

MASSA COMMUNICATIE

VI/5-6

1978

Inhoud nr. 5-6, jaargang 6, 1978

SPECIAAL DUBBELNUMMER OVER DE PERS

Mr. M. Vlasblom

Drukkers en vrijheid van meningsuiting (p. 154)

Prof. dr. R. Bannink/Drs. G. J. van der Pijl

De exploitatiestructuur van dagbladondernemingen (p. 169)

Drs. L. Lichtenberg

Financiële overheidssteun en ontwikkelingen in de pers in Nederland (p. 175)

Dr. G. Pikkemaat

Aangaande het redaktiestatuut (p. 187)

G. A. de Kok

Het zwijgen, het zeggen en de media (p. 197)

Prof. L. Boone

Overheidshulp aan de pers in België (p. 209)

Prof. Lord McGregor

Communication in a changing world - the role of the press (p. 220)

MASSACOMMUNICATIE

wordt uitgegeven door de

STICHTING ONDERZOEK MASSACOMMUNICATIE (SOM)

onder redactie van:

prof. dr. E. de Bens (Brussel), dr. E. Diemer (Amsterdam),
prof. dr. G. Fauconnier (Leuven), drs. P. M. Hendriksen (Hilversum)*,
dr. H. van den Heuvel (Voorburg)*, prof. dr. P. Kluyskens (Gent),,
prof. dr. G. van Parys (Gent)*, drs. H. J. Smets (Hilversum),
dr. J. G. Stappers (Nijmegen)*, drs. F. Wermer (Utrecht),
drs. J. Wieten (Amsterdam), drs. C. J. van Woerkum (Wageningen).

* leden werkredactie

sekretariaat:

A. D. Reijnders,
postbus 258, 6500 AG Nijmegen, tel. 080-512372

administratie en druk:

Drukkerij-Uitgeverij H. Gianotten bv
Bredaseweg 61 5038 NA Tilburg, tel. 013-425050, giro 1085553
Opgave van nieuwe abonnementen en adreswijzigingen uitsluitend te
richten aan dit adres

abonnementen:

gewoon abonnement	: f 36,50 (Bfrs. 515)
buitenland	: f 51,—
studentenabonnement	: f 22,50 (Bfrs. 315)
los nummer	: f 7,50 (Bfrs. 110)

advertenties:

Over advertenties neme men contact op met het sekretariaat
prijzen: 1/1 pag.: f 250,—; 1/2 pag. f 135,—; drukspiegel 10³/4x18³/4 cm.
korting bij herhaalde plaatsing

DUBBELNUMMER OVER DE PERS

In de Nederlandstalige literatuur over de massamedia neemt de pers een bescheiden plaats in, terwijl de veel jongere media radio en televisie een ruime (wetenschappelijke) belangstelling ten deel valt. Ofschoon het hier niet de plaats is op de mogelijke oorzaken van deze discrepantie in te gaan, lijkt vooral het gebrek aan gegevens een belangrijke faktor te zijn. Terwijl op het terrein van de omroep een speciaal waarnemingsapparaat bestaat (de *Dienst Luister- en Kijkonderzoek* van de NOS) kent de pers een dergelijk gespecialiseerd instituut, dat voor niet-commerciële doeleinden de resultaten van voortdurend empirisch onderzoek openbaar maakt, niet. Bovendien vormt de ondernemingsgewijze productie van de pers op zichzelf al een obstakel, want uit concurrentie-overwegingen blijven vele data over afzonderlijke exploitaties ontoegankelijk.

De redactie van MASSACOMMUNICATIE wil met dit dubbelnummer de aandacht op de pers concentreren. Daarbij stonden haar drie kernthema's voor ogen: de vrijheid van drukpers, de economische situatie van de pers in ons land en de funktie van de krant als journalistiek produkt.

Geopend wordt met een juridische beschouwing over de vrijheid van meningsuiting. Het onderwerp heeft niet alleen betrekking op de Nederlandse situatie; evenzeer wordt de ontwikkeling die dit grondrecht buiten onze landsgrenzen doormaakt gevolgd, met name in het licht van de problematiek van de internationale informatievoorziening waardoor deze bijdrage uitstekend aansluit bij het artikel over *Problemen van internationale communicatie met bijzondere aandacht voor de ontwikkelingslanden*, dat in de vorige aflevering van MASSACOMMUNICATIE werd gepubliceerd.

De economische problematiek van de pers - de dagbladpers in dit geval - wordt behandeld in een bijdrage die gebaseerd is op een uitvoerig onderzoek dat het *Economisch Instituut Tilburg* in opdracht van het bestuur van het *Bedrijfsfonds voor de Pers* over de economische exploitatiestructuur van de dagbladpers heeft verricht. Een ander aspect, in de financiële sfeer, komt aan de orde in een overzicht van het overheidsbeleid voor de pers in ons land. Overigens wordt daarbij tevens de ontwikkeling van het aantal persorganen, gesplitst naar categorieën, in kaart gebracht.

Vervolgens het thema van het journalistieke functioneren van de pers, dat door een tweetal auteurs aan de orde wordt gesteld en wel enerzijds vanuit de hedendaagse praktijk van het redactiestatuut en anderzijds in het licht van te verwachten toekomstige ontwikkelingen.

Tenslotte wordt een schets gegeven van de stand van het persbeleid in België en Engeland. De artikelen over de pers in genoemde landen dienen er vooral toe de lezer in staat te stellen, overigens binnen het beperkte kader van dit tijdschriftnummer, de Nederlandse situatie zoals die in deze bundel getoond wordt, te kunnen relateren aan toestanden en gezichtspunten die elders bestaan.

Redactie

DRUKPERS EN VRIJHEID VAN MENINGSUITING

I. INLEIDING

Drukkers en vrijheid van meningsuiting hangen nauw samen. Eeuwenlang is de drukkers het middel bij uitstek geweest om gedachten, gevoelens en meningen aan anderen kenbaar te maken en nog in 1949 wordt in de toelichting bij het wetsontwerp op de journalistieke verantwoordelijkheid gesteld dat het belangrijkste onderdeel van de journalistieke arbeid bestaat uit de berichtgeving in dag- en nieuwsbladen en in tijdschriften ¹⁾. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de strijd om de vrijheid van meningsuiting van meet af aan werd geconcentreerd op het recht om vrijelijk en met name zonder controle vooraf een mening via het gedrukte woord te uiten, hetgeen ertoe leidde dat het recht op vrijheid van drukkers, toen het op codificatie aankwam, in de verschillende constituties met meer waarborgen werd omkleed dan het meer algemene recht op vrijheid van meningsuiting ²⁾. Zo wordt in artikel XVI van de staatsregeling van 1798 de vrijheid van meningsuiting slechts gewaarborgd "des niet strijdig met het oogmerk der maatschappij", terwijl de vrijheid van drukkers "heilig is", mits niet anoniem wordt geschreven, gedrukt en uitgegeven en behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de strafwet. Deze heiligverklaring hield slechts drie jaar stand. De constituties van 1801, 1805, 1806 en 1814 reppen noch over vrijheid van drukkers, noch over vrijheid van meningsuiting en dat zulks in de grondwet van 1815 wél het geval was, is uitsluitend te danken aan van Belgische zijde uitgeoefende druk. Het resultaat van die aandrang was artikel 227, een bepaling met de strekking van een censuurverbod, waarin uitsluitend sprake is van meningsuiting via drukkers, welke in het artikel wordt omschreven als "een doelmatig middel tot uitbreiding van kennis en voortgang van verlichting te openbaren".

In 1848 krijgt het recht op vrijheid van drukkers (nu neergelegd in artikel 7 van de Grondwet) zijn huidige redactie: "Niemand heeft voorafgaand verloop nodig om door de drukkers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet".

Ondanks de enorme ontwikkelingen die zich op het gebied van de massamedia sinds 1848 hebben voorgedaan, is de grondwettelijke waarborging van de vrijheid van meningsuiting in al zijn verschillende facetten, nog steeds gebaseerd op een eenvoudig en uitsluitend op de drukkers betrekking hebbend censuurverbod. In dit verband zij er aan herinnerd dat bij de Tweede Kamer is ingediend een voorstel tot wijziging in de Grondwet van de bepalingen inzake grondrechten. Op grond van dit voorstel zullen alle klassieke grondrechten bijeen worden geplaatst in een nieuw hoofdstuk I. In het eerste lid van artikel 7 van dit hoofdstuk is het huidige artikel 7 letterlijk overgenomen. Zulks wordt toegelicht met de stelling dat de wijze waarop de Hoge Raad het huidige artikel 7 heeft geïnterpreteerd dermate bevredigend is, dat wijziging van de

bepaling omtrent de vrijheid van drukpers niet opportuun kan worden geacht. Wel voorziet het derde lid van artikel 7 in uitdrukkelijke vastlegging van het recht op vrijheid van meningsuiting in het algemeen.

II. DE VRIJHEID VAN DRUKPERS IN HET NEDERLANDS RECHT

A. DE JURISPRUDENTIE VAN DE HOGE RAAD

Om een beeld te geven van de wijze waarop de vrijheid van drukpers in het Nederlands recht geregeld is, dient allereerst summier te worden ingegaan op de jurisprudentie van de Hoge Raad met betrekking tot artikel 7 van de Grondwet.

Volgens deze jurisprudentie valt onder het censuurverbod op de eerste plaats het recht om gedachten en gevoelens middels de drukpers te openbaren. Dit "de geesteswereld betreffende recht" vormt de hoofdstrekking van artikel 7. Het kan slechts aan beperkingen worden onderworpen bij wet in formele zin. Daarnaast vallen onder de werking van artikel 7 het "verspreiden, openlijk tentoonstellen of aanslaan dan wel enig ander middel tot openbaarmaking", dat zelfstandige betekenis heeft, omdat dit verspreidingsrecht een onmisbaar instrument is ter bereiking van het door het uitingsrecht beoogde doel. Het verspreidingsrecht is daarmee wel een afgeleid recht, dat ruimere beperkingsmogelijkheden toelaat. Zulks blijkt onder meer uit het feit dat beperking van het verspreidingsrecht door de lagere wetgever, Kroon, Provinciale Staten, Gemeenteraden, is toegestaan. Een algemeen verbod van een zelfstandige verspreidingswijze wordt door de Hoge Raad echter niet geaccepteerd. Voorts mag het criterium voor het beperken van het verspreidingsrecht door anderen dan de formele wetgever niet gelegen zijn in de inhoud of de strekking van de gedrukte stukken, daar zulks zou leiden tot inhoudelijke toetsing vooraf, hetgeen een beperking van het uitingsrecht zou inhouden.

Als zelfstandige middelen tot verspreiding van gedrukte stukken worden door de Hoge Raad o.m. aangemerkt: het uitoefenen van het boekverkoopbedrijf, het grafische bedrijf en het bibliotheekbedrijf. Regelingen - anders dan bij formele wet - welke beogen het uitoefenen van die bedrijven te binden aan een vooraf te verlenen vergunning werden onverbindend verklaard, wegens strijd met de Grondwet³).

B. ARTIKEL 53 EN 54 VAN HET WETBOEK VAN STRAFRECHT

In tegenstelling tot artikel 227 van de Grondwet van 1815, voorziet artikel 7 van de huidige Grondwet niet in de aansprakelijkheid van drukkers en uitgevers voor de inhoud van de door hen gedrukte of uitgegeven stukken, doch laat dit ter regeling aan de wetgever over. Indien een dergelijke aansprakelijkheid bestaat, zullen drukkers en uitgevers geneigd zijn de inhoud van de stukken te controleren, hetgeen kan leiden tot het uitoefenen van preventieve censuur, zulks in strijd met de Grondwet. De wetgever heeft dit gevaar onderkend en ook grotendeels ondervangen. De artikelen 53 en 54 van het Wetboek van Strafrecht voorzien in uitsluiting van strafvervolging van drukkers en uitgevers, mits zij hun activiteiten niet anoniem verrichten en hun schrijver of lastgever op verzoek

tijdens een gerechtelijk vooronderzoek aanwijzen en mits schrijver of lastgever strafrechtelijk vervolgbaar zijn en binnen Nederland wonen.

C. NOODWETGEVING

De Grondwet verbiedt het uitoefenen van censuur niet in alle gevallen. De wet houdende regeling van de militaire- en burgerlijke uitzonderingstoestanden, als bedoeld in de artikelen 202 en 203 van de Grondwet, kan blijkens die grondwetbepalingen voorzien in de mogelijkheid dat door het gedurende die uitzonderingstoestanden bevoegde gezag wordt afgeweken van het bepaalde in artikel 7 van de Grondwet. Een en ander is geregeld in artikel 49 van de Oorlogwet van 1964 stb. 337 en artikel 18 van de Wet Buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag van 1952 stb. 361.

D. OVERIGE WETGEVING

Ook aan de zinsnede "behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet" uit artikel 7 van de Grondwet, heeft de wetgever in de loop van de tijd uitvoering gegeven. Zulks is op de eerste plaats geschied in het Wetboek van Strafrecht waarin een groot aantal delicten zijn opgenomen welke (mede) kunnen worden begaan bij, door middel van of in geschriften. Daarenboven is men er naar Nederlands recht vanuit gegaan dat de vrijheid van drukpers zijn beperking vindt in de noodzakelijke bescherming van de rechten van anderen. Zo biedt het Burgerlijk Wetboek bescherming tegen uitlatingen in publikaties die opzettelijk beledigend zijn (artikel 1408). Voor de gevallen waarin een dergelijke opzet niet aantoonbaar is kan blijkens de jurisprudentie een vordering tot schadevergoeding, rectificatie of verbod van publikatie op grond van artikel 1401 B.W. worden ingesteld indien publikaties voor betrokkenen anderszins onrechtmatig en schadelijk zijn ⁴⁾. Deze jurisprudentie zal worden vastgelegd in het nieuwe B.W. (artikel 6.3.1.5a.). Een recht op rectificatie los van de onrechtmatige daad, zoals dat met betrekking tot radio- en t.v. uitzendingen terzake van onjuiste of door onvolledigheid misleidende feitelijke gegevens is vastgelegd in artikel 38 van de Omroepwet, kent het Nederlandse recht met betrekking tot perspublicaties slechts in veel beperktere mate. Verwezen kan worden naar artikel 4 van de Wet voorziening perswezen van 1951. Op deze wet wordt in het hierna volgende nog uitgebreid teruggekomen.

III. NIEUWE ONTWIKKELINGEN IN HET DENKEN OVER DE VRIJHEID VAN DRUKPERS

Gesteld kan worden dat de vrijheid van drukpers naar Nederlands recht in bevredigende mate gewaarborgd is, althans voor zover het gaat om de vrijheid van drukpers in klassieke-liberale zin: het onvervreemdbaar recht van het individu om zich te uiten zonder controle vooraf, waarbij met name - zij het niet uitsluitend - gedacht werd aan controle door de overheid. In deze opvatting biedt het zich onthouden van inmenging door de overheid de belangrijkste waarborg voor de eerbiediging van het grondrecht. Inmiddels heeft zich - m.n.

de laatste 30 jaar - in het denken over mensenrechten een ontwikkeling voorgedaan die enerzijds ruimte gaf aan een hernieuwde belangstelling voor de sociale, economische en culturele mensenrechten en die anderzijds bewerkstelligde dat er een wijziging optrad in de beschouwing van de klassieke grondrechten: naast de vrijheid "an sich" werden nu ook de mogelijkheden om die vrijheid te benutten in de overwegingen betrokken. De hier bedoelde ontwikkeling weerspiegelt zich in het denken over de taak van de overheid: naast de noodzaak tot onthouding van het maken van inbreuk op de vrijheid, wordt de noodzaak erkend van actief overheidsoptreden, teneinde voorwaarden te scheppen waaronder effectuering van de vrijheid voor ieder mogelijk wordt. Een en ander is uiteraard aan het denken over de persvrijheid niet voorbij gegaan. Onder invloed van de toenemende concentratie van persorganen in enkele grote, commerciële concerns en de daardoor dreigende verschraving van de informatievoorziening is een kritische discussie op gang gekomen over de functie van de informatie en de verspreiding van de informatie in een democratische samenleving en m.n. de noodzaak van een voor iedere burger toegankelijk, pluriform samengesteld informatiepakket. Zulks is bij uitstek van belang voor het functioneren van een maatschappelijk bestel waarin de burgers zodanig geïnformeerd dienen te zijn, dat ze meningen en feiten tegen elkaar af kunnen wegen, tot een goed gefundeerd oordeel kunnen komen en op deze wijze enerzijds hun vrijheid van meningsuiting ten volle kunnen benutten en anderzijds maximaal kunnen participeren in besluitvormingsprocessen. Aldus kwam men tot de formulering van een "sociaal" recht op informatie, waarvan de effectuering zondig moet worden gewaarborgd door een actief overheidsbeleid, gericht op het bieden van (aanvullende) informatievoorzieningen en het steunen van noodlijdende informatieverspreidende bedrijven⁵).

De vraag rijst echter of het sociale en het liberale aspect van de rechten op het gebied van de nieuwsvoorziening niet te nauw met elkaar samenhangen om te kunnen stellen dat de bereidheid tot het accepteren van publieke verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening beperkt moet blijven tot de eerbiediging van het sociale aspect, waar de overheid in eerste instantie borg voor moet staan.

Verreweg de meeste informatie bereikt de burgers via particuliere media, die daardoor een enorme invloed hebben op de meningsvorming van de burgers en daarmee op het functioneren van de democratie. In Duitsland spreekt men in dit verband van de "öffentliche Aufgabe der Presse". Deze taak bij de effectuering van het recht op informatie van de burgers, vervult de pers in een grote mate van onafhankelijkheid, die door het recht op vrijheid van drukpers wordt gewaarborgd, waarmede de samenhang tussen de beide rechten gegeven is. Een al te sterke concentratie van de controle over de particuliere media leidt tot monopolieposities, die binnen een democratisch bestel niet alleen een ongewenst grote macht gaan incorporeren, maar die bovendien een acuut gevaar voor de pluriformiteit van de informatievoorziening gaan betekenen, dat niet meer eenvoudigweg door overheidspublicaties kan worden ingedamd⁶).

De "impact" van het sociale aspect op de vrijheid van drukpers zal echter wellicht nog verder gaan. De machtspositie van de pers is ook inhoudelijk vatbaar voor misbruik, bijvoorbeeld door het - al dan niet bewust - verspreiden

van onnauwkeurige, onjuiste of insinuerende informatie. In dit verband kan de Duitse president Scheel worden geciteerd uit een rede die hij op 12 oktober 1977 te Stuttgart hield ter gelegenheid van de uitreiking van de Theodor-Wolff-Preise: "Der demokratischen Staat ist ein System wechselseitiger machtskontrolle. Unkontrollierte Macht, das ist der Demokratie eigentlich wesensfremd. (. . .) Wer aber kontrolliert der Macht der Presse? (. . .) Wer informiert über die information?" Scheel geeft als antwoord: de pers zelf. Hij vervolgt dan: "Die der Presse zugestandene unkontrollierte Freiheit lädt ihn zugleich die schwere Pflicht auf, diese Freiheit verantwortlich zu gebrauchen".

Hierboven zijn reeds de mogelijkheden aangestipt, die de belanghebbende individuele burgers ter beschikking staan om zich te verweren tegen feitelijke onjuiste c.q. onrechtmatige en schadelijke uitlatingen.

Afgezien van het feit dat de pers zich dient te onthouden van dergelijke - uit een oogpunt van individueel belang - schadelijke uitlatingen, is uit het voorafgaande gebleken dat de door de pers verstrekte informatie, vanuit een oogpunt van algemeen belang, ook moet voldoen aan positieve normen van volledigheid, objectiviteit, begrijpelijkheid en genuanceerdheid ⁷⁾. De vraag rijst op welke wijze aan deze publieke verantwoordelijkheid van de pers vorm kan worden gegeven, zonder fundamenteel afbreuk te doen aan de vrijheid van drukpers. Op deze vraag zal in het hiernavolgende nader worden ingegaan. Daartoe zal allereerst worden beschreven in hoeverre in Nederland - al dan niet met succes is gepoogd tot dergelijke de drukpers betreffende regelingen te komen.

IV. REGELINGEN IN NEDERLAND

A. HET WETSONTWERP OP DE JOURNALISTIEKE VERANTWOORDELIJKHEID

(Bijl. Hand. II nr. 1179.)

Dit wetsontwerp werd op 25 maart 1949 bij de Tweede Kamer ingediend. De inhoud ervan was gebaseerd op een tussenrapport van de Commissie Pompe dat betrekking had op de wenselijkheid om de strafrechtelijke bescherming uit te breiden ⁸⁾. Het wetsontwerp bedoelde in een dergelijke tuchtrechtspraak te voorzien. In de toelichting wordt zulks gemotiveerd met de stelling dat, gelet op de voorlichtende functie van de drukpers, die van wezenlijk belang is voor het democratisch bestel, een "hoogstaande journalistieke stand in dergelijke mate een algemeen belang vormt als een betrouwbaar artsencorps en een fatsoenlijke balie". De vraag of een dergelijke regeling te rijmen is met artikel 7 van de Grondwet, wordt in de toelichting bevestigend beantwoord: "In de eerste plaats wordt de journalist of de redacteur die uit zijn functie is gestoten, niet de mogelijkheid ontnomen zijn gevoelens door middel van de drukpers te openbaren: hij komt slechts in gelijke positie met iedere andere burger. Voorts houdt artikel 7 rekening met de mogelijkheid dat de wet zekere verantwoordelijkheden nader bepaalt. En tenslotte maakt ook artikel 28 van het Wetboek van Strafrecht voor journalisten geen uitzondering" ⁹⁾.

Artikel 5 van het ontwerp voorziet in de instelling van een persgerecht, waarvan de voorzitter en de ondervoorzitters (1 tot 3) jurist dienen te zijn en niet redac-

teur, journalist, uitgever of directeur van een persbureau. Van de overige leden (8 tot 16) moet de helft journalist of redacteur zijn en de andere helft uitgever of directeur van een persbureau.

Alle leden worden voor het leven benoemd door de kroon. Het gerecht krijgt twee taken: 1. Beslissen in geschillen omtrent de door het ontwerp verplicht gestelde inschrijving van alle journalisten in een register (art. 23). Voorwaarde voor inschrijving is dat men feitelijk als journalist werkzaam is of staat te worden. Het gerecht kan inschrijving alleen weigeren indien de verzoeker onjuiste of onvolledige gegevens heeft verschaft, geen journalist is, of indien er gegronde vrees bestaat dat zijn inschrijving de eer van de stand van journalisten zal schaden. 2. Het opleggen van sancties (waarschuwing, berisping, geldboete, schorsing of ontzetting in de uitoefening van het beroep), ingeval het aan de opzet of grove schuld van een journalist, redacteur, uitgever of directeur te wijten is dat feitelijk onjuiste, oneerlijke of onverantwoorde voorlichting is gegeven of dat zij zich hebben gedragen in strijd met de eer van de stand of met de zorgvuldigheid die voor hen in het maatschappelijk verkeer betaamt. (art. 35 t/m 40 van het ontwerp)¹⁰.

De inhoud van dit wetsontwerp illustreert op duidelijke wijze de gevaren die aan dit soort regelingen verbonden zijn: de gestelde normen zijn te vaag omschreven en kunnen gemakkelijk leiden tot verregaande beoordeling van de inhoud van het gedrukte, hetgeen een (rechts-) onzekerheid schept die ook vooraf het vrijelijk uiten van gedachten en gevoelens fnuikt, het aansprekelijk stellen van m.n. uitgevers en directeuren leidt tot pre-censuur, die verder gaat naarmate de gestelde normen vager zijn, zulks in strijd met de strekking van de art. 53 en 54 van het Wetboek van Strafrecht. Bovendien gold het ontwerp alleen hen die de journalistieke arbeid als hoofdberoep uitoefenen en niet hen die zulks als bijbaan doen, hetgeen om misbruik vraagt. De huiver waardoor men bevangen wordt bij het lezen van het ontwerp, wordt nog versterkt wanneer men kennisneemt van het preadvies van Duijnsteek voor de N.J.V. uit 1949, waarin gesteld wordt dat het ontwerp enerzijds ten onrechte de "bonafide" pers onnodig in haar vrijheid belemmert, terwijl het anderzijds "het maken van propaganda tegen de fundamentele gegeven orde" (hetgeen dan blijkbaar "malafide" is) te weinig aanpakt. Wanneer de toepassing van het ontwerp zich in deze richting had begeven, valt het in elk geval niet te betreuren dat het ontwerp op 2 februari 1960 werd ingetrokken.

B. DE PERSRAAD

De Persraad werd oorspronkelijk ingesteld bij het Tijdelijk Persbesluit van 1945. Het College werd overgenomen in de Wet Noodvoorziening Perswezen van 1947 stb. H. 211 (Bijl. Hand. II no. 425). Op grond van deze wet behoorde het allereerst tot de taak van de raad, de minister die bemoeienis had met het perswezen, desgevraagd of eigener beweging, van advies te dienen in alle aangelegenheden de pers betreffende (art. 29 lid 6). Voort diende de raad zorg te dragen voor de distributie van het gebruik van de voor het werk in de drukkerijen benodigde, doch schaarse technische uitrusting.

Daartoe had hij op grond van artikel 31 de bevoegdheid de eigenaar of de

bezitter van een drukkerij de verplichting op te leggen om een of meer, door hem aan te wijzen, door andere uitgegeven persorganen te doen zetten en te drukken. Ook kon de Persraad, ter verzekering van het tijdig verschijnen van persorganen aan de eigenaar of de bezitter van een drukkerij verplichtingen opleggen, ter verzekering van de naleving waarvan de raad voorzieningen in het bestuur van de onderneming kon treffen (art. 32).

Veel belangrijker voor ons onderwerp was de bevoegdheid die de Persraad had, op grond van artikel 30 van de wet. Op grond van deze bepaling kon de raad de uitgever van een persorgaan gelasten in één of meer nummers daarvan een bepaald bericht op te nemen. Niet voldoen aan deze last werd door artikel 36 van de wet aangemerkt als een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van maximaal 3 maanden of een boete van ten hoogste f. 10.000,— werd bedreigd. Overigens behelste deze wet ook een regeling van de perszuivering, die na de oorlog door de Commissie voor de Perszuivering werd uitgevoerd. Aangaande bevoegdheid van de Persraad, neergelegd in artikel 30, wordt in de memorie van toelichting op de wet niets naders uiteengezet. In het Voorlopig Verslag wordt de regeling aangeduid als een "droit de réponse", waartegen geen principiële bezwaren worden aangevoerd. Vele leden juichten de regeling toe, anderen meenden dat dergelijke bepalingen niet thuis hoorden in een noodwet. Omtrent deze opmerkingen werd in de memorie van antwoord gesteld dat een voorlopige regeling van het "droit de réponse", in afwachting van de totstandkoming van een perswet wel op haar plaats was: "Wellicht komt het de moraliteit in de journalistiek ten goede", aldus de minister.

Tot een perswet is het tot nog toe niet gekomen. Behoudens de bepalingen aangaande de perszuivering, die in 1951 vervielen, werd de regeling van de noodwet, zoals hierboven beschreven, vrijwel ongewijzigd overgenomen in de nu nog van kracht zijnde Wet Voorziening Perswezen 1951 stb. 130 (Bijl. Hand. II nr. 1698). Artikel 4 van deze wet bevat de bepaling, neergelegd in artikel 30 van de noodwet. In de artikelen 5 en 6 zijn de bevoegdheden van de Persraad ex. art. 31 en 32 van de noodwet opgenomen. In de memorie van toelichting wordt vrijwel volstaan met een verwijzing naar het bepaalde in de noodwet. Met betrekking tot de artikelen 5 en 6 wordt in het Voorlopig Verslag (V.V.) opgemerkt dat men er begrip voor heeft dat deze bepalingen in de (toen) bestaande situatie nog onmisbaar waren, doch dat ze geen duurzaam karakter mogen krijgen. De leden suggereerden dan ook de maatregelen aan een tijdslimiet te binden, hetgeen ook is gebeurd. Het "droit de réponse", nu neergelegd in artikel 4, ontmoette veel meer bedenkingen dan in 1947. De leden begonnen zich - waarschijnlijk onder invloed van de ervaringen met de perszuivering, waarop in het V.V. nogal wordt afgegeven - af te vragen "waar men mee bezig is", hoever de minister wil gaan. Men achtte de redactie van artikel 4 (letterlijk gelijk aan het oude artikel 30) nu te vaag. Overigens komt men in het V.V. niet veel verder dan het uiten van dergelijke - op zichzelf al even vaag geformuleerde - gevoelens van onbehagen, waarmee in de memorie van antwoord wel erg gemakkelijk korte metten werd gemaakt: de huidige formulering is gelijk aan de oude, die nooit tot moeilijkheden aanleiding had gegeven en overigens ook slechts eenmaal was toegepast. Overigens is het nog de vraag of men de regeling, neergelegd in artikel 4 van de wet inderdaad als een 'droit de réponse' kan omschrijven.

Onder een 'droit de réponse' valt te verstaan het recht van een ieder die in bepaalde perspublicaties wordt genoemd of naar wie anderszins wordt verwezen om te reageren, hetzij met andere feiten, hetzij met een andere mening, zulks afgezien van de feitelijke juistheid van het bericht. Indien het slechts gaat om het rechtzetten van feitelijke onjuistheden spreekt men van recht op rectificatie en indien slechts met andere feitelijkheden kan worden gereageerd spreekt men van recht op "gendarstellung" ¹¹⁾. Nu kan men met recht stellen dat toepassing van artikel 4 van de wet door de Persraad in concrete gevallen toekenning van een recht op antwoord, rectificatie of gendarstellung kan betekenen, doch het lijkt mij niet juist het bestaan van een algemeen recht op antwoord uit de bepaling af te leiden.

Concluderend kan gesteld worden dat de wet van 1951 aan herziening toe is. Zo dient onderzocht te worden of de regelingen, neergelegd in de artikelen 5 en 6 van de wet inderdaad nog bestaansredenen hebben. Voorts lijkt het wenselijk om ook m.b.t. de drukpers een uitdrukkelijk recht op rectificatie - afgezien van de onrechtmatigheid van de publicatie - te creëren, zulks in navolging van artikel 38 van de Omroepwet. Indien - tenslotte - het bepaalde in artikel 4 van de wet dient te worden gehandhaafd, zullen zowel de aard van de bevoegdheid van de Persraad als de gronden waarop zijn besluiten worden genomen, exacter moeten worden omschreven. M.n. in verband met de vage en tot enige verwarring aanleiding gevende inlichtingen die in de parlementaire stukken worden verschaft, is de strekking van de huidige bepaling onvoldoende duidelijk.

C. DE RAAD VOOR DE JOURNALISTIEK

In tegenstelling tot de Persraad, gaat het hier om een college dat is ingesteld door de journalisten zelf, t.w. door de toenmalige Federatie van Nederlandse Journalisten. De raad bestaat uit 5 leden w.o. de voorzitter, die geen jurist is. Van de overige 4 leden zijn er 2 journalist. Blijkens artikel 1 van het Reglement van de raad heeft deze tot taak te oordelen over de vraag of een handeling of gedraging van een journalist schadelijk is voor de waardigheid van de stand van Nederlandse journalisten. De raad kan slechts een oordeel uitspreken; de bevoegdheid tot veroordelen en opleggen van sancties is aan de raad niet toegekend en zulks zal - blijkens het rapport van de Commissie Raad voor de Journalistiek van 1972 - ook in de toekomst niet gebeuren. Wel wordt door deze commissie een wijziging van de formulering in artikel 1 voorgesteld, waarbij het niet meer gaat om schade toegebracht aan de eer van de stand, maar meer om de vraag welke gedragingen al dan niet maatschappelijk aanvaardbaar zijn. Een dergelijk wijzigingsvoorstel is een aardige illustratie van de ontwikkeling in het denken over de maatschappelijke rol van de journalistiek.

Voorts wordt door de Commissie ook voorgesteld een ombudsman in journalistieke zaken aan te stellen, die ook klachten van anderen dan de direkt betrokkenen zou kunnen behandelen. Uit het hierna volgende zal blijken dat een dergelijke ombudsman in het buitenland geen onbekende figuur is.

V. REGELINGEN IN HET BUITENLAND

A. INSTELLINGEN EN CODES

Vergelijkbaar met de Nederlandse Raad voor de Journalistiek zijn de Engelse *General Council of the Press* en de Duitse Persraad. De taakomschrijving van de laatste is wat ruimer dan die van de Raad voor de Journalistiek. Onder meer valt eronder het constateren en opheffen van wantoestanden in het perswezen door middel van het publiceren van vermaningen, waarschuwingen, adviezen e.d. Andere sanctiemiddelen kent ook de Duitse Persraad niet.

Voorts kunnen - evenmin als de Nederlandse Raad voor de Journalistiek - de Duitse en de Engelse Raad beschikken over een min of meer uitgewerkte gedragscode, aan de hand waarvan de toetsing plaats kan vinden, zulks in tegenstelling tot de Zweedse *Pressens Opinionsnämnd*. Zweden kent al bijna 50 jaar een Ethische Code voor de journalisten. Deze code is ontworpen (en kort geleden vernieuwd) door de *Publicist Klubben* (de nationale persclub, een vrijwillige, onafhankelijke organisatie van journalisten en andere schrijvers) tesamen met de Zweedse Unie van Journalisten, de Vereniging van Uitgevers van Kranten en de omroeporganisaties. Doel van de code is de integriteit van het individu te beschermen tegen inbreuk op zijn privacy en tegen publikaties die zijn goede naam aantasten of op andere wijze schadelijk zijn. Bovendien bevat de code enkele aanbevelingen met betrekking tot de verhouding tussen "koppen" en artikelen, rectificatie van foutieve informatie en bescherming van de onafhankelijkheid en de integriteit van de journalisten. Wanneer de *Opinionsnämnd* (die o.m. wordt samengesteld uit een vertegenwoordiger van de drie bovengenoemde organisaties) van oordeel is dat een krant de code geschonden heeft, dient die krant het oordeel te publiceren. Voorts kan de Raad een boete opleggen ¹²⁾. Tenslotte kan gewezen worden op de in 1954 tot stand gekomen Code van de *International Federation of Journalists* ¹³⁾. Voor zover het de inhoud van de publikaties betreft, legt de Code de nadruk op het naar waarheid verstrekken van informatie (nr. 1) en het naar beste vermogen rectificeren van "harmfully inaccurate information" (nr. 5).

B. RECHT OP ANTWOORD, GEGENDARSTELLUNG OF RECTIFICATIE

Het recht op rectificatie is m.n. van belang ter bescherming van het individu tegen onjuiste of beledigende aantijgingen in de pers. Voor zover het gaat om het - vanuit een oogpunt van algemeen belang - ontwikkelen van positieve normen in het belang van een evenwichtige informatievoorziening ten behoeve van de burgers, zijn vooral ook het recht op antwoord en gegendarstelling van betekenis. In Frankrijk kent men i.t.t. Nederland een algemeen recht op antwoord, dat is neergelegd in artikel 13 van de Code de la Presse van 29 juli 1881. Het recht komt toe aan een ieder die in een perspublikatie wordt genoemd of aangeduid en het behelst het reageren zowel op - en door middel van - feitelijkheden als op - en door middel van - meningen en zonder dat vereist is dat de oorspronkelijke publikatie op enigerlei wijze onrechtmatig is. Binnen drie dagen na ontvangst dienen de reacties te worden gepubliceerd. Aan artikel 13 is een strafbepaling verbonden die voorziet in een boete van 300

tot 6000 francs en een gevangenisstraf van zes dagen tot drie maanden. Voorts kan de bepaling grond zijn voor een civiele procedure.

Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 1 van de Belgische Perswet van 1961.

In Duitsland wordt in de perswetten van de verschillende Länder slechts voorzien in de mogelijkheid op perspublicaties te reageren op - en door middel van - feitelijkheden; m.a.w. men kent slechts een recht op gegendarstellung (feitelijk wederwoord).

In tegenstelling tot de regeling in artikel 4 van de Nederlandse Wet Voorziening Perswezen, wordt uitoefening van het recht op (feitelijk) wederwoord in de hier genoemde regelingen niet afhankelijk gesteld van een uitspraak van een college zoals de Persraad (hoewel men zich uiteraard wel tot de rechter kan wenden wanneer de uitoefening van het recht onmogelijk wordt gemaakt): de plicht van de krant tot publicatie vloeit direkt voort uit de wettelijke regeling. In Zweden kent men geen wettelijk recht op antwoord. Wel kan een plicht tot publicatie van een antwoord worden opgelegd door de ombudsman en in beroep door de Persraad.

C. OMBUDSMAN VOOR DE PERS

Dit instituut bestaat in Zweden sinds 1969. De ombudsman die door dezelfde organisaties wordt benoemd als die welke de Persraad kiezen, is bevoegd op te treden tegen schendingen van de gedragscode, zowel uit eigen beweging, als naar aanleiding van klachten van het publiek. In geval van klachten (die betrekking kunnen hebben op direkt, persoonlijk geleden schade, maar die ook publicaties kunnen betreffen, die uit ethisch oogpunt twijfelachtig zijn, zonder dat de klager zelf schade heeft geleden) tracht de ombudsman eerst te bemiddelen. Lukt dat niet, dan beslist hij - na een onderzoek dat tenminste een schriftelijk woord en wederwoord omvat - of de klacht een herroeping door de krant rechtvaardigt. Is dat het geval dan verwijst hij de zaak door naar de Persraad. Gaat het om een minder zwaarwichtige schending van de code, dan kan de Ombudsman een recht op antwoord toekennen, waartegen beroep openstaat bij de Persraad.

Het jaarlijks aantal ingediende klachten is gestegen van ongeveer 45 in 1969 tot 459 in 1975, in welk jaar 16 ambtshalve onderzoeken door de Ombudsman werden ingesteld¹⁴). Gegeven de hier beschreven - op initiatief van de persorganen tot stand gekomen - mogelijkheden tot controle van perspublicaties, welke zijn gebaseerd op het beginsel: "selfdisciplin of the press", bestaat er in Zweden weinig aandrang een en ander in strikt wettelijke regelingen vast te leggen.

Uit de praktijk in Zweden is gebleken dat de ombudsman als instelling duidelijke voordelen heeft¹⁵). Hij is voor een groot publiek op eenvoudige wijze aanspreekbaar. Bovendien kan hij zich via informele wegen met aanmerkingen en suggesties wenden tot kranten waartegen veel klachten worden ingediend en aldus vaak meer bereiken dan formele uitspraken van de Persraad kunnen bewerkstelligen. De procedure bij de Ombudsman is over het algemeen ook korter en daardoor effectiever dan die bij de Persraad (hoe langer een reactie op

een publikatie uitblijft, hoe minder praktisch resultaat de reactie oplevert). Het feit dat een ieder zich via eenvoudige wegen tot de ombudsman kan wenden, heeft in Zweden geleid tot een grotere bereidheid bij kranten om reacties gelijk te publiceren. Deze ontwikkeling was voor de Zweedse koninklijke commissie inzake de pers aanleiding om het wettelijk vastleggen van een recht op antwoord, onder uitdrukkelijke verwijzing naar het instituut van de Ombudsman, als onnodig af te wijzen.

Nu in Nederland (nog) sterke bezwaren bestaan tegen het vastleggen van een recht op antwoord in de wet, is het voorstel van de Commissie Raad voor de Journalistiek om ook in Nederland een ombudsman in te stellen, mede in verband met de ervaringen in Zweden, zeker het overwegen waard.

VI. PROBLEMEN OP MONDIAAL NIVEAU

De problemen rond het streven naar een evenwicht tussen vrijheid en verantwoordelijkheid van de pers, hebben ook op mondiaal niveau aanleiding gegeven tot principiële discussies. Daarbij gaat het niet alleen om de drukpers, maar meer in het algemeen om de effectuering van de vrijheid van meningsuiting. De voortgang en de resultaten van deze discussies zijn echter ook voor de drukpers van voldoende belang om er in dit kader even bij stil te staan. Het universeel aanvaarde recht op vrijheid van mening en meningsuiting is in eerste instantie neergelegd in artikel 19 van de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* van 1948. In een later stadium is dit recht opgenomen in artikel 19 van het *Internationale Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten* van 1966. Bij de interpretatie van deze bepalingen werd aanvankelijk en m.n. door het westen, de nadruk gelegd op de waarborging van de "free flow of information", die niet door nationale of ideologische grenzen belemmerde, ongecensuurde uitwisseling van informatie, waarbij het m.n. ging om de onbelemmerde beroepsuitoefening van journalisten (zowel die uit eigen land als die uit het buitenland), vrijheid van nieuwsgaring, vrije uitvoer van materiaal, censuurverbod etc..

Naarmate binnen de statengemeenschap het aantal zelfstandige Derde Wereldlanden toenam, werd m.n. van die zijde met steeds meer nadruk gewezen op het belang van de economische, sociale en culturele rechten en werd naast de *vrijheid van informatie*, het *recht op informatie* gesteld. Ook op mondiaal niveau bleken beide rechten echter nauw met elkaar samen te hangen en had de ontwikkeling van het ene recht gevolgen voor de interpretatie van het andere. Het bestaan van een 'free flow of information' garandeert immers nog niet dat deze door ieder (alle landen) kan worden benut. Daartoe moet aan materiële voorwaarden zijn voldaan, hetgeen tot gevolg heeft dat men voor de effectuering van het recht op informatie afhankelijk is van degenen die - dankzij het feit dat ze kunnen beschikken over kennis, technische uitrusting en financiële middelen - in staat zijn van de informatievrijheid gebruik te maken, door deel te nemen aan de informatievoorziening op wereldschaal. In de praktijk zijn dat de media uit de rijke, westerse landen, terwijl de Derde Wereldlanden nauwelijks in staat zijn in de mondiale nieuws- en informatiestroom actief te participeren. Dit

heeft tot gevolg dat het nieuws over - en in - de Derde Wereld in hoofdzaak wordt verspreid door de westerse persagentschappen (A.P., U.P.I., Reuter en A.F.P.). Door de Derde Wereld wordt dit ervaren als een bevestiging van de bestaande bezits- en machtsstructuren en als strijdig met de eigen politieke en culturele emancipatie; dat laatste omdat de westerse nieuwsvoorziening m.n. binnen de Derde Wereldlanden een belemmering vormt voor de ontwikkeling naar een zelfstandig uitdragen en doorgeven van de eigen cultuur. Een bijkomend probleem is, dat de westerse agentschappen op de eerste plaats moeten kunnen functioneren binnen het westerse commerciële systeem van nieuwsvoorziening. Het door hen vergaarde nieuws en voor publikatie geselecteerde materiaal is afgestemd op de smaak en de interesse van het westerse publiek, hetgeen tot gevolg heeft dat het nieuws over de Derde Wereld kwantitatief slechts een gering gedeelte van het totale pakket beslaat en dan vaak van slechte kwaliteit is (te weinig vaste correspondenten, die taal en cultuur van de landen waar ze werken kennen, te veel adhoc-informatie over natuurrampen, staatsgrepen etc., te weinig informatie over structurele ontwikkelingen). Gesteld kan worden dat de Derde Wereldlanden weliswaar voor hun informatievoorziening van de westerse agentschappen afhankelijk zijn, doch dat het geboden materiaal niet is afgestemd op de behoeften van die landen. Nu zijn er voor de hier beschreven problematiek wel remedies denkbaar, waarbij de informatievrijheid niet wordt aangetast, zoals het - met technische, financiële en educatieve steun van het westen - opbouwen van eigen informatiestructuren in de Derde Wereldlanden, zodat men in elk geval in de eigen binnenlandse behoefte zelf kan voorzien en in de toekomst wellicht ook kan gaan deelnemen aan de wereldmarkt. Voorts kan gewezen worden op het streven van de Derde Wereldlanden naar onderlinge coöperatieve communicatiesystemen, waardoor wederzijdse uitwisseling van informatie en gezamenlijk optreden op de wereldmarkt mogelijk wordt, het zgn. "pooling". Dergelijke 'pools' worden momenteel georganiseerd door het Joegoslavische persbureau *Tanjug* en het Indiase bureau *Samachar*. Zolang deze "pools" niet gepaard gaan met uitsluiting van westers nieuws en westerse journalisten, zijn hier niet veel problemen te verwachten ¹⁶). Anderzijds zijn in UNESCO-verband ook voorstellen gedaan, die wel kunnen leiden tot een beperking c.q. aantasting van de bestaande vrijheid. Verwezen kan bijvoorbeeld worden naar de - in UNESCO-verband tot standgekomen - declaratie inzake de fundamentele beginselen, die het gebruik van de massamedia beheersen, van 1 juli 1976, 19 C/ 91. Dit ontwerp voorziet in steun aan de media in de Derde Wereldlanden (artikel IV), in verwoording van de verantwoordelijkheden van de massamedia voor het versterken van vrede en internationaal wederzijds begrip tussen de landen en in het bestrijden van oorlogspropaganda, racisme en apartheid (artikel IV t/m VIII) en daarmee in verband staand: in mogelijkheden tot rectificatie, welke door de nationale staten moeten worden geschapen, tesamen met andere wettelijke regelingen, welke met de artikelen V t/m VIII strijdige publikaties tegengaan. In artikel XI is voorts sprake van de plicht van journalistenorganisaties tot het ontwikkelen van ethische codes aangaande de uitoefening van hun beroep, zowel op nationaal als op internationaal niveau en tot het steunen van elkaar bij de verantwoordelijke uitoefening van het beroep. Sterk is deze bepaling niet: de grote kracht van door

beroepsorganisaties ontworpen gedragscodes ligt juist in het vrijwillig aanvaarden zowel van de wenselijkheid van een code, als van de inhoud ervan. Daardoor wordt immers verzekerd dat aan de code een bepaalde mate van overtuiging en overeenstemming ten grondslag ligt en daardoor zal de controle op de naleving - in welke vorm ook - serieus ter hand worden genomen. Het opleggen van een verplichting tot het ontwikkelen van een code, waarvan concrete inhoud en controle op de naleving aan de beroepsgenoten worden overgelaten, vraagt om een dode letter, waarvan geen enkele positieve werking uitgaat. Het meest verregaand is echter artikel XII, hetwelk luidt: "states are responsible for activities in the international sphere of all mass media under their jurisdiction". Het is duidelijk dat deze laatste bepaling de onafhankelijkheid van de pers ten opzichte van de overheid aantast. Bovendien: indien de nationale overheden daadwerkelijk verantwoordelijk zouden worden gesteld voor wat de pers op internationaal niveau onderneemt, zal zulks naar alle waarschijnlijkheid voor die overheden aanleiding worden, het optreden van de pers in toenemende mate aan regels te gaan binden, hetgeen een steeds verdergaander beperking van de persvrijheid zou betekenen. De hier beschreven ontwerp-declaratie is in deze vorm door de UNESCO niet aanvaard en het valt niet te verwachten dat zulks alsnog zal gebeuren. Niettemin is hier ingegaan op de strekking ervan, omdat die een idee geeft over de aard van de discussie die op mondiaal niveau over vrijheid van meningsuiting en de verantwoordelijkheid van de pers wordt gevoerd. Het ontwerp is terecht door het westen (en niet door het westen alleen) afgewezen. Met een dergelijke afwijzing kan echter niet worden volstaan. Op nationaal niveau wordt in Nederland veelal het standpunt gehuldigd dat aan de sociale verantwoordelijkheid van de pers het beste vorm kan worden gegeven door die pers zelf, bijvoorbeeld via door beroepsgenoten ontworpen gedragscodes met daaraan gekoppeld een - de naleving van de code controlerende - Raad en eventueel een Ombudsman. Indien een dergelijke regeling op bevredigende wijze wordt toegepast, kan het ontwerpen van wettelijke bepalingen tot een minimum worden beperkt. Eenzelfde houding zou op mondiaal niveau aanbeveling verdienen. Indien volstaan wordt met het afwijzen van declaraties als die hierboven beschreven is, wordt de vrijheid van meningsuiting weinig adequaat verdedigd. Het bestaan van deze vrijheid en van de vrije uitwisseling van informatie op mondiaal niveau kan voor de toekomst op langere termijn slechts worden verzekerd indien die vrijheid gelijkelijk door de hele wereld kan worden benut en daardoor ook als waardevol kan worden ervaren. Om dat te bereiken, dient een einde te komen aan de overheersende positie van de westerse media. Zonder aantasting van de bestaande vrijheid kan dat waarschijnlijk alleen worden bewerkstelligd, wanneer het westen m.n. ook de westerse media bereid zijn daar vrijwillig aan mede te werken. Er is hier geen plaats meer om uitgebreid in te gaan op de wijze waarop dit kan gebeuren, doch in hoofdzaak zou men kunnen denken aan:

1. overdracht van kennis, uitrusting en financiële middelen aan de Derde Wereldlanden, zodat in die landen een eigen informatie-infrastructuur kan worden opgebouwd.
2. plaats maken op de markt, op de eerste plaats op de binnenlandse markt in de Derde Wereldlanden zelf, maar ook op de internationale markt, hetgeen

o.m. kan gebeuren via samenwerking tussen de westerse media en de zg. "pools" Voortgaande samenwerking zal de wellicht nog niet bevredigende kwaliteit van de door de 'pools' verspreide informatie zeker ten goede komen.

Het aldus ruimte verschaffen aan de berichtgeving uit de Derde Wereld lijkt een meer reële weg dan het streven naar wereldwijde gedragscodes voor journalisten, die normen zouden moeten stellen aan de mondiale berichtgeving. Het tot stand komen van dergelijke codes is niet erg waarschijnlijk, gelet op de grote verschillen in opvattingen omtrent de beroepsuitoefening van journalisten en m.n. in de mate waarin journalisten zich gebonden weten of voelen aan hun resp. overheden. Zo gaat men in veel Derde Wereldlanden uit van de theorie van het "developmental journalism": de journalist moet zijn beroep uitoefenen op een wijze die dienstig is voor de ontwikkeling en de vooruitgang van zijn land. Een pers die zich ten opzichte van de overheid al te kritisch opstelt, tempert de geestdrift van het volk en vermindert de ontwikkelingsmogelijkheden. Een dergelijke theorie staat haaks op de westerse opvatting omtrent de onafhankelijke beroepsuitoefening door de journalist. Een gedachtenuitwisseling blijft uiterst waardevol, maar het valt niet te verwachten dat deze en dergelijke tegenstellingen binnen afzienbare termijn kunnen worden overbrugd. Wel zou binnen de westerse media een kritisch bezinnen op de kwaliteit van de over de Derde Wereldlanden verstrekte informatie moeten plaatsvinden, een bezinning die - voor zover ik dat kan overzien - inmiddels overigens reeds op gang is gekomen.

Noten:

1. Bijl. Hand. II, nr. 1179.
2. Zie o.m. E. Diemer, *De vrijheid van drukpers*, hfdst. II.
3. Men zie in hoofdzaak de arresten van 21 mei 1939 NJ 1939 nr. 769, van 28 november 1950, NJ 1951 nr. 137, van 29 november 1960, NJ 1961 nr. 206 en van 22 maart 1960 NJ 1961 nr. 274.
4. Voor uitgebreide beschouwingen hierover kan worden verwezen naar de preadviezen voor de N.J.V. van dit jaar van E. Diemer en P. Mout.
5. Verwezen kan worden o.m. naar de beschouwingen in het tweede rapport van de *Staatscommissie van Advies inzake Grondwet en Kieswet* (Den Haag 1969) blz. 69 en naar de *Nota over het Massamediabeleid* van de minister van C.R.M. (Bijl. Hand. II nr. 133353).
6. Verwezen zij naar de opmerking van de fractie van de *Partij van de Arbeid* terzake van hfdst. I van de nieuwe Grondwet; Bijl. Hand. II nr. 13872, Voorlopig verslag blz. 33, Memorie van Antwoord blz. 28.
7. E. Diemer, preadvies N.J.V. 1978 blz. 23 e.v.
8. Ingesteld op 24 maart 1947.
9. Dit artikel voorziet in de strafsanctie: ontzetting van recht een bepaald beroep uit te oefenen.
10. De beide laatste sancties gelden slechts voor een bepaalde tijd. In geval van ontzetting moet echter opnieuw inschrijving worden aangevraagd.
11. Zie: preadvies P. Mout voor de N.J.V. 1978 blz. 99 e.v. en P. J. Boukema: *Enkele aspecten van de vrijheid van meningsuiting in de Duitse Bondsrepubliek en in Nederland*, blz. 67 e.v. en 164 e.v.
12. *New information order - Balance and Freedom*, by Thomas Hammarberg, uitgave: Ministry of Education and Cultural Affairs, Stockholm.
13. Voor de volledige tekst zij verwezen naar E. Diemer, *Preadvies N.J.V. 1978* blz. 47 en 48.
14. *New information order - Balance and Freedom* by Thomas Hammerberg; zie onder noot 12.
15. Verwezen kan worden naar de uitlatingen van de huidige ombudsman Lennart Groll, in het *I.P.I.-report* 10/1976.

16. Voor literatuur over deze problematiek zij verwezen naar: M. Rosenblum, *Reporting from the Third World*, Foreign Affairs juli 1977, C. J. Hamelink: *NRC/Handelsblad* 5.9.1977, K. M. Schreiner: *NRC/Handelsblad* 28.6.1977, H. I. Schiller: Libre circulation de l'information in *Le Monde Diplomatique*, september 1975, H. Lockefeer: *Volkskrant* 6.8.1977, thema nummers: *Koerier* mei 1977 en *Gazette* 1978 nr. 1, de kamervragen aan minister Pronk: Aanh. H. II. 1976-77 nr. 1976, 1977 nr. 189 en 1977-1978 nr. 85.

DE EXPLOITATIESTRUCTUUR VAN DAGBLADONDERNEMINGEN

– INLEIDING –

Dat concurrentie een begrip is dat zowel betrekking heeft op bedrijven binnen één bedrijfstak als zich over de grenzen van een bedrijfstak uitstrekt, wordt welhaast nergens zo duidelijk gedemonstreerd als bij dagbladondernemingen. Elke dagbladonderneming moet evenzeer zijn aandacht geven aan het eigen aandeel in het geheel van de aan dagbladen toevallende markt als aan de omvang van deze markt in het geheel der media. Dit geldt zowel voor het redactionele produkt als voor advertenties.

Behalve deze complicatie is ook de verhouding met de overheid gevoeliger dan een doorsnee onderneming zal ervaren. Enerzijds is de overheid een sterk in de markt betrokken partij (NOS, STER, ontwikkeling van communicatiesystemen als Viewdata etc.), anderzijds lokt de aard van het redactionele produkt en de relatie daarvan tot de opinievorming als element in ons democratisch systeem, de overheid uit tot marktordenende maatregelen die een voldoende pluriformiteit in deze opinievormende functie moeten waarborgen. De overheid heeft met het uitbrengen van een nota over het massa-media beleid, de Medianota, in 1975 haar beleidsvisie op deze gehele betrokkenheid gegeven.

In de discussies die op deze nota volgden kwam, evenals bij eerdere gelegenheden ¹⁾, de vraag aan de orde naar de wenselijke verhouding tussen globale en specifieke marktordenende maatregelen. Heel globaal gesteld: Als de overheid er belang bij heeft een economisch submarginaal dagblad terwille van de pluriformiteit van de nieuwsvoorziening in stand te houden, dan kan zij dit doen ofwel via maatregelen die de gehele dagbladensector bestrijken (zoals prijs- of hoeveelhedsmaatregelen t.a.v. STER-reclame) ofwel via maatregelen die uitsluitend op de betreffende onderneming zijn gericht. Teneinde willekeur te voorkomen moeten dergelijke maatregelen in feite zodanig geformuleerd zijn dat elke andere dagbladonderneming die in 'gelijke' omstandigheden geraakt op een gelijke overheidssteun aanspraak kan maken. Het is nogal evident dat uit het oogpunt van de hoeveelheid aan te wenden middelen, specifieke maatregelen de voorkeur verdienen boven globale, zeker indien de problemen zich beperken tot een enkele submarginale onderneming. Anderzijds, het risico van belonen van suboptimaal ondernemingsbeleid is bij dergelijke maatregelen sterk aanwezig te achten.

Eenmaal op het gladde ijs van de individuele steun geraakt is het vaststellen van wat wel suboptimaal beleid is en wat - gelet op de vrijheid van meningsuiting - daarbij niet in de overwegingen mag worden betrokken, een van de kernproblemen. Dit komt neer op een beleidsbeoordeling zonder op de kwaliteit van het gevoerde produkt in te gaan. Een dergelijke benadering leidt er o.m. toe dat men het kwalitatieve begrip pluriformiteit in operationele termen vervangt door het kwantitatieve begrip 'aantal dagbladen'.

Het *Bedrijfsfonds voor de Pers*, dat door de overheid is ingesteld om als onafhankelijke stichting deze individuele steun te verlenen, besteedt dan ook duidelijk aandacht aan onderzoek dat objectivering van deze steunverlening mogelijk zou kunnen maken. Nader inzicht in de exploitatiestructuur van dagbladen is één van de voor de hand liggende doelstellingen van dergelijk onderzoek. Dit artikel put in sterke mate uit een daarover in 1976 uitgebracht rapport ²⁾.

– GLOBALE CONCLUSIES –

Ten aanzien van dagbladen staat in de Medianota de vraag centraal naar schaafeffecten, *economies of scale*. Spelen deze een belangrijke rol dan kan vandaaruit een drang tot concentratie, dus een bedreiging van de pluriformiteit worden verwacht. Uit genoemd onderzoek blijkt dat de grootte van een dagblad, gemeten aan zijn oplage, overwegend evenredig van invloed is op de opbrengsten en in lichte mate een minder dan evenredige invloed uitoefent op de kosten, vooral via de gunstige schaafeffecten in zet- en drukkosten, redactiekosten en advertentiekosten.

Deze globale conclusie houdt in dat er geen in het oog springende financiële redenen zijn voor verdere concentratie van dagbladondernemingen. In het volgende willen wij nagaan in hoeverre deze conclusie ook op onderdelen geldt. Een andere factor die in de exploitatiestructuur van dagbladen van belang wordt geacht is de mate van geografische verspreiding van het dagblad. Regionale concentratie blijkt een duidelijk positieve invloed te hebben op het exploitatiere-sultaat, voornamelijk via de gunstige werking in de advertentie-opbrengsten.

– ABONNEMENTSOPBRENGSTEN –

Abonnementsopbrengsten zijn in het onderliggend onderzoek vrijwel buiten de aandacht gebleven. Het onderzoek is nl. gebaseerd op individuele bedrijfsgegevens over een tweetal jaren, 1973 en 1975.

Dergelijk cijfermateriaal leent zich bij uitstek voor zgn. *doorsnee-analyses* die zich richten op de verschillen tussen kranten in dezelfde grootheden en trachten samenhang in dergelijke verschillen te vinden. Verschillen tussen oplagecijfers lenen zich dan niet goed voor nader onderzoek, doch zijn eerder als uitgangspunten van beleid - en daarmee verklarende factor voor andere verschillen - te zien. De normale relatie tussen afzethoeveelheid en prijs is namelijk niet goed toepasbaar, daar voor elke geografische eenheid slechts enkele prijsverschillen relevant zijn, nl. die tussen de landelijke en de daar verschijnende regionale bladen. Bovendien kan worden verwacht dat juist bij het redactionele produkt de prijs, althans binnen de waargenomen verschillen, geen dominante factor zal zijn. Individuele lezers zullen de keuze van een dagblad in sterke mate van andere factoren laten afhangen. Hierover was in het ter beschikking staande cijfermateriaal geen indicatie voorhanden.

– ADVERTENTIE-OPBRENGSTEN –

De andere belangrijke opbrengstcomponent wordt gevormd door de advertentie-opbrengsten. Door de aard van het beschikbare cijfermateriaal moest noodgedwongen worden volstaan met 'de' advertentie-opbrengsten en konden deze niet worden onderverdeeld op de door het MIC gevolgde wijze in nationale, regionale en overige. Ook aan de zijde van de verklarende factoren werd een grote mate van beperking opgelegd. Het grote scala van millimeterprijzen tengevolge van contractverschillen en combinatieverschillen is uiteindelijk gecomprimeerd in een *gemiddeld advertentietarief* per pagina, door advertentie-opbrengsten te delen door het aantal advertentiepagina's per jaarnummer en dit gemiddeld tarief is genormeerd door het te delen door de betaalde oplage zoals ook in de definitie van peilprijzen wordt gedaan.

De invloed van deze prijsvariabele op de opbrengst is een duidelijk inelastische ($E_p = 0,24$ voor de opbrengstfunctie, ofwel een vraagelasticiteit ³⁾ van $-0,76$). Men moet bij de interpretatie van dit resultaat voor ogen houden dat het voortvloeit uit een doorsnee-analyse, dus in feite betrekking heeft op de *verdeling* van de door dagbladen verworven advertentiehoeveelheid over de onderscheiden dagbladen en niets zegt over de prijsgevoeligheid van dit advertentievolume in de concurrentie met andere media.

Een tweede factor van betekenis in deze verdeling van het totaal voor dagbladen beschikbare advertentievolume is de *regionale concentratie*. Deze wordt per dagblad gemeten als het percentage van de oplage dat in het Cebucogebied met de grootste afname van dat betreffende dagblad wordt afgezet (thuismarktpercentage). Ook als men de mate van geografische verspreiding op een andere wijze meet blijkt voor elke oplage de advertentie-opbrengst groter te zijn voor regionaal geconcentreerde bladen dan voor evengrote sterker gespreide bladen.

De *oplage* is tenslotte de derde belangrijke factor in deze verdeling. De elasticiteit van de advertentie-opbrengst ten opzichte van de oplage bedraagt 1,06. Dit wil dus zeggen dat als een blad een 1% grotere oplage op de andere bladen weet te veroveren, het daarmee 1,06% stijging in de advertentie-opbrengst verkrijgt, eveneens ten koste van de andere bladen; immers, de totale advertentie-opbrengst is in de gebruikte doorsnee-analyse gegeven. Voor kleine bladen is deze elasticiteit zelfs groter dan voor de grotere.

Al zijn de bovengenoemde invloeden statistisch redelijk betrouwbaar, zij zijn niet voldoende voor een bevredigende verklaring van de onderlinge verschillen in advertentieopbrengsten. De mediane schattingsfout ⁴⁾ bedraagt 10%! Kennelijk is de uitgevoerde analyse te globaal om tot een voldoende nauwkeurig inzicht te komen en is op dit punt nader onderzoek gewenst.

– KOSTEN –

De kosten zijn in hun totaliteit licht gevoelig voor schaafeffecten. Dit is het eenvoudigst te demonstreren aan de kosten per jaarnummer, die - volgens de berekende samenhang - bij een oplage van 30.000 in 1975 f 293 bedroegen, bij

een oplage van 80.000 dalen tot f 277 en bij een oplage van 120.000 nog f 271 beliepen. Andere factoren waren op onderdelen van de kosten wel, op het totaal niet meer aantoonbaar.

In de onderscheiden kostensoorten spelen schaafeffecten duidelijk bij de zet- en drukkosten (uitbreiding van het aantal jaarpagina's met 1% leidt tot een kostenstijging binnen deze kostensoort met 0,6%) en - zij het in mindere mate - bij de papierkosten en de redactiekosten. De mate van geografische verspreiding is duidelijk van invloed op de expeditiekosten zoals kon worden verwacht.

– VARIATIES ROND KOSTENSTRUCTUREN –

Behalve te weten welke factoren in hoge mate bepalend zijn voor de kosten- en opbrengstenstructuur is het ook interessant te weten op welke punten tussen de gevonden structuren en de individuele waarden ruime marges bestaan. Dit zijn met name de gebieden waar ófwel de gehanteerde structuur te simplistisch is ófwel managementkwaliteiten een rol spelen in het vinden van mogelijkheden tot winstvergroting resp. in het niet opgewassen zijn tegen specifieke handicaps.

Wij beperken ons in dit opzicht tot de kostenanalyses, daar de gevonden ruime variaties rond de structuur van de advertentie-opbrengsten zoals gezegd hoogstwaarschijnlijk mede door het globale karakter van de analyse zijn veroorzaakt.

Papierkosten. Groeperen we de dagbladen naar oplage in drie categorieën, dan blijkt zowel in de categorie 'kleinste oplage' als in de categorie 'grootste oplage' het aantal jaarpagina's vrijwel volledig bepalend te zijn voor de waargenomen papierkosten. Bij de kleinste kranten is daarbij nog een duidelijk schaal-effect te bespeuren, bij de grootste is dit verdwenen.

In de middencategorie is de verklarende kracht van het aantal jaarpagina's echter aanmerkelijk minder ⁵⁾, terwijl het schaafeffect daar veel geprononceerder speelt. Daar de berekeningen voor twee reeksen jaarcijfers afzonderlijk, die van 1973 en die van 1975, zijn uitgevoerd en beide berekeningen tot dezelfde conclusie leiden, moet men aannemen dat in deze middencategorie sommige dagbladondernemingen de kostenvoordelen van de grote bladen weten te bereiken en andere tegen de voorwaarden van de kleine bladen hun papier inkopen. Echter, dit is dan niet uitsluitend aan de oplage van het betreffende blad gebonden.

Zet- en drukkosten. Schaafeffecten zijn bij deze kostensoort, zoals vermeld, groot. Echter, over de gehele reeks in de berekening betrokken oplage (33 dagbladondernemingen) komen aanmerkelijke variaties op deze structuur voor.

De grootste afwijkingen van deze structuur doen zich daarbij weer voor in de categorie middelgrote oplage.

Advertentiekosten. Zijn de bovengenoemde kostensoorten (elk ruim 20% van de totale kosten omvattend) belangrijk, dus individuele afwijkingen van een kostenstructuur belangwekkend, de volgende twee kostensoorten zijn aanmerkelijk geringer van omvang, nl. elk 6 à 7% van de totale kosten. Advertentiekosten worden bepaald door de betaalde oplage en het aantal edities, doch ook

weer met aanmerkelijke variaties tussen de individuele ondernemingen ten opzichte van de gevonden kostenstructuur.

Abonnementkosten. De abonnementskosten zijn de enige kostensoort waar diseconomies of scale schijnen te spelen: 1% vergroting van de oplage geeft 1,1% vergroting van de abonnementskosten te zien. Ook hier komen aanmerkelijke variaties rond de algemene kostenstructuur voor.

Opmerkelijk is dat de afwijkingen per blad van de gevonden kostenstructuren onderling geen sterke samenhang te zien geven. Dit doet vermoeden dat de afwijkingen niet aan een algemene managementkwaliteit zijn toe te schrijven die op alle aspecten superieur dan wel inferieur is ten opzichte van de algemeen bereikte beheersing van kostenniveau's. Voorzover er geen sprake is van min of meer toevallige mee- of tegenvallers weet het ene blad beter de ene kostensoort, het andere blad beter de andere kostensoort in bedwang te houden.

Ook treden geen negatieve samenhangen tussen deze afwijkingen op, die erop zouden wijzen dat ongunstige situaties in de ene kostensoort systematisch worden gecompenseerd met gunstige situaties in andere kostensoorten.

– EINDCONCLUSIES –

De resultaten van het tot nog toe door ons verrichte onderzoek overziende zijn de volgende conclusies te trekken:

- Bij een gezonde marktstructuur zou ieder van de in Nederland opererende dagbladen zich van een stevige thuismarkt verzekerd moeten hebben.
- De voordelen van schaalvergroting zijn niet dusdanig dat daarin een reden tot verdere concentratie in de dagbladwereld kan worden gezien.
- Hoewel het mogelijk is globaal aan te geven welke factoren het economisch resultaat van een dagblad bepalen, blijken er tussen de individuele bladen grote verschillen te bestaan.
- Het is niet waarschijnlijk dat deze verschillen zijn toe te schrijven aan verschillen in algemene management kwaliteiten.
Ook op grond van deze conclusie zijn dus geen grote voordelen van verdere concentratie van dagbladondernemingen te verwachten.
- Er bestaat weinig inzicht in de factoren die de oplage van een dagblad bepalen. Nader onderzoek zou zich ook moeten bezig houden met de redactionele inhoud van de bladen om tot meer inzicht in dit opzicht te komen. Hierbij hoeft niet direct in uiterst gevoelige termen als politieke "kleur" en dergelijke te worden gedacht. Er kan reeds veel verwacht worden van het in het onderzoek betrekken van vrij objectieve gegevens als bijvoorbeeld de verdeling van de beschikbare redactionele ruimte over sport, regionaal nieuws, nationaal nieuws, internationaal nieuws en overige. Dergelijke gegevens zouden ook in relatie gebracht kunnen worden met de vraag naar advertentieruimte.
- Het functioneren van de advertentiemarkt en met name de positie van de individuele bladen op die markt verdient nadere studie. Daarbij zal vooral moeten worden ingegaan op de factoren die de keuze van een adverteerder voor een bepaald blad bepalen.

Noten:

1. *Jaarverslag 1974 van de Vereniging De Nederlandse Dagbladpers*, Amsterdam 1975, pag. 30-31.
2. Lensen, A. C. M. en Van der Pijl, G. J., *Rentabiliteitsonderzoek Nederlandse Dagbladpers*, Economisch Instituut Tilburg, 1976, in opdracht van Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers.
3. Een elasticiteit van een relatie tussen twee variabelen duidt aan hoeveel procent de afhankelijk variabele toeneemt tengevolge van een stijging met 1% in de onafhankelijk variabele. In dit geval stijgt de opbrengst met 0,24% indien de genomeerde gemiddelde millimeterprijs met 1% stijgt, wat inhoudt dat de hoeveelheid advertenties door deze prijsstijging met 0,76% zal dalen.
4. Vergelijkt men voor elk van de 33 in het onderzoek betrokken dagbladen de werkelijke advertentie-opbrengst met die welke volgens de oplage, het thuismarktpercentage van deze oplage en het gemiddeld genomeerd tarief van het desbetreffende blad, in de berekende structuurformule mocht worden verwacht, dan verkrijgt men de schattingsfout. Deelt men deze schattingsfouten door de bijbehorende geschatte advertentie-opbrengst en rangschikt men de gevonden quotiënten, afgezien van hun plus- of minteken, naar grootte, dan is de hier genoemde mediane schattingsfout de middelste in de dan verkregen volgorde.
5. De verklarende kracht wordt afgemeten aan de correlatiecoëfficiënt. Daar het hier een correlatieberekening betreft tussen de logaritmen van de papierkosten en die van het aantal jaarpagina's kan men deze niet direct terugvertalen in het begrip 'verklaarde variantie', wat op de variantie van de papierkosten zelf betrekking zou hebben.

FINANCIËLE OVERHEIDSSTEUN EN ONTWIKKELINGEN IN DE PERS IN NEDERLAND

In deze bijdrage wordt een feitelijke beschouwing gegeven van de verschillende financiële overheidsmaatregelen die in de periode van 1967 - 1978 voor de pers in Nederland van kracht zijn geweest resp. nog zijn.

Omdat het daarbij ook interessant kan zijn te zien welke ontwikkelingen zich in die periode of in een deel daarvan in verschillende categorieën van persorganen hebben voorgedaan, worden aan deze beschouwing overzichten van deze ontwikkelingen toegevoegd. Beide onderdelen van deze bijdrage zijn erop gericht het beeld, dat reeds uit andere bijdragen van dit persnummer van MASSA-COMMUNICATIE kan worden verkregen, met nadere gegevens over pers en persbeleid, in een overzichtelijk verband geplaatst, aan te vullen. Met het oog op dat doel wordt in deze bijdrage niet nader ingegaan op verschillende overwegingen die de invoering van de desbetreffende overheidsmaatregelen hebben bepaald, noch op oorzaken van bepaalde ontwikkelingen in de pers.

— OVERHEIDSSTEUN AAN DE PERS 1967 - 1978 —

— INDIRECTE FINANCIËLE FACILITEITEN —

Met het oog op haar bijzondere positie voor de informatievoorziening en opinievorming zijn voor de pers speciale faciliteiten van toepassing met betrekking tot tarieven voor belasting en verschillende diensten. Ook werd hierbij rekening gehouden met de economische positie van de pers. Deze tarieven betreffen:

- a. spoorwegvervoer;
- b. telex- en speciale telefoonverbindingen;
- c. import van krantenpapier uit landen buiten de EEG;
- d. omzetbelasting;
- e. vervoer en bestelling per post.

Over de financiële omvang van deze tegemoetkomingen, met name die over a, b en c, zijn geen nadere gegevens voorhanden.

ad. a: spoorwegvervoer

In 1976 werd besloten tot een geleidelijke optrekking van de tarieven voor het vervoer van kranten per spoor tot het niveau van de differentiële kostprijs. Dientengevolge werd begin 1977 de reductie op NS-tarieven verminderd van 50% tot 40% op het normale tarief. De geleidelijke verdere vermindering van de reductie tot het niveau waarop het gereduceerde tarief kostendekkend zal zijn, geschiedt op basis van een door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat vastgesteld schema.

ad. c: import van krantenpapier uit landen buiten de EEG

Dag- en nieuwsbladen komen sedert 1968 in aanmerking voor tariefvrije invoer van een bepaald deel van hun krantenpapier afkomstig uit landen buiten de EEG. Bij de invoering van deze tariefvrije importcontingenten diende evenwel tevens het belang van de instandhouding van de nationale papierindustrie te worden veiliggesteld. Met het oog op dat belang werd de verlening van deze tariefcontingenten afhankelijk gesteld van een regeling van de binnenlandse afname en de prijs van krantenpapier. Deze regeling is vastgelegd in een overeenkomst tussen dag- en nieuwsbladen en *Van Gelder Papier*, als gevolg waarvan jaarlijks de binnenlandse afname en de prijs worden vastgesteld. De regeling houdt onder meer ook in dat de dag- en nieuwsbladen jaarlijks een toeslag aan *Van Gelder Papier* op het krantenpapier betalen, welke toeslag geleidelijk steeds meer achterbleef bij het reële effect van de tariefcontingenten.

ad. d: omzetbelasting

Vóór de invoering van de thans geldende wet op de omzetbelasting en het daarop gebaseerde btw-stelsel per 1 januari 1969 genoten dagbladen en nieuwsbladen enkele vrijstellingen van de omzetbelasting, w.o. van de belasting op abonnementen en advertenties. Bij de invoering van de genoemde wet op de omzetbelasting werd voor deze bladen een btw-nultarief van kracht terzake van de levering en de invoer krachtens abonnement. De tijdschriften werden ondergebracht in het (lage) tarief van 4%, welk tarief o.m. ook voor de prijzen van advertenties en losse nummers van dag- en nieuwsbladen en tijdschriften geldt.

Het nultarief voor de abonnementen op dag- en nieuwsbladen was bedoeld als een tijdelijke regeling, t.w. voor de jaren 1969, 1970 en 1971, met name opdat deze bladen zich aan de btw-regeling zouden kunnen aanpassen. In 1971 werd besloten tot een verlenging van deze overgangperiode met drie jaar, in de overweging dat de dag- en nieuwsbladen zich nog onvoldoende aan de btw-regeling hadden kunnen aanpassen.

In afwachting van de resultaten van de parlementaire behandeling van de Medianota besloot de regering in 1974 de periode met nog een jaar (1975) te verlengen. Door aanvaarding van een amendement in de Tweede Kamer der Staten Generaal eind 1975 werd deze periode opnieuw verlengd, ditmaal weer met drie jaar (tot 1 januari 1979).

In de Miljoenennota voor 1979 maakte de regering het voornemen bekend dit tijdelijk geldende nultarief voor abonnementen op dag- en nieuwsbladen niet verder te verlengen. Aan dit voornemen van de regering lag de overweging ten grondslag dat de gunstige economische positie van de (dagblad)pers en andere mogelijkheden tot financiële steun voor de pers een verdere verlenging van deze belastingmaatregel overbodig zouden maken. Per 1 januari 1979 zou dan dus tevens op de abonnementen van dag- en nieuwsbladen het btw-4%-tarief van toepassing worden. Inmiddels is door aanvaarding van een amendement van het lid drs. M. van Amelsvoort in de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 7 december 1978 het btw-nultarief met nog een jaar verlengd, dus tot 1 januari 1980.

Door het ontbreken van gedetailleerde gegevens over de abonnementsinkom-

sten (excl. losse verkoop) van dag- en nieuwsbladen kan de financiële omvang van deze tegemoetkoming niet worden berekend. Voor 1979 werd de belastingopbrengst van een btw-4% tarief op de abonnementsprijzen van deze bladen geraamd op f 25 miljoen.

ad. e: vervoer en bestelling per post

Op dit gebied gelden voor dagbladen, nieuwsbladen en periodieken speciale gereduceerde tarieven, die variëren al naar gelang de verschillende categorieën waarin de bladen voor deze regeling zijn ingedeeld. Deze indeling wordt vooral gemaakt op basis van verschijningsfrequentie, gewicht en advertentievolume. Een bijzondere postale tegemoetkoming ontvangen de bladen die voor hun verspreiding overwegend op verzending per post zijn aangewezen. Met het oog op de ongunstige positie van de exploitatie van de posterijen nam de regering in 1970 het besluit de tarieven voor dag- en nieuwsbladen en periodieken in beginsel op te trekken tot kostendekkend peil, met dien verstande dat daarbij een zekere temporisatie in acht genomen zou worden, ingeval de financiële gevolgen van een al te snelle verhoging de bedrijfstak voor te grote problemen zou plaatsen.

Begin 1975 werden de opinieweekbladen, voor dit doel aangewezen door de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, uit de postale categorie van periodieken tijdelijk overgebracht naar de groep van dag- en nieuwsbladen. In de PTT-begroting voor 1979 wordt aangekondigd dat deze tijdelijke gelijkstelling beëindigd zal worden, waarbij het tarief van opinieweekbladen geleidelijk weer aan het normale periodiekentarief zal worden aangepast.

De PTT raamt de gederfde opbrengsten bij het vervoer van dagbladen en periodieken voor 1979 op f 75 miljoen (het verschil tussen de opbrengsten berekend op basis van de nagestreefde tarieven, waarbij de direct toerekenbare kosten worden gedekt, en de opbrengsten op basis van de huidige tarieven).

– ETHERRECLAME-COMPENSATIE –

In verband met de invoering van de etherreclame op 1 januari 1967 verkreeg de pers gedurende de jaren 1967 t/m 1973 compensatie-uitkeringen, bedoeld om haar de gelegenheid te geven zich aan de nieuwe situatie, ontstaan door de invoering van dit nieuwe reclamemedium, aan te passen. Om die reden ook werden deze uitkeringen aanvankelijk beperkt tot een termijn van drie jaren (1967 t/m 1969). In verband met aanhoudende economische moeilijkheden in de pers werd later besloten de compensatie-uitkeringen nog enkele jaren voort te zetten (dus tot en met 1973).

Gedurende de jaren 1967 t/m 1969 werd jaarlijks 40% van de netto-opbrengst van de etherreclame van het desbetreffende jaar aan dagbladen, nieuwsbladen en tijdschriften uitgekeerd. Deze bladen dienden daarvoor aan te tonen dat hun inkomsten als gevolg van de etherreclame waren teruggelopen. De hoogte van de uitkeringen aan de afzonderlijke bladen werd bepaald op basis van normen die in overleg met de organisaties in het perswezen waren opgesteld. Als criterium hiervoor gold de mate waarin bladen schade hadden geleden.

In 1970 werd besloten de compensatie-uitkeringen voor drie jaar (1970 t/m

1972) voor dagbladen en nieuwsbladen te verlengen, waarbij de verdeelsleutel echter zodanig werd gewijzigd, dat meer compensatie ten goede zou komen aan de noodlijdende bladen.

Tevens werd een maximumbedrag voor de uitkeringen vastgesteld, t.w. jaarlijks 10 miljoen gulden. De helft van de jaarlijks ter beschikking gestelde compensatiebedragen werd evenals voorheen uitgekeerd aan alle bladen (ditmaal dus met uitzondering van de tijdschriften) in de mate waarin deze schade hadden geleden door de invoering van de etherreclame. De andere helft van het totale compensatiebedrag werd gereserveerd voor de bladen, die voor hun advertentie-omzet in hoge mate waren aangewezen op de landelijke adverteerders en die de achteruitgang in het nationale advertentievolume - voorzover deze door de etherreclame was veroorzaakt - niet anderszins hadden weten te compenseren.

(Van het voor 1972 gereserveerde bedrag van f 10 milj. werd overigens f 5,3 milj. afgezonderd als aanvangskapitaal van het *Bedrijfsfonds voor de Pers*). In juli 1972 besloot de regering voor de jaren 1972 en 1973 nogmaals een bedrag uit de opbrengsten van de etherreclame aan dagbladen en nieuwsbladen ter beschikking te stellen, en wel in totaal f 30 miljoen, te verdelen volgens dezelfde verdeelsleutel als die van de over de jaren 1970 t/m 1972 uitgekeerde bedragen.

In totaal werden aan de pers de volgende compensatie-uitkeringen verstrekt:

	dagbladen	nieuwsbladen	tijdschriften	
1967	f 13,3 mln.	f 0,4 mln.	f 3,4 mln.	
1968	f 20,4	f 0,61	f 5,32	
1969	f 23,28	f 0,68	f 6,01	
1970	f 10,0	f 0,6		
1971	f 10,0	f 0,6		
1972	f 4,7	f 0,85		
	f 14,15			
1973	f 14,15	f 0,85		
	<hr/>			
	f 109,98 mln. +	f 4,59 mln. +	f 14,73 mln.	= f 129,3 mln.
1972	storting in het Bedrijfsfonds voor de Pers			: f 5,3 mln.
	<hr/>			
				f 134,6 mln.

— HET BEDRIJFSFONDS VOOR DE PERS —

In november 1971 nam de regering het besluit een bedrijfsfonds voor de pers in te stellen. Als aanvangskapitaal werd in het fonds een bedrag van f 5,3 milj. gestort, het restant van de reeds voor 1972 ten behoeve van de dag- en nieuwsbladen gereserveerde STER-opbrengsten. Tevens werd daarbij besloten het fonds te financieren uit de opbrengst van een tijdelijke opslag (5%) op de STER-tarieven.

In september 1974 werd de *Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers* opgericht, waarvan het bestuur de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk adviseert over aanvragen van afzonderlijke persorganen.

Sedert begin 1977 wordt het Bedrijfsfonds niet meer gefinancierd uit de op-

brengrst van een opslag op de STER-tarieven. De financiering zal voortaan uit de algemene belastingmiddelen geschieden. Eind 1977 was in het fonds een bedrag van f 22,7 milj. beschikbaar.

Krachtens de Statuten van de *Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers* (Staatscourant van 1 oktober 1974, nr 190) kan financiële steun (kredieten en eventueel daaraan te verbinden kredietfaciliteiten) worden verleend aan dagbladen, nieuwsbladen en opinieweekbladen. In de statuten worden deze begrippen als volgt omschreven:

- dagbladen** : ten minste zes keer per week verschijnende en uitsluitend tegen abonnementstarief 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 abonnementstarief of in losse verkoop verkrijgbare kranten;
- opinieweekbladen** : onafhankelijke weekbladen, die tegen abonnementstarief 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.

De minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk heeft op 1 juli 1977 op advies van het bestuur van het *Bedrijfsfonds voor de Pers* besloten plaatselijke/regionale informatiebladen, die qua functie met nieuwsbladen vergelijkbaar zijn, onder bepaalde voorwaarden binnen de werkings sfeer van het Bedrijfsfonds te brengen. Financiële bijstand ten laste van het *Bedrijfsfonds voor de Pers* kan nu ook worden gevraagd voor bladen die

- in niet onbelangrijke mate informatie bevatten, in het belang van de communicatie binnen of voor de opinievorming van de plaatselijke of regionale bevolking;
- een niet onbelangrijk deel van de politiek-maatschappelijke actualiteit op plaatselijk of regionaal gebied, voor zover voor dat gebied van belang, op de voet volgen;
- uitgegeven en verspreid worden in een gebied dat tenminste één zelfstandige bestuurlijke eenheid omvat waarin tenminste één zelfstandige vertegenwoordiging van de plaatselijke of regionale bevolking in de vorm van een (deel-)gemeenteraad bestaat;
- als regel tenminste eenmaal per week verschijnen;
- uitgegeven worden door een onafhankelijke rechtspersoon die tot doel heeft het bevorderen van de nieuwsvoorziening en de opinievorming voor de plaatselijke of regionale bevolking over plaatselijke of regionale aangelegenheden en waarvan de statuten bepalen dat de exploitatieresultaten, voorzover met de uitgave behaald of die anderszins hieraan zijn toegeval len dienstbaar zijn aan dat doel;
- niet in combinatie met andere bladen worden uitgegeven, verspreid of ver-

kocht;

- al dan niet gratis huis aan huis worden verspreid, mits in de exploitatie voor een deel (tenminste 5% van de begrote kosten) wordt bijgedragen door een deel van de lezers (welke lezersgroep in totaal tenminste 10% van de oplage aan huis ontvangt) en mits de lezers in betekenende mate in de redactieraad en/of in het bestuur van de rechtspersoonlijkheid die het blad uitgeeft, zijn vertegenwoordigd, welke vertegenwoordiging is aangewezen door een (verteenwoordigend) orgaan van lezers.

Verder is steunverlening uit het fonds aan de volgende voorwaarden gebonden: het desbetreffende persorgaan moet in de Nederlandse taal in Nederland worden uitgegeven en worden geredigeerd door een zelfstandige redactie op basis van een redactiestatuut. Aan de aanvraag dient een project ten grondslag te liggen dat uitzicht biedt op behoud of herstel van een rendabele exploitatie van het blad binnen een redelijke periode, rekening houdend met terugbetaling van de gevraagde financiële bijstand en eventuele rentebetaling. Het project moet met name prognoses bevatten voor rentabiliteit, liquiditeit, de ontwikkeling van kostenfactoren, personele consequenties en gevolgen voor oplage en verspreiding. Tevens dienen aanvragen voor financiële bijstand uit het fonds vergezeld te gaan van gegevens over de juridische structuur van de desbetreffende exploitatie, de financieel-economische positie daarvan (toegelicht in accountant rapporten over tenminste drie voorafgaande jaren; hieruit moet tevens blijken van de continuïteit van de exploitatie in gevaar is of kan komen) en de visie van de betrokken redactie(s) en ondernemingsraad (raden) omtrent de aanvraag.

Aanvragen kunnen worden gericht aan de secretaris van het bestuur van de *Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers* (p/a Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Postbus 5406, 2280 HK Rijswijk).

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 toegezonden 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 CRM. De minister van CRM neemt na ontvangst van het advies van het bestuur een beslissing, die, zonder vermelding van vertrouwelijke gegevens, gepubliceerd wordt.

Het bestuur geeft vervolgens uitvoering aan de beslissing van de Minister. In bijgaand staatje wordt een overzicht gegeven van de steunverlening uit het fonds sedert de instelling daarvan in 1971 [pagina 182].

Volledigheidshalve wordt er in dit verband op gewezen dat het bestuur van het *Bedrijfsfonds voor de Pers* ingevolge de Nota Massamediebeleid van de regering van maart 1975 tevens is belast met de uitwerking van voorstellen inzake financiële compensatieregelingen voor dagbladen en opinieweekbladen. Deze opdracht heeft nog niet geleid tot concrete (voorstellen voor) regelingen.

– OVERZICHTEN VAN DAGBLADEN, NIEUWSBLADEN, GRATIS HUIS-AAN-HUISBLADEN EN ENKELE TIJDSCHRIFTEN IN NEDERLAND –

Noten bij de tabel op pagina 182:

1. Bron: jaarverslag *Bedrijfsfonds voor de Pers* over 1977, pag 24-25. In november 1971 nam de regering het principe-besluit een bedrijfsfonds in te stellen en hiervoor financiële middelen te reserveren (brief minister CRM aan Commissie Bedrijfsfonds d.d. 9-11-1971).
Op 16 september 1974 kreeg dit fonds een meer institutioneel karakter door de oprichting van de stichting *Bedrijfsfonds voor de Pers*, waarvan het bestuur als adviescollege van de minister van CRM fungeert. Bij beschikking van 18 oktober 1974 benoemde de minister de leden van het bestuur, dat daarbij zijn werkzaamheden aanving.
2. Dit krediet werd in 1974 verleend mede ter vervanging van een rentedragend overbruggingskrediet van f 5,1 mln. (exclusief f 1,9 mln. op grond van de regeling Bijzondere Financiering) dat in de jaren 1972 en 1973 ten laste van het fonds aan de bv Christelijke Pers was verstrekt ten behoeve van de reorganisatie en integratie van het dagblad *Trouw* en de zgn. *Kwartetbladen*. De omzetting van dit overbruggingskrediet in een renteloze lening geschiedde in 1974 bij toetreding van de *Christelijke Pers* tot de *Perscombinatie nv*. Daarbij werd deze renteloze lening aangevuld met een renteloze lening van f 4 mln. voor reorganisatiekosten, zodat de totale lening f 9,1 mln. bedraagt. De voorbereiding van het besluit van de regering inzake deze renteloze lening was toen het bestuur van het Bedrijfsfonds werd benoemd (op 18 oktober 1974) reeds in een vergevorderd stadium. Derhalve heeft de regering dit besluit nog zonder tussenkomst van het fondsbestuur genomen.
3. Het hier vermelde bedrag is aan het dagblad *De Tijd* uitgekeerd.
Deze steun was toegezegd aan het dagblad in de vorm van een financiële verliescompensatie voor drie jaren van maximaal f 2 mln. per jaar. Toen *De Tijd* per 1 oktober 1974 van dagblad in een weekblad werd omgezet werd de steunverlening beëindigd.
4. Dit is het totale bedrag dat aan het *Nieuw Israëlietisch Weekblad* is aangeboden. Hiervan was eind 1977 de helft opgenomen.

Overzicht van de financiële steunverlening aan individuele persorganen ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers 1971 - 1977 ¹⁾

naam persorgaan	naam en plaats uitgever	totale steunbedrag	evt. rente en rentefaciliteit	overige faciliteiten	periode van terugbetaling	datum advies bestuur	datum beslissing minister van CRM	vindplaats van motivering
Trouw/Kwartet ²⁾	bv Christelijke Pers, Amsterdam	f 9.100.000	renteloos		1980-2004	—	22-10-1974	brief minister aan Tweede Kamer d.d. 17-1-1974 (zitting 1973-1974, 12600, hfdst. XVI nr 7); persberichten d.d. 23/25-10-1974; antwoorden minister op Kamervragen (Tweede Kamer, zitting 1974-1975, aanhangsel Handelingen nr 275)
dagblad De Tijd	bv De Tijd (VNU), Amsterdam	f 1.683.333 ³⁾	—	à fonds perdu	—	—	10-1-1974	brief minister aan Tweede Kamer d.d. 17-1-1974 (zitting 1973-1974, 12600, hfdst. XVI nr 7)
Haagse Post	bv Haagse Post (bv Weekbladpers), Amsterdam	f 1.800.000	9%; eerste drie jaar rentevrij		1981-1991	18-12-1974	18-12-1974	advies bestuur (in jaarverslag Bedrijfsfonds 1974-1975, pag. 35-43)
Nieuw Israëlietisch Weekblad	Stichting Nieuw Israëlietisch Weekblad Amsterdam	f 100.000 ⁴⁾	6½%; eerste vier jaar rentevrij	achtergestelde lening	1981-1991	16-8-1976	31-8-1976	advies bestuur (in jaarverslag Bedrijfsfonds 1976, pag. 18-22)
De Streek	Stichting De Nieuwe Krant Gemert	f 85.000	6¼%; eerste jaar rentevrij		1979-1985	31-5-1977	1-7-1977	advies bestuur (in jaarverslag Bedrijfsfonds 1977, pag. 29-34)

Tabel 1: Overzicht van dagbladen 1968-1978 1)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Aantal titels 2)											
• gespecialiseerde dagbladen	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
• landelijke dagbladen 3)	12	12	12	13	11	11	11	10	10	10	10
• regionale dagbladen	82	78	78	78	76	76	75	70	70	68	68
• totaal dagbladen	98	94	94	95	91	91	90	84	84	82	82
Aantal eigen hoofdredacties											
• gespecialiseerde dagbladen	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
• landelijke dagbladen	11	11	11	11	10	10	10	9	9	9	9
• regionale dagbladen 3)	41	37	36	33	33	33	33	33	35	35	35
• totaal dagbladen	56	52	51	48	47	47	47	46	48	48	48
Aantal zelfstandige (dagblad)persoensbedrijven 4)											
• van gespecialiseerde dagbladen	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2
• van landelijke dagbladen	4	4	4	5	4	3	3	3	3	4	4
• van landelijke of gespecialiseerde en regionale dagbladen	6	6	6	6	6	7	7	5	5	4	4
• van regionale dagbladen	22	22	22	20	19	18	17	18	18	17	17
• totaal zelfstandige ondernemingen	35	35	34	33	31	30	29	28	28	27	27
Betaalde oplagen (x 1000)											
• gespecialiseerde dagbladen	33 (0,87%)	34 (0,87%)	35 (0,88%)	38 (0,93%)	40 (0,96%)	40 (0,98%)	42 (0,99%)	42 (0,99%)	44 (1,02%)	44 (1,01%)	45 (1,01%)
• landelijke dagbladen	1.671 (43,51%)	1.707 (43,69%)	1.755 (43,47%)	1.797 (43,29%)	1.638 (39,35%)	1.629 (39,35%)	1.688 (39,85%)	1.728 (40,64%)	1.739 (40,43%)	1.768 (40,40%)	1.816 (40,50%)
• regionale dagbladen	2.136 (55,62%)	2.166 (55,44%)	2.246 (55,65%)	2.315 (55,78%)	2.486 (59,69%)	2.470 (59,67%)	2.506 (59,16%)	2.482 (58,37%)	2.518 (59,55%)	2.565 (58,59%)	2.622 (58,49%)
• totale oplage dagbladen	3.841 (100 %) 5)	3.907 (100 %) 5)	4.036 (100 %) 5)	4.150 (100 %) 5)	4.164 (100 %) 5)	4.139 (100 %) 5)	4.236 (100 %) 5)	4.252 (100 %) 5)	4.301 (100 %) 5)	4.377 (100 %) 5)	4.483 (100 %) 5)

Voetnoten tabel 1:

1. Geraadpleegd: oplagenummers *De Journalist* 1968-1978 (medio september/begin oktober).
2. Exclusief insteekkranten.
3. In navolging van *De Journalist* worden hier het *Nieuws van de Dag* en *Het Parool* tot de groep van landelijke dagbladen gerekend, hoewel de verspreiding van deze bladen niet het gehele land bestrijkt.
4. In *De Journalist* van 15 september 1976 worden de NDU-dagbladen *Het Vaderland*, *De Dorte-naar* en *Rijn en Gouwe* voor het eerst tot de dagbladen met een eigen hoofdredactie gerekend.
5. Dagbladondernemingen worden hier als niet-zelfstandig beschouwd, wanneer 50% of meer aandelen in handen is van andere dagbladondernemingen.

Tabel 2: Aantal titels en betaalde oplagen van dagbladen, uitgegeven door de grootste (dagblad)ondernemingen 1968-1978 ¹⁾

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Grootste drie ondernemingen ²⁾											
aantal titels											
• landelijke dagbladen	7	7	7	7	6	6	6	7	7	7	7
• regionale dagbladen	10	10	10	10	9	10	9	9	6	6	6
• totaal dagbladen v.d. grootste drie	17	17	17	17	15	16	15	16	13	13	13
betaalde oplage (x 1000 en in % van totale oplage alle Ned. dagbladen)											
• landelijke dagbladen	1.162 (30,27%)	1.214 (31,07%)	1.265 (31,35%)	1.335 (32,17%)	1.393 (33,45%)	1.406 (33,96%)	1.475 (34,82%)	1.677 (39,43%)	1.684 (39,14%)	1.709 (39,04%)	1.751 (39,05%)
• regionale dagbladen	166 (4,32%)	164 (4,19%)	168 (4,16%)	169 (4,07%)	314 (7,54%)	379 (9,15%)	376 (8,88%)	379 (8,91%)	336 (7,81%)	359 (8,21%)	359 (8,01%)
• totale oplage dagbladen van de grootste drie	1.328 (34,59%)	1.378 (35,26%)	1.433 (35,51%)	1.504 (36,24%)	1.707 (40,99%)	1.785 (43,11%)	1.851 (43,70%)	2.056 (48,34%)	2.020 (46,95%)	2.068 (47,25%)	2.110 (47,06%)
Grootste tien ondernemingen (incl. grootste drie)											
aantal titels											
• gespecialiseerde dagbladen	10	10	10	10	8	8	8	7	7	7	7
• landelijke dagbladen	29	30	31	34	37	38	38	33	33	32	32
• regionale dagbladen											
• totaal dagbladen v.d. grootste tien	39	41	42	45	46	47	47	41	41	40	40
betaalde oplage (x 1000 en in % van totale oplage alle Ned. dagbladen)											
• gespecialiseerde dagbladen		2 (0,06%)	2 (0,06%)	2 (0,06%)	2 (0,06%)	2 (0,06%)	3 (0,06%)	3 (0,07%)	4 (0,09%)	5 (0,11%)	5 (0,11%)
• landelijke dagbladen	1.655 (43,11%)	1.691 (43,29%)	1.739 (43,07%)	1.779 (42,86%)	1.599 (38,39%)	1.585 (38,30%)	1.640 (38,72%)	1.677 (39,43%)	1.684 (39,14%)	1.709 (39,04%)	1.751 (39,05%)
• regionale dagbladen	1.105 (28,78%)	1.192 (30,51%)	1.234 (30,58%)	1.350 (32,53%)	1.669 (40,09%)	1.723 (41,62%)	1.761 (41,57%)	1.848 (43,45%)	1.826 (42,47%)	1.885 (43,08%)	1.923 (42,89%)
• totale oplage dagbladen van de grootste tien	2.760 (71,87%)	2.885 (73,85%)	2.975 (73,71%)	3.131 (75,45%)	3.270 (78,54%)	3.310 (79,98%)	3.404 (80,35%)	3.528 (82,95%)	3.514 (81,70%)	3.599 (82,23%)	3.679 (82,06%)
Totaal aantal titels Ned. dagbladen	98	94	94	95	91	91	90	84	84	82	82
Totale oplage alle Ned. dagbladen (x 1000)	3.841 (100 %)	3.907 (100 %)	4.036 (100 %)	4.150 (100 %)	4.164 (100 %)	4.139 (100 %)	4.236 (100 %)	4.252 (100 %)	4.301 (100 %)	4.377 (100 %)	4.483 (100 %)

Voetnoten tabel 2:

1. Geraadpleegd: oplagenummers *De Journalist* 1968-1978 (medio september/begin oktober).
2. Naar rato van de totale oplage van de door deze ondernemingen uitgegeven dagbladen. De grootste drie ondernemingen zijn: *n.v. Holdingmaatschappij De Telegraaf*, *Perscombinatie n.v.* en *Nederlandse Dagbladunie n.v.*

Tabel 3: Aantal titels en betaalde oplagen van nieuwsbladen 1973-1977 ¹⁾

	1973	1974-1975	1976	1977
Direct of indirect uitgegeven door (dagblad)perso- ndernemingen ²⁾				
aantal titels	25	26	28	28
betaalde oplage (x 1000 en in % van totale betaalde oplage nieuwsbladen)	206,2 (25,0%)	190,5 (24,3%)	207,4 (26,4%)	190,2 (24,8%)
Uitgegeven door overige ondernemingen				
aantal titels	129	119	116	109
betaalde oplage (x 1000 en in % van totale betaalde oplage nieuwsbladen)	618,2 (75,0%)	594,6 (75,7%)	578,4 (73,6%)	575,3 (75,2%)
Totaal nieuwsbladen ³⁾				
aantal titels	154	145	144	137
betaalde oplage (x 1000)	824,3 (100 %)	785,0 (100 %)	785,8 (100 %)	765,5 (100 %)

Voetnoten tabel 3:

1. Bronnen: advies Persraad d.d. 27 december 1973 inzake concurrentie nieuwsbladen - huis-aan-huisbladen; jaarverslagen Persraad over 1974, 1975 en 1976.
2. Dit waren begin 1977 12 ondernemingen, waaronder 4 bedrijven die 17 nieuwsbladen uitgaven met een totale oplage van 99.379 ex.
3. Vlg. gegevens van begin 1977 werden 32 bladen van het totale aantal nieuwsbladen (137) tevens 1 maal per week gratis verspreid met een betaalde oplage van 181.596 ex. en een gratis verspreide oplage van 364.672 ex.

Tabel 4: Aantal titels en oplage gratis verspreide huis-aan-huisbladen 1973-1977 ¹⁾

	1973	1974-1975	1976	1977
Direct of indirect uitgegeven door (dagblad)perso- ndernemingen ²⁾				
aantal titels	154	184	196	228
oplage (x 1000 en in % van totale oplage gratis h.a.h.-bladen)	6.632,8 (63,7%)	7.417,3 (66,4%)	8.095,6 (64,4%)	8.985,6 (69,2%)
Uitgegeven door overige ondernemingen				
aantal titels	219	226	238	218
oplage (x 1000 en in % van totale oplage gratis h.a.h.-bladen)	3.779,3 (36,3%)	3.752,0 (33,6%)	4.471,0 (35,6%)	4.003,5 (30,8%)
Totaal gratis huis-aan-huisbladen				
aantal titels	373	410	434	446
oplage (x 1000)	10.412,1 (100 %)	11.169,3 (100 %)	12.566,6 (100 %)	12.989,1 (100 %)

Voetnoten tabel 4:

1. Minstens 1 maal per week gratis verspreid. Bronnen: advies Persraad d.d. 27 december 1973 inzake concurrentie nieuwsbladen - huis-aan-huisbladen; jaarverslagen Persraad over 1974, 1975 en 1976.
2. Dit waren begin 1977 21 ondernemingen, waaronder 7 bedrijven die 142 gratis huis-aan-huisbladen uitgaven met een oplage van 6,8 milj. ex.

Tabel 5: Aantal titels en oplagen van twee groepen publiekstijdschriften 1970-1977¹⁾

	1970	1971	1972	1973	1974	1974-1975	1975-1976	1976	1977
Opinieweekbladen¹⁾									
Direct of indirect uitgegeven door grote ondernemingen ²⁾									
aantal titels	2	2	2	2	2	4	4	4	4
betaalde oplage (x 1000 en in % van totale oplage opinieweekbladen)	235.5 (51,9%)	233.8 (49,2%)	228.5 (48,2%)	232.1 (49,9%)	237.7 (49,7%)	333.9 (63,1%)	331.3 (62,5%)	338.9 (63,0%)	352.8 (62,3%)
Totaal aantal titels opinieweekbladen	8	8	8	8	8	9	9	9	9
Totale oplage opinieweekbladen (x 1000)	453.5 (100 %)	475.3 (100 %)	474.1 (100 %)	465.3 (100 %)	478.4 (100 %)	529.0 (100 %)	530.2 (100 %)	538.2 (100 %)	566.3 (100 %)
Omroepprogrammabladen									
Direct of indirect geëxploiteerd door grote ondernemingen ³⁾									
aantal titels	3	3	3	3	3	3	3	3	3
betaalde oplage (x 1000 en in % van totale oplage omroepprogrammabladen)	1.212.9 (43,4%)	1.269.6 (44,3%)	1.368.4 (46,0%)	1.423.3 (47,0%)	1.544.4 (48,4%)	1.631.4 (48,7%)	1.684.3 (49,4%)	1.671.6 (49,1%)	1.696.3 (48,7%)
Totaal aantal titels omroepprogrammabladen	7	7	7	7	8	9	9	9	9
Totale oplage omroepprogrammabladen (x 1000)	2.796.8 (100 %)	2.864.3 (100 %)	2.973.6 (100 %)	3.025.4 (100 %)	3.191.0 (100 %)	3.347.0 (100 %)	3.407.9 (100 %)	3.404.6 (100 %)	3.480.1 (100 %)

Voetnoten tabel 5:

1. Geraadpleegd: oplagenummers *De Journalist* 1970-1978 (medio september/begin oktober). Gedetailleerde en vergelijkbare gegevens over aantal titels en oplagen van overige groepen (publieks)tijdschriften ontbreken. In de oplagenummers van *De Journalist* vanaf 15 september 1971 zijn de oplagen van enkele bladen van deze groepen vermeld.
2. *Eiseviers Magazine* en *Eiseviers Weekblad* worden hier in navolging van *De Journalist* als twee afzonderlijke bladen beschouwd, hoewel de abonnees van *Eiseviers Magazine* tegelijk met dat blad het *Eiseviers Weekblad* ontvangen.
3. Van 1970-1973 *n.v. Uitgeversmaatschappij Elsevier*, vanaf 1974 ook *n.v. Holdingmaatschappij De Telegraaf* en *n.v. Verenigde Nederlandse Uitgeversbedrijven*.
4. *n.v. Verenigde Nederlandse Uitgeversbedrijven* en *n.v. Holdingmaatschappij De Telegraaf*.

AANGAANDE HET REDACTIESTATUUT

– INLEIDING –

Alle Nederlandse dagbladen zijn thans verplicht tot het invoeren en handhaven van een "Redactiestatuut". Na jarenlang onderhandelen vol "zuchten, krijsen ende handgewrink" tussen de journalistieke werknemers in de *Nederlandse Vereniging voor Journalisten* (NVJ) en de werkgevers in de vereniging *De Nederlandse Dagblad Pers* (NDP) werd eindelijk overeenstemming bereikt over de inhoud van een zogenaamd modelstatuut, dat bij de afzonderlijke dagbladen kon dienen als minimum-basis voor al dan niet redelijk overleg tussen redactie, hoofdredactie en directie om te komen tot een eigen Redactiestatuut. Daarin zouden dan de wederzijdse verhoudingen tussen deze drie "grootheden" in een kader van rechten en plichten geregeld, geformaliseerd en geïstitutionaliseerd moeten worden.

Het is jammer, dat de totstandkoming van het redactiestatuut door zowel de dagbladjournalisten als hun hoofdredacteuren en directeuren aanvankelijk meer werd beschouwd als een kwestie van polarisatie-met-een-conflictmodel dan als de logica van een democratiseringsproces, dat in de gehele maatschappij gestalte kreeg.

Men hoorde de directie "zuchten" en de journalisten "krijsen", terwijl de hoofdredacteuren zich manifesteerden in "handgewrink".

Deze pluriformiteit aan bezigheden ontsproot aan een uniform ideaal: *Macht*. Het democratiseringsproces betekende voor de directie een aantasting van hun machtspositie, terwijl het voor de redacteuren om het veroveren van een machtspositie ging.

Voor de hoofdredacteuren lag de zaak wat gecompliceerder. Door de directie belast met de journalistieke leiding van een dagblad, zaten zij op een stoel, die in het blikveld der redacteuren met macht bekleed was, maar in het oog der directie toch wat belangrijke centimeters lager was dan de hare. In de hiërarchie van een dagbladbedrijf naar boven loerend aanschouwden de hoofdredacteuren een instituut, dat het voor het zeggen hâd, en naar beneden blikkend ontwaarden zij een instituut, dat het voor het zeggen wilde hébben. Zelf zagen zij zich als figuren, die enerzijds samen met hun redacteuren de directionele macht te groot vonden, maar anderzijds samen met hun directeuren de "machtshonger" van de redacties verafschuwden.

In de duidelijkheid, die door de polarisatie met haar simplificaties en ongenueerdheden gebaard werd, voelden de hoofdredacteuren zich door de directie wel eens op één hoop gegooid met die arrogante redacteuren, maar werden door de redacteuren vaak gerekend tot een verlengstuk van die feodale directies.

Dit samenstel van begrijpelijke, maar wel enge visies heeft helaas vaak geleid tot wederzijdse starheid in onderhandelen, wantrouwen in elkaars bedoelingen, weinig begrip voor bepaalde realiteiten en een slecht onderkennen van voor de

hand liggende mogelijkheden.

En het is - gezien bepaalde praktijken in het heden - niet uitgesloten, dat het vasthouden aan deze visies door zowel redacteuren als hoofdredacteuren en directies in de toekomst tot conflicten en frustraties leidt, die menselijke verhoudingen verstoren, het werkmilieu verpesten, vruchtbare initiatieven versmoren en misschien zelfs dagbladen in hun normale voortbestaan bedreigen.

Aan het redactiestatuut ligt in werkelijkheid meer ten grondslag dan een met machtsdrift gevulde roep om democratisering uit journalistenkelen. Maar de bewustzijnsvernaauwing, waarin NVJ en NDP terechtwamen door het elkaar bestoken met vakbondsjargon of werkgeversslogans, heeft beide partijen weinig kans geboden om het ontstaan van het redactiestatuut in een wat breder perspectief te zien.

- VOORSPEL -

Er wordt altijd wel ergens geschreeuwd; natuurlijk was er de roep om democratisering. Die galmde door de hele samenleving heen en vergat zeker niet de immer gespitse oren der journalisten binnen te dringen. Hier manifesteerde zich - wellicht nog wat vaag - de tijdgeest. Maar daarnaast waren er ook tijdsomstandigheden, die meespeelden. In het dagbladbedrijf begonnen zich veranderingen voor te doen, die de journalisten natuurlijk evenmin konden ontgaan. Door de toenemende vraag náar of de noodzaak tót meer specialisatie hadden zich in de loop van de laatste tien tot vijftien jaar heel wat redacties zien verdubbelen in aantal. Met alle gevolgen vandien. Meer zielen gaven helaas niet meer vreugd. Waren binnen een kleine redactie de koppen licht te overzien en de communicatiekanalen gemakkelijk bevaarbaar, een grote redactie gaf in dit opzicht doorgaans problemen. De hechtheid en de intimiteit van de kleine redactieteams konden zich niet langer handhaven in de snelle uitbreiding der mankracht. De communicatie, vrij gemakkelijk en direct binnen een bescheiden groep, werd moeilijker in een groter geheel. Temeer, toen bleek, dat de noodzaak tot meer communicatie meteen ook de oorzaak werd van meer communicatiestoornissen, die vaak het tegengestelde opleverden van hetgeen met de communicatie was beoogd.

En dan kostte het een extra-rondje stevige communicatie om de scheef gelopen zaken en de scheve gezichten weer betrekkelijk recht te krijgen.

In die communicatiestoornissen begon allengs ook mee te spelen het probleem van "zoveel hoofden, zoveel zinnen". De snelle uitbreiding der redactieteams bracht vele jonge journalisten binnen, die - behalve politiek mondig verklaard - in sterke mate politiek bewust, maatschappelijk geëngageerd of polarisatieheil verwachtend waren. Vanuit deze habitus zagen zij de journalistieke taak dikwijls meer in het verkondigen van hun geloof in eigen politiek-sociaal gelijk dan in het verstrekken van een zo objectief mogelijke, feitelijke informatie, hetgeen veelal het dogma der oudere garde bleek te zijn. De confrontatie van deze beide inzichten leverde vaak conflictstof en herschiep gemakkelijk een redactielokaal in een slagveld, waarop betweterij en eigenwijsheid elkaar fel bestreden en waar men "onzorgvuldig" met elkaar omging.

Met de meersoortige problemen, die hierdoor werden opgeroepen en die men

onderling niet meer baas kon, wendde de redactie zich dan tot de hoofdredacteur. Deze figuur, indertijd door de dagbladdirectie benoemd op grond van zijn specifieke journalistieke kwaliteiten, werd nu ineens uit zijn betrekkelijke schrijversrust gesleurd en in een grimmige draaikolk van uit de klauw gegierde communicatie geslingerd, waaruit hij dan moest oprijzen met het juiste woord, de juiste beslissing, de juiste nieuwe aanpak enz. En natuurlijk deed de arme man niets, wat juist was. Ingehuurd als super-journalist, moest hij hier optreden als psycholoog, maatschappelijk werker, personeelsfunctionaris en organisator. Hij was terechtgekomen in het spanningsveld tussen de dagbladonderneming als doelorganisatie en als samenwerkingsverband van mensen. Het uitoefenen van het schrijversvak, waartoe hij roeping bezat, waartoe hij was opgeleid en wat hij met plezier beoefende, werd hem langzaam maar zeker onmogelijk gemaakt door een voortdurend beroep op hem in een kwaliteit, waarvoor hij niet was opgeleid en waartoe roeping hem onbekend was. Landsproblemen kan hij achter zijn bureau in het hoofdartikel gemakkelijk baas, maar met de redactionele problemen lag dat moeilijker. Want al werd zijn oplossing of beslissing door sommige redacteurs (vanzelfsprekend zij, die in de hoofdredactionele uitspraak hun eigen opinie herkenden) volgaarne geaccepteerd, er waren anderen (doorgaans zij, die hun visie niet gehonoreerd zagen), die er zich tegen bleven verzetten en hun verzet "legaliseerden" met de opmerking, dat er sprake was van een "dictatoriale" beslissing. En daartegen was maar één remedie: democratisering van de redactie!

De kreet werd aangeheven.

De kreet werd nog versterkt door hen, die schrander opmerkten, dat hun hoofdredacteur bepaald niet als "manager" in de wieg was gelegd. En wie had de redactie met zo'n ongeluksvogel opgezadeld? Juist: de directie.

Als een deus ex machina werd een hoofdredacteur ter redactie "gedropt" door een instituut, dat krachtens aard en aanleg meer notie had van commercie dan van journalistiek en dus niet geheel en al beschouwd kon worden als het enig ware selectie-geenootschap. Voor het beoordelen van journalistieke merites was de redactie toch eigenlijk het aangewezen lichaam. Bovendien zou het toch ook geen overbodige luxe zijn, als de redactie zich tevens een oordeel kon vormen over de "menselijke" kwaliteiten van een man, met wie zij lang en intensief moest samenwerken en onder wiens dagelijkse leiding zij zou staan.

Aan het benoemingsbeleid in de journalistieke sector zag de redactie trouwens meer manco's kleven. Niet alleen een hoofdredacteur kwam zomaar uit de hemel vallen, maar evenzeer afdelingschefs en zelfs "gewone" collega's. Kon ook het benoemingsbeleid met betrekking tot deze laatsten niet wat opener worden gevoerd dan achter de deur van de hoofdredactiekamer? Een opgedrongen collega bood minder garanties voor een prettige werksfeer in het team dan een zelfgekozene en algemeen geaccepteerde. Vandaar: democratisering! De kreet werd luid, toen dagbladeigenaren - al dan niet door barre nood gedwongen - van de ene op de andere dag hun krant "onder de broek van de redacteurs vandaan" aan anderen verkochten zonder daarover ook maar één woord in hun bedrijf te hebben laten vallen. Een dergelijke "primeur" riep bij de in feite meeverkochte redactie grote kommer op over de werkgelegenheid bij en de identiteit van hun dagblad.

Werden deze beide zaken door de journalisten zeker wel eens te veel opgeblazen, door de directies zijn ze even zeker wel eens teveel verontachtzaamd. Maar in de knetterende vonkenregen, die in het ontladingsproces over en weer vloog, ontbrandde uiteindelijk een discussie over de vraag of de volledige eigendom van een krant nu wel toekwam aan de "kapitaalverschaffers". Behalve een "materieel" produkt was een krant immers in minstens even belangrijke mate een "geestelijk" produkt. En op die laatste hoedanigheid konden de kapitaalverschaffers toch bezwaarlijk materiële eigendomsrechten laten gelden. Voor zover de krant een geestelijk produkt was, beschouwde de redactie deze als háár eigendom en achtte het daarom vanzelfsprekend, dat zij bij eventuele verkoopvoornemens gekend moest worden.

De directies toonden zich niet bijster ingenomen met dit standpunt en schiepen daarmee voor de journalisten een frustratie erbij.

De kreet om democratisering werd hartverscheurend, toen de automatisering zich aandienende. In de zetterijen verdwenen de vele loodzetmachines om plaats te maken voor een eenvoudige fotozet-apparatuur, die de hele produktie overnam.

Ondanks hun sympathie voor progressie bekeken de journalisten de voortschrijdende techniek met wantrouwen, want het ontging hun niet, dat hiermee arbeidsplaatsen op de tocht kwamen. Weliswaar was dat niet direct "hun pakkie an", maar zij realiseerden zich terdege, dat de A-zegger ook een keer de B moet produceren. En nu de A op de zetterij had geklonken, moest de B wel in de redactielokalen vallen. Want efficiënte verwerking vereist efficiënte toelevering. Daarvoor had de industrie de oplossing al klaar liggen. De oude vertrouwde type-machines konden van de bureaus verdwijnen en ruimte scheppen voor beeldschermen en elektrische schrijfmachines, die zo geniaal waren, dat men ermee niet slechts tekst kon produceren, maar deze zelfs ook voor een deel grafisch verwerken. Dit instrumentarium bezat evenwel twee hinderlijke aspecten. Aan de type-vaardigheid en -nauwkeurigheid der journalisten - doorgaans niet overrompelend - werden hogere eisen gesteld, terwijl zij in hun tekstverwerkende arbeid min of meer werk zouden verrichten, dat vanouds door de zetterij werd gedaan. Behalve eigenbelang kwam hier ook een stuk sociaal belang in het geding. Moeite hebbend met de van hen verwachte progressie in vaardigheden, maar méér nog afkerig van de gedachte dat hun werkzaamheden de zetterij zouden beroven van arbeidsplaatsen, wilden de journalisten zeer gaarne betrokken worden bij de besluitvorming over investeringen in dit kader. Zo vulde de kreet om democratisering zich in een vrij kort tijdsbestek met een duidelijke inhoud, die door de journalisten op de tafel der directeuren werd gedeponereerd en in de onderhandelingen tussen NVJ en NDP - na een hartig en taai brok discussie - het "modelstatuut voor hoofdredactie en redactie" opleverde.

Wie devoot langs de regels van dit statuut pelgrimeert, mag zich achteraf grotelijks verbazen over al de tijd- en energierovende herrie, die de geboorte van dit stuk heeft begeleid. Want wát bevat het nu eigenlijk?

Met de nagalm van het onderhandelingsonweer nog in de oren doet het bijna vermakelijk aan te lezen, met welk een klemmende nadruk het statuut wijst op de plicht van directie, hoofdredactie en redactie om "door nauwe samenwerking, voortdurende wederzijdse informatie en blijvend goed overleg" de specifieke facetten van het dagblad optimaal tot hun recht te laten komen. Een niet zo bar verbijsterende verplichting! Maar desondanks ontleent het statuut daaraan mijns inziens zijn grootste waarde.

Om die samenwerking, die informatie en dat overleg wat meer dan een incidentele en officieuze gestalte te geven, werd de redactieraad in het leven geroepen. Gekozen uit en door de redactie bestaat zij uit minstens 5 leden, exclusief de hoofdredacteur, die als voorzitter optreedt tenzij hij daarvan vrijwillig of na onderling overleg afstand doet. De redactieraad heeft namens de redactie medezeggenschap in alle zaken, die "de redactionele taak en functie" betreffen. Omdat medezeggenschap slechts waardevol kan zijn als zij gebaseerd is op grondige kennis van redactionele zaken, is de redactieraad tevens "het orgaan van wederzijdse informatie en onderling beraad tussen redactie en hoofdredactie". Bovendien vertegenwoordigt zij de redactie bij het overleg met de directie.

Met deze bepaling kwam een eind aan de vaak zo verdachte of verdacht gemaakte "onder-onsjes" tussen directie en hoofdredactie en kreeg de communicatie een opener en minder "benauwd" karakter, waardoor ook eventuele eenzijdige of gekleurde informatie minder gevaarlijke levenskansen kreeg.

Om de redactieraad niet te laten verworden tot een regentencollege moeten in principe haar vergaderingen openbaar zijn. In enkele gevallen - bijvoorbeeld in kwestie rond een persoon - mogen ze een besloten karakter hebben in verband met de privacy.

Onverlet de "eigen zelfstandige verantwoordelijkheid voor de redactionele inhoud van het dagblad", die uitdrukkelijk bij de hoofdredacteur berust, is de redactieraad zonder meer gerechtigd om met hem van gedachten te wisselen over het "algemene, politieke, maatschappelijke en levensbeschouwelijke beleid", maar moet zich - evenals de hoofdredacteur - daarbij wel voegen in het kader van de veelal statutair, maar in ieder geval verplicht schriftelijk vastgelegde redactionele beginselen en/of doelstellingen van het dagblad.

Ook het redactionele personeelsbeleid is - volgens het modelstatuut - een kwestie van overleg en zelfs van overeenstemming tussen redactieraad en hoofdredactie. Met name de benoeming van een adjunct-hoofdredacteur of een algemene redactiechef kan niet plaatsvinden zonder inspraak van de redactieraad.

Dit instituut treedt eveneens op bij ernstige conflicten tussen de hoofdredacteur en een zijner redacteurs. Wanneer de vlam in de pan slaat vanwege bijvoorbeeld ernstige gewetensbezwaren tegen een verstrekte opdracht en de hoofdredacteur deze bezwaren niet kan of wil erkennen, kan de redactieraad om een uitspraak worden gevraagd. Hetzelfde kan geschieden, wanneer een hoofdredacteur een artikel of verslag van een der redacteurs weigert te publiceren.

Al deze bepalingen ademen een op zichzelf gezonde geest en zijn vooral bedoeld ter bescherming van redacteuren tegen de eventuele willekeur van een hoofdredacteur, die overigens - evenals elk van zijn redacteuren - óók maar een mens is.

Eenzelfde soort bescherming spreidt het statuut daarom ook over de figuur van de hoofdredacteur om hem te vrijwaren voor eventuele directionele eigenzinnigheid. Zo kan geen journalist door de directeur (de eigenlijke werkgever) aangesteld of ontslagen worden zonder dat daarin de hoofdredacteur is gekend. Een benoeming geschiedt op zijn voordracht; een ontslag na met hem gepleegd overleg. Met betrekking tot de samenstelling van zijn redactie-team kan hij dus niet voor plotselinge (onaangename) verrassingen komen te staan. Dit is evenzeer het geval, wanneer de directeur in het kader van de algemene bedrijfsvoering een beslissing wil nemen, die ook van invloed is op het redactionele beleid. Voordat de knoop wordt doorgehakt, moet hij eerst overleg plegen met de hoofdredacteur. Het omgekeerde dient overigens te geschieden, wanneer een hoofdredactionele beslissing op het terrein van de journalistieke productie belangrijke invloed kan hebben op de bedrijfsvoering van de dagblad-uitgeverij.

Andere onderwerpen van "goed overleg tussen directie en hoofdredactie" betreffen de bepaling van de omvang van de krant, de verhouding tussen redactie- en advertentiepagina's en de vaststelling van de hoeveelheid "ingezonden mededelingen" (advertenties) op redactiepagina's. Op deze wijze draagt het statuut ertoe bij dat - ondanks de hiërarchische verhouding tussen directie en hoofdredactie - ieders eigen specifieke verantwoordelijkheid voor het maken van een "goede" krant keurig in de vorm blijft. Zowel een directeur, die - zwart-wit gesteld - zijn blad liefst geheel uit advertenties (geld) ziet bestaan, als een hoofdredacteur, die slechts redactiepagina's (abonnees en dus óók geld) in zijn krant vindt thuishoren, komen in dit "goed overleg" tot een "evenwicht", dat zijn weerslag vindt in het dagblad.

Geen directeur of hoofdredacteur mag verder op eigen houtje belangrijke typografische wijzigingen in de krant aanbrengen. Dit kan pas geschieden na wederzijdse informatie en overleg.

Uiteraard geldt dit overleg ook ten aanzien van een te nemen beslissing inzake wijziging van de werksituatie der redactie. Dit kan bijvoorbeeld en met name het geval zijn bij de invoering van nieuwe transmissie- en communicatiemiddelen zoals "on line"-systemen, beeldschermen en optische lezers.

Teneinde de hoofdredacteur tevens op te voeden tot een waardevolle en dus goed geïnformeerde gesprekspartner op financieel terrein, wordt hij door zijn directie bovendien - aldus het statuut - "regelmatig en vertrouwelijk op de hoogte gesteld van zaken, die relevant zijn voor een inzicht in de exploitatie van het dagblad". Deze bepaling ontleent vermoedelijk zijn bestaan aan het door journalisten decennia-lang mismoedig gedragen idee, dat de redactie "altijd de sluitpost" van de begroting is. Ze staat daarom ongetwijfeld in verband met het in het statuut genoemde "redactie-budget". Hieronder wordt verstaan het beschikbare bedrag voor de redactionele kosten, waarvan de hoofdredacteur de besteding kan bepalen, zij het met inachtneming van bepaalde zaken. Bij de vaststelling van dit bedrag door de directie is de hoofdredacteur terdege betrok-

ken; op zijn beurt is hij tegenover de directie verantwoordelijk voor de kostenbewaking.

Wil het overleg over de omvang van dit budget "evenwichtig" zijn, dan moeten directeur en hoofdredacteur gelijkelijk kunnen beschikken over cijfermatige gegevens betreffende zowel de financiële positie van het dagblad als de hoogte en de onderlinge verhouding van andere begrotingsposten. Hierdoor wordt de kans verkleind op een directioneel "dictaat" vol zuinigheid en een hoofdredactionele eis buiten proporties. Beperking dus van conflictstof!

Het redactiebudget is overigens niet alleen onderwerp van gesprek voor directie en hoofdredactie, maar evenzeer voor de redactieraad, die op haar beurt met de hoofdredacteur overleg pleegt over de hoogte van het budget en over de hoofdlijnen van de verdeling over de diverse posten. Ook hieruit spreekt het streven naar consensus.

Dit nobel pogen ligt ook vervat in de bepaling, dat een hoofdredacteur geen beslissing zal nemen over redactionele publicatie van mededelingen, die voordien uitsluitend als advertenties werden opgenomen, voordat hij daarover van gedachten heeft gewisseld met zowel directie als redactieraad. Hetzelfde is hij gehouden te doen, wanneer hij de opmaak van de krant ingrijpend wil wijzigen of service-rubrieken (b.v. kerkdiensten- en theaterpagina's) wil invoeren dan wel opheffen.

Een belangrijk statuut-artikel, dat geheel en al is toegespitst op de figuur van de hoofdredacteur, betreft de regeling van "onoverbrugbare" meningsverschillen tussen hem en de directie, alsmede de te volgen procedure bij een eventueel daaruit voortvloeiend ontslag. Kon het eertijds voorkomen (de praktijk kent echter weinig voorbeelden), dat bij zo'n onoverbrugbaar meningsverschil de hoofdredacteur door zijn directeur "heet van de naald" ontslag kreeg aangezegd, thans heeft de hoofdredacteur (hiërarchisch de mindere) het recht om gehoord te worden door de raad van commissarissen of een ander college van toezicht. Als ook de directeur gehoord is, zal deze luisterende instantie binnen veertien dagen schriftelijk haar conclusie geven. De hoofdredacteur, die zich daarmee niet kan verenigen, dient ontslag te nemen, maar om hem te vrijwaren voor de bedelstaf, zullen de voorwaarden voor het ontslag worden geregeld door een *Bijzondere Ontslagkamer voor Hoofdredacteurs*, tenzij daarover reeds overeenstemming binnen het bedrijf is bereikt. In de periode tussen opzegging en beëindiging van zijn dienstverband gaat de hoofdredacteur op non-actief, maar behoudt in dit statig niets-doen wel zijn volledige salaris.

Wordt een hoofdredacteur ontslagen tengevolge van bijvoorbeeld financieel wanbeheer of organisatorische brokkenmakerij, dan kan de directie het ontslagbesluit niet nemen voordat zij advies heeft ingewonnen van de redactieraad, die overigens op grond van dezelfde redenen óók het recht heeft om een hoofdredacteur voor ontslag voor te dragen.

Als dit wat griezelig en onheilspellend klinkt in hoofdredactionele oren en als men denkt, dat elke hoofdredactionele zetel nu ineens een zaag aan zijn poten heeft, dan mag daarnaast bedacht worden, dat het redactiestatuut voor de hoofdredacteur een ander onheil grotendeels heeft weggenomen. In het recente verleden was het mogelijk, dat een hoofdredacteur (en mét hem trouwens

zijn redactie) verrast werd door een directionele primeur: ons dagblad gaat fuseren, is verkocht of wordt geliquideerd.

Een dergelijke overrompeling is vanwege het redactiestatuut niet meer mogelijk. Voortaan wordt de hoofdredacteur "van de aanvang af" betrokken bij eventuele plannen tot reorganisatie, fusie, verkoop etc. van het dagblad of de dagblauditgeverij. Bovendien moet de redactieraad gepeild worden "omtrent de wenselijkheid van een eventuele tenuitvoerlegging van deze plannen en in de gelegenheid worden gesteld om zich te informeren over alles, wat van belang is voor de te nemen beslissing".

Het zal - vooral in het licht van dit laatste punt - duidelijk zijn, dat niet alles, wat de redactieraad te horen krijgt, meteen aan de grote redactieklok kan worden gehangen. Openheid is voortreffelijk en journalisten zijn *par droit de naissance* klets-kousen, maar de concurrent behoeft niet alles te weten. Vandaar, dat de leden van de redactieraad tot geheimhouding verplicht zijn van alle aangelegenheden, waarover vooraf met de hoofdredactie of directie geheimhouding is overeengekomen. Wordt die overeenkomst evenwel niet bereikt, dan kan - zo stelt het statuut - dit in de weg staan aan het voldoen aan de plicht tot informatie of advies-vragen aan de redactieraad.

- EVALUATIE -

Wie de hier in grote lijnen geschetste inhoud van het redactiestatuut overziet, zal moeten erkennen, dat het geen stuk is, dat ritselt van revolutionaire termen of ideeën. Wie twijfelt of hij aan dit statuut nu een overrompelend nieuwe dan wel een vrij vanzelfsprekende visie ten grondslag moet leggen, doet er verstandig aan om het accent op "vrij vanzelfsprekend" te houden.

Deed al de herrie rondom de totstandkoming misschien wat revolutionair aan, bij de inhoudsbepaling van het statuut werd graag gebruik gemaakt van zekere overlegsituaties en -procedures, die zich bij sommige dagbladen in de loop van de tijd al min of meer spontaan ontwikkeld hadden. Ze werden alleen wat nauwer gepreciseerd, wat "juridischer" geformuleerd en in enkele gevallen wellicht meer op democratie dan op efficiency toegespitst.

Maar van wielen verwisselen onder een rijdende locomotief is geen sprake. Waar het redactiestatuut kwam, zijn echter niet alle kwalen gevloeden. Bij meerdere dagbladbedrijven is men bezig te ontdekken, dat het hebben van zo'n statuut beslist wat anders is dan ermee werken. Het bezit van een hamer biedt iemand gemakkelijk de illusie, dat hij kan timmeren, maar met ongeschoolde tikken op eigen of andermans duim wordt maar weinig vastgespijkerd. Uit het hier en daar opstijgend pijngejammer komt nogal eens de indruk bovendien, dat iets dergelijks ook aan de hand is met het redactiestatuut. Het daarin zo nadrukkelijk verwoorde ideaal van "nauwe samenwerking, voortdurende wederzijdse informatie en blijvend goed overleg" blijkt in de praktijk van alle dag wel eens de fikse mist van een miskleun in te gaan. Het recente verleden kan daarvan triest getuigen met een aantal hoofdredacteursbenoemingen, die bepaald niet in het kader van dit ideaal werden gaargestoofd. En ook zijn er grimmige en kostbare ruzies bekend tussen redacties en directies, omdat een redactieraad de overeengekomen geheimhouding te kwader trouw niet in acht

nam en bovendien in haar klets-kouserij gemene onwaarheid vlocht. Zoekend naar de oorzaak van deze euvelen komt men welhaast zeker uit bij de ontdekking, dat de directeuren, hoofdredacteuren en redactieraden - star ogend op hun statuut - achter elkaar de fuik van een misverstand zijn binnengezwommen en nu krampachtig spartelen tussen de mazen van een begripsverwarring.

Als men spreekt over een gedemocratiseerd huisgezin, bedoelt men huiselijk te zeggen, dat bijvoorbeeld de vader er niet meer op uit is om een huistiran te zijn, wiens bevelen klakkeloos en zonder tegenspraak worden opgevolgd, maar dat hij zich ontwikkeld heeft tot een figuur, wiens wensen bespreekbaar en beargumenteerbaar zijn in een redelijke dialoog met vrouw en/of kinderen. Dit betekent niet, dat het huisgezin daarmee alle trekken vertoont van een "democratie", die werkt met "partijen" en met meerderheid van stemmen. Het heeft er alle schijn van, dat de comparanten in het redactiestatuut dit verschil tussen *democratisering* en *democratie* niet hebben onderkend.

Dat democratisering een vooral sociaal aspect bezit en vertoont, en dat democratie meer een politieke geladenheid heeft gekregen, is hun kennelijk ontgaan. Daarvoor zaten zij misschien nog teveel gevangen in een denkpatroon van machtsstructuren. Hieruit wordt verklaarbaar, hoe zij een in wezen sociaal stuk als het redactiestatuut, dat zo duidelijk opteert voor partnership, thans beleven als een document, waarin de spelregels voor de machtsstrijd van een aantal partijen staan genoteerd. Op deze manier heeft men het politieke verschijnsel van het enghartige, op macht beluste partijbelang binnengehaald in leef- en werkgemeenschappen, die als zodanig weinig met het vaak op de korte termijn mikkende politieke spel te maken hebben.

Zo'n opvallend misverstaan van het redactiestatuut wordt momenteel ook gedemonstreerd door het bestuur van de NVJ, die - voorlopig, maar wel duidelijk - pogingen aanwendt om de redactieraden binnen haar invloedssfeer te krijgen. Dit houdt in, dat - bij welslagen van dit voornemen - via die redactieraad een vakbond medezeggenschap gaat krijgen "in alle zaken betreffende de redactionele taak en functie".

De NVJ heeft zich terecht ingespannen voor de totstandkoming van het redactiestatuut. Zij heeft daarin met succes getracht de eenzijdige machtspositie van de directie om te buigen naar een met de redactie gedeelde verantwoordelijkheid.

De reden, waarom het bestuur van de NVJ nu ineens tegen de toon van dit slotakkoord zo vals gaat aanzingen met het claimen van eigen zeggenschap in de journalistieke keuken van de Nederlandse dagbladen, is natuurlijk niet zo'n groot mysterie. Er zijn ongetwijfeld fraaie termen te verzinnen om dit streven aan een edele en heilzame essentie te helpen, maar de werkelijke bedoeling kan geen andere zijn dan machtsvergroting. In de praktijk zou dit betekenen, dat de vakbond NVJ straks directieven gaat verstrekken aan de redactieraden met betrekking tot de redactionele functie en taak. Waar dit soort directieven eertijds wel eens uit de koker van dagbladdirecteuren placht te komen, gilte de NVJ moord en brand over aantasting van de onafhankelijkheid van een redactie. Nu zij zelf de gelegenheid tot deze zonde zoekt en ziet, spreekt zij vroom en zalvend als een vos, die passie preekt.

Maar heeft nu - afgezien van dit merkwaardig NVJ-bestuursideaal - het redactiestatuut iets te maken met "journalistieke zelfstandigheid" en met "de pluriformiteit" van de dagbladen? Een kritisch volger van de statuutbepalingen zal het ja-woord redelijk volmondig over zijn lippen kunnen krijgen. Het is aan geen twijfel onderhevig, dat de "gelegaliseerde" inbreng van een redactieraad (inclusief hoofdredacteur) van zeer groot belang kan zijn, wanneer bijvoorbeeld een fusie of overname van het dagblad officieel ter sprake wordt gebracht. Door het redactiestatuut is immers een regeling tot stand gekomen, waarbij (in dit verband uiteraard afgezien van de Ondernemingsraad) niet alleen de materiële factor hierover tot het eerste en laatste woord inspireert, maar ook de minstens zo waardevolle factor van iets feitelijk nauwelijks te definiëren ideëels serieus betrokken wordt.

Waar "kapitaal" indertijd aan zijn bezitters en behoeders de luxe verschaftte om "de maat van alle dingen" te bepalen, heeft zich thans in de dagbladwereld daarnaast een "waarde" kunnen manifesteren, die wordt omschreven als "identiteit". Ook deze waarde heeft bezitters en behoeders; ook deze waarde verschaft een luxe tot bepaling van "de maat van alle dingen". Kapitaal en identiteit: zij hebben in directie en redactie hun respectieve bezitters. En beide "bezittende klassen" hebben elkaar via het redactiestatuut erkend en ontmoet.

Het gevolg hiervan dient te zijn, dat over en weer het inzicht rijpt, dát en hóe beider vorm van bezit aangewend moet worden ten nutte van de gemeenschap. Dat betekent niet, dat dit bezit - zowel het materiële als het geestelijke - moet "verdwijnen". Want als dat gebeurt, kan het niets meer opbrengen. Ook moet dit bezit zoveel mogelijk "particulier" blijven en in redelijke vrijheid kunnen worden beheerd. Wie daaraan wil tornen, moge bedenken, dat het hier met name gaat om dagbladen, die - ieder op hun eigen wijze - het democratisch recht van vrije meningsuiting uitoefenen in een democratisch land met de bedoeling en de plicht om de democratie te dienen, te beschermen en in stand te houden.

Dit besef heeft zelfs degenen in ons land, die het begrip "nationaliteit" hoog in hun vaandel schrijven, tot nogtoe ervan weerhouden om onder de bedrijven, die volgens hen genationaliseerd moeten worden, nadrukkelijk de dagbladen te noemen. En als er al gesproken werd van "drukfabrieken" met overheidssteun, dan was dat slechts om economisch zwakke kranten te steunen terwille van de pluriformiteit.

Men moet er geen doekjes omwinden: een pluriformiteit van dagbladen kost veel geld. Ze bestaat niet alleen bij de gratie van de vele redacties, die Nederland gelukkig nog rijk is, maar ook - simpel gezegd - dank zij hun directies, die het papier verschaffen, waarop de vele "identiteiten" behoorlijk kunnen gedijen. Zo is op dit moment de praktijk, die door het overgrote deel van zowel directies als redacties niet als iets volstrekt ongepast wordt beschouwd of ervaren.

Dit gegeven zal er hopenlijk toe leiden, dat beide groeperingen, die misschien nu nog wat worstelen met de in het redactiestatuut aangegeven grensbepaling van hun nieuwe actie-radius, op den duur dit redactiestatuut wat meer gaan verstaan naar zijn essentie en vanuit het *partij*schap evolueren tot *partnership*. Dat kan zelfs voor diegenen, die nu nog zo druk bezig zijn met het opruimen van "de klassen" niet zo'n eng perspectief zijn!

HET ZWIJGEN, HET ZEGGEN EN DE MEDIA. OVER KRANTEN NU EN STRAKS: NIEUWSMAGAZIJNEN

– INLEIDING –

Fruin moet het hebben gezegd: "Zowel uit het zwijgen als uit het zeggen der couranten leert men de geest des volks kennen". Het klopt, al zullen sommige journalisten het moeilijk hebben met dat zwijgen. Fruins gezegde verdient evenwel een bredere interpretatie: het duidt er op dat de ontwikkelingen binnen een samenleving hun stempel zetten op de dagbladen. Krant en samenleving horen bij elkaar: de krant is een communicatiemiddel en voor communicatie zijn er tenminste twee partijen nodig, in dit geval én samenleving én krant. De ontwikkelingen in Nederland sinds het midden van de vorige eeuw hebben een stempel gezet op de historie van de Nederlandse dagbladen, in het bijzonder ook van de regionale dagbladpers.

In deze beschouwing wordt een aantal ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving geregistreerd in relatie tot hun invloed op de pers, in het bijzonder op de regionale pers. Maar zoals de geschiedenis een discussie is zonder eind, zo is ook de ontwikkeling van de (regionale) dagbladen een nimmer eindigend verhaal. Het ziet er naar uit dat juist in de huidige periode een nieuw hoofdstuk is begonnen van deze historie. Wat er in staat? Niemand weet het, er zijn slechts gissingen mogelijk en verwachtingen. Het lijkt echter zinvol om een reeks elementen van het "zwijgen en het zeggen" der regionale bladen op te sporen, om van daaruit te pogen enkele voorzichtige lijnen te schetsen naar de toekomst. *Sine ira et studio*. Ik begin in de negentiende eeuw.

– DE NEGENTIENDE EEUW –

In de tweede helft van de negentiende eeuw vallen er ontwikkelingen te registreren - in deze beschouwing wil ik er een vijftal noemen - die de verdere geschiedenis van de dagbladpers in Nederland wezenlijk bepalen. Ze leiden tot een verdeling - een scheiding van functies, zo men wil - in 'landelijke' en 'lokale' dan wel 'regionale' bladen. De eerste categorie ontwikkelde zich aanvankelijk tot een sterke groep, die zich zowel op het stuk van nieuwsvoorziening als van abonneewerving met het land als geheel bezighield en die in de nationale politiek een belangrijke rol vervulde. De tweede groep richtte zich in hoofdzaak op eigen stad en streek, waardoor de oplagen in het algemeen kleiner bleven dan die van de landelijke bladen. Deze scheiding is op dit ogenblik nog herkenbaar, maar heeft na de tweede wereldoorlog sterk aan betekenis ingeboet.

Op staatkundig terrein werd het belangrijkste element in deze ontwikkeling gevormd door - wat men zou kunnen aanduiden als de 'voltooiing van de

parlementaire democratie'. In 1848 waren voor dit stelsel de grondslagen gelegd, maar het duurde nog een twintig jaar voordat het in de praktijk functioneerde. Tot tweemaal toe ontbond het staatshoofd - koning Willem III - de kamer, omdat hij niet de consequenties wenste te aanvaarden van een verworpen begroting. Hij hield zijn minister aan en zond de kamer naar huis. Bij de tweede keer - in 1867 - maakte de stembusuitslag echter duidelijk dat een staatshoofd geen ministers kan handhaven tegen de wil van de volksvertegenwoordiging. Waarop Willem III zwichtte en bij een hernieuwde verwerping van een begroting (buitenlandse zaken) in 1868 aan het kabinet ontslag verleende. Vanaf dat moment functioneerde ook in Nederland de ministeriële verantwoordelijkheid.

Deze gang van zaken bleef niet zonder invloed op de politieke bewustwording in dit land. De eerste aanzetten tot partijvorming begonnen zich af te tekenen en dat hield tevens in dat er vraag kwam naar nieuwsbladen met een partijpolitieke signatuur. Zij hadden een viertal functies: ze waren in de eerste plaats een communicatie-orgaan voor de politieke leiding met de achterban, voorts dienden ze voor het maken van 'bekeerlingen' ('Het wervende woord'), vervolgens verwoordden ze het partij-standpunt in de polemiek met andersdenkenden en tenslotte hadden zij een selectieve taak ten aanzien van het nieuws. De selectie die deze bladen toepasten, werd mede door politieke opties bepaald. Een opvallend nevenverschijnsel: deze karaktertrekken dwongen tot een verschijning op de nationale krantenmarkt en bevorderden aldus mede het ontstaan van het fenomeen 'landelijk dagblad'.

Een belangrijke factor was voorts de opheffing van het dagbladzegel. Als gevolg daarvan gingen de meeste kranten over tot vergroting van formaat en in sommige gevallen tot verlaging van de abonnementsprijs. Het resultaat bleef niet uit: het aantal dagbladen nam toe van negen vóór juli 1869 - het jaar waarin het zegel verdween - tot veertien vóór het einde van het jaar. In 1890 waren er al vierenvijftig en in 1894 tweeënzestig, een toeneming die tevens duidt op verdergaande democratisering. Bij de parlementaire behandeling van het wetsontwerp opheffing dagbladzegel was duidelijk geworden dat sommige kamerleden die ontwikkeling juist hadden gevreesd en daarom tegen hadden gestemd. Zo had in de eerste kamer de conservatief Schimmelpenninck van der Oye betoogd dat het lezen van kranten een liefhebberij was voor hem en zijns gelijken. Zij konden immers best een krant met een dagbladzegel betalen of naar een leestafel gaan van een sociëteit of een koffiehuis.

In dit geheel van stimulansen voor de ontwikkeling van de dagbladpers was voorts de 'typografische revolutie' van die periode van groot belang. In de negentiende eeuw werd de rotatiepers uitgevonden en kwam de *Linotype* op de markt. Ottmar Mergenthaler stelde in 1886 deze zetmachine op bij de *New York Tribune*, een 'uitvalsbasis' van waaruit de hele krantenwereld in korte tijd werd veroverd. Uitvindingen als deze hadden echter consequenties voor het financiële draagvlak van de krantenbedrijven: ze vergden voor die tijd hoge investeringen en dat hield in dat niet elke krant onbeperkt gebruik kon maken van deze nieuwe technieken. Daardoor werd de scheiding tussen 'landelijke' en 'lokale' kranten eveneens bevorderd: de lokale bladen waren beperkter in hun expansie-mogelijkheden en bleven vaak met handzetsel en vlakpersen wer-

ken.

Een laatste element in dit geheel: in Nederland kwam de liberaal-kapitalistische maatschappij in diezelfde periode tot volledige ontwikkeling en dat weer leidde tot een overaccentuering van het gebied Rotterdam-Den Haag-Amsterdam. Wat eigentijds gezegd: de Randstad begon te ontstaan. En daarmee werden de laatste restanten weggevaagd van de vroegere Verenigde Nederlanden, waarin elk gewest een eigen zelfstandige eenheid had gevormd en een stem in de Generaliteit had uitgebracht. In de tweede helft van de negentiende eeuw werd *Nederland* meer en meer *Holland*; het werd 'het Westen en overig Nederland'. Deze 'hollandistische' ontwikkeling maakte het mogelijk dat de kranten uit Rotterdam en Amsterdam nationale, toonaangevende bladen werden. De bladen die in Den Haag verschenen konden daar min of meer aan mee doen, omdat zij in het regeringscentrum werden gelezen en daardoor niet uitsluitend een lokale functie bekleedden.

Een opvallend voorbeeld van dit laatste verschijnsel speelde zich in de eerste wereldoorlog af, toen in het voorjaar van 1916 alle militaire verloven werden ingetrokken en troepen werden geconcentreerd rond het gebied van de Westerschelde. Het gerucht ging dat het Duitse leger vanuit België Zeeuwsch-Vlaanderen wilde binnentrekken, een bericht dat in Berlijn verontwaardigd werd tegengesproken. Eind maart publiceerde *De Avondpost* in Den Haag - een krant van Sijthoff - dat de oorzaak van de regeringsmaatregelen niet zozeer in Duitsland dan wel in Engeland moest worden gezocht. Een bericht dat weer een fel protest uitlokte van de Engelse gezant: zijn regering had met "grote walging" kennisgenomen van de praktijken die hier waren gebruikt om wantrouwen jegens Engeland te zaaien. Met deze forse taal zinspeelde de gezant op de Duitse diplomaten in de Residentie: in Den Haag was men er namelijk van overtuigd dat de Duitse consul-generaal - baron Von Humboldt-Dachröden - het bericht aan Sijthoff had doorgespeeld. Een lokale krant kon hier een nationale - zelfs internationale - rol spelen doordat zij in Den Haag verscheen. Het geheel van deze laat-negentiende eeuwse ontwikkeling wil ik in de vijf - onderling gerelateerde - punten samenvatten:

1. de parlementaire democratie wordt volwassen;
2. in brede lagen van de bevolking is sprake van politieke bewustwording, leidend tot partijvorming of tot aanzetten daarvan;
3. het dagbladzegel wordt opgeheven;
4. nieuwe uitvindingen in de grafische industrie maken het drukwerk tot een massa-product;
5. in de economische ontwikkeling van Nederland is sprake van een centralisering in die gebieden, die later de aanduiding "Randstad" krijgen.

Tengevolge van deze factoren ontstond er een scheiding tussen nationale bladen enerzijds en lokale/regionale kranten anderzijds; een scheiding die er vóór de jaren zestig niet was geweest. In die voorafgaande periode hadden alle kranten een lokaal karakter, ook die in Amsterdam en Rotterdam. En vrijwel alle namen deel aan de nationale polemiek: de *Arnhemse Courant* was er een voortreffelijk voorbeeld van, voorvechtster van de Thorbeckiaanse denkbeelden. Na 1869 is de nationale functie van de lokale bladen een aflopende zaak, al waren

zij zich daarvan niet bewust. De *Middelburgsche Courant* bijvoorbeeld betoogt nog in 1872 dat de zojuist aangelegde spoorlijn naar Vlissingen er toe zal bijdragen "om ons tot ruimere kring toegang te verschaffen". Het is er niet van gekomen. De nationale bladen gingen meer en meer de dienst uitmaken in de opinievorming en de lokale kranten oefenden voornamelijk een plaatselijke functie uit.

– VERANDERINGEN NA DE TWEEDE WERELDOORLOG –

In de jaren na de tweede wereldoorlog ondergingen plaats en functie van de regionale dagbladpers een duidelijke wijziging. De regionale en lokale bladen ontwikkelden zich tot wat Stappers heeft genoemd 'regionaal gespecialiseerde landelijke dagbladen'. Daarvoor zijn allerlei oorzaken aan te wijzen, oorzaken die zowel interne als externe ontwikkelingen betreffen. In de eerste plaats moet worden gewezen op de systematische uitbouw van samenwerkingsvormen tussen diverse regionale bladen. Voor een deel bestonden die al vóór de oorlog, maar na 1945 groeiden ze uit tot vaak indrukwekkende service-organisaties ten behoeve van provinciale dagbladen. Zij kregen de beschikking over een eigen (gezamenlijke) parlementaire en departementale redactie, over buitenlandse correspondenten en vele gespecialiseerde medewerkers. De verbetering van de transmissiesystemen had mede tot gevolg dat vrijwel elke regionale krant kon beschikken over faciliteiten die vroeger vrijwel uitsluitend de landelijke dagbladen bezaten.

Een tweede factor had te maken met de na-oorlogse nationale situatie. De oude krantenmarkt was na de bevrijding grondig verstoord: er kwamen nieuwe titels bij en oude vertrouwde namen bleken plotseling te zijn verboden, althans voor enige tijd. Deze nieuwe toestand leidde er toe dat er ook een 'herverkaveling' van het journalistieke talent kwam: de oude gewoonte dat men van de lokale krant naar een landelijk dagblad probeerde te komen, ging niet meer op. Vaak werd nu de omgekeerde weg bewandeld. Voorts waren er ontwikkelingen in het sociale vlak; zo kwam er een CAO tot stand voor alle journalisten, om het even of ze nu bij een landelijke of een regionale krant werkten. Weliswaar waren er aanvankelijk nog verschillen in de salarisschalen tussen landelijke en regionale bladen, maar in de praktijk was daarvan niet zo veel merkbaar. Op den duur verdwenen ze ook in theorie.

Belangrijk in dit hele beeld was vooral ook de richting van de binnenlandse nieuwsstroom. De oorlog had met name in de randgebieden grote verwoestingen tot gevolg gehad en dat betekende dat er intensieve aandacht nodig was vanuit het regeringscentrum voor die verwoeste gebieden. En dat weer hield in dat de regionale bladen het Haagse gebeuren eerst en vooral beoordeelden vanuit het eigen streekbelang. Deze ontwikkeling nam in de jaren vijftig eerder toe dan af. Zo werd in 1959 een nieuw nationaal industriebeleid opgezet, dat essentieel afweek van het daarvoor gevoerde. Vóór 1959 was het doel van industriebevordering het bestrijden van structurele werkloosheid in bepaalde landsdelen, in 1959 echter worden twee andere doelstellingen voorop gezet, namelijk spreiding van de industrie mede met het oog op demografische knelpunten in de Randstad en het tegengaan van verschraving van woon- en

werkgebieden in bepaalde delen van het land. Dank zij dit beleid kregen diverse regio's de beschikking over moderne schouwburgen, sportcomplexen enz. Om het met een slogan te zeggen: "Holland werd weer Nederland". Daardoor konden de lokaal-regionale bladen hun oude functie hernemen: zij begonnen opnieuw deel te nemen aan de nationale polemiek. De verspreiding van hun opinie was bovendien niet langer gebonden aan het eigen gebied: departementale knipselkranten zorgden wel voor een gerichte verspreiding.

Van belang in dit geheel was zonder twijfel ook de "deconfessionalisering", die vooral in de jaren zestig doorbrak. Direct na de tweede wereldoorlog leek het er aanvankelijk op dat de verzuiling in hevigheid toenam - het mandement van de RK bisschoppen in 1954 was daar een voorbeeld van - maar op langere termijn bleek er sprake te zijn van een "ontzuiling". De lezer nam niet meer per definitie de krant met dezelfde levensbeschouwing als waarin hij was grootgebracht. Voor niet-partijgebonden kranten was deze ontwikkeling interessant, terwijl de nog wel gebonden bladen voor een deel er toe overgingen om de relatie met hun confessie te verbreken. De maatschappelijke dwang en de sociale controle die de lezer vroeger verplichtten tot een "eigen blad" verdwenen meer en meer en dat bracht hem vooral bij de regionale krant. In de eerste plaats omdat hij daarin een gespecialiseerde berichtgeving uit eigen streek aantrof, vervolgens omdat daarin ook uitgebreide voorlichting over andere nieuwscategorieën was te vinden.

Ook hier een poging tot samenvatting. De ontwikkeling van de regionale dagbladpers na de tweede wereldoorlog lijkt mij als volgt te kunnen worden geschematiseerd:

1. de totstandkoming van een CAO voor dagbladjournalisten nivelleerde de salarisverschillen en werkverhouding tussen nationale en regionale bladen;
2. de algemeen-gerichte voorlichting (binnen- en buitenland, sport, kunst enz) van de regionale bladen werd verdiept en uitgebreid met als gevolg dat zij zich ontwikkelden tot landelijke bladen met regionale specialisatie;
3. de "deconfessionalisering" deed de belangstelling voor partijgebonden (meestal landelijk georiënteerde) kranten afnemen;
4. de decentralisatie-politiek van de rijksoverheid leidde tot sterker aandacht vanuit het gouvernementele centrum voor de regio's, waardoor de daar gevestigde bladen van belang werden voor de nationale discussie.

— "LEIB UND SEELE" —

De geschiedenis - het zwijgen en het zeggen - gaat inmiddels verder. Voor het oog lijkt het er op dat de regionale dagbladen zich temidden van de woelingen de afgelopen jaren hebben geconsolideerd. De meesten kwamen zonder al te grote schade door de perikelen, die een gevolg waren van de invoering van de reclame op de tv. Zij bouwden hun lezerskring uit en vergrootten hun invloed ook als opiniërende kranten. Er was voorts sprake van grote veranderingen in de techniek: opnieuw deed zich een grafische revolutie voor. De zetmachine van Mergenthaler raakte uit de tijd en kreeg iets van een antiek klokkenspel in een museum. De electronica kwam en komt verder de krantenbedrijven binnen: informatie-systemen, video-display terminals, schermen gekoppeld aan een

toetsenbord. Zij geven de redacteuren een grotere greep op de technische productie van hun krant. Schopenhauer schreef destijds aan de zetter van zijn geschriften: "Wir verhalten uns zu einander wie Leib und Seele (. . .), ich bin die Seele, Sie der Leib". De moderne journalist heeft lichaam en ziel verenigd: hij vervaardigt zijn eigen zetsel.

Buiten de krantengebouwen gaan de ontwikkelingen eveneens verder en zij beïnvloeden het gedrag van de lezer: ook in dit opzicht is er sprake van "zwijgen en zeggen". Zo doen zich in de agglomeratie Randstad verschijnselen voor, die al eerder elders in de wereld zijn gesignaleerd en die van grote invloed waren op de kranten daar. De *nieuwe illiteeraat* is bezig te ontstaan, een overigens te globale aanduiding voor een complex verschijnsel. In de eerste plaats wordt er een groep jongere lezers mee bedoeld, die niet zonder meer de naam "lezer" kunnen krijgen. Het gaat hier om jongeren van de "televisie-generatie", opgegroeid met het televisietoestel en ingesteld op informatie via het beeld. Daaraan hebben ze voor een groot deel voldoende: een vluchtige kennisneming van wat er in de wereld gebeurt via het televisiejournaal. Aan lezen komen ze niet toe, ze hebben er geen tijd voor en geen zin in.

De effecten van dit verschijnsel vallen samen met andere maatschappelijke ontwikkelingen, waardoor ze nog worden versterkt. Vandaar de aanduiding "complex". Zo doet zich in grote agglomeraties een "sub-urbanisatie" voor: de vlucht naar de voorsteden, ten koste van de oude stadskernen. Ze houdt onder meer in dat de binding van de inwoners van de suburb met de oorspronkelijke leefgemeenschap - de oude stadskern - is verzwakt. Men heeft geen traditionele banden meer - niet met de kerk, niet meer met de oude wijk, evenmin met de krant van de oude kern.

De oude generatie had wel sterke bindingen met de lokale krant. Ze liepen vaak door de levensbeschouwelijke overtuigingen heen. Toen er nog volop "levensbeschouwelijke" dagbladen waren, werden die in de oude kernen vaak als "tweede" krant gelezen, want de relatie met het woongebied was vaak zo dwingend dat men eerst en vooral de "stadskrant" las, ook al was die niet partijgebonden; "neutraal" zei men in die dagen. De nieuwe generatie van "gesuburbaniseerde illiteraten" - verontschuldiging voor deze afschuwelijke woorden - heeft van die relaties geen weet. Er is geen sprake van een traditionele binding met de krant uit de oorspronkelijke leefgemeenschap. Het niet-lezen van kranten is in het algemeen een steeds opvallender wordend verschijnsel. Op de vraag of men gisteren een krant had gelezen, antwoordde bij een lezersonderzoek 12 tot 25% van de mannen ontkennend en 14 tot 29% van de vrouwen. In leeftijdsklassen verdeeld zijn de cijfers nog opvallender: de 13 tot 19-jarigen staan aan de kop met 27% van de mannen en 32% van de vrouwen. In de groep 20 t/m 24 jaar is dat respectievelijk 18 en 29%. Voor zover de jongeren wel kranten lezen, blijkt dat hun interesses een andere richting uitgaan dan die van de oudere, traditionele lezer.

De dagbladen zijn zich van de hier gesignaleerde gevaren wel bewust en proberen een markt te veroveren in de suburbs, maar staan daarin niet alleen. Ze krijgen te maken met de "huis-aan-huis-bladen": vrijwel elke woonkern beschikt tegenwoordig over meer dan één huis-aan-huis-blad. De exploitanten van deze gratis verspreide bladen letten er op dat zij een zo goed mogelijke

concurrentiepositie verwerven jegens de adverteerders, met als gevolg dat er plaatsen zijn waarin vrijwel elke werkdag een dergelijke blad (van verschillende uitgevers) verschijnt. Deze gratis kranten komen als regel met vrij uitvoerig, streekgericht nieuws, waarin overigens geen sprake is van een onafhankelijke redactionele formule. Zo ontvangen de "new illiterates" in de voorsteden én in de stadskernen bijna dagelijks een krantje-voor-niks in de bus met allerlei nieuwtjes uit eigen omgeving en straat.

– SEGMENTERING VAN KRANTEN –

Op deze markt zijn de uitdagingen voor de dagbladen niet gering. De redacties passen hun kranten aan, laten uitgebreide lezersonderzoeken verrichten om er achter te komen hoe zij de binding met hun lezers kunnen versterken. Tegelijkertijd willen zij blijvend voldoen aan hoge journalistieke normen. De dwingende eis voor de dagbladen is in dit opzicht niet alleen: wat wil de lezer hebben - maar ook: wat móet de lezer hebben? Over welke informatie dient hij te beschikken om een goed functionerend burger te kunnen zijn in een politiek-bewuste samenleving. Sommige regionale kranten in Frankrijk, Duitsland en in Nederland (Sijthoff) zijn begonnen met een verdergaande regionalisering van hun edities. Een kostbare formule overigens, vooral doordat vele journalistieke krachten in de bewuste regio's moeten worden gestationeerd.

Tevens is er een ontwikkeling gaande in de richting van segmentering van het informatie-aanbod: indeling in vaste katerns, gericht op de belangstelling van de lezer. In de Verenigde Staten heeft dat geleid tot experimenten met de 'tailored newspaper' - de op maat gesneden krant. Het concept is een hoofdkrant met algemene informatie, met daarnaast te variëren supplementen, secties die specifieke informatie bevatten waarvoor bepaalde groepen lezers interesse hebben. Abonnementen op verschillende varianten zijn mogelijk. Daarmee wordt tevens een soort "recycling" van het nieuws tot stand gebracht: allerlei informatie die bij een 'gewone' krant de prullemand van de redactie ingaat, wordt nu afgeleverd aan die lezers die er wel belangstelling voor hebben.

– KRANTEN EN OMROEP –

In dit hele beeld is de (regionale) omroep nog niet aan de orde geweest. In de Nederlandse verhoudingen is het nodig om bij de behandeling van de relatie omroep-pers duidelijk aan te geven, dat het hier om een scheiding van de machten gaat. De pers mag zich niet met de draadloze media bemoeien: het is zelfs een fundament van de huidige omroepwetgeving. Toen destijds de eerste signalen duidelijk werden, die op invoering van reclame via radio en tv wezen, heeft de pers op allerlei manieren gepoogd om alsnog toegang te krijgen tot de omroep, maar dat is niet gelukt. De wetgever heeft zodanig normen aangegeven voor een zendmachtiging, dat het in de praktijk uitgesloten is dat een krant radio- en tv-uitzendingen verzorgt: een zendgemachtigde moet "uitsluitend, althans hoofdzakelijk, ten doel hebben radio- of televisie-uitzendingen te doen" (artikel 13 Omroepwet). Het laatste bolwerk in dit opzicht is het ANP: dit

persbureau is eigendom van de dagbladen, maar verzorgt niettemin het radio-nieuws. Voor deze radio-nieuwsdienst zijn echter zodanige regelingen getroffen dat de formele verantwoordelijkheid voor de uitzendingen bij de NOS berust. Overigens is het zinvol om na te gaan wat nu eigenlijk de basis is voor dit - door de Omroepwet geregelde - concessiestelsel ten dienste van radio en tv. Die basis is in de eerste plaats de schaarste aan zendmiddelen. De overheid is daardoor gehouden die middelen te verdelen, mede omdat zij gebonden is aan allerlei internationale verdragsregels: het mag geen chaos in de ether worden. In de tweede plaats is er sprake van wat men de eigen sturende (of bijsturende) culturele taak van de regering zou kunnen noemen. Dat laatste lijkt mij echter altijd weer gebonden aan de verdeling van de schaarste. Juist omdat die schaarste bestaat, behoort er een redelijke verdeling tot stand te komen van programma-categorieën, in de Omroepwet omschreven als "onderdelen van culturele, informatieve, educatieve en verstrooiende aard" (artikel 35). Strikt genomen vloeit uit deze redenering voort dat bij opheffing van de schaarste - bijvoorbeeld door een totale verkabeling van Nederland - de normen voor een zendmachtiging geheel veranderd kunnen worden: er zou in theorie eenzelfde vrijheid kunnen ontstaan als nu op het gebied van de drukpers. Vermoedelijk zullen de politieke partijen echter nimmer deze (logische) stap willen zetten. Hun al dan niet verborgen paternalisme is wel zo groot dat ze de burger in dit opzicht zeker geen absolute vrijheid willen geven.

- SCHEIDING DER MACHTEN -

De praktijk van de Nederlandse samenleving dwingt er derhalve toe om over pers enerzijds en radio en televisie anderzijds te spreken als gescheiden categorieën, die elkaar niet mogen ontmoeten. Dezelfde scheiding ziet men uiteraard bij de ontwikkeling van de regionale omroepen - een ontwikkeling die nog steeds verder gaat ondanks financieringsmoeilijkheden. Uit een oogpunt van de veelgeprezen pluriformiteit valt deze scheiding der machten zeker te prijzen, al wordt met name in de politiek vaak dierbaar gespeeld met datzelfde begrip pluriformiteit zonder dat de spelers er ook maar enig begrip van hebben waar het nu eigenlijk precies om gaat. Voor het verdere van dit betoog evenwel wil ik er van uitgaan dat een gescheiden exploitatie van radio- en tv-kanalen enerzijds en van dagbladen anderzijds tot een pluriforme informatie leidt. Waarbij nog wel moet worden opgemerkt dat de wederzijdse beïnvloeding - men kan zelfs spreken van 'osmose' - op zichzelf al een beschouwing zou vergen. En daaruit zou wel eens kunnen blijken dat het dringend nodig is het begrip "pluriformiteit" eerst eens te ijken voordat men het gaat gebruiken. Hoe dan ook - de regionale bladen zullen in de toekomst steeds meer te maken krijgen met een gescheiden - in zeker opzicht zelfs concurrerende - nieuwstroom van regionale omroepen, die mede plaats en vorm van de kranten kunnen beïnvloeden.

Als nu met het opsommen van deze ontwikkelingen de schets van het huidige regionale mediapatroon gereed zou zijn, zou er wellicht een toekomstbeeld kunnen worden ontworpen, een blueprint voor de nieuwsvoorziening waarbij twee hoofdkanalen voor de levering aan de consument zorgen, namelijk kran-

ten en radio/tv. De werkelijkheid op dit moment is echter ingewikkelder. Het papier is namelijk niet langer meer de uitsluitende drager van het gedrukte woord: moderne en algemeen toegankelijke systemen dienen zich aan, waarbij het scherm de drager wordt van de boodschap. Met opzet zeg ik hier "scherm" en niet "tv-scherm": het laatste suggereert namelijk dat het om een televisie-uitzending zou gaan en dat nu is niet het geval. In feite fungeert het scherm van het televisietoestel in deze gevallen als een terminal van een databank. *Teletekst* en *Viewdata* - de thans bekendste systemen - leveren grafische tekens op bestelling via het televisietoestel: *Teletekst* als extra signaal bij bestaande tv-programma's, *Viewdata* per telefoon. In beide gevallen kan de gebruiker de aanwezige informatie zelf selecteren.

Vroeger waren de dagbladen vrijwel de enigen die een totaal informatie-pakket aanboden, maar die tijd is voorbij. Er is zelfs een omgekeerde situatie ontstaan: het informatie-aanbod buiten de krant om neemt toe, zo ook het aantal kanalen waarlangs de lezer dit nieuws bereikt. Dat betekent dat de kranten steeds meer te maken krijgen met een gevecht om de "nieuwsconsument", de man die vroeger "lezer" werd genoemd. De distributie van de krant is bovendien traag en ouderwets, waardoor er extra vreemde situaties ontstaan. Zo wordt op allerlei manieren gepoogd de produktie van het nieuws binnen het krantengebouw te versnellen en dat lukt meestal uitstekend: de meeste bladen beschikken over voortreffelijke elektronische apparatuur. Zodra echter de krant van de pers rolt, gaat er een bezorger op een ouwe fiets zitten om dit produkt te bezorgen. En dat terwijl elektronische media de nieuwsconsument binnen seconden kunnen informeren.

De huidige situatie wil ik als volgt samenvatten:

1. de kranten maken meer en meer gebruik van elektronische transmissietechnieken in hun bedrijven, waardoor de nieuwsstroom sneller bij de lezer komt; het druk- en distributieproces blijft echter een vertragende factor;
2. de kranten krijgen te maken met nieuwe groepen in de samenleving die zich primair richten op andere informatie-verstrekkingen (radio en tv) dan de dagbladen;
3. de regionale kranten hebben het huis-aan-huis-blad naast zich gekregen op het stuk van de lokale nieuwsvoorziening;
4. de mogelijkheden van lokale radio (en te zijner tijd eventueel tv) zorgen nog weer voor een nieuwe toevoeging in de regionale nieuwsverschaffing;
5. de kranten zoeken het antwoord op deze uitdagingen vooral in segmentering en verdergaande regionalisering van het door hen aangeboden nieuws;
6. nieuwe kanalen voor de nieuwsverschaffing ten dienste van de consument vormen in de nabije toekomst met name *Teletekst* en *Viewdata*: zij geven de afnemer mogelijkheden een eigen selectie uit het nieuws te maken.

– VERSNELLING VAN DE INFORMATIESTROOM –

Uit de ontwikkelingen van de laatste jaren rijst een beeld op met als voornaamste kenmerk versnelling en toeneming van de informatiestroom dank zij ver-

nieuwingen in de electronica. Gevolg daarvan is dat het aandeel van de kranten in deze totale informatiestroom wordt teruggedrongen. In de toekomst zal het voor de consument mogelijk zijn via een combinatie van telefoon en tv-scherm (*Viewdata*) toegang te krijgen tot een gigantische voorraad informatie, verschaft van vele kanten, zoals banken, makelaars, autohandel etc. Hij zal ook rechtstreeks toegang hebben tot de nieuwsvoorraad van zijn krant - het oude woord *nieuwsmagazijn* krijgt daardoor een nieuwe betekenis. Uit dat magazijn kan de lezer zelf selecteren en dat houdt omgekeerd weer in dat de kranten als informatieverstrekkingen zich niet alleen op de "gemiddelde lezer" zullen gaan richten, maar ook op segmenten van hun lezerspubliek. Het nieuws kan gesorteerd worden geleverd: medisch nieuws, economisch nieuws enz.

De essentie van deze verandering voor zover het de (regionale) dagbladen betreft kan het beste aldus worden aangegeven: krantenbedrijven worden een algemene informatie-verschaffende industrie. Die informatie komt langs verschillende kanalen tot de consument. Bijvoorbeeld:

1. GEDRUKTE KRANT. Eenmaal in de vierentwintig uur wordt een gedrukte samenvatting van de belangrijkste informatie geleverd, voorzien van achtergrondverhalen en commentaren. Deze vorm is identiek aan de huidige krant.
2. GESPECIALISEERDE SECTIES. De gedrukte voorlichting zal in meer varianten beschikbaar zijn, een hoofdkrant met daarnaast (afzonderlijk verkrijgbare) secties, gericht op diverse onderwerpen en gericht op regionale verspreiding. Deze "tailored newspaper" komt neer op één hoofdkrant plus een reeks edities gericht op a. de regionale lezer en b. de lezer met een gerichte belangstelling op bepaalde onderwerpen.
3. TELESERVICE. De lezer kan het nieuws van zijn krant oproepen via zijn telefoon op het scherm (*Viewdata*). Aan de hand van coderingen in zijn krant kan hij de laatste ontwikkelingen van een bepaald nieuwsfeit op zijn tv-scherm krijgen. De databank van zijn eigen krant laat echter ook de mogelijkheid toe om informatie van andere bladen op te roepen. Denkbaar is dat de nieuwsdienst van zijn eigen krant gratis is - hij staat daar immers als abonnee geregistreerd - maar dat de informatie van andere kranten moet worden betaald (via zijn telefoonrekening).
4. FACSIMILE-KRANT. De krant - of althans een bepaalde vorm daarvan - kan bij de abonnee langs elektronische weg worden afgeleverd via een facsimile-apparaat. In Japan heeft men daar al redelijke ervaringen mee opgedaan, onder meer in het thans afgesloten proefproject in de voorstad Tama bij Tokio. Dit project bestond uit elf onderdelen (pay-television, flash information service, broadcast and response service etc) en één daarvan was de 'facsimile newspaper service'. Via deze dienst worden redactiepagina's van kranten naar de lezer overgeseind. Bij een bezoek aan dit experiment heb ik mij wel afgevraagd of in Tama niet teveel vanuit het verleden werd gedacht: er werden namelijk pagina's van gedrukte kranten overgeseind. Het lijkt mij noodzakelijk na te gaan of er niet een eigen vorm van facsimile-krant moet worden ontworpen, d.w.z. een formaat en lay-out aangepast aan mogelijkheden en beperkingen van deze overdracht. In ieder

geval is duidelijk dat de toekomst een beter distributie-systeem van kranten vraagt en dat daarbij vanzelfsprekend aan elektronische transmissie wordt gedacht.

Het behoeft geen nader betoog dat de hierboven geschetste mogelijkheden in de praktijk elkaar wezenlijk zullen beïnvloeden. Waarom bijvoorbeeld in de gedrukte krant allerlei rubrieken op te nemen - ik denk met name aan service-rubrieken als agenda, doktersdiensten etc - wanneer dat makkelijker, sneller en actueler per scherm kan worden verstrekt? Datzelfde geldt wellicht eveneens voor een deel van de commerciële voorlichting: bepaalde advertentie-vormen (classifieds) kunnen ook in een databank-systeem worden ingevoerd.

– VERVAGENDE GRENZEN –

Deze nieuwe ontwikkelingen duiden er voorts op dat op bepaalde terreinen de grenzen tussen omroep en gedrukte media gaan vervagen. De moderne elektronica maakt het de omroepen mogelijk zich ook met grafische boodschappen bezig te houden: *Teletekst* is daar een voorbeeld van. Terecht spreekt men bij de BBC over *Ceefax* - de Britse vorm van *Teletekst* - als over "printed radio". Het merkwaardige echter is dat de huidige Nederlandse wetgeving de kranten verhindert zich met radio- en tv-programma's bezig te houden, terwijl het omgekeerd de zendgemachtigden wel mogelijk maakt om via het scherm een grafische nieuwsvoorziening tot stand te brengen. Wanneer bovendien aan het televisietoestel een printer wordt gekoppeld - het prototype is al ontwikkeld - is er in feite een huisdrukkerij ontstaan, die wordt bediend door de omroepen en die een "electronische krant" levert.

De scheiding der machten tussen omroep en pers is in dit land weliswaar een heilig gegeven, maar het ziet er toch naar uit dat daarover een principiële discussie noodzakelijk wordt. Het gaat op een eenzijdige scheiding lijken: de omroepen hebben wel toegang tot het draadloos overgeseinde (gedrukte) woord, tot de - wat men zou kunnen noemen "electronische krant" - terwijl de dagbladen dit gebied voor hen afgesloten zien; een afsluiting die is gebaseerd op beleidsoverwegingen uit het verleden, die geen geldigheid meer hebben. In de toekomst zou het bijvoorbeeld denkbaar zijn enkele televisiekanalen uitsluitend voor *Teletekst* ter beschikking te stellen. Zou dat dan een exclusieve zaak voor de omroepen moeten wezen? Draadloze telefonie is dat toch ook niet? Trouwens, ook op grond van andere overwegingen moet de communicatiewetgeving worden doorgelicht. Ik wees er al op dat in feite de voornaamste basis van de omroepwetgeving de verdeling van de schaarste is, een element dat er in de toekomst echter heel anders kan gaan uitzien. De mogelijkheden voor een verdere verkabeling - daarbij ook denkend aan de glasfibrakabel - zullen ook in Nederland allerlei nieuwe ontwikkelingen op het gebied van radio- en tv reëel maken: kiestelevisie (de abonnee kiest zijn eigen programma uit een reeks die in een centrale zijn opgeslagen), regionale-, lokale-, ja zelfs wijktelevisie etc. Wellicht is voor deze sectoren eenzelfde ontwikkeling te verwachten als bij de kranten na de tweede wereldoorlog, toen de regionale bladen een

groter deel van de markt veroverden ten koste van de landelijke en levensbeschouwelijke bladen. Het zou wel eens kunnen zijn dat de nationale omroepen in de toekomst sterk aan belang gaan inboeten. Bij dit alles moet ten slotte nog worden overwogen dat nieuwe vormen van communicatie niet alleen kranten en de omroepen aangaan, maar dat het aantal belanghebbenden in andere sectoren aanzienlijk groter: onderwijs bijvoorbeeld en het bibliotheekwezen. Er zal dan ook niet aan te ontkomen zijn om de huidige wetgeving (Telegraaf- en Telefoonwet plus de Omroepwet) eens grondig door te nemen: er dient een geheel nieuwe communicatiewet tot stand te komen.

– BESLUIT –

De geschiedenis van de krant als modern communicatie-medium is een boeiend verhaal. Het is het verhaal van mensen, die de kracht van het vrije woord beseften en dat woord wensten te verspreiden door middel van de drukpers. Aanvankelijk ging het om ambachtelijke, vaak intellectueel geschoolde drukkers, voorvechters van het vrije woord. In de negentiende eeuw werd het maken van kranten een professionele bezigheid van journalisten, die de redactionele taak van de uitgevers-drukkers overnamen. In die tijd ook begon de dagbladpers zijn plaats in te nemen in het geheel van de parlementaire democratie. Maar altijd weer is er in deze fascinerende historie sprake van wisselwerking met nieuwe technieken en uitvindingen, een wisselwerking tussen krant en samenleving.

In deze wisselwerking ontwikkelde zich na de tweede wereldoorlog het type moderne regionale krant, het "regionaal gespecialiseerde dagblad" en daarmee werd een nieuw hoofdstuk in de Nederlandse persgeschiedenis geschreven. Op dit ogenblik tekenen zich nieuwe patronen en nieuwe mogelijkheden af. Ik heb ze in dit betoog slechts schematisch aangegeven: niemand weet of ze werkelijkheid zullen worden. Voor een groot deel is de toekomst van de media afhankelijk van de ontwikkelingen binnen de samenleving: de consumenten zelf zullen mede de richting van de toekomst der media bepalen. Ook hier geldt: "Uit het zwijgen en het zeggén der media leert men de geest des volks kennen".

Geraadpleegde literatuur:

- Abrahams, H. P., *De pers in Zeeland*, Den Haag, 1912.
Hemels, J., *Het dagbladzegel in de rariteitenkamer*, Rotterdam-Den Haag, 1969.
Oltheten, Th. H., *Druktechniek*, Amsterdam, 1970.
Ritter jr. P. H., *De donkere poort (1914-1918)*, Den Haag, 1931.
Schneider, M., *De Nederlandse krant*, Amsterdam, 1969.
Stappers, J. G., Selectiviteit van de communicator, in: *Selectiviteit in de massacommunicatie, opstellen aangeboden aan prof. mr. dr. M. Rooij*, Deventer, 1971.

OVERHEIDSHULP AAN DE PERS IN BELGIE *

– INLEIDING –

Zoals in vele Noord- en Westeuropese landen wordt ook in België de pers sinds vele decennia door de overheid gesteund. De diverse vormen die deze overheidshulp aanneemt, komen in vele Staten voor: vermindering van de posttarieven en de tarieven voor postabonnementen; verminderde tarieven voor aansluiting van abonnementen op en gesprekken en boodschappen via telefoon en telegrafie; verminderde tarieven voor vervoer van dagbladen en tijdschriften door de Nationale Maatschappij van de Belgische Spoorwegen; B.T.W.-tarief Nul voor levering en invoer van dagbladen en periodieke publikaties, enz. De minder-inkomsten die dit alles voor het Rijk meebrengt, worden in een Commissieverslag van de Belgische Senaat op zowat 3.900 miljoen BF. (\pm 260 miljoen gulden) geschat voor de jaren 1971-1973. Men schijnt te mogen aannemen, dat ze voor 1978 ruim de 5 miljard BF. (330 miljoen gulden) overschrijden. Hoewel niet berekend werd, welk percentage van deze som door de dagbladen wordt veroorzaakt, lijkt twee-derden tot drie-vierden een redelijke schatting.

Gedurende vele jaren nam iedereen, en blijkbaar in de eerste plaats de betrokkenen zelf, vrede met deze in de literatuur algemeen als "onrechtstreeks" betitelde steunregeling. Tijdens de late jaren zestig kwam men echter in toenemende mate tot het inzicht dat deze onrechtstreekse maatregelen betrekkelijk voordeliger uitvallen voor grote krantenondernemingen c.q. -titels dan voor kleine, en dat ze niet in staat bleken te zijn om de voortschrijdende persconcentratie af te remmen. Men ging dan ook uitzien naar andere vormen van overheidshulp en meer bepaald naar maatregelen die de verdwijning of het zelfstandigheidsverlies van bescheiden kranten zouden verhinderen.

– DE INVOERING VAN RECHTSTREEKSE OVERHEIDSSTEUN –

De beslissing om naar rechtstreekse overheidssteun over te stappen werd in België voornamelijk door drie factoren in de hand gewerkt. In de eerste plaats waren er de beslissingen van de meeste dagbladondernemingen om samen te gaan werken op het vlak van de advertentiewerving. Deze akkoorden werden tussen 1968 en 1970 gesloten en betroffen de meeste kranten, de socialistische uitgezonderd. Later sloten ook de laatstgenoemde bladen aan, maar de aanvankelijke houding van hun "burgerlijke" en christen-demokratische collega's/concurrenten zetten heel wat kwaad bloed in socialistische kringen. De invoering van rechtstreekse overheidshulp werd, vervolgens, bespoedigd door buitenlandse, voornamelijk Scandinavische voorbeelden. Tenslotte kon tot de po-

* Deze bijdrage is in ruime mate gesteund op:

BOONE, L., *Krantenpluralisme en Informatiebeleid. Ontstaan, evolutie en toekomst van de overheidshulp aan de Pers en aan Belga*, Leuven, Centrum voor Communicatiewetenschappen, 1978, 292 blz.

litieke beslissing gemakkelijk worden gekomen door de deelneming van de *Belgische Socialistische Partij* aan en de sterke vertegenwoordigingen van de progressieve Christen-democraten in de regeringen tussen 1968 en 1973 en m.n. Eyskens-Cools I (Christelijk-Socialistisch: 1968-1971), Eyskens-Cools II (1972) en Leburton-Tindemans-De Clercq (Socialistisch-Christelijk-Liberaal: 1973).

Het regeerakkoord van het kabinet-Leburton (begin 1973) bevatte een vrij uitgebreide passus, waarin de rechtstreekse overheidshulp wordt aangekondigd: "Een moderne democratie kan niet op een juiste wijze werken zonder alle burgers een zo volledige en objectieve voorlichting als mogelijk te verstrekken. De geschreven pers, gedwongen het hoofd te bieden aan economische moeilijkheden, moet kunnen worden geholpen in navolging van wat in de meeste Europese landen gebeurt; de vrijheid van de informatie bepaalt mede de waarde van die democratie, waarvan zij één der betrouwbaarste pijlers is. Die tegemoetkoming ¹⁾ moet, onder ernstige en objectieve voorwaarden, het grootst mogelijke pluralisme in onze geschreven pers verzekeren, zonder politieke of economische discriminaties onder de dagbladen in het leven te roepen en met een absolute eerbiediging van hun onafhankelijkheid".

Ten behoeve van de rechtstreekse overheidssteun stelde de regering 100 miljoen BF. ter beschikking voor het tweede semester van 1973 en 200 miljoen voor 1974.

Reeds in de lente begon ze met raadplegingen-onderhandelingen met de *Belgische Vereniging van Dagbladuitgevers*. In juli 1973 ontving ze ook afvaardigingen van de *Algemene Belgische Persbond* en van de *Beroepsunie van de Belgische Pers*, de representatieve organisatie van de beroepsjournalisten.

– DE WET VAN 27 DECEMBER 1974 –

Op 30 november 1973 dienden premier Leburton en de Ministers van Nederlandse en Franse Cultuur bij het parlement een wetsontwerp in "betreffende de toekenning van een rechtstreekse tegemoetkoming aan de dagbladpers" ²⁾. De Memorie van Toelichting van het wetsontwerp stelt vooreerst dat: "Een vrije en volledige, objectieve en pluralistische voorlichting van alle burgers (. . .) een levensnoodzaak (is) voor de democratie". Deze voorlichting vereist een: "bestendige dialoog die in een moderne democratie over alle domeinen van het overheidsbeleid moet kunnen gevoerd worden tussen de verschillende opinie- en belangengroepen".

De verscheidenheid van de dialoog en dus de vrijheid van informatie lopen gevaar, meer bepaald in de sector van de geschreven pers. Op de dagbladpers wegen immers " . . de behoefte aan herhaalde belangrijke investeringen onder druk van de snelle technische vernieuwingen, evenals de toenemende loonlast en de stijgende algemene kosten". Daardoor zijn nog slechts " . . de grootste en meest kapitaalcrachtige krantenuitgeverijen (. . .) in staat aan de veelvormige informatiebehoefte van de lezers te voldoen".

Daar de dagbladen "worden verkocht tegen een prijs die lager ligt dan de kostprijs" en de reclame het deficit moet aanvullen, worden kranten in hun

bestaan bedreigd die " . . . wegens hun oriëntatie, hun publiek of hun beperkte oplage niet voldoende publiciteit kunnen verwerven". Derhalve is het gevaar voor" . . . verarming van de opinieverscheidenheid (. . .) reëel en acuut".

Zoals de meeste Europese landen, verleent België aan de dagbladpers een ruime onrechtstreekse steun. Maar: "elke vorm van tegemoetkoming op onrechtstreekse wijze komt in overwegende mate ten goede aan kranten met een grote oplage die over voldoende eigen middelen beschikken voor nieuwe investeringen. Vermits vooral de dagbladen met kleinere of gemiddelde oplage in hun bestaan worden bedreigd, moeten, zoals in de meeste Europese landen gebeurt, andere vormen van hulp aan de pers worden voorzien".

Want in de hedendaagse democratie is het niet meer voldoende om " . . . rechten en vrijheden toe te kennen, maar men (moet) ook de gepaste middelen verschaffen en waarborgen, om die rechten en vrijheden te kunnen verwezenlijken".

De Memorie bevat, tenslotte, een aantal passages, over de voorwaarden waaraan de rechtstreekse overheidshulp moet voldoen. Een grote omzichtigheid is geboden omdat die overheidshulp "rechtstreeks te maken heeft met de constitutionele vrijheid van de drukpers". De voorgenomen hulp moet derhalve plaatsvinden "in ernstige en objectieve voorwaarden die het grootst mogelijke pluralisme in de geschreven pers verzekeren, zonder politieke of economische discriminatie onder de dagbladen in het leven te roepen en met een absolute eerbiediging van hun onafhankelijkheid".

Daartoe moeten, volgens de regering, drie voorwaarden worden vervuld. Voor eerst "dat de betrokken milieu's zelf instemmen met deze overheidssteun". Vervolgens "dat de wetgevende macht hierbij haar verantwoordelijkheid opneemt, en de beginselen van deze hulp aan de dagbladpers vastlegt in een wet". En tenslotte dat in de wet de nodige soepelheid wordt ingebouwd, omdat het" . . . in een evoluerende maatschappij niet in de bedoeling (kan) liggen het huidige patroon van de geschreven pers onveranderlijk vast te leggen door een al te rigide omschrijving van de wijze waarop de kredieten voor de tegemoetkoming aan de dagbladpers zullen aangewend worden".

Ondertussen - meer bepaald medio september 1973 - hadden de uitgevers aan premier Leburton hun advies uitgebracht m.b.t. de preciese verdeling van het globale bedrag van de overheidssteun. In haar Memorandum betoogt de B.V.D.U. "met voldoening" nota te nemen van de belofte dat de onrechtstreekse steunmaatregelen zullen worden behouden. Verder wordt aangedrongen "opdat het status-quo zou behouden blijven voor wat betreft de posttarieven die de algemene informatie pers belasten".

De B.V.D.U. "neemt akte" van de wil van de regering om nieuwe steunmaatregelen uit te vaardigen. Dan volgt, de *compensatiestelling*: "De B.V.D.U. is van oordeel dat de uitbreiding van de B.R.T./R.T.B., ingevolge de steeds toeneemende middelen die haar ter beschikking worden gesteld, de door de Staat gewilde monopoliepositie die zij bekleedt en de exclusiviteit waarvan zij tijdens de weekends en tijdens de feestdagen geniet voor het verspreiden van de informatie buitengewone zware nadelen berokkenen aan de Geschreven Pers en deze de voornaamste redenen uitmaken voor de verzware van haar economische moeilijkheden".

Anderzijds doet de B.V.D.U. opmerken dat de Geschreven Pers op doorlopende wijze in ruime mate diensten aan de Staat bewijst onder meer ten voordele van 'nationale campagnes van openbaar belang of openbaar nut' zonder dat zij daarvoor vergoed wordt, wat niet het geval is met de andere media.

Bijgevolg oordeelt de B.V.D.U. dat de aanvullende maatregelen waartoe door de regering beslist wordt als compensatie moeten worden beschouwd'.

Met het oog op de compensatiestelling, en op de 'solidariteit tussen haar leden' stelt de B.V.D.U. voor dat de 200 miljoen en de 100 miljoen van 1973 als volgt zouden worden verdeeld:

"75% (. . .) op forfaitaire uniforme wijze, ten titel van compensatie (. . .) onder alle ondernemingen (. . .) en (. . .) de overblijvende 25% onder de ondernemingen op basis van de (. . .) tarieven, ter financiering van publiciteit voor 'nationale campagnes van algemeen belang of openbaar nut', waardoor een gelijkwaardige plaatsruimte bij al de betreffende bladen voorbehouden wordt". Het ontwerp van wet werd besproken in de bevoegde Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die haar verslag uitbracht op 19 december 1973. Reeds op 16 januari 1974 diende de regering een aantal amendementen in op haar eigen ontwerp. Het Kabinet stelde o.m. voor om de oorspronkelijke titel van het ontwerp ("betreffende de toekenning van een rechtstreekse tegemoetkoming aan de dagbladpers") te herschrijven als "Wetsontwerp tot toekenning van een compensatiekrediet aan de dagbladpers". Dit initiatief gekeurde kenmerkend op aanvraag van de uitgeversorganisatie. Als verrechtvaardiging voerde Premier Leburton immers aan: "Nadat het ontwerp was neergelegd en erover verslag werd uitgebracht zijn een aantal opmerkingen gemaakt, o.m. sinds het verslag (van de Kamercommissie, L.B.), werd gepubliceerd. Sommige personen die bijzonder nauw bij de zaak betrokken zijn, hebben een wijziging van de titel en van de tekst voorgesteld. Dit feit is voldoende belangrijk, opdat de regering er aandacht aan zou besteden en de amendementen indienen om te pogen aan de uitgedrukte wensen tegemoet te komen". En verder: "Het gebruik maken van de term 'compensatie' doet beter uitkomen dat de moeilijkheden die de dagbladpers ondervindt, niet voortvloeien uit haar eigen verantwoordelijkheid en dat de toekenning van de tegemoetkoming een erkenning inhoudt van de door de pers aan het nationaal belang bewezen diensten".

Op dit ogenblik is het definitieve bewijs geleverd dat de regering de "betrokken milieu's" die ze, luidens haar Memorie van Toelichting, bij de regeling van de overheidssteun zou betrekken, tot de B.V.D.U. had gereduceerd. Precies op dezelfde dag waarop Premier Leburton de boven besproken amendementen indiende, reageerde de in feite buiten de discussie gesloten B.U.B.P., de representatieve organisatie van de Beroepsjournalisten, scherp op deze situatie. Het Bestuurscomité van de Vereniging bekloeg er zich over dat het "sedert 31 juli 1973, dag waarop het op uitnodiging van de eerste minister zijn standpunt bekendmaakte ten overstaan van een regeringscomité van acht ministers, uit de verdere besprekingen gesloten werd, ondanks terzake gedane beloften. Het stelt vast dat de leden van de parlementscommissie, die het regeringsontwerp hebben behandeld, door de regering niet eens in het bezit gesteld werden van het dossier van de Beroepsunie (. . .). Het bestuurscomité is van oordeel, dat

de wijze waarop de regering geld van de gemeenschap wil besteden aan hulp aan persbedrijven op generlei wijze tegemoetkomt aan de zorg voor het in stand houden van een onafhankelijke dagbladpers en een democratische informatie, waar het volgens de regeringsverklaring om te doen is. Het bestuurscomité van de *Beroepsunie van de Belgische Pers* verwerpt het regeringsontwerp als ondoelmatig en gevaarlijk".

Weinige dagen later kwam de regering-Leburton ten val, en werd, na verkiezingen, opgevolgd door het christen-democratische-liberale kabinet Tindemans-De Clercq, meestal Tindemans I genoemd.

De nieuwe ploeg nam het wetsontwerp-Leburton over³⁾, maar wijzigde de draagkracht ervan. In de eerste plaats kondigde de nieuwe Premier aan, dat de wet op de overheidssteun niet diende beschouwd als een automatische kaderwet, maar als een voorlopige regeling in afwachting, dat een definitief stelsel kan worden geformuleerd. Vervolgens werd de titel gewijzigd in "wetsontwerp ter bevordering van de verscheidenheid in de opiniedagbladpers".

Na vrij uitvoerige debatten in Commissies en Openbare Vergaderingen werd de wet op de rechtstreekse overheidssteun aan de dagbladpers door een ruime meerderheid goedgekeurd. De integrale tekst luidt:

"Artikel 1. Het krediet voorzien voor rechtstreekse hulp aan de opiniepers op de begroting van de Diensten van de Eerste Minister van de begrotingsjaren 1973 en 1974, wordt verdeeld, onder de dagbladeenheden die erkend zijn bij in ministerraad overlegd koninklijk besluit genomen op gemotiveerd advies van de *Belgische Vereniging van de Dagbladuitgevers*⁴⁾ en volgens criteria en modaliteiten vastgesteld bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

Artikel 2. Komen alleen in aanmerking de dagbladeenheden die in België dagbladen uitgeven welke verschijnen op 1 januari van het jaar van de erkenning en sedert 1960 gedurende twaalf maanden zonder onderbreking zijn verschenen⁵⁾ en die zich ertoe verbinden het dagblad gedurende het hele jaar uit te geven. Deze dagbladen moeten hoofdzakelijk in België worden verspreid en worden verkocht tegen een prijs die is vastgesteld overeenkomstig de hierbij gebruikelijke procedure.

Artikel 3. Als dagbladeenheid kan erkend worden het dagblad of de ketting van verschillende dagbladtitels die eigendom zijn van één natuurlijke of rechtspersoon.

Kunnen niet als afzonderlijke dagbladeenheid erkend worden verscheidene dagbladen of kettingen van titels van dagbladen die voor meer dan de helft van de aandelen eigendom zijn van één natuurlijke of één rechtspersoon, behalve indien deze kan aantonen dat elke van deze dagbladen of kettingen van titels van dagbladen een zelfstandige en technische⁶⁾ eenheid uitmaken".

– DE CONCRETE TOEPASSING –

Zoals in de wet was voorzien, verscheen kort nadien een koninklijk besluit van uitvoering.

"Artikel 1. Om te genieten van het voordeel van de wet van 27 december 1974

tot behoud van de verscheidenheid in de dagbladpers moet elke dagbladeenheid ten minste 250 dagen per jaar een editie van dezelfde dagbladtitel verzorgd hebben met een dagelijks gemiddelde van ten minste 7.500 verkochte exemplaren ⁷⁾. De berekening geschiedt volgens de oplage- en verspreidingscriteria van het *Centrum voor Informatie over de Media* (C.I.M.).

Artikel 2. Voor elk van de jaren 1973 en 1974 en voor elke dagbladeenheid moet de eigenaar, binnen de vijftien dagen na de bekendmaking van dit besluit in het *Belgisch Staatsblad*, bij de *Belgische Vereniging van de Dagbladuitgevers* een opgave indienen met vermelding van:

1. de dagbladtitel of -titels waarvoor de aanvraag geldt;
2. het dagelijks gemiddelde aantal verkochte exemplaren van elk dagblad;
3. zo de eigenaar een rechtspersoon is, de naam, voornaam en woonplaats van al de personen die gedurende het beschouwde jaar deel hebben uitgemaakt van de raad van beheer;
4. de naam, voornaam, functie en woonplaats van de verantwoordelijke uitgever;
5. het adres van de technische eenheid waar de uitwerking, tot en met het drukken, van het dagblad geschiedt;
6. de rekening waarop de storting kan worden gedaan.

Artikel 3. Voor elke dagbladeenheid die de aanvraag doet wordt een waardecijfer toegekend.

Het waardecijfer bedraagt 3:

- a) voor de dagbladen die meer dan 300 dagen per jaar een morgeneditie hebben verzorgd op voorwaarde dat het dagblad een zelfstandige redactionele en technische ⁸⁾ eenheid uitmaakt en geen financiële binding heeft met een andere dagbladeenheid;
- b) voor de dagbladeenheden bedoeld bij het tweede lid van artikel 3 van de bovenvermelde wet van 27 december 1974 die slechts één toelage vragen voor alle dagbladtitels.

Het waardecijfer is 2 voor het dagblad dat meer dan 300 dagen per jaar een editie heeft verzorgd op voorwaarde dat het dagblad een zelfstandige redactionele en technische eenheid uitmaakt doch ongeacht de eventuele financiële binding met een ander blad.

Het waardecijfer bedraagt 1 in de andere gevallen.

Artikel 4. Voor de duitstalige opiniedagbladpers welke gebeurlijk onder toepassing valt van dit besluit, wordt een bedrag voorbehouden van 4 miljoen frank voor het jaar 1973 en van 7 miljoen frank voor het jaar 1974.

Artikel 5. Na eventuele aftrek van het bedrag vermeld in artikel 4 wordt het resterend krediet verdeeld voor de helft onder de nederlandsstalige bladen en voor de andere helft onder de franstalige bladen.

Het gedeelte van deze helft, dat aan elke dagbladeenheid toekomt is mathematisch evenredig aan de grootte van het waardecijfer ervan in verhouding tot de som van de waardecijfers die aan alle dagbladeenheden van hetzelfde taalregime worden toegekend".

Uit deze teksten blijkt dat de regering het advies van de B.V.D.U. m.b.t. de verdeling van de overheidssteun slechts gedeeltelijk heeft gevolgd. In de eerste

plaats werden niet, zoals door de uitgevers, alle dagbladeenheden, onafgezien van hun taalregime, op een rijtje gezet. De regering kende 4% c.q. 3,5% van het totale krediet toe aan de enige duitstalige titel, en verdeelde de resterende 96, c.q. 143 miljoen in twee gelijke delen voor de franstalige en voor de nederlandsstalige kranten. Dit had, c.q. heeft o.m. voor gevolg dat een franstalige dagbladeenheid-met-het-waardecijfer 3 voor 1975 8.772.726 BF. ontving en een vergelijkbare nederlandsstalige dagbladeenheid 13.159.091 BF. Vervolgens opteerde de regering voor een bijna forfaitaire verdeling, althans binnen de categorieën met hetzelfde waardecijfer. Op deze manier wees ze impliciet het verzoek van de uitgevers van de hand, om 25% van het globale krediet te beschouwen als bestemd voor "nationale campagnes van algemeen belang of openbaar nut".

De zonet geschetste regeling werd verlengd in 1975 en 1976 evenals, lichtjes gewijzigd ⁹⁾ in 1977.

In 1978 werd de versie-1977 van de wet verlengd. Op 1 november 1978 was het Koninklijk Besluit van toepassing nog niet verschenen.

– KRITIEK OP HET BELGISCHE STELSEL –

Sinds 1973 is het Belgische stelsel van rechtstreekse overheidssteun aan de pers binnen en buiten het parlement voorwerp van soms scherpe kritiek.

In de eerste plaats wordt, terecht, opgemerkt dat België wellicht het enige land is in Noord- en West-Europa waar tot directe overheidshulp werd besloten zonder dat daaraan enige voorstudie te pas kwam. Tijdens de onderhandelingen die de vorming van de regering-Leburton voorafgingen, kwam plots het onderwerp ter sprake en werden 100 miljoen en 200 miljoen BF. uitgetrokken op de begrotingen voor respectievelijk 1973 en 1974.

Het geïmproviseerde karakter van de hele opzet blijkt, verder, uit de slordige terminologie van de wettelijke teksten. Een toppunt werd bereikt rond de term "opiniondagbladers" die in de titel van de definitieve versie van de wet voorkomt. Zoals men kon verwachten bleken parlement noch regering in staat om een aanvaardbare theoretische, laat staat bevredigende operationele definitie te formuleren. Het Kabinet en de Kamer stelden zich dan ook tevreden met een boutade van Premier Tindemans: "Ik weet dat het zeer moeilijk is een duidelijke definitie te geven van de opiniepers. Wanneer ik over dat probleem hoor spreken moet ik altijd denken aan het Engelse verhaaltje dat zegt: het is niet mogelijk een definitie te geven van een olifant; maar als men er een ontmoet, is men zeker voor welk dier men staat. Ik meen dat dit ook het geval is voor de opiniepers".

Een derde reeks kritieken kwam los op het reeds aangestipte feit, dat de opeenvolgende regeringen slechts het advies inwonen, c.q. inwinnen van de uitgevers alleen. M.n. tegen de uitsluiting van de *Beroepsunie van de Belgische Pers* rees vanaf het begin verzet in het parlement. Eveneens vanaf de aanvang beloofde premier Tindemans dat "de persverenigingen en de beroepsverenigingen van journalisten zullen worden geraadpleegd bij de voorbereiding van een definitieve regeling". De belofte van deze regeling viert weldra haar eerste lustrum, en is nog niet in zicht.

Op de vierde plaats zette de verdeelsleutel zelf veel kwaad bloed. Vooral het feit dat ook welvarende krantenbedrijven worden gesteund, viel bij een aantal parlementsleden in slechte aarde. Een socialistisch kamerlid liet de Eerste Minister terecht opmerken: "wanneer om het even welk bedrijf in moeilijkheden verkeert en de regering beslist het te helpen, geloof ik niet dat ook subsidies worden uitgedeeld aan bedrijven van dezelfde sector die zich in een welvarende situatie bevinden.

Welnu, in het systeem dat ons wordt voorgesteld, bespreekt men met subsidies kapitalistische bedrijven die op het einde van het jaar voortreffelijke winsten boeken".

Tenslotte werden bezwaren geformuleerd tegen de afwezigheid van elke vorm van controle op de besteding, door de krantenbedrijven, van de ontvangen kredieten. Deze kritiek werd op een krasse maar niet onpertinente wijze geformuleerd door de christen-demokratische senator, dhr. A. Vlerick ¹⁰⁾: "Somme kranten hebben bijvoorbeeld reisagentschappen of exploiteren een uitgeverij of een boekhandel, of houden zich bezig met immobiliënoperaties in het binnenland en zelfs in het buitenland. Al deze werkzaamheden worden gedekt door een dergelijke wet. Hier worden zomaar 200 miljoen (. . .) toegekend aan ondernemingen, waarvan de vertegenwoordiger van de Eerste Minister bekent dat ze heel wat andere dingen doen dan opiniebladen verspreiden. Welke controle hebben we daarop? Waartoe dient dat geld? Dient het misschien om de verliezen te dekken die zij bij immobiliënoperaties of bij de uitbating van reisagentschappen hebben geleden?"

– TOEKOMSTIGE EVOLUTIE –

Zoals reeds aangestipt belooft de heer Tindemans sinds 1974 een definitieve - en betere - wet op de rechtstreekse overheidssteun aan de pers. Bovendien kondigde de premier herhaaldelijk aan, dat de regering met dank elk parlementair initiatief zou begroeten.

Blijkbaar hierdoor aangespoord, diende volksvertegenwoordiger J. Van Elewyck in juni 1977 een wetsvoorstel in. Hij is socialistisch kamerlid voor het arrondissement Antwerpen en jarenlang redacteur bij het socialistisch Antwerps dagblad *Volksgazet*. Bovendien was hij herhaaldelijk verslaggever geweest van de regeringsontwerpen inzake perssteun in de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Door zijn wetsvoorstel wou de heer Van Elewyck de globale kredieten voor de rechtstreekse overheidssteun aan de pers aanzienlijk verhogen, en wel tot 1,2 à 1,5 miljard BF.

Die begroting zou zijn samengesteld uit de huidige dotatie aangepast aan de index van de kleinhandelsprijzen ($\pm 260.000.000$ BF.), één opdecim op de radio- en televisietaksen (toen ± 700 miljoen, nu ± 900 miljoen BF), en een belasting van 2% op alle handelsreclame in België (± 210 à 230 miljoen).

Van deze som wou de bewindsman maximim 3% toekennen aan het agentschap *BELGA* en 1% aan het enige duitstalige dagblad. De resterende som zou in twee gelijke delen worden opgesplitst, ten behoeve van respectievelijk de nederlandstalige en franstalige dagbladen. Binnen elke cultuurge-

meenschap zou de helft van de begroting bijna forfaitair worden toegekend, d.w.z. ongeveer zoals dit sinds 1974 gebeurt. De overige helft zou selectief worden verdeeld en meer bepaald rechtstreeks evenredig tot het aantal tewerkgestelde beroepsjournalisten en omgekeerd evenredig tot de reclame-inkomsten. Bij de concrete verdeling van de overheidssteun zou de regering het verplicht advies moeten inwinnen van de Raad van Beheer van het *Fonds tot behoud van de verscheidenheid in de opiniedagbladpers*. Dit Fonds zou worden ondergebracht op de afzonderlijke sectie van de begroting van de Diensten van de Eerste Minister en geen rechtspersoonlijkheid krijgen. De Raad van Beheer van het Fonds bestaat uit:

- een voorzitter door de Koning aan te wijzen onder de magistraten van de hoven van Beroep van het Rijk;
- de nationale voorzitter van de *Algemene Belgische Persbond*;
- acht leden aan te wijzen door de *Cultuurraad van de Nederlandse Cultuurgemeenschap*;
- acht leden aan te wijzen door de *Conseil Culturel pour la Communauté culturelle française*;
- zes leden aan te wijzen door de representatieve organisaties van de pers-bedrijven¹¹⁾;
- zes leden aan te wijzen door de representatieve werknemersorganisaties.

Toen dit wetsvoorstel net ingediend was, leek het een ernstige kans te maken om - wellicht lichtjes geamendeerd - goedgekeurd te worden. De heer Van Elewyck was er immers in geslaagd om mede-ondertekenaars te vinden bij collega's uit de rangen van de franstalige socialisten, de nederlandstalige en franstalige christen-demokraten en het franstalige Brusselse F.D.F. Zowat anderhalf jaar later schijnt dit gunstige gesternte vrijwel volledig verdwenen. De redenen van deze ommekeer zijn tot nog toe niet bestudeerd. Wel kan men vermoeden, dat de forse verhoging van het globale krediet, de herkomst van de gelden en de soms harde kritiek vanuit de rangen van de beroepsjournalisten, hieraan niet vreemd zijn geweest.

Sinds haar ontstaan heeft de regering-Tindemans II ter zake tegenstrijdige verklaringen afgelegd: in 1977 stelde vice-premier Hurez een definitief ontwerp in het vooruitzicht, maar in juli 1978 gaf premier Tindemans toe dat vooralsnog "geen politieke meerderheid" kon gevonden worden voor "een nieuwe regeling".

Het is op dit ogenblik niet duidelijk welke de impact kan en zal zijn van de recente regeringscrisis, van de komende parlamentsverkiezingen en van de vorming van een nieuw kabinet, op de evolutie van dit dossier. Toch kan men vermoeden, dat een toekomstige regeling vier (nieuwe) wegen zal inslaan:

- 1) **De communautarisering.** Na de grondwetherziening van 1970 werd een belangrijk gedeelte van de materies die tot het mediabeleid behoren, overgeheveld van het nationale parlement naar de *Cultuurraden*. Dit is o.m. het geval voor de bevoegdheden over de omroep, de filmpolitiek, de politiek m.b.t. de bibliotheken, enz. Het laat zich aanzien dat, precies om tot een samenhangend mediabeleid te kunnen komen, ook de bevoegdheid over de

perspolitiek naar de gemeenschappen zal worden getransfereerd. Eén van de mede-ondertekenaars van het wetsvoorstel-Van Elewyck, de heer Coens (C.V.P.) heeft zeer onlangs bij de *Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap* een voorstel tot resolutie ingediend, om de problematiek van de rechtstreekse overheidssteun aan de pers te laten bestuderen. Gezien de nakende ontbinding van de Wetgevende Kamers (en derhalve ook van de Cultuurraden), is het zeer de vraag of deze resolutie tijdens deze legislatuur nog besproken zal worden. Toch lijkt een politieke meerderheid aanwezig, om de bevoegheid over de perssteun naar de Gemeenschappen over te hevelen.

- 2) **Een grotere selectiviteit bij de verdeling van de steunkredieten.** Zoals reeds aangestipt, wordt aan de huidige regeling scherp de bijna forfaitaire verdeling van de overheidskredieten verweten. Het wetsvoorstel-Van Elewyck betekende reeds een eerste poging om tot een meer selectieve spreiding te komen. Intussen is, sinds een tweetal jaren, ook in de documenten van de B.V.D.U. een aanzienlijke evolutie terzake op te merken: de uitgevers stellen immers zelf een meer selectieve verdeling voor waarbij rekening zou gehouden worden met het aantal tewerkgestelde voltijdse beroepsjournalisten, de globale redactionele oppervlakte en de reclame-inkomsten. Verwacht mag worden, dat het Koninklijk Besluit van uitvoering voor 1978 reeds dit advies van de Uitgeversvereniging zal overnemen.
- 3) **Overheidssteun voor weekbladen.** Het verlenen van rechtstreekse overheidssteun aan weekbladen is voorsnog niet mogelijk, aangezien de in 1974, 1975, 1976, 1977 en 1978 goedgekeurde wetteksten de kredieten uitdrukkelijk voorbestemd aan "opiniondagbladen". Uit een recente nota van de Diensten van de Eerste Minister ten behoeve van het Kernkabinet kan echter worden afgeleid, dat althans de regering-Tindemans II niet langer afwijzend stond tegenover de uitbreiding van de steunmaatregelen tot de weekbladen of althans tot sommige niet nader gedefinieerde categorieën van weekbladen.
- 4) **Overheidssteun voor het agentschap BELGA.** Het agentschap *Belga*, waarvan de meerderheid der aandelen in handen is van de kranten-eenheden, kampt sinds een aantal jaren met toenemende financiële moeilijkheden. Geregeld gaan dan ook stemmen op, om aan *BELGA* overheidssteun te verlenen, hetzij via een afzonderlijke wet, hetzij binnen het kader van de bestaande wetgeving inzake overheidssteun aan de "opiniondagbladpers". De kans schijnt reëel, dat die steun - die ook reeds in het wetsvoorstel-Van Elewyck was voorzien - er komen zal. Het reeds vernoemde K.B. van uitvoering voor 1978 voorziet reeds een apart krediet voor het nationale Agentschap.

Noten:

1. In de Franse versie is er sprake van "aide" (hulp).
2. De Franse titel luidde "Projet relatif à l'octroi d'une aide directe à la presse quotidienne" en bevat dus uitdrukkelijk de term *hulp* ("aide")

3. "onthief het van verval".
4. De zinsnede "op gemotiveerd advies van de *Belgische Vereniging van de Dagbladuitgevers*" betekent de (voorlopig) definitieve institutionalisering van de preferentiële dialoog tussen regering en B.V.D.U. en dus meteen de buitensluiting van andere geledingen uit de betrokken milieu's" zoals de B.U.B.P., de algemene Belgische Persbond, de vakbonden enz.
5. In het aanvankelijke wetsontwerp Leburton-Falize-Chabert werd voorzien dat alleen die dagbladen voor steun in aanmerking konden komen die "op het ogenblik van de erkenning sedert tenminste twaalf volle maanden zonder onderbreking verschenen zijn". Deze beschikking werd gewijzigd in "welke verschijnen op 1 januari van het jaar van de erkenning en sedert 1960 gedurende twaalf maanden zonder onderbreking zijn verschenen" om het enige Communistische dagblad (het franstalige *Le Drapeau Rouge*) vanaf 1974 van de steun te laten genieten.
6. Vanaf 1977 werd de zinsnede "en technische" (eenheid) geschrapt. Dit gebeurde onder druk van de Socialistische Ministers in de regering-Tindemans II en had o.m. tot gevolg dat de franstalige socialistische krant *Le Peuple* de hoogste subsidiëring terugkreeg welke ze had verloren in 1975 en 1976 omdat ze op de persen van een andere socialistische dagbladeenheid was gaan drukken.
7. Waarom precies het cijfer 7.500 werd uitgekozen, is nooit meegedeeld.
8. Cf. voetnoot 6.
9. Cf. voetnoot 6.
10. Dhr. Vlerick is hoogleraar in de Economie aan de Rijksuniversiteit te Gent, en was Ministerstaatssecretaris voor Vlaamse streekeconomie en Minister van Financiën. Bovendien zetelde hij lange jaren als beheerder in een belangrijke Vlaamse "dagbladeenheid".
11. In feite wordt de B.V.D.U. bedoeld.

COMMUNICATION IN A CHANGING WORLD – THE ROLE OF THE PRESS *

I have been asked to speak on 'Communication in a Changing World - the Role of the Press', and your Director suggested that I should "approach the question from a more national point of view than that of Mr. MacBride basing my statement on the United Kingdom's philosophy in this respect". Mr. MacBride speaks from great experience in international affairs and from the vantage point of his chairmanship of the International Commission for the Study of Communication Problems, set up by UNESCO in 1977, which is required to analyse "the totality of communication problems (. . .) globally" ¹⁾. He attaches high importance to these problems because he regards ²⁾ communication as

"a fundamental aspect of basic social, political, economic and cultural objectives of the world and of each of its national communities. It is essential, in the fight for human rights, for equality among individuals and between the sexes ³⁾, social groups, races and countries; it is a key factor for finding solutions to world problems like hunger, poverty, disarmament and peace. An introverted view of communication, as an isolated area and a narrow professional field ⁴⁾, would be of minimal assistance in finding solutions for the great global issues confronting mankind today . . . the communication process . . . is linked with problems of psychology, of sociology, of law, of ethics, of education, of linguistics, of semiology, of cybernetics, of culture, of the transfer of technology and . . . of national and international politics".

Many inquiries into 'communication problems' have been made in western countries in recent years, although I know of none which has shared Mr. MacBride's optimism about the many benefits that he expects to result from their solution. In the United Kingdom, there have been numerous unofficial studies, and broadcasting and the press have been investigated by no less than six bodies appointed by governments since 1947 ⁵⁾. Last year, major *Reports* were issued by a Committee on the Future of Broadcasting and by a Royal Commission on the Press.

Everybody agrees with De Tocqueville that "generally speaking the English (. . .) have great difficulty in getting hold of general and undefined ideas. They judge the facts perfectly well, but the tendency of events and their distant

* Inleiding gehouden tijdens het 31e congres van de internationale organisatie van dagbladuitgevers, de Fédération Internationale des Editeurs de Journaux et publications (FIEJ), dat van 23 tot 26 mei 1978 in 's-Gravenhage werd gehouden. Prof. McGregor was voorzitter van de Engelse Royal Commission on the Press die in juli 1977 haar eindrapport publiceerde.

consequences escape them" 6). Similarly, few doubt the truth of the assertion of Wilhelm Dibelius that "the Englishman has a penchant for the obvious, the prosaic, the practical and the useful" 7). Such conclusions are the commonplaces of other peoples' observations of my fellow countrymen, and I should therefore be foolhardy if I attempted to set before you a British philosophy of the press. Indeed, I do not think that we have one. Instead, I shall outline some of the main conclusions reached by our most recent Royal Commission on the Press, and I shall hope in this way to indicate prevalent British attitudes.

In Britain, Royal Commissions have been a main method of investigating national problems and important institutions. They are independent of government and of the interests which are the subject of the inquiry. In a characteristically British way, they possess neither power nor powers but they carry nevertheless great weight and authority. Even so, no one likes to be investigated, least of all those who spend their working lives investigating other people. So I must begin by attempting to answer the question: why has the British press been subjected to three Royal Commissions in the last thirty years? It is no answer - although true - to say that it is good for major institutions to be given an independent social audit from time to time. This may save them from continuing in the fool's paradise of believing that the respect and admiration they feel for themselves is shared by the public; and thus they are given the opportunity to remove grounds of criticism which, if not tackled voluntarily, may lead to external intervention. Certainly, enthusiasm for investigating the press is not an exclusively British preoccupation because it has been paralleled in most other democratic countries. Rather, it seems to me, to be the product of the insecurities and anxieties of politicians in free societies who have no choice but to make a virtue of their inability to master the power and ascendancy of the press and broadcasting over political and public life. Indeed, this inability is one of the hallmarks of a free society. Lord Jacobson, an English journalist and editor of great experience and repute, recently observed that

Relations between politicians and the Press have deteriorated, are deteriorating, and should on no account be allowed to improve.

A long line of English editors has acted in accordance with the spirit of Sydney Jacobson's maxim. Towards the end of the Victorian age, another great editor, Frederick Greenwood, thus wrote of the relations between governments and the press.

'. . . to suppose that in any country the influence of the press was ever a delight to the Government would be a complete mistake. It is a rival influence, often a conflicting influence, sometimes (as it has proved in our own country on various occasions) a commanding or destroying influence. Its natural basis is No respect of persons. Its business is criticism. Its natural sphere of operation lies between Government and people, with bearings upon both and a particular solicitude to please and benefit the latter. The Press is sometimes a nuisance to Ministers because it

preaches triumphantly from imperfect information; at other times because it discovers too much of the truth, and makes inconvenient exposures of neglect, error, fraudulent pretence, and false principle. How should it be loved by those who suffer from the operation?' 8)

Accordingly, the relations between politicians and the press and broadcasters in democracies are always uneasy, suspicious and fretful. All governments know that the national interest requires that they remain in power, and all oppositions are certain that the public good demand that they replace the government forthwith. Such ends are not achieved by sprinkling rose water over opponents. In a new and brilliant book, James Margach, sometime Political Correspondent of *The Sunday Times*, has analysed the relations between the last twelve British Prime Ministers and the press. Prime Ministers, he points out, may be in a job one day and out the next. And so, having pursued power and seized it

" . . . they proceed to use it and abuse it in order to dominate the Press in an apparently paranoid pursuance of survival. Each has his own style. Some are blatantly wooing and anxious to please, others play hard to get; a few are full of bluster, others ooze flattery. Both they all have the same repertoire: Royal Commissions, tribunals, threats of the Official Secrets Act and the might of the law, inquiries and writs galore or peerages and other honours in abundance. With two exceptions, my Downing Street dozen displayed a remarkable degree of ruthlessness . . . In the ceaseless power battles most, if not all, Prime Ministers subscribe to (. . .) the rule-of-thumb favoured by Lloyd George and Churchill, that 'what you can't square you squash, and what you can't squash you square' 9)'.

Nor is the press innocent of bad behaviour. In Mr. Margach's view, parts of the press have on occasion during the last thirty years indulged in "screaming irresponsibility (. . .) having so many prostitutes, pimps and sadists in its midst" 10). He cites a judicial inquiry which followed a "most unbridled series of attacks and smears" upon Mr. Harold Macmillan and his Ministers with a report on the conduct of Fleet Street

" . . . so devastating that not even a whimper of protest was heard in the land when two reporters were imprisoned for refusing to disclose their sources. The Radcliffe Tribunal reported that they had investigated over 250 separate newspaper reports linked with the Vassall affair and that there was not a word of truth in any of them . . ." 11).

And so one might continue . . . In this area, democracies must reckon with two facts of public life. First, some politicians, though paying lip service to the indispensability of a free press, would shackle and control it if they could. Second, a free society which expects responsible conduct from a free press must go on tolerating some - often shocking - irresponsibility as the price of liberty.

I hope that this preface to the main part of my speech may help to explain why British politicians, who are not in a position to silence, or determine the content of, press or broadcasting, use their power to subject them to the penalty ¹²⁾ of regular public inquisitions. I have also confessed my conviction that frequent exposure of the work and activities of communicators to lay assessment and criticism is essential both for their own protection against political interference and for the maintenance of public confidence in their integrity.

The terms of reference of the Royal Commission of which I had the honour to be Chairman were very wide and ranged from the economics of the industry to the editorial standards of newspapers and periodicals ¹³⁾. In our method of inquiry, we conformed to the stereotypes of the English in the descriptions of De Tocqueville and Dibelius. We preferred facts to abstract ideas. We did not construct a philosophy for ourselves but we did resolve at the outset to make no statement in our *Report* for which we could not adduce concrete evidence. Accordingly, we had to undertake a great deal of empirical research ¹⁴⁾, and we did our best to refrain from generalisations and conclusions which went beyond its findings. In particular, we declined to treat as evidence what people told us about their opinions of other people's opinions about the press. This procedure kept the Commission at work for three years and involved the fourteen members in formal meetings on more than a hundred days ¹⁵⁾. In my view, unless an inquiry of this nature observes the familiar rules of social research, its findings will be worthless. What we need most when considering 'communication in a changing world' is not more opinions but greater knowledge. No cause, however worthy, will be served by pretending that opinion is knowledge. Moreover, knowledge can be advanced only by asking answerable questions. I make this obvious point because I think that some of the questions which the UNESCO Commission regard as "key issues" fall into the category of the unanswerable. Even if people from different countries with conflicting ideologies could agree on "what is meant by the free and balanced flow of information" ¹⁶⁾, I doubt if the answer would shed much light on communication in the real world. I should find it easier and more useful to ask pragmatic questions of the order whether the newspaper proprietors, editors and journalists of Ruritania are punished if what they publish and write displeases their government, or what practical steps might be taken to reduce the present dependence of developing countries on western sources of news.

Our Royal Commission was very sensible of the denial of freedom of expression and communication which is the ordinary condition of many countries outside western Europe, North America and the Antipodes. Over much of the world, news and opinion are suppressed and deviant journalists persecuted in the interests of state policy and ideological conformity. We therefore made the preservation of the freedom of the British press our highest priority. Different people define the freedom of the press differently. Proprietors, editors, journalists, politicians, lawyers and ordinary citizens do not emphasize the same elements in the democratic right to freedom of expression. But everyone has to accept restrictions upon their rights which arise from the need to reconcile

claims that may often conflict. Citizens have a right to full and accurate information and to fair and responsible comment, and this has to be balanced against the claims both of national security and of individuals' safeguards for their privacy and reputation, except when these are over-ridden by the public interest. And it has to be remembered that the public interest does not reside in whatever the public happens to find interesting; the press must be careful not to perpetuate abuses and to call them freedom. Thus, freedom of the press cannot be absolute, there are boundaries to it and realistic discussion concerns where these boundaries should be drawn.

Newspapers and periodicals serve free societies in diverse ways. They inform their readers about the world and interpret it to them. They act both as watchdogs for citizens, by scrutinising concentrations of power, and as a means of communication among groups within the community, thus promoting social cohesion as well as social change. Of course, the press also seeks to entertain and we did not dismiss this aim as trivial, but it is the performance of the more serious functions which justifies the great importance which democracies attach to a free press. Against this background, we defined freedom of the press as that degree of freedom from restraint which is essential to enable proprietors, editors and journalists to advance the public interest by publishing the facts and opinions without which a democratic electorate cannot make responsible judgements.

I shall now illustrate what I regard as the British view of the press by explaining how, in the light of our definition of freedom of the press, the Royal Commission dealt with two of the main proposals for intervention in the press which we were asked to consider. The first relates to the economics of newspapers, the other to the means of ensuring that complaints against the press by citizens are treated in a manner and with an effect calculated to maintain public confidence.

Some parts of the press are more subject to financial than to other forms of restraint. It is true but unhelpful to point out that any citizen in Britain is as free to start a daily newspaper as to patronise the Ritz Hotel. So the first question we had to tackle was whether the present diversity of newspapers is sufficient to sustain a democracy. Might not the public interest require a wider spread of opinions and hence justify the removal or reduction of financial restraints upon supporting and launching newspapers through some form of subsidy going far beyond the £60 million which the industry received in 1975 by way of zero-rating for VAT? Much of the press is in no need of subsidies. The provincial press¹⁷⁾ is profitable. Indeed, the Commission made a detailed financial investigation which showed that, with the exception of morning papers, the provincial industry is rather more profitable than manufacturing industry in general. There are more than 4,300 periodicals, and hundreds of so-called 'alternative' publications. The number of titles increases steadily. Anxiety focuses on the highly competitive national newspapers¹⁸⁾ - and especially on the quality papers - because Britain is alone in the world in having so many newspapers which circulate throughout the country and make an indispensable contribution to maintaining the variety of its press. Our inquiries showed that in 1975, a very poor year, four national

dailies and six of the Sundays were in loss. No one can predict whether or how long the weaker can survive. The future course of costs of production is uncertain, and economies which might be derived from the new technology may be dissipated in labour disputes. In theory, when two or more papers compete, the dominant paper will always grow in strength by its ability to attract advertising and to enjoy the economies of scale. In the real world, however, the weaker papers have survived, sometimes because their proprietors have been willing, as in the case of The Thomson Organisation and *The Times*, to go on subsidising losses out of a sense of public obligation; sometimes because they have possessed great editorial flair; and sometimes, too, because at the end of the road for the existing proprietor, a new one comes into the industry in the role of fairy godmother. This is what happened when Atlantic Richfield rescued *The Observer* and Trafalgar House Investments took over Beaverbrook Newspapers. But if fairy godmothers can endow an ailing paper with riches, they can also remove them with one wave of their wand.

Left-wing critics of the British press discern a fundamental denial of freedom in that a free press is incompatible with ownership by capitalists who use it merely as one means of disseminating their opinions and values. On the extreme version of this view, genuine freedom of communication exists only for those who control the press, and thus the concept of a free press is just a fig-leaf concealing the true aims of its owners. Only in a 'radically re-structured' society could real freedom of expression flourish.

In Britain, democratic socialists go no further than claiming that the press as a whole is biased against the Labour Party and trade unions. We devoted much effort to testing this assertion. We had no doubt that over most of this century, the press has treated the beliefs and activities of the Labour Movement with hostility. Such evidence as we collected indicates that today it may be less partisan than its left-wing critics believe. It is certainly the case that some newspapers of the right persistently seek for discreditable material which can be used to damage Labour Ministers or those connected with the Party or with trade unions. However, we concluded that the evidence we had did not suggest that in either the national or the regional press at present the balance against Labour is a strong one. In part, bias is attributed to the difficulty and expense of starting newspapers because of their dependence on advertising. It is argued that this dependence resulted in the closure of the *Daily Herald* and the *News Chronicle*, which both reflected left of centre opinions. Even though they had large circulations, they could not attract sufficient advertising revenue because their readers were not well off. It is said further that the market is the main determinant of the content of newspapers which are compelled to tailor their editorial material to either a mass or a wealthy readership. Such complaints are common outside the ranks of the Labour Party. Many agree with Sir Denis Hamilton, Chairman and Editor-in-Chief of Times Newspapers, that "there is a gap at the point where there ought to be serious newspaper coverage of the news from a left-wing standpoint" ¹⁹).

The solutions for this and for other forms of unbalance put to the Royal Commis-

sion by the Labour Party, the Trade Union Congress and associated bodies were the only proposals for substantial change in the structure and operation of the press which we received. We therefore considered them at length and in detail. The Party emphasised that it rejected all policies which involved government censorship or central control just as it opposed monopoly domination of the instruments of communication by capitalist organisations.

Thus, the Party's main proposals sought to preserve or extend diversity of titles, editorial views and policies and forms of ownership. They were designed to remedy what the Party saw as the major imperfections in the economics of newspaper publishing; the economies of scale available to publications with large circulations, and the advertising 'bounty' in the form of the larger revenues enjoyed by papers with well-to-do readers. The Labour Party proposed to redistribute advertising revenue within the press through an Advertising Revenue Board in such a way that all titles would receive the same advertising revenue per copy sold and also to compensate for economies of scale by means of a newsprint subsidy. The Advertising Revenue Board would administer a fund for the launch of new publications financed from redistributed resources. The Party told us that they were not firmly committed to this or to any other scheme and invited us to look at other proposals for achieving their aims. Accordingly, we examined a range of schemes. One put forward by the late Professor Fred Hirsch and Mr. David Gordon, provided for a temporary subsidy to encourage newspapers with relatively small circulations to increase them and, at the same time, to create an incentive to change editorial policies in order to extend their appeal to wider readerships²⁰). The Trade Union Congress urged the redistribution of advertising revenue by a flat rate levy applying to all newspapers, the proceeds to be used to launch new publications. Other proposals included the establishment of a National Printing Corporation which would buy plant and lease it to aspirant newspaper publishers as a way of reducing the high cost of entry into the field.

I shall not weary you by summarising the severe economic analysis to which we subjected these schemes; for that, you will have to turn to our *Report*²¹). My only present concern is to state the principles by which we judged all such schemes of government assistance to the press. Of course, we had to consider whether they were practical, what they would cost and the likelihood of their achieving their stated aims; but our primary anxiety was with issues of principle. We were strongly against any scheme which would make the press, or any section of it, dependent on government through reliance on continuing subsidies from public funds. We were also opposed absolutely to the establishment of any public body which could, or might have to, discriminate among publications in respect of allocating assistance among them. We regarded such discrimination as censorship in the sense that a body appointed directly or indirectly by the government would have to choose to help some applicants and not others. We were unable to frame any criteria by which such decisions could be made objectively or even in a non-partisan way. Any particular set of rules would have identifiable consequences for particular titles and would therefore be the subject of controversy. Finally, we rejected all the schemes which we examined be-

cause we concluded that none could be implemented without breaching our principles. Moreover, we looked at none which we considered likely to produce the editorial or economic results intended by its proponents. We had no doubt that some, like the Advertising Revenue Board, could only weaken the press they sought to strengthen, while others would imperil existing newspapers. Two members of the Royal Commission disagreed with their other twelve colleagues. They recommended a National Printing Corporation and a limited launch fund, in the form of a circulation bonus subsidy. Nevertheless, at bottom, the minority and majority differed only on a straight issue of political judgement. The minority feared what they regarded as the corrupting and distorting forces of the market more than they feared the possibility that government interference with the press might follow government assistance to the press. The majority preferred to take their chance with the market, rather than to risk opening the way for any form of government intervention through discretionary help.

The experience of other countries was frequently cited to us to demonstrate how subsidies for the press from public funds can be combined with freedom from state control ²²). We therefore scrutinised the many schemes adopted in other countries, and talked with knowledgeable people in France, West Germany, Holland and Sweden. In particular, we studied the Swedish system which, as the most fully developed in any democratic country, was commended to us as an example of state policies which have been accepted by press and public as maintaining variety without impugning the independence of the press. Most of the Swedish authorities whom we consulted approved the policies though they have critics who point to increasing costs, to the discrimination against periodicals and to the tendency to preserve existing papers, like flies in amber. But nobody ever suggested to us that subsidies to the press have been accompanied by interference with news or comment by Swedish governments. However, British circumstances are so dissimilar that Sweden could not serve as an exemplar.

Conditions at all comparable to those in Sweden apply only to those national newspapers which run at a loss or make low profits. We were sure that there would be no consensus among the public and the political parties either about the desirability of maintaining all loss-making national papers or about which should be preserved by public subsidies. A policy of this type would be unacceptable and unworkable in the British political situation where there is little experience of a press closely linked to political parties. To a British observer, the Swedish system works because it offers roughly similar advantages to the newspapers of all the main parties which are thereby enabled to charge public funds with part of the cost of keeping them going.

Two other considerations weighed with the Royal Commission in rejecting subsidies or any form of discriminatory assistance as a means of supporting the press. One of its functions in a democratic society is to reflect and impart the opinions of all articulate interests. Indeed, the right of minorities to publish and circulate their views is at the heart of freedom of the press. We set out to discover if there were individuals or groups in Britain who could not, within the law, circulate their policies and opinions in print. We unearthed a multiplicity of small publications, often described as the 'alternative' as distinct from the

established press, which owe their existence not to commercial considerations but to the enthusiasm and persistence of their publishers. We carried out a special study and discovered that some 500 'alternative' titles were in print in 1975 of the 1,250 which had been launched since 1966. Political and nationalist papers formed the largest group, some campaigning on a single issue others representing fullblooded alternatives to conventional opinions and established society. There are publications devoted to the more esoteric schools of philosophy and to the less conventional branches of science and technology in addition to those which aim to complete the liberation of the partially liberated. Perhaps community newspapers constitute in the most significant, fastest growing and sustained group. They are popular in their localities; they concentrate on printing information which is too narrow in interest for inclusion in even a small circulation, conventional paper; but sometimes they promote 'alternative' ideas and ways of life. In my view, what matters about this branch of the press is the demonstration that there are no ideas, however seemingly grotesque, absurd or offensive to ordinary citizens, which cannot and do not find their way cheaply and easily into print. Our 'alternative' press bears genuine testimony to the reality and extent of freedom of expression in Britain today.

We were also strongly influenced by a comparison between the press and broadcasting. In the case of the press, no ²³⁾ legal restriction is placed on the right to buy or launch a newspaper. The formal justification for this is that this freedom produces a sufficiently diverse press to satisfy the public interest by ensuring a broad spectrum of views, and at the same time meets the individual interest by enabling virtually everyone with a distinctive opinion to find somewhere to express it. Consequently, there is no specific obligation on editors or proprietors to have regard, in what they publish, to the need to meet either the public or the individual interest, since the invisible hand of the press is expected to fulfil both. The case of radio and television is very different. The notion that people should be free to set up their own television services would be fanciful because broadcasting frequencies are a scarce national asset. Consequently the law places specific duties upon television authorities which have to be appointed and controlled by government, and are accountable to Parliament. Moreover, the Broadcasting Authorities observe strict conventions governing the way they handle political and controversial topics. Such authorities do not exist in the free market world of newspapers. However, press and broadcasting overlap greatly in their functions, especially as sources of information. We thought that the necessity for governmental regulation of broadcasting strengthened the case for a press which owes nothing to the policies or favours of governments. If the price which has to be paid for a free press be bankruptcies, then better that some newspapers should cease publication than that government assistance should give rise to the suspicion or reality of interference with news or comment.

I now turn briefly to my final comment on the British view of the press, and again it centres on a discussion of the best way of sustaining freedom. Like some other European countries, Britain has a voluntary Press Council, organised and financed by the press itself, which, having been established a quarter of a century ago, is older than most. Its Vice-Chairman, Sir Edward Pickering, is one

of the speakers at this Congress. The Council was set up on the recommendation of the first Royal Commission on the Press, its composition was changed as a result of the *Report* of the second, and it has recently adopted some of the recommendations of the third Commission. The Council plays a crucial role in maintaining public confidence in the press by, *inter alia*, considering

“... complaints about the conduct of the press or the conduct of persons or organisations towards the press (and dealing) with these complaints in whatever manner might seem practical and appropriate (and recording) resultant action”.

This task now occupies most of the Council's time and is widely regarded as its main purpose. The Council appoints a complaints committee, drawn from its own membership, of six lay and six press members under the chairmanship of its lay Chairman. The only sanctions which the Council can use against offending journalists are condemnation and such publicity for its adjudications as newspapers choose to provide.

The Royal Commission received much evidence and comment about the Press Council. The strong views that were expressed varied from enthusiastic approval to outright condemnation. Press interests were broadly happy; lay critics were mostly dissatisfied. The Council itself believed that there had been great improvement in the behaviour of newspapers in the last twenty years, other observers thought that standards had declined. Some critics charged the Council with bias in favour of the press, unwillingness to censure it and even with reluctance to consider complaints against it. Many people and organisations of the left told us that they doubted if they would get a fair hearing and would therefore never trouble to lay a complaint before the Council. At this point, I must stress that I am reporting the opinions of witnesses before the Commission; I am not commenting on the truth or falsity of their assertions, except to state that we were satisfied that flagrant breaches of acceptable standards of journalism still occur despite the efforts of the Council to eradicate them.

At the outset of our deliberations, most members of the Commission sympathised with proposals for a radical reorganisation of the Press Council. Many witnesses proposed that it should be replaced by a statutory body, appointed by the government, with legally enforceable sanctions for use against delinquent journalists. But the more we tried to frame concrete recommendations along these lines, the greater the difficulties we encountered. What would the sanctions be, suspension from work or fines? If the former, how would the necessary register of journalists be compiled and kept up-to-date; and if the latter, what would be the tariff and against whom would the fines be believed? Would someone aggrieved by a decision of the new body have an appeal to the courts? At the end of the day, we became very anxious about the potentially dangerous consequences of a Council with penal powers. Better, we concluded, to tolerate the objectionable behaviour of a very small minority of newspapers and journalists than to fashion a strong instrument which could exercise control over the press. And so we recommended no essential change in the organisation, functions and powers of the Press Council because we were compelled to

recognise that only a voluntary, self-disciplinary body is compatible with the maintenance of a free press. Unhappily, though, my observation is that those who spend their working lives assessing and criticising politicians themselves lack political judgement when their own affairs are at stake. In the last thirty years, the British press has been reluctant to make concessions to public opinion in proper time and in a becoming spirit. I am certain that, in the atmosphere in Britain today, only a convincing determination on the part of the press to accept and conform to the rulings of a strong and respected Council, which the knowledgeable public see as acting independently of press interests, will prevent the introduction of a law of privacy and, perhaps, of a statutory Press Council. The public will now insist that the press be responsible; effective self-discipline has thus become the only alternative to externally imposed discipline. A mature and civilised people can have no faith save faith in the argument itself. A great American judge, Learned Hand, made his protest against McCarthyism in 1952 by affirming that he would rather take his chance that

"... some traitors will escape detection than spread abroad a spirit of general suspicion and distrust, which accepts rumour and gossip in place of undismayed and unintimidated inquiry. I believe that that community is already in process of dissolution where each man begins to eye his neighbour as a possible enemy, where non-conformity with the accepted creed, political as well as religious, is a mark of disaffection; where denunciation, without specification or backing, takes the place of evidence; where orthodoxy chokes freedom of dissent; where faith in the eventual supremacy of reason has become so timid that we dare not enter our convictions in the open lists, to win or lose. Such fears as these are a solvent which can eat out the cement that binds the stones together (. . .). The mutual confidence on which all else depends can be maintained only by an open mind and a brave reliance upon free discussion ²⁴⁾".

As I understand it, the United Kingdom's philosophy of the press is a commitment to that freedom of expression which for long has been a cornerstone of our national life. A free press is a vital element in that commitment. Many valid criticisms can and ought to be made of our private enterprise press, but most of us are satisfied that it serves its readers well and still offers the best hope of providing citizens with free and independent newspapers. We wish to keep governments at arm's length from our newspapers, and we accept that a free press will not be a nice press. As Judge Gurfein observed in the course of his judgement in the Pentagon Papers case:

"A cantankerous press, an obstinate press, a ubiquitous press must be suffered by those in authority in order to preserve the even greater values of freedom of expression and the right of people to know" ²⁵⁾.

Noten:

1. International Commission for the Study of Communication Problems, *Chairman's Address at the Inaugural Meeting of the Commission*, UNESCO (1977), p. 3.
2. *ibid.* and p. 4.
3. UNESCO and its Commission do not set a good example in respect of promoting equality between the sexes. All the members of the Commission are men.
4. Despite the insistence of the Director-General of UNESCO that "communication very often appears as the privilege of a tightly knit group of professionals or technocrats who hold populations so to speak at their mercy and can direct if not manipulate them at will" and that "participation by the general public is all the more important in that communication constitutes an essential factor in development and we now know that there can be no development without the active participation of the people concerned", only two of the fifteen members of the Commission are not drawn from among those whose careers define them as 'professionals or technocrats'. International Commission for the Study of Communication Problems. *Director-General's Inaugural Address*, UNESCO (1977), p. 6.
5. *Reports* (published by HMSO, London) of (a) The Broadcasting Committee, 1949 (Cmnd. 8116, 1951), (b) The Committee on Broadcasting, 1960 (Cmnd. 1753, 1962), (c) the Committee on the Future of Broadcasting (Cmnd. 6753, 1977), (d) The Royal Commission on the Press, 1947-1949 (Cmnd. 7700, 1949), (e) The Royal Commission on the Press, 1961-1962 (Cmnd. 1811, 1962) and (f) Royal Commission on the Press (1) *Interim: The National Newspaper Industry* (Cmnd. 6433, 1976) and (ii) *Final* (Cmnd. 6810, 1977).
6. J. P. Mayer (ed.), Alexis De Tocqueville, *Journeys to England and Ireland* (Faber, 1958), p. 81.
7. Wilhelm Dibelius, *England* (Cape, 1930), p. 149.
8. 'The Press and Government', *The Nineteenth Century*, No. 161, July 1890, p. 108.
9. James Margach, *The Abuse of Power* (W. H. Allen, 1978), p. 3.
10. *ibid.* p. 9.
11. *ibid.*
12. This is Mr. Margach's term, *ibid.* See also John Whale, *op.cit.*, pp. 11-67, for an account of the circumstances and arguments which led to the appointment of six inquiries between 1947 and 1974.
13. The terms of reference were: "to inquire into the factors affecting the maintenance of the independence, diversity and editorial standards of newspapers and periodicals, and the public's freedom of choice of newspapers and periodicals, nationally, regionally and locally, with special reference to:
 - (a) the economics of newspaper and periodical publishing and distribution;
 - (b) the interaction of the newspaper and periodical interests held by the companies concerned with their other interests and holdings, within and outside the communications industry;
 - (c) management and labour practices and relations in the newspaper and periodical industry;
 - (d) conditions and security of employment in the newspaper and periodical industry;
 - (e) the distribution and concentration of ownership of the newspaper and periodical industry, and the adequacy of the existing law in relation thereto;
 - (f) the responsibilities, constitution and function of the Press Council;and to make recommendations.
14. This has been published (HMSO, London) as: Research Series 1, *Industrial Relations in the National Newspaper Industry* (Cmnd. 6680 1976, pp. 342); Research Series 2, *Industrial Relations in the Provincial Newspaper and Periodical Industries* (Cmnd. 6810-2 1977, pp. 158); Research Series 3, *Attitudes to the Press* (Cmnd. 6810-3 1977, pp. 380); Research Series 4, *Analysis of Newspaper Content* (Cmnd. 6810-4 1977, pp. 364); Research Series 5, *Concentration of Ownership in the Provincial Press* (Cmnd. 6810-5 1977, pp. 121) and Research Series 6, *Periodicals and the Alternative Press* (Cmnd. 6810-6 1977, pp. 73). The Royal Commission also published four Working Papers: Rex Winsbury, *New Technology and the Press* (HMSO London 1975, pp. 60); Denis McQuail, *Review of Sociological Writing on the Press* (HMSO London 1976, pp. 86); Oliver Boyd-Barrett, Colin Seymour-Ure and Jeremy Tunstall, *Studies on the Press* (HMSO London 1977, pp. 397) and Cynthia White, *The Women's Periodical Press in Britain, 1946-1976* (HMSO London 1977, pp. 85).
15. *Final Report, op. cit.* p. 254. This may be compared with the timetable of the UNESCO Commission for the Study of Communication Problems, *Methods of Work*, which started work in

- December, 1977. It will produce an interim report in June, 1978, and will complete its final report in May, 1979 (para 15). This will be achieved as a result of a maximum of twenty-five days of meetings (para 11) (including five devoted to 'finalising the interim report), and with the assistance of a secretariat smaller than that which served the Royal Commission in the United Kingdom. In addition, the UNESCO Commission will draw upon the help of a substantial number (50-60) of 'communication professionals . . . a sort of group of permanent advisers . . . providing multiple advice to better reflect diversity of views'. (para 8) For a body which intends to 'study the totality of communication problems in modern society', (para 1) this seems a remarkably restrained programme of meetings and discussions, especially as the members are all from different countries.
16. International Commission for the Study of Communication Problems, *Chairman's Address, op. cit.*, p. 5. A further 'key issue' on the preliminary list put by the Chairman to his Commission is: "What does a new world information order mean and what is its inter-relationship with the new international economic order?" I have had the advantage of reading Dr. Richard Hoggart's 8 th. S.T.C. Communications Lecture (London, 1978) on *The Mass Media: A New Colonialism?*, and now know that the new world information order is a means by which, according to the Heads of State of the Non-Aligned Countries in 1973, developing countries may guard against "cultural alienation and imported civilisation, imposed by imperialism and colonialism".
 17. There are 17 morning papers, 76 evening papers, 5 Sundays and more than 1,000 weeklies. Profitability in Britain, as in other countries, stems from a monopoly of readers and advertisers enjoyed by most provincial papers in their own localities. There is little prospect of evening newspapers being challenged by new entrants, and little likelihood of new competition among weeklies.
 18. If the Communist Party's daily paper is included, there are nine national dailies and seven Sundays. The dailies sold some 14 million copies in 1975 and the Sundays 20 million. There are four quality dailies and three quality Sundays.
 19. *Who is to Own the British Press?* (Haldane Memorial Lecture, Birkbeck College, 1976) p. 9.
 20. *Newspaper Money* (London, Hutchinson, 1975).
 21. *op. cit.* Chs. 5, 6, 9, 11, 12 and 13.
 22. The European experience is very well and conveniently described in Anthony Smith, *Subsidies and the Press in Europe*.
 23. A limited exception arises under the legislation relating to monopolies and mergers.
 24. Irving Dilliard (ed.), *The Spirit of Liberty: Papers and Adresses of Learned Hand* (3rd. e.d. University of Chicago Press, 1977, p. 284).
 25. quoted Anthony Lewis, 'Cantankerous, Obstinate, Ubiquitous: The Press' (Utah Law Review, vol. 1975, No. 1), p. 94.

INHOUD JAARGANG 6 1978

– ARTIKELEN –

- Asselbergs, drs. R. E. M., *Verlag van een forumdiscussie* (124)
Bannink, prof. dr. R. en Van der Pijl, drs. G. J., *De exploitatiestructuur van dagbladondernemingen* (169)
Bardeel, drs. J., *De crisis in de informatievoorziening via televisie* (1)
Boone, prof. L., *Overheidshulp aan de pers in België* (209)
Gemeenschappelijke nota NOS/NDP m.b.t. Teletekst en Viewdata (133)
Greven, drs. J., *Korte geschiedschrijving van de kerkelijke omroep in Nederland* (48)
Van den Heuvel, dr. J. H. J., *Problemen van internationale communicatie* (109)
De Kok, G. A., *Het zwijgen, het zeggen en de media* (197)
Lichtenberg, drs. L., *Financiële overheidssteun en ontwikkelingen in de pers in Nederland* (175)
McGregor, prof. lord, *Communication in a changing world - the role of the press* (220)
Pikkemaat, dr. G., *Aangaande het redaktiestatuut* (187)
Rosengren, dr. K. E., *Vertekening in het nieuws: methoden en begrippen* (37)
Vlasblom, mr. M., *Drukkers en vrijheid van meningsuiting* (154)
Wiegman, dr. O., *Het effect van agressieve tv-programma's* (17)
Willems, drs. E. J. en Prins, drs. H., *Literaire recensies in landelijke dagbladen* (77)
Van Woerkum, drs. C. M. J., *Hoe te bezinnen voor men gaat beginnen. . .* (91)

– SPECIAAL NUMMER –

Nummer 5/6 van deze jaargang was geheel gewijd aan de pers, vooral de situatie van de Nederlandse dagbladpers. Opgenomen waren artikelen van Bannink/Van der Pijl (169), Boone (209), De Kok (197), Lichtenberg (175), McGregor (220), Pikkemaat (187) en Vlasblom (154).

– ONDERZOEKSVERSLAG –

Televisie als middel tot behoeftenbevrediging (57), Andries M. Overste.

– KRONIEK –

9e wereldcongres van de sociologie, Uppsala (142), Kees van der Haak.
11e congres IAMCR, Warschau (143), Jan Wieten.
SOM begrijpelijkheidscommissie 1975-1978 (144), Toon Rennen en Harold de Bock.
SOM-seminar (148), Stichting Onderzoek Massacommunicatie.

– BOEKBESPREKINGEN –

Hilscher, Elke: *Die Bilderbogen im 19. Jahrhundert*, München 1977 (Joan Hemels, 70).

Kooyman, Ad (red.): *Bouwstenen voor een mediabeleid*, Alphen a/d Rijn 1977 (Hans v.d. Heuvel, 32).

Korsten, A. F. A. en Kropman, J. A.: *Verslag van een onderzoek naar effecten van inspraak bij de streekplanontwikkeling voor Midden-Gelderland*, Nijmegen 1977 (Peter Hoogendoorn, 71).

Van Poecke, L.: *Het trouweloze medium, een onderzoek naar de correctieve retoriek van het leesbaarheidsonderzoek*, Leuven 1976 (Paul van Hauwermeiren, 32).

– KORTE BESPREKINGEN –

Boone, L.: *Krantenpluralisme en informatiebeleid; ontstaan, evolutie en toekomst van de overheidshulp aan de Pers en aan Belga*, Leuven 1978 (Nol Reijnders, 107).

Hemels, J. en Schmolke, M.: *Katholische Publizistik in den Niederlanden*, Paderborn 1977 (Nol Reijnders, 107).

Peters, J. M.: *Kijken naar beelden*, Leuven 1977 (Nol Reijnders, 106).

Peters, J. M.: *Semiotiek van het beeld*, Leuven 1978 (Nol Reijnders, 106).

GEGEVENS OMTRENT DE AUTEURS:

Mr. M. Vlasblom is juriste bij de stafafdeling Wetgeving van de Raad van State.

Prof. dr. R. Bannink is directeur van het Economisch Instituut Tilburg;
Drs. G. J. van der Pijl is wetenschappelijk medewerker bij het E.I.T.

Drs. L. Lichtenberg is secretaris van de Persraad en plv. secretaris van het Bedrijfsfonds voor de Pers.

Dr. G. Pikkemaat is hoofdredakteur van het dagblad De Gooi- en Eemlander B.V.

G. A. de Kok is hoofdredakteur van de Sijthoff-bladen: Haagsche Courant, Rotterdamsch Nieuwsblad en Goudsche Courant.

Prof. L. Boone is hoogleraar communicatiewetenschap aan de Katholieke Universiteit van Leuven.

Prof. Lord McGregor was voorzitter van de Engelse Royal Commission on the Press, die in 1977 haar eindrapport publiceerde.

COMMUNICATIE

TIJDSCHRIFT VOOR MASSAMEDIA EN CULTUUR

is een driemaandelijks tijdschrift, uitgegeven door het Centrum voor Communicatiewetenschappen van de Katholieke Universiteit te Leuven (België), met volgende rubrieken:

- Wetenschappelijke en/of artikels van blijvend belang
- Licentiaatsthesisen
- Feiten uit de mediawereld
- Literatuur
- Overzicht van boeken en tijdschriften

De abonnementsprijs bedraagt 200 Fr. (studenten 100 Fr.), over te schrijven op postrekening 890 van de Kredietbank te Leuven, voor rekening nr. 431-0370171-86 van de K.U. Leuven, Centrum voor Communicatiewetenschappen, Leuven.

Voor Nederland kan men ook per giro overschrijven op deze postrekening 890 (vermelden: abonnement Communicatie 1978).