

# Steun aan de pers: permanent in ontwikkeling?

*De pers heeft het moeilijk, onder meer met het verwerven van een gezonde positie op internet. Mede daarom staat de overheidssteun aan de pers ter discussie. In deze bijdrage wordt eerst de ontwikkeling van de steunverlening aan de pers beschreven. Vervolgens worden de mogelijkheden van steunverlening onderzocht in het licht van het grondrecht op persvrijheid. Het artikel sluit af met een aantal opties voor steunverlening in de toekomst.*

Aernout Nieuwenhuis\*

## Inleiding

Op 14 november 2008 stuurt minister Plasterk de Tweede Kamer een brief over het Persbeleid.<sup>1</sup> In de brief wordt het beleid toegelicht en worden enkele voorstellen gedaan betreffende de steun aan de pers. De brief is mede gebaseerd op de door de minister ingewonnen adviezen van de Raad voor Cultuur en het Stimuleringsfonds voor de Pers.<sup>2</sup> Op de achtergrond speelt het WRR<sup>3</sup>-rapport 'Focus op Functies' ook een rol;<sup>4</sup> het kabinet heeft de hoofdlijnen daarvan eerder onderschreven.<sup>5</sup>

Een betrouwbare nieuwsvoorziening, zo is het uitgangspunt van de brief, is van vitaal belang voor de samenleving. Het kabinet ziet het als een kerntaak van de overheid om te zorgen voor een onafhankelijke, kwalitatief hoogwaardige en pluriforme nieuws- en informatievoorziening.<sup>6</sup> Daarom let de overheid op ontwikkelingen in het perslandschap: zoals de dalende oplage van de betaalde landelijke dagbladen (nog 3,7 miljoen) tegenover de opkomst van de gratis dagbladen (1,8 miljoen); de verhoogde rendementseisen die door bepaalde (buitenlandse) concerns aan de dagbladuitgever worden gesteld; en de klachten van persuitgevers dat anderen na publicatie op internet met de 'content' aan de haal gaan.

In het bijzonder wordt enige zorg uitgesproken over de diversiteit onder de regionale en lokale bladen, al bestaan ook hier nieuwe initiatieven als de weekkrant *Den Haag Centraal* en *Rotterdam Vandaag & Morgen*. Bovendien brengen regionale en lokale omroepen in ruime mate regionaal en lokaal nieuws. Een laatste punt van aandacht is de mogelijke vervlakking van de journalistiek. Veel berichten van persbureaus of persberichten van ondernemingen worden niet redactioneel bewerkt of gecheckt, maar alleen nog maar doorgegeven. Dat is in het bij-

zonder het geval bij gratis media die veelal met relatief kleine redacties werken.

De brief geeft aan dat het beleid ten aanzien van de pers al langere tijd uit drie componenten bestaat. In de eerste plaats beperkende regelgeving zoals de Tijdelijke wet mediaconcentraties, die een looptijd heeft tot 1 januari 2010 en dit jaar geëvalueerd zal worden. In de tweede plaats de steunverlening via het Stimuleringsfonds voor de Pers, en in de derde plaats de bevordering van zelfregulering binnen de journalistiek, onder meer door een versterking van de Raad voor de Journalistiek.

Met name ten aanzien van de steunverlening kondigt de minister in zijn brief een aantal wijzigingen aan. Daaronder valt aanvankelijk niet de toekenning van een door het Stimuleringsfonds zelf gevraagd substantieel extra bedrag om innovatieprojecten te ondersteunen van uitgevers die willen 'digitaliseren'. Op dit standpunt is de minister gedeeltelijk teruggekomen. Reacties op de brief, waaruit grote bezorgdheid over de ontwikkelingen bij de pers blijkt, hebben de minister ertoe bewogen een commissie in te stellen die in dezen moet adviseren. Indien de commissie met een goed en werkbaar advies komt, is de minister bereid naar middelen te zoeken.<sup>7</sup> Nu de minister bevoegd is op grond van de Mediawet jaarlijks 4% van de STER-inkomsten voor steun aan de pers aan te wenden (art. 8.8 lid 1 sub a Mediawet), is dat geen al te zware opgave. Dat komt neer op een bedrag van ongeveer 8 miljoen euro. Er wordt al gesproken over eenzelfde bedrag over 2010.<sup>8</sup>

De commissie, onder voorzitterschap van oud-minister Brinkman en met leden uit de perswereld, moet binnen drie maanden advies uitbrengen over de manier waarop innovatie gestimuleerd en gefinancierd kan worden.<sup>9</sup> Binnen zes maan-

\* Mr. A. J. Nieuwenhuis is als universitair hoofddocent werkzaam bij de leerstoelgroep staats- en bestuursrecht, Universiteit van Amsterdam, en is gelieerd aan het Instituut voor Informatierecht (IViR).

1 Kamerstukken II 2008/09, 31 777, nr. 1.

2 Zie bijlagen bij het in noot 1 genoemd kamerstuk.

3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

4 WRR-advies 'Focus op functies, uitdagingen voor een toekomstbestendig

mediabeleid', Amsterdam 2005.

5 Kamerstukken II 2006/07, 29 692, nr 17.

6 Kamerstukken II 2008/09, 31 777, nr. 1, p. 2.

7 Brief van 19 december 2008, Kamerstukken II 2008/09, 31 777, nr. 2.

8 Verslag van een Algemeen Overleg van 9 februari 2009, Kamerstukken II 2008-09, 31 777, 13.

9 Kamerstukken II 2008/09, 31 777, nr. 12.

den moet de commissie adviseren over de toekomst van de nieuws- en opinievoorziening in Nederland, toegespitst op de rol van de pers.

Dit artikel onderzoekt de financiële steunverlening aan de pers op verschillende wijzen. Eerst wordt de ontwikkeling van de steun aan de pers belicht tot en met de door de minister voorgestelde wijzigingen. Vervolgens wordt het steunbeleid onderzocht in het licht van het grondrecht op persvrijheid en als onderdeel van een 'samenhangend mediabeleid'. Speciale aandacht is er voor 'kwaliteit' en de mogelijkheid van daarop gericht beleid. De analyse wordt afgesloten met het schetsen van een aantal opties voor steunverlening aan de pers.

## Ontwikkeling steun

### Aanvang

De periode van 1950 tot 1966 wordt als een periode van relatieve bloei voor de dagbladsector beschouwd. Het aantal abonnees en het aantal pagina's nemen beide toe. Er is dan ook weinig reden voor overheidssteun. Wél wordt de pers beschouwd als een eerste levensbehoefte, gezien haar belang voor de informatievoorziening en opinievorming. De pers heeft een voorkeurspositie op het gebied van de omzetbelasting, en kan gebruik maken van gunstige PTT- en NS-tarieven.<sup>10</sup>

In de jaren zestig begint een concentratieproces en komen bepaalde titels in zwaar weer terecht. Daarvoor kan een aantal factoren van verschillende aard worden aangewezen. Met de ontzuiling neemt de solidariteit met het 'eigen orgaan' af; populaire ochtendbladen hebben dan ook minder te vrezen. In de tweede plaats krijgt Nederland eind jaren zestig te maken met een economische recessie die de inkomsten uit advertenties onder druk zet. Een derde factor is de invoering van de etherreclame (STER) in 1967. Het allereerste spotje is weliswaar een reclame voor de krant, maar dat mag niet verhullen dat de dagbladuitgevers, die geen toegang hebben tot het publieke omroepbestel, met scheve ogen naar de STER kijken.

De regering besluit onder deze omstandigheden tot invoering van een etherreclamecompensatieregeling. Een deel van de STER-inkomsten wordt tot 1973 verdeeld onder de dagbladen, in eerste instantie op grond van een schatting van de gedeelde advertentie-inkomsten, daarna wordt ook de economische kracht van een uitgave in aanmerking genomen.

### Stimuleringsfonds voor de Pers

Genoemde maatregelen kunnen echter niet voorkomen dat bepaalde titels als het dagblad *De Tijd* begin jaren zeventig in grote nood verkeren. Dat vormt mede de aanleiding om een vorm van meer gerichte steun in te voeren voor individuele aanbieders. Het ontijdig afsterven van titels in een periode van herstructurering en maatschappelijke heroriëntatie moet op deze wijze worden voorkomen.

Deze invoering van gerichte steun loopt vrijwel synchroon met de oprichting van het Bedrijfsfonds voor de Pers, waarvan de naam in 2007 is gewijzigd in Stimuleringsfonds voor de Pers.<sup>11</sup> Dit fonds opereert de eerste jaren van haar bestaan als Stichting maar krijgt in de Mediawet van 1988 een wettelijke basis. Het doel van dit zelfstandige bestuursorgaan ligt vast in art. 8.3 van de huidige Mediawet: 'het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voorzover die van belang is voor de informatie en opinievorming'. Dat doet het door het verstrekken van subsidies en door het verrichten of doen verrichten van onderzoek.<sup>12</sup> Uit de naamswijziging blijkt dat innovatie binnen de perssector bij uitstek van belang wordt geacht.<sup>13</sup>

Bladen die voor steun in aanmerking willen komen, dienen aan een aantal voorwaarden te voldoen. In de eerste plaats moeten ze 'in belangrijke mate nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie over een gevarieerd deel van de maatschappelijke actualiteit, mede in het belang van de politieke meningsvorming' bevatten (art. 8.10 sub b Mediawet). De bladen dienen daarnaast tenminste maandelijks te verschijnen (art. 8.10 sub d Mediawet).

Richt een blad zich te zeer op één bepaald onderwerp dan komt het niet voor steun in aanmerking; zo viel het blad *Leeftijd* over bejaarden en bejaardenbeleid in het verleden buiten de prijzen. Meer recent is de afwijzing van het verzoek om steun van het blad *Goal*. De sport overheerste zodanig, dat het blad volgens het Stimuleringsfonds buiten de werkingsfeer viel.<sup>14</sup>

Het steunbeleid is in oorsprong ingegeven geweest door zorg over het verdwijnen van de *bestaande* pluriformiteit. Zo beschouwd is het niet verwonderlijk dat slechts bestaande bladen voor steun in aanmerking kwamen. In de Mediawet is er wel een opening gemaakt voor steun aan startende *dagbladen* (art. 8.12).

Wil een persorgaan voor steun in aanmerking komen dan dient het volgens de Mediawet beschikbaar gesteld te worden tegen betaling. Daarmee zijn gratis verspreide (huis-aan-huis)bladen op dit moment uitgesloten. Een volgende voorwaarde is dat de steunaanvraag vergezeld gaat van een voorgesteld project om de exploitatie weer binnen een redelijke periode rendabel te maken (8.11 sub c). Veelal komt dat neer op een plan om het aantal lezers te vergroten, bijvoorbeeld door het aantrekkelijker maken van het blad. Hoewel de kansen op aanwas van lezers moeilijk te voorspellen zijn, blijkt uit de rentabiliteitseis overduidelijk dat de steun *tijdelijk* wat lucht wil geven. De steun wordt dan ook gegeven voor het project en niet voor het afdekken van exploitatietekorten. Voorbeelden van persuitgaven die de afgelopen jaren steun mochten ontvangen zijn *De Groene Amsterdammer* (voor een onderzoek naar de positionering, 2002), *Xst in Christ* (2006), *Opinio* (2007) en Salland BV voor de ontwikkeling van een vorm van 'civil journalism' (2007).

<sup>10</sup> Vgl. L. Lichtenberg, *Dilemma's in het persbeleid van de overheid*, diss. Amsterdam 2005, p. 88v.

<sup>11</sup> Naam per 1 juli 2007 veranderd, Wet van 21 december 2006, *Stb.* 2007, 31.

<sup>12</sup> Bijvoorbeeld: Vergelijkend onderzoek naar raden voor de Journalistiek in West-Europa (2007); vergelijkend onderzoek naar functioneren media-ombudslie-

den (2007).

<sup>13</sup> Zie ook brief minister *Kamerstukken II* 2008/09, 31 777, 1, p. 10.

<sup>14</sup> Een Awb-procedure tegen de weigering leidde niet tot een inhoudelijke beoordeling, Rb. Amsterdam 31 mei 2007, zie Jaarverslag Stimuleringsfonds over 2007.

In het verleden is het Bedrijfsfonds naast deze individuele steunverlening ook belast geweest met de uitvoering van de compensatieregeling voor dagbladen. Die gericht-generieke regeling, die in de jaren tachtig een zestal keer is toegepast, bood steun aan uitgaven met een structureel zwakkere positie op de advertentiemarkt. Dit instrument is uiteindelijk geschrapt, omdat het een te weinig innoverend effect had.<sup>15</sup>

### **Nieuwe tijdelijke steunregelingen**

In 2002 worden twee nieuwe tijdelijke steunregelingen ingevoerd. Dat zijn de Stimuleringsregeling bladen voor etnische en culturele minderheden en de Stimuleringsregeling journalistieke internet-informatieproducten.<sup>16</sup> Beide regelingen zijn gebaseerd op de Wet op het specifieke cultuurbeleid, terwijl de uitvoering is opgedragen aan het Stimuleringsfonds.

De achtergrond van de eerstgenoemde regeling is dat de reguliere pers relatief weinig gelezen wordt door minderheden, nu deze in bepaalde opzichten minder goed aansluit bij hun leefwereld. Het Stimuleringsfonds kan daarom project-subsidies verlenen ten behoeve van persorganen die gericht zijn op culturele en etnische minderheden. De bladen moeten zich richten op ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving, zodat zij mogelijk de integratie bevorderen. Een beginnend blad komt ook in aanmerking (art. 2) en een blad hoeft niet minimaal maandelijks te verschijnen. Wel bestaan ook hier de voorwaarden van beschikbaarstelling tegen betaling en van een plan dat uitzicht biedt op een rendabele exploitatie binnen een redelijke termijn.

In de periode tussen 2002 en 2007 heeft het Stimuleringsfonds 15 aanvragen gehonoreerd. Voorbeelden van bladen die steun ontvingen zijn *Solo Positivo*, dat zich op Antillianen richt (2003) en het Turkstalige blad *Zamen Hollandia* (2006).

De tweede regeling doelt op een hoogwaardige journalistieke informatievoorziening op internet. Daardoor kunnen wellicht lacunes gevuld worden die bijvoorbeeld op regionaal of lokaal niveau dreigen te ontstaan. De steun is niet voorbehouden aan persbedrijven die al 'op papier' actief zijn; wel dient het te gaan om ondernemers met 'uitgeven' als hoofdtaak. De informatieproducten moeten inhoudelijk voldoen aan de eis die ook art. 8.10 sub b Mediawet te vinden is. Omroep- en audiovisuele diensten vallen volgens de Toelichting bij de regeling buiten de reikwijdte. Het Stimuleringsfonds lijkt dat echter niet al te strikt op te vatten.<sup>17</sup>

De term 'journalistiek' houdt in dat er geredigeerd wordt door een redactie op basis van een redactioneel statuut, waarin de redactionele identiteit en onafhankelijkheid is neergelegd. 'Redigeren' is volgens de Toelichting bij de regeling te omschrijven als selecteren en verwerken, waarbij ook achtergrondinformatie en commentaar toegevoegd worden.<sup>18</sup>

Anders dan bij de steunverlening op grond van de Mediawet ontbreekt hier het vereiste van beschikbaarstelling tegen betaling. Evenmin bestaat de voorwaarde dat er een plan ligt voor een rendabele exploitatie binnen een redelijke periode. Daar

staat tegenover dat er wel een 'verscheidenheidscriterium' is ingebouwd. De informatieproducten moeten naar inhoud, strekking of exploitatiewijze zodanig afwijken van andere journalistieke informatieproducten dat de verscheidenheid van informatie en opinievorming wordt vergroot en daarmee een vernieuwende bijdrage wordt geleverd aan de journalistieke informatievoorziening via het internet (art. 4 lid 3 sub b Tijdelijke regeling).

Voorbeelden van internetproducten die steun ontvingen zijn de nieuwssite van marok.nl (2003) en het digitale magazine *Hindulife* (2004).

### **Voorstellen minister**

De minister doet in zijn brief een aantal voorstellen ten aanzien van de steunverlening. In de eerste plaats zou het Stimuleringsfonds onder omstandigheden ook gratis bladen moeten ondersteunen nu die ook een rol spelen in de journalistieke nieuwsvoorziening van grote groepen burgers. Daarbij moet in het bijzonder ook gedacht worden aan lokaal verspreide huis-aan-huisbladen die in sommige gevallen eveneens een waardevolle journalistieke bijdrage leveren.

Een tweede voorstel van de minister is om ook startende week- en maandbladen binnen de werkingssfeer van de steunverlening op grond van de Mediawet te halen. Daarbij zal wel de eis worden gesteld dat het merendeel van de kosten van een project door de aanvrager zelf wordt gefinancierd. Bovendien moeten de budgettaire implicaties binnen de bestaande middelen van het Stimuleringsfonds worden opgelost.

Een volgend voorstel wil de mogelijkheden verruimen om steun te geven aan bladen die binnen een concern verschijnen, wat voor de meeste (dag)bladen het geval is. Steunverlening aan bladen die in problemen verkeren, is namelijk slechts dan mogelijk indien vaststaat dat er geen andere financieringsbronnen zijn. Het Stimuleringsfonds heeft dan ook slechts bij uitzondering steun gegeven aan uitgaven binnen een concern, namelijk in geval bladen al jaren verliesgevend waren en het concern zelf er al veel geld in had gestoken en het concern zelf ook bijdroeg aan het project dat uitzicht zou moeten bieden op een sluitende exploitatie. Het voorstel moet nog wel nader uitgewerkt worden, ook met het oog op de budgettaire implicaties.

De minister wil de geschetste tijdelijke regelingen uit 2002 vooralsnog twee jaar in enigszins aangepaste vorm voortzetten. De minister moet weliswaar constateren dat weinig van de bladen voor minderheden levensvatbaar zijn gebleken, maar uit een evaluatie door TNO blijkt ook dat er bepaalde spin-offs zijn als bijvoorbeeld een website. Tevens kan van een kweekvijver voor allochtoon journalistiek talent worden gesproken.<sup>19</sup> Ten aanzien van de regeling betreffende journalistieke internetproducten geldt dat de gesteunde initiatieven geen van alle commercieel blijken te kunnen overleven. Het ontbreekt aan een rendabel business model. Desondanks wil de minister ook deze regeling in licht verbeterde vorm nog twee jaar voortzetten.

15 Lichtenberg 2005, p. 28.

16 *Sterr.* 10 juli 2002.

17 Zie toekenning aan Brugmedia, [www.stimuleringsfondspers.nl](http://www.stimuleringsfondspers.nl).

18 Toelichting, *Sterr.* 10 juli 2002.

19 Advies Stimuleringsfonds 2008, p. 43.

## Fonds bijzondere journalistieke projecten

De brief van de minister ziet op de steunverlening door het Stimuleringsfonds. Daarmee is nog geen volledig beeld van de steun van de overheid aan persproducten gegeven. Men denke alleen al aan het Fonds voor de Letteren en subsidie aan specifieke uitgaven, bijvoorbeeld door de minister van Ontwikkelingssamenwerking. Behandeling van die vormen van steun gaat het bestek van het artikel te buiten.

Wel is enige aandacht geboden voor de steunverlening door het Fonds bijzondere journalistieke projecten (hierna ook: Fonds BJP). De doelstelling daarvan is om journalisten/auteurs in staat te stellen journalistieke en andere non-fictieprojecten, waaronder biografieën, van bijzondere aard en kwaliteit uit te voeren. De projecten moeten resulteren in journalistieke producten (diegravende reportages, achtergrondverhalen, reconstructies), journalistieke boeken, biografieën en andere vormen van non-fictie (o.a. recente geschiedschrijving, essays).<sup>20</sup> Het Fonds opereert eigenlijk tussen 'journalistiek' en 'letteren' in.

Dit fonds is een privaatrechtelijke instelling die onder meer werkbeurzen ter beschikking stelt om aanvragers gedurende langere tijd (bijvoorbeeld een jaar) in staat te stellen zich met één onderwerp bezig te houden. Het dient om een thema te gaan dat voor Nederland van belang is. Veelal mondt het onderzoek uit in een boek. De ruime werkingssfeer van het Fonds blijkt uit het feit dat betrekkelijk recent zowel een boek over de gebrekkige bewaking van de kwaliteit van geneesmiddelen in Europa als een biografie van Titus Brandsma mede door steun van het Fonds tot stand zijn gekomen.

Het Fonds honoreert tegenwoordig ongeveer een kwart van de aanvragen. Redenen voor afwijzing zijn onder meer:<sup>21</sup> het ontbreken van een journalistieke en/of actuele invalshoek, twijfel over de kwaliteit van het uiteindelijke product, en een te beperkt belang van het onderwerp (te regionaal, te specialistisch). Geschillen hebben zich bij mijn weten niet voorgedaan.

De overheid is in zoverre bij het Fonds betrokken dat het ministerie van OCW met een bedrag van een half miljoen euro het leeuwendeel van de bekostiging voor haar rekening neemt. De minister heeft echter geen invloed op het bestuur en de beslissingen van het fonds.<sup>22</sup>

## Grondrechtelijk perspectief

### Onthouding en zorg

Het grondrecht op persvrijheid is in de eerste plaats een klassiek grondrecht dat ziet op onthouding door de overheid, zowel waar het gaat om de inhoud van de persproducten als op de economische en organisatorische aspecten van het perswe-

zen. Geleidelijke aan groeit echter de overtuiging dat de overheid desondanks een beleid mag of moet voeren dat de persvrijheid bevordert. Grondrechtelijk gezien is dat idee verbonden met de opkomst van sociaal-grondrechtelijke aspecten bij de vrijheidsrechten of, om in de bewoordingen van het EHRM te spreken, van zogeheten positieve verplichtingen.

Zo laat de jurisprudentie van het EHRM zien dat pluralisme – verscheidenheid in de samenleving op onder meer godsdienstig en politiek gebied – in de eerste plaats als het resultaat van overheidsonthouding moet worden beschouwd, maar het EHRM heeft de staat tegelijkertijd met grote regelmaat als 'the ultimate guarantor of pluralism' betiteld [...],<sup>23</sup> wat in het bijzonder voor minderheden van belang kan zijn.<sup>24</sup> De taak van de overheid om het pluralisme te beschermen geldt uiteraard ook ten aanzien van de media, die onontbeerlijk zijn in een democratische samenleving nu zij de burger van informatie voorzien en een rol als waakhond spelen. In het *Lentia*-arrest stelt het EHRM vast dat de media hun taak niet met succes kunnen vervullen 'unless [that undertaking] is grounded in the principle of pluralism'.<sup>25</sup> Bij het beschermen daarvan komt aan de nationale autoriteiten overigens wel een 'rather wide margin of appreciation' toe.<sup>26</sup> Over de concretisering van deze abstract geformuleerde taak is in de jurisprudentie mede daarom relatief weinig te vinden. Wél kan op een vaak aangehaald rapport van de ECieRM worden gewezen waarin overwogen wordt dat de overheid onder omstandigheden verplicht kan zijn op te treden tegen verregaande mediaconcentratie.<sup>27</sup>

De Nederlandse overheid plaatst haar beleid ten aanzien van de – steun aan de – pers sinds de jaren zeventig uitdrukkelijk in het kader van een grondrechtelijke zorgplicht. Zo spreekt de Medianota 1975 over de 'feitelijke verwezenlijking van de vrijheid van meningsuiting'. Het rapport 'Grondrechten in het digitale tijdperk' noemt een pluriform informatie-aanbod een spil van de democratische samenleving en geeft de overheid de taak actief en voorwaardenscheppend op te treden indien de markt tekortschiet, bijvoorbeeld door steun aan persorganen.<sup>28</sup> Ook in de brief van de minister wordt, als gezegd, het zorgen voor een goede publieke informatievoorziening als een kerntaak van de overheid opgevat.<sup>29</sup>

De grondrechtelijke achtergrond maakt begrijpelijk dat het beleid zich met name richt op bladen die een centrale rol spelen bij de maatschappelijke informatievoorziening en meningsvorming. Ook het EHRM maakt immers onderscheid tussen publicaties over winkelende 'sterren' en publicaties die ongeveer binnen de in de Mediawet omschreven categorie vallen. Een belangrijk bijkomend argument om juist deze producten te steunen is dat binnen de genoemde werkingssfeer het belang van verscheidenheid relatief groot is. Zo is het wellicht onwenselijk wanneer er in Nederland één sportkrant is, het wordt als veel zorgelijker beschouwd wanneer de publieke informatievoorziening over de actualiteit in één hand zou komen.

20 [www.fondsbjp.nl](http://www.fondsbjp.nl).

21 Jaarverslag Fonds BJP 2007, p. 18.

22 Zie ook antwoord op Kamervragen 21 mei 2002, *Aanhangsel Handelingen II* 2001/02, p. 24 21.

23 Bijv. EHRM 24 November 1993, *Lentia v. Austria*.

24 De staat heeft onder omstandigheden een plicht 'to look after the conditions for minorities to express their identity', EHRM 17 februari 2004, *Gorzeliak a.o. v. Poland* (93).

25 EHRM 24 November 1993, *Lentia v. Austria*.

26 EHRM 7 November 2000, *United Christian Broadcasters v. UK* (admissibility decision).

27 ECieRM 6 juli 1976, 5178/71, Geïllustreerde pers. Andere positieve verplichtingen ogv art 10 EVRM, bijvoorbeeld de verplichting om journalisten tegen bedreiging en molest te beschermen, zijn veel concreter door het Hof omschreven, EHRM 16 maart 2008, *Özgür Gündem v. Turkey*.

28 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 460, p 25-26.

29 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 777, 1, p. 2.



## Zorgfunctie of zorgplicht

Het uitgangspunt dat de overheid een zorgfunctie heeft, wordt ruim gedeeld. Daarmee is echter nog niets gezegd over het antwoord op de vraag in welke situatie de overheid daadwerkelijk maatregelen *moet* nemen en over het antwoord op de vraag *welke* maatregelen dan genomen moeten worden.

Zo ging de Medianota 1975 nog in belangrijke mate uit van het verzuilingsmodel en stelde tegen die achtergrond vast dat de overheid tot ingrijpen geroepen zou zijn wanneer een belangrijke geestelijke stroming niet meer in het aanbod vertegenwoordigd zou zijn.<sup>30</sup> Inmiddels is er al jarenlang geen landelijk dagblad meer met een katholieke signatuur en het is de vraag of dat gemis zich sterk doet gevoelen. Getalsmatige criteria over het aantal van elkaar onafhankelijke aanbieders lijken in beginsel beter hanteerbaar. Maar ook hier zijn er geen simpele criteria. Zo werd de ontwikkeling naar zogeheten 'one-paper-cities' in de jaren zeventig en tachtig nog als zorgelijk beschouwd; nu is deze situatie vrijwel overal realiteit geworden. De opkomst van de lokale en regionale omroep en de digitale media kan hier uiteraard tot een ander oordeel leiden. Voorts kan de interne pluriformiteit van persorganen gegroeid zijn. In het advies van het Stimuleringsfonds wordt erop gewezen dat de burger in bepaalde delen van Nederland uit een relatief beperkt aantal lokale media kan kiezen.<sup>31</sup> Dat wordt als zorgelijk beschouwd. Er laat zich echter niet simpelweg vaststellen of het onvoldoende is; wellicht kennen de delen van Nederland met een relatief ruim aanbod juist een grote luxe en ligt er verder geen taak voor de overheid.

Op één punt heeft de wetgever wel betrekkelijk harde ondergrenzen getrokken, namelijk in de regelingen die een te grote mediaconcentratie willen voorkomen. Zo mag één aanbieder niet door middel van een overname of fusie een groter marktaandeel dan 35% van de dagbladmarkt in handen krijgen. Evenmin mag één aanbieder op deze wijze meer dan 90% van de gezamenlijke markten voor pers, televisie en radio (art. 2 lid 1 sub a en sub b Tijdelijke Wet Mediaconcentraties).

## Onthoudingsplicht

Het feit dat de overheid ten aanzien van de pers een zorgfunctie heeft, betekent niet dat de onthoudingsplicht niet meer relevant zou zijn. Ook al leidt steunverlening in beginsel niet tot een beperking van de persvrijheid, toch kunnen op grond van de onthoudingsplicht een aantal voorwaarden voor steun aan de pers geformuleerd worden.<sup>32</sup> Ten eerste ligt het voor de hand dat de overheid niet alleen de regering welgezinde bladen mag steunen. Ook andere inhoudelijke voorkeuren – het al dan niet hebben van een politieke of levensbeschouwelijke grondslag – dienen als criteria te worden afgewezen.

Evenmin – ten tweede – mogen aan de steunverlening voorschriften worden verbonden die op redactionele beslissingen zien. Die laatste voorwaarde is uitdrukkelijk in de Mediawet vastgelegd (art. 8.18). Meer in het algemeen beschouwt het Stimuleringsfonds de steun van meet af aan als economisch van

aard.<sup>33</sup> Door het vereiste van een redactiestatuut (art. 8.10 sub c) wordt bovendien een zekere scheiding aangebracht tussen economische bedrijfsvoering en redactie. Daar dient wel bij opgemerkt te worden dat het plan dat moet zorgen voor hernieuwde rentabiliteit wel degelijk ook met de inhoud van een blad te maken kan hebben.

Een volgende voorwaarde is dat de steunverlening niet dergelijke vormen aanneemt dat niemand meer een blad uit kan geven zonder steun van de overheid te vragen. Materieel gezien is dat namelijk gelijk te stellen met een vergunningstelsel.<sup>34</sup> Dat wordt door art. 7 lid 1 Grondwet uitgesloten, ook als het vergunningstelsel los van de inhoud staat.

Een vierde punt is dat het ongelijk behandelen van bestaande bladen en nieuwe initiatieven grondrechtelijk geen schoonheidsprijs verdient. Het is immers de vraag waarom de vrijheid van een bestaand blad eerder zou moeten worden beschermd dan die van een nieuw initiatief.<sup>35</sup> Alleen al om die reden is het voorstel van de minister om die ongelijkheid op te heffen toe te juichen.

Speciale aandacht vraagt de mogelijkheid van een pluriformiteitstoets bij steunverlening, ook al omdat de doelstelling van het Stimuleringsfonds het bevorderen van de pluriformiteit is. Bij de steunverlening op grond van de Mediawet is 'bijdragen aan de pluriformiteit' echter nooit een criterium geweest. Twee factoren zijn hier van belang. In de eerste plaats bestond het idee dat de bestaande bladen in beginsel een dergelijke bijdrage leverden. Minstens zo belangrijk is dat de overheid met een pluriformiteitstoets in een concreet geval, zich grondrechtelijk op glad ijs zou begeven. De overheid zou daarmee immers een oordeel uitspreken over de waarde en betekenis van een bepaalde uitgave. Wederom geldt wél dat een blad om voor steun in aanmerking te komen aannemelijk moet maken, dat er op de markt voldoende vraag is om weer tot een rendabele exploitatie te komen.

In dit verband is het opmerkelijk dat de steun aan journalistieke internetproducten niet de eis van een plan voor rendabele exploitatie kent, maar wel de eis dat de verscheidenheid wordt vergroot. Deze laatste eis kent twee aspecten: een vernieuwende bijdrage wat techniek betreft en/of in inhoudelijke zin. In hoeverre dit laatste criterium bij het afwijzen van aanvragen handen en voeten heeft gekregen, is niet duidelijk.<sup>36</sup> Het is de vraag of het meer kan zijn dan bijvoorbeeld het aantal te verwachten hits. In ieder geval kan ook hier een eis van objectieve en controleerbare criteria worden geformuleerd. Een oordeel over de vraag of een product een (welkome) aanvulling binnen het sociaal-politieke spectrum vormt, dient vermeden te worden, net als andere oordelen over de redactionele lijn.

## Persbeleid of mediabeleid?

In de Medianota uit 1975 kon de (papieren) pers nog simpelweg als hart van de van de openbaarheid worden aangemerkt.<sup>37</sup> Bovendien werd de informatieve functie van de pers

<sup>30</sup> Medianota 1975, p. 14.

<sup>31</sup> Advies Stimuleringsfonds 2008, p. 16. Een keuze uit slechts zes lokale media, terwijl het landelijk gemiddelde elf is. Hier moet wel aan toegevoegd worden dat de hier genoemde cijfers niets zeggen over de inhoud en redactionele kwaliteit van deze media.

<sup>32</sup> A. J. Nieuwenhuis, *Persvrijheid en persbeleid*, diss. UvA 1991.

<sup>33</sup> Bijv. Jaarverslag Bedrijfsfonds 1986, p. 48.

<sup>34</sup> Zie advies RvS, *Kamerstukken II 1985/86*, 19 136, 1-3, p. 53.

<sup>35</sup> Nieuwenhuis 1991, p. 160.

<sup>36</sup> Zie Evaluatierapport inzake de Stimuleringsregeling journalistieke internetinformatieproducten, TNO 2008.

<sup>37</sup> Medianota 1975, p. 12.

als fundamenteel verschillend beschouwd van die van andere media. In een dergelijke benadering kan de vraag welk beleid de overheid ten aanzien van de pers dient te voeren grotendeels zelfstandig worden beantwoord.

Na verloop van tijd vindt de term 'samenhangend mediabeleid' ingang,<sup>38</sup> waarmee wordt uitgedrukt dat het beleid ten aanzien van de verschillende media niet los van elkaar kan worden gezien. Deze samenhang kan op verschillende manieren tot uitdrukking komen. In de eerste plaats kan de doelstelling van het beleid ten aanzien van verschillende media – in grote lijnen – overeenkomen. Gezien het feit dat het bevorderen van de 'pluriformiteit' bij zowel pers als omroep steeds centraal heeft gestaan, is daar eigenlijk van meet af aan sprake van geweest. Een meer formele samenhang bestaat vanaf 1988; de Mediawet zorgt voor één wettelijke basis voor het omroep- en persbeleid. Wel valt op dat de nieuwe steunregelingen uit 2002 gebaseerd zijn op de Wet op het specifieke cultuurbehoud.

Een volgend aspect is dat de overheid bij maatregelen die zien op een bepaald medium rekening houdt met de consequenties voor andere media. De ethercompensatieregeling voor dagbladen kan als een voorbeeld worden beschouwd, nu deze mede de bedoeling had om de negatieve invloed van de invoering van de STER-reclame op de dagbladsector tegen te gaan. Het huidige idee dat de pers aanzienlijk te lijden heeft onder het bestaan van reclame op de publiek gesteunde publieke omroep lijkt ook van dien aard. Ingediende moties in de Kamer vragen mede daarom om afschaffing van de reclame op de publieke omroep,<sup>39</sup> zoals ook in Frankrijk is geschied. Men kan zich overigens afvragen of de publieke omroep op de advertentiemarkt niet in de eerste plaats concurreert met de commerciële omroep.<sup>40</sup> Belangrijker voor de samenhang lijkt dan ook de vraag naar de rol van de overheid ten aanzien van de verhouding tussen internetactiviteiten van de publieke omroep en die van persuitgevers.<sup>41</sup>

### Focus op functies

Een samenhangend mediabeleid in eigenlijke zin impliceert ook dat de vraag of ingrijpen geboden is niet per sector of medium maar in samenhang onderzocht wordt. Dat is bij uitstek de benadering in het WRR-rapport 'Focus op functies'. De WRR onderscheidt daarin eerst een drietal waarden die aan het mediabeleid ten grondslag liggen: pluriformiteit (van aanbieders en inhoud), onafhankelijkheid (van politieke en economische machten) en toegankelijkheid (tot markten structuren en inhoud).<sup>42</sup> Vervolgens onderscheidt de WRR een zestal functies: de nieuwsvoorziening, die mede het economische, sociale, democratische en politieke functioneren van de samenleving mogelijk maakt; opinievorming en achtergrond, die in belangrijke mate ook als duiding van de feiten valt aan te merken; vermaak; kunst en cultuur, die onder meer van belang is voor het bieden van gemeenschappelijke interpretatiekaders; specifieke informatievoorziening, bijvoorbeeld productinformatie of hobby-informatie; en reclame en voorlichting.<sup>43</sup>

De vraag of er een voldoende mate van pluriformiteit bestaat dient vervolgens niet per medium beantwoord te worden maar per functie. Verlies aan pluriformiteit bij de pers kan op zichzelf gecompenseerd worden door een vergroting van het aanbod van vergelijkbare informatie op internet. Desondanks ziet de WRR risico's bij de nieuwsvoorziening en opinievorming, onder andere waar het gaat om de pluriformiteit.<sup>44</sup>

Begripsverwarring is hier overigens niet onmogelijk. Zo constateert de WRR dat het huidige beleid te mediums specifiek is.<sup>45</sup> Wanneer de minister in zijn recente brief stelt dat persbeleid nog steeds nodig is, lijkt hij echter met name te doelen op het beschermen en stimuleren van belangrijke functies die (een deel van) de pers vervult, namelijk het informeren en opiniëren te duiden, zonder dat hij alleen de 'papieren pers' op het oog heeft.

Een volgend aspect van samenhangend mediabeleid zou kunnen zijn, dat de overheid geen of zo min mogelijk sector-specifieke maatregelen neemt, maar hooguit per functie differentieert. De 'cross-ownership'-regeling, die de marktaandeelen bij pers, radio en televisie gewoon bij elkaar optelt, vormt in zeker opzicht een voorbeeld. De uitbreiding van de steunverlening door het Stimuleringsfonds naar internetproducten is een ander voorbeeld.

Bij een streven naar volledige gelijkstelling in dit opzicht dienen echter wel enige kanttekeningen geplaatst te worden. In de eerste plaats kan de mogelijke vermarkting van informatie per medium zodanig verschillen dat verschillende maatregelen zijn aangewezen. In de tweede plaats is art. 7 Grondwet techniekafhankelijk geformuleerd waardoor de onthoudingsplicht bij pers, omroep en internet verschilt. Dat betekent dat de onthoudingsplicht in bepaalde opzichten niet alleen per functie verschillend ingevuld moet worden, maar dat ook onderscheid per medium op zijn plaats kan zijn.

### De 'K' factor

De Nederlandse dag- en weekbladpers kent sinds jaar en dag een ondernemingsgewijze productie. Dat impliceert overigens niet dat alle persbedrijven op winst gericht zijn. Zeker in het verleden werden relatief veel dagbladen uitgegeven door niet in de eerste plaats op winst gerichte aanbieders. Wel moeten deze bedrijven met op winst gerichte ondernemingen concurreren en wordt de ontwikkeling van de pers grotendeels aan de werking van de markt is overgelaten. De steun aan de pers kan hooguit beschouwd worden als een verzachting van de scherpste effecten daarvan. Dat blijkt alleen al uit de omvang van de steunverlening. Over de jaren 2002-2007 gaf het Stimuleringsfonds jaarlijks gemiddeld 2,3 miljoen euro per jaar uit. De jaren daarvoor was dat niet heel anders.<sup>46</sup>

Het blijkt ook uit andere, reeds geschetste aspecten. De steun was zeker vanaf de jaren zeventig niet bedoeld om de

38 Vgl. het WRR-rapport uit 1983, 'Samenhangend mediabeleid'.

39 Kamerstukken II 2008/09, 31 777, nr 11.

40 In Frankrijk lijkt de digitale tv het meeste profijt te trekken, NRC *Handelsblad* 4 februari 2009.

41 E. J. Dommering, NRC *Handelsblad* 2 december 2008.

42 WRR 2005, p. 30. Deze waarden wil de WRR overigens aangevuld zien met de

waarden kwaliteit, sociale samenhang en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Over 'kwaliteit' hieronder meer.

43 WRR 2005, p. 79.

44 WRR 2005, p. 92.

45 WRR 2005, p. 39.

46 Vgl. Lichtenberg 2005, p. 194.

prijs van de krant te verlagen maar om zwakkere bladen even lucht te geven om zichzelf op de markt te herpositioneren. Zelfs de compensatieregeling voor dagbladen, die structurele ongelijkheden op de markt in rekening bracht, kende de voorwaarde van een plan voor herstel van de rentabiliteit. De tijdelijke stimuleringsregelingen uit 2002 zijn vooralsnog evenmin bedoeld om een publicatie permanent te ondersteunen.

De markt zelf moet dus uiteindelijk voor voldoende pluriformiteit zorgen. Ook een beoordeling van de kwaliteit heeft nooit een onderdeel uitgemaakt van de uitvoering van het steunbeleid door het Stimuleringsfonds.

### **Zorg over kwaliteit**

Er zijn echter in toenemende mate geluiden te horen die ervan uitgaan dat de kwaliteit van de pers achteruitgaat, juist door de verdergaande commercialisering. In het rapport 'Medialogica' van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, dat een aantal jaren geleden verscheen, wordt onder meer gesproken van de toenemende hypes in de media, de versoaping van de politiek doordat de media het accent leggen op personen, conflicten, beelden en emoties in plaats van op inhoud, standpunten, visies en beleid, het rondzingen van berichten zonder enige controle, etc.<sup>47</sup> Wél kan de vraag gesteld worden of de media oorzaak zijn of meelopen met een 'algemene vertrutting van de cultuur'.<sup>48</sup>

In de massacommunicatieve literatuur kan overigens ook de notie worden aangetroffen dat de kwaliteit van de nieuwsvoorziening de afgelopen tientallen jaren met sprongen vooruit is gegaan en nog nooit zo goed is geweest.<sup>49</sup> Daarbij wordt dan wél de kanttekening gemaakt dat er de laatste jaren een vechtmakmarkt is ontstaan, waarin kostenbeheersing centraal staat. Dat impliceert dat de (financiële) ruimte voor kwaliteitsjournalistiek – onafhankelijke en kritische journalistiek waarbij eigen onderzoek leidend is – is gekrompen.<sup>50</sup>

Het eerder aangehaalde rapport van de WRR spreekt eveneens zorg uit over de kwaliteit van de nieuwsvoorziening,<sup>51</sup> misschien eerder nog dan over de pluriformiteit. De genoemde risico's zijn namelijk niet een-op-een gelinkt aan het verdwijnen van titels of de vermindering van het aantal aanbieders maar hebben in het bijzonder ook te maken met de commercialisering en de wijze van journalistiek bedrijven, aldus de WRR.

### **Kwaliteitsbeleid?**

De brief van de minister gaat ervan uit dat het zorgen voor een 'kwalitatief hoogwaardige' informatievoorziening een kerntaak van de overheid is. Nu is de zorg ten aanzien van de wijze van journalistiek bedrijven in beginsel vooral een element van de derde poot van het 'persbeleid', namelijk het stimuleren van vormen van zelfregulering als de Raad voor de Journalistiek.<sup>52</sup> Dit element heeft dan ook de laatste jaren een verhoogde aandacht.<sup>53</sup>

Los daarvan kan de vraag gesteld worden welke plaats 'kwaliteit' in de steunverlening kan en mag hebben. Die vraag is ook daarom actueel, nu in het advies van de Raad van Cultuur wordt gepleit voor het samenvoegen van een aantal fondsen als het Stimuleringsfonds voor de pers en het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties tot een stimuleringsfonds voor de media. Dat fonds zou de functies 'nieuwsvoorziening', 'opinie en achtergrond', en 'kunst en cultuur' moeten kunnen ondersteunen. Ook al vindt de minister dat vooralsnog een stap te ver, het voorstel roept wel enige vragen op.

Zo wordt bij bepaalde vormen van steun aan kunst en cultuur sinds jaar en dag als criterium gebruikt of een productie een 'hoogwaardig gehalte' heeft. Bij de steun aan de pers kan het gebruik van een dergelijk criterium al snel op gespannen voet staan met de persvrijheid. Een oordeel over de vraag of een persorgaan een 'goede selectie' maakt uit het beschikbare nieuwsaanbod, of de redactie wel een verantwoorde keuze maakt wanneer ze bepaalt wat nader onderzoek verdient, of de feiten wel in een 'juist perspectief' worden geplaatst en of de in een blad weergegeven opinies 'voldoende kwaliteit' hebben, is niet aan de overheid. Illustratief is dat het Bedrijfsfonds voor de pers niet gediend was van de naam 'Fonds voor de pers' juist om in dit opzicht het onderscheid met bijvoorbeeld het Fonds voor de Letteren te benadrukken. Het Fonds bijzondere journalistieke projecten dat tussen journalistiek en letteren in opereert, kent wel een kwaliteitstoets; daar staat tegenover dat de overheid in beginsel geen zeggenschap heeft.

De voorwaarde in de regeling voor internetproducten dat een publicatie niet louter een doorgeefluik van persberichten en opinies is, maar het product van eigen journalistieke inspanningen, die te maken hebben met het boven tafel halen van feiten en het duiden daarvan, hoeft daarentegen niet direct als problematisch te worden beschouwd. Ziet men dergelijke inspanningen als een mogelijke voorwaarde voor kwaliteit, dan kan deze dus wel indirect gestimuleerd worden door een steunregeling.

En verdergaande gelijkenschakeling van persbeleid en cultuurbeleid dient echter met enige argwaan bekeken te worden. Het is dan ook de vraag of de steun aan de pers die gericht is op de functies 'nieuwsvoorziening' en 'achtergrond en opinie' niet beter geheel op de Mediawet gebaseerd kan worden en niet, zoals nu deels het geval is, op de Wet op het specifieke cultuurbeleid.

### **Opties**

Uit bovenstaande analyse kan niet direct het juiste steunbeleid worden afgeleid, ook al omdat de zorgfunctie van de overheid zich niet simpelweg laat vertalen in specifieke verplichtingen. Wel kan een aantal opties op een rij gezet worden.

47 Raad voor maatschappelijk ontwikkeling, 'Medialogica: over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek', 2003; vgl. ook K Buijs, *Journalistieke kwaliteit in het crossmediale tijdperk*, Boom 2008, p. 92.

48 Bas Heijne, *NRC Handelsblad* 16 juni 2007.

49 Buijs 2008, p. 17.

50 Buijs 2008, p. 18.

51 WRR 2005, p. 92; op dat gebied wordt de kwaliteitonzekerheid het sterkst gevoeld, idem p. 70.

52 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 777, 1, p. 6.

53 Zie onder meer het artikel van Van Woudenberg elders in dit nummer.

## 1. Geen steun

De burger beschikt over meer informatie dan ooit tevoren en heeft toegang tot informatiebronnen die de pers veelal zelf ook gebruikt. Gratis kranten kunnen de burger een bondig overzicht van de actualiteit geven waarna hij zo nodig aanvullende informatie verzamelt op internet; de omgekeerde figuur, permanent actueel nieuws via elektronische media, en achtergronden op papier is ook voorstelbaar. Ook opinies zijn rijkelijk aanwezig op discussiefora, weblogs en zo meer. Sterker nog: meer dan ooit kan de burger zelf zijn opinie openbaar maken.

Nieuwsvoorziening, duiding en opiniëring zullen wellicht minder dan nu gecombineerd worden aangeboden. Internet biedt de gebruiker echter tal van hulpmiddelen als zoekmachines, portals en links. Daardoor is het mogelijk dat de burger zo nodig zelf de duiding voor zijn rekening neemt. Meer in het algemeen is noch de burger noch het informatieaanbod maakbaar en zullen zich vanzelf 'nieuwe vormen en gedachten' ontwikkelen. Gezien deze mogelijkheden is de overheid niet verplicht tot steunverlening.<sup>54</sup> De overheid heeft er hooguit voor te zorgen dat er geen marktmonopolies ontstaan.<sup>55</sup>

Wat niet in dit 'plaatje' past, is de ruime steun aan de publieke omroep, in het bijzonder in zoverre de internetactiviteiten van de publieke omroep de mogelijkheden van de pers om op internet een gezonde positie te verwerven belemmeren.

## 2. Beperkte en tijdelijke stimulering

Ook hier is het uitgangspunt dat de overheid maar een zeer beperkte taak heeft, alleen al omdat ontwikkelingen zich maar zeer beperkt laten sturen. Desondanks zouden stimulerende en tijdelijke maatregelen een zekere rol kunnen spelen, in het bijzonder ook om kapitaalvernietiging te voorkomen. Daarbij valt op dit moment te denken aan het voorkomen dat journalistieke kennis en vaardigheden door de mogelijke ondergang van persorganen verloren gaan, terwijl die vaardigheden in al dan niet gewijzigde vorm op internet een nuttige rol zouden kunnen vervullen.

Ook deze optie houdt vast aan het uitgangspunt dat bladen en producties die steun krijgen uiteindelijk weer zelf op de markt zullen moeten kunnen overleven. Daarmee wordt een van de tot nu gehanteerde uitgangspunten van het persbeleid gecontinueerd: alleen steun op tijdelijke basis,<sup>56</sup> zodat de onafhankelijkheid van de overheid het grootst is.<sup>57</sup>

Deze optie komt het dichtst bij de praktijk van het Stimuleringsfonds tot op heden en hierin past wellicht ook enige extra financiering om de overgang naar internet mogelijk te maken. Men zou hier van een financiële schoenlepel functie van de overheid kunnen spreken.<sup>58</sup> De vergelijking met een schoenlepel gaat echter mank. Niet eens zozeer omdat de vorm van de schoen permanent verandert, maar ook omdat onduidelijk is in hoeverre bepaalde journalistieke activiteiten op internet rendabel zijn te exploiteren.

## 3. Wijziging steunbeleid

Een duidelijke koerswijziging zou zijn de invoering van vormen van meer permanente steunverlening. Die wijziging zou kunnen worden ingegeven door de commercialisering van de informatievoorziening en/of de onmogelijkheid om op internet het aanbieden van bepaalde vormen van informatie rendabel te exploiteren. Het in de tijdelijke regeling voor journalistieke internetproducten laten vallen van de voorwaarde dat er een plan moet zijn voor een rendabele exploitatie binnen een redelijke periode lijkt een aanzet daartoe. Indien de reden is, dat op internet essentiële informatieproducten eigenlijk niet rendabel kunnen worden aangeboden, dan zou dat consequenties kunnen hebben voor het (digitale) steunbeleid.

Daarbij dringt zich wel een reeks van vragen op. Dient de steun in het bijzonder of alleen gericht te zijn op wat als een (digitale) krant omschreven kan worden? Blijft bijvoorbeeld de voorwaarde gehandhaafd dat een *gevarieerd* deel van de actualiteit moet worden bestreken of komen initiatieven die een veel beperkter werkterrein hebben en zich bijvoorbeeld alleen bezighouden met het kritisch volgen van het landbouwbeleid?

Een vergelijkbare vraag is of de steun aan bepaalde uitgaven moet worden gegeven, omdat zij (deel)functies als nieuwsvoorziening, duiding en opinievorming tegelijkertijd vervullen of slechts voor die onderdelen daarvan waarvan het vervullen niet op bevredigende wijze aan de markt kunnen worden overgelaten? Ziet men namelijk als belangrijkste risico van de commercialisering en digitalisering het verdwijnen van de onderzoeksjournalistiek, dan ligt het voor de hand de steun daarop te concentreren. Daarbij zijn er weer verschillende modaliteiten. Een aanbieder van een product zou steun kunnen krijgen voorzover er regelmatig onderzoeksjournalistiek wordt verricht óf er zou per journalistiek onderzoeksproject steun aangevraagd kunnen worden.

De laatste variant, die enigszins lijkt op de huidige procedure bij het Fonds BJP, heeft bepaalde nadelen.<sup>59</sup> De continuïteit van dit deel van het redactionele werk lijkt minder goed gewaarborgd en de overheid komt te dicht op keuzes te zitten die aan de redactie dienen te worden overgelaten. Dat bezwaar geldt ook indien de overheid zich laat verleiden tot een beoordeling van de kwaliteit van het redactionele werk.

Een tussenvorm, die de redactionele onafhankelijkheid in stand laat, zou gevonden kunnen worden in een nader uit te werken regeling die vastlegt dat jaarlijks een aantal door een redactie te bepalen journalistieke projecten tot een bepaald plafond financieel 'gematched' zullen worden.<sup>60</sup>

## 4. Samenhangend steunbeleid

Tot dusverre is voornamelijk over de papieren en digitale pers gesproken. Mede door de convergentie op internet zal het verschil met audiovisuele diensten tot op zekere hoogte verdwijnen. Een op functies gericht overgrijpend plan voor steunverlening zou daarom kunnen zien op het creëren van

54 Het zou uiteraard wel weer vreemd zijn indien tal van bedrijven crisissteun krijgen en de pers juist niet.

55 Men denke hier ook aan de centrale positie van de zoekmachine, N.A.N.M. van Eijk, 'Zoekt en gij zult vinden; over de plaats van zoekmachines in het recht', oratie UvA 2005.

56 Brief minister Kamerstukken II 2008/09, 31 777, 1, p. 5.

57 Zie bijv. Brief van de Staatssecretaris van OCW aan de Kamer, 18 januari 2005, Kamerstukken II 2004/05, 29 692.

58 Jaarverslag Stimuleringsfonds 2007, p.8.

59 Een verschil is wel dat het Fonds BJP geen uitgaven, maar individuen steunt.

60 Vgl. motie-Van der Ham, Kamerstukken II 2008/09, 31 777, nr. 7.



een (deels) publiek gefinancierde informatievoorziening op internet. Een overgrijpend plan dient ook een oplossing te bieden voor de ongelijke concurrentieverhouding tussen publieke omroepen en pers.

Een dergelijk plan kent de nodige haken en ogen. Het is bijvoorbeeld de vraag in hoeverre samenwerking tussen private persbedrijven en publieke omroepen wenselijk en toegestaan is? Een volgend punt is welke criteria voor steun hier gehanteerd kunnen en mogen worden? Een publieke opdracht voor (digitale) persuitgevers zoals omroeporganisaties die nu kennen, lijkt in ieder geval een brug te ver. Anders geformuleerd: het persbeleid is steeds geconcretiseerd in het geven van een extra stimulans aan private aanbieders zonder inhoudelijk sturende bemoeienis, hetgeen als een groot goed kan worden beschouwd.

Zou het publieke omroepbestel uiteindelijk vervangen worden door een steunstelsel voor het aanbieden van producten die op de markt te weinig tot hun recht komen, dan zou een stimuleringsfonds voor mediaproducties gevormd kunnen worden, dat alle media dekt.<sup>61</sup> Daarbij dienen naar mijn mening de – criteria voor – vormen van steun aan journalistieke activiteiten duidelijk onderscheiden te worden van de steun aan culturele producties. Om die reden is een stelsel met twee aparte stimuleringsfondsen te prefereren.

### **5. Alleen papier**

Een laatste optie is om ten koste van alles te trachten het bestaande papieren persaanbod te conserveren. Een dergelijke vorm van monumentenzorg<sup>62</sup> zal zeker op den duur zeer veel kosten met zich brengen. Alleen al daarom lijkt een keuze voor deze optie weinig waarschijnlijk. Nu de steunverlening aan de pers niet is gericht op de onvervangbare schoonheid van bedrukt krantenpapier, maar op bepaalde functie(s), is deze monumentenzorg uiteindelijk niet zinvol.

## **Besluit**

In de jaren zeventig was de papieren (dagblad)pers een onvervangbaar instituut. Dat blijkt steeds minder het geval te zijn. Wanneer de overheid dat instituut per se in de huidige vorm zou willen handhaven, kan dan ook – op termijn – van monumentenzorg worden gesproken, die niet zonder permanente en substantiële steun kan.

Een samenhangend mediabeleid kan de papieren pers echter niet los van de andere media zien. Daarom kunnen sommigen de nadruk leggen op de grote vitaliteit van het internet en het schier onafzienbare aanbod van berichten, opinies en duidingen. In dat geval is overheidssteun eigenlijk overbodig. Anderen laten zich leiden door bezorgdheid over de levensvatbaarheid van bepaalde (deel)functies, juist ook op het internet. Een van de bedreigde (deel)functies lijkt de onderzoeksjournalistiek te zijn die door het streven naar kostenbeheersing in de dagbladsector toch al onder druk staat. Het steunbeleid zou daar rekening mee kunnen houden.

Dat betekent dat het steunbeleid aan de pers net als rond 1970 op een belangrijk punt is aangekomen. Daarbij wordt niet zozeer bedoeld op de eerste aan de Commissie-Brinkman voorgelegd vraag, namelijk hoe een extra bedrag verdeeld zou moeten worden. Daar komt de Commissie waarschijnlijk wel uit. De tweede vraag, die naar de toekomst van de pers – en de rol van de overheid – heeft meer voeten in de aarde.

Er dienen keuzes gemaakt te worden, die verder reiken dan de voorstellen die de minister in zijn brief heeft opgenomen. Deze keuzes zijn in belangrijke mate beleidsmatig van aard. Het grondrecht op persvrijheid bepaalt immers niet simpelweg óf de overheid moet ingrijpen en welke (steun)maatregel geboden is. Wel stelt de onthoudingsplicht bepaalde eisen aan steunverlening. Op het gebied van de informatievoorziening, duiding en opinievorming, dient de overheid op afstand te blijven of in elk geval objectieveerbare criteria voor steunverlening te hanteren. De uitwerking van de zorgfunctie dient immers zo min mogelijk tot sturing van redactionele beslissingen te leiden.

<sup>61</sup> E.J. Dommering, *NRC Handelsblad* 2 december 2008.

<sup>62</sup> Vgl. Lichtenberg 2005, p. 34.