

STICHTING BEDRIJFSFONDS VOOR DE PERS

JAARVERSLAG OVER 1974-1975

JAARVERSLAG BEDRIJFSFONDS VOOR DE PERS 1974-1975.

Verslag van het bestuur van de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers
over de periode 18 oktober 1974 tot en met 31 december 1975, uitgebracht
aan de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Rijswijk, 15 oktober 1976.

INHOUD

Ten geleide

Samenstelling van het bestuur en het secretariaat van de stichting
Bedrijfsfonds voor de Pers gedurende de verslagperiode.

I.	Voorgeschiedenis	1
II.	Opzet, taken en financiële basis van het Bedrijfs- fonds voor de Pers krachtens de statuten en ministeriële richtlijnen	9
	A. Bevoegdheden stichtingsbestuur	9
	B. Bevoegdheden minister	10
	C. Financiële aspecten	10
III.	De werkzaamheden van het bestuur van de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers gedurende de verslagperiode	12
	A. Individuele steunverlening ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers	12
	1. Overzicht van de individuele aanvragen voor financiële bijstand en van de behandeling daarvan gedurende de verslagperiode	12
	2. Afwikkeling gehonoreerde aanvragen	13
	B. Enige interpretaties van het bestuur bij het uitvoeren van zijn taken	14
	1. Lijst van voorwaarden voor krediet- aanvragen	14
	2. Procedure bij het uitbrengen van adviezen over kredietaanvragen	14
	3. De statutaire definities van nieuwsbladen en opinieweekbladen	15
	4. Voorwaarden voor financiële steun- verlening ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers	16
	5. Aard en vorm van financiële bijstand ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers	17
	6. Mogelijke invloeden van financiële steun- verlening uit het Bedrijfsfonds op concurrentieverhoudingen tussen pers- organen, i.c. tussen opinieweekbladen	18

IV. Aspecten van de toekomstige bestuurstaken, voorgesteld in de Nota Massamedia-beleid	20
A. Voorwaardenbeleid voor de pers	20
B. Toekomstige taken van het Bedrijfsfonds voor de Pers	21
C. Compensatieregelingen	23
D. Wettelijke regeling voor het Bedrijfsfonds voor de Pers.	24

Bijlagen

1. Statuten	25
2. Richtlijnen	30
3. Lijst van voorwaarden	32
4. Advies over financiële steun aan de Haagse Post	35
5. Advies over financiële steun aan de Groene Amsterdammer	44
6. Advies over financiële steun aan De Nieuwe Linie	48
7. Advies over definities nieuwsbladen - opinieweekbladen	53
8. Advies over de Nota Massamedia-beleid	56
9. Nota over de staatsrechtelijke positie van het Bedrijfsfonds voor de Pers.	66

TEN GELEIDE.

Aan de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk,
Steenvoordelaan 370,
Rijswijk Z.H.

Het bestuur van de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers biedt u hierbij zijn eerste jaarverslag aan dat betrekking heeft op de periode vanaf de benoeming van ons bestuur (18 oktober 1974) tot en met 31 december 1975. Omdat wij in dit verslag niet alleen een overzicht geven van onze werkzaamheden, maar ook de voorgeschiedenis van de oprichting van de stichting en de juridische regeling van het fonds willen vermelden, hebben wij dit verslag een uitgebreide vorm gegeven en het voorzien van documenten. Ook zijn de adviezen, die wij in deze verslagperiode aan u hebben uitgebracht, in dit verslag opgenomen, omdat onze adviezen wel op ruime schaal verspreid werden maar geen vaste vindplaats, zoals bijvoorbeeld de Nederlandse Staatscourant, hebben. Met dit verslag beogen wij uiteraard in de eerste plaats een verantwoording te geven van onze activiteiten gedurende de verslagperiode. Wij menen dat het daarbij nuttig is inzicht te geven in de overwegingen die in ons bestuur bij de uitoefening van onze taak een rol speelden. Wij vertrouwen erop op deze wijze een bijdrage te kunnen leveren aan de discussies die over de verscheidenheid van het perswezen en in verband daarmee over de wenselijkheid van overheidssteun aan persorganen gevoerd worden.

Omdat deze discussies ook voor de uitvoering van onze taak van groot belang kunnen zijn, staan wij open voor reacties op dit verslag van belanghebbenden en belangstellenden.

HET BESTUUR VAN HET BEDRIJFSFONDS
VOOR DE PERS.

SAMENSTELLING VAN HET BESTUUR EN HET SECRETARIAAT VAN DE STICHTING
BEDRIJFSFONDS VOOR DE PERS GEDURENDE DE VERSLAGPERIODE.

Bestuursleden:

prof. drs J.W. Schoonderbeek (voorzitter)
prof. dr A. van der Zwan (vice-voorzitter)
mr W.C.D. Hoogendijk
J. Kassies
drs G. van Lieshout
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 ministerie van Cultuur, Recreatie
en Maatschappelijk Werk, Steenvoordelaan 370 te Rijswijk Z.H.,
tel. 070 - 94 92 33.

Bestuursleden, secretaris en plaatsvervangend secretaris werden benoemd
op grond van art. 9 van de Statuten (bijlage 1). De benoeming der
bestuursleden geschiedde bij beschikking van de minister
d.d. 18 oktober 1974 (Ned. Staatscourant 1974, nr. 211).
De secretaris en plaatsvervangend secretaris werden benoemd bij
beschikking van de minister d.d. 27 november 1974 (Ned. Staatscourant 1974,
nr. 236).

Op 1 februari 1976 overleed geheel onverwacht ons bestuurslid
drs G. van Lieshout. Zijn heengaan bracht in ons bestuur grote
verslagenheid teweeg. Drs Gerard van Lieshout toonde een grote
betrokkenheid bij al onze werkzaamheden. Zijn wijze en milde beoordelings-
gave maakten hem tot een zeer gewaardeerd medebestuurslid.

Hoofdstuk I.

VOORGESCHIEDENIS.

Aan de oprichting van de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers, bij het passeren van de in het volgende hoofdstuk te bespreken oprichtingsakte op 16 september 1974, is een lange voorgeschiedenis voorafgegaan. Een suggestie van de Persraad, vermeld in zijn in 1968 uitgebrachte advies over concentratietendensen in de dagbladpers ¹⁾ kan als begin van deze voorgeschiedenis worden aangemerkt. Fusies en concentraties die in de zestiger jaren in toenemende mate de situatie in de bedrijfstak van (vooral) de dagbladpers gingen beheersen, vormden de achtergrond waartegen de suggestie van de Persraad geplaatst moet worden. In zijn genoemde advies van 1968 presenteerde de Persraad onder meer het denkbeeld van een door de bedrijfstak zelf in te stellen fonds, dat te zijner tijd geheel of gedeeltelijk voor financiële steun aan zwakke ondernemingen zou kunnen zorgen. De Persraad adviseerde de regering de bestudering van dat denkbeeld tezamen met het bedrijfsleven terstond ter hand te nemen: "Het zou het algemene beeld van de situatie ten goede komen, indien niet slechts gerekend werd op tegemoetkomingen van overheidswege, maar als ook de bedrijfstak zelf zich zou beijveren om de diversiteit in de meningsuiting op haar wijze en met haar middelen zoveel mogelijk te bevorderen".

Als antwoord ²⁾ op dit advies stelde de regering de Interdepartementale Commissie Concentratietendensen in de Pers in die o.m. in overleg trad met de Vereniging De Nederlandse Dagbladpers (NDP) om de mogelijkheden tot oprichting van een "bedrijfsfonds" te bezien ³⁾. Afgezien van haar bezwaren tegen de concurrentie-vervalsende werking van een bedrijfsfonds, achtte deze vereniging het, gelet op de rentabiliteit van de bedrijfstak, uitgesloten dat de dagbladpers zelf de middelen voor een bedrijfsfonds ter beschikking zou kunnen stellen. Bovendien zou, naar de NDP veronderstelde, de bevoegdheid tot het beoordelen van de vraag, wie voor steun uit dat fonds in aanmerking zou komen, bezwaarlijk kunnen toevallen aan een instantie waarin bedrijfsgenoten participeerden. De Interdepartementale Commissie daarentegen zag wel reële mogelijkheden voor een bedrijfsfonds voor de pers, met name voor het verstrekken van leningen voor investeringen, het tijdelijk financieren van onrendabele toppen en het geven van tijdelijke financiële bijdragen in de exploitatiekosten van afzonderlijke dagbladen.

¹⁾ Tweede Kamer, zitting 1967-1968, 9571, nr. 1, bijlage.

²⁾ Brief van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 19 april 1968, Tweede Kamer, zitting 1967-1968, 9571, nr. 1.

³⁾ Rapport Interdepartementale Commissie Concentratietendensen in de Pers, Tweede Kamer zitting 1969-1970, 9571, nr. 3, pag. 18-19.

De Commissie kwam dan ook met de aanbeveling de mogelijkheden voor een bedrijfsfonds door deskundigen verder te laten bestuderen; tevens zou daarbij advies kunnen worden gevraagd over de beheersvorm en de financiële middelen van dat fonds. Voor het beheer van een bedrijfsfonds voor de pers beval de Interdepartementale Commissie alvast een vorm van trusteeship aan, die tussen de bedrijven en de overheid zou instaan en die aldus naar beide zijden een vertrouwenspositie zou moeten innemen. Ook met betrekking tot de financiering van het fonds had de Commissie reeds een voorlopig denkbeeld: het fonds zou de nodige gelden kunnen verkrijgen door middel van het heffen van opcenten op de STER-tarieven en door bijdragen van de overheid zelf.

De regering stemde in haar brief van 12 juni 1970 in met de suggestie van deze Commissie om een nadere studie te laten verrichten naar een bedrijfsfonds voor de pers ⁴⁾. Nadat de Tweede Kamer bij motie van het lid - de latere minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk - de heer P.J. Engels de regering onder meer had verzocht de studie naar de wenselijkheid en mogelijkheid van een "reconstructiefonds" op korte termijn te laten verrichten, werd op 1 april 1971 de Commissie Bedrijfsfonds voor de Pers, onder voorzitterschap van prof. mr dr M. Rooij, geïnstalleerd. Na twee maanden kwam deze Commissie reeds met een memorandum, opgesteld ten dienste van de Kabinets-(in)formateur ⁵⁾. Naast suggesties voor op zeer korte termijn te treffen "noodmaatregelen", bevatte dit memorandum de aanbeveling een bedrijfsfonds in het leven te roepen. In het kort kan deze aanbeveling als volgt worden omschreven:

- een bedrijfsfonds is niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk om door het verlenen van financiële steun voor een beperkt aantal jaren (leningen, garanties, dan wel bijdragen à fonds perdu) te bevorderen dat in nood verkerende en te behouden kranten meer uitzicht krijgen op een rendabele exploitatie;
 - aan het bedrijfsfonds dienen (naar het oordeel van de meerderheid van de Commissie) daarnaast ook algemene taken ten behoeve van de bedrijfstak als geheel te worden opgedragen, zoals bekostiging van technische en bedrijfseconomische research en marktonderzoek. De instelling van een bedrijfsfonds, zo luidde de overweging van de meerderheid, kon slechts doelmatig zijn indien door middel van algemene steunmaatregelen een zodanig klimaat voor de bedrijfstak werd geschapen, dat een duidelijke meerderheid der bladen in de gelegenheid zou zijn tot een sluitende exploitatie te komen.
- In voorkomende gevallen zou het bedrijfsfonds als centraal uitvoeringsorgaan van die algemene steunmaatregelen kunnen fungeren;

4) Brief van de minister-president en de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, zitting 1969-1970, 9571, nr. 2.

5) Tweede Kamer zitting 1970-1971, 11326, nr. 1.

- de instelling in de vorm van een stichting, de taakomschrijving, samenstelling en bevoegdheden van het bestuur van een bedrijfsfonds zouden bij de wet dienen te worden geregeld.
- Het bestuur, in meerderheid onafhankelijke deskundigen, diende door de regering, gehoord het bedrijfsleden, benoemd te worden en zou moeten worden belast met de uitvoering van maatregelen in het kader van de taken van het bedrijfsfonds.

In een brief van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk aan de Commissie Bedrijfsfonds voor de Pers van 9 november 1971 werd medegedeeld dat de regering het principebesluit had genomen een bedrijfsfonds in te stellen:

"De regering ziet dit bedrijfsfonds als een voorziening voor een beperkt aantal jaren, waardoor, in samenhang met bestaande financieringsmogelijkheden, hulp van credietfacilitaire aard kan worden geboden aan dag- en nieuwsbladen, die binnen een redelijke periode uitzicht hebben op een rendabele exploitatie" ⁶⁾.

Verder deelde de regering in deze brief mee het bedrijfsfonds te financieren uit de nog resterende 5 miljoen gulden van de reeds voor 1972 ten behoeve van de dag- en nieuwsbladen gereserveerde STER-opbrengsten en uit de opbrengst van een tijdelijke verhoging van de STER-tarieven met 5%.

Daartoe in deze brief door de regering uitgenodigd zette de Commissie Bedrijfsfonds voor de Pers zich aan het uitwerken van haar eerdere voorstellen. In haar eindrapport van 7 maart 1972 ⁷⁾ werkte de Commissie haar eerdere voorstellen uit en formuleerde zij ook een aantal nieuwe aanbevelingen. De nadere uitwerking van die eerdere voorstellen en de nieuwe aanbevelingen van deze Commissie verdienen hier op beknopte wijze vermelding:

- volgens de meerderheid van de Commissie diende het bedrijfsfonds te worden gevoed door toewijzing van STER-gelden zonder tijdelijke verhoging van de STER-tarieven (met het oog op de te verwachten schade van die tijdelijke tariefsverhoging van de STER voor het advertentiebestand van de pers);
- de beslissing over te verlenen individuele steunmaatregelen ten laste van het bedrijfsfonds diende principieel niet in handen van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk te worden gelegd; wel zou daarmee ingestemd kunnen worden bij wijze van noodvoorziening voor een korte overgangstijd in afwachting van de definitieve totstandkoming van een bedrijfsfonds. Voor door het bestuur afgewezen aanvragen kan een bijzondere beroepsprocedure (gemotiveerd bezwaarschrift bij de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk) worden geopend;

⁶⁾ Eindrapport Commissie Bedrijfsfonds voor de Pers, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1972, p. 60.

⁷⁾ Eindrapport van de Commissie Bedrijfsfonds voor de Pers, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1972, per brief van 30 maart 1972 door de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk aan de Tweede Kamer aangeboden, Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11762 nr. 1.

- het bedrijfsfonds zou ook geregeld onderzoeken moeten instellen of laten instellen naar de financiële en economische ontwikkeling in de bedrijfstak; de regering zou hierover desgewenst of ongevraagd kunnen worden geadviseerd;
 - de overheid diende een "geïntegreerd massamediabeleid" te voeren (elke te nemen overheidsmaatregel - dan wel het achterwege laten van een maatregel - in een bepaalde sector van de massamedia zou overwogen moeten worden in het kader van het gehele mediabestel). Een Nationaal Instituut voor Massacommunicatie-onderzoek diende te worden opgericht voor het coördineren en verrichten van onderzoek op dit gebied.
- In zijn antwoord op dit eindrapport ⁸⁾ deelde de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk onder meer mede dat de regering in het betoog van de Commissie geen aanleiding zag terug te komen op haar eerdere beslissing het bedrijfsfonds in de vorm van een tijdelijke verhoging van de STER-tarieven met 5% te financieren. Verder antwoordde de regering ontkennend op de vraag of voor het bedrijfsfonds de status van bij de wet ingestelde rechtspersoon met een autonoom bestuur een essentieel vereiste is:

"naar haar mening is het voldoende en met het oog op de ministerieële verantwoordelijkheid voor de besteding van overheidsgelden zelfs gewenst, dat de voor het fonds afgezonderde middelen door de voor het persbeleid verantwoordelijke minister worden beheerd. Hij zal zich daarbij laten leiden door de adviezen van een commissie van onafhankelijke deskundigen, door hem te benoemen in overleg met de organisaties in de bedrijfstak".

Tegen het denkbeeld het bedrijfsfonds aan te wijzen als adviesinstantie op andere gebieden dan de beoordeling van kredietaanvragen maakte de regering bezwaar, omdat zij van mening was dat deze taken door andere instellingen werden of konden worden verricht, zoals bijvoorbeeld de Persraad.

De Tweede Kamer der Staten Generaal nodigde de regering - tijdens de parlementaire behandeling van het eindrapport van de Commissie Bedrijfsfonds voor de Pers - bij motie van het lid P.J.A. van der Sanden c.s. uit, de uitvoering van het beleid ter zake van de kredietverlening aan individuele dag- en nieuwsbladexploitaties op te dragen aan een zelfstandige rechtspersoon en het bedrijfsfonds onder te brengen in een bij notariële acte op te richten stichting, waarvan het bestuur uit onafhankelijke deskundigen zou moeten bestaan ⁹⁾.

Bovendien nam de Tweede Kamer een motie van het lid W. Scholten aan, waarin de regering gevraagd werd geen gevolg te geven aan haar voornemen het bedrijfsfonds te voeden met een 5% opslag op de STER-tarieven, maar het fonds daarentegen te financieren via een proportioneel aandeel uit de STER-opbrengst ¹⁰⁾.

8) Brief van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 7 juni 1972, Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11762, nr. 2.

9) Tweede Kamer zitting 1971-1972, 11762, nr. 8, aangenomen op 29 juni 1972.

10) Tweede Kamer zitting 1971-1972, 11762, nr. 12, aangenomen op 29 juni 1972.

Niettegenstaande deze wens van het parlement bleef de regering vasthouden aan haar voornemen het bedrijfsfonds door een tijdelijke opslag op de STER-tarieven te financieren ¹¹⁾.

Zij besloot wel de door de Kamer aanvaarde motie Van der Sanden c.s. betreffende de rechtspersoonlijkheid van het bedrijfsfonds en de beslissingsbevoegdheid bij kredietverlening uit te voeren ¹²⁾. Het bedrijfsfonds voor de pers zou nu kunnen gaan functioneren, al liet de officiële oprichting van dit instituut, in de juridische vorm en met de bevoegdheden zoals tussen regering en parlement was overeengekomen, nog op zich wachten. Wellicht mede door de steunmaatregelen die de regering ten behoeve van de dag- en nieuwsbladpers voor 1972 en 1973 had getroffen (f 15 mln. per jaar) bleef het beroep dat persorganen op steunverlening ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers i.o. deden, beperkt tot enkele gevallen. Slechts eenmaal verleende de minister in die jaren een krediet ten laste van het fonds en wel aan de B.V. Christelijke Pers ten behoeve van de reorganisatie en integratie van het dagblad Trouw en de zgn. Kwartet-bladen. Dit krediet werd gegeven in de vorm van een rentedragend overbruggingskrediet van f 5,1 mln. (exclusief f 1,9 mln. op grond van de regeling Bijzondere Financiering). In de Memorie van Toelichting op de C.R.M.-begroting voor 1974 meende de minister uit het feit dat op het Bedrijfsfonds voor de Pers blijkens de praktijk niet een zodanig beroep was gedaan als bij de voorlopige instelling ervan werd verwacht, te moeten concluderen dat een nadere bezinning op de functie van dat instituut gewenst was ¹³⁾. Inmiddels had de minister aan het parlement een nota over het regeringsbeleid ten aanzien van de massamedia toegezegd ¹⁴⁾ en omdat in die nota ook het persbeleid aan de orde zou komen had hij besloten principiële vragen over de opzet en de taakstelling van het Bedrijfsfonds en over de rechtsvorm en bevoegdheden van dit instituut in die nota te bespreken.

In januari 1974 maakte de regering bekend het toenmalige dagblad De Tijd, dat met onmiddellijke opheffing werd bedreigd, ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers i.o. financieel te willen ondersteunen. Dit voornemen ¹⁵⁾ vormde in februari 1974 onderwerp van debat in de Tweede Kamer.

-
- 11) Na een door de minister geconstateerd meningsverschil tussen de Reclameraad en de STER betreffende de invoering van deze opslag, besliste de minister op grond van art. 49, lid 2, Omroepwet dat met ingang van 1 januari 1973 deze opslag diende te worden ingevoerd voor een periode van 4 jaar (tot 1 januari 1977).
 - 12) Brief van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 12 juli 1972, Tweede Kamer zitting 1971-1972, 11762, nr. 18.
 - 13) Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12600, hoofdstuk XVI, nr. 2.
 - 14) Verslag mondeling overleg op 5 juni 1973, Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12600, hoofdstuk XVI, nr. 6.
 - 15) Brief van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 17 januari 1974, Tweede Kamer zitting 1973-1974, 12600, hoofdstuk XVI, nr. 7.

Tijdens dit debat aanvaardde de Kamer een motie van het lid P. van der Sanden c.s. waarin de regering gevraagd werd "op korte termijn tot oprichting van de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers over te gaan en nieuwe aanvragen om steun aan individuele bladen aan het bestuur van het fonds voor te leggen" 16). In een toelichting op zijn motie verklaarde de indiener nadrukkelijk elke nadere overweging door het fondsbestuur van bij de minister ingediende aanvragen tot financiële steun aan De Tijd 17) en De Christelijke Pers (Trouw) uit te sluiten, gelet op de morele bindingen die reeds ten behoeve van beide aanvragen waren aangegaan 18). De minister verklaarde zich tijdens dat debat bereid in de geest van deze motie te handelen door nieuwe aanvragen voor te leggen aan een spoedig te formeren stichting Bedrijfsfonds voor de Pers. Hij voegde daaraan evenwel toe "dat het natuurlijk niet is uitgesloten, dat zich tussen vandaag en het tijdstip van de formele totstandkoming van de stichting en haar bestuur gevallen zullen voordoen, waarin een minister meent in goed beleid toch tot handelen te moeten komen" 19).

Op 20 maart 1974 werd tijdens een monderling overleg 20) tussen de minister en de Vaste commissie voor C.R.M. van de Tweede Kamer nader ingegaan op enkele vragen over de voorgenomen oprichting van de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers.

16) Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12600, hoofdstuk XVI, nr. 12.

17) Aan deze steun, die was toegezegd in de vorm van een financiële verliescompensatie voor drie jaren van maximaal f 2 mln. per jaar, ingaande 1 januari 1974, waren o.m. de volgende voorwaarden gesteld: de Verenigde Nederlandse Uitgeversbedrijven, waarvan de B.V. De Tijd een dochteronderneming was, zou een/derde van het jaarlijkse verlies van De Tijd (vóór aftrek van belastingen) voor haar rekening nemen; het jaarlijkse verlies van De Tijd zou in bedoelde periode het maximum van f 3 mln. niet mogen overschrijden; de betaalde oplage van het blad zou niet beneden de 55.000 exemplaren mogen dalen; de VNU zou de zgn. overheadkosten (marketing, computer, administratie e.d.) voor haar rekening nemen en de continuïteit van het blad over de overeengekomen periode garanderen. Ingevolge deze toezegging werd het dagblad De Tijd een bijdrage à fonds perdu verleend van f 1.683.333,--. De steunverlening werd beëindigd toen De Tijd per 1 oktober 1974 van dagblad in een weekblad werd omgezet.

18) Handelingen Tweede Kamer, 44e verg. 16 februari 1974, p. 2285.

19) A.v., p. 2289.

20) Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12600, hoofdstuk XVI, nr. 29, bijlage.

De minister liet toen blijken dat hij uit staatsrechtelijk oogpunt bezwaar had tegen een beslissingsbevoegdheid van het bestuur van de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers over toewijzing van overheidsmiddelen. Een dergelijke bevoegdheid zou naar zijn overtuiging erop neerkomen dat de minister zich over beslissingen inzake de besteding van de fondsmiddelen niet tegenover het parlement zou kunnen verantwoorden, terwijl het fondsbestuur niet door het parlement ter verantwoording geroepen zou kunnen worden. Dan zou de minister slechts verantwoording kunnen afleggen over de samenstelling van het fondsbestuur dat de beslissingen neemt en over het beschikbaar stellen van middelen aan het bestuur. In dat geval zou de samenstelling van het bestuur een uitgesproken politiek karakter kunnen krijgen; zou de minister een bepaald mediabeleid willen voeren, dan zou hij daarvoor een hem politiek gezind bestuur nodig hebben dat met zijn ideeën instemde. Op grond daarvan deelde de minister in het overleg met de Kamercommissie mede dat zijn voorlopige voorkeur uitging naar een bedrijfsfonds dat aan de minister zwaarwegende adviezen zou geven. De beslissing over toekenning van steun zou bij de minister liggen, zodat de werking van de parlementaire controle gewaarborgd was.

In mei 1974 maakte de regering bekend dat zij het opinieweekblad Haagse Post een renteloze lening van f 1,2 mln. ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers i.o. wilde verlenen om het voortbestaan van dat blad te garanderen. De Tweede Kamer wijdde uitvoerige debatten aan dit voornemen, t.w. in een op 1 mei 1974 gehouden vergadering van de Vaste Commissie voor C.R.M. ²¹⁾ en in plenaire vergaderingen op 15, 16 en 21 mei 1974. In die debatten werd door enkele leden de voorkeur uitgesproken voor opschorting van de voorgenomen steunverlening. Volgens hen zou eventuele steun aan andere categorieën dan dagbladen slechts dienen te geschieden nadat de criteria daarvoor via een op te richten bedrijfsfonds in gemeen overleg met het parlement zouden zijn vastgesteld. De minister wees in zijn antwoord op het gevaar van uitstel van de beslissing tot steunverlening aan de Haagse Post totdat een bedrijfsfonds zou zijn opgericht, het bestuur daarvan zou zijn geformeerd en het advies van dat bestuur over de aanvraag van de Haagse Post zou zijn uitgebracht. Een dergelijk uitstel zou niet alleen gevaren voor de pluriformiteit van de pers kunnen inhouden maar zou er ook op kunnen neerkomen dat in een latere fase een hoger krediet voor de Haagse Post nodig zou zijn. Niettemin aanvaardde de Tweede Kamer op 21 mei 1974 een motie van de leden W. Scholten en P. van der Sanden, waarin de regering werd uitgenodigd de voorgenomen steunverlening op te schorten en voor te leggen aan een spoedig op te richten Bedrijfsfonds voor de Pers ²²⁾.

21) Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12600, hoofdstuk XVI, nr. 29.

22) Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12600, hoofdstuk XVI, nr. 30.

Reeds een maand later, op 17 juni 1974, vond een mondeling overleg plaats tussen de minister en de Vaste Commissie voor C.R.M. van de Tweede Kamer over concept-statuten en -richtlijnen voor de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers i.o. 23). Nadat ook de Persraad zijn oordeel over deze ontwerpstukken had uitgesproken, kon de voorbereiding van een definitieve tekst voor statuten en richtlijnen ter oprichting van de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers ter hand worden genomen. Spoedig daarna, op 16 september 1974, passeerden de statuten de notaris 24). Daarmede werd de oprichting van de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers een feit.

Toen ons bestuur nog maar enkele dagen in functie was, zag de regering zich genoodzaakt een beslissing te nemen over een reeds eerder bij haar ingediende aanvraag tot steunverlening ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers ten behoeve van het dagblad Trouw.

De behandeling van deze aanvraag was toen wij benoemd werden reeds in een vergevorderd stadium. Wij waren overigens reeds op de hoogte van het feit dat de regering over deze aanvraag zeer spoedig een beslissing zou nemen, welke procedure in overeenstemming was met de in de eerder besproken motie-Van der Sanden neergelegde wens van de Tweede Kamer. Op 22 oktober 1974 werd het besluit van de regering, dat de B.V. Christelijke Pers een renteloze lening verstrekt zou worden, bekend gemaakt 25).

Ter afsluiting van dit overzicht van de voorgeschiedenis van de oprichting van het Bedrijfsfonds voor de Pers zij nog vermeld dat ons bestuur, na door de minister bij beschikking van 18 oktober 1974 te zijn benoemd, voor de eerste maal in vergadering bijeenkwam op 23 oktober 1974. In onze derde vergadering, op 11 november 1974, werd ons bestuur door de minister geïnstalleerd.

23) A.v., nr. 34.

24) Gepubliceerd in de Ned. Staatscourant van 1 oktober 1974, nr. 190. Deze statuten zullen in het volgende hoofdstuk, samen met de richtlijnen (gepubliceerd in de Ned. Staatscourant van 12 mei 1975, nr. 88), worden besproken; zij zijn als bijlagen bij dit jaarverslag gevoegd (bijlage 1 en 2).

25) Dit aanbod betrof een renteloze lening van f 4 mln. bij toetreding van dit bedrijf tot de Perscombinatie N.V. In de daaraan voorafgaande jaren had, zo is in dit hoofdstuk reeds vermeld, de Christelijke Pers reeds f 7 mln. uit het Bedrijfsfonds aan overbruggingskredieten ontvangen; op deze kredieten was per oktober 1974 f 1,9 mln. afgelost. De resterende f 5,1 mln. werd omgezet in een renteloze lening, zodat in totaal een renteloze lening van f 9,1 mln. ten laste van de middelen van het Bedrijfsfonds voor de Pers werd verstrekt.

Hoofdstuk II.

OPZET, TAKEN EN FINANCIËLE BASIS VAN HET BEDRIJFSFONDS VOOR DE PERS KRACHTENS DE STATUTEN EN MINISTERIËLE RICHTLIJNEN.

De juridische basis van het Bedrijfsfonds voor de Pers wordt gevormd door de in het vorige hoofdstuk genoemde statuten en nadere richtlijnen voor de werkzaamheden van het fonds, welke richtlijnen door de minister zijn vastgesteld bij beschikking van 6 mei 1976.

Krachtens de statuten en de inschrijving in het Centraal Register van Stichtingen is het Bedrijfsfonds voor de Pers een rechtspersoon in de vorm van een stichting, waaraan de volgende algemene taak is opgedragen: Het medewerken aan het verlenen van kredieten met eventueel daaraan te verbinden faciliteiten ten behoeve van dagbladen, nieuwsbladen of opinie-weekbladen. Kredieten worden slechts verstrekt op basis van een project dat uitzicht biedt op een rendabele exploitatie binnen een redelijke periode, indien de continuïteit van de exploitatie van het betrokken blad in gevaar is of kan komen en kredietverlening door handelsbanken, door de Nationale Investeringsbank of op grond van de regeling Bijzondere Financiering niet of niet in voldoende mate mogelijk is.

De huidige juridische regeling is bedoeld als een overgangsregeling in afwachting van de vaststelling van het overheidsbeleid ten aanzien van de massamedia, in casu de pers, aan de hand van de Nota over het Massamedia-beleid. Dat blijkt allereerst uit de statutaire bepaling dat kredieten ten laste van het Bedrijfsfonds ertoe moeten strekken de bestaande pluriformiteit, voor zover die uit hoofde van informatie en opinievorming in een democratische maatschappij van belang is, in stand te houden in afwachting van de vaststelling van het mediabeleid (art. 4, lid 1, van de statuten). Daarnaast wordt het overgangskarakter van deze regeling tot uitdrukking gebracht in de statutaire bepaling, dat de voorwaarden waaronder kredieten met eventuele faciliteiten worden verstrekt kunnen worden gewijzigd na de vaststelling van het voornoemde mediabeleid. Een zodanige wijziging zal evenwel niet de uitvoering van reorganisatieplannen, waarvoor financiële bijstand wordt gegeven, in gevaar mogen brengen (art. 4, lid 2, van de statuten).

A. Bevoegdheden stichtingsbestuur.

Krachtens de statuten heeft ons bestuur de bevoegdheid de ingediende aanvragen tot financiële bijstand aan de in de statuten vermelde criteria voor steunverlening aan persorganen te toetsen; ook heeft ons bestuur tot taak de minister over deze aanvragen te adviseren. Ten behoeve van deze adviestaak wordt over elke aanvraag door een bankinstelling (i.c. de Nationale Investeringsbank) een rapport uitgebracht, waarin de resultaten van een door die bank te houden kredietonderzoek zijn verwerkt. Na ontvangst van het advies van ons bestuur, vergezeld van het bankrapport, komt de minister uiteindelijk de bevoegdheid toe over de desbetreffende kredietaanvraag een beslissing te nemen. In de statuten is aan de adviezen van ons bestuur een zwaarwegend karakter toegekend. De minister is tot publicatie van het advies gehouden, indien zijn beslissing van dat advies afwijkt (art. 8, lid 6 van de statuten). Verder heeft ons bestuur de bevoegdheid uitvoering te geven aan de beslissing van de minister.

B. Bevoegdheden van de minister.

Naast de bevoegdheid tot het vaststellen van nadere richtlijnen voor de werkzaamheden van het Bedrijfsfonds (bijlage 2) en tot het nemen van beslissingen inzake aanvragen tot financiële steunverlening, is de minister krachtens de statuten bevoegd de bestuursleden en de (plv.) secretaris van de stichting te benoemen en te ontslaan (art. 9). Eveneens bezit de minister op grond van de statuten de bevoegdheid de financiële middelen van het Bedrijfsfonds vast te stellen. In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk zal dit aspect nader worden besproken. Wat betreft de benoeming van de bestuursleden geven de statuten en richtlijnen geen speciale regeling, behoudens met betrekking tot het aantal leden (7), de duur van de benoeming (voor een periode van twee jaar) en de herbenoeming der leden. Om een zo onafhankelijk mogelijke positie van ons bestuur te garanderen heeft de minister zijn benoemingsbeleid zodanig opgezet dat de leden geen bestuurlijke, financiële of andere banden hebben met ondernemingen of persorganen, dan wel met organisaties op het gebied van het perswezen. Daarom ook wordt bij de benoeming van bestuursleden tevoren geen overleg gevoerd met bedoelde organisaties; evenmin is voor die organisaties daarbij een bepaald recht van voordracht of aanbeveling gecreëerd.

Het voorgaande laat echter de mogelijkheid voor ons bestuur onverlet, in zijn oordeelsvorming mede kennis te nemen van de opvattingen van ondernemingen, -organen of organisaties op het gebied van het perswezen. Deze mogelijkheid omvat het horen van deskundigen of betrokkenen ingeval er specifieke problemen of belangen bij bepaalde aangelegenheden, waarover het bestuur zich een oordeel tracht te vormen, in het geding zijn. Ook kan ons bestuur studie en onderzoek laten verrichten met behulp waarvan nadere gegevens ten behoeve van de uitoefening van zijn taak kunnen worden verkregen. Ten aanzien van personele belangen die bij kredietaanvragen in het geding kunnen zijn, bestaat er de bepaling die erop gericht is dat deze belangen worden betrokken in de oordeelsvorming over een aanvraag tot financiële steunverlening: elke aanvraag dient n.l. vergezeld te gaan onder meer van een overzicht van de eventuele personele consequenties, die uit een herstructurerings- of reorganisatieproject voortvloeien, alsmede van de schriftelijk vastgelegde visie van de betrokken redactie(s) en ondernemingsraad (raden) (art. 2, lid 1, van de richtlijnen). Overigens zij in aansluiting hierop voor een overzicht van de voorwaarden waaraan steunaanvragen moeten voldoen verwezen naar bijlage 3 bij dit verslag. Deze lijst van voorwaarden, die tevens een overzicht bevat van de procedure voor de behandeling van aanvragen, zal in het volgende hoofdstuk nader worden besproken.

C. Financiële aspecten.

In het vorige hoofdstuk is er reeds op gewezen dat het Bedrijfsfonds voor de Pers eind 1971 voorlopig werd ingesteld naar aanleiding van een daartoe geldende aanbeveling van de Commissie Bedrijfsfonds voor de Pers. Dit geschiedde door de opening van een rekening in de boekhouding van de Regeringscommissaris voor de Omroep.

De regeringscommissaris is sedert dat moment belast met de functies van kassier en administrateur van de gelden van het Bedrijfsfonds. In november 1973 werd hieraan toegevoegd de zorg voor de belegging van de nog niet in de vorm van kredieten aan de pers aangewende gelden van het fonds. Als bankier, belast met de zorg voor het sluiten van kredietovereenkomsten, het uitkeren van toegewezen kredieten, het toezicht op de nakoming van betalingsverplichtingen van kredietnemers en met het innen van aflossingen en rentebetalingen, fungeert de Nationale Investeringsbank te 's-Gravenhage die deze taken in overleg met ons bestuur uitvoert. De functie van de Nationale Investeringsbank is geregeld in de statuten (art. 8, lid 3) en in de beschikking van de minister.

De financiële middelen van het Bedrijfsfonds waren, resp. zijn de volgende:

- dotatie uit de STER-opbrengst die oorspronkelijk bedoeld was ter compensatie van geleden schade als gevolg van de invoering van de etherreclame (eenmalige dotatie in 1972);
- opbrengst van de 5%-opslag op de STER-tarieven (ingevoerd in 1973 voor een periode van 4 jaren);
- bijdragen uit de algemene belastingmiddelen;
- rentebaten uit hoofde van voor rekening en risico van het fonds aan persorganen verstrekte kredieten;
- aflossingen op genoemde kredieten;
- rentebaten uit hoofde van (tijdelijk) belegde middelen van het fonds.

In onderstaande tabel wordt een overzicht van de financiële ontwikkeling van het Bedrijfsfonds gegeven sedert de instelling van het fonds.

Middelen en uitgaven Bedrijfsfonds voor de Pers 1972-1975

Middelen		Uitgaven	
Dotatie uit			
STER-opbrengsten	f 5.300.000,--	Exploitatiekosten ^x	f 180.404,--
5% toeslag STER	f 18.876.000,--	Overheidssteun	
Interest	f 2.846.040,--	B.V. Christelijke Pers	f 9.100.000,--
Stichtings-		Overheidssteun	
kapitaal	f 100,--	B.V. De Tijd	f 1.333.333,--
		Saldo per	
		31 december 1975 ^{xx}	f 16.408.403,--
	<u>f 27.022.140,--</u>		<u>f 27.022.140,--</u>

^x) Hieronder zijn begrepen: beheerskosten, kosten bestuur en secretariaat, kosten onderzoek en afsluitkosten steunverlening

^{xx}) Het restant van de overheidssteun aan De Tijd (f 350.000,--) en een gedeelte van de overheidssteun aan de Haagse Post zijn begin 1976 verstrekt.

Hoofdstuk III.

DE WERKZAAMHEDEN VAN HET BESTUUR VAN DE STICHTING BEDRIJFSFONDS VOOR DE PERS GEDURENDE DE VERSLAGPERIODE.

Gedurende de verslagperiode bracht ons bestuur drie adviezen aan de minister van C.R.M. uit over individuele aanvragen tot financiële steunverlening (bijlagen 4, 5 en 6). Daarnaast adviseerden wij de minister over de statutaire definities van "nieuwsbladen" en "opinieweekbladen" (bijlage 7), alsmede over de Nota Massamediabeleid (bijlage 8).

In het laatstgenoemde advies gaven wij een beschouwing over het in die nota voorgestelde persbeleid, inzoverre ons bestuur daarbij een taak is toegekend. De hoofdlijnen van dit advies komen in dit verslag nog aan de orde. In dit hoofdstuk worden de werkzaamheden van ons bestuur besproken en aan de hand daarvan enkele aspecten van onze taak en bevoegdheden behandeld.

A. Individuele steunverlening ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers.

1. Overzicht van de behandeling van aanvragen voor financiële bijstand.

Bij de aanvang van onze werkzaamheden, in oktober 1974, legde de minister ons bestuur drie aanvragen tot financiële bijstand voor met het verzoek hem daarover van advies te dienen. Deze aanvragen waren afkomstig van de opinieweekbladen Haagse Post, de Groene Amsterdammer en De Nieuwe Linie. Na bestudering van elk van deze aanvragen afzonderlijk kwamen wij tot de conclusie dat het wegens de concurrentieverhoudingen op de opinieweekbladenmarkt van belang was de drie aanvragen in relatie tot elkaar te behandelen. Rekening houdend met de relatief hoge uitgaven voor de werving van lezers die door twee van de bladen waren begroot, zou financiële overheidssteun aan deze bladen de concurrentieverhoudingen kunnen verstoren. Deze bladen zouden dan extra financiële mogelijkheden voor hun lezerswerving verkrijgen, waardoor de concurrentie op dit terrein met behulp van overheidsgeld verder zou worden verscherpt en de wervingsbudgetten van de andere bladen zouden kunnen worden opgeschroefd.

Wij zagen ons genoodzaakt te besluiten de aanvraag voor de Haagse Post met enige voorrang te behandelen, gelet op het voornemen van de voormalige uitgever de exploitatie van het blad te beëindigen.

Bij de behandeling van deze aanvraag hebben wij niettemin de belangen van De Groene en De Nieuwe Linie voortdurend in het oog gehouden, zoals verderop in dit hoofdstuk nog zal blijken.

In ons advies van 18 december 1974 stelden wij de minister voor de aanvraag van de Haagse Post te honoreren. De minister stemde met dit advies in, zodat aan de Haagse Post een krediet van f 1,8 mln tegen een vaste rente van 9% ter beschikking kon worden gesteld.

Gedurende de eerste drie jaar van de looptijd van het fondskrediet zou de verschuldigde rente worden kwijtgescholden en voor de terugbetaling van het krediet met rente werd een termijn van 10 jaar gesteld. Deze termijn gaat in na de eerste zes jaar van de looptijd van het krediet (zie bijlage 4).

De minister verklaarde zich enkele maanden later ook akkoord met ons advies van 21 maart 1975 de Groene Amsterdammer een renteloos krediet van f 330.000,-- aan te bieden. Dit krediet zou het blad na een vijfjarige dispositieperiode moeten terugbetalen indien en naar de mate waarin de geprognostiseerde groei van de betaalde oplage zou worden gehaald (zie bijlage 5). De minister stemde voorts in met ons voorstel in ons advies van 15 april 1975, de aanvraag van De Nieuwe Linie af te wijzen (zie bijlage 6).

Drie aanvragen die bij ons medio 1975 werden ingediend, hadden wij aan het einde van de verslagperiode nog in behandeling, t.w. van Het Nieuwsblad te Hoogezand-Sappemeer ²⁶⁾, van het Nieuw Israëlietisch Weekblad ²⁷⁾ en een nieuwe aanvraag van De Nieuwe Linie voor een overbruggingskrediet tot aan het tijdstip waarop het mediabeleid zoals is voorgesteld in de Nota Massamediabeleid in werking treedt ²⁸⁾.

2. Afwikkeling gehonoreerde aanvragen.

De twee in deze verslagperiode toegewezen kredieten, t.w. voor de Haagse Post en voor de Groene Amsterdammer, werden enigszins tot onze verbazing door de aanvragers zelf niet met dezelfde spoed afgewikkeld als wij bij de voorbereiding van onze adviezen over deze aanvragen hadden betracht. Op 18 december 1974, enkele maanden nadat wij als bestuur geïnstalleerd waren, brachten wij aan de minister al advies uit over de aanvraag van de Haagse Post. Nog diezelfde dag besliste de minister conform ons advies. Daarna heeft het meer dan een jaar geduurd, tot januari 1976, voordat de Haagse Post aan de voorwaarden, die aan de kredietverlening waren verbonden, had voldaan en tot beschikbaarstelling van een gedeelte van het krediet kon worden overgegaan. Volgens mededelingen van de directie van de Haagse Post waren het vooral problemen bij de overgang van de Haagse Post van de voormalige naar de nieuwe uitgever, die tot deze vertraging aanleiding hadden gegeven. Met de Groene Amsterdammer hadden wij vrijwel eenzelfde ervaring. Terwijl de minister ons per brief van 14 mei 1975 had medegedeeld met ons advies over de aanvraag van de Groene Amsterdammer tot financiële steunverlening akkoord te gaan, kwam het in dit verslagjaar niet tot ondertekening van de kredietofferte, die overeenkomstig ons advies was opgesteld. De reden hiervan lag in het feit dat, ofschoon de Groene aanvankelijk het kredietaanbod van de minister had aanvaard, zij later bij de uitwerking van de kredietofferte aanvullingen en wijzigingen voorstelde die niet met het kredietaanbod in overeenstemming waren ²⁹⁾.

²⁶⁾ Begin oktober 1976 ging Het Nieuwsblad in eigendom over naar drukkerij Ebel Noorman te Groningen. Het Nieuwsblad zou daarbij als zelfstandig persorgaan blijven bestaan.

²⁷⁾ Op 16 augustus 1976 brachten wij over de aanvraag van het Nieuw Israëlietisch Weekblad advies uit aan de minister. Hierop zal in het volgende jaarverslag worden teruggekomen.

²⁸⁾ Eind mei 1976 werd deze nieuwe aanvraag door De Nieuwe Linie ingetrokken.

²⁹⁾ Per brief van 23 februari 1976 deelde de directie van de Groene ons mede, dat zij had besloten voorshands niet over te gaan tot uitvoering van het project waarin de uitbreiding van het aantal redactionele pagina's van het blad was voorzien. Daarmede verviel het aanbod dat namens ons bestuur door de Nationale Investeringsbank aan de Groene

B. Enige interpretaties van het bestuur bij het uitvoeren van zijn taken krachtens de huidige juridische regeling.

In de verslagperiode heeft ons bestuur bij het uitvoeren van de werkzaamheden die ons krachtens de huidige statuten en richtlijnen zijn opgedragen, reeds een eerste interpretatie van deze juridische regeling ontwikkeld. In het navolgende deel van dit hoofdstuk zal deze interpretatie per onderwerp worden toegelicht.

1. Lijst van voorwaarden voor kredietaanvragen.

Ten behoeve van aanvragers van financiële bijstand ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers heeft ons bestuur een lijst vervaardigd, waarin een overzicht wordt gegeven van de voorwaarden waaraan kredietaanvragen moeten voldoen. Deze lijst, gevoegd als bijlage 3 bij dit verslag, werd samengesteld aan de hand van de voorwaarden voor steunverlening uit het fonds, zoals deze zijn omschreven in de statuten en richtlijnen van het Bedrijfsfonds.

Tevens bevat deze lijst een overzicht van de bescheiden en gegevens die bij kredietaanvragen dienen te worden gevoegd teneinde ons bestuur in staat te stellen te beslissen of de betreffende aanvraag in behandeling kan worden genomen en, indien zulks het geval is, om een zorgvuldige behandeling van de aanvraag te bevorderen. Uiteraard blijven de ingediende aanvraag en de daarbij overgelegde stukken binnen de vertrouwelijke sfeer van het bestuur van het Bedrijfsfonds en van de Nationale Investeringsbank die elke in behandeling genomen aanvraag op haar bedrijfs-economische aspecten onderzoekt. In die gevallen waarin het ons gewenst voorkomt tevens advies over een aanvraag bij andere instanties dan de Nationale Investeringsbank in te winnen, hebben wij ons voorgenomen de aanvrager daarvoor toestemming te vragen. Tenslotte zij hier nog vermeld dat de lijst van voorwaarden eveneens een overzicht bevat van de procedure voor de behandeling van kredietaanvragen die krachtens de juridische regeling vereist is.

2. Procedure bij het uitbrengen van adviezen over kredietaanvragen.

In het hiervoor genoemde overzicht van de procedure voor de behandeling van kredietaanvragen staat vermeld dat, zodra het rapport van de bank over een aanvraag beschikbaar is en wij een eventueel door onszelf ingesteld onderzoek hebben afgerond, wij op grond daarvan advies aan de minister uitbrengen. De minister neemt na ontvangst van ons advies een beslissing. In de statuten staat dat de beslissing van de minister en de motivering daarvan zonder vermelding van vertrouwelijke gegevens worden gepubliceerd. Wanneer de beslissing van de minister van ons advies afwijkt, dient volgens de statuten ook ons advies volledig openbaar gemaakt te worden. In de praktijk is de procedure echter steeds zo geweest dat met de beslissing van de minister ons advies op te volgen, dat advies tevens werd gepubliceerd.

In gevallen waarin echter tot afwijzing van een verzoek om steunverlening wordt besloten, zou deze procedure onnodig schade kunnen berokkenen aan de belangen van de aanvrager.

Daarom hebben wij besloten de volgende (voorlopige) procedure te volgen. Wanneer wij de minister over een aanvraag negatief zouden moeten adviseren, stellen wij eerst de aanvrager van ons standpunt in kennis, ten einde hem in de gelegenheid te stellen zijn aanvraag in te trekken. Wanneer de aanvraag wordt ingetrokken brengen wij geen advies aan de minister uit zodat publiciteit achterwege blijft ³⁰⁾.

Wanneer de minister over een aanvraag een positieve beslissing heeft genomen, geven wij daaraan uitvoering door de Nationale Investeringsbank te verzoeken een kredietovereenkomst conform de beslissing van de minister te ontwerpen. Deze overeenkomst behoeft onze goedkeuring. Tenslotte kan een aangeboden krediet eerst beschikbaar worden gesteld indien de aanvrager aan alle voorwaarden van de kredietovereenkomst heeft voldaan.

3. De statutaire definities van nieuwsbladen en opinieweekbladen.

De definities van dagbladen, nieuwsbladen en opinieweekbladen, opgenomen in art. 2, lid 2, van de statuten, vormen een van de criteria ter beoordeling van de vraag of een aanvraag tot financiële steunverlening in behandeling kan worden genomen. Bij het interpreteren van de statutaire omschrijving van de begrippen nieuwsbladen en opinieweekbladen zijn wij evenwel tot de conclusie gekomen dat deze definities nader onderzoek verdienen. De huidige, vastomlijnde definities laten naar onze mening namelijk te weinig ruimte voor steun aan persorganen die vanuit een oogpunt van informatievoorziening en opinievorming gelijk te stellen zijn aan bladen die tot een van de in de statuten genoemde categorieën behoren. Bij een strikte interpretatie van de gegeven definities zouden steunaanvragen van bedoeld soort persorganen niet voor behandeling in aanmerking komen, hetgeen naar onze mening redelijkerwijs niet in overeenstemming is met het doel van het Bedrijfsfonds, nl. behoud of waar mogelijk uitbreiding van het qua informatievoorziening en opinievorming pluriforme patroon van de pers. Met het oog op deze functie van het Bedrijfsfonds hebben wij ons gezet aan de voorbereiding van een onderzoek aan de hand waarvan wij meer inzicht willen verkrijgen in de categorieën van persorganen die uit een oogpunt van pluriformiteit van de pers in beginsel onder de werking van het Bedrijfsfonds zouden kunnen vallen. Tevens beogen wij daarmee tot een scherpe definiëring van eventueel nieuwe categorieën te komen.

Vooruitlopend op dit onderzoek hebben wij een voorlopige interpretatie van de huidige definitie van nieuwsbladen en van opinieweekbladen ontworpen en deze in een brief van 26 augustus 1975 aan de minister voorgelegd (zie bijlage 7). Deze heeft inmiddels met ons voorstel ingestemd. Onze voorlopige interpretatie is gericht op bladen die bij een enge interpretatie van de statutaire definities om formele redenen niet voor steun uit het Bedrijfsfonds in aanmerking kunnen komen maar gezien hun aard en inhoud aan nieuwsbladen en opinieweekbladen gelijk te stellen zijn.

³⁰⁾ Toen bij de behandeling van de eerste aanvraag van De Nieuwe Linie deze procedure werd gevolgd, gaf de Directie van dit blad de wens te kennen de aanvraag te handhaven. Daarop hebben wij ons advies aan de minister uitgebracht (bijlage 6).

Het beoordelen van de vraag of bepaalde persorganen voldoen aan de in deze voorlopige interpretatie omschreven elementen kan geschieden met behulp van methoden en technieken die bij media-onderzoek worden gehanteerd, zoals de methode van de inhoudsanalyse.

4. Voorwaarden voor financiële steunverlening ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers.

Eerder werd al opgemerkt dat steunverlening ten laste van het Bedrijfsfonds een specifiek doel dient, nl. instandhouding van de pluriformiteit van de pers, voorzover deze uit een oogpunt van informatievoorziening en opinievorming van belang is. Dit betekent ook, dat het verlenen van financiële steun - door de effecten daarvan voor andere persorganen - de pluriformiteit niet in gevaar mag brengen.

Met deze tweezijdige eis op de voorgrond is aan de aanvragen tot steunverlening en aan de behandeling daarvan een aantal voorwaarden gesteld. Allereerst is een korte publikatie over een binnengekomen aanvraag voorgeschreven, teneinde het mogelijk te maken dat vertegenwoordigers van andere persorganen die bij de aanvragen rechtstreeks belang kunnen hebben hun zienswijze bij ons bestuur kenbaar maken. Overigens let ons bestuur zelf op mogelijke effecten die van steunverlening op de bestaande marktsituatie kunnen uitgaan. Verder in dit hoofdstuk zal in het kort vermeld worden hoe wij in een bepaald geval, nl. toen tot steunverlening aan een opinieweekblad werd geadviseerd, hebben getracht eventuele marktversturende effecten tegen te gaan.

Het specifieke doel van steunverlening ten laste van het Bedrijfsfonds stelt, als gezegd, ook voorwaarden aan de aanvrager zelf. In art. 5, lid 2, van de statuten is bepaald dat kredieten slechts mogen worden verstrekt "op basis van een door de verantwoordelijke uitgever ingediend en door het bestuur van de stichting aanvaard project, dat uitzicht biedt op een rendabele exploitatie binnen een redelijke periode". Deze voorwaarde is noodzakelijk, omdat ten laste van het Bedrijfsfonds geen subsidies voor exploitatiekortingen worden verstrekt, maar slechts kredieten die ertoe dienen het project tot een rendabele exploitatie te brengen en die na verloop van tijd met rente terugbetaald dienen te worden. Daarbij wordt met het criterium van een rendabele exploitatie beoogd de continuïteit van de exploitatie te bewerkstelligen, de terugbetaling van het krediet te waarborgen en vooral ook om mogelijke concurrentievervalsing te voorkomen. Verder moet uit een aanvraag blijken dat een blad, waarvoor financiële steun wordt gevraagd, als zelfstandige redactionele eenheid blijft voortbestaan. Daartoe dient de voorwaarde van het redactiestatuut, bedoeld als een overeenkomst tussen de directie en de redactie van een blad waarin de rechten en plichten van elk afzonderlijk en ten opzichte van elkaar zijn vastgelegd.

Verder vinden wij het vanzelfsprekend dat, wil een project met succes kunnen worden uitgevoerd, het de goedkeuring heeft van de direct betrokkenen bij de vervaardiging van het persorgaan, waarvoor financiële steun wordt gevraagd. Daarom is de voorwaarde gesteld dat het standpunt dat de betrokkenen over een project innemen ons ter kennis wordt gebracht in de vorm van een of meerdere schriftelijk vastgelegde visie(s) van de betrokken redactie(s) en ondernemingsraad (raden).

Het project op grond waarvan financiële steun voor een persorgaan wordt aangevraagd dient betrekking te hebben op een herstructurering of reorganisatie van de exploitatie van het betreffende persorgaan. In de presentatie van een dergelijk project moeten de veranderingen in de exploitatie worden beschreven en de consequenties daarvan in kosten en opbrengsten worden vertaald. Ook dient een inzicht te worden gegeven in eventuele veranderingen op het gebied van de beheersvorm en van de personele bezetting, de oplage en de verspreiding van het betreffende persorgaan. Voor wat de financieel-economische aspecten betreft moeten prognoses worden overgelegd over de rentabiliteit van de exploitatie van het blad als economische eenheid en over de ondernemingen die eventueel bij het project zijn betrokken. Op deze wijze dienen ons bestuur en de bank die het economisch onderzoek instellen inzicht te krijgen in de vraag op welke wijze en binnen welke termijn tot herstel van een rendabele exploitatie kan worden gekomen, waartoe het gevraagde kredietbedrag dient en op welke wijze is voorzien in aflossing en rentebetaling.

5. Aard en vorm van financiële bijstand ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers.

Krachtens de huidige statuten kunnen ten laste van het Bedrijfsfonds kredieten en eventueel daaraan te verbinden kredietfaciliteiten worden verleend (art. 3, lid 2). Bij aanvragen voor kredietverlening dient echter allereerst te worden vastgesteld of kredietverlening door handelsbanken, door de Nationale Investeringsbank of op grond van de regeling Bijzondere Financiering (in voldoende mate) mogelijk is. De mogelijkheden tot het verlenen van kredietfaciliteiten kunnen de volgende zijn: een gunstige dispositieregeling, uitstel van terugbetaling van de hoofdsom gedurende een bepaald aantal jaren, een gunstige spreiding van de terugbetaling van het krediet, kwijtschelding of opschorting van renteverplichtingen, of een lager rentepercentage dan de geldende rente op de obligatiemarkt. De Bedrijfsfondskredieten worden niet verleend in de vorm van een financiële verliescompensatie, maar worden uitsluitend verstrekt als lening die in de exploitatie moet worden aangewend ter (mede) financiering van een project.

In de verslagperiode hebben wij geconstateerd dat het wenselijk kan zijn in bepaalde gevallen aan herstructurerings- of reorganisatieprojecten financiële bijdragen te geven in de vorm van een subsidie (eventueel in combinatie met een krediet). Krachtens de huidige statuten behoort subsidieverlening thans niet tot de mogelijkheden. Subsidie valt echter te overwegen b.v. wanneer hoge aanloopkosten moeten worden gemaakt voor de uitvoering van een project, dat op zichzelf uitzicht op rentabiliteit biedt. Hoge aanloopkosten kunnen, indien deze niet gefinancierd worden binnen een kapitaalkrachtige onderneming, de uitvoering van een nieuw project belemmeren. Ook achten wij subsidieverlening denkbaar voor exploitaties die door hun beperkte omvang, door hun relatief lage honorering van hun medewerkers of door andere omstandigheden afwijken van wat overeenkomstig de gangbare rentabiliteitsnormen als gebruikelijk wordt beschouwd. Voor dit soort van exploitaties biedt kredietverlening met een plicht tot aflossing en rentebetaling niet altijd uitkomst.

In het geval van de Groene Amsterdammer adviseerden wij, zoals uit het voorgaande is gebleken, weliswaar tot kredietverlening, maar met het oog op de karakteristieke bedrijfsvoering van dat blad merkten wij op dat, indien uit het Bedrijfsfonds door statutenwijziging - die wij bevorderd zouden willen zien - subsidie zou kunnen worden verleend, wij de aan de Groene aangeboden kredietverlening in het licht van die nieuwe mogelijkheid opnieuw zouden bezien.

6. Mogelijke invloeden van financiële steunverlening uit het Bedrijfsfonds op concurrentieverhoudingen tussen persorganen i.c. tussen opinieweekbladen.

Ons bestuur heeft zijn eerste werkzaamheden gewijd aan de behandeling van een drietal steunaanvragen die ons uit de sector van de opinieweekbladen waren voorgelegd. Deze sector heeft dan ook gedurende de verslagperiode vooral onze aandacht gekregen. Een bestudering van de marktpositie van opinieweekbladen bracht ons tot de veronderstelling dat deze markt wordt beheerst door een beweeglijk patroon van lezers van bepaalde opinieweekbladen. Terwijl enerzijds betrekkelijk veel lezers besluiten tot een abonnement op een opinieweekblad zijn er anderzijds betrekkelijk velen die hun abonnement opzeggen en geen nieuw abonnement op een ander opinieweekblad nemen. Daarnaast wisselt het abonneestbestand van opinieweekbladen onderling blijkbaar nogal snel in die zin, dat lezers hun abonnement op het ene opinieweekblad opzeggen en zich vervolgens abonneren op een ander opinieweekblad. Deze veronderstelling werd bevestigd door gegevens over de ontwikkeling van de betaalde oplage van de opinieweekbladen gezamenlijk, waaruit blijkt dat de totale oplage over de periode 1969/1970-1973 slechts in geringe mate is toegenomen. Niettemin achtten wij het op grond van cijfermateriaal aannemelijk dat sommige opinieweekbladen hun marktpotentieel nog niet ten volle hadden benut en dat er dus nog groeimogelijkheden zouden zijn.

Onze veronderstelling over de groeimogelijkheden van bepaalde bladen leidde tot de vraag in hoeverre de groei van een blad ten koste zou kunnen gaan van die van een of meerdere andere bladen. Ter beantwoording van deze vraag, die wij van essentieel belang achtten voor de beoordeling van individuele steunaanvragen uit deze sector, hebben wij een beperkt statistisch onderzoek laten instellen naar de concurrentieverhoudingen tussen opinieweekbladen ³¹⁾.

Bij dat onderzoek werd de veronderstelling dat de "concurrentie" het grootst is waar de lezersbestanden van bladen elkaar overlappen, als uitgangspunt genomen. Door middel van dit onderzoek werd vastgesteld dat de onderlinge dublures van de lezersbestanden van Vrij Nederland, Haagse Post, de Groene Amsterdammer en De Nieuwe Linie verhoudingsgewijs veel groter zijn dan die van deze bladen gezamenlijk ten opzichte van zowel Elseviers Magazine als Accent.

Uit deze verschillen hebben wij afgeleid dat binnen de totale markt van opinieweekbladen van twee min of meer gescheiden deelmarkten kan worden gesproken.

³¹⁾ Het opinieweekblad De Tijd was niet in dit onderzoek betrokken.

De hierboven geschetste marktverkenning gaf ons aanleiding de conclusie te trekken, dat steunverlening aan bepaalde opinieweekbladen repercussies zou hebben voor de marktpositie van andere opinieweekbladen, met name waar de betreffende bladen zich op hetzelfde segment van de lezersmarkt richten. Indien de lezerswerving door de Haagse Post, de Groene en De Nieuwe Linie, op efficiënte wijze zou worden uitgevoerd, verondersteld althans dat hun aanvragen zouden worden gehonoreerd, zouden de verwachte groeimogelijkheden van deze bladen kunnen worden benut. Maar steunverlening aan elk van hen kon daarnaast betekenen dat de bladen de beschikking zouden krijgen over ruimere acquisitiebudgetten, als gevolg waarvan het nettoresultaat van verhoogde wervingsactiviteiten in geen verhouding zou staan tot de kosten en aldus het uitzicht op een rendabele exploitatie - als grondslag voor steunverlening uit het Bedrijfsfonds - weer teniet zou worden gedaan.

Dit risico trachtten wij te beperken door het initiatief te nemen tot inschakeling van een - van de opinieweekbladen en van ons bestuur onafhankelijke - vertrouwensman, die de oprichting zou moeten bevorderen van een overleggroep van de opinieweekbladen Haagse Post, Nieuwe Linie, de Groene en Vrij Nederland. Daarnaast werden er aan de inmiddels toegekende financiële steunverlening aan de Haagse Post voorwaarden verbonden om het gevaar van opdrijving van acquisitiekosten als gevolg van overheidssteun zo klein mogelijk te maken. Met ons initiatief tot inschakeling van een vertrouwensman voor de oprichting van een overleggroep tussen genoemde opinieweekbladen beoogden wij allereerst een onderzoek op gang te brengen naar de mogelijkheden tot samenwerking tussen deze bladen. Wij verwachtten bovendien dat deze overleggroep zou kunnen komen tot bindende afspraken en samenwerkingsvormen. Wij hebben daarbij nimmer het oog gehad op andere dan sectorgewijze samenwerking tussen deze bladen; de zelfstandigheid van de betrokken ondernemingen en van hun opinieweekbladen als journalistieke producten stelden wij van het begin af aan als voorwaarden voorop. De gebieden waarop vrijwillige samenwerking tot stand zou kunnen komen waren in het bijzonder de lezerswerving, de losnummerverkoop, de advertentiewerving, de technische produktie en de distributie. Daarmee beoogden wij niet alleen te bereiken dat de betrokken bladen tot beheersing van de ontwikkeling van de budgetten voor de lezerswerving zouden komen, maar ook dat afspraken tot kostenbesparingen en tot een betere benutting van het marktpotentieel zouden leiden.

De besprekingen in de overleggroep, aldus rapporteerde de vertrouwensman, werden over het algemeen gekenmerkt door de bereidheid van de betrokken opinieweekbladen op bepaalde gebieden tot samenwerking of tot afspraken te komen. Eind 1975 waren de mogelijkheden daartoe onderzocht. Bindende afspraken en samenwerkingsverbanden werden in de verslagperiode echter niet tot stand gebracht, al kan wel geconstateerd worden dat in die tijd door het onderlinge contact tussen de betrokken opinieweekbladen excessen op het gebied van de lezerswerving niet alleen achterwege bleven, maar dat zij zich ook enkele keren gezamenlijk in advertenties naar buiten presenteerden ³²⁾.

³²⁾ Medio april 1976 besloten wij onze bemoeienis met dit overleg te beëindigen. Daarmee kwam tevens een einde aan de werkzaamheden die de vertrouwensman ten behoeve van dit overleg voor het Bedrijfsfonds had verricht. Ons besluit vloeiende voort uit de verwachting, dat het overleg in de toekomst niet tot bindende afspraken en samenwerkingsvormen inzake de exploitatie zou leiden.

Hoofdstuk IV.

ASPECTEN VAN DE TOEKOMSTIGE BESTUURSTAKEN, VOORGESTELD IN DE NOTA MASSAMEDIABELEID.

A. Voorwaardenbeleid voor de pers.

In de loop van de verslagperiode, op 18 maart 1975, zond de minister een nota van de regering over het massamediabeleid aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In deze nota wordt een schets gegeven van het politieke beleid op middellange termijn ten aanzien van de massamedia, pers en omroep. Aan de hand van de uitkomsten van het parlementaire debat en van adviezen van verschillende adviescolleges en van andere betrokkenen in de mediasector zal een definitief massamediabeleid worden vastgesteld.

Om een bijdrage te leveren aan de meningsvorming over het massamediabeleid brachten wij op 7 oktober 1975 over deze nota een advies aan de minister uit (bijlage 8) dat vooral betrekking heeft op die voorgestelde persmaatregelen, waarbij ons bestuur een rol wordt toegekend. Onze beschouwingen waren van voorlopige aard omdat wij een aantal onderdelen van de persvraagstukken door studie en onderzoek verder wilden uitdiepen. Een belangrijk deel van de economische problematiek van de pers, zo luidt de kern van ons advies, kan tot oplossing worden gebracht door het stellen van voorwaarden en regels voor de ordening van de markt van persorganen, zodanig dat een voortdurende afstemming van het aanbod op de vraag in die markt zoveel mogelijk wordt gerealiseerd en aldus een ruime verscheidenheid van informatie en opinies via de pers tot uitdrukking zou kunnen komen. Uitgaande van het principe van de marktordening zouden beleidsmaatregelen getroffen dienen te worden die tot doel hebben:

- het handhaven van de onafhankelijkheid van de pers;
- het verminderen van de verschillen in economische voorwaarden waaronder de persorganen als geestelijk produkt aan de onderlinge concurrentie deelnemen;
- het verruimen van toetredingsmogelijkheden tot de markt van aanbieders van persorganen.

Naar hun aard en werking zouden de maatregelen waarop wij met een voorwaardenbeleid doelen, kunnen worden onderscheiden in ongedifferentieerd generieke, gericht generieke en gerichte maatregelen. Binnen het uitgangspunt van de marktordening meenden wij voorshands de voorkeur te moeten geven aan gericht generieke maatregelen boven ongedifferentieerd generieke. De eerstgenoemde maatregelen hebben een algemene gelding, maar kunnen door hun gerichte werking bijdragen aan een vermindering van de ongelijkheid in de concurrentievoorwaarden, waaronder de exploitatie van persorganen geschiedt. De mogelijkheid van het treffen van ongedifferentieerd generieke maatregelen zouden wij niet willen uitsluiten, voor die gevallen waarin zou blijken dat het merendeel der bladen in een verliesgevende positie komt te verkeren.

Maar wij voegden hieraan toe dat dit soort van maatregelen eerst dan voor eventuele toepassing in aanmerking zou dienen te komen, indien de economische voorwaarden waaronder de persorganen als journalistiek produkt aan de concurrentie deelnemen, tot een zover mogelijk gelijk niveau zijn teruggebracht 33).

Teneinde te kunnen adviseren over het te voeren voorwaardenbeleid voor de pers deelden wij de minister ons voornemen mee onze aandacht te richten op het waarnemen en analyseren van de economische positie, waarin de persorganen zich bevinden en van de ontwikkelingen die zich daarin voordoen. De informatie hierover zou kunnen worden verkregen door middel van deelonderzoeken die in de tijd op elkaar volgen en wat hun probleemstelling betreft op elkaar zijn afgestemd. Aan dergelijke onderzoeken geven wij vooralsnog onze voorkeur boven een meeromvattend en daardoor wellicht globaler structuuronderzoek.

In het kader van een voorwaardenbeleid zou ook aandacht moeten worden geschonken aan de vraag of de overheid maatregelen moet treffen opdat het aanbod van informatie via persorganen zoveel mogelijk in overeenstemming zal zijn met de voortdurend veranderende vraag. Het voorwaardenbeleid dat de overheid naar onze mening op het gebied van de pers zou moeten gaan voeren om de verscheidenheid van de informatievoorziening en opinievorming te kunnen waarborgen, dient evenwel niet uitsluitend financiële steunmaatregelen te omvatten. In dit verband merkten wij in de eerste plaats op het van belang te achten dat de ontwikkeling van nieuwe(re) produktie- en exploitatietechnieken nauwlettend wordt gevolgd, met name die technische ontwikkelingen die een sluitende exploitatie van persorganen met een kleinere oplage mogelijk maken. Op het moment waarop de tekst van dit jaarverslag werd vastgesteld beraadslaagden wij nog over de aanpak van een onderzoek naar de perspectieven voor de produktie en exploitatie van de qua oplage kleinere persorganen in het licht van de technische ontwikkelingen. Daarnaast wezen wij erop dat de verscheidenheid van de pers niet met financiële maatregelen is veilig te stellen gelet op het feit dat onder alle economische omstandigheden fusies in de pers mogelijk blijven. Daarom dient het persbeleid eveneens te voorzien in de mogelijkheid die fusie- en concentratievorming tegen te gaan, die afbreuk doet aan de verscheidenheid van de pers. Daarom hebben wij in ons advies over de Medianota het belang van een nader onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van een fusiecontrole-regeling voor het perswezen onderstreept.

B. Toekomstige taken van het Bedrijfsfonds voor de Pers.

In de Medianota wordt het Bedrijfsfonds aangemerkt als een van de hoekstenen van het persbeleid.

33) In het Jaarverslag van de Vereniging De Nederlandse Dagbladpers over 1975 werd op pag. 12 vermeld dat ook ons bestuur algemene maatregelen, gericht op een gezond economisch klimaat voor de gehele bedrijfstak "noodzakelijk" acht. Deze weergave van ons standpunt doet geen recht aan de genuanceerde overwegingen die in ons advies zijn opgenomen.

Volgens de Medianota zullen in de toekomst tot het arbeidsterrein van het Bedrijfsfonds gaan behoren:

- kredietverlening, met eventueel daaraan te verbinden faciliteiten, aan projecten die binnen een redelijke periode uitzicht bieden op een rendabele exploitatie;
- het geven van een aanloopsubsidie gedurende een bepaalde periode aan nieuwe persorganen, eventueel gevolgd door kredietverlening aan het nieuwe project, dat mede daardoor tot een rendabele exploitatie gebracht zou kunnen worden;
- financiële steun à fonds perdu voor bijzondere doeleinden, zoals een (eenmalige) reorganisatie van een blad (onderneming) om een sluitende exploitatie mogelijk te maken (bv. de kosten van organisatie-onderzoek en de kosten die ter realisering van een organisatieplan gemaakt moeten worden);
- het leveren van een bijdrage aan de oprichting van nieuwe of de herstructurering van bestaande technische produktie-eenheden voor meerdere bladen tezamen en ook aan, eventueel met deze eenheden verbonden, centrale distributie-apparaten en gecombineerde diensten voor administratie en advertentie-acquisitie.

In ons advies over de Medianota deelden wij de minister mede in te stemmen met de eerste drie opdrachten. Omdat wij de reikwijdte en doelmatigheid van de vierde opdracht op dat moment nog niet konden overzien, hielden wij deze nog in beraad. Over de resultaten van dit beraad zullen wij de minister te zijner tijd inlichten.

Ofschoon de hierboven genoemde toekomstige taken van het Bedrijfsfonds een strekking hebben die ruimer is dan de huidige, is hierin toch de rentabiliteitseis gehandhaafd. Zoals in het voorgaande hoofdstuk reeds is gebleken, stemmen wij met het handhaven van deze eis in het algemeen in. Wij onderschrijven de overweging tot het handhaven van die eis, nl. dat voorkomen moet worden dat kredieten dan wel aanloop- of reorganisatiesubsidies worden verleend aan structureel verliesgevende exploitaties, waardoor weer nieuwe steunaanvragen kunnen worden uitgelokt. Wij signaleerden in ons advies over de Medianota echter ook dat er gevallen kunnen zijn, waarin men zich kan afvragen of de rentabiliteitseis zich wel verdraagt met het doel van het persbeleid: het waarborgen van de verscheidenheid in de nieuws- en informatievoorziening en opinievorming. Een zodanig geval zou zich bv. kunnen voordoen, indien persorganen met een gelijkblijvende of groeiende oplage toch in een permanente verliesgevende situatie belanden en daardoor gevaar lopen te verdwijnen. Hoewel geen algemene gedragsregel voor dergelijke gevallen voorhanden is en wij in de verslagperiode daarmee ook geen ervaring hebben opgedaan, meenden wij in ons advies een omschrijving te moeten geven van onze taak in dit verband. Vooropgesteld het doel om tot een gezonde exploitatiebasis te komen, zouden wij het in dergelijke gevallen tot onze taak rekenen mogelijkheden tot herstructurering of reorganisatie met behoud van de redactionele zelfstandigheid van het (de) betrokken blad(en) te onderzoeken en waar dat mogelijk is te bevorderen.

Daarbij gaat evenwel niet alleen onze aandacht uit naar oplossingsmogelijkheden in de vorm van schaalvergrotingen, doch ook zullen wij in voor komende gevallen mogelijkheden voor kleinere produktie-eenheden in onze beschouwingen betrekken.

C. Compensatieregelingen.

De regering presenteerde in de Medianota voorstellen voor steunmaatregelen voor dagbladen en opinieweekbladen. De voorgestelde regelingen betreffen enerzijds een advertentiecompensatie voor dagbladen en anderzijds een op bepaalde kostenelementen gebaseerde compensatie voor opinieweekbladen. Voor het uitwerken en uitvoeren van de twee regelingen is ons bestuur om medewerking gevraagd.

Zoals wij in ons advies over de Medianota mededeelden, hebben wij aan dat verzoek gevolg gegeven. Tevens gaven wij ons eerste commentaar op de voorgestelde regelingen, uitgaande van onze hierboven besproken opvatting over een voorwaardenbeleid voor de pers.

Daarbij vermeldde wij het voornemen te hebben eerst de veronderstellingen die aan de voorstellen ten grondslag liggen en die in de Medianota zijn omschreven, op hun geldigheid te laten toetsen. Daarna zal het onderzoek dan kunnen worden gericht op de vraag of en op welke wijze de regelingen in formules kunnen worden vastgelegd en in de praktijk worden geëffectueerd. In dit onderzoek zal ook aandacht worden besteed aan principiële vragen, zoals de noodzaak dan wel wenselijkheid van andere steunmaatregelen voor een of meer categorieën van persorganen en de mogelijkheden voor een doelmatige toepassing daarvan. Verder stellen wij ons voor, zo merkten wij in ons advies op, de factor van de distributiekosten van persorganen in het onderzoek te betrekken, ten einde na te gaan of deze factor van invloed is op de onderlinge marktverhoudingen en om in verband daarmee te bepalen of steunverlening in deze sfeer wenselijk dan wel noodzakelijk is. Wellicht zou een dergelijke steun gekoppeld kunnen worden aan een beleid tot stimulering van een gehele of gedeeltelijke herstructurering van het distributiestelsel. De noodzaak van een herstructurering op dit gebied neemt toe naarmate de organisatievorm van het distributiestelsel, via vaste verkooppunten bijvoorbeeld, het functioneren van de aanbiedersmarkt beïnvloedt en de mogelijkheden van het toetreden van nieuwe persorganen tot die markt beperkt. Gelet op dit gevaar onderstreepten wij overigens de wens nader onderzoek te laten verrichten naar de organisatievorm en het functioneren van het distributiesysteem voor kranten en tijdschriften en naar de vraag of ontkoppeling van de relatie tussen produktie en verspreiding van persorganen uit een oogpunt van verscheidenheid van informatievoorziening en opinievorming via de pers, gewenst is.

Een dergelijk onderzoek zou wellicht kunnen worden ingepast in een studie naar een fusiecontroleregeling, waarvan de wenselijkheid hierboven is besproken.

Omdat over de nieuwsbladsector nog weinig gegevens betreffende de marktverhoudingen in deze sector en ten opzichte van dagbladen en de huis-aan-huisbladen voorhanden waren, konden wij ons in ons advies over de Medianota niet uitspreken over de vraag of in het kader van een voorwaardenbeleid voor de pers overheidssteun aan deze sector kan of moet worden verleend. Wij menen dat eerst de nodige marktgegevens en bedrijfseconomische data beschikbaar moeten komen alvorens met vrucht eventuele maatregelen kunnen worden voorgesteld.

D. Wettelijke regeling voor het Bedrijfsfonds voor de Pers.

In ons advies over de Medianota hebben wij in het kort stilgestaan bij de vraag of de positie van het Bedrijfsfonds voor de Pers bij wet moet worden geregeld. Deze vraag hebben wij van twee kanten benaderd. Enerzijds is het vanuit het gezichtspunt van de taakvervulling van ons bestuur minder relevant door welke formele regeling de positie van het Bedrijfsfonds in zijn verhouding tot de minister van C.R.M. en de samenleving wordt geregeld. Anderzijds echter rijst de vraag of bij voortzetting van het Bedrijfsfonds de huidige rechtsstructuur zich verdraagt met de grondwet. Ingeval van strijdigheid zou uiteraard een wettelijke grondslag aan het fonds dienen te worden gegeven. Bovendien meenden wij te moeten attenderen op de sterke roep uit de maatschappij om een wettelijke regeling. Indien een dergelijk verlangen geen gehoor zou vinden, zou dat de geloofwaardigheid van het fonds, zijn doelstellingen en bestuurshandelingen kunnen ondergraven.

Ter ondersteuning van de discussie over bovengenoemde vragen verzochten wij het ministerie van C.R.M. een studie te verrichten naar de grondwettelijke vereisten voor een formele regeling van het Bedrijfsfonds. Ingevolge dit verzoek werd ons van de zijde van de directie Radio, Televisie en Pers van dit ministerie een nota voorgelegd over de staatsrechtelijke positie van het Bedrijfsfonds. In deze nota wordt aan de hand van opvattingen uit de literatuur en de parlementaire praktijk een beschouwing gegeven over art. 87 van de Grondwet, waarin wordt voorgeschreven dat vaste colleges van advies en bijstand moeten worden ingesteld bij de wet die tevens regelen inhoudt omtrent hun benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid. Tevens is in deze nota een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre het artikel op het Bedrijfsfonds voor de Pers van toepassing is. Ten aanzien van deze vraag komt de auteur tot de conclusie dat het genoemde grondwetsartikel de bevoegdheid van de regering openlaat colleges in te stellen zonder duurzaam karakter, dienende tot een proefneming gedurende een overgangsperiode. Op deze wijze is het Bedrijfsfonds in zijn huidige vorm ingesteld en zijn de taken bedoeld, die vlg. de Medianota voor deze experimentele fase aan het fonds zijn gegeven. Indien evenwel de experimentele periode wordt afgesloten en het Bedrijfsfonds een permanent karakter zou krijgen, zal naar het oordeel van de auteur een wettelijke regeling van het fonds noodzakelijk zijn. Ons bestuur sluit zich bij deze conclusie aan. Gezien de informatieve waarde van deze nota, die een belangrijke leidraad kan vormen voor de discussie over de juridische basis van het Bedrijfsfonds, is deze nota als bijlage bij dit jaarverslag opgenomen (bijlage 9).

bijlage 1

OPRICHTINGSAKTE STICHTING BEDRIJFSFONDS VOOR DE PERS

Heden zestien september negentienhonderd vier en zeventig, verscheen voor mij mr. Theodorus Willibrordus Johannes Maria van Nierop, notaris ter standplaats 's-Gravenhage:

de heer drs. Johannes Hendrikus Jozeph van den Heuvel, hoofd van de afdeling Algemene Beleidsontwikkeling van de directie Radio, Televisie en Pers van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, wonende te Voorburg, Laan van Swaensteijn 30, ten deze vertegenwoordigende de staat der Nederlanden, daartoe gemachtigd blijkens een onderhandse akte van volmacht, welke na voor echterkenning overeenkomstig de wet aan deze akte zal worden gehecht door de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. De comparant verklaarde bij deze in zijn gemelde hoedanigheid, met het oog op het culturele en maatschappelijke belang van het behoud van een gedifferentieerde dagbladpers, nieuwsbladpers en opinieweekbladpers in Nederland, uitvoering gevend aan een daartoe strekkende besluit van de regering, in het leven te roepen een stichting met een daartoe afgezonderd kapitaal van honderd gulden (f 100,--) en daarvoor vast te stellen de volgende statuten.

Artikel 1.

De stichting draagt de naam: Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers, verder te noemen: de stichting en is gevestigd te Rijswijk (Zuid-Holland).

Artikel 2.

1. Waar in deze statuten gesproken wordt van de minister, is daarmee bedoeld de minister belast met de zaken van de pers.
2. 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. "opinieweekbladen": onafhankelijke weekbladen, die tegen abonnements-tarief 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 achtergrond-informatie in het belang van de opinievorming op staatkundig gebied.

Artikel 3.

1. De stichting heeft tot doel - in het belang van de pluriformiteit van de pers als nader omschreven in artikel 4, eerste lid - binnen de financiële mogelijkheden bedoeld in artikel 7 en volgens de in artikel 8 voorgeschreven procedure, mede te werken aan het, op een daartoe gedane aanvraag, verlenen van financiële bijstand ten behoeve van in artikel 2, lid 2, omschreven persorganen, voorzover deze in de Nederlandse taal in Nederland worden uitgegeven en door een zelfstandige redactie op basis van een tussen de uitgever en de redactie van elk persorgaan gesloten (hoofd) redactiestatuut worden geredigeerd.

2. Onder de in het vorige lid bedoelde financiële bijstand wordt verstaan kredieten en eventueel daaraan te verbinden kredietfaciliteiten.

Artikel 4.

1. Kredieten als in artikel 3 bedoeld strekken tot het in stand houden van de bestaande pluriformiteit, voorzover die uit hoofde van informatie en opinievorming in een democratische maatschappij van belang is, in afwachting van de vaststelling - na de behandeling van een nota van de regering terzake in de Tweede Kamer der Staten-Generaal - van het beleid van de regering ten aanzien van de massamedia.
2. Alle kredieten, daaronder begrepen eventuele kredietfaciliteiten, worden verstrekt onder het voorbehoud, dat de voorwaarden, waaronder zij zijn verleend kunnen worden gewijzigd na de in het eerste lid bedoelde vaststelling van het regeringsbeleid, met dien verstande dat uitvoering van het (de) reorganisatieplan(nen) waarvoor krediet, waaronder begrepen eventuele kredietfaciliteiten, is verleend, daardoor niet in gevaar wordt gebracht, zulks ter beoordeling van het bestuur.

Artikel 5.

1. Kredieten als in artikel 3 bedoeld kunnen worden verstrekt ten behoeve van de uitgave van de in artikel 2, lid 2, bedoelde persorganen, indien de continuïteit van de exploitatie van het betrokken blad in gevaar is of kan komen en kredietverlening door handelsbanken, door de Nationale Investeringsbank of op grond van de regeling Bijzondere Financiering niet of niet in voldoende mate mogelijk is.
2. De kredieten worden slechts verleend op basis van een door de verantwoordelijke uitgever ingediend en door het bestuur van de stichting aanvaard projekt, dat uitzicht biedt op een rendabele exploitatie binnen een redelijke periode.

Artikel 6.

De middelen van de stichting bestaan uit:

- a. het uit 's Rijks kas afgezonderde bedrag bij de oprichting van de stichting;
- b. andere door de minister toegewezen of nog aan te wijzen middelen;
- c. andere wettige baten.

Artikel 7.

De minister bepaalt elk jaar tot welk bedrag in totaal in dat jaar kredieten ten laste van de stichting kunnen worden verleend.

Artikel 8.

1. Aanvragen tot verlening van kredieten worden gericht tot het bestuur van de stichting.
2. Na ontvangst van een aanvraag publiceert het bestuur een korte mededeling daarover, zonder vermelding van in de aanvraag opgenomen vertrouwelijke gegevens.
3. De door het bestuur in behandeling genomen kredietaanvragen worden onderzocht door een door de minister aan te wijzen bankinstelling, die ook de verleende kredieten voor de stichting beheert.

4. Het bestuur toetst de aanvraag aan de criteria, vermeld in de artikelen 2 tot en met 5, en brengt aan de minister advies uit over de kredietaanvraag en de eventueel daaraan verbonden verlening van krediet-faciliteiten, waarbij ook het rapport, dat terzake door de in het vorige lid bedoelde bankinstelling aan het bestuur is uitgebracht, aan de minister wordt overgelegd.

5. Na ontvangst van het advies van het bestuur neemt de minister terzake van de aanvraag een beslissing en deelt deze aan het bestuur mede.

6. De beslissing van de minister alsmede de motivering die daartoe heeft geleid worden gepubliceerd.

Indien de beslissing van de minister afwijkt van het door het bestuur uitgebrachte advies, wordt ook het advies van het bestuur, tezamen met de beslissing van de minister, gepubliceerd.

In alle gevallen geldt, dat bij publicatie gegevens van vertrouwelijke aard achterwege blijven.

7. Het bestuur geeft uitvoering aan de beslissing van de minister.

Artikel 9.

1. Het bestuur van de stichting bestaat uit zeven leden, die door de minister worden benoemd en ontslagen.

2. De minister wijst uit de leden een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter aan.

3. De minister benoemt, in overleg met het stichtingsbestuur, een secretaris en een plaatsvervangend secretaris.

4. De benoeming van de leden geschiedt telkens voor een periode van twee jaar. De leden die in de loop van de tweejarige periode zijn benoemd treden tegelijk met de andere leden af. De leden zijn terstond herbenoembaar.

5. Bij gemeenschappelijke beschikking van de minister en de minister van Financiën kan aan de leden een vergoeding ten laste van de middelen van de stichting worden toegekend.

Artikel 10.

De voorzitter of diens plaatsvervanger en de secretaris of diens plaatsvervanger vertegenwoordigen gezamenlijk de stichting in en buiten rechte.

Artikel 11.

1. Het bestuur vergadert zo dikwijls als de voorzitter dit nodig acht of wanneer tenminste twee bestuursleden daarom verzoeken.

In het laatste geval wordt de vergadering niet later dan vier weken na ontvangst van het verzoek gehouden.

2. De plaats van de bijeenkomst wordt door de voorzitter bepaald.

Artikel 12.

De voorzitter of, bij diens afwezigheid, de plaatsvervangend voorzitter is belast met de leiding van de bestuursvergaderingen en draagt zorg voor de handhaving van de statuten en andere voor de stichting geldende regelen en bepalingen.

Artikel 13.

1. De oproep voor de te houden vergaderingen wordt door de secretaris tenminste tien dagen voordat de vergadering plaatsvindt verzonden met vermelding van de agendapunten.

In spoedeisende gevallen, ter beoordeling van de voorzitter, kan hiervan worden afgeweken.

2. Voorstellen van een of meer leden worden als onderwerp op de agenda vermeld, indien zij uiterlijk veertien dagen vóór de datum van de vergadering ter kennis van de secretaris zijn gebracht.

De laatste zin van lid 1 van dit artikel is hier mede toepasselijk.

Artikel 14.

De secretaris voert onder toezicht van de voorzitter de correspondentie, houdt de notulen en beheert het archief van de stichting.

Artikel 15.

In de vergaderingen van het bestuur wordt op verzoek van de in artikel 8, derde lid, bedoelde bankinstelling een vertegenwoordiger van die instelling in de gelegenheid gesteld het resultaat van het in die bepaling bedoelde onderzoek toe te lichten.

Artikel 16.

1. Voor een bestuursbesluit is de aanwezigheid van tenminste vijf leden vereist.

2. Alle besluiten worden genomen met volstrekte meerderheid van stemmen. Staken de stemmen, dan beslist de stem van de voorzitter.

Artikel 17.

De leden van het bestuur zijn gehouden tot geheimhouding van alle te hunner kennis gebrachte gegevens, die met de kredietaanvragen verband houden.

Artikel 18.

1. Het bureau van de stichting staat onder leiding van de secretaris, zulks onder toezicht van de voorzitter.

2. De arbeidsvoorwaarden van de werknemers van de stichting worden vastgesteld door het bestuur, onder goedkeuring van de minister.

3. De kosten van het bureau komen ten laste van de middelen der stichting.

Artikel 19.

Het bestuur zendt jaarlijks aan de minister een verslag van de werkzaamheden van de stichting zonder dat daarin gegevens van vertrouwelijke aard over individuele ondernemingen worden vermeld, welk verslag door de minister wordt gepubliceerd.

Artikel 20.

Het boekjaar van de stichting valt samen met het kalenderjaar .

Artikel 21.

De begroting van de stichting wordt door het bestuur bij de minister ingediend voor één mei van dat jaar voorafgaande aan dat, waarop zij betrekking heeft.

Artikel 22.

1. Telkenjare zendt het bestuur voor één mei de rekening over het boekjaar dat op één en dertig december daaraan voorafgaande is geëindigd, vergezeld van een daarop betrekking hebbend accountantsrapport, bij de minister in.

Goedkeuring van de jaarrekening door de minister houdt in décharge aan het bestuur voor het in dat boekjaar gevoerde beleid.

2. De minister, de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer zullen te allen tijd in staat worden gesteld desgewenst door boekonderzoek of anderszins die inlichtingen in te winnen of te doen inwinnen die zij noodzakelijk achten.

Artikel 23.

Richtlijnen voor de werkzaamheden van de stichting worden door de minister vastgesteld.

Artikel 24.

Wijzigingen in de statuten worden door de minister aangebracht, gehoord het bestuur en de Persraad.

Artikel 25.

1. De minister besluit over de ontbinding van de stichting, al of niet op voordracht van het bestuur.

2. Het op het moment van de ontbinding aanwezige bestuur is met de vereffening belast.

De minister kan anderen als vereffenaars aanwijzen.

3. Het na de vereffening aanwezige batige saldo wordt in 's Rijks schatkist gestort.

De comparant is mij, notaris, bekend, waarvan akte.

Verleden te 's-Gravenhage, ten tijde als in het hoofd dezer akte is gemeld.

Na zakelijke opgave van de inhoud van deze minuut-akte aan de comparant heeft deze verklaard van de inhoud van deze akte te hebben kennisgenomen en op volledige voorlezing daarvan geen prijs te stellen.

Vervolgens is deze akte na beperkte voorlezing door de comparant en mij, notaris, ondertekend.

Getekend: J.H.J. van den Heuvel, Th. v. Nierop.

bijlage 2

RICHTLIJNEN STICHTING BEDRIJFSFONDS VOOR DE PERS

DE MINISTER VAN CULTUUR, RECREATIE EN MAATSCHAPPELIJK WERK

Gelet op artikel 8, derde lid, en artikel 23 van de statuten van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers (Ned. Stcrt. 1974, Nr. 190);

B E S L U I T :

I

Als bankinstelling, bedoeld in artikel 8, derde lid, van de statuten van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers, wordt aangewezen de Nationale Investeringsbank N.V. te 's-Gravenhage.

II

Vast te stellen de volgende richtlijnen voor de werkzaamheden van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers:

Artikel 1

Het bestuur van de Stichting neemt slechts kredietaanvragen in behandeling, indien deze aanvragen afkomstig zijn van rechtspersonen die direct of indirect een of meer dagbladen, nieuwsbladen of opinieweekbladen uitgeven als bedoeld in artikel 2, lid 2, en artikel 3, lid 1, van de statuten van de Stichting.

Artikel 2

1. Het bestuur neemt slechts een aanvraag in behandeling indien de aanvraag vergezeld gaat van
 - a. een omschrijving van het projekt, als bedoeld in artikel 5, lid 2, van de statuten van de Stichting;
 - b. accountantsrapporten over een periode van tenminste drie jaar voorafgaande aan de datum van de aanvraag;
 - c. rentabiliteitsprognoses voor de onderneming als economische eenheid, die de aanvraag heeft ingediend, met een afzonderlijke prognose voor de dagblad-, nieuwsblad-, of opinieweekbladexploitatie waarop de aanvraag betrekking heeft;
 - d. een overzicht van de eventuele personele consequenties die uit het projekt voortvloeien;
 - e. de schriftelijk vastgelegde visie van de betrokken redactie(s) en ondernemingsraad(raden) omtrent de aanvraag.
2. Indien de aanvraag niet vergezeld gaat van de in het eerste lid bedoelde bescheiden, moet uit de aanvraag blijken waarom deze niet zijn overgelegd; in dat geval beslist het bestuur of de aanvraag in behandeling zal worden genomen.

Artikel 3

Het bestuur doet elke in behandeling genomen aanvraag voor krediet of voor kredietfaciliteiten aan de door de minister aangewezen bankinstelling toekomen voor een kredietonderzoek als bij de bank gebruikelijk is.

Artikel 4

Het bestuur betreft het rapport van de bank in de overweging van zijn advies aan de minister.

Artikel 5

Het bestuur regelt de verhouding tussen de Stichting en de bank, terzake van de behandeling van kredietaanvragen en het kredietonderzoek door de bank, alsmede alle andere zaken die met de inschakeling van de bank bij aanvragen voor krediet of voor kredietfaciliteiten, respectievelijk bij het beheer van de verleende kredieten, verband houden, in een overeenkomst tussen partijen. Deze overeenkomst behoeft voorafgaande goedkeuring van de minister.

Deze beschikking, die in de Nederlandse Staatscourant zal worden geplaatst en waarvan afschrift zal worden gezonden aan het bestuur van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers, treedt in werking met ingang van heden.

Rijswijk 6 mei 1975

R.T.P.-U 64289

bijlage 3

LIJST VAN VOORWAARDEN WAARAAN AANVRAGEN VOOR FINANCIËLE BIJSTAND TEN LASTE VAN HET BEDRIJFSFONDS VOOR DE PERS MOETEN VOLDOEN.

- A. Het persorgaan waarvoor financiële bijstand gevraagd wordt, moet zijn een dagblad, nieuwsblad of opinieweekblad. In artikel 2, lid 2 van de statuten van de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers (Staatscourant van 1 oktober 1974, nr. 190) worden deze begrippen als volgt omschreven:
- dagbladen : tenminste zes keer per week verschijnende en uitsluitend tegen abonnementsstarief of in losse verkoop verkrijgbare kranten;
 - 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;
 - opinieweekbladen : onafhankelijke weekbladen, die tegen abonnements-tarief 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.
- B. Het betreffende persorgaan moet in de Nederlandse taal in Nederland worden uitgegeven.
- C. Het betreffende persorgaan moet worden geredigeerd door een zelfstandige redactie op basis van een redactiestatuut, zijnde een tussen uitgever en (hoofd)redactie gesloten overeenkomst, waarin de indentiteit van het betreffende persorgaan vastgelegd en de medezeggenschap van de (hoofd)redactie geregeld is.
- D. Het (de) aan de aanvraag ten grondslag liggende reorganisatie- of herstructureringsproject(en) moet(en) binnen een redelijke periode uitzicht bieden op behoud of herstel van een rendabele exploitatie van het blad waarvoor bijstand wordt gevraagd, waarbij met terugbetaling van de gevraagde financiële bijstand een eventuele rentebetaling rekening wordt gehouden.
- E. Onder financiële bijstand wordt verstaan: kredieten en eventueel daaraan te verbinden kredietfaciliteiten, die dienen tot instandhouding van de pluriformiteit van de pers, voorzover die verscheidenheid uit hoofde van informatievoorziening en opinievorming in een democratische maatschappij van belang is.

Voorzover nodig moet door de aanvrager een toelichting worden gegeven, waaruit blijkt dat aan vorengenoemde voorwaarden voldaan is.

Aanvragen voor financiële bijstand dienen van de volgende bescheiden/gegevens vergezeld te gaan:

1. Naam en adres van de rechtspersoon (rechtspersonen) die de aanvraag indient (indienen);
naam en adres van de rechtspersoon (rechtspersonen) die de uitgave-rechten bezit(ten) van het betreffende persorgaan;
omschrijving van de juridische structuur van de bij de aanvraag betrokken onderneming(en);
omschrijving van de juridische en economische verhoudingen, indien meer dan een rechtspersoon bij de aanvraag is betrokken.
2. De in punt C bedoelde overeenkomst.
3. Omschrijving van het project, alsmede de eventuele juridische structuur daarvan, als bedoeld in punt D.
4. Gegevens waaruit blijkt, dat de continuïteit van de exploitatie van het betreffende persorgaan in gevaar is of kan komen.
5. Accountantsrapporten over een periode van tenminste drie jaar voorafgaande aan de datum van de aanvraag.
6. Rentabiliteitsprognoses voor de onderneming als economische eenheid die de aanvraag heeft ingediend, met een afzonderlijke prognose voor de dagblad-, nieuwsblad- of opinieweekbladexploitatie waarop de aanvraag betrekking heeft, alsmede voor de onderneming(en) die bij het reorganisatie- of herstructureringsproject door rechtstreekse deelneming of indirect, via kapitaalverschaffing of in de vorm van samenwerking, betrokken is/zijn.
7. Liquiditeitsbegroting in relatie tot de ten laste van het Bedrijfsfonds of van andere financieringsbronnen gevraagde kredietverschaffing of financiële bijstand in andere zin.
8. Kostenbegroting in relatie tot de te verwachten ontwikkeling in de kostenfactoren.
9. Overzicht van de eventuele personele consequenties en van de consequenties voor oplage en verspreiding van het betreffende persorgaan die uit het reorganisatie- of herstructureringsproject voortvloeien.
10. Een schriftelijk vastgelegde visie van de betrokken redactie(s) en ondernemingsraad (raden) omtrent de aanvraag.
11. Negen exemplaren van de meest recente uitgave van het betreffende persorgaan. Bovendien moeten gedurende zes weken na indiening van de aanvraag telkens negen exemplaren van elk nummer van het betreffende persorgaan aan het secretariaat worden gezonden.

Procedure voor de behandeling van kredietaanvragen.

Aanvragen voor financiële bijstand ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers kunnen worden gericht aan de secretaris van het bestuur van de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers.

Na ontvangst van een aanvraag beslist het bestuur of de aanvraag in behandeling zal worden genomen, gelet op de gestelde voorwaarden, alsmede de eventuele toelichting daarop en de bescheiden en gegevens waarvan de aanvraag vergezeld moet gaan.

Het bestuur publiceert over een binnengekomen aanvraag een korte mededeling zonder vermelding van de in die aanvraag opgenomen vertrouwelijke gegevens. De procedure houdt verder in dat de betreffende aanvraag aan de Nationale Investeringsbank te 's-Gravenhage wordt gezonden voor het laten verrichten van een financieel-economisch onderzoek. Daarbij stelt de bank vast dan wel onderzoekt zij of kredietverlening door handelsbanken, door de Nationale Investeringsbank of op grond van de regeling Bijzondere Financiering, niet of niet in voldoende mate mogelijk is.

Zodra het rapport van de bank beschikbaar is en het bestuur een eventueel door hemzelf ingesteld onderzoek heeft afgerond, brengt het op grond daarvan over de aanvraag advies uit aan de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. De minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk neemt na ontvangst van het advies van het bestuur een beslissing, die, zonder vermelding van vertrouwelijke gegevens, gepubliceerd wordt.

Het bestuur geeft uitvoering aan de beslissing van de minister.

ADVIES OVER FINANCIËLE STEUN VOOR DE HAAGSE POST.

Inleiding.

Nadat ons bestuur op 18 oktober van dit jaar door u benoemd was, hebt u ons een drietal aanvragen voor financiële bijstand ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers ter advies voorgelegd. Deze aanvragen betreffen de opinieweekbladen Haagse Post, de Groene Amsterdammer en de Nieuwe Linie. In onze eerste vergadering op 23 oktober hebben wij besloten de aanvraag voor de Haagse Post met enige voorrang te behandelen. Het is ons bestuur immers door recente publikaties bekend, dat de huidige uitgever, de B.V. Bonaventura, de exploitatie van dit blad zo spoedig mogelijk wil overdragen aan een daartoe op te richten Stichting/B.V. Haagse Post. Bovendien werd het reorganisatieproject, dat aan de aanvraag voor de Haagse Post ten grondslag ligt, in zodanig uitgewerkte vorm ingediend, dat wij mede daardoor in de gelegenheid waren ons snel een oordeel te vormen over de toekomstige exploitatiemogelijkheden van het blad en de daartoe te verlenen overheidssteun. Met de indieners van de aanvragen voor de Nieuwe Linie en de Groene Amsterdammer hebben wij in afwachting van nadere gegevens het overleg nog niet af kunnen sluiten. Bij de behandeling van de aanvraag voor de Haagse Post hebben wij het belang van de Groene en de Nieuwe Linie voortdurend voor ogen gehouden, zoals uit de inhoud van ons advies zal blijken.

Uitvoerige bestudering van de drie aanvragen in relatie tot elkaar leidde reeds in een vroeg stadium van behandeling tot de conclusie, dat een verkennend onderzoek van de lezersmarkt gewenst was. Aan de hand van de resultaten van een in opdracht van ons bestuur door de Stichting voor Research en Marketing verricht onderzoek hebben wij getracht inzicht te krijgen in de aard en omvang van de lezersmarkt van opinieweekbladen, in het bijzonder in de bestaande verhoudingen op die markt tussen de drie aanvragers. De bedoeling daarvan was met name om beter de markt- en exploitatieprognoses en daarmee tevens de overlevingskansen van de drie bladen te kunnen beoordelen en om te bepalen of aan de besteding van eventueel te verlenen kredieten bepaalde voorwaarden verbonden moeten en kunnen worden.

Na een korte uiteenzetting over het reorganisatieplan van de Haagse Post wordt in dit advies een overzicht gegeven van de resultaten van een verkennend onderzoek over de lezersmarkt van de opinieweekbladen. Die resultaten hebben ons tot de overtuiging gebracht, dat een bepaalde vorm van samenwerking tussen opinieweekbladen, die zich op hetzelfde segment van de lezersmarkt richten, geboden is. Hoe wij een dergelijke samenwerking trachten te bevorderen wordt in dit advies in het kort uiteengezet. Vervolgens mondt ons advies uit in een voorstel tot financiële steunverlening aan de Haagse Post en zijn de voorwaarden genoemd die daarbij gesteld moeten worden. Tenslotte is, overeenkomstig uw verzoek, aandacht besteed aan de verliescompensatie, die de huidige uitgeefster van de Haagse Post - de B.V. Bonaventura - u gevraagd heeft.

Het reorganisatieproject Haagse Post.

De aanvraag tot steunverlening aan de Haagse Post werd per brief van 1 oktober 1974 door de directeur van de B.V. Weekbladpers te Amsterdam, de heer H. Bockma, bij het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk ingediend. Volledigheidshalve vermelden wij hier, dat op een eerdere aanvraag (januari 1974) de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk bereid was een renteloze lening te verstrekken van f 1.2 miljoen. In het debat, dat op 15, 16 en 21 mei hierover in de Tweede Kamer werd gehouden, werd een motie van de heer J.N. Scholten aangenomen, waarin de minister werd uitgenodigd de voorgenomen steunverlening aan de Haagse Post op te schorten en voor te leggen aan een op te richten Bedrijfsfonds voor de Pers ¹⁾.

In de aanvraag van 1 oktober is een reorganisatieplan opgenomen, waaraan goedkeuring gehecht en medewerking is toegezegd door het bestuur van uitgeversmaatschappij Elsevier, de directies van Bonaventura en Weekbladpers en de redactiecommissie van de Haagse Post. Dit plan voorziet in de oprichting van een Stichting Haagse Post, die tot doel zal hebben de voortzetting van de uitgave van het opinieweekblad Haagse Post. Deze Stichting zal de aandelen beheren van de op te richten B.V. Haagse Post, die met de exploitatie van het gelijknamige blad belast zal worden. Het bestuur van de Stichting zal uit drie leden bestaan die door de werknemers van de Haagse Post benoemd zullen worden. De raad van commissarissen van de B.V. Haagse Post zal uit drie leden bestaan die door het bestuur van de Stichting Haagse Post benoemd zullen worden. De redactionele identiteit van het blad en de verhouding tussen redactie en hoofdredactie en tussen (hoofd)redactie en directie zullen in een tussen directie en redactie van de Haagse Post te sluiten overeenkomst in de vorm van een redactiestatuut worden vastgelegd. Dit statuut zal tot stand moeten zijn gekomen voordat de kredietverlening ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers ingaat.

In het reorganisatieplan is tevens de voorwaarde opgenomen, dat de overdracht van het recht op de titel "Haagse Post" (resp. HP, HP-Magazine) en daarmee van de uitgave van het blad Haagse Post door Bonaventura aan de toekomstige Stichting Haagse Post om niet zal geschieden. Elsevier/Bonaventura zal gelijktijdig een bedrag van f 450.000,-- à fonds perdu ter beschikking van de B.V. Haagse Post stellen ten behoeve van de voortzetting van het gelijknamige opinieweekblad, alsmede de contante waarde over een periode van drie jaar van een bedrag van f 50.000,-- in een nog op te richten en door de Stichting Haagse Post te beheren sociaal garantiefonds storten.

Tussen de B.V. Weekbladpers (uitgeefster van het opinieweekblad Vrij Nederland en het weekblad Voetbal International) en de B.V. Haagse Post zal een samenwerkingsovereenkomst worden gesloten op commercieel, technisch en administratief gebied.

¹⁾ Hand. Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 77e verg. van 16 mei 1974, p. 3786 rechter kolom

Deze overeenkomst laat de journalistieke identiteit en de redactionele zelfstandigheid van de door beide vennootschappen uitgegeven persorganen geheel onverlet. In het kader van deze samenwerking stelt de B.V. Weekbladpers uit eigen middelen een krediet van f 450.000,— ter beschikking van de B.V. Haagse Post, teneinde met andere financieringsbronnen de financiële basis van het nieuwe projekt te verbreden. Wij hebben uit schriftelijke stukken, die ons door de directie van de Weekbladpers overgelegd werden, kunnen constateren, dat commissarissen, directie en personeel van de Weekbladpers via de Algemene Personeelsvergadering hun goedkeuring aan deze samenwerking hebben gehecht, alsmede aan de daaraan verbonden kredietverlening ten laste van de Weekbladpers. Over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder dit krediet beschikbaar gesteld zal worden, zal verder in dit advies nog gesproken worden.

Groeivoorzichten.

In de kredietaanvragen voor Haagse Post, Nieuwe Linie en Groene Amsterdammer is uitgegaan van een sterke oplagegroei van elk van deze bladen. Tegelijk is rekening gehouden met de onvermijdelijkheid van aanzienlijke prijsstijgingen in de komende jaren. De vraag kan worden gesteld of deze voorziene oplagegroei haalbaar is, met andere woorden of, mede gezien de prijselasticiteit van de vraag, een markt voor de geschatte oplaag aanwezig geacht moet worden. Teneinde een zo doeltreffend mogelijk gebruik van eventueel te verlenen kredieten ten laste van het Bedrijfsfonds te bevorderen, heeft het bestuur, mede aan de hand van een opdracht die aan de Stichting voor Research en Marketing te Heerlen is verstrekt, 1) een onderzoek naar de marktpositie van opinieweekbladen 2) ingesteld. Over onze bevindingen, waartoe wij door deze marktverkenning kwamen, willen wij graag het volgende meedelen.

Op grond van de beschikbare NOP-gegevens (1972) 3) menen wij te kunnen stellen, dat de benutting van het marktpotentieel van Haagse Post, Nieuwe Linie en Groene thans niet optimaal is. Wij gaan er daarbij niet van uit, dat de potentiële markt van opinieweekbladen de gehele Nederlandse bevolking beslaat. Tot de potentiële markt rekenen wij die personen, die wel eens een opinieweekblad lezen. Uit het TON-onderzoek (1967) 4) blijkt, dat van alle lezers van opinieweekbladen ongeveer 80% gerekend kan worden tot de "hogere" opleidings- en welstandsgroepen.

- 1) Stichting voor Research en Marketing, "Gegevens m.b.t. opinieweekbladen ten behoeve van het Bedrijfsfonds voor de Pers", 7 november 1974 (op aanvraag bij het secretariaat van het Bedrijfsfonds verkrijgbaar).
- 2) Tot de opinieweekbladen worden hier gerekend: Accent, Elseviers Magazine, Groene Amsterdammer, Haagse Post, Nieuwe Linie en Vrij Nederland.
- 3) NOP: Nationaal Onderzoek Persmedia 1972, deel 1: bereik naar leeftijd/welstand, mannen en vrouwen, deel 2: idem, gezinshoofden en huisvrouwen. Amsterdam, 1972.
- 4) TON: Tijdschriften Onderzoek Nederland 1967, deel 1: een vergelijkende analyse van lees- en kijkgewoonten, deel 2: bezitspatronen en gebruiksgewoonten. Amsterdam, 1968.

Dat het hier niet om een eenmalig, maar om een vrijwel structureel gegeven gaat, tonen vergelijkbare uitkomsten van het NOP-onderzoek 1972.

Van de potentiële markt kan de zogenaamde effectieve markt worden onderscheiden. Tot de effectieve markt rekenen wij die personen, die geregeld een opinieweekblad lezen. Het NOP-onderzoek 1972 bracht aan het licht, dat de effectieve markt ongeveer 40% van de potentiële markt uitmaakt. Wat opleiding en welstand betreft, blijkt het effectieve lezersbestand nauwelijks van de potentiële lezersgroep af te wijken.

Uit het verschil in omvang tussen potentiële en effectieve markt kunnen verschillende conclusies getrokken worden c.q. veronderstellingen worden geuit. In de eerste plaats kan op grond van dit verschil de aanwezigheid worden verondersteld van een zeer beweeglijk patroon van wel en niet lezen van opinieweekbladen. Terwijl enerzijds betrekkelijk velen besluiten tot een abonnement op een opinieweekblad, zijn er anderzijds betrekkelijk velen die na korte tijd besluiten hun abonnement op te zeggen zonder dat daar een abonnement op een ander opinieweekblad op volgt. In de tweede plaats vindt er een relatief snelle wisseling plaats in lezers van verschillende opinieweekbladen: men bedankt voor het ene blad en abonneert zich op een ander.

Voorts kan op grond van dit cijfermateriaal worden aangenomen dat sommige van de genoemde opinieweekbladen hun marktpotentieel momenteel niet ten volle benutten, hetgeen inderdaad op groeimogelijkheden in de toekomst zou kunnen duiden.

De eerste twee veronderstellingen worden op tweeërlei wijzen bevestigd, zowel door intern statistisch materiaal over de abonnementenstructuur bij de bladen zelf, hun abonnementenregistratie, als door de ontwikkeling van de betaalde oplage van de gezamenlijke Nederlandse opinieweekbladen. Wat dit laatste betreft, blijkt uit oplagecijfers (betaalde oplage) van het MIC ¹⁾ dat de totale oplage van de opinieweekbladen over de periode 1969/1970 / 1973 slechts in geringe mate is toegenomen.

Ontwikkeling betaalde oplage 2)		
	totale oplage	
	abs. x 1.000	index
1969/1970	284	100
1970/1971	309	108
1971/1972	321	112
1972/1973	312	109
1973/1974	327	114

1) MIC: Media Informatie Centrum, jaarlijkse publikaties over verspreidingscijfers dagbladen e.a. persorganen.

2) Bron: MIC.

Dit overzicht laat zien, dat de opinieweekbladen er de afgelopen jaren niet in geslaagd zijn de marge tussen effectieve en potentiële markt aanmerkelijk te verkleinen. Ook is het zeer de vraag of zij er in geslaagd zijn de potentiële markt aanzienlijk te verbreden. Wij veronderstellen, dat een verbreding van de potentiële markt door de ontwikkeling van de tarieven niet tot stand is kunnen komen. Zonder in een beoordeling te willen treden constateren wij wel, dat de tariefsverhoging over dezelfde periode als waarover in het voorgaande de oplage-ontwikkeling werd weergegeven, in totaal bijna 100% beliep en daarmee ver uitstijgt boven de toename van het algemene prijspeil.

De groeimogelijkheden van een opinieweekblad worden uiteraard mede bepaald door de aantrekkelijkheid van eventuele alternatieven. Voorop gesteld moet worden, dat niet alleen uit een oogpunt van pluriformiteit van opinies maar ook op economische gronden een zekere verscheidenheid van aanbod positief gewaardeerd moet worden. Ten aanzien van tal van producten geldt, dat de totale afname groter is indien de markt door een groot aantal aanbieders bewerkt wordt dan wanneer het aantal aanbieders geringer is. Er is geen reden om aan te nemen, dat dit ten aanzien van opinieweekbladen niet het geval zou zijn. Maar tegelijkertijd is de kans op wisselingen van het ene produkt naar het andere - in ons geval van het ene opinieweekblad naar het andere - groter, naarmate de keuzemogelijkheden talrijker zijn. Tegen deze achtergrond was het van belang, een onderzoek in te stellen naar de "concurrentieverhouding" tussen de verschillende bladen.

Wij zijn er daarbij van uitgegaan, dat de "concurrentie" het grootst is waar de lezersbestanden van de afzonderlijke bladen of groepen van bladen elkaar in ruime mate overlappen. In de opdracht voor de Stichting voor Research en Marketing is dan ook een beperkt statistisch onderzoek opgenomen naar de doublures op de lezersmarkt voor opinieweekbladen. Uiteraard is daarbij zowel de potentiële als de effectieve lezersmarkt in de beschouwing betrokken. De uitgevoerde analyses tonen aan, dat voor beide lezersbestanden de onderlinge doublures van Vrij Nederland, Haagse Post, Groene en Nieuwe Linie verhoudingsgewijs veel groter zijn dan van deze bladen gezamenlijk ten opzichte van zowel Elseviers Magazine als Accent. De verschillen zijn dermate groot, dat naar de mening van ons bestuur van twee gescheiden deelmarkten binnen de totale markt van opinieweekbladen kan worden gesproken.

Uit deze marktverkenning wil het bestuur twee algemene conclusies trekken.

In de eerste plaats kan ten aanzien van de gezamenlijke opinieweekbladen van groeimogelijkheden worden gesproken, waarbij het overigens onzeker is op welke wijze de overgang van potentiële lezer naar effectieve lezer optimaal kan worden bewerkstelligd.

In de tweede plaats kunnen steunmaatregelen aan individuele opinieweekbladen repercussies hebben voor de marktpositie van andere opinieweekbladen. In feite zal dit het geval zijn ten opzichte van bladen die zich op hetzelfde segment van de lezersmarkt richten.

In concreto mag dus verwacht worden, dat steun aan de Haagse Post wel de marktpositie van Groene en Nieuwe Linie zal raken (in mindere mate zal dit het geval zijn voor Vrij Nederland, dat zich op dit segment immers tot de marktleider mag rekenen), terwijl deze repercussies nauwelijks te vrezen zijn voor Elseviers Magazine en Accent.

Nadat wij tot deze twee conclusies waren gekomen, zagen wij ons voor een dilemma geplaatst. U verwachtte immers van ons, dat wij de aanvraag van de Haagse Post met voorrang en grote spoed zouden behandelen, gezien de onzekerheid die ten aanzien van het voortbestaan van de Haagse Post bestaat. Wij waren tot de conclusie gekomen, dat enige ruimte voor uitbreiding van het effectieve lezersbestand van zowel de Haagse Post als de Nieuwe Linie en de Groene aanwezig is, indien de bewerking van de markt door onder meer acquisitie en verspreiding op efficiëntere wijze ter hand zou worden genomen. Maar gelijktijdig moesten wij er rekening mee houden, dat, gezien het hoge acquisitiebudget dat met name in de prognoses van de Haagse Post is opgenomen, uitbreiding van de effectieve lezersmarkt van dit blad wellicht ten koste zal gaan van de voorziene groei van de andere aanvragers, misschien zelfs hun overlevingskansen teniet zou doen.

Indien wij onder deze vooruitzichten positief op de kredietaanvraag van de Haagse Post zouden reageren, zouden wij dus doende tevens - op indirecte manier - met behulp van gelden uit het Bedrijfsfonds de doelstellingen van het fonds ondermijnen. In de statuten van het Bedrijfsfonds is immers de bepaling opgenomen, dat de activiteiten van het bestuur gericht dienen te zijn op het in stand houden van de bestaande pluriformiteit van de pers.

Samenwerking.

Hoe aan dit dilemma te ontkomen? Het zonder meer honoreren van de aanvragen van Nieuwe Linie en Groene zou geen werkelijk soelaas bieden en bij eventuele inwilliging van hun aanvragen zouden weliswaar ook de Nieuwe Linie en de Groene de beschikking krijgen over ruimere acquisitiebudgetten, maar omdat zij met de Haagse Post (en Vrij Nederland) op een en dezelfde markt moeten werken, zou het netto resultaat van de verhoogde acquisitie-inspanning waarschijnlijk in geen verhouding staan tot de kosten. Ondanks flinke financiële injecties zou dan aan een andere voorwaarde, n.l. uitzicht op een rendabele exploitatie binnen een redelijke termijn, eveneens door de statuten aan het bestuur opgelegd, niet kunnen worden voldaan.

Wij menen dit probleem als volgt te moeten oplossen. In verband met de aanvraag voor financiële steun voor de Haagse Post, de Groene Amsterdammer en de Nieuwe Linie hebben wij het initiatief genomen tot inschakeling van een onafhankelijke vertrouwensman. De opdracht die deze vertrouwensman van het bestuur zal krijgen is de oprichting te bevorderen van wat wij zouden willen noemen een overlegorgaan van Groene Amsterdammer, Haagse Post, Nieuwe Linie en Vrij Nederland. Het is de bedoeling dat deze bladen in dit overlegorgaan komen tot bindende afspraken en samenwerkingsvormen, zoals bijv. op het terrein van de abonneewerving en losnummer-verkoop, die tot kostenbesparingen leiden.

Bindende afspraken en samenwerking vinden wij noodzakelijk gezien de sterke kostenstijgingen die in de toekomst zowel voor de technische en journalistieke produktie van de bladen als voor acquisitie en verspreiding zullen optreden. Uit de ingediende prognoses en kostenberekeningen van de aanvragers hebben wij de conclusie getrokken, dat een financiële tegemoetkoming aan een of meer van deze drie in belangrijke mate tot gevolg zal hebben, dat de concurrentie met name in de sector van de lezerswerving niet alleen verhevigd, maar ook aan de daarvoor bestemde bedragen een opwaartse druk gegeven zal worden. Wij willen dit te voorziene effect van overheidssteun, n.l. de spiraalwerking in de budgetten voor abonneewerving, voorkomen. Bepaalde vormen van concurrentie zouden beperkt kunnen worden zonder dat de zelfstandigheid van de betrokken ondernemingen en de identiteit en concurrentiekracht van hun opinieweekbladen als journalistieke produkten worden aangetast. Slechts op deze wijze zal financiële overheidssteun er toe kunnen dienen de exploitatie-uitkomsten van de betreffende opinieweekbladen te verbeteren, zodat door het Bedrijfsfonds een wezenlijke bijdrage geleverd kan worden aan het behoud van de pluriformiteit in de sector van de opinieweekbladpers.

Uit het voorgaande is het duidelijk geworden, dat het bestuur geen volstrekte zekerheid heeft over de haalbaarheid van de exploitatieprognoses, die voor het nieuwe projekt van de Haagse Post zijn opgesteld. We hebben echter al eerder geconcludeerd, dat de effectieve lezersmarkt van opinieweekbladen een zekere groeimogelijkheid biedt, mits vooral het acquisitiebeleid en de verspreiding op doeltreffende wijze uitgevoerd worden. Anderzijds achten wij het noodzakelijk tot een kostenbeteugeling te komen. Door ons initiatief om tot een overlegorgaan tussen de vier eerdergenoemde opinieweekbladen te komen, willen wij trachten beide punten mee te helpen realiseren. Toch kan ook dit initiatief niet een zekere risicofaktor, die in het nieuwe projekt van de Haagse Post zit, elimineren. Een bestuurslid heeft gemeend de risicofaktor hoger te moeten taxeren dan zijn medeleden op grond van de marktverkenning en de exploitatievooruitzichten hebben gedaan. De grootst mogelijke meerderheid van ons bestuur is tot de conclusie gekomen, dat de ingediende prognoses voldoende kans tot slagen bieden en dat de haalbaarheid ervan kan worden bevorderd door aan de kredietverlening bepaalde voorwaarden te verbinden. Ons bestuur heeft, zoals uit het navolgende nog zal blijken, er naar gestreefd die voorwaarden zodanig te stellen, dat de risico's worden beperkt en een doeltreffende exploitatie wordt bevorderd. Door het stellen van voorwaarden hebben wij getracht mogelijke negatieve gevolgen van kredietverlening voor de gehele bedrijfstak te beperken. Daarbij willen wij nog eens herhalen, dat behoud van pluriformiteit uit economisch oogpunt ook voor andere bladen, die op dezelfde markt opereren, een gunstig effect kan hebben.

Advies.

Op grond van voorgaande uiteenzetting en mede aan de hand van de resultaten van een volgens statutair voorschrift door de Nationale Investeringsbank te 's-Gravenhage gehouden kredietonderzoek, adviseren wij u de Haagse Post een financiële steun te verlenen van f 1,8 miljoen ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers.

Gezien de doelstelling van het Bedrijfsfonds om door het verstrekken van kredieten er aan mee te werken, dat projecten waarvoor die kredieten gegeven worden, binnen een redelijke periode een rendabele positie bereiken, staan wij op het standpunt dat een projekt na een niet al te lange termijn de mogelijkheid moet bieden om zowel rente als aflossing op te brengen. Daarom adviseren wij u het krediet aan de Haagse Post tegen een vaste rente van 9% beschikbaar te stellen. Bij de vaststelling van dit percentage hebben wij ons gerefereerd aan de ontwikkeling van de rentestand op de obligatiemarkt.

Wij adviseren u aan deze kredietverlening de volgende faciliteiten en voorwaarden te verbinden.

Rekening houdend met genoemd rentepercentage, dat op zich al als een tegemoetkoming beschouwd dient te worden, willen wij vooral in de aanloopperiode van het nieuwe projekt tot een lastenverlichting komen door u voor te stellen gedurende de eerste drie jaar van de looptijd van het fondskrediet de verschuldigde rente kwijt te schelden en over de tweede periode van drie jaar slechts de verschuldigde rente in rekening te brengen. Na deze periode van zes jaar zal het fondskrediet volgens een nog uit te werken annuïteitensysteem over een periode van 10 jaar afgelost dienen te worden.

Teneinde tot een doeltreffende besteding van het fondskrediet te komen en marktverstoringen zoveel mogelijk tegen te gaan stellen wij u voor bij de beschikbaarstelling van het krediet het volgende in acht te nemen. Bij de aanvang van het nieuwe projekt wordt aan de Haagse Post een krediet van f 800.000,— verleend. De volgende uitkering, die op grond van de liquiditeitsprognoses f 400.000,— groot moet zijn, wordt afhankelijk gesteld van de uitkomsten, en in samenhang daarmee van de medewerking die de Haagse Post daaraan verleent, van het binnenkort te starten overleg in de eerder genoemde groep van opinieweekbladuitgevers. Het bestuur zal die uitkomsten beoordelen in het licht van het doel dat met dat overleg beoogd wordt, n.l. door afspraken en samenwerking te komen tot beteugeling van acquisitie- en andere kosten. Zonder op ons advies over de aanvragen van de Nieuwe Linie en de Groene vooruit te lopen, willen wij opmerken, dat bij eventuele kredietverlening aan deze bladen eenzelfde voorwaarde gesteld zal worden. Tenslotte dient de uitkering van de derde (tevens laatste) termijn afhankelijk gesteld te worden van de exploitatie-uitkomsten over 1975 in relatie tot de opgestelde prognoses. Daartoe zullen per kwartaal de resultatenoverzichten bij het bestuur en de Nationale Investeringsbank ingediend moeten worden.

Bij de verlening van het fondskrediet gaan wij er van uit, dat het krediet van de Weekbladpers van f 450.000,— op dezelfde tijdstippen beschikbaar wordt gesteld en wel in een verhouding van 1/4 van het fondskrediet. Bovendien mogen aflossing en eventuele renteberekening niet uitgaan boven de voorwaarden die ten aanzien hiervan aan het fondskrediet zijn verbonden.

De Weekbladpers zal verder gedurende de eerste drie jaar van het nieuwe project de B.V. Haagse Post bijstand verlenen. Enerzijds zal de huidige directeur van de B.V. Weekbladpers zich met de leiding van het project belasten en anderzijds zal de B.V. Weekbladpers op commercieel, administratief en technisch gebied met de B.V. Haagse Post een samenwerkingsovereenkomst sluiten op grond waarvan gedurende de eerste drie jaar van het project door de B.V. Weekbladpers slechts de additionele kosten doorberekend worden.

Uiteraard stellen wij ook als voorwaarde, dat Elsevier/Bonaventura de toegezegde financiële middelen (een eenmalige bijdrage à fonds perdu van f 450.000,-- en de, over een periode van drie jaar berekende, contante waarde van f 50.000,--) aan de Haagse Post ter beschikking stelt op de dag dat het fondskrediet ingaat. Verder zal ten laste van de Haagse Post aan Elsevier/Bonaventura geen compensatie mogen worden verleend voor door Elsevier/Bonaventura na 1 mei 1974 geleden verliezen op de exploitatie van de Haagse Post.

Voorts delen wij u in antwoord op uw brief van 15 november 1974 mede, dat wij op grond van de statuten van het Bedrijfsfonds voor de Pers geen termen aanwezig achten om de door Bonaventura gevraagde verliescompensatie over de periode van 1 mei 1974 tot 1 oktober 1974 ten bedrage van f 404.000,-- in behandeling te nemen. In hoeverre in het verleden verwachtingen zijn gewekt bij of toezeggingen zijn gedaan aan Elsevier/Bonaventura onttrekt zich aan de waarneming en verantwoordelijkheid van ons bestuur.

Het kredietaanbod, zoals in dit advies voorgesteld, met de daaraan te verbinden voorwaarden - waartoe een nadere uitwerking van de besteding van het fondskrediet gerekend moet worden - zullen vastgelegd worden in een contract dat namens ons bestuur tussen de Nationale Investeringsbank en de Haagse Post gesloten zal worden. Wij stellen u voor het krediet en de daaraan verbonden voorwaarden op 1 januari 1975 te laten ingaan.

Rijswijk, 16 december 1974.

ADVIES OVER FINANCIËLE STEUN VOOR DE GROENE AMSTERDAMMER.

Inleiding.

In ons advies van 16 december 1974 over de financiële steunverlening aan de Haagse Post deelden wij u mede, dat wij het overleg met de indieners van de aanvragen voor de Nieuwe Linie en de Groene Amsterdammer in afwachting van nadere gegevens nog niet hadden kunnen afsluiten. Wel hebben wij in ons voorstel tot financiële steunverlening aan de Haagse Post zoveel mogelijk rekening gehouden met de belangen van de Nieuwe Linie en de Groene Amsterdammer. Met de bestudering van de aanvraag van de Groene Amsterdammer en na overleg met de indiener daarvan hebben wij thans de fase bereikt, waarin wij in de gelegenheid zijn ons oordeel over de aangevraagde steunverlening te geven. Volledigheidshalve voegen wij hieraan toe, dat wij de behandeling van de aanvraag van de Nieuwe Linie nog niet hebben kunnen afronden. Het bestuur streeft ernaar op korte termijn daartoe te komen.

De aanvraag van de Groene van begin augustus 1974 werd ons tegelijk met de aanvragen van de Haagse Post en de Nieuwe Linie ter advies voorgelegd, nadat ons bestuur in oktober van dat jaar door u benoemd was. In deze, evenals in een eerdere aanvraag van de Groene (februari 1974) uitte dit blad de vrees dat steunverlening aan de Haagse Post nadelige gevolgen zou hebben voor het voortbestaan van de Groene, vooral indien die steunverlening de Haagse Post mogelijkheden tot intensieve lezerswerving zou geven. De Groene wil dus met haar aanvraag bereiken, dat haar de financiële mogelijkheden gegeven worden om haar concurrentiepositie te behouden.

De concurrentiepositie van de Groene heeft een bijzonder karakter. In de eerste plaats dient hierbij gewezen te worden op de geheel eigen plaats die dit blad door zijn redactionele identiteit op de markt van opinie-weekbladen inneemt. De levens- en wereldbeschouwelijke grondslagen van de Groene hebben van het blad niet alleen een markante verschijning gemaakt temidden van andere opinieweekbladen, maar hebben ook op de bedrijfsvoering van het blad hun stempel gedrukt. Die bedrijfsvoering is in deze zin karakteristiek, dat het blad een traditie heeft opgebouwd van onafhankelijkheid van commerciële invloeden. Om die onafhankelijkheid te waarborgen hebben de bij het blad werkzame journalisten, directieleden, administratieve en andere medewerkers zich op een bijzondere wijze voor het blad ingezet hetgeen met name, teneinde het blad financieel niet te zwaar te belasten, tot uitdrukking komt in de relatief zeer lage honorering van personeelsleden en medewerkers. Het bedrijfsbeleid van dit blad wordt dan ook gevoerd in nauwe relatie met en is steeds afgestemd geweest op de principes en uitgangspunten die aan de Groene als journalistiek produkt ten grondslag liggen.

Nu de Groene uit vrees voor de gevolgen van de steunverlening aan de Haagse Post haar concurrentiepositie tracht te behouden, moet worden vastgesteld dat het blad uit gebrek aan financiële draagkracht daartoe niet met eigen middelen in staat is. Een nog grotere inzet van de medewerkers aan het blad behoort niet tot de mogelijkheden gelet op hun reeds overmatig lange werktijden en lage honoreringen. Daarom heeft het blad een beroep gedaan op het Bedrijfsfonds voor de Pers.

De aanvraag houdt in een bedrag over een periode van 5 jaar van in totaal f 330.000,--. Die financiële middelen zouden dan ter beschikking moeten komen uit de rente van een daartoe in het Bedrijfsfonds voor de Pers te blokkeren bedrag. Die rente-opbrengsten wil het blad aanwenden om het aantal redactionele pagina's met vier per week uit te breiden. Door die uitbreiding kan het informatiepakket worden verbreed; daarmee hoopt het blad ook een groter publiek van geïnteresseerden te bereiken en een geleidelijke oplagegroei te kunnen realiseren. Voor dit project wil de Groene de redactie met een lid uitbreiden.

Beoordeling.

Bij de beoordeling van de aanvraag van de Groene zijn wij tot de volgende conclusies gekomen.

Vooropgesteld moet worden dat ons bestuur aan de opinieweekbladen een belangrijke plaats in het geheel van persorganen toekent door hun bijdragen aan de informatievoorziening en vooral aan de opinievorming. In ons advies over financiële steunverlening aan de Haagse Post hebben wij hier reeds op gewezen. In dat advies hebben wij ook het risico gesignaleerd, dat toeneming van de acquisitie-activiteiten van de Haagse Post - waartoe overheidssteun mogelijkheden biedt - wellicht ten koste zal gaan van eventuele groeimogelijkheden van de Nieuwe Linie en de Groene en ook hun voortbestaan in gevaar kan brengen. Dat risico hebben wij zoveel mogelijk willen beperken, allereerst door ons toen aangekondigde initiatief om te komen tot een samenwerkingsorgaan tussen Vrij Nederland, Haagse Post, Groene en Nieuwe Linie. Dat initiatief is reeds zover uitgewerkt, dat thans een door alle betrokken partijen aanvaarde vertrouwensman de mogelijkheden onderzoekt tot samenwerking op verschillende gebieden van de exploitatie. Bovendien zijn aan de financiële steunverlening aan de Haagse Post bepaalde voorwaarden verbonden waarmee beoogd wordt het gesignaleerde risico verder terug te dringen.

In de statuten van het Bedrijfsfonds is als uitgangspunt gegeven, dat de ten laste van dit fonds te verlenen financiële bijstand er toe dient de bestaande pluriformiteit in stand te houden, voorzover die uit een oogpunt van informatie-verschaffing en opinievorming in een democratische maatschappij van belang is. Niet alleen om deze reden, maar ook markteconomisch gezien is behoud van verscheidenheid van groot belang, zo stelden wij in ons advies over de Haagse Post. Uit deze doeleinden valt de verplichting af te leiden om daar, waar het behoud van die diversiteit met behulp van een daarop gericht project wordt nagestreefd, te zoeken naar mogelijkheden om dat project te kunnen realiseren. Wij menen, dat het redactionele project van de Groene, gericht als het is op een betere fundering van haar concurrentiepositie in deze sector van de pers om daardoor de continuïteit van het blad zoveel mogelijk veilig te stellen, aan het gestelde doel beantwoordt. Gelet tevens op de constatering in ons advies over de Haagse Post, dat de benutting van het marktpotentieel (d.w.z. personen die wel eens een opinieweekblad lezen) van de Haagse Post, de Nieuwe Linie en de Groene thans niet optimaal is, menen wij dat het project van de Groene een redelijke kans van succes biedt in deze zin, dat de beoogde oplagegroei gerealiseerd kan worden.

Op grond van het voorgaande adviseren wij u het redactionele project van de Groene in aanmerking te laten komen voor financiële steun uit het Bedrijfsfonds voor de Pers. Steunverlening in de vorm van een krediet wijst de Groene evenwel af. De Groene motiveert deze afwijziging door te stellen, dat het blad geen financiële verplichtingen wil aangaan die latere generaties belasten en die zijn volstrekt onafhankelijke positie aantasten. Bovendien vreest de Groene, dat die verplichtingen het blad in eventueel economisch slechte tijden zouden kunnen dwingen het jarenlang met zoveel inzet verdedigde bestaan te beëindigen. Daarom is de aanvraag van de Groene gericht op de eerder vermelde mogelijkheid tot steun uit de rente van een te blokkeren geldbedrag in het Bedrijfsfonds voor de Pers. Feitelijk beschouwd komt deze aanvraag neer op een verzoek om subsidie. De uitzonderlijke plaats van de Groene op de lezermarkt en haar smalle financieel-economische basis rechtvaardigen naar onze mening, mede gelet op de omvang van het gevraagde bedrag, een financiële steun in de vorm van een subsidie. Overigens zou het subsidiebedrag - al moge dat paradoxaal klinken - lager kunnen zijn dan steunverlening in de vorm van een krediet. Met het verzoek van de Groene om subsidie zien wij ons gesteld voor het probleem dat de statutaire voorwaarden voor financiële steunverlening ten laste van het Bedrijfsfonds zich tegen deze vorm van steunverlening verzetten. Bij steunverlening uit het fonds staat immers voorop dat die steun alleen in de vorm van een krediet kan worden verstrekt en dat verleende kredieten worden aangewend ter (mede) financiering van een project. Bovendien moet dat project zodanig zijn, dat het na verloop van tijd de terugbetaling van het krediet, met de eventueel daarover berekende rente, in termijnen kan opbrengen. Om toch de start van het redactionele project van de Groene mogelijk te kunnen maken, hebben wij gemeend te moeten kiezen voor de statutair gegeven mogelijkheid van steunverlening in de vorm van een krediet. Hieraan willen wij uitdrukkelijk de volgende opmerking verbinden. Wanneer na de vaststelling van het massamediabeleid van dit Kabinet (na behandeling van de Medianota in het parlement) het Bedrijfsfonds door statutenwijziging - die wij bevorderd zouden willen zien - de mogelijkheid gegeven wordt om in bepaalde gevallen aan herstructurerings- of reorganisatieprojecten financiële bijdragen te leveren in de vorm van een subsidie (eventueel in combinatie met een krediet), dan zal ons bestuur de thans aan de Groene aan te bieden kredietverlening in het licht van die nieuwe mogelijkheid opnieuw bezien.

Advies.

Uitgaande van vorenstaande beschouwingen en gezien ook het rapport van de Nationale Investeringsbank d.d. 11 maart 1975 over het door haar ingestelde kredietonderzoek, adviseren wij u de Groene in de gegeven omstandigheden een krediet aan te bieden van in totaal f 330.000,— waaraan de volgende faciliteiten worden verbonden. Refererend aan de exploitatiewijze van de Groene die - zoals uit het bovenstaande bleek - afwijkt van wat overeenkomstig de gangbare rentabiliteitsnormen als gebruikelijk wordt beschouwd, stellen wij u voor dit krediet renteloos te verlenen. De Groene zal over dit krediet kunnen disponeren naar gelang de exploitatie zulks vordert en overeenkomstig het schema dat is vermeld in de bij de aanvraag ingediende exploitatieprognose. De kredietverlening zal worden uitgestrekt over een periode van vijf jaar.

Ten aanzien van de terugbetaling willen wij eveneens een regeling voorstellen die aansluit bij de karakteristieke bedrijfsvoering van de Groene. Omdat het blad voornemens is de baten van het project aan te wenden voor het verhogen van de zeer lage honorering van haar redactie en directie, waarop een onvoorwaardelijke plicht tot aflossing van het krediet nadelig zou uitwerken, menen wij dat de Groene tot terugbetaling van het krediet alleen zou moeten worden verplicht, naar de mate waarin de geprognostiseerde groei van de betaalde oplage wordt behaald. Indien deze groei geheel wordt bereikt zal het opgenomen krediet na de vijfjarige dispositieperiode over een periode van tien jaar dienen te worden terugbetaald; indien deze groei ten dele wordt gerealiseerd zal de terugbetaling worden beperkt tot een evenredig deel.

Wij adviseren u in de beschikbaarstelling van dit krediet nog de volgende regeling op te nemen. Zoals eerder vermeld, mag het krediet slechts worden opgenomen naarmate de exploitatie van het blad zulks vordert. De uitkering van de derde en volgende tranches zal afhankelijk moeten worden gesteld van de exploitatie-uitkomsten van het blad in relatie tot de ingediende prognoses. Teneinde dit te kunnen beoordelen dienen het fondsbestuur en de Nationale Investeringsbank per kwartaal de beschikking te hebben over de exploitatie-uitkomsten van het blad. Om de steun aan de Groene ook te kunnen plaatsen in het kader van genoemd samenwerkingsstreven van de opinieweekbladen Haagse Post, Groene, Nieuwe Linie en Vrij Nederland dient de uitkering van de derde en volgende tranches tevens afhankelijk te worden gesteld van de resultaten van het overleg en van de bijdrage die de Groene aan dat overleg verleent. Ook dient aan de uitkering van deze tranches voor de Groene de verplichting verbonden te worden om, wanneer het beoogde samenwerkingsorgaan tot stand zal zijn gekomen, daarin actief te participeren. Dit alles zal door het bestuur worden beoordeeld aan de hand van de bevindingen van de ingeschakelde vertrouwensman.

Rijswijk, 21 maart 1975.

ADVIES OVER FINANCIËLE STEUN VOOR DE NIEUWE LINIE.

Inleiding.

Tegelijk met de aanvragen van de Haagse Post en de Groene Amsterdammer voor financiële steunverlening ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers legde u ons bestuur in oktober 1974 ook een aanvraag van de Nieuwe Linie ter advies voor. Deze aanvraag van de Nieuwe Linie, daterend van begin augustus 1974, was het vervolg van een brief van februari in datzelfde jaar, waarin dit blad u om steun verzocht gelet op uw voornemen van destijds om de Haagse Post financiële bijstand te gaan verlenen. Ons verzoek om nadere gegevens gaf de Nieuwe Linie aanleiding tot een herziening van de in 1974 ingediende aanvraag, die ons bij brief van 31 januari 1975 werd voorgelegd en waarover wij thans ons oordeel kunnen geven.

De Nieuwe Linie heeft haar aanvraag voor financiële steunverlening ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers, evenals trouwens de Groene, ingediend uit vrees voor eventuele repercussies van steunverlening aan de Haagse Post, waardoor laatstgenoemd blad in de gelegenheid zou komen met overheids gelden intensieve wervingscampagnes in de opinieweekbladenmarkt te gaan voeren, die vooral het voortbestaan van beide bladen in gevaar zouden kunnen brengen. In onze adviezen over financiële steunverlening aan de Haagse Post en de Groene hebben wij dit risico onderkend, maar tevens aangegeven op welke wijze wij dat risico beogen te beperken. Bij het nastreven van dat doel hebben wij ons steeds laten leiden door het belang dat aan opinieweekbladen moet worden toegekend op grond van hun bijdragen aan de informatie-voorziening en vooral aan de opinievorming in onze samenleving. Met dat belang voor ogen schakelden wij in de eerste plaats een vertrouwensman in, die thans de samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van de exploitatie van Vrij Nederland, Haagse Post, Groene en Nieuwe Linie onderzoekt. Tevens werden aan de financiële steunverlening ten behoeve van de Haagse Post en de Groene voorwaarden gesteld, gericht op de medewerking van deze bladen aan dat overleg en op de resultaten daarvan. Dit alles zal door ons bestuur worden beoordeeld in het licht van het doel dat met dit overleg is gesteld: n.l. de beteugeling van acquisitie- en andere kosten door afspraken en samenwerking.

Na de belangrijkste overweging van de Nieuwe Linie te hebben geschetst om een steunaanvraag in te dienen komen we nu tot de inhoud van die aanvraag zelf. In de herziene aanvraag van 31 januari 1975 vraagt de Nieuwe Linie een renteloos krediet van f 2.691.000,-- ter financiering van de begrote exploitatieverliezen voor de jaren 1975 t/m 1980. Om zijn concurrentiepositie te behouden is de Nieuwe Linie inmiddels bezig een reorganisatie door te voeren, die ook bepalend zal zijn voor de toekomstige exploitatie van dit blad. Daarbij streeft de Nieuwe Linie allereerst naar een oplagegroei, die het blad hoopt te realiseren door middel van een verhoging van de lezersacquisitie, en daarnaast naar een vermindering van de beheers- en exploitatiekosten. In het kader daarvan onderzoekt het blad tevens de mogelijkheden tot samenwerking met derden op het gebied van de technische productie, de administratie, de lezers- en advertentiewerving.

De Nieuwe Linie vraagt steun in de vorm van een renteloos krediet omdat het blad de besparingen die door een samenwerking mogelijk zouden worden, niet wil, maar gezien de exploitatie ook niet kan aanwenden ter dekking van de rentelasten.

Beoordeling.

Ons bestuur heeft allereerst moeten vaststellen dat de herziene aanvraag van de Nieuwe Linie op vele punten verschilt van de eerder door het blad ingediende aanvraag. Allereerst vertoont het thans aangevraagde kredietbedrag een aanmerkelijk grotere omvang dan het bedrag dat door het blad in zijn aanvraag van 1974 werd genoemd (f 1.069.000,-- plus een saneringskrediet à fonds perdu tot een hoogte van het totale verlies over het boekjaar 1974, dat thans f 109.000,-- blijkt te zijn). Het blad heeft zich genoodzaakt gevoeld nu een hoger bedrag aan te vragen doordat zijn economische positie sedertdien is verslechterd. Oorzaken daarvan zijn o.m. geweest het feit, dat samenwerking met andere bladen tot op het moment van de indiening van de herziene aanvraag maar ten dele mogelijk bleek te zijn en het blad in een slechtere positie voor de abonnementen en losse verkoop geraakte. Daartegenover staat een gebrek aan financiële middelen waardoor het blad niet in staat is de uit een verslechterde economische positie voortvloeiende verliezen op te vangen. Ook werden de prognoses herzien. Kenmerkend voor deze herziene prognoses zijn vooral de hogere bedragen die zijn begroot voor de verliezen van het blad in de komende jaren, als gevolg waarvan ook het tijdstip waarop het eerste positieve exploitatie-resultaat wordt verwacht is verschoven van 1979 naar 1981.

Het blad tracht zijn positie te verbeteren door oplagegroei en reductie van de beheers- en exploitatiekosten. Het heeft ons daarbij getroffen dat, de daarop betrekking hebbende prognoses, die in de aanvraag zijn opgenomen, geen nader uitgewerkte en gemotiveerde toekomstverwachtingen als grondslagen bevatten. Ook ontbreekt in de aanvraag een toelichting per onderdeel van de prognose daar waar in opmerkelijke mate wordt afgeweken van de prognoses, zoals opgenomen in de aanvraag van 1974. Bovendien hebben wij moeten vaststellen dat, zonder zulks aan ons toe te lichten, de in de Nieuwe Linie van 12 maart j.l. opgenomen begroting voor 1975 op vele punten verschilt van de begroting die ons bij de (herziene) aanvraag werd toegezonden. Vooral de verschillen tussen begrotingscijfers die wij ten aanzien van dezelfde periodes hebben geconstateerd, duiden naar onze overtuiging op een onzekerheid, die de exploitatie van het blad op het ogenblik kenmerkt. Een vergelijking van de cijfers der verschillende begrotingen maakt er de haalbaarheid van de prognoses niet aannemelijker op. Met betrekking tot de geprognostiseerde opbrengsten treft allereerst de sterke stijging van de baten aan abonnementen, reductie-abonnementen en losse nummers van 1975 tot 1981, begroot op 430%. Daaraan ligt de verwachting ten grondslag dat de betaalde oplage in diezelfde periode zal stijgen met 79%. In de eerste plaats komt ons deze verwachting betreffende de oplagestijging tegen de achtergrond van de voorgenomen verhoging van de tarieven voor abonnementen en losse verkoop met 20% jaarlijks, onwettelijk voor.

Alleen al de abonnementsprijs, die nu f 80,-- per jaar bedraagt, zal in 1979 volgens deze prognose zijn verdubbeld, terwijl voor 1981 een verdrievoudiging van de in 1975 geldende prijs wordt voorzien. In ons advies over financiële steunverlening aan de Haagse Post signaleerden wij dat de opinieweekbladen als groep hun marktpotentieel weliswaar niet ten volle benutten, hetgeen op zekere groeimogelijkheden zou kunnen duiden. Tegelijk daarmee stelden wij evenwel vast dat de totale oplage van die opinieweekbladen over de periode 1969/1970-1973 slechts in geringe mate is toegenomen, waarvan de oorzaak naar wij veronderstellen mede aan de ontwikkeling van de tarieven, die in diezelfde periode een stijging van bijna 100% ondergingen, kan worden toegeschreven. Wij achten het, uitgaande van deze ervaring, aannemelijk dat ook voor de Nieuwe Linie in de toekomst bij tariefsverhoging een oplagestabilisatie, zo niet teruggang, zal optreden.

Ook gelet op de relatief geringe stabiliteit van het lezersbestand van de Nieuwe Linie houden wij de voorziene oplagestijging van het blad niet voor haalbaar. In het verleden is gebleken dat een opleving van het abonnee-bestand van het blad slechts een tijdelijke aangelegenheid vormde; in het algemeen kan van deze ervaringen zelfs de regel worden afgeleid, dat per jaar circa 1/3 deel van het abonneebestand van het daaraan voorafgaande jaar wegvalt. Om de per jaar begrote stijging van de oplage met 1.400 abonnees te bereiken zou dan een jaarlijkse bruto aanwas van tussen de 5.600 en 6.700 abonnees moeten worden behaald. Het behoeft geen betoog dat het streven naar een zodanige aanwas een agressieve lezersacquisitie vereist, waarvan mag worden betwijfeld of deze elk jaar weer tot het vereiste resultaat zal leiden. Ook hebben wij twijfels aan de haalbaarheid van de voorziene groei van de advertentie-opbrengst, die blijkens de prognoses in de periode 1975-1981 vernegenvoudigd zou moeten worden. Met het oog op de ook hier geprognostiseerde tariefstijging met 20% per jaar en tegen de achtergrond van de vraagtekens die wij in het voorgaande bij de voorziene oplagestijging van het blad hebben geplaatst, achten wij een dergelijke stijging der advertentie-opbrengsten, met als basis een verdrievoudiging van het advertentievolume in genoemde periode, niet aannemelijk, temeer daar de voor 1974 verwachte advertentie-opbrengst reeds niet werd gehaald (deze was begroot op f 241.500,-- gulden en bedroeg uiteindelijk f 229.000,-- blijkens het accountantsrapport over dat jaar, terwijl in de publicatie van de Nieuwe Linie van 12 maart j.l. zelfs wordt gesproken van f 214.000,--).

Gezien de prognoses aan de opbrengstenzijde zullen voor de kosten voor lezerswerving en advertentieverkoop gedurende de begrotingsjaren 1975-1981 zeer hoge en steeds stijgende bedragen gereserveerd moeten worden. In de ons voorgelegde specificatie van de lasten voor genoemde periode zijn deze bedragen ook voorzien: de jaarlijkse stijging van deze kosten met 20% zal wat betreft de kosten voor lezerswerving resulteren in een totale stijging van 315% in de jaren 1975-1981, terwijl die voor de advertentieverkoop in 1981 ongeveer het achtvoudige van de voor 1975 begrote kosten op dit gebied zullen bedragen. Achten wij ook bij zodanige uitgaven voor de kosten van lezers- en advertentiewerving de prognoses voor de groei der baten niet haalbaar, naar ons oordeel zullen deze prognoses zeker niet worden verwezenlijkt indien in deze kosten nog zou worden bezuinigd conform de in de aanvraag opgenomen suggestie dat de uitgaven op dit gebied tot de hoogst noodzakelijke zouden kunnen worden beperkt.

In de aanvraag is voorts ook voor de overige kosten op een ongedifferentieerde wijze een jaarlijkse stijging van 20% geprojecteerd. Op grond van de veronderstelling dat de kostenstijgingen niet voor elke kostenplaats dezelfde omvang zullen aannemen, zijn wij van oordeel dat de hierbij vermelde bedragen nadere nuancering behoeven in het licht van de te verwachten ontwikkelingen m.b.t. de kostenfactoren.

Bij wijze van conclusie stellen wij vast dat niet voldoende aannemelijk is gemaakt dat de in de begrotingen van de Nieuwe Linie vermelde prognoses zullen worden gehaald en dat deze binnen de gestelde periode kunnen leiden tot een rendabele exploitatie. Mochten de prognoses wel worden gerealiseerd, hetgeen wij dus niet aannemelijk achten, dan zal het blad na het verstrijken van de verliesgevende periode zoals voorzien in deze prognoses slechts de situatie bereiken, waarin kosten en opbrengsten ten naaste bij in evenwicht zijn. Ook indien het gevraagde krediet zou worden verleend is het twijfelachtig of een rendabele exploitatie zal worden bereikt. De situatie waarin de exploitatie zal verkeren ook na het behalen van de prognoses biedt zoals gezegd alleen uitzicht op een evenwicht tussen kosten en opbrengsten. Terugbetaling van het opgenomen krediet - al dan niet met rente - zal dan niet mogelijk kunnen zijn.

Advies.

Op basis van deze overwegingen en mede aan de hand van het rapport d.d. 21 maart 1975 van het kredietonderzoek dat de Nationale Investeringsbank heeft verricht, adviseren wij u de aanvraag van de Nieuwe Linie tot financiële steunverlening ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers niet te honoreren.

Met dit advies - zo realiseren wij ons wel - wordt het voortbestaan van de Nieuwe Linie in gevaar gebracht. Dat zou evenwel een consequentie zijn die wij beogen te vermijden, mede met het oog op het feit, dat het beleid van de Regering ten aanzien van de pers in een overgangperiode verkeert en nader zal worden vastgesteld na behandeling in het parlement van de nota massamediabeleid, die inmiddels aan de Tweede Kamer der Staten Generaal is aangeboden. Dat overgangsbeleid is erop gericht zoveel mogelijk de bestaande verscheidenheid in de pers in stand te houden, opdat niet gedurende de behandeling van de nota massamediabeleid in het parlement bladen zouden verdwijnen, die wellicht voor de daarin beschreven steunmaatregelen in aanmerking zouden zijn gekomen. Ook met kredietverlening ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers wordt bedoeld de bestaande pluriformiteit te handhaven, - voorzover die uit hoofde van informatie en opinievorming in een democratische maatschappij van belang is -, in afwachting van de vaststelling van het mediabeleid na behandeling van voornoemde nota. Overigens hebben wij in onze adviezen over de Haagse Post en de Groene erop gewezen dat evenzeer markteconomisch gezien het behoud van een verscheidenheid in de pers van groot belang is.

Tegen de achtergrond van deze constatering zou kredietverlening aan de Nieuwe Linie, ertoe strekkende het blad voor deze overgangsfase een overlevingskans te bieden, naar ons oordeel in beginsel wel overwogen kunnen worden. Een dergelijke kredietverlening zou ertoe kunnen dienen het onderzoek dat het blad reeds verricht naar mogelijkheden tot samenwerking met derden op het gebied van de exploitatie te ondersteunen en om verdere deelneming mogelijk te maken aan gezamenlijke acties voor de lezers- en advertentiewerving van opinieweekbladen. De verlening van een zodanig krediet zou dan dienen te geschieden op basis van een aannemelijke prognose voor een meer afzienbare periode (van bv. 2-3 jaar), welke prognose uitzicht biedt op een sluitende exploitatie. Mocht het blad een steunaanvraag in de hier bedoelde zin aan het Bedrijfsfonds voor de Pers voorleggen dan zal ons bestuur deze op haar eigen merites beoordelen.

Rijswijk, 15 april 1975.

bijlage 7.

ADVIES OVER STATUTAIRE DEFINITIES NIEUWSBLADEN EN OPINIEWEEKBLADEN.

Het bestuur van de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers vraagt gaarne uw aandacht voor het volgende.

In de oprichtingsakte d.d. 16 september 1974 van onze stichting is in artikel 3 de doelstelling omschreven als het verlenen van financiële bijstand aan dagbladen, nieuwsbladen en opinieweekbladen onder nader aangegeven voorwaarden. In artikel 2 lid 2 zijn onder b. en c. de nieuwsbladen en opinieweekbladen als volgt gedefinieerd:

- b. "nieuwsbladen": minder dan zes keer per week, niet in koppelverkoop met een of meer dagbladen, verschijnende en uitsluitend tegen abonnements-tarief of in losse verkoop verkrijgbare kranten;
- c. "opinieweekbladen": onafhankelijke weekbladen, die tegen abonnements-tarief 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.

Opmerkelijk is het verschil in de aard van beide definities. Terwijl de omschrijving van nieuwsbladen is beperkt tot enkele formele eigenschappen, gaat de omschrijving van de opinieweekbladen niet alleen verder in de opsomming van formele eigenschappen, maar zijn daarin ook enkele materiële kenmerken opgenomen. Het volgende overzicht doet het verschil duidelijk uitkomen:

Nieuwsbladen

- . minder dan 6 keer per week
- . niet in koppelverkoop met dagbladen
- . tegen abonnement of in losse verkoop
- . krant

Opinieweekbladen

- . weekblad
- . onafhankelijk
- . tegen abonnement en in losse verkoop over het gehele land
- . op de voet volgen van maatschappelijke actualiteit in haar algemeenheid
- . analyse, commentaar en achtergrondinformatie
- . in belang van opinievorming op staatkundig gebied.

Kennelijk heeft bij het ontwerpen van de oprichtingsakte van onze Stichting de bedoeling voorgezetten om bij de opinieweekbladen - veel sterker dan bij de nieuwsbladen - een duidelijke beperking aan te leggen ten aanzien van de weekbladen die voor steunverlening in aanmerking kunnen komen. Deze door u bedoelde beperking ligt vermoedelijk ook ten grondslag aan uw beslissing de tijdelijke maatregel tot verlaging van de posttarieven voor opinieweekbladen slechts te doen gelden voor de volgende acht weekbladen: Accent, Elseviërs Magazine, de Groene, Haagse Post, Hervormd Nederland, Nieuwe Linie, de Tijd en Vrij Nederland.

Bij de besprekingen die in ons bestuur hebben plaatsgevonden over de interpretatie van beide definities (nieuwsbladen en opinieweekbladen) als grondslag voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van aanvragers van financiële bijstand, is duidelijk geworden dat het wenselijk is deze definities aan een nader onderzoek te onderwerpen. Het bestuur bereidt een dergelijk onderzoek voor. Uitgangspunt zal daarbij zijn de pluriformiteit van de pers, voor zover die uit hoofde van informatie en opinievorming in een democratische maatschappij van belang is.

Doelstelling van de studie zal zijn te komen tot omschrijvingen, die binnen het gegeven uitgangspunt een zo duidelijk mogelijke grondslag vormen voor de beantwoording van de vraag welke bladen in beginsel voor financiële bijstand in aanmerking komen. Het bestuur vertrouwt het resultaat van deze studie eerlang aan u te kunnen voorleggen.

Daarop vooruitlopend wil het bestuur reeds thans een voorlopige interpretatie van de huidige definities aan u voorleggen teneinde van u te vernemen of u zich daarmee kunt verenigen.

In ons land verschijnen bladen die enerzijds de kenmerken dragen van nieuwsbladen (omdat zij in niet onbelangrijke mate nieuws bevatten) en anderzijds voor een groot deel voldoen aan de eisen die artikel 2 lid 2 ad c. stelt aan opinieweekbladen. De aard van deze bladen kan als volgt worden aangeduid:

- . tenminste eenmaal per week verschijnend
- . niet in koppelverkoop met andere bladen
- . als regel in abonnement (soms in beperkte mate in losse verkoop)
- . in niet onbelangrijke mate nieuws bevattend
- . onafhankelijk (onderscheidend van verenigingsorganen)
- . op de voet volgen van een niet onbelangrijk deel van de maatschappelijke actualiteit
- . in belang van opinievorming op staatkundig gebied.

Daarbij is geen sprake van losse verkoop over het gehele land, terwijl discutabel is de vraag of de maatschappelijke actualiteit in haar algemeenheid wordt gevolgd.

De lezerskring van deze bladen is niet uitsluitend maar wel voor een groot deel regionaal (zoals ook bij nieuwsbladen het geval is) dan wel godsdienstig, cultureel, etnisch of sociaal bepaald. In de oprichtingsakte van onze stichting wordt evenwel de lezerskring niet als criterium genoemd.

Vastgesteld kan worden dat deze bladen - hoewel de lezerskring grotendeels gevormd wordt door bepaalde groepen van de Nederlandse samenleving en de inhoud niet in brede zin gericht is op de algemeenheid van de maatschappelijke actualiteit - een duidelijk waarneembare functie hebben in de pluraliteit van de pers door hun eigen bijdrage aan de informatie en opinievorming op staatkundig gebied in een democratische maatschappij. Financiële bijstand aan deze bladen, uiteraard voorzover benodigd, komt naar het oordeel van ons bestuur dan ook overeen met de doelstelling van uw persbeleid.

Resumerend stelt ons bestuur zich voor om artikel 2 lid 2 ad b. en c. voorschans zo te interpreteren, dat onder de werking van het Bedrijfsfonds (dus los van de term "opinieweekbladen" zoals deze voor de tijdelijke verlaging van de posttarieven gehanteerd wordt) ook vallen: bladen, die tenminste eenmaal per week verschijnen, niet in koppelverkoop met een of meerdere bladen, niet worden uitgegeven of verspreid in samenhang met het lidmaatschap, het donateurschap of deelnemerschap van een vereniging, genootschap of andere organisatie, tegen abonnementstarief en in losse verkoop verkrijgbaar zijn of worden uitgezet, en die in niet onbelangrijke mate nieuws bevatten alsmede analyse, commentaar en achtergrondinformatie omtrent de maatschappelijke actualiteit in het belang van de opinievorming op staatkundig gebied.

Het bestuur draagt uiteraard de zorg en de verantwoording voor de individuele beoordeling van kredietaanvragen van de hier bedoelde bladen.

Het bestuur stelt er prijs op zich ervan te verzekeren dat de interpretatie, die het aan de oprichtingsakte geeft, overeenstemt met het persbeleid dat door u wordt gehanteerd. Gaarne zal het spoedig uw oordeel daarover vernemen.

Rijswijk, 26 augustus 1975.

ADVIES OVER DE NOTA MASSAMEDIALELEID.

Het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers verstrekt u hierbij zijn beschouwingen over de Medianota alsmede zijn op deze beschouwingen gebaseerde advies. Wij sturen u dit advies met het oog op datgene wat u op pagina 5 van uw Medianota hebt gesteld, n.l. dat de uitkomsten van het debat dat in de Staten-Generaal over de Medianota zal worden gehouden en de reacties van Omroepraad en Persraad en van vele andere betrokkenen in de mediasector een belangrijke rol zullen spelen bij de bepaling van het definitieve beleid van het kabinet op het gebied van de massamedia. Wij beogen met dit advies een bijdrage te leveren aan de meningsvorming over de Medianota door in het bijzonder ons standpunt te geven over die voorgestelde persmaatregelen waarbij ons bestuur een rol wordt toegekend. Ons advies beperkt zich daarom voornamelijk tot dat specifieke beleidsterrein.

Bovendien moeten onze beschouwingen gezien worden als min of meer van voorlopige aard. Wij hebben ons n.l. voorgenomen een aantal onderdelen van de persvraagstukken door middel van studie en onderzoek nader uit te diepen. Op deze wijze willen wij in de eerste plaats meer inzicht krijgen in de knelpunten die in de pers bestaan opdat daarop het overheidsbeleid kan worden gericht. Vervolgens willen wij aan de hand van studie en onderzoek - wij komen daar in het volgende nog op terug - een gefundeerd beeld pogen te krijgen van de ontwikkelingen in het perswezen die zich thans voordoen en in de nabije toekomst verwacht kunnen worden. Wij streven er aldus naar materiaal aan te dragen dat voor de beoordeling en uitwerking van het persbeleid van belang kan zijn.

1. Marktvoorziening in het persbeleid.

De Medianota gaat ervan uit dat de vrijheid om meningen te uiten en te ontvangen één van de grondpijlers is van het mediabeleid. In het kader van het mediabeleid houdt deze vrijheid in het vrijelijk kunnen deelnemen aan de openbare meningsvorming. Aan de uitwisseling van meningen dienen derhalve zo min mogelijk belemmeringen in de weg te worden gelegd. Het zijn de massamedia die in belangrijke mate de voorwaarden voor meningsuitwisseling scheppen. Het is duidelijk dat aan het gebruik van massamedia kosten zijn verbonden en dat deze media derhalve niet onbeperkt ter beschikking kunnen worden gesteld van degenen die aan het proces van de meningsuitwisseling wensen deel te nemen. De grenzen worden naast de offers die de samenleving in het immateriële vlak bereid is zich te getroosten o.m. ook bepaald door de prijs, die de samenleving daarvoor wenst te betalen, hetzij op basis van individuele beslissingen van de gebruikers, hetzij op basis van collectieve beslissingen door de overheid, hetzij op basis van een combinatie daarvan. De vraag welke prijs de samenleving als collectiviteit hiervoor bereid is op te brengen, wordt in belangrijke mate bepaald door het oordeel van haar vertegenwoordigers over de wijze waarop het communicatieproces verloopt en met name over de vraag of de pluriformiteit in het aanbod voldoende overeenkomt met de verscheidenheid in de behoeften. Het is een beoordelingskwestie om vast te stellen welke mate van verscheidenheid in de massamedia op een gegeven moment voldoende of gewenst is. Deze beoordeling heeft het karakter van een afwegingsproces, waarin de mate van verscheidenheid wordt afgewogen tegen de prijs die daarvoor moet worden betaald. Naarmate de marge boven het bestaansminimum van de bevolking groter is zal de prijs die men bereid is voor de verscheidenheid in de massamedia te betalen hoger zijn en bijgevolg ook die verscheidenheid zelf.

Bij een kleinere marge kunnen omgekeerde effecten worden verwacht. Dat daarnaast bij de beoordeling van de mate van verscheidenheid niet elk massamedium afzonderlijk onder ogen moet worden gezien, maar het gehele scala van massamedia in de overwegingen moet worden betrokken, wordt thans vrijwel algemeen aanvaard.

Niettemin mag worden gesteld dat ook pluriformiteit in elk van de afzonderlijke mediatypen wenselijk is. Ons bestuur aanvaardt deze wenselijkheid als uitgangspunt voor haar arbeid met betrekking tot de pers. Hoewel wij ons bewust zijn van de samenhang tussen de onderscheiden media in het proces van de meningsuitwisseling, zijn wij van oordeel dat voor de media afzonderlijk, dus ook voor de pers geldt dat aan specifieke voorwaarden moet zijn voldaan, wil daarin een ruime verscheidenheid van opinies tot uitdrukking kunnen komen. Wij hebben ons afgevraagd, welke deze specifieke voorwaarden dan wel zijn. Zonder daarop thans reeds een uitputtend antwoord te kunnen of willen geven, menen wij dat in elk geval de factoren, die de wederzijdse aanpassing van vraag en aanbod op de markt van persorganen belemmeren, de aandacht verdienen. Het is slechts in theorie denkbaar dat het aanbod van persorganen zich voortdurend volkomen aanpast aan de vraag. Dan zou de pluriformiteit van de pers optimaal kunnen worden genoemd. Men zou kunnen zeggen dat het marktmechanisme in dat geval bevredigend werkt. In feite evenwel vertoont het marktmechanisme gebreken. Het werkt althans niet zodanig dat daaruit zonder meer de gewenste mate van pluriformiteit resulteert. Als versturende factoren op de concurrentie-verhoudingen noemt de

Medianota:

- de invloed van de advertenties,
- het conjunctuurgevoelige karakter van de advertentie-inkomsten,
- technische ontwikkelingen,
- de kostenstructuur van het persbedrijf en
- het streven naar beheersing van de markt.

Wij voegen daar nog aan toe de geringe mogelijkheden die de lezers - bij een beperkt aanbod - hebben om invloed uit te oefenen op de inhoud van de persorganen.

Ons bestuur is van mening dat in deze situatie een belangrijk deel van de economische problematiek van de pers tot oplossing kan worden gebracht door het stellen van voorwaarden en regels voor de ordening van de markt, zodanig dat een voortdurende afstemming van het aanbod op de vraag zoveel mogelijk wordt gerealiseerd. In dit streven naar een zekere mate van markt-ordening wordt de werking van de markt als een gegeven aanvaard.

Deze aanvaarding wordt ingegeven door overwegingen van pragmatische aard.

In het kader van dit streven zal naar beleidsmaatregelen moeten worden gezocht die hierop afgestemde voorwaarden en regels inhouden en die anderzijds ook, gelet op de financiële middelen van de samenleving, uitvoerbaar zijn. Daarbij zullen onder meer de volgende doelstellingen voor ogen moeten staan:

- het handhaven van de onafhankelijkheid van de pers,
- het verminderen van de verschillen in economische voorwaarden, waaronder de persorganen als geestelijk produkt aan de onderlinge concurrentie deelnemen,
- het verruimen van de toetredingsmogelijkheden tot de markt van aanbieders van persorganen.

Het voorgaande houdt in dat wij, evenmin als de Medianota, de pluriformiteit als statisch gegeven zien. De pluriformiteit als weerslag van de ontwikkelingen die zich in het maatschappelijke, economische en culturele denken voordoen, kan alleen als dynamisch verschijnsel op de juiste wijze worden gewaardeerd. Vandaar dat naar onze mening bevorderd dient te worden dat de algemene voorwaarden waaronder persorganen worden geëxploiteerd zodanig zijn gesteld, dat toetreding van nieuwe aanbieders zonder buitensporige risico's mogelijk is.

In het kader van het persbeleid zal de marktordening van de overheid daarop moeten zijn gericht. Deze opvatting houdt dus niet in, dat bestaande persorganen in elk geval in stand moeten worden gehouden.

Afhankelijk van de omstandigheden, zullen de maatregelen van de overheid ter bevordering van de dynamische pluriformiteit in het aanbod een ongedifferentieerd generiek karakter, een gericht generiek karakter dan wel een individueel karakter kunnen dragen. Op het onderscheid hiertussen wordt in het navolgende teruggekomen. Reeds nu merken wij op, dat wij voorshands de voorkeur geven aan gerichte generieke maatregelen boven ongedifferentieerde generieke. Wij doelen daarmee op algemeen geldende maatregelen die door hun gerichte werking bijdragen aan vermindering van de ongelijkheid in de concurrentievoorwaarden, waaronder de exploitatie van de bladen geschiedt.

Zijn hiermede in hoofdlijnen de grondslagen voor een "voorwaardebeleid" met betrekking tot de persorganen weergegeven, de vraag blijft nog tot welke categorieën van persorganen dat persbeleid zich dient uit te strekken. Gezien de opdracht aan ons bestuur, vervat in onze statuten, gaan wij ervan uit dat onze taak gericht is op de bladen, die nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie aanbieden, voor zover van materieel belang voor het functioneren van een democratische maatschappij. De Medianota beperkt zich tot drie categorieën van persorganen: dagbladen, nieuwsbladen en opinieweekbladen. Wij menen dat een antwoord op de vraag of een beperking van het persbeleid tot deze drie categorieën in het licht van de doelstellingen van het mediabeleid van de overheid verantwoord is, niet zonder nader onderzoek te geven is. Wij stellen ons dan ook voor op korte termijn voorbereidingen te treffen voor een onderzoek dat inzicht geeft in het aanbod dat op de markt van persorganen voorhanden is. Bedoeld onderzoek zal er met name op gericht zijn te bepalen welke categorieën van bladen op grond van hun inhoudelijke kenmerken en volgens objectief vast te stellen criteria binnen de doelstelling van het persbeleid, zoals geformuleerd in onze taakopdracht, vallen.

2. De aard van de maatregelen.

In de Medianota wordt onderscheid gemaakt tussen overheidsmaatregelen van ongedifferentieerde generieke aard en gerichte steun. Onder (ongedifferentieerde) generieke of algemene maatregelen wordt in dit geval overheidssteun verstaan die aan de pers wordt gegeven zonder dat bij die steunverlening gelet wordt op de economische positie van elk persorgaan, zonder dat dus de vraag in het geding is of een blad, gezien zijn economische positie die financiële overheidssteun ook werkelijk nodig heeft. Voorbeelden zijn het 0-tarief van de omzetbelasting (B.T.W.) voor de abonnementsprijs van dag- en nieuwsbladen en het P.T.T.-tarief voor het vervoer en de bezorging van kranten en periodieken. In het eerste geval (de B.T.W.-faciliteit) kan gesteld worden, dat een blad verhoudingsgewijs meer overheidssteun ontvangt (vrijstelling van omzetbelasting) naarmate zijn oplage en daarmee zijn abonnementsinkomsten groter zijn. In het tweede geval profiteren alleen bladen die via de P.T.T. verspreid worden van de posttariefpreferenties; deze reducties op het normale drukwerk-tarief zijn uiteraard recht evenredig aan de oplage van een blad: naarmate een grotere oplage via de P.T.T. verspreid wordt profiteert een blad ook meer van de verlaagde P.T.T.-tarieven. In de Medianota wordt gesteld dat maatregelen van ongedifferentieerde generieke aard weliswaar de economische positie van de bedrijfstak als geheel, waarvoor deze maatregelen gelden, ten goede komen, maar dat zij in het kader van een beleid dat op pluriformiteit van de informatievoorziening via de pers gericht is, een te ongenueanceerd middel vormen om dat doel te bereiken; zij kunnen n.l. te weinig afgestemd worden op de werkelijke oorzaken van de moeilijkheden in de pers.

Zoals hierboven reeds tot uitdrukking is gekomen lijkt het ons zinvol naast het onderscheid dat de Medianota tussen ongedifferentieerde generieke en individuele steunverlening aanlegt, een vorm van steunverlening te introduceren, t.w. gerichte generieke steunverlening, die op het uitgangspunt gebaseerd is dat het persbeleid van de overheid een voorwaardenbeleid moet inhouden, dat er op gericht is aan de aanbodzijde van de markt zoveel mogelijk gelijke concurrentieverhoudingen te bevorderen. Dit impliceert naar onze mening twee dingen.

In de eerste plaats dat binnen het uitgangspunt van de marktordening gerichte generieke maatregelen voorshands de voorkeur verdienen boven ongedifferentieerde generieke. Uit het uitspreken van deze voorkeur mag niet worden geconcludeerd dat wij de ongedifferentieerde generieke maatregelen als mogelijkheid tot steunverlening willen uitsluiten. Dergelijke maatregelen zouden in overweging genomen kunnen worden indien zou blijken dat het merendeel der bladen in een verliesgevende positie komt te verkeren. Deze maatregelen zullen eerst dan voor eventuele toepassing in aanmerking komen, indien de economische voorwaarden waaronder de persorganen als geestelijk product aan de concurrentie deelnemen, tot een zover mogelijk gelijk niveau zijn teruggebracht. In de tweede plaats impliceert het voorgaande dat niet uitsluitend de feitelijke, ongunstige bedrijfsresultaten de grondslag voor overheidssteun vormen. De wijze waarop de Medianota ongelijke economische verhoudingen tussen persorganen wil rechte trekken, schept namelijk het gevaar dat slecht geleide bedrijven en slecht geredigeerde bladen in meerdere mate voor financiële bijstand in aanmerking komen dan goed geleide bedrijven en goed geredigeerde bladen. De ook door de Medianota wenselijk geachte stimulans voor de doelmatigheid zou aldus in het gedrang komen. Wij bepleiten daarom gerichte maatregelen met een algemene werking, die in het bijzonder ten doel hebben de verschillen in concurrentievoorwaarden tussen de bladen, die op de markt worden aangeboden, te reduceren.

3. De maatregelen, voorgesteld in de Medianota.

A. De compensatieregelingen.

In de Medianota zijn voorstellen gedaan tot invoering van een advertentiecompensatie voor dagbladen en van een op bepaalde kostenelementen gebaseerde compensatie voor opinieweekbladen. Voor de uitwerking en uitvoering van deze voorstellen is de medewerking van ons bestuur gevraagd. Gevolg gevend aan dit verzoek willen wij in de eerste plaats de veronderstellingen die aan de voorgestelde compensatieregelingen ten grondslag liggen op hun geldigheid laten toetsen om vervolgens te laten onderzoeken of en op welke wijze deze regelingen in formules vastgelegd en in de praktijk geëffectueerd kunnen worden. Inmiddels zijn wij met de bestudering van deze voorstellen begonnen en willen wij onze eerste indrukken daarover hier presenteren.

Om een zo goed mogelijke werking van het marktmechanisme van vraag en aanbod te bevorderen, hebben wij in het voorgaande de gedachte van een voorwaardenbeleid gepresenteerd. De overheid zou haar maatregelen voor de pers op dat beleid dienen te richten, dus niet alleen de advertentiecompensatie voor de dagbladen, maar ook de maatregelen die voor de sector van de opinieweekbladen zijn voorgesteld en die, welke eventueel nog voor de nieuwsbladen getroffen zullen worden.

Wanneer wij dit uitgangspunt (het voorwaardenbeleid) kiezen, doet zich de vraag voor of voor de drie sectoren van de pers die in de Medianota genoemd worden (dagbladen, nieuwsbladen en opinieweekbladen) dezelfde maatregel zou kunnen gelden of dat maatregelen voor elke sector afzonderlijk en afgestemd op eventueel bestaande specifieke marktverhoudingen, getroffen moeten worden. Wij kunnen op deze vraag nog geen antwoord geven. Ofschoon wij de mogelijkheid van één compensatieregeling voor de drie sectoren van de pers nog verder moeten bestuderen, komt het ons voor dat aan de uitvoering bijzondere problemen verbonden zullen zijn. Immers, bij een advertentie-compensatie voor de sector van de opinieweekbladen bijvoorbeeld dient rekening te worden gehouden met het feit, dat er bladen zijn die om principiële redenen (bepaalde) advertenties weigeren. Het is dan de vraag of een advertentie-compensatie voor deze categorie geïntroduceerd kan en moet worden om in de marktverhoudingen ordenend op te treden. Het is naar onze voorlopige mening niet denkbeeldig, dat een dergelijke regeling, zo die al uitvoerbaar is, het tegengestelde effect sorteert en een blijvende afhankelijkheid van overheidssteun schept. Overigens stellen wij ons voor om bij de vraag naar de noodzaak en doelmatigheid van een compensatieregeling voor opinieweekbladen tevens in onze beschouwingen te betrekken de reeds verstrekte of aangeboden financiële steun ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers. Wij menen dat deze steun (kredietverlening) op de onderlinge marktposities in deze sector van invloed is en derhalve niet in onze beoordeling mag ontbreken.

Bij een eerste overweging van de vraag of wellicht één uniforme compensatieregeling voor de drie sectoren van de pers getroffen zou kunnen worden, staan wij nog voor een ander probleem dat ook in de Medianota gesignaleerd wordt. Dat probleem betreft de nieuwsbladsector waarover weinig gegevens bekend zijn, zodat op dit moment niet beoordeeld kan worden hoe de marktverhoudingen in deze sector van de pers, zeker ook in relatie tot de (regionale) dagbladpers en de huis-aan-huisbladpers, liggen. Uit deze opmerking mag evenwel niet afgeleid worden dat nieuwsbladen principieel van overheidssteun uitgesloten zouden moeten worden (onder de thans geldende regeling trouwens kunnen nieuwsbladen een beroep doen op het Bedrijfsfonds voor de Pers). Voordat wij echter de vraag kunnen beantwoorden of overheidssteun voor de categorie van nieuwsbladen noodzakelijk of gewenst en doelmatig is met het oog op het zo goed mogelijk functioneren van het marktmechanisme van vraag en aanbod, achten wij het nodig dat gegevens worden verstrekt die ons hierin inzicht kunnen verschaffen.

Het voorgaande voert naar de conclusie dat bij het treffen van welke maatregel dan ook door middel van onderzoek twee vragen vooraf dienen te worden beantwoord. In de eerste plaats is dat de vraag naar de noodzaak dan wel wenselijkheid van een bepaalde maatregel voor een of meer categorieën van persorganen.

Vervolgens zou, afhankelijk van het antwoord op de vorige vraag, bezien moeten worden of er mogelijkheden gegeven zijn voor een doelmatige effectuering van die bepaalde maatregel. Met de voorgestelde persmaatregelen in de Medianota als uitgangspunt stellen wij ons voor beide vraagpunten als centrale toetsingscriteria te laten onderzoeken. Daarbij sluiten wij geenszins uit, dat momenteel nog onbekende uitkomsten van dat onderzoek voor ons aanleiding kunnen zijn u te adviseren de voorgestelde compensatieregelingen niet te effectueren, te wijzigen of daarvoor in de plaats een of meer andere maatregelen te treffen.

Indien het beleid gericht is op het scheppen van een voorwaardenbeleid, zal het onderzoek er voorts op gericht moeten zijn de factoren op te sporen die ongelijke marktverhoudingen veroorzaken of de marktverhoudingen ongunstig beïnvloeden. Die factoren kunnen liggen in de sfeer van de kosten en de opbrengsten. In de Medianota wordt verondersteld, dat onder meer de advertentieopbrengsten daarbij een belangrijke rol spelen. De nota baseert daarop het voorstel tot invoering van een advertentie-compensatie. Wij vinden het noodzakelijk dat deze veronderstelling op haar geldigheid wordt getoetst, waarbij volledigheidshalve ook andere kosten- en opbrengstenfactoren en verschillen in dekkingspercentages en verzorgingsgebieden, oplage en marktbeheersing in het onderzoek betrokken zullen worden. Door middel van die geldigheidstoets willen wij trachten de relatie tussen advertentiequote en exploitatie-uitkomsten van persorganen vast te stellen. Een dergelijke geldigheidstoets willen wij ook voor de categorie van de opinieweekbladen laten uitvoeren, maar dan toegespitst op de vraag of en in hoeverre de papierkosten en posttarieven de oorzaak zijn van of invloed hebben op de concurrentieverhoudingen op de aanbiedersmarkt binnen deze sector. Bovendien zal onderzocht moeten worden of de voorgestelde compensatieregelingen een doeltreffend middel vormen om de veronderstelde ongelijke marktverhoudingen recht te trekken.

Een andere faktor die op de onderlinge marktverhoudingen van invloed kan zijn is die van de distributiekosten. Ook deze zullen wij in ons onderzoek betrekken, teneinde te bezien of in plaats van of naast de voorgestelde compensatieregelingen een vorm van steun in de sfeer van de distributiekosten gegeven zou moeten worden, wanneer blijkt dat de kosten van distributie van persorganen tot ongelijke marktverhoudingen leiden. Deze steun zou dan voor bepaalde categorieën van persorganen eventueel gekoppeld kunnen worden aan een beleid tot stimulering van een gehele of gedeeltelijke herstructurering van het distributiestelsel. Wij merken dit op, omdat de huidige organisatievorm van het distributiestelsel via vaste verkooppunten mogelijkserwijs van invloed is op het functioneren van de aanbiedersmarkt, zodanig zelfs dat toetreding tot die markt van nieuwe persorganen belemmerd kan worden. In het kader van een studie naar de mogelijkheden voor een persbeleid, dat er ook op gericht is de toetredingsmogelijkheden tot de markt van aanbieders van persorganen te verruimen, achten wij het wenselijk de invloeden van de organisatievorm van de distributie via vaste verkooppunten eveneens nader te laten onderzoeken.

In dat onderzoek zou de vraag kunnen worden bestudeerd in hoeverre de aanzet tot een herstructurering van het huidige distributiesysteem gevonden zou moeten worden in de richting van een stimulans tot ontkoppeling van de relatie productie/verspreiding van persorganen, teneinde marktbeheersing in dit opzicht tegen te gaan.

Tenslotte willen wij in deze voorlopige terreinverkenning nog het volgende naar voren brengen. Het voorstel tot invoering van een advertentie-compensatie voor dagbladen wordt in de Medianota gebaseerd op de werkhypothese van de ongelijke concurrentieposities van dagbladen op de advertentiemarkt. Zoals gezegd zullen wij deze hypothese op zijn geldigheid laten toetsen, maar tegelijk hebben wij gemeend deze hypothese in veel ruimer kader te moeten plaatsen. Wij hebben ons namelijk afgevraagd of een gerichte generieke maatregel, bijvoorbeeld in de vorm van een advertentiecompensatie, het bezwaar inhoudt dat weliswaar het effect van een bepaalde versturende factor wordt weggenomen, maar de oorzaak in stand wordt gehouden.

Een dergelijke fundamentele vraagstelling ten aanzien van de invloed van advertenties op de voorwaarden waaronder bladen als geestelijke produkten worden aangeboden, roept uiteraard vele nieuwe vragen op. Niettemin meent ons bestuur dat een diepgaande studie naar deze vragen vruchten zou kunnen afwerpen, die voor de toekomstige uitwerking van het voorwaardenbeleid van nut zijn. De discussies over bedoelde fundamentele vraagstelling zijn binnen ons bestuur nog gaande en mede aan de hand van adviezen die wij in het kader van deze vraagstelling zullen inwinnen hopen wij u later onze zienswijze hierover te geven.

Als laatste onderdeel van deze paragraaf over de voorgestelde compensatieregelingen willen wij een korte uiteenzetting geven over de wijze waarop wij ons een onderzoek over de advertentie-compensatie als gerichte generieke maatregel voorstellen. Over de opzet en uitwerking van een onderzoek over een compensatieregeling voor opinieweekbladen zullen wij u adviseren, zodra wij onze oriënterende beraadslagingen daarover hebben afgerond. Wel kunnen wij nu al mededelen, dat wij voor het onderzoek over een compensatieregeling voor opinieweekbladen in beginsel dezelfde benaderingswijze als voor de advertentie-compensatie als gerichte generieke maatregel voor dagbladen zullen volgen.

In de Medianota wordt de advertentie-compensatie voorgesteld als een subsidie ter gedeeltelijke dekking van gederfde inkomsten uit advertenties als gevolg van veronderstelde ongelijke concurrentieverhoudingen op de advertentiemarkt. Wij stemmen in met de bedoeling deze regeling niet zodanig uit te werken dat verliezen van persorganen volledig gecompenseerd zouden worden. Wij vinden het bovendien belangrijk dat de advertentie-compensatie via tevoren vastgestelde normen wordt uitgewerkt en niet afhankelijk wordt gesteld van de exploitatie-uitkomsten van elk blad dat binnen de regeling valt. Anders zouden immers ook vergoedingen worden gegeven voor eventuele tekortkomingen in het bedrijfs- of redactionele beleid. De formule die voor deze compensatie moet worden opgesteld, dient wel bijgesteld te kunnen worden en wel voorafgaande aan de periode waarover compensatie wordt verleend, teneinde met deze regeling alert te kunnen reageren op de marktontwikkelingen in de betreffende sector van de pers.

Wij stellen ons de uitwerking van de advertentie-compensatie in hoofdlijnen aldus voor, dat door het relateren van deze compensatie aan de advertentiequote (het deel van de totale opbrengsten dat van de advertentie-opbrengsten afkomstig is) bereikt kan worden dat de concurrentievoorwaarden in belangrijke mate rechtgetrokken worden. Daarbij zou het negatieve verschil tussen de als norm vastgestelde advertentiequote en de werkelijke advertentiequote per afzonderlijk blad gecompenseerd kunnen worden. In deze opzet zouden bladen met een hoge reële advertentiequote geen of (afhankelijk van de norm) weinig compensatie en bladen met een lage reële advertentiequote een hoge compensatie krijgen. Deze maatregel heeft, aldus gesteld, een algemene werking: ieder blad met eenzelfde reële advertentiequote komt voor een relatief gelijke compensatie-uitkering in aanmerking. Maar deze maatregel zou vooral of in hoofdzaak ten goede moeten komen aan bladen die in een ongunstige concurrentiepositie verkeren. Met deze regeling wordt naar onze mening voorkomen dat een extra premie wordt gegeven aan bladen die bedrijfsmatig slecht of redactioneel inefficiënt geleid worden.

B. Het Bedrijfsfonds voor de Pers.

In de Medianota wordt het Bedrijfsfonds voor de Pers beschouwd als een van de hoekstenen van het persbeleid door de (financiële) bijdrage die dit fonds zou kunnen leveren aan herstructurering van het perswezen.

Deze algemene taakomschrijving verkreeg in de nota nadere uitwerking in de volgende min of meer concrete opdrachten:

- kredietverlening, met eventueel daaraan te verbinden faciliteiten, aan projecten die binnen een redelijke periode uitzicht bieden op een rendabele exploitatie;
- het geven van een aanloopsubsidie gedurende een bepaalde periode aan nieuwe persorganen, eventueel gevolgd door verdere kredietverlening aan het nieuwe project, dat mede daardoor tot een rendabele exploitatie gebracht zou kunnen worden;
- financiële steun à fonds perdu voor bijzondere doeleinden, zoals een (eenmalige) reorganisatie van een blad (onderneming) om een sluitende exploitatie mogelijk te maken (b.v. de kosten van organisatie-onderzoek en de kosten die ter realisering van een reorganisatieplan gemaakt moeten worden);
- het leveren van een bijdrage aan de oprichting van nieuwe of de herstructurering van bestaande technische produktie-eenheden voor meerdere bladen tezamen en ook aan, eventueel met deze eenheden verbonden, centrale distributie-apparaten en gecombineerde administratieve en advertentie-acquisitiediensten.

De eerstgenoemde drie opdrachten, gevoegd bij de reeds statutair voorgeschreven taken van het Bedrijfsfonds, hebben onze instemming; wij zijn bereid, hieraan in de toekomst gestalte te geven. Over de vierde opdracht willen wij ons nog beraden, aangezien wij de reikwijdte en de doelmatigheid daarvan nog niet kunnen overzien. Van de resultaten van dit beraad zullen wij u te zijner tijd op de hoogte stellen.

Aan onze positieve reactie met betrekking tot de eerstgenoemde drie opdrachten willen wij in het onderstaande nog enkele opmerkingen toevoegen. Aan het eind van paragraaf 1 van dit advies hebben wij de vraag gesteld, op welke categorieën van de pers het beleid gericht dient te worden. Wij kondigden daar aan dat wij voornemens zijn, mede met behulp van de resultaten van te verrichten "veldonderzoek" een antwoord op deze vraag te zoeken. Bij de problematiek, waarop deze vraag zich richt, dient naar ons oordeel ook de omschrijving van het arbeidsterrein van het Bedrijfsfonds, zoals dit thans reeds in de Statuten is omschreven, te worden betrokken. Reeds nu is ons namelijk gebleken dat er bladen zijn, die op grond van hun nieuws- en opiniërende functie voor overheidssteun ten laste van het Bedrijfsfonds in aanmerking moeten kunnen komen, maar die bij een enge interpretatie van de statutair gegeven definities van dag-, nieuws- en opinieweekbladen daarvan moeten worden uitgesloten. De uitkomsten van het genoemde onderzoek zouden ons in staat moeten stellen te beoordelen of ook andere categorieën van persorganen dan de drie genoemde onder de werking van het Fonds kunnen of moeten worden gebracht en vooral aan de hand van welke criteria de reikwijdte van het Fonds kan of moet worden vastgesteld.

U hebt inmiddels ingestemd met ons verzoek, de definities in de statuten van het Bedrijfsfonds alvast zó ruim te mogen interpreteren, dat ook bladen die - wat hun functie betreft - vergelijkbaar zijn met de persorganen die in de statuten zijn genoemd, in beginsel voor kredietverlening in aanmerking kunnen komen. Ook voor dergelijke bladen zal uiteraard de eis van behoud of herstel van de rentabiliteit gelden.

Wat eventueel verderliggende taken betreft zouden wij vooral onze aandacht willen richten op het waarnemen en analyseren van de economische positie waarin de persorganen zich bevinden en van de ontwikkelingen die zich daarin voordoen. De hieraan te onttlenen informatie menen wij nodig te hebben om u nader te kunnen adviseren over het te voeren voorwaardenbeleid voor de pers. Ons streven is erop gericht, deze informatie te verkrijgen door middel van een aantal deelonderzoeken, die in de tijd op elkaar volgen en wat hun probleemstelling betreft op elkaar zijn afgestemd. Wij geven hieraan vooralsnog de voorkeur boven een meeromvattend, maar daardoor wellicht ook globaler, structuuronderzoek.

Over de steunverlening zelf die in de voorgestelde ruimere taakstelling van het Bedrijfsfonds aan de orde wordt gesteld, willen wij nog opmerken dat wij instemmen met het handhaven van de rentabiliteitseis. Kredietverlening of (eenmalige) aanloop- of reorganisatiesubsidies ten laste van het Bedrijfsfonds dienen niet gegeven te worden aan structureel verliesgevende exploitaties, omdat daarmee de problemen nimmer opgelost worden, integendeel nieuwe aanvragen voor kredieten en subsidies worden uitgelokt.

Het is echter niet ondenkbaar dat de rentabiliteitseis in bepaalde gevallen met het doel van het persbeleid (de verscheidenheid in de nieuws- en informatievoorziening en opinievorming) op gespannen voet komt te staan.

Wij doelen hier op de mogelijkheid dat bladen ondanks een gelijkblijvende of zelfs groeiende oplage in een permanente verliessituatie terecht komen en daardoor tot verdwijnen gedoemd zijn. In dergelijke situaties menen wij dat het juist onze taak kan zijn herstructureren of reorganisaties (bv. fusies) te bevorderen - evenwel met behoud van de redactionele zelfstandigheid van het (de) betrokken blad(en) - gericht op herstel van een gezonde exploitatiebasis. In dit verband kan de vraag gesteld worden op welke wijze in het algemeen samenwerking tussen of samenvoeging van afzonderlijke exploitaties (dus met behoud van de redactionele zelfstandigheid) gerealiseerd kan worden, waarbij de mogelijkheid van kleinere productie-eenheden niet uitgesloten moet worden geacht. Dat bij deze problematiekook de ontwikkeling van nieuwe(re) productie- en exploitatietechnieken nauwgezet gevolgd dient te worden rekent ons bestuur tot een van zijn taken. Hebben wij in dit kader even stilgestaan bij de vraag naar de mogelijkheden voor het bevorderen van samenwerking van afzonderlijke exploitaties, ook kunnen wij ons voorstellen dat bepaalde fusies uit het oogpunt van de pluriformiteit van de pers of van de vrije toetredingsmogelijkheden voor nieuwe persorganen bezwaren oproepen. Om voor die gevallen een adequate regeling te kunnen treffen opdat het marktmechanisme van vraag en aanbod zo goed mogelijk kan (blijven) functioneren, zou een fusiecontroleregeling overweging verdienen.

Wij achten het dan ook van belang dat een nader onderzoek naar de wenselijkheden en mogelijkheden van een fusiecontroleregeling voor het perswezen wordt ingesteld.

C. Wettelijke regeling.

Aan het eind van dit advies willen wij in het kort ingaan op de vraag of de positie van het Bedrijfsfonds bij de wet behoort te worden vastgesteld.

Wij menen dat het goed is, deze vraag van twee kanten te benaderen. In de eerste plaats hebben wij overwogen of het voor de taakvervulling door ons bestuur van belang is of de positie van het Bedrijfsfonds bij de wet is geregeld. Vanaf dit gezichtspunt bezien is een wettelijke regeling niet noodzakelijk. De leden van het bestuur hebben hun lidmaatschap aanvaard mede op grond van de verwachting dat de stichtingsakte van het fonds een zinvolle taakvervulling mogelijk zou maken. De praktijk heeft tot nu toe aan deze verwachting beantwoord. De grenzen van de bestuurstaak zijn neergelegd in de stichtingsakte, waaraan het bestuur gebonden is. Naar de maatschappij toe wordt verantwoording afgelegd middels de openbaarheid van de uitgebrachte adviezen, alsmede middels het verslag dat wij voornemens zijn jaarlijks over de door ons verrichte arbeid uit te brengen. De politieke verantwoordelijkheid, zowel voor het bestaan van het Bedrijfsfonds als voor de afbakening van zijn taak en het opvolgen van zijn adviezen berust bij de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Vanuit dit gezichtspunt bezien is het minder relevant door welke formele regeling (wet, stichtingsakte, enz.) deze verhoudingen worden gereguleerd.

Bij de vraag naar een wettelijke regeling zijn evenwel nog twee andere gezichtspunten in het geding. In de eerste plaats moet erop worden gewezen dat de grondwet (art. 87) voorschrijft dat vaste kolleges van advies en bijstand worden ingesteld bij de wet, die tevens regelen inhoudt omtrent hun benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid. Indien het Bedrijfsfonds wordt gecontinueerd rijst de vraag of de huidige rechtsstructuur zich wel verdraagt met de grondwet. Ingeval van een ontkennend antwoord op deze vraag dient uiteraard een wettelijke grondslag aan het Bedrijfsfonds te worden gegeven, ook al zou de taakvervulling door het bestuur, zakelijk gezien, thans optimaal zijn. Een ander gezichtspunt is de sterke roep uit de maatschappij om een wettelijke regeling. Verzet tegen een dergelijk verlangen naar een wet zou de legitimiteit van het fonds en daarmee van de bestuurshandelingen kunnen ondergraven en schade kunnen toebrengen aan het doel waarvoor het fonds is ingesteld. Een wettelijke regeling zou het onbehagen, dat met betrekking tot beide gezichtspunten kan worden geconstateerd kunnen wegnemen.

Rijswijk, 7 oktober 1975.

MINISTERIE VAN CULTUUR, RECREATIE EN MAATSCHAPPELIJK WERK

Directie Radio, Televisie & Pers

NOTA inzake de staatsrechtelijke positie van het Bedrijfsfonds voor de Pers

AAN: Het Bestuur van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers

1. Ten geleide

Ter voldoening aan uw verzoek moge ik u hierbij voorleggen een beschouwing over artikel 87 van de Grondwet, dat handelt over vaste colleges van advies en bijstand. Daarin is tevens opgenomen een antwoord op de vraag in hoeverre het artikel op het Bedrijfsfonds voor de Pers van toepassing is.

Na weergave van de volledige tekst volgt een behandeling van de componenten, waaruit het artikel is samengesteld.

Daarbij wordt onderzocht welke opvattingen literatuur en parlementaire praktijk na de totstandkoming van het artikel hebben gehuldigd. Met behulp van deze kennis zal ik trachten zoveel mogelijk de positie van het Bedrijfsfonds daarin te betrekken, waarna het geheel zal worden gecompleteerd met een slotbeschouwing, vergezeld van enkele conclusies en suggesties.

2. Tekst artikel 87 Grondwet

De instelling van vaste colleges van advies en bijstand geschiedt krachtens de wet, die tevens regelen inhoudt omtrent hun benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid.

Inleiding

Het artikel is door aanneming van het amendement Troelstra bij de grondwetsherziening van 1922 apart in de Grondwet opgenomen. Men beoogde daarmee meer invloed van de Staten-Generaal te verzekeren in de benoeming van vaste commissies - factor bij de steeds groeiende taak van de overheid op velerlei terrein van het openbare leven - welke tot die tijd voornamelijk bij Koninklijk Besluit werden ingesteld. De regering beschikt - aldus werd gesteld - behalve over haar departementen en bureaus over al deze verschillende organen en wat staat daartegenover aan de kant van de Staten-Generaal? Vaak worden in de verschillende niet in het openbaar werkende colleges in het geheim allerlei afspraken gemaakt en nieuwe methodes van wetgevende aard ontworpen, waardoor een hoogst belangrijk stuk wetgeving als het ware reeds bij voorbaat wordt onttrokken aan de invloed van de politieke partijen in het parlement. Een dergelijk lichaam van advies krijgt op deze wijze het karakter van een soort vóórparlement, waarin belangrijke zaken worden bedisseld en waarbij men zich dan aan elkaar min of meer heeft gebonden zodat, als de zaken bij de Kamer komen, het parlement vrijwel voor een fait accompli staat. Dit feit duidt reeds aan hoe men, ondanks het eenvoudige woord "advies", de betekenis van dergelijke lichamen niet moet onderschatten. Er worden tussen de regering en adviescolleges over en weer verantwoordelijkheden aanvaard, waardoor - als er later een voorstel van de regering komt, waarin deze onderhandelingen (contacten) zijn belichaamd - het zeer de vraag is, of het parlement zich vrij en objectief tegenover deze zaken zal gevoelen.

Het is daarom logisch dat de Kamer zowel over de instelling als over de werkwijze (b.v. de openbaarheid) en de bevoegdheid van deze soorten van lichamen het een en ander te zeggen zal hebben. Aldus luiden in kort bestek de overwegingen die tot opname van het artikel in de Grondwet hebben geleid.

2.1. Vaste colleges

In verband met het vereiste dat deze vaste commissies krachtens een wet moeten worden ingesteld, waarop hieronder wordt teruggekomen, wordt het begrip vaste commissie meestal gebruikt als tegenstelling tot "voorlopige", welk onderscheid van belang is voor het antwoord op de vraag welke commissies wel of niet in de wet moeten worden geregeld. Zo houdt de omschrijving in dat de regering wel uit eigen beweging een adviescollege kan instellen van tijdelijke aard (b.v. een staatscommissie voor het ontwerpen van een bepaalde wettelijke maatregel). Dit is dus niet het geval met een commissie inzake aanvulling of wijziging van de burgerlijke wetgeving. Deze heeft een permanent karakter. Uit dit betoog blijkt duidelijk dat het antwoord op de vraag of een commissie al dan niet als "vast" moet worden gekwalificeerd sterk afhankelijk is van de formulering van de taakopdracht. Het staat evenwel vast dat ambtelijke commissies buiten het begrip "vast" staan, ook als zij het karakter van een interdepartementale commissie hebben verkregen.

Wat het Bedrijfsfonds betreft zou ik willen wijzen op de passage in de Medianota (blz. 42 onderaan), waarin de minister - na een opsomming van eventuele nieuwe taken welke het college worden toebedacht - stelt dat hij het Bedrijfsfonds in zijn huidige vorm wil laten voortbestaan, in de verwachting dat over enkele jaren voldoende gegevens beschikbaar zijn om aan de hand daarvan de werking van het fonds in het licht van de beleidsdoelstellingen te beoordelen. Hierop kom ik in de slotbeschouwing terug.

2.2. Advies en bijstand

Over de betekenis van het begrip advies bestaan weinig verschillen van mening. De bepaling houdt geen beperking in ten aanzien van het objekt van het advies. Normaliter bindt het advies een regering niet en in zoverre is van enig "rechtskarakter" geen sprake. Toch kan dit in uitzonderingsgevallen anders zijn. Zo bepaalt artikel 8 lid 6 van de oprichtingsakte van het Bedrijfsfonds dat, indien de minister een beslissing neemt die afwijkt van het door het bestuur uitgebrachte advies, ook het advies van het bestuur tezamen met de beslissing van de minister wordt gepubliceerd. Hier heeft het advies een zekere rechtskracht, hetgeen haar bepaald een zwaarwegend karakter toekent. Dit is voor de interpretatie van het grondswetartikel van groot belang.

Het begrip bijstand heeft heel wat meer pennen in beweging gebracht. Het is van belang hierop nader in te gaan in verband met bevoegdheden welke ook op het Bedrijfsfonds betrekking hebben. Het begrip bijstand duidt op zichzelf al op iets meer dan het enkel verlenen van advies. Ware dit anders dan zou deze toevoeging aan het woord "advies" beter achterwege hebben kunnen blijven. Bij de behandeling van het ontwerp-Troelstra sprak de minister zelfs over een mededragen van regeerverantwoordelijkheid en wenste daarom het woord te laten vallen. Ondanks de bestaande angst voor deze interpretatie is hieraan nooit toegegeven. Troelstra meende dat aan het begrip bijstand, dat geplaatst is naast het begrip advies, beperkte betekenis moet worden toegekend. Advies zou meer in geestelijke - en bijstand meer in technische zin moeten worden geïnterpreteerd. Later, in de Memorie van Antwoord op het voorlopige verslag in de Eerste Kamer, merkte de regering op dat "de gekozen bewoordingen uitsluiten een overdracht van regeringsbevoegdheid", omdat dit niet te rijmen zou zijn met het beginsel van de staatsrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid.

Het zou evenwel in de daaropvolgende jaren geheel anders verlopen. Prof. Oud stelde reeds in zijn boek "Het Constitutionele recht van het Koninkrijk der Nederlanden" dat al hetgeen in de toelichting van art. 87 G.W. is geschreven geen enkele praktische betekenis heeft. De wetgever ontleent immers aan art. 87 G.W. geen bevoegdheid. Wat zij volgens dit artikel mag doen, zou zij ook mogen indien het helemaal niet bestond. Het artikel schrijft de regering alleen maar voor dat zij belangrijke colleges niet meer zelf mag instellen doch dit moet doen bij de wet, waarvoor de Staten-Generaal moet worden ingeschakeld.

De praktijk in latere jaren is met deze opvatting geheel in overeenstemming gebleken. Het wordt n.l. niet als een beletsel gezien indien het adviescollege naast zijn adviserende taak bestuurstaken heeft en uit dien hoofde bestuursmacht kan uitoefenen.

Als eerste voorbeeld kan al genoemd worden een naast het Bedrijfsfonds op het terrein van het perswezen opererend adviescollege: de Persraad. Kortheidshalve moge worden gewezen op de bevoegdheden van dit college in de artikelen 4 t/m 6 en 9 lid 2 van de Wet voorziening Perswezen. Mr. P.J. Boukema schrijft hierover in een rechtsvergelijkende studie inzake enkele aspecten van de vrijheid van meningsuiting in de Duitse Bondsrepubliek en in Nederland o.m.:

"De bedoeling was de Persraad tot een verdelende instantie te maken (met name op distributie-technisch gebied) met als achtergrond de wens van de regering de toen noodzakelijke inbreuk op de economische vrijheid liever door een college van deskundigen te laten geschieden dan er zelf duidelijk de verantwoordelijkheid voor te dragen. Ondanks verzet tegen het verlenen van uitvoerende bevoegdheid aan een lichaam dat geen politieke verantwoordelijkheid droeg en ondanks andere bezwaren werd het wetsontwerp aanvaard". Doch behalve de Persraad zijn nog vele andere voorbeelden te noemen van colleges van advies, die naast hun adviserende taak een gedeelte van de bestuurstaak van de centrale overheid uitoefenen en dit werk naar eigen inzicht verrichten (o.a. de Nederlandse Organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek, de Verzekeringskamer, de Centrale Cultuurtechnische Commissie, de Filmkeuringscommissie enz.). De wetenschap ziet als oorzaak van deze ontwikkeling enerzijds de enorme en nog steeds groeiende omvang van het overheidsapparaat, waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid niet meer zoals eertijds volledig tot haar recht kan komen. Dit kwam vooral in een ander verband tot uiting doordat geleidelijk deze ontwikkeling is gegroeid, waarbij onze volksvertegenwoordiging in plaats van een nakoming van de verplichting tot het afleggen van verantwoording meer een nakoming eist van de verplichting tot het geven van inlichtingen, waarbij soms ook wel de mening van de minister over het gebeurde wordt gevraagd. Doch anderzijds wordt ook de taak van de volksvertegenwoordigers te zwaar en het bovenstaande houdt tevens in dat ook het parlement niet meer in staat is de minister op normale wijze te controleren. Naast de verschillende en zelfs vele bestuurs-technische alternatieven, waarnaar de wetenschappelijke belangstelling zich meer en meer richt, krijgt in deze ontwikkeling ook de zelfstandige colleges van advies en (vooral) bijstand wel een bijzonder reliëf. Prof. mr. M. Scheltema noemt enkele voordelen, welke het bestaan van zelfstandige bestuursorganen met zich mede kunnen brengen. 1)

1) Intermediair 10e jaarg. nr. 43 blz. 21.

Deze zijn: het streven om te grote machtsconcentratie te voorkomen, de wens om gehoor te geven aan de behoefte tot inspraak of democratisering alsmede - en dit op het voetspoor van het advies van de commissie Interdepartementale Taakverdeling en coördinatie (de commissie Van Veen): een verlichting van de omvangrijke taak van de minister.

Aan het genoemde onderwerp is wat ruime aandacht besteed omdat het mij voorkomt dat de hierboven geschetste ontwikkelingen een duidelijk reliëf geven aan hetgeen reeds in interim- en eindrapport van de Commissie Bedrijfsfonds voor de Pers is behandeld ten aanzien van de onafhankelijkheid van het Bedrijfsfonds.

In een later stadium in deze nota (vide onder "bevoegdheid") hoop ik nader in te gaan op twee tegengestelde stromingen, die zich vóór de oprichting van het Bedrijfsfonds huidige stijl hebben voorgedaan en zijn uitgemond in enerzijds de vorenbedoelde onafhankelijkheid van het Bedrijfsfonds en anderzijds het instituut van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid.

2.3. Regering

Volgens de formulering in de huidige Grondwet kan advies en bijstand alleen aan de regering worden verleend. In het eindrapport van de staatscommissie Cals-Donner is terzake een nieuw artikel voorgesteld, waarin het woord regering niet meer voorkomt. De tekst luidt: "Vaste colleges van advies en bijstand in zaken van wetgeving en bestuur worden ingesteld bij de wet". Dit houdt in dat na evt. aanneming van dit artikel ook aan anderen dan de regering (b.v. de Staten-Generaal) advies enz. kan worden uitgebracht. Hetzelfde bepaalt het ontwerp t.a.v. de Raad van State, doch hiertegen zijn wel bezwaren aangevoerd. De adviezen zouden dan voorwerp worden van politieke discussies. Overbodig te stellen dat deze verruiming van bevoegdheid ook de positie van het Bedrijfsfonds in de toekomst kan beïnvloeden.

2.4. Krachtens de wet

Deze uitdrukking houdt in dat dit kan zijn een speciale wet, waarin uitsluitend taak en bevoegdheden van het college zijn opgenomen of een wet, welke een bepaald onderwerp regelt (de Persraad is b.v. opgenomen in een speciale Perswet).

Voorbeelden van de eerste categorie zijn:

Raad voor de Territoriale Decentralisatie	Wet tot instelling van een Raad voor de Territ. decentralisatie
---	---

Raad inzake Luchtverontreiniging	Wet tot instelling enz.
----------------------------------	-------------------------

Raad voor de Beroepskeuzeverlichting	Wet op de Raad voor de enz.
--------------------------------------	-----------------------------

Voorbeelden van de tweede categorie zijn:

Omroepraad	Omroepwet art. 8
------------	------------------

Academische Raad	Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs art. 5
------------------	--

Archiefraad	Archiefwet art. 10
Monumentenraad	Monumentenwet art. 3
Ziekenfondsraad	Ziekenfondswet art. 50

Naast het bepaalde in art. 87 van de Grondwet zijn er ook praktische argumenten aan te voeren die regeling van het Bedrijfsfonds bij de wet aanbevelenswaardig maken.

- 2.4.1. In de eerste plaats moge ik verwijzen naar de verschillende bevoegdheden die volgens de Medianota voor het Bedrijfsfonds worden gereserveerd en die duidelijk een publiekrechtelijk karakter hebben (blz. 43 2e al.). Daarin worden de verschillende maatregelen genoemd, te nemen na de verlening van het crediet, onder de verzamelnaam subsidiëring. Subsidie = inkomensoverdracht van de overheid aan een particuliere persoon of instelling, die dient als bijdrage in de financiering van bepaalde activiteiten.

- 2.4.2. Mijn tweede opmerking betreft de mogelijkheid tot het instellen van administratief beroep tegen een besluit van de minister tot toekenning van crediet ex art. 8 van de akte van oprichting. In het verslag van een mondeling overleg tussen minister en vaste kamercommissie op 17 juni 1974 (Tweede Kamer '73-'4 12.600 nr. 34) is omtrent dit onderwerp het volgende opgenomen:

"Vervolgens ontstond zich een discussie over de vraag welke middelen de indiener van een aanvraag ten dienste staan wanneer de Minister een afwijzende beslissing neemt. Weliswaar kan de Kamer de minister ter verantwoording roepen, maar de minister is niet verplicht gevolg te geven aan een uitspraak van de Kamer al zal hij bij een volgende beslissing zeker de woorden van de Kamer ter harte nemen.

Sommigen opperden de mogelijkheid beroep tegen de beslissing open te stellen in het kader van de Wet beroep administratieve beschikkingen. Voorshands leek de tekst van deze wet zich hier tegen te verzetten. De minister beloofde een en ander aan een nadere overweging te onderwerpen".

Naar aanleiding van deze passage merk ik op dat tegen de beslissing van de minister ex art. 8 lid 5 van de akte van oprichting volgens de thans nog van kracht zijnde wet Beroep Administratieve Beschikkingen (B.A.B.) geen voorziening openstaat. Het besluit van de minister moet worden gezien als de verlening van subsidie (crediet) in de gebruikelijke betekenis, waartoe deze volledig bevoegdheid bezit (vide het verslag van het mondeling overleg minister-vaste kamercommissie nr. 29 blz. 6). Een dergelijke beschikking wordt geregeld in art. 5 sub k van de wet B.A.B. luidende:

"Een voorziening staat niet open tegen (....) beschikkingen tot het toekennen of weigeren van geldelijke uitkeringen onder de naam tegemoetkoming, subsidie, garantie, crediet of hoe dan ook, tenzij zowel de verschuldigdheid als de hoogte van het verschuldigde bedrag bij of krachtens een algemeen bindend voorschrift zijn bepaald".

De uitzondering in de onderstreepte passage van dit artikel, welke - zij het zeer beperkt - een voorzieningsmogelijkheid opent, doet zich met betrekking tot onderhavige credietverlening aan de pers niet voor, zodat dit beter onbesproken kan blijven.

Intussen is echter kort geleden in Staatsblad 975 nr. 284 de tekst gepubliceerd van een nieuwe wet, beter bekend onder de naam Wet A.R.O.B. (wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen), die tot op dit moment nog niet in werking is getreden. Het ziet er, blijkens ingewonnen informatie naar uit, dat dit eerst na 1 januari 1976 zal plaatsvinden. Deze wet zal de huidige Wet-B.A.B. vervangen. De wet zal - in vergelijking met de Wet-B.A.B. - een verbreding in de beroepsmogelijkheid bieden in tweeërlei opzicht t.w.:

1. er komt een voorzieningsmogelijkheid tegen beschikkingen van lagere overheden;
2. beschikkingen zowel van de centrale overheid als van de lagere overheden komen ter toetsing voor het forum van een onafhankelijke administratieve rechter.

De beslissingsbevoegdheid wordt dus niet meer, zoals thans, in handen gelegd van de Kroon, gehoord de Afdeling voor geschillen van bestuur (van de Raad van State), welke afdeling een adviserende functie vervulde, maar van een op te richten nieuwe Afdeling Rechtspraak van de Raad, die zelfstandig beslist.

De nieuwe wet kent dan ook - evenals de Wet-B.A.B. - alleen toetsing aan gronden van rechtmatigheid en niet daarenboven van de deugdelijkheid van een rechtmatig te achten beleidsdaad. Deze laatstbedoelde toetsing blijft aan het bestuursorgaan zelf voorbehouden. De eerstgenoemde mogelijkheid van voorziening wordt dan ook omschreven als (beperkt) rechtmatig en de tweede als vol beroep. Omtrent dit punt vermeldde de Memorie van toelichting van het nieuwe wetsontwerp o.a.: "de ondergetekenden (d.w.z. de ministers Van Agt en De Gaay Fortman) ontkennen niet dat het verschil tussen de beide voorzieningsmogelijkheden d.w.z. (beperkte) rechtmatigheidstoetsing en anderzijds het z.g. vol beroep groter wordt wanneer de rechtmatigheidstoetsing zuiver rechterlijke toetsing wordt en niet meer zoals bij het B.A.B.-beroep net als het volle beroep zal eindigen met een Koninklijk Besluit, genomen na ingewonnen advies van de Afdeling voor de geschillen van bestuur." Ook de Raad van State stelt in haar advies van 1 mei 1969 in de 6e alinea:

"Steeds zal in het oog dienen te worden gehouden dat voor een belangrijk aantal groepen van gevallen het stelsel van volledig administratief beroep - dat een ruime armslag geeft voor de beoordeling van de juistheid van de beschikkingen der overheid, aanzien daarbij niet alleen de rechtmatigheid, doch ook andere aspecten in overweging kunnen worden genomen - meer aangewezen zal blijven. Bij het tot stand komen van nieuwe wettelijke regelingen zal dan ook telkens moeten worden overwogen, of volledig administratief beroep niet de voorkeur verdient".