aanwending en de resultaten van de steunverlening. De leningen worden uitbetaald door de Post- en Kredietbank, nadat de middelen hiervoor aan de bank zijn verstrekt door de algemene rekenkamer, na een bericht van de commissie-perssteun dat uitbetaling kan geschieden. De commissie-perssteun kwam in de plaats van een afzonderlijk bestuur van het fonds, dat bij de oprichting van het fonds in 1969 was ingesteld en waarin drie deskundigen zitting hadden. In 1976 werd echter besloten alle vormen van steunverlening via één instantie, de commissie-perssteun, te laten lopen.

2. De commissie-perssteun neemt beslissingen inzake steunaanvragen. Daartoe dienen tenminste vijf van de 8 leden (inclusief de voorzitter) aanwezig te zijn. De beslissingen worden genomen bij meerderheid van stemmen. Tegen beslissingen van de commissie-perssteun inzake aanvragen voor welke financiële steun dan ook kan geen beroep worden aangetekend.

3. Het leningenfonds werd in 1969 opgericht aanvankelijk voor een periode van vijf jaar. Voor die periode werd een bedrag van 125 mln Zkr. gereserveerd (25 mln Zkr. jaarlijks). Na verlenging van die periode met twee jaar, werd in 1976 aan het fonds een permanent karakter gegeven. Daarbij werd besloten jaarlijks 15 mln

## DENEMARKEN

aan de afdeling voor kredietgaranties overgedragen ter financiering van garantieverplichtingen. In de financiële middelen van deze afdeling voor kredietgaranties wordt verder voorzien door financiële bijdragen van de bij het instituut aangesloten leden, naast een bedrag van 30 mln Dkr. dat jaarlijks door de overheid ten behoeve van garantieverplichtingen wordt toegezegd. De overheidsgarantie kan slechts worden aangesproken voor zover aan de verplichtingen die het instituut heeft aangegaan niet door middel van het door de leden bijeengebracht kapitaal kan worden voldaan.

### 11.4 Bestemming steunverlening

4. Steun wordt verleend aan projecten gericht op de aanleg, verbouwing, uitbreiding en modernisering van materiële (met name technische) voorzieningen voor de produktie van dagbladen. Als gevolg van beperkte financiële middelen bleef de taak van het instituut aanvankelijk tot dit gebied beperkt. Medio 1975 werd de jaarlijkse overheidsbijdrage aan het instituut van 2 tot 4 mln Dkr. verhoogd, waardoor de taak van het instituut uitgebreid kon worden met financiële steunverlening aan bijzondere projecten, gericht op zaken als produktiviteitsontwikkeling, research en advies ten behoeve van speciale projecten, bv. op het gebied van gezamenlijke exploitatie van bladen.

### 11.5 soorten van steunfaciliteiten en bijzondere voorwaarden

5. Steunverlening kan de vorm hebben van  
a. (financiële) bijstand aan investeringen zowel van leden als van niet-leden en  
b. zekerheidsstelling voor leningen die door leden van het instituut worden opgenomen. Hiervoor zijn binnen het instituut twee afdelingen geformeerd, een financieringsafdeling (a) en een afdeling voor kredietgaranties (b). De bijstand kan de vorm hebben van een financiële bijdrage aan de uitvoering van projecten, of van de bekostiging van een adviseur t.b.v. de projecten. Aan het verkrijgen van een kredietgarantie is o.m. de voorwaarde

## NOORWEGEN

4. Het fonds heeft tot taak het verlenen van medewerking aan de financiering van investeringen van dagbladbedrijven. Investeringsprojecten die bijdragen tot het bevorderen van samenwerking tussen persbedrijven krijgen voorrang. Uitgangspunt van het verlenen van financiële overheidssteun uit het fonds is dat het desbetreffende persbedrijf in economische moeilijkheden verkeert of dreigt te geraken bij het doorvoeren van noodzakelijke produktie-technische vernieuwingen. Alleen in bijzondere omstandigheden kan steun ten behoeve van andere bedrijfsdoeleinden worden verstrekt.

5. Financiële steun uit het fonds wordt verstrekt in de vorm van kredieten of kredietgaranties. Deze zijn aan bepaalde maxima gebonden. De toekenning van faciliteiten bij deze steun wordt afhankelijk gesteld van het project waartoe de investering dient. Naast een gunstig rentepercentage behoort een gunstige aflossingsregeling tot de mogelijke faciliteiten. De termijn van aflossing en de looptijd van krediet en garantie zijn gebonden aan bepalingen in de statuten. De aflossingsvrije periode is bepaald op ten hoogste drie jaar, terwijl de looptijd van krediet en garantie ten hoogste tien jaar

## ZWEDEN

Zkr. voor het fonds te reserveren ten laste van de algemene middelen.

4. Leningen worden verstrekt aan projecten, waarvan de noodzaak van uitvoering is aangetoond, ter versterking van de concurrentiepositie van het desbetreffende krantenbedrijf op langere termijn. Hierbij wordt met name een verbetering beoogd van de concurrentiepositie van kleinere kranten, met betrekking tot hun verspreidingsgebied, redactionele inhoud, tijdstip van verschijning of typografische vormgeving. Aan projecten die gericht zijn op kostenbesparingen door middel van samenwerking tussen krantenbedrijven wordt de voorkeur gegeven. Sedert 1976 geldt tevens de voorwaarde dat op plaatsen, waar technische samenwerking tussen krantenbedrijven mogelijk is, geen leningen mogen worden verstrekt voor projecten, die een zodanige samenwerking niet tot doel hebben (behoudens gevallen waarin ondanks ernstige pogingen geen samenwerking kon worden bereikt).

5. Financiële steun uit het fonds kan alleen worden verleend in de vorm van een lening. Aan de lening kunnen de volgende faciliteiten worden verbonden: een gunstige aflossingsregeling (aflossingsperiode ten hoogste 20 jaar), een aflossingsvrije periode van ten hoogste 5 jaar, een rentevrije periode van ten hoogste 3 jaar (5 jaar bij speciale redenen), een gunstig rentepercentage (afgestemd op de normale rentevoet van andere steunfondsen van de overheid: ongeveer 4% beneden de geldende marktrente). Verder gelden de volgende voorwaarden: de leningen worden uitsluitend verstrekt indien voor

## DENEMARKEN

verbonden, dat de aanvrager tenminste 20% uit eigen middelen bijdraagt aan de investering en verder de verplichting, de investeringsgoederen als onderpand te laten fungeren van de kredietgarantie en van de kredieten zelf. Het bedrag waarvoor een garantie wordt gevraagd zal voorts niet hoger mogen zijn dan een kwart van het totale kapitaal dat in het instituut voor kredietgaranties beschikbaar is (in 1977 10,8 mln Dkr.) Bij het beoordelen van aanvragen voor kredietgaranties wordt rekening gehouden met speciale behoeften van dagbladen met een kleine oplage, alsmede met de duur van het lidmaatschap van het betrokken blad bij het instituut.

## 11.6 enkele gegevens over aanvragen, verstrekte steun, beschikbare middelen fonds

## 6. Ingediende aanvragen:

1974: 10 aanvragen voor investeringen van in totaal 13 mln Dkr.  
 1975: 8 aanvragen voor investeringen van in totaal 14 mln Dkr.  
 1976: 15 aanvragen voor investeringen van in totaal 25 mln Dkr.  
 1977: 14 aanvragen voor investeringen van in totaal 93 mln Dkr. (w.o. een project van 60 mln Dkr.).

## Verstrekte steun:

*financieringsbijdragen*

1974: 1,7 mln Dkr.  
 1975: 2,7 mln Dkr.  
 1976: 3,4 mln Dkr.  
 1977: 3,7 mln Dkr.

*kredietgaranties*

2,9 mln Dkr.  
 4,5 mln Dkr.  
 9,0 mln Dkr.  
 7,7 mln Dkr.

## NOORWEGEN

mag bedragen (uitgezonderd de looptijd van steun t.b.v. investeringen in gebouwen: deze mag maximaal twintig jaar bedragen). De jaren gedurende welke geen aflossing behoeft te worden betaald, worden bij de toegestane looptijd van het krediet geteld. Geen steun wordt uit het fonds verleend aan projecten die ook op andere wijze dan uit het fonds kunnen worden gefinancierd.

6. In de beginjaren 1972 - 1974 werd uit het fonds aan leningen verstrekt voor in totaal bijna 30 mln Nkr. aan 44 projecten. Aan 10 projecten werden garanties voor leningen verleend tot een bedrag van in totaal 8,5 mln Nkr. De gemiddelde grootte van de leningen was in die jaren 640.000 Nkr. In 1976 werden 29 aanvragen voor leningen toegewezen tot een bedrag van in totaal ongeveer 18 mln Nkr. Aan 6 projecten verstrekte het fonds garanties voor in totaal bijna 9,5 mln Nkr. Een aanvraag werd afgewezen. Enkele van de gehonoreerde aanvragen werden ingewilligd voor een lager bedrag dan was gevraagd. In de periode vanaf de oprichting van het fonds tot 1979 zijn in totaal 152 kredieten ten laste van het fonds verstrekt voor in totaal 109,3 mln Nkr. In deze periode werden 32 aanvragen voor kredietgaranties voor in totaal 39,4 mln Nkr. ingewilligd.

## ZWEDEN

de desbetreffende projecten geen andere financieringswijze op de algemene kredietmarkt openstaat. Aangehouden moet worden dat het project, waarvoor de lening is bestemd, dient ter versterking van de concurrentiepositie van het krantenbedrijf op langere termijn en dat hierbij is getracht te komen tot een (technische) samenwerking met andere bedrijven. Voor leningen uit het fonds dient een waarborg te worden gegeven, die door de commissie-perssteun wordt bepaald (bij een looptijd van 10 jaar of meer: hypotheek of onderpand).

6. Aan het eind van de vijfjarige proefperiode van het fonds, eind 1974, werd vastgesteld dat de steunverlening uit het fonds het voor vele dagbladen mogelijk had gemaakt technische vernieuwingen door te voeren, die anders nauwelijks tot stand zouden zijn gekomen. Het fonds bleek daarbij ook overlevingskansen te hebben geboden voor kleinere dagbladen, die in het algemeen geen leningen op de gewone kredietmarkt konden krijgen. Tot eind 1974 waren leningen uit het fonds verstrekt tot een bedrag van 81,5 mln Zkr. Daarmee was ongeveer 65% van het voor de gehele proefperiode beschikbare bedrag van 125 mln Zkr. opgenomen. De totale omvang van de jaarlijks verstrekte leningen varieerde sterk: in het eerste jaar (1969 - 70) was tot ruim 24 mln Zkr. uitgekeerd, doch in 1972 - 73 slechts in totaal 5 mln. In die periode hadden 48 bedrijven een lening ontvangen voor een bedrag van gemiddeld 1,9 mln Zkr. (variërend van 10,7 mln tot 50.000 Zkr). 45% van de verstrekte leningen had een looptijd van 15 jaar, 40% 10 jaar en de overige 8 jaar. Alle leningen hadden een rentenvrije periode van 3 jaar; in latere fasen werd deze periode voor vier bedrijven met 1 jaar en voor een bedrijf met 2

## DENEMARKEN

Beschikbare middelen:  
*financieringsbijdragen*  
jaarlijks 4 mln Dkr.  
(restant wordt jaarlijks  
overgeheveld naar afd.  
kredietgaranties)

*kredietgaranties*  
eigen kapitaal:  
1975: 9,4 mln Dkr.  
1976: 10,8 mln Dkr.  
1977: 13,3 mln Dkr.  
(naast garantie-  
toezegging overheid van  
30 mln Dkr. jaarlijks;  
dit bedrag mag pas  
worden aangesproken  
zodra eigen kapitaal  
ontoereikend is)

### 11.7 openbaarheid

7. Over (de ontvangst van) aanvragen wordt geen afzonderlijke publikatie door het instituut verstrekt. Volgens een wet op de openbaarheid van regeringsstukken van 1970 heeft het publiek (journalisten of particulieren) evenwel vrij toegang tot alle documenten van de openbare dienst (met uitzondering van documenten m.b.t. staatsveiligheid, personen, commerciële handelingen van de staat en interne documenten). Het financieringsinstituut publiceert jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden, met globale financiële gegevens (zonder informatie over afzonderlijke aanvragers).

### 12. Waarnemingsapparaat economische ontwikkelingen in de pers

Jaarlijks wordt bedrijfsvergelijkend onderzoek verricht door een instituut voor grafische opleidingen, dat zich ook met economische gegevens over de grafische bedrijfstak bezighoudt. Het financieringsinstituut van de dagbladpers kan over deze gegevens beschikken. In opdracht van het financieringsinstituut vervaardigt het opleidingsinstituut ook prognoses over de economische ontwikkeling van dagbladen op korte en middellange termijn.

## NOORWEGEN

7. Over (de ontvangst van) aanvragen wordt geen informatie verstrekt. Nadere gegevens over verstrekte steun worden verschaft in het kader van de begroting van het ministerie voor administratieve en consumentenangelegenheden, i.c. van de Staatsinformatiedienst, alsmede in het verslag dat genoemd ministerie jaarlijks aan het parlement uitbrengt over de steunverlening uit het fonds.

Statistisch onderzoek wordt verricht door of in opdracht van de Staats Informatiedienst, ressorterend onder het ministerie voor administratieve en consumentenangelegenheden. Aan deze dienst is tevens het secretariaat opgedragen van de onderzoeksraad voor toegepast wetenschappelijk onderzoek (en voortgezette opleidingen). In die raad, die onderzoek op dit gebied begeleidt en adviezen uitbrengt met name over de verlening van overheidssteun aan onderzoek en opleiding, zijn vertegenwoordigers opgenomen

## ZWEDEN

jaar verlengd. Ruim 80% van de leningen was bestemd voor technische vernieuwingen. Een belangrijk doel van het fonds, het bevorderen van kostenbesparende samenwerking, werd in de proefperiode niet bereikt, daar slechts een klein deel van het totale aantal leningen voor samenwerking was bestemd. De mogelijkheid van het verkrijgen van leningen voor afzonderlijke projecten had ertoe geleid dat mogelijke vormen van samenwerking door de betrokken bedrijven niet verder in overweging waren genomen. Daarom is sedert 1976 aan het verstrekken van een lening uit het fonds de voorwaarde gesteld betreffende het nastreven van samenwerking. Vanaf de oprichting van het fonds in 1969 tot oktober 1977 is in totaal een bedrag van 115,83 mln Zkr. ten laste van het fonds aan 52 bladen uitgekeerd. In het begrotingsjaar 1976/77 werd in totaal 16,2 mln Zkr. aan leningen verstrekt.

7. Over (de ontvangst van) aanvragen wordt geen informatie verstrekt. De commissie-perssteun brengt sedert 1977 jaarlijks een uitvoerig rapport uit over haar werkzaamheden, met gedetailleerde gegevens over de financiële steun die uit het fonds alsmede via andere steunmaatregelen aan de pers is verstrekt. Het rapport bevat tevens gegevens over economische ontwikkelingen in de pers.

De commissie-perssteun heeft sedert 1976 tevens tot taak de economische en andere ontwikkelingen van de dagbladen te volgen en te analyseren, en te rapporteren over de effecten van financiële overheidssteun en over wijzigingen in de eigendomsverhoudingen van dagbladen. Hiervoor maakt de commissie vooral gebruik van de gegevens die steunontvangende persorganen verplicht zijn te verstrekken. Een probleem hierbij vormt het verkrijgen van gegevens van bladen die geen steun ontvangen. De commissie rapporteert

## DENEMARKEN

## 13. Advisering over steunverlening door de overheid

De raad van toezicht op het financieringsinstituut van de dagbladers heeft, naast het uitoefenen van toezicht op de werkzaamheden van dat instituut, ook tot taak de minister-president te adviseren over (het functioneren van) het instituut.

## NOORWEGEN

van genoemde dienst, alsmede van persorganisaties en instituten voor wetenschappelijk onderzoek.

Naast de onderzoeksraad zijn ook verscheidene andere commissies belast met advisering over de verlening van overheidssteun aan de pers. De Staats Informatiedienst fungeert eveneens als secretariaat over deze commissies. Zo adviseert een commissie over de praktische uitvoering van de regeling inzake de steun aan gemeenschappelijke distributie-activiteiten van persorganen. In die commissie zijn vertegenwoordigers van uitgevers en van de PTT opgenomen. Over individuele aangelegenheden betreffende de productiesubsidie adviseert de zgn. steuncommissie voor dagbladen. Voor de advisering over de steunverlening aan telecommunicatievoorzieningen t.b.v. de pers is eveneens een afzonderlijke commissie ingesteld. Een zgn. contactcommissie van pers en overheid beraadt zich in algemene zin over de werking van vigerende overheidsmaatregelen en brengt adviezen uit over mogelijke nieuwe maatregelen. In die commissie zijn de persorganisaties vertegenwoordigd door hun voorzitters en de overheid door ambtenaren van drie ministeries.

## 14. Plannen tot wijziging/aanvulling perssteun

De laatste jaren wordt in Denemarken met name veel discussie gevoerd over het plaatsen van advertenties door de overheid in kranten, vooral naar aanleiding van verzoeken uit de dagbladwereld tot uitbreiding hiervan. Een dergelijk verzoek was ook opgenomen in het plan inzake overheidssteun aan de pers, dat de Deense vereniging van dagbladuitgevers aan de regering in 1975 voorlegde. In dat plan bepleitte deze vereniging onder meer ook speciale steunverlening voor verliesgevende en voor nieuwe bladen. Voor de bestudering van dit plan en voor voorstellen van andere organisaties in het perswezen werd een werkgroep ingesteld, die in november 1976 een inventariserend verslag over de huidige steun en voorstellen tot uitbreiding hiervan aan de minister-president uitbracht. De discussies over

## ZWEDEN

hierover in haar jaarverslag, maar is voornemens tevens deelrapporten over haar onderzoeken te gaan uitbrengen.

Voor de advisering over steunverlening door de overheid zijn in het verleden verscheidene ad hoc-adviescommissies inzake de pers ingesteld. Thans is een vierde adviescommissie, ingesteld in januari 1978, belast met een algemene evaluatie van de steunverlening.

Een (vierde) adviescommissie inzake de pers is vanaf januari 1978 belast met een algemene evaluatie van de steunmaatregelen t.b.v. de pers. In het kader van deze taak vervaardigt de perscommissie analyses van de effecten van het subsidiesysteem mede in relatie tot kranten die geen steun ontvangen, en van de effecten op langere termijn. Tevens bestudeert zij de oorzakelijke relatie tussen marktpositie (dekkingspercentage) en financieel-economische ontwikkeling van persorganen, in welk verband ook de invloeden van gratis advertentiebladen worden betrokken. De adviescommissie onderzoekt ook de verdere mogelijkheden tot (het stimuleren van vooral technische) samenwerking van kranten. Een commissie van het ministerie van justitie onderzoekt de mogelijkheden van een speciale

de voorstellen zijn thans nog gaande. Volgens een bepaling in de wet inzake bijstand aan het financieringsinstituut zullen voorstellen tot herziening van deze wet in de loop van het parlementaire jaar 1980 - 1981 bij het parlement worden ingediend.

van minder dan 2000 ex. en een verschijningsfrequentie van minder dan tweemaal per week).

regeling voor de beperking van concentratie van ondernemingen op het gebied van de massacommunicatie.



# Economisch Instituut Tilburg

## DE EXPLOITATIE VAN EEN ONAFHANKELIJK INFORMATIEBLAD

Conclusies uit een onderzoek naar "De Streek"

Ir M. Laurijssens





# Inhoud

1. Inleiding, 53
2. Doelstellingen en doelgroep, 53
3. Financiële exploitatie, 54
  - 3.1 Advertentie-werving, 54
  - 3.2 Financiële planning, 54
  - 3.3 Overige inkomsten, 55
  - 3.4 Kostenverlaging, 55
4. Organisatie van werk en bestuur, 55
  - 4.1 De vrijwilligers-organisatie, 55
  - 4.2 Voor- en nadelen van de vrijwilligers-organisatie, 55
  - 4.3 De bestuurlijke opzet, 56



# Economisch Instituut Tilburg

## 1. Inleiding

De Streek is een gratis verspreid informatieblad met een oplage van 13.000 exemplaren.

Het verschijnt wekelijks in Gemert en 13 omliggende dorpen.

Het blad wordt uitgegeven door een Stichting met de volgende twee doelstellingen:

- het wil een publicatie-mogelijkheid bieden aan verenigingen, groepen en afzonderlijke personen om ideeën kenbaar te maken, informatie te verschaffen en om aandacht te vestigen op activiteiten;
- het wil een onafhankelijke, veelzijdige berichtgeving verzorgen ter bevordering van de onderlinge communicatie, betrokkenheid en opinie-vorming van de bevolking.

Het blad onderscheidt zich bovendien van de meeste andere bladen door de volgende bijzondere kenmerken: Hoewel het voornamelijk door advertentie-werving zijn inkomsten verkrijgt en hierin concurreert met andere adverterende bladen, heeft de exploitatie van het blad geen winst-oogmerk en komen de opbrengsten ten goede aan de inhoud van het blad; de redactionele inhoud wordt door onbetaalde vrijwilligers verzorgd evenals vele andere activiteiten, nodig bij de totstandkoming van de wekelijkse uitgave; de opzet van het bestuur geeft de mogelijkheid tot inspraak van de lezerskring en alle medewerkers.

Het Economisch Instituut Tilburg heeft in opdracht van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers een onderzoek uitgevoerd naar de organisatie van dit blad en haar middelen van bestaan. Het bestuur beoogde daarmee inzicht te verkrijgen in de economische en technische grondslagen waarop pers-organen met een kleine oplage zoals De Streek op rendabele wijze kunnen worden geëxploiteerd. Aldus zou een model tot stand kunnen komen voor de uitgave van dergelijke bladen. In dit rapport wordt een aantal resultaten van het onderzoek samengevat die bij de opzet van een blad met soortgelijke doelstellingen van belang kunnen zijn. Er wordt met name vermeld hoe de exploitatie bekostigd kan worden en hoe de werk- en bestuurs-organisatie is opgezet. Hierbij moet worden opgemerkt dat in het kader van dit onderzoek waarnemingen bij één blad zijn verricht. Plaatselijke omstandigheden zijn bepalend voor de mogelijkheden en de uiteindelijke vormgeving van het blad en de organisatie ervan. Dit op De Streek gebaseerde verhaal moet dan ook tegen de achtergrond van haar plaatselijke omstandigheden gelezen worden, waarbij men de nodige voorzichtigheid in acht moet nemen om de oplossingen, die De Streek voor allerlei problemen heeft gekozen, over te nemen.

## 2. Doelstellingen en doelgroep

De achtergrond van de uitgave van De Streek was de onvrede over de bestaande publicatie-mogelijkheid en de plaatselijke berichtgeving in Gemert en haar omgeving, als gevolg waarvan een groep mensen het initiatief nam voor deze gemeenschap een blad uit te geven, waarvan de op deze tekortkomingen gerichte doelstellingen centraal staan. We praten dus over een blad, waarbij zowel de copy-ruimte als de organisatie en financiële exploitatie ten dienste van de verwerking van deze doelstellingen staan. De effectiviteit van organisatie en exploitatie moet dan ook in relatie tot deze doelstellingen worden beschreven. De doelstellingen zijn in de statuten van de Stichting, die het blad uitgeeft, vastgelegd. Over de wijze waarop de doelstelling geïnterpreteerd en gerealiseerd worden kunnen verschillende inzichten bestaan, met name over de samenstelling van de redactionele inhoud. Ook over de groep mensen, die men wil bereiken en met het oog waarop de doelstellingen geformuleerd zijn, kunnen verschillende opvattingen bestaan. Besluiten hieromtrent zijn bij De Streek met inspraak van alle medewerkers genomen en in het openbaar aan de lezerskring voorgelegd. De mogelijkheid via abonnementen de gemeenschap zelf de lezerskring te laten bepalen wordt bij De Streek uitgesloten. Dit zou niet stroken met de doelstellingen, die er op gericht zijn de betrokkenheid en opinie-vorming van de bevolking te bevorderen en een publicatie-mogelijkheid voor iedereen en dus ook tegenover iedereen te bieden. De medewerkers hebben uit de doelstellingen de conclusie getrokken dat ook de weinig geëmancipeerde groepen, die zich uit zichzelf niet op een blad abonneren, als ook het eenzijdige voorgelichte publiek, dat vooral een bevestiging van eigen meningen en opvattingen zoekt, bereikt zouden moeten worden. Derhalve wordt het blad gratis huis-aan-huis overal in het verspreidingsgebied bezorgd. De doelgroep wordt eveneens bepaald door de grootte van het verspreidingsgebied. Hiervoor zou een gemeenschap die een sociaal-culturele en/of kerkelijke eenheid vormt en waarbinnen communicatie en betrokkenheid effectief gestimuleerd kunnen worden het meest in de lijn van de doelstellingen liggen. Bij de begrenzing kunnen echter ook financieel-organisatorische factoren van invloed zijn (zie par. 3.1).

### 3. Financiële exploitatie

De inkomsten dienen in tegenstelling tot die van commercieel geïoriënteerde bladen uitsluitend om de kosten te dekken van een blad, dat voldoende copy-ruimte biedt om de doelstellingen te realiseren\*). De meest gebruikelijke manieren om inkomsten te verwerven zijn advertentie-werving en het heffen van abonnementsgelden. Zoals hierboven is gebleken sluit De Streek deze laatste mogelijkheid wegens het niet bereiken van de gewenste doelgroep uit. Andere manieren om de nodige financiële middelen te verkrijgen zijn betaling voor gehuurde copy-ruimte en inzamel-acties. Deze mogelijkheden zijn echter beperkt waardoor het blad in sterke mate financieel afhankelijk blijft van de advertentie-markt (zie par. 3.3).

Bij het opzetten van het blad moet er rekening mee worden gehouden dat er een bepaalde introductie-tijd nodig is, voordat het door lezers en adverteerders geaccepteerd is. Veelal zal het niet mogelijk zijn in de aanvangstijd voldoende advertenties geplaatst te krijgen, zodat het blad op een verlieslijdende manier geëxploiteerd wordt. Er zijn dus financiële middelen nodig om deze periode te overbruggen. Het is mogelijk dat banken alleen op persoonlijke borgstelling van enkele sympathisanten van het blad krediet willen verlenen. Er bestaat echter ook de mogelijkheid een beroep te doen op de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers, zoals ook De Streek heeft gedaan\*\*).

#### 3.1 Advertentie-werving

Het opereren op de advertentie-markt vereist een niet geringe inzet van de vrijwilligers. Het winnen van nieuwe adverteerders voor contracten of incidentele advertenties, het aanhoren en uitvoeren van de wensen van oude adverteerders, die vaak op onregelde tijden een advertentie plaatsen, het opmaken en plaatsen van advertenties, en het verzorgen van de administratie en incasso blijken niet de meest populaire bezigheden bij vrijwilligers en vergen een regelmaat, nauwgezetheid, continuïteit en goede coördinatie, welke juist zwakke punten in een vrijwilligers-organisatie kunnen zijn. Hierbij komt dat vrijwilligers vaak maar in een beperkte straal van hun woonomgeving adverteerders kunnen benaderen en dat derhalve niet volledig van het potentiële advertentie-aanbod gebruik kan worden gemaakt. Wil men met succes tegen de concurrentie van andere adverterende bladen opgewassen zijn, dan zijn enig commercieel inzicht en een advertentie-beleid onmisbaar. Op enkele punten kan een "commercieel" beleid wrijving geven met de ideële opzet van het blad. Wanneer het inkomen en daarmee het voortbestaan van het blad gevaar gaan lopen, zal het meer noodzakelijk zijn naar verhoging van de advertentie-opbrengsten te streven. Grondslag voor een hierop gericht advertentie-beleid is een marktverkenning, waarbij inzicht wordt verkregen op welke adverteerders het blad zich het beste kan richten. Tarieven, oplage en verspreidingsgebied worden vervolgens zodanig vastgesteld, dat het blad aantrekkelijk wordt voor deze adverteerders, waardoor de opbrengsten gunstig beïnvloed worden. Hierbij komt dat bovendien de redactionele inhoud en algemene indruk van het blad bij adverteerders en lezers, de ervaring met de medewerkers van het blad en de service van doorslaggevende aard kunnen zijn voor het al of niet adverteren in een blad. Het zal duidelijk zijn dat aanpassing van de oplage, het verspreidingsgebied en de redactionele inhoud aan de wensen van de adverteerders, in strijd kunnen komen met de doelstellingen en de belangen van de ideële doelgroep\*\*\*). Uiteraard is het omgekeerd ook mogelijk dat een redactioneel beleid, gevoed vanuit de ideële opzet, zelf aanleiding geeft tot wrijving met de commerciële doelstelling en het advertentie-beleid.

De advertentie-inkomsten schommelen wekelijks en vertonen ook per maand gezien een onregelmatig verloop. Ze gelden bovendien als conjunctuurgevoelig en zijn al met al een onzekere, onregelmatige bron van inkomsten. Aanpassing van de wekelijkse uitgaven aan deze inkomsten is bijna ondoenlijk, zoals in par. 3.2 beschreven wordt.

#### 3.2 Financiële planning

Veelal zullen informatie-bladen als De Streek op de advertentie-markt hevige concurrentie ondervinden, waardoor de advertentie-opbrengsten moeilijk op het gewenste niveau te brengen zijn. Bovendien zijn ze onregelmatig, terwijl hiertegenover wel de wekelijks terugkerende uitgaven voor het blad staan. Zonder een kas-reserve zal het blad geregeld in een moeilijke liquiditeitspositie komen.

Hoewel aanloopverliezen in de introductie-tijd veelal onvermijdelijk zullen zijn betekent een langdurige verliesgevende exploitatie het einde van het voortbestaan van het blad. Een financiële planning is dus noodzakelijk.

In een vrijwilligers-organisatie, waar redactionele en financiële taken en verantwoordelijkheden als ook die van de advertentie-werving door een groot aantal personen gedeeld worden, zal dit in de vorm van voor allen duidelijk opgestelde richtlijnen moeten geschieden. De Streek heeft de hoeveelheid benodigde advertenties berekend (in volume uitgedrukt) nodig om de kosten van verschillende aantallen redactionele pagina's te dekken. Aan de hand van de binnengekomen advertenties kan snel de maximale copy-ruimte, die wekelijks zonder verlies uitgegeven kan worden, bepaald worden\*\*\*\*).

\*) Voor een 6 pagina's tellend nummer van De Streek bestaan de kosten voornamelijk uit kosten van de drukkerij (ca. 70% van de totale exploitatie-kosten) en bezorgkosten (ca. 20%).

\*\*) De Streek ontving in 1977, nadat het blad reeds enige jaren op eigen kracht was geëxploiteerd, uit het Bedrijfsfonds voor de Pers een rente-dragend krediet van f 85.000,— voor investeringsdoeleinden.

\*\*\* Adverteerders van De Streek hebben in het verleden enkele malen, al dan niet daartoe uitgelokt, negatief gereageerd op redactionele artikelen die niet strookten met hun gezindheid en/of commercieel belang.

\*\*\*\* Het aantal advertentie-millimeters dat nodig is om een krant van een bepaald aantal pagina's te kunnen uitgeven wordt door De Streek berekend aan de hand van de formule:  $A = (X \cdot K + V + O + R - B) / T$ .

Daarbij is: A: aantal benodigde advertentie-millimeters; X: aantal pagina's; K: kosten per pagina; V: bezorgkosten; R: kosten van rente en aflossing; O: overige kosten; B: Vaste bijdragen; T: gemiddelde advertentie tarief per millimeter.

Het spreekt vanzelf dat een redactioneel beleid dat er op gericht is zonder onderscheid des persoons ingezonden copy te plaatsen, vaste rubrieken op te zetten en door eigen redactionele artikelen de doelstellingen waar te maken, uiterst moeilijk is wanneer de copy-ruimte bepaald wordt door inkomsten die wekelijks variëren en vaak onvoldoende zijn.

### 3.3 Overige inkomsten

Uit de vorige paragraaf blijkt de wenselijkheid om op andere wijze meer regelmatige inkomsten te ontvangen. Betaling voor het plaatsen van copy is bij De Streek toegepast, maar kon naar de mening van de medewerkers alleen op vrijwillige basis gebeuren\*). Door een voor ieder geldende regel in te stellen van betaling voor ingezonden copy zouden verenigingen en/of groepen, die dit niet op kunnen brengen, van deze publicatie-mogelijkheid beroofd worden, hetgeen tegen de doelstellingen is.

De lokale overheid zou eventueel tegen dekking van een evenredig deel van de kosten een deel van de copy-ruimte kunnen vullen.

Op originele wijze heeft De Streek tot nog toe twee jaar-acties georganiseerd, waarbij van de lezers een vrijwillige bijdrage gevraagd wordt.

### 3.4 Kostenverlaging

Wanneer opbrengstenverhoging in beperkte mate mogelijk is, zullen bij een niet sluitende exploitatie bezuinigingen moeten worden ingevoerd. De reeds genoemde beperking van de redactionele copy-ruimte is effectief maar niet gelukkig voor het aanzien van de krant en het enthousiasme van de redactie. Besparing op kosten heeft De Streek bereikt door met behulp van onbetaalde vrijwilligers zo veel mogelijk werkzaamheden zelf uit te voeren, zoals de verzorging van de lay-out en montage, de advertentie-werving, de administratie, de bezorging van rekeningen ter besparing van postzegels enz. Met medewerking van de drukker van De Streek is reeds het goedkopere offset-procedé ingevoerd terwijl ook op een kleiner lettertype is overgegaan ter besparing van copy-ruimte.

## 4. Organisatie van werk en bestuur

### 4.1 De vrijwilligers-organisatie

Een algemene beschrijving van een vrijwilligers-organisatie lijkt niet goed mogelijk. Het aantal vrijwilligers, hun bekwaamheden, de inzet waarmee gewerkt wordt evenals de relatie met de drukker zijn afhankelijk van plaatselijke omstandigheden en bepalend voor de werkwijze en het resultaat. Ook blijft de organisatie van De Streek zich voortdurend aanpassen aan de veranderende groep medewerkers en omstandigheden. Met de volgende beschrijving van De Streek-organisatie is geprobeerd een beeld te geven van de mogelijkheden en moeilijkheden van een vrijwilligers-organisatie.

Hoewel er sinds de oprichting een vaste kern actief is, vertrekken medewerkers bij De Streek vnl. wegens een verandering van hun persoonlijke omstandigheden, en melden zich – zij het incidenteel – nieuwe medewerkers aan. Deze zijn meestal afkomstig uit de kennissenkring van de bestaande medewerkers. Het totale aantal varieerde in de loop van de tijd van 20 tot 33 personen. Formeel zijn ze verdeeld over het bestuur, de redactie (beide bestaande uit minstens 5 personen) een advertentie-team en de categorie losse medewerkers, welke allen min of meer hun eigen taak en verantwoordelijkheden hebben. Deze taken zijn overigens onderling niet zo scherp verdeeld.

Alle activiteiten vallen onder de volgende 6 taakgroepen: 1) het verzorgen van de redactionele inhoud; 2) de lay-out en montage; 3) advertentie-werving en -administratie; 4) bestuurstaken en algemeen beheer; 5) vergaderen; 6) acties. Naar schatting worden hieraan bij De Streek per jaar 3,5 manjaren besteed. Dit is ca. 1,5 manjaren meer dan de produktie van een dergelijk blad vergt bij een volledige professionele aanpak. Een vrijwilligers-organisatie met democratische bestuurlijke opzet, zoals bij De Streek wordt beoogd, vergt extra tijd en moeite met name voor coördinerend bestuurswerk en vergaderingen.

### 4.2 Voor- en nadelen van de vrijwilligers-organisatie

Door de actieve inzet van de onbetaalde vrijwilligers komt een blad tot stand met een heel eigen stempel. De redactionele inhoud van het blad is niet los te zien van het feit dat het door een democratisch opgezette vrijwilligers-organisatie tot stand wordt gebracht. Zonder de besparing van loonkosten zou bovendien de exploitatie van De Streek financieel niet mogelijk zijn. In het algemeen zal een vrijwilligers-organisatie echter bedacht moeten zijn op enkele organisatorisch zwakke punten welke bij De Streek duidelijk zijn gebleken:

- doordat het werk door een grote groep verspreid wonende personen, waarin bovendien veel verloop is, wordt gedaan, ontbreekt er nog wel eens wat aan de coördinatie van activiteiten en materiaal. Afspraken worden niet doorgegeven, opgedane kennis en ervaringen gaan verloren met gevaar voor de continuïteit van het werk en het beleid. Het inrichten van een centrale kantoorruimte kan een belangrijke verbetering zijn;
- het vrijwilligerswerk is in beginsel vrijblijvend en afhankelijk van het enthousiasme van de medewerkers, dat tijdelijk kan verslappen. Met name voor de advertentie-werving en de administratie is niet altijd evenveel animo, waardoor tijdelijk hiervoor te kort aan medewerkers kan zijn, en weer de continuïteit van het werk in gevaar komt.

\* Van een opbouw-orgaan ontvangt De Streek wekelijks een vast bedrag dat ongeveer 4 procent van de exploitatiekosten dekt. De door haar ingezonden copy beslaat gemiddeld ook 4 procent van de redactionele inhoud.

Om bovenstaande redenen lijkt het ter hand nemen van taken waarin regelmaat een zeer belangrijk aspect is – zoals bezorgen, drukken en in iets mindere mate administratie – door vrijwilligers niet aan te bevelen. Sinds enkele maanden is er bij De Streek een vaste medewerkster in volledige dienstbetrekking. Ze heeft een coördinerende functie en heeft taken overgenomen van de vrijwilligers in de advertentie-sector en de administratie. Haar aanwezigheid betekent een verbetering zowel in het functioneren van de organisatie, als ook in de hoogte van de advertentie-opbrengsten. De Streek kan echter onmogelijk zelf haar salaris bekostigen. Nu wordt dit betaald door het Ministerie van Sociale Zaken volgens een subsidie-regeling ter bevordering van de werkgelegenheid.

#### *4.3 De bestuurlijke opzet*

De bestuurlijke opzet van De Streek is gebaseerd op de mening, dat een blad dat een publicatie-mogelijkheid zonder discriminatie wil verlenen en een onafhankelijke veelzijdige berichtgeving wil verzorgen, het best in zijn doelstellingen gewaarborgd blijft door een democratisch bestuurlijke opzet, waarbij niet alleen alle medewerkers maar ook de lezers inspraak hebben. Blijkens de ervaring van De Streek is inspraak van de lezers in de praktijk moeilijk te realiseren; door participatie en inspraak in alle belangrijke beleidsbeslissingen van een grote groep medewerkers kan er echter naar gestreefd worden dat een blad zover mogelijk in overeenstemming met de doelstelling vóór en van de hele bevolking kan opereren. De Streek heeft hiertoe de volgende bestuurs-organen gecreëerd waarvan de opzet in de statuten en het huishoudelijk reglement is vastgelegd.

##### **– Openbare vergadering**

De Streek kent een openbare vergadering voor alle belangstellende lezers en medewerkers. Er worden jaarlijks verkiezingen gehouden voor nieuwe bestuurs- en redactie-leden. Iedereen uit het verspreidingsgebied kan zich als kandidaat aanmelden.

Ook jaarverslagen en statutenwijzigingen worden in het openbaar besproken en goedgekeurd. Bij gebrek aan belangstelling uit de lezerskring komt het er in feite op neer dat dóór en uit de bestaande groep medewerkers wordt gekozen. Door een zo ruim mogelijke publicatie-mogelijkheid te geven aan lezers of lezersgroepen en hiermee te overleggen kan echter wel het medegebruik van het blad door het publiek worden bevorderd.

##### **– Algemene ledenvergadering**

Een belangrijk orgaan voor de besluitvorming en het vaststellen van het beleid op redactioneel, financieel en organisatorisch terrein is de algemene ledenvergadering, waarin alle medewerkers van De Streek zitting en stemrecht hebben. Allen voelen zich verantwoordelijk voor de inhoud van het blad en de organisatie. De verschillende meningen en opvattingen over de doelstelling, de inbreng van nieuwe medewerkers, de veelheid van contacten van de groep als geheel, garanderen dat geen eenzijdig, op beperkte belangen gericht blad ontstaat.

##### **– De redactie**

De redactie heeft de directe verantwoordelijkheid voor de wekelijkse samenstelling van de redactionele inhoud. Om te voorkomen dat hier eenzijdig gerichte persoonlijke politieke of zakelijke belangen de overhand krijgen bestaat ze uit minstens 5 redacteuren, waarvan één of meer per jaar opnieuw wordt gekozen.

##### **– Het bestuur**

Het financiële beheer, dat een directe verantwoordelijkheid van het bestuur is, heeft grote invloed op het redactionele beleid (zie par. 3.2). Officieel bestaat er een Stichtings Bestuur en een Dagelijks Bestuur. In de praktijk vallen deze twee samen. Het bestuur bestaat uit minstens 5 personen. In de openbare vergadering worden jaarlijks één of meer nieuwe bestuursleden gekozen.

Tilburg, maart 1979.

Produktie: afdeling Voorlichting van het ministerie van  
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

ISBN 90 12 02691 1  
926114F - 5548