

*Geschiedenis van het Nederlands  
inhoudelijk mediabeleid*

*F.J.P.M. Hoefnagel*

*Geschiedenis van het Nederlands  
inhoudelijk mediabeleid*

De serie Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR ([www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
Lange Vijverberg 4-5  
Postbus 20004  
2500 EA 's-Gravenhage  
Telefoon 070-356 46 00  
Telefax 070-356 46 85  
E-mail [info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)  
Website <http://www.wrr.nl>

*Geschiedenis  
van het Nederlands  
inhoudelijk mediabeleid*

---

*F.J.P.M. Hoefnagel*

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag

ISBN 90 8555 071 8

NUR 741

© WRR/Pallas Publications, Den Haag/Amsterdam 2005

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

## TEN GELEIDE

Bij het verschijnen van het WRR-rapport over de media getiteld *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid* is niet alleen een verkenning (*Trends in het medialandschap. Vier verkenningen*), maar ook een viertal webpublicaties gepubliceerd. Deze webpublicaties hebben een belangrijke zelfstandige betekenis gehad voor de voorbereiding van zowel het rapport als de verkenning.

In deze webpublicatie, *Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid*, worden een globale beschrijving en analyse gegeven van het door de Nederlandse rijksoverheid gevoerde *inhoudelijk* mediabeleid vanaf 1930 tot midden 2004. Daarbij is toegespitst op de volgende drie onderdelen: de gedrukte media (met name de pers), de klassieke omroep (radio en televisie) en, vanaf 2002, het inhoudelijk ‘contentbeleid’ voor Internet en de andere nieuwe diensten. De raad is de auteur van deze studie, mr. dr. F.J.P.M. Hoefnagel, zeer erkentelijk voor zijn bijdrage.

De overige drie webpublicaties die in het kader van het WRR-rapport zijn geschreven, zijn de volgende:

N.A.N.M. van Eijk, L.F. Asscher, N. Helberger en J.J.C. Kabel, IVIR, UVA, *De regulering van media in internationaal perspectief*,

P. Larouche en I. van der Haar, Tilec UVT, *Een schets van het Europese mediabeleid*, en P. den Hoed en F.J.P.M. Hoefnagel, *Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit*.

Prof. dr. W.B.H.J. van de Donk  
Voorzitter WRR



# INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Historische beschrijving</b>	<b>11</b>
2.1	Periode tot WO II	11
2.2	Periode 1946 tot en met 1968: van handhaving en uitbreiding van het oude bestel naar de komst van een open, maar blijvend non-commercieel bestel	11
2.3	Periode 1969 tot en met 1998: eerste ontwikkeling van een algemeen mediabeleid en persbeleid en een toenemende druk op het omroepbestel	13
2.3.1	De ontwikkeling van een algemeen mediabeleid	13
2.3.2	jaren zeventig en tachtig: het omroepbestel in toenemende mate onder druk	15
2.3.3	Mediawet 1987 en het omroepbeleid: consolidatie, aanscherping, aanvulling en verruiming	16
2.3.4	Mediawet 1987 en het persbeleid	17
2.4	Periode 1989 tot nu: verruiming van het mediabeleid, de komst van een duaal omroepbestel en de opkomst van beleid voor nieuwe diensten	18
2.4.1	Algemeen mediabeleid	18
2.4.2	Het omroepbeleid: de komst van een duaal bestel en de ontwikkeling van een publieke omroep nieuwe stijl	19
2.4.3	Persbeleid	26
2.4.4	Internet en nieuwe diensten: Het algemeen beleidskader; de 'Contentnotitie' van staatssecretaris Van der Ploeg van 2002	27
<b>3</b>	<b>Conclusies</b>	<b>31</b>
3.1	Het beleidsobject, vragen van reikwijdte, indeling en samenhang	31
3.1.1	De reikwijdte	31
3.1.2	Indeling	31
3.1.3	Samenhang en verschillen	31
3.2	De beleidssubjecten	32
3.2.1	Algemeen	32
3.2.2	Nadere uitwerking voor het omroepbeleid	32
3.2.3	De organisatie van het mediabeleid binnen de rijksoverheid	34



3.3	Welke typen beleidsredeneringen liggen aan het mediabeleid en vooral het omroepbeleid ten grondslag?	35
3.3.1	Het klassieke omroepbeleid als cultuurpolitiek compromissenbeleid	35
3.4	Waarden en beginselen	37
3.4.1	Vrijheid	37
3.4.2	Gelijkheid en toegankelijkheid	38
3.4.3	Pluriformiteit	39
3.4.4	Kwaliteit	41
3.5	Verdeling van verantwoordelijkheden: overheid, maatschappij, bedrijfsleven	41
3.5.1	Drie modellen	41
3.5.2	Hoe is het Nederlands beleid binnen deze drie typen in te delen? Welke verschuivingen zijn zichtbaar?	42
3.6	Structurele aspecten, met name de territoriale schaal	44
3.6.1	Nationale, regionale en lokale schaal	44
3.6.2	Nationale en internationale schaal	45
3.7	De keuze van instrumenten	45
3.7.1	Algemeen	45
3.7.2	Toespitsing op de positie van de bestaande omroepverenigingen	46
	<b>Literatuur</b>	<b>49</b>

# 1 INLEIDING

In deze studie wordt een globale beschrijving en analyse gegeven van het door de Nederlandse rijksoverheid gevoerde *inhoudelijk* mediabeleid vanaf 1930 tot midden 2004. Daarbij is toegespitst op de volgende drie onderdelen: de gedrukte media ( met name de pers) de klassieke omroep (radio en televisie) en, vanaf 2002, het inhoudelijk ‘contentbeleid’ voor Internet en de andere nieuwe diensten.

Het stuk heeft een instrumentele functie in het kader van het project van de WRR over het mediabeleid voor de komende jaren. Volledigheid in de historische beschrijving van hoofdstuk twee wordt dan ook niet beoogd. Het gaat om die elementen die ook voor de toekomst, gegeven de padafhankelijkheid in het beleid, van belang kunnen zijn.

Bij de concluderende analyse in hoofdstuk drie ligt de focus op een zo goed mogelijke identificatie van de *aard* van dit beleid: wat zijn de objectiveerbare karakteristieken? Aan de orde komen in dit hoofdstuk: de aard van het beleidsobject en van de beleids-subjecten, de aan het gevoerde beleid ten grondslag liggende redeneringen, de ontwikkeling van waarden en beginselen, vragen van verantwoordelijkheidstoedeling, van structuur en schaal, en van instrumenten.



## 2 HISTORISCHE BESCHRIJVING

### 2.1 PERIODE TOT WO II

In de experimentele jaren twintig kende ons land een commercieel omroepbestel. Fabriekszenders beoogden winst te maken via de verkoop van radiotoestellen. Begin jaren dertig werd, gegeven technologische schaarste en internationale afspraken, de nationale overheid gedwongen te interveniëren bij de toedeling van radiofrequenties. Bij de cultuurpolitieke uitwerking koos de overheid voor het zuilenmodel en voor afwijzing van een nationale omroep en commerciële exploitatie. De verzuiling ging hier veel verder dan bij het onderwijs en de openbare bibliotheken, waar een gemeenschappelijke kwaliteitsstandaard wel gehandhaafd bleef, waarop ook door een overheidsinspectie werd toegezien. Ook een stelsel van algemene en bijzondere voorzieningen zoals beide genoemde sectoren die kenden, werd uitdrukkelijk in de omroepsector afgewezen (SCP 1986, 78).

Het beleidsregime voorzag wel in een beperkt gemeenschappelijk programma, maar dat moest bij toerbeurt worden verzorgd door de particuliere omroepverenigingen. Programmavoorschriften beperkten zich tot regels ter bescherming van de openbare orde en goede zeden. Er was geen sprake van publieke financiering.

### 2.2 PERIODE 1946 TOT EN MET 1968: VAN HANDHAVING EN UITBREIDING VAN HET OUDE BESTEL NAAR DE KOMST VAN EEN OPEN, MAAR BLIJVEND NON-COMMERCIEEL BESTEL

Vlak na de Tweede Wereldoorlog was er een kort intermezzo waarbij het kabinet Schermerhorn en minister van der Leeuw de voorkeur gaven aan één centrale publieke omroep in het kader van een actieve, nationale cultuurpolitiek en volksopvoeding. Dit plan werd niet gerealiseerd. Vanaf 1947 was sprake van herstel van het oude bestel en in 1956 werd dit bestel ook voor de televisie van toepassing verklaard. De enige voorstanders van ontzuiling, de liberalen, waren in de 'brede-basiskabinetten' van de jaren vijftig maar in beperkte mate vertegenwoordigd. De televisiezendtijd werd evenredig verdeeld over de bestaande omroepverenigingen.

Er waren wel enige aanpassingen van het bestel. De naoorlogse overheid handhaafde de in de tijd van de Duitse bezetting ingevoerde, verplichte luisterbijdrage en voerde deze bijdrage ook door bij de televisie. Dit betekende een zekere aantasting van het particuliere karakter van het bestel.

Met name bij de televisie kreeg de NTS, als particulier samenwerkingsverband, meer zendtijd, voor een gezamenlijk programma dat voorbereid werd door de particuliere omroepverenigingen. De NTS mocht uitdrukkelijk zelf geen algemeen programma verzorgen. De facto doorbrak vooral het nieuwe fenomeen van de televisie in hoge

mate de verzuiling in het kijkgedrag. Men keek niet meer alleen naar de eigen zuil.

Vanaf eind jaren vijftig ontwikkelden zich meerdere vormen van kritiek op het bestel:

- a Het recht van vrije meningsuiting, de toenemende dynamiek in het maatschappelijk middenveld, het ontstaan van nieuwe stromingen, en de afname van technische schaarste, verdroegen zich slecht met een statisch, gesloten bestel.
- b De algemene economische expansie leidde tot versterking van economische overwegingen en tot commerciële initiatieven; invoering van etherreclame en van commerciële omroep verschenen als optie op de politieke agenda.

In het confessioneel/liberale kabinet De Quay van eind jaren vijftig verzette een confessionele/sociaal democratische meerderheid in het parlement zich tegen een fundamentele herziening van het bestel en voor het daarop volgende kabinet Marijnen van dezelfde signatuur leidde interne verdeeldheid op dit punt tot een voortijdig einde. In de periode van de kabinetten Cals en Zijlstra, waarin liberalen geen zitting hadden, werd op basis van een confessionele/sociaal democratische consensus de oplossing gevonden in de Omroepwet 1967. Deze wet kan als volgt worden gekarakteriseerd.

- a Consolidatie en meer openheid van het bestel  
De consolidatie kreeg vorm doordat de toedeling van zendtijd aan de omroepverenigingen werd gebaseerd op het aantal leden en het lidmaatschap werd gekoppeld aan het abonnement op een omroepblad. In combinatie met de toekenning van het uitsluitend auteursrecht op de programmagegevens aan omroepverenigingen waren deze verenigingen aldus verzekerd van abonnees en van leden. Het bestel werd toegankelijk gemaakt voor organisaties die voldeden aan genoemde kwantitatieve en aan expliciete kwalitatieve criteria: het als stroming voorzien in immateriële behoeften en het verzorgen van een volledig programma.
- b Beperkte invoering van commerciële elementen binnen het bestel  
Commerciële organisaties bleven van het bestel uitgesloten, maar binnen het bestel werden reclameboodschappen toegelaten. De verzorging hiervan werd toegewezen aan een aparte overheidsorganisatie. Reclame en programmaverzorging werden uitdrukkelijk gescheiden.
- c Bevordering van geconditioneerde samenwerking  
Het samenwerkingsverband van de NOS kreeg een wettelijke status en moest een ontmoetingspunt vormen voor de verschillende stromingen. Het moest bovendien ruimte bieden aan stromingen die niet door de omroepverenigingen werden vertegenwoordigd. Gezamenlijke programma's moesten verzorgd worden door de staf van de NOS die moest samenwerken met de staven van de omroepverenigingen. Het bestuur van de NOS bestond voor de helft uit door deze verenigingen aangewezen leden en voor de andere helft uit door de door de minister en door representatieve maatschappelijke organisaties benoemde leden.

## **2.3 PERIODE 1969 TOT EN MET 1998: EERSTE ONTWIKKELING VAN EEN ALGEMEEN MEDIABELEID EN PERSBELEID EN EEN TOENEMENDE DRUK OP HET OMROEPBESTEL**

### **2.3.1 DE ONTWIKKELING VAN EEN ALGEMEEN MEDIABELEID**

#### ***Nota massamediabeleid 1975***

In zijn nota Massamediabeleid van 1975 koos het kabinet Den Uyl uitdrukkelijk niet voor een gezamenlijk beleidsregime voor alle massamedia, gelet op de verschillen in aard van de deze media. Samenhangend mediabeleid impliceert, aldus de nota, dat op globaal niveau enige algemene uitgangspunten worden geformuleerd en dat het operationeel beleid in de verschillende subsectoren op elkaar wordt afgestemd, gezien de onderlinge repercussies, bij voorbeeld op de advertentiemarkt. Als algemene uitgangspunten werden genoemd: democratie, vrijheid van meningsuiting, welke vrijheid ook een actief beleid ter bescherming van die vrijheid impliceert, pluriformiteit van de media, vergroting van participatie, betrokkenheid van de bevolking bij de media, doelmatigheid en een beleid gericht op verminderen van maatschappelijke dysfuncties van de media. Cultuurpolitieke uitgangspunten werden gereserveerd voor de omroep en, aldus de nota, komen vooral tot uiting in de kwalitatieve verplichtingen die aan de omroepverenigingen worden gesteld.

De facto impliceerde de nota vooral een versterking van het persbeleid. Aan de orde komen zaken als de concentratietendens, de mogelijkheid van fusiecontrole, het redactiestatuut, de relatie tussen generieke en meer individueel gerichte steunmaatregelen, advertentiecompensatie en ook de financiële versterking van het Bedrijfsfonds van de Pers voor individuele steun aan persorganen. Alleen op het laatste punt werden concrete maatregelen genomen. Het generieke ondersteuningsbeleid werd specifieker. Genoemd Bedrijfsfonds mocht kredieten verlenen aan noodlijdende dag- en opiniebladen en subsidies geven aan startende ondernemers. De algemene compensatieregeling was alleen nog van toepassing op kleinere dagbladen met een ongunstige positie op de advertentie markt.

Bij het omroepbeleid werd vooral de omroepvrijheid versterkt. De sectorspecifieke regel in de Omroepwet van het verbod op uitzendingen die een gevaar voor de veiligheid van de staat, openbare orde en goede zeden kunnen opleveren, werd geschrapt. Bij de opkomende lokale, regionale omroep was sprake van een doorbraak: de regering koos voor interne pluriformiteit. Per gemeente of regio gaf de rijksoverheid maar één vergunning aan een voor alle stromingen representatieve zendgemachtigde, die geen winstmotief mocht hebben en geen reclame mocht maken.

#### ***WRR rapport Samenhangend mediabeleid 1982***

In een door de regering gevraagd advies van de WRR komt een ruimere conceptie van

samenhangend mediabeleid naar voren dan in de nota van 1975: het gaat om meer dan negatieve coördinatie, in de zin van het afstemmen van het beleid voor de verschillende media. Het gaat ook om positieve coördinatie, het zodanig afstemmen van doelen en maatregelen voor de verschillende subsectoren dat sprake is van een harmonieus stelsel dat voldoende robuust is en niet steeds wordt achterhaald door technologische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Kernpunten in het rapport van de WRR zijn:

- a de noodzaak van een vrijmakend beleid; de overheid moet slechts ingrijpen wanneer onvervangbare, b.v. informatieve en culturele, expressieve functies verloren gaan.
- b Het overheidsbeleid moet haar beleid baseren op zowel mediapolitieke als cultuurpolitieke uitgangspunten: democratie, uitingsvrijheid en pluriformiteit enerzijds, bescherming van Nederlandse culturele verworvenheden en vergroting van de verschijningsvormen daarvan anderzijds. Eén belangrijke stelling in het rapport is voor het verdere beleid extra relevant: de overheid kan meer regelen en steunen wanneer zij culturele motieven aanvoert, dan wanneer zij zich baseert op mediapolitieke uitgangspunten. Deze stelling leidde ertoe dat in de legitimatie van overheidsbeleid in de jaren tachtig culturele overwegingen gingen domineren ten gunste van mediapolitieke. Bij afnemende schaarste en toenemende verbreding van uitingsmogelijkheden zijn culturele argumenten nu eenmaal beter verdedigbaar.
- c Het bieden van meer ruimte voor op individuele voorkeuren gerichte programma's, zoals betaaltelevisie.

### ***Mediawet 1987 algemeen***

De hierboven genoemde kernelementen onder b. en c., waaronder versterking van culturele uitgangspunten en doelen, zijn duidelijk in deze wet terug te vinden. De realisatie van het eerste hoofdpunt zou eerst in de jaren negentig plaatsvinden. Daarnaast heeft de wet ook ten doel om voor alles het bestaande bestel te handhaven, zoals de Raad van State suggereert en de regering uiteindelijk ook erkent (TK 1985 –86 19136, Bijlage MvT, 45 en MvA II, 3).

De gemeenschappelijkheid van het mediabeleid krijgt in de wet niet alleen gestalte in enkele algemene inhoudelijke, maar ook in bestuurlijke uitgangspunten, met name in het beginsel van Overheid op afstand. Uitvoering en toezicht op beleid worden opgedragen aan zelfstandige bestuursorganen als het Commissariaat van de Media en – alleen voor de uitvoering – aan het Bedrijfsfonds van de Pers. Regering en parlement beperken zich tot de wetgeving, de belangrijkste nadere regelgeving en de vaststelling van het totale volume aan zendtijd en financiële middelen.

### 2.3.2 JAREN ZEVENTIG EN TACHTIG: HET OMROEPBESTEL IN TOENEMENDE MATE ONDER DRUK

Het omroepbestel kwam in deze periode in toenemende mate onder druk door een veelvoud van elkaar versterkende, interne en externe ontwikkelingen als de commerciële, de internationalisering en de technologische ontwikkeling.

#### ***Jaren zeventig: pseudo- commercialisering en toenemende interne concurrentie***

Een aantal factoren versterkte de interne concurrentie binnen het bestel, waardoor omroepverenigingen zich feitelijk als commerciële organisaties gingen gedragen die opereren op dezelfde markt. Ook de NOS werd steeds minder als samenwerkingsverband en steeds meer als concurrent van de omroepverenigingen gezien.

De verbinding die de wetgever in 1967 had gelegd tussen het ledental van de omroepvereniging, de toewijzing van zendtijd en van financiële middelen, stimuleerde de omroepverenigingen om een zo groot mogelijk marktaandeel te veroveren. De komst van nieuwe zendgemachtigden als TROS en Veronica, versterkte die tendens. Trouw aan hun commercieel verleden beperkten zich deze zendgemachtigden voornamelijk tot ongecompliceerde amusementsprogramma's voor een breed publiek. De uitspraak van de rechter, op basis waarvan de omroepinstelling Veronica tegen de wil van de regering werd toegelaten, impliceerde bovendien een afnemende betekenis van de kwalitatieve toetredingsregels, te weten het representeren van een geestelijke stroming.

Het kabinet Den Uyl en volgende kabinetten hebben getracht deze ontwikkeling te keren door de kwalitatieve toetredings- en functioneringsregels aan te scherpen. Hier toe deden zij de volgende voorstellen.

Voortaan moesten nieuwe gegadigden representatief zijn voor een **bepaalde** maatschappelijke of culturele stroming en moesten ze aannemelijk maken dat ze de pluri-formiteit uitdrukkelijk zouden vergroten, en werkelijk iets nieuws te bieden zouden hebben. Ook een scherper toezicht op handhaving van het volledig programmavoorschrift zou de vertrouwen en vervlakking van het aanbod moeten tegengaan. Tevens stelde de regering voor het lidmaatschap van de omroeporganisatie en het abonnement op het omroepblad te ontkoppelen. Niet de prijs of omvang van een programma-blad maar de identiteit van de omroepvereniging zou in de redenering van het voorstel de keuze voor een lidmaatschap moeten bepalen. Het parlement ging wel akkoord met de twee eerste, maar niet met het laatste voorstel. Wellicht was hier de overweging dat deze ont koppeling tot aanzienlijk ledenverlies zou leiden bij de bestaande omroepverenigingen ( zie ook De Goede 1999, 100).



### ***Jaren tachtig: het bestel in toenemende mate onder druk: technologische ontwikkelingen en internationalisering***

In de jaren zeventig werd de kabel primair gezien als een technisch middel voor transport van radio- en televisieprogramma's en niet als een apart medium met eigen programmatische mogelijkheden die zich onderscheiden van de klassieke pers en omroep. Krachtens de Kerstbeschikking van 1971 was toestemming van de minister nodig voor gebruik van de kabel voor andere doelen dan voor het doorgeven van de landelijke programma's, zoals lokale omroep. Pas eind jaren zeventig werd men er zich van bewust welke vele nieuwe mogelijkheden de kabel met zijn grotere transmissiecapaciteit in zich droeg: niet alleen uitbreiding van het aantal programma's, maar ook individueel afrekenbare programma's. De ontwikkeling werd nog versterkt doordat vanaf 1981 kabelexploitanten technisch in staat bleken signalen van satellietzenders met een veel groter territoriaal bereik dan de die van de landelijke omroep op te vangen zonder gebruik te maken van PTT grondstations. In het begin van de jaren tachtig werd het, onder druk van het parlement en met goedkeuring van de rechter, kabelbeheerders verboden satellietsignalen van buitenlandse commerciële aanbieders via het lokale kabelnetwerk te verspreiden. De overweging was hierbij dat van de nationale overheid niet kon worden gevergd dat zij in feite meewerkt aan de aantasting van een bestel, waarvoor in ons land democratisch is gekozen.

In 1984 werd het regime voor de ontvangst van buitenlandse omroepprogramma's verruimd. Kabelexploitanten mochten voortaan programma's van buitenlandse, ook commerciële satellietomroepen overbrengen, mits deze geen op Nederland gerichte reclameboodschappen bevatten en geen Nederlandse ondertiteling hebben. Vooral de laatste voorwaarde ontmoette scherp verzet in het parlement van met name de liberale coalitiepartner in het kabinet Lubbers. In 1988 achtte het Hof van Justitie van de EG (EH) deze regeling onverenigbaar met het Europese recht, met name het vrije verkeer van diensten. Reeds eerder had de wetgever in 1987 de regelgeving ter behoud van het Nederlands bestel over een andere boeg gegooid zoals in par. 2.3.3 aan de orde zal komen.

### **2.3.3 MEDIAWET 1987 EN HET OMROEPBELEID: CONSOLIDATIE, AANSCHERPING, AANVULLING EN VERRUIMING**

Consolidatie en aanscherping komen vooral naar voren in de handhaving van het niet-commerciële bestel, althans waar het gaat om de algemene, non-selectieve verspreiding van programma's, en in nadere regelgeving die beoogt het stelsel meer conform zijn oorspronkelijke intenties te laten functioneren. De wering van buitenlandse commerciële programma's trachtte de wetgever te effectueren door niet alleen het verbod op reclame die specifiek op ons land gericht is te handhaven, maar door ook als voorwaarde voor verspreiding de eis te stellen dat de buitenlandse omroep in het betreffende land onderworpen is aan eenzelfde soort reclameregime als in Neder-

land. De facto betekende dit laatste een algemeen verbod. Het Nederlandse reclame-regime is immers uniek. In het parlement werd dan ook gesproken van een lege huls en geen echte verruiming (Handelingen Tweede Kamer 4-9-1986, 5689). De regering meende echter dat hier sprake was van een proportioneel, niet discriminerend verbod dat gerechtvaardigd was met het oog op de bescherming van een algemeen cultureel belang, te weten het behoud van een pluriform, niet-commercieel bestel in Nederland (M v A I, 11 e.v. ).

De kwalitatieve toegangs- en functioneringsregels worden gehandhaafd en uitgewerkt. De eis van een volledig programma wordt uitgewerkt in quotaregels; bepaalde percentages moeten worden besteed aan cultuur, informatie, verstrooiing en educatie. Ten minste de helft van de zendtijd moet worden gevuld met eigen of in opdracht gemaakte programma's. Omroepen worden verplicht te kiezen voor de formele structuur van een vereniging, teneinde de interne democratie te versterken. De toedeling van de zendtijd op basis van het ledental en de koppeling van lidmaatschap aan het abonnement op het omroepblad blijven gehandhaafd. Aanvulling betreft vooral de culturele component van het beleid. Niet alleen worden de omroepen verplicht meer zendtijd aan cultuur te besteden en wordt het derde Culturele Net een wettelijke basis gegeven, de door de overheid in het leven geroepen onafhankelijke Stichting stimuleringsfonds bijzondere Nederlandse cultuurproducties biedt ook positieve stimulansen. Gegeven de kwaliteitscriteria die de Stichting hanteert, impliceert deze figuur een doorbreking van de financiële gelijkberechtiging die het klassieke bestel kenmerkt.

In 1988 kwam er een Derde culturele net, te verzorgen door de NOS en de kleine zend-gemachtigden. De verruiming naar de commercie beperkt zich tot de nieuwe vorm van abonneetelevisie, gericht op specifieke interesses van het publiek en gebaseerd op privaatrechtelijke contracten tussen kabelbeheerder, het uitzendend bedrijf en de consument. Alleen commerciële uitgevers mogen deze vorm van televisie verzorgen. Zij mogen echter geen volledig programma en reclame uitzenden. Bij een latere wetswijziging werd het reclameregime voor de landelijke publiek omroep juist verruimd, door zwevende blokken toe te staan.

#### **2.3.4 MEDIAWET 1987 EN HET PERSBELEID**

Het Bedrijfsfonds van de Pers krijgt in de genoemde wet een wettelijke basis en de status van zelfstandig bestuursorgaan met als doel het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voor zover die van belang is voor de informatie en de opinievorming (art 123). Middelen hiertoe zijn specifieke tijdelijke steunverlening aan dagbladen, nieuwsbladen en tijdschriften, tijdelijke steunverlening aan onderzoek en het uitvoeren van, thans niet meer geldende, generieke maatregelen als de compensatieregeling voor dagbladen. Deze uit de jaren tachtig stammende maatregel was gericht op het compenseren van structurele handicaps, waarmee bepaalde dagbladen werden geconfronteerd.

## **2.4 PERIODE 1989 TOT NU: VERRUIMING VAN HET MEDIABELEID, DE KOMST VAN EEN DUAAL OMROEPBESTEL EN DE OPKOMST VAN BELEID VOOR NIEUWE DIENSTEN**

### **2.4.1 ALGEMEEN MEDIABELEID**

De commissie Ververs heeft in 1996 een belangrijke bijdrage geleverd aan de verdieping van het algemeen mediabeleid, dat haars inziens tot nu toe te gemakkelijk gelijkgesteld is met beleid inzake de omroep en steunmaatregelen voor de pers. Sinds de opkomst van de moderne overheid is, aldus haar rapport, de noodzaak van overheidsbeleid een feitelijk gegeven: samenleven vergt maatschappelijke communicatie en daarmee zijn communicatie en het functioneren van de media een zaak voor de overheid. Het is vervolgens een normatieve, tijdsgebonden beleidsvraag hoe algemene, democratische en rechtstatelijke overwegingen, als pluriformiteit en toegankelijkheid moeten worden vertaald in termen van ordenende overheidsregels en publieke voorzieningen. Het mediabeleid heeft een zekere overlap met het cultuurbeleid maar moet daarvan wel onderscheiden worden, aldus de Commissie.

Het in april 1999 uitgebrachte rapport van de Regeringscommissie Mediaconcentraties bouwt hierop voort. Pluriformiteit en toegankelijkheid binnen de Nederlandse mediasector kunnen in stand blijven door een combinatie van marktwerking, correcties op deze marktwerking ingevolge de Mededingingswet en publieke voorzieningen. In haar standpunt neemt de regering dit concept in belangrijke mate over, maar wordt vooral het uitgangspunt van marktwerking genuanceerd. Marktwerking moet steeds worden beoordeeld in relatie tot de publieke belangen waarvoor de overheid een eigen verantwoordelijkheid heeft. Als publieke belangen worden genoemd: het garanderen van een hoogwaardig informatieaanbod dat voor ieder toegankelijk is, pluriformiteit en de bescherming van de burger, de consument. Dit laatste publiek belang vergt bijvoorbeeld handhaving van het verplichte basispakket voor de televisie. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de grondwettelijk geboden onthouding van overheidsbemoedienissen met de inhoud van de media en met internationale verplichtingen, zoals de in het Europees recht opgenomen evenementenlijst van met name uitzendingen van sport en cultuur die toegankelijk moeten blijven voor een breed publiek.

De overheid moet marktwerking en concurrentie bevorderen. Bij voldoende marktwerking is algemeen mededingingstoezicht het uitgangspunt. Waar nog geen sprake is van adequate marktwerking, zijn, zeker tijdelijk, aanvullende sectorspecifieke regels nodig, bijvoorbeeld op het punt van cross-ownership. De monitorfunctie, waarbij ontwikkelingen die pluriformiteit en toegankelijkheid kunnen bedreigen, vroegtijdig worden onderkend, wordt door de regering toebedeeld aan het Commissariaat voor de Media.

## 2.4.2 HET OMROEPBELEID: DE KOMST VAN EEN DUAAL BESTEL EN DE ONTWIKKELING VAN EEN PUBLIEKE OMROEP NIEUWE STIJL

### ***1989 en volgende jaren: Doorbraak, komst van een duaal bestel***

Een aantal factoren heeft in 1989 de doorbraak naar een duaal, deels commercieel bestel bewerkstelligd. Allereerst is er de totstandkoming van de Europese omroep-richtlijn die het vrije verkeer van omroepdiensten binnen Europa mogelijk maakte. Ten tweede moeten de formatiebesprekingen in dat jaar genoemd worden, waarbij confessionelen en sociaal-democraten overeenstemming bereikten over de invoering van een wettelijk gereguleerd duaal bestel. Cruciaal waren evenwel uitspraken van het Commissariaat van de Media en de Raad van State, waarbij RTL Véronique, die via de Luxemburgse satelliet Astra op de Nederlandse kabelnetten commerciële programma's wilde verzorgen, als reguliere buitenlandse zender werd erkend. In het vervolg hierop werd in 1991 binnenlandse commerciële omroep via de kabel wettelijk mogelijk gemaakt.

### ***1992 en volgende jaren: waterscheiding en versterking publieke omroep***

Over de vervolgvraag of commerciële omroep ook via de ether moest worden toegelaten adviseerde in 1992 de commissie Donner. Het antwoord was positief. Mede op basis van het Europese recht pleitten Donner c.s. uitdrukkelijk voor een duidelijke waterscheiding tussen publieke en commerciële omroep. De overheid mag bij wijze van voorkeursbehandeling geld en frequenties aan de publieke omroep toedelen, mits daar, van overheidswege opgelegde, bijzondere programmatische verplichtingen tegenover staan, gegeven de essentiële democratische en culturele functies van deze omroep, aldus het rapport. Aan de commerciële omroep zou de nationale overheid juist zo min mogelijk eisen moeten stellen.

Dit idee van scherpe profilering van het eigen karakter van publieke en commerciële omroep is in het beleid van achtereenvolgende kabinetten steeds toonaangevend geweest. Aan de commerciële omroep legt Nederland niet meer regels op dan, gegeven het Europese recht strikt nodig is, terwijl de aan de publieke omroep steeds zwaardere eisen worden gesteld, gegeven de specifieke nationale publieke belangen die zij moet dienen.

Op dit punt verschilt Nederland van landen als het Verenigd Koninkrijk, dat nog steeds een traditie heeft van een commerciële omroep met publieke programmataken en van Frankrijk, dat ook de commerciële omroep culturele verplichtingen oplegt, met name ter bevordering van de nationale culturele productie. Het Europees recht heeft voor alle landen dan ook geen eenduidige uitwerking gehad.

**1994: De keuze van het profiel van de publieke omroep: een breed bereik, samenwerking en kwaliteit**

De keuze van beide uitgangspunten ligt ten grondslag aan de Wet versterking publieke omroep van 1994, die minister d' Ancona in het kabinet Lubbers/Kok met steun van de sociaal- en christen-democraten door het parlement wist te loodsen.

De wetgever koos voor een combinatie van een hoge kwaliteit en van een breed bereik van de publieke omroep. De achterliggende gedachte is dat bewuste marginalisering van de publieke omroep, door gerichte verkleining van het aanbod en specialisatie van dit aanbod op informatie en cultuur, leidt tot ongewenste verschraving van het aanbod, waarbij dan de commerciële omroep als grootste publiekstrekker gaat fungeren. Gezien de functie van de omroep voor de gehele bevolking achtte de wetgever dat ongewenst. De VVD had wel een voorkeur voor een beperkte publieke omroep die zich richt op programmasoorten die de commerciële omroepen laten liggen. D'66 stelde een vorm van niet-institutioneel gebonden financiering van programma's voor ten gunste van het maatschappelijk wenselijke, maar impopulaire aanbod. Ook het idee van een reclamevrije publieke omroep, zoals veel andere Europese landen die kennen, kwam als optie naar voren. Voor al deze alternatieven is uiteindelijk niet gekozen.

Het reclameregime voor de landelijke, regionale en lokale omroep werd juist verruimd. Sponsoring van programma's werd ook bij de publieke omroep mogelijk gemaakt. In het kader van de kwaliteitsversterking werden de percentages ten gunste van vooral kunst en informatie verhoogd. De NOS kreeg een duidelijker taak voor de coördinatie tussen de netten en voor de coördinatie op de netten werden netbesturen ingesteld. De omroepverenigingen kregen langjarige concessies, waardoor een eind kwam aan de jaarlijkse ledentelling, als bron van interne concurrentie. Aldus zou een krachtige, samenwerkende publieke omroep tegenwicht kunnen bieden aan een oprukkend commercieel bestel.

Daarnaast werd op verschillende manieren de plicht tot samenwerking versterkt: dit gold voor de samenwerking tussen de omroepverenigingen onderling, en voor de samenwerking met de NOS en de, van de van de NOS afgesplitste, Nederlandse Programmastichting. De NOS nieuwe stijl moest zich beperken tot programma's die 'bij uitstek' geschikt zijn voor een gezamenlijke aanpak, terwijl de NPS zich moest richten op de zgn. aanvullende taak van de vroegere NOS, met name op culturele programma's en programma's voor allochtone minderheden. De zendgemachtigde omroepverenigingen raakten zeggenschap kwijt over de plaatsing van hun programma's. De horizontale coördinatie tussen de netten kwam in handen van de NOS en voor de verticale coördinatie op de netten werden per zender netbestuurders verantwoordelijk. Hier was duidelijk sprake van een compromis: de omroepverenigingen werden in een keurslijf van samenwerking gedwongen, maar behielden wel hun programmatische autonomie, hetgeen die samenwerking uiteraard weer bemoeilijkte.

### **1996 e.v. Commissie Publieke Omroep, Commissie Ververs**

Ter voorbereiding van de besluitvorming na de aflopende concessieperiode adviseerde de Commissie Ververs het eerste kabinet Kok over het wenselijk profiel van de toekomstige publieke omroep, haar maatschappelijke functies en de publieke belangen die ermee verbonden zijn. De commissie maakt allereerst onderscheid tussen publieke belangen die het beste op Europees niveau kunnen worden gegarandeerd en publieke belangen die een nationale publieke omroep rechtvaardigen. Tot de eerste groep horen o.a. het weren van programma's die de openbare orde of de publieke eerbaarheid aantasten en het bewaken van de integriteit van de nieuwsvoorziening. Vaak zullen deze eisen ook voor de commerciële omroep gelden. Bij de legitimatie van de nationale publieke omroep gaat het vooral om de duurzame garantie van bepaalde maatschappelijke functies, hetgeen een continuïteit vraagt die de commerciële omroepen niet kunnen bieden. De volgende functies komen in beeld:

- informatie, het via open kanalen verstrekken van betrouwbare en volledige informatie,
- meningsvorming en communicatie gericht op het ontstaan van een evenwichtig beeld van en voor de pluriforme samenleving,
- educatie en bevorderen van participatie,
- innovatie op het niveau van de programmaontwikkeling en -distributie,
- zorgen voor het behoud en uitdragen van Nederlandse cultuur in brede zin.

Al deze functies moeten een natuurlijke plaats krijgen binnen een aantrekkelijke totaalprogrammering, die ook sport en amusement bevat. Op de achtergrond speelt in het rapport de gedachte mee dat de klassieke televisie bij uitstek de nationale sociale cohesie kan bevorderen, waar opkomende nieuwe diensten als Internet juist sterk inspelen op ontwikkelingen als individualisering. Dit profiel geldt uitdrukkelijk niet voor regionale en lokale omroep die verder in het rapport grotendeels onbesproken blijven.

Voor een dergelijke landelijke publieke omroep moet de overheid op hoofdlijnen dwingende randvoorwaarden stellen, deze bewaken en zich hiertoe beperken. Zij mag niet verantwoordelijk zijn voor de productie van programma's en deze verantwoordelijkheid evenmin exclusief toedelen aan de professionele programmamakers. Voor de maatschappelijke legitimatie van de publieke omroep biedt de huidige organisatie van samenwerkende omroepverenigingen nog steeds het beste kader mits deze verenigingen voldoende aansluiten bij wat er 'leeft' onder het publiek. Naast de statische legitimatie die de omroepverenigingen ontleen aan het ledental, is ook een dynamische legitimatie nodig, te weten een periodieke maatschappelijke toets op de feitelijk geleverde prestaties. Met het oog hierop worden omroepverkiezingen voorgesteld, waarbij het verkiezingsresultaat het aandeel in de programma's en de invloed op de programmering bepaalt. Aldus gaat de omroep 'terug naar het publiek', zo is de gedachte. Deze 'pluriforme, inhoudelijke sturing van de programmering door de omroepverenigingen nieuwe stijl' dient, aldus het rapport, wel plaats te vinden binnen een

uniform organisatorisch kader, de NOS nieuwe stijl. Deze nieuwe centrale organisatie, bestaande uit een raad van toezicht, een directie, netmanagers voor iedere zender of kanaal en een uitvoerend apparaat moet de beoogde eenheid, samenhang, en professionaliteit in de uitvoering van de programma's verzekeren. Eenheid in functioneren, pluriformiteit in inhoud en professionaliteit van uitvoering en programmering dienen de grondslagen te zijn van het nieuwe bestel.

Uitwerking van het rapport Ververs: Wet herziening organisatiestructuur van de publieke omroep 1998 en de Concessiewet 2000

### **Reikwijdte**

De wetgever beperkt de regeling van de taakvervulling van de publieke omroep tot de traditionele vormen van radio en televisie. Andere wijzen van programmavervulling, zoals programma's in de vorm van nieuwe diensten worden als neventaken bestempeld en zijn slechts toegestaan, wanneer ze om niet plaats vinden (art. 13c, lid 3).

### **Inhoudelijk**

Voor het eerst geeft de wetgever een inhoudelijke taakomschrijving van de publieke omroep.

De prestaties worden geformuleerd die de maatschappij van de publieke omroep mag verwachten (art. 13 c).

1. De hoofdopdracht betreft het op landelijk, regionaal, en lokaal niveau verzorgen van een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van programma's op het gebied van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing en deze te (doen) uitzenden op open netten (lid 1).
2. Lid 2 werkt deze algemene regel als volgt uit.
  - 2.a Het op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving bieden en van de onder de bevolking levende interesses en inzichten op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied; de programma's dragen bij aan de ontwikkeling en verspreiding van de pluriformiteit en culturele diversiteit in Nederland.
  - 2.b De programma's zijn toegankelijk in het gehele betreffende verzorgingsgebied; de programma's zijn gericht op zowel een breed en algemeen publiek, als op bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling.
  - 2.c De programma's zijn onafhankelijk van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet, van overheidsinvloeden.
 

Deze taakstellingen zijn uitgewerkt in programmavoorschriften en met name in percentages voor de publieke omroep als geheel. Een paar voorbeelden voor de televisie: 35 procent informatie en educatie, 25 procent cultuur, waarvan de helft kunst, 50 procent Nederlandstalig, 25 procent uitbesteed bij onafhankelijke producenten.

### **Organisatorisch**

De overheid geeft alleen een tienjarige concessie aan de publieke omroep als geheel, vertegenwoordigd door de NOS. Deze instelling moet een concessiebeleidsplan opstellen waarin zij aangeeft hoe de gestelde taak vervuld zal worden. Omroepen krijgen van de overheid slechts een erkenning voor vijf jaar, op basis van een oordeel over hun aandeel in de taakvervulling. In het bijzondere deel van genoemd plan moeten zij aangeven, hoe zij, uitgaande van de eigen missie, denken bij te dragen aan de prestaties die van de publieke omroep als geheel worden verlangd.

Het oude NOS - bestuur dat grotendeels bestond uit vertegenwoordigers van de omroepverenigingen wordt vervangen door een door de minister benoemde raad van bestuur. De wet stelt dit college verantwoordelijk voor het naar behoren fungeren van de publieke omroep. Deze raad stelt het concessiebeleidsplan en coördinatiereglement vast. De positie van de raad is versterkt op punten als de coördinatie op en tussen de verschillende netten, het indelen van zendtijd, de bekostiging van de publieke omroep, waarbij deze raad directe zeggenschap heeft over een substantieel deel van de geldstroom, en de benoeming van netcoördinatoren.

De voor de hand liggende suggestie dat de rol van de omroepverenigingen zou zijn gereduceerd tot die van louter programmaproducent is onjuist. Deze verenigingen blijven immers verantwoordelijk voor vorm en inhoud van de door hen verzorgde programma's. De omroepverenigingen beschikken over een gegarandeerd aantal uren zendtijd en het recht om hun programma's op bepaalde televisienetten en radiozenders uit te zenden. De omroepverenigingen zitten ook in de net- en zenderredacties, alsmede in de netbesturen die de netcoördinator bijstaan. Daarnaast hebben zij met de NPS en de educatieve en levensbeschouwelijke zendgemachtigden de meerderheid van de zetels in de nieuwe, gecreëerde figuur van de raad van toezicht. Deze raad moet het concessiebeleidsplan, de jaarlijkse voortschrijdende meerjarige begrotingen en het coördinatiereglement goedkeuren. Bovendien stelt deze raad de algemene uitgangspunten voor de programmering vast, waaronder net- en zenderprofielen en de eventueel in te voeren themakanalen. Ten slotte is relevant dat het onderscheid tussen A-, B- en C-omroepen vervalt, waardoor ook op deze manier het systeem van 'hoe meer leden, hoe meer zendtijd', verdwijnt.

### **Beoordeling: visitatiecommissie**

De dynamische legitimatie van de publieke omroep, de periodieke beoordeling van de feitelijk geleverde prestaties en het aanspreken van de omroep op haar resultaten, die de commissie Ververs middels omroepverkiezingen wilde realiseren, is door de wetgever op een geheel andere wijze vorm gegeven. Naar analogie van het hoger onderwijs rapporteert een externe visitatiecommissie over de manier waarop de publieke omroep haar maatschappelijke functie waarmaakt. De Raad van Toezicht stelt de commissie in, op voordracht van de Raad van Bestuur. De minister wordt over de samenstel-



ling gehoord en kan aandachtspunten meegeven. De commissie van onafhankelijke deskundigen moet in haar totaliteit zoveel mogelijk representatief zijn voor het kijken- en luisterpubliek.

De commissie moet zich uitspreken over de publieke omroep als geheel, zoals de NOS, de NPS en uiteraard de omroepverenigingen. Zij toetst op punten als de kwaliteit van de programma's, het publieksbereik en de mate van bereidheid van omroepverenigingen tot samenwerking binnen het publieke bestel, zij het op zo'n manier dat de omroepvereniging in haar programmabeleid de eigen identiteit tot uiting blijft laten komen (art. 36).

De commissie rapporteert aan de raad van toezicht. De minister legt het rapport voor aan het Commissariaat en de Raad voor Cultuur. De minister kan op basis van dit rapport en de adviezen richtlijnen geven en ook besluiten de erkenning van een omroepvereniging niet te verlengen. Deze periodieke beoordeling, gekoppeld aan verlenging van de concessie en erkenning, moet de spil worden van de continue vernieuwing van de publieke omroep.

### ***Overige wetwijzigingen in deze periode***

De omroepwetgeving is in deze periode een tiental keren gewijzigd. Buiten de genoemde majeure wetwijzigingen kunnen hier verder nog genoemd worden:

- a de implementatie van de Europese televisierichtlijn ten aanzien van een lijst van evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving die voor uitzending via een open, televisienet behouden moeten blijven. Krachtens de richtlijn worden ook commerciële netten, zijnde geen abonneetelevisie, met een groot bereik als een open net aangemerkt. De Nederlandse lijst betreft vooral sport- en enkele culturele evenementen. De wetgever zag geen aanleiding om het wettelijk voorkeursrecht van de NOS dat ten aanzien van veel evenementen al bestaat, te schrappen.
- b de opheffing in 2000 van de omroepbijdrage en vervanging door een rijksomroepbijdrage, gefinancierd uit de algemene belastingmiddelen. Teneinde de onafhankelijkheid van de omroep te waarborgen is bepaald dat deze omroepbijdrage tenminste bestaat uit het, geïndexeerd, bedrag van de in 1998 ontvangen omroepbijdragen. Men kan zich afvragen of, ook gezien de latere bezuinigingen, deze garantie afdoende was. Een dergelijke fiscalisering van de omroepbijdrage verruimt immers per definitie de mogelijkheid van overheidsinterventie.

### ***Enige recente ontwikkelingen met betrekking tot de publieke omroep zelf***

De inkomsten van de publieke omroep bedroegen in 2001 818 miljoen euro, waarvan 215 miljoen euro afkomstig was uit reclame. Op basis van de akkoorden die ten grondslag liggen aan de kabinetten Balkenende I en II zijn aan de publieke omroep structurele bezuinigingen opgelegd van 40 miljoen euro in 2004, oplopend tot 80 miljoen euro in 2007. De voor deze jaren begrote omvang van de rijksomroepbijdrage schommelt rond de 640 miljoen. In aanvulling op deze rijksomroepbijdrage is voorzien in

een voeding van ongeveer 25 procent door inkomsten van de STER (brief van staatssecretaris M. van der Laan d.d. 12 november 2004 inzake de mediabegroting voor 2005). De publieke omroep is steeds minder populair bij de consument. Dit geldt zowel voor de radio als voor de televisie. In 2003 werd een historisch dieptepunt bereikt met een bereik van 36,3 procent van de totale kijktijd onder de bevolking. Het feitelijk publieksprofiel is bij de radio te typeren als een in actualiteiten, informatie en cultuur geïnteresseerde man, vijftig plus en hoger of middelbaar opgeleid. Voor de televisie is het publieksprofiel van de publieke omroep te omschrijven als mannen en vrouwen van boven de vijftig met vooral hogere en middelbare opleidingsniveaus. Deze verschuiving van publiek naar commercieel, waarbij leeftijd en opleidingsniveau de belangrijkste factoren zijn, hangt sterk samen met een andere beweging in de voorkeuren van consumenten, namelijk die van serieuze informatie naar entertainment. Consumenten hebben het meest innovatief op deze nieuwe behoefte aan amusement ingespeeld en deze ook gevoed (Broeders en Verhoeven, 2005).

#### **2004 rapport van de *Visitatiecommissie landelijke publieke omroep (Commissie Rinnooy Kan)***

De Visitatiecommissie landelijke publieke omroep, de commissie Rinnooy Kan, kwam in april 2004 met een evaluatierapport. De algemene conclusie luidde dat de afzonderlijke instellingen redelijk tot goed presteren, maar dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het geheel ernstig tekortschiet. Vooral het programmeren van de televisiezenders is een weinig efficiënte, weinig daadkrachtige en daarom ook weinig professionele procedure. De blik wordt te weinig op de kijker en luisteraar gericht en te veel op interne beleidskwesties, aldus de commissie. Rinnooy Kan c.s. constateren dat noch op het niveau van de instellingen afzonderlijk, noch op dat van het publiek bestel als geheel sprake is van een kwaliteitsbeleid. Er is geen conceptuele visie op dit punt, laat staan een operationele notie van kwaliteit (Rapport Visitatiecommissie 2004, 51). In meer algemene zin zijn er geen eenduidige, controleerbare en evalueerbare doelen voor de ontwikkeling van het aanbod van programma's. Tenslotte wijdt de commissie enkele kritische, relativerende woorden aan het instrument van wettelijke programmavoorschriften. Deze zijn weinig transparant en eenduidig.

In haar reactie van 11 juni 2004 stelt de regering (Van der Laan 2004 a) vooral een veelvoud van nieuwe wettelijke instrumenten ter verbetering van alle programma's voor: a) een combinatie van grofmazige programmavoorschriften en op het concessiebeleidsplan gebaseerde prestatieafspraken tussen de publieke omroep en de overheid, b) kwalitatieve en kwantitatieve doelen voor programma-aanbod en publieksbereik die in het concessiebeleidsplan moeten worden opgenomen en die moeten uitgewerkt worden in zgn. 'netcharters', anders gezegd: door de raad van bestuur van de Publieke Omroep met de omroepvoorzitters op het niveau van de netten te maken afspraken c) invoering van de bevoegdheid van raad van bestuur en – in mandaat – de netcoördinator om programma's te weigeren d) wettelijke verankering van het door de raad

van bestuur van de NOS in te zetten instrument van het budget voor versterking van de programma's, gecombineerd met e) de bevoegdheid van dit college om zelfstandig productieopdrachten te geven om aan de wettelijke programmavoorschriften te voldoen en f) versterking van de positie van de raad van bestuur bij benoeming van netcoördinatoren en de vaststelling van het coördinatiereglement. Er komt verder een heldere scheiding tussen toezicht, bestuur en professie. De raad van toezicht zal alleen bestaan uit Kroonleden. Voor de medezeggenschap van de omroeporganisaties bij de beleidsvorming komt er een apart college van voorzitters. Bij verschil van inzicht van dit college met de raad van bestuur moet de raad van toezicht de knoop doorhakken.

### **En verder**

Het is duidelijk dat deze commissie ook gezien haar taakstelling vooral tot *bestuurlijke, organisatorische* bevindingen en aanbevelingen komt. Zij spreekt zich niet uit over de vraag wat voor inhoudelijk type publieke omroep in de toekomst nodig is, gegeven maatschappelijke, economische en technologische ontwikkelingen. De regering wil de komende jaren in de laatste zin de beleidsvorming verbreden, waarbij zij in genoemde brief met name de volgende meer existentiële vragen die de publieke omroep oproept, agendeert: wat dient de rol, taak en functie van de publieke omroep te zijn, en hoe kan haar maatschappelijke inbedding en legitimatie het best tot haar recht komen?

In het parlement is deze fundamentele herbezinning op de publieke omroep toegejuicht.

Met name in de Eerste Kamer is in mei 2004 gepleit voor een nog bredere kaderstelling, de ontwikkeling van een samenhangend mediabeleid binnen een Europees perspectief. Staatssecretaris Van der Laan heeft in dit verband geantwoord veel belang te hechten aan het komende WRR-rapport, waarin juist deze brede, multidisciplinaire en ook Europese kaderstelling voor het gehele medialandschap centraal staat (Handelingen Eerste Kamer 2003/4, nr. 27 pag. 1476-1493, met name 1482). In 2008 wil de regering beslissingen nemen over kerntaken en inrichting van het publieke omroepbestel.

### **2.4.3 PERSBELEID**

Centraal stond in deze periode de voortgaande concentratie in de sector en het afnemend aantal titels op vooral de regionale dagbladmarkt. Onder het kabinet Lubbers/Kok was al besloten geen wettelijke beperkingen op te leggen aan de persconcentratie. Wel was er in deze jaren sprake van zelfregulering: de dagbladuitgevers spraken af dat een concern maximaal een derde van de markt mocht blijven beheersen. In de daarop volgende twee paarse kabinetten is uitdrukkelijk gekozen voor vrije concurrentie, ondersteund door algemeen mededingingstoezicht van het NMA. Afspraken over horizontale en verticale prijsbinding werden daardoor onmogelijk. In zijn Persbrief van december 2001 stelt staatssecretaris Van der Ploeg voor om het Bedrijfsfonds voor de pers om te dopen in een stimuleringsfonds; het moet niet alleen meer gaan

om steunverlening aan noodlijdende persorganen, maar ook om vernieuwing van het perslandschap. De mogelijkheden van steun door dit fonds voor bladen, bestemd voor allochtone minderheden worden verruimd. De huidige beperkte professionaliteit van deze bladen moet worden versterkt. Deze versterking bevordert de pluriformiteit van de pers als geheel en de betrokkenheid van deze groepen bij de maatschappelijke actualiteit in ons land, aldus de bewindsman. Het invoeren van een wettelijk redactiestatuut voor de pers wordt door Van der Ploeg afgewezen. Op basis van CAO-afspraken hebben alle dag- en opiniebladen al een dergelijk statuut. De meerwaarde van een wettelijke regeling betwijfelt hij.

#### **2.4.4 INTERNET EN NIEUWE DIENSTEN: HET ALGEMEEN BELEIDS KADER; DE 'CONTENTNOTITIE' VAN STAATSSECRETARIS VAN DER PLOEG VAN 2002**

Over de gehele linie van het overheidsbeleid is er in de jaren negentig vooral beleidsmatige belangstelling voor de infrastructuur en de hardware (NAP-ES, Digitale Delta e.d.).

Het meer op de inhoud, content, gerichte beleid voor digitale netwerken heeft zeker in de beginfase minder aandacht gekregen.

Onder digitale content wordt in de notitie inhoudelijke berichtgeving verstaan die bestemd is voor een algemeen publiek en die via het World Wide Web wordt verspreid. Persoonsgerichte communicatie, zoals e-mail valt er buiten.

De algemene uitgangspunten voor en doelen van overheidsbemoeienis met content op Internet die de notitie noemt, wijken weinig af van de uitgangspunten die ook in het overige mediabeleid gelden, zoals innovatie, diversiteit, kwaliteit, onafhankelijkheid, toegankelijkheid en participatie. Het verschil met de klassieke omroep ligt vooral in de wijze van overheidsoptreden: een mediapolitieke regulering in de vorm van vergunningen of programmatische eisen is juridisch en praktisch onmogelijk. De overheid kan en mag hier slechts een stimulerende rol spelen, met name waar de overheid een algemeen erkende verantwoordelijkheid heeft, die zich ook direct laat vertalen naar het virtuele publieke domein, ( de eigen informatie van de overheid, journalistiek, cultuur en educatie) en bij het ondersteunen van initiatieven van andere maatschappelijke organisaties en van groepen burgers, aldus de staatssecretaris.

De doelstelling van innovatie kan ertoe leiden dat publieke instellingen, als publieke omroep en erfgoedinstellingen, worden gefaciliteerd om bij de ontwikkeling van nieuwe contentdiensten voorop te lopen. Daarnaast wil de overheid onder strikte voorwaarden risicovolle experimenten van marktpartijen stimuleren. Diversiteit, kwaliteit en onafhankelijkheid worden allereerst bevorderd doordat overheids- en publieke instellingen prominent aanwezig zijn op Internet, aldus de notitie. Overwogen wordt

dat de (markt)economie voor Internet maar mondjesmaat in onafhankelijke informatie voorziet, omdat content op zich zelf, los van promotie en voorlichting, nu eenmaal moeilijk rendabel is te maken. De publieke sector kan hier een goede aanvulling geven.

Ook de manier waarop nu de toegankelijkheid op Internet gestalte krijgt, is maatschappelijk niet geheel bevredigend, zodat er een aanknopingspunt is voor overheidsinterventie. De wegwijzers op Internet, indexen, zoekmachines en startpagina's zijn immers lang niet altijd neutraal en gericht op de eigen keuzevrijheid van de gebruiker. Kapitaalkrachtige aanbieders van content kunnen een goede plek op de index kopen. De voor de wegwijzer strategische partners kunnen worden bevoordeeld. Minder kapitaalkrachtige en minder populaire aanbieders moeten maar afwachten of zij op een veel geraadpleegde wegwijzer een 'link' krijgen. ISP's en netwerkbeheerders hebben er belang bij om populaire websites dichtbij de gebruikers te zetten op de servers in het netwerk. Zeker in de toekomst kan ook de betaalbaarheid een potentiële drempel voor de toegankelijkheid zijn. Vandaar het belang van publieke portals als omroep.nl, bibliotheek.nl, Cultuur - en Kenniswijzer, aldus de staatssecretaris.

Op het punt van de participatie wordt gerefereerd aan onderzoek waaruit blijkt dat vrouwen, ouderen en lager opgeleiden hun achterstand in het gebruik van Internet inhalen en dat er sprake is van een natuurlijk proces van diffusie en acceptatie bij uiteindelijk de gehele bevolking. Er blijven evenwel lacunes die om gericht beleid vragen: het bevorderen van ICT-vaardigheden, een meer toegankelijke vormgeving en met name een geïntegreerde, meer vraaggerichte vormgeving van de content die publieke instellingen aanbiedt.

### ***Uitwerking voor de verschillende sectoren***

#### *Overheidsinformatie*

Elektronische informatievoorziening en dienstverlening door alle overheidsorganen worden gestimuleerd. Informatie betreffende de democratische rechtsstaat, zoals informatie over wetgeving is reeds op Internet vrij toegankelijk. Overige bestanden, zoals die van het CBS, zijn tegen een beperkte vergoeding beschikbaar. De vragen van de burgers moeten bij de vormgeving van websites en zoek sleutels uitgangspunt zijn.

#### *Cultuur*

Grote aandacht krijgen musea en archieven en vooral de digitalisering van de collecties voor algemeen gebruik en voor verschillende doelgroepen (leerlingen, docenten en onderzoekers). De content moet derhalve kunnen worden (her)gebruikt in zeer verschillende situaties. Andere relevante aspecten zijn duurzaamheid, standaardisering en interoperabiliteit.

De werkingssfeer van bestaande fondsen voor cultuur en kunst vraagt om uitbreiding ten gunste van kleinschalige culturele initiatieven, die buiten de gevestigde instellingen

gen om worden genomen.

De traditionele intermediaire rol van openbare bibliotheken, als wegwijzer in het informatieaanbod, moet vertaald worden naar het virtuele domein, mede gezien de professionele traditie van deze instellingen op punten als neutraliteit, betrouwbaarheid en kwaliteit. Nieuwe diensten van bibliotheken, zoals het elektronische boek, worden gestimuleerd.

#### *Openbare omroep*

De omroep wordt gestimuleerd tot nieuwe diensten op Internet en tot het verzorgen van themaprogramma's voor digitale televisie, een en ander in het verlengde van hun geldende, wettelijke taakopdracht. Ten dele moet dit centraal gebeuren op punten als een gemeenschappelijk portal, een algemene publieke Elektronische Programma-gids, EPG, het menugestuurde startscherm van digitale televisie, één navigatiebalk en afspraken inzake onderlinge verwijzingen en redactionele samenwerking. Binnen dit algemene kader moet op het decentrale niveau van de omroepverenigingen de creativiteit op de werkvoer alle ruimte krijgen.

#### *De gedrukte media, met name de pers*

In genoemde Persbrief wordt een experimentele kaderregeling voorgesteld voor steun aan bestaande of nieuwe journalistieke informatieproducten, die via Internet en als hoofdproduct van de onderneming worden uitgegeven en bestemd zijn voor een algemeen publiek. Telecom- en kabelbedrijven vallen buiten deze kaderregeling. De producten moeten worden geredigeerd door een redactie met een eigen identiteit.

#### *Burgerinitiatieven*

Het gaat dan voornamelijk om virtuele gemeenschappen, 'communities'.

Een door de Kamer in 1999 en 2000 gevraagd onderzoek naar de noodzaak van een stimuleringsfonds voor publieke digitale dienstenontwikkeling kwam tot de conclusie dat zeker voor deze kleinschalige internetinitiatieven het knelpunt vooral ligt op het niveau van de technische ondersteuning en 'hosting'. De initiatieven komen vaak buiten de gevestigde instellingen tot stand en draaien op vrijwilligers. Voor deze groepen zijn er enkele voorlopige subsidieregelingen, zoals de regelingen Digitale Pioniers en de regeling Digitale Trapveldjes.

#### *Bedrijfsleven*

In de randvoorwaardelijke sfeer wordt concurrentie op en tussen netwerken bevorderd door Europees en nationaal mededingingsbeleid. Waar machtsposities van netwerkbeheerders voorlopig nog onvermijdelijk zijn, stellen nationale en Europese regels inzake TC terecht de eis dat zij redelijke tarieven hanteren en hun eigen content of die van aan hen gelieerde partijen niet mogen bevoordelen. Projecten als Kenniswijk en Kennisnet pogen de vraag naar nieuwe infrastructuur en diensten te activeren. Er zijn subsidieregelingen van OCW en EZ voor innovatieve en risicovolle 'doorbraak-

projecten'. De bevordering van nieuwe technologie en infrastructuur moet meer in lijn komen met de stimulering van nieuwe toepassingen, waaronder contentdiensten.

## 3 CONCLUSIES

### 3.1 HET BELEIDSOBJECT, VRAGEN VAN REIKWIJDTE, INDELING EN SAMENHANG

#### 3.1.1 DE REIKWIJDTE

Mediabeleid is in Nederland vooral beleid inzake de inrichting van de klassieke, publieke omroep. De reden is historisch van aard. Bij de opkomst van dit medium dwongen technologische noodzakelijkheden en internationale verplichtingen de nationale overheid tot een belangrijke rol bij de verdeling van schaarste. Aan deze beleidsfixatie ligt derhalve geen fundamentele reden ten grondslag in die zin dat juist bij de klassieke omroep de overheid steeds bij uitstek geroepen zou zijn bepaalde maatschappelijke waarden te realiseren. Beleidsmatig zijn de gedrukte media en de nieuwe diensten *wellicht* in de toekomst belangrijker, gegeven mogelijke nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij de klassieke omroep vooral een recreatief medium wordt en de informatieve en culturele functies zich concentreren bij de twee andere media.

#### 3.1.2 INDELING

Het is duidelijk dat in het huidige beleid nog in hoge mate de klassieke indeling geldt van gescheiden kolommen van typen media. De nieuwere indelingen, te weten de indeling naar typen inhoud, genres en naar externe maatschappelijke functies van de media (informatie, cultuur, vermaak e.d.) zijn in het beleid minder aanwezig.

#### 3.1.3 SAMENHANG EN VERSCHILLEN

Op verschillende manieren is sprake van een samenhangend mediabeleid:

- a in de zin van negatieve coördinatie: schadelijke neveneffecten van maatregelen in de ene subsector voor een andere subsector worden in ogenschouw genomen en in vele gevallen gecompenseerd; als voorbeeld kunnen de gevolgen van reclamebeleid inzake de omroep voor de geschreven pers worden genoemd.
- b in de zin van inhoudelijke kaderstelling: in nota's worden op abstract niveau enkele algemene uitgangspunten en doelen voor de sector als geheel geformuleerd.
- c in de zin van juridische en organisatorische kaderstelling: één wet en één Commissariaat voor het gehele mediabeleid.

Er blijven daarnaast grote verschillen, die leiden tot een per subsector gedifferentieerd inhoudelijk beleid.

- a Bij het klassieke omroepbeleid en, in mindere mate het beleid voor nieuwe diensten, is er een veel grotere overlap tussen media- en cultuurbeleid dan bij het



beleid voor de gedrukte media en de pers.

- b Alleen bij het omroepbeleid is de overheid prominent aanwezig als ordenaar, poortwachter en als marktvervangende financier; zij heeft hier de meest ingrijpende instrumenten.

Eén aspect van samenhang dat ook bij de volgende conclusies aan bod komt, betreft het gegeven dat in het gehele huidige mediabeleid door allerlei tijdsgebonden oorzaken aanbieders het directe aanknopingspunt voor mediabeleid zijn. Bij een mogelijke alternatieve opzet, waarbij consequent vanuit de burger/consument zou worden gereceneerd, zou ook de vraag van samenhang anders worden geformuleerd.

De burger is krantenlezer, luistert naar de radio, kijkt naar de televisie en gebruikt Internet.

Vanuit zijn perspectief gaat het er veel meer om of het geheel van de media per saldo hoog scoort op punten als pluriformiteit, kwaliteit e.d.

## 3.2 DE BELEIDSSUBJECTEN

### 3.2.1 ALGEMEEN

Zeker in **directe** zin zijn in het gehele mediabeleid de institutionele aanbieders vanouds de belangrijkste beleidssubjecten. Zij zijn de directe begunstigden van het overheidsbeleid, in termen van toelating, ontvangers van overheids gelden en van andere faciliteiten en in termen van respectering door de overheid van hun programmatische autonomie.

Deze traditionele dominantie van de beleidsrelatie tussen de centrale overheid en institutionele aanbieders is ook terug te vinden in aanpalende sectoren als onderwijs-, cultuur- en kunstbeleid. Nergens is hier de burger/consument direct aanknopingspunt van beleid, bij voorbeeld in de vorm van een voucherbeleid. Voor het omroepbeleid vergt deze algemene stelling wel een aantal (relativerende) kanttekeningen.

### 3.2.2 NADERE UITWERKING VOOR HET OMROEPBELEID

De navolgende kanttekeningen zijn te maken.

- a *Indirect* spelen belangen van consumenten zeker mee, met name op het intentionele niveau. A.M. Donner (Donner 1969) stelt dat de aan de aanbieders toegekende rechten op zendtijd moeten worden begrepen als een afgeleide van de meer fundamentele rechten van de burger op vrijheid van informatie en op culturele ontplooiing. In deze visie hebben de aanbieders mede een dienende taak voor de burger.
- b Zeker bij het klassieke, oudere omroepbeleid wordt de vrijheid van de consument/burger ook erkend, doordat zijn keuze voor een bepaalde omroepvereniging mede bepalend is voor de mate waarin de aanbieders rechten worden toegekend en doordat de burger als lid van de omroepvereniging invloed kan uitoefenen. Daarbij gelden wel de beperkingen die de wetgever heeft gesteld aan de inrichting van het

aanbod. Bovendien heeft de overheid het de aanbieders, met name in de vorm van het omroepbladenmonopolie, ook wat gemakkelijker gemaakt om deze steun onder de bevolking te verwerven.

Verder is relevant dat een groot aantal factoren de ruimte voor interne democratisering beperkt. Formeel heeft de wetgever relatief laat eisen gesteld aan de interne democratisering, omdat hij ook op dit punt lange tijd de autonomie van de instelling wilde respecteren. Een vergelijkbare problematiek speelt bij het onderwijs. Daarnaast kan men vragen stellen bij het feitelijke gewicht van de inbreng van de leden, in relatie tot de inbreng van bestuurlijke managers en van de professionals.

Ten slotte is er de vraag welke invloed de burger op het overheidsbeleid heeft gehad in het kader van de politieke democratie. Allereerst moet natuurlijk geconstateerd worden dat zich in het parlement in al die jaren nooit een politiek - democratische meerheid heeft gevormd die leidde tot een ander bestel.

Een aantal zaken valt hier verder op. Op het niveau van de algemene politieke beleidsvorming was en is zeker het klassieke omroepbestel een belangrijk thema, dat in 1965 tot een kabinetscrisis heeft geleid. Dit geldt veel minder voor het bredere niveau van de politiekdemocratische strijd om de kiezers en de maatschappelijke meningsvorming. Al die tijd leefde het onderwerp maar in beperkte mate onder de bevolking en het is nooit echt een belangrijke inzet geweest bij verkiezingen. De politieke strijd ging en gaat voornamelijk over vragen van bestuurlijke vormgeving en niet over de inhoud van de programma's. Naar zijn aard roept het eerste aspect een beperkte belangstelling op van enkele belanghebbenden en specialisten. In die situatie is het wellicht niet vreemd dat het klassiek bestel lange tijd overeind bleef, ook toen het maatschappelijk draagvlak voor het bestel in de jaren zeventig en tachtig niet zonder meer vanzelfsprekend was (De Goede 1999, 173).

Opvallend is verder dat de verdeling tussen politieke voor- en tegenstanders van het bestel gedurende de gehele periode zeer sectorspecifiek was: noch de samenstelling van de coalitie, noch de klassieke onderscheidingen van links en rechts waren maatgevend. De scheidslijnen lopen steeds tussen politieke partijen en fracties die zich in het bestel wèl en die zich minder goed gerepresenteerd in Hilversum achten.

Bij wijze van *conclusie* kan het volgende worden gesteld. In zijn intenties en in beperkte mate ook in zijn formele, wettelijke uitwerking is het klassieke omroepbeleid vanouds mede gericht op de honorering van belangen en voorkeuren van burgers, consumenten. De feitelijke besluitvorming was evenwel in hoge mate een zaak van coalities tussen specialisten en belanghebbenden in het politieke en institutionele domein. Er is op dit punt een belangrijk verschil met de onderwijssector. Deze kent wel formele organen voor regulier overleg tussen overheden en maatschappelijke actoren. Aldus wordt bevorderd dat zeker een deel van het interactief beleid tussen het politieke en institutionele domein en de invloed van pressiegroepen hierop voor

derden zichtbaar en controleerbaar zijn.

***Ten slotte: de Concessiewet 2000 als mogelijke omslag?***

Deze problematiek van een te beperkt maatschappelijk draagvlak van de publieke omroep is pas in de jaren negentig door de breed samengestelde Commissie Ververs ook *algemeen* onderkend. Ook in het overige cultuurbeleid krijgt pas in deze periode publieksbereik beleidsaandacht (Pots 2000, 356). Weliswaar is in het beleid de door Ververs c.s. voorgestane remedie van directe verkiezingen voor de omroep afgewezen, de diagnose heeft in het beleid wel degelijk doorgewerkt: er is sprake van een omslag en kanteling van de probleemstelling (Van der Haak 2001) In het klassieke omroepbeleid stonden twee vragen centraal: wie heeft op basis van representativiteit en ledental recht op toelating en zendtijd en hoe kan de autonomie van de toegelaten instellingen zo goed mogelijk worden gegarandeerd? In de Concessiewet wordt uitgegaan van de vraag wat de Nederlandse samenleving en burgers redelijkerwijs van de publieke omroep mogen verwachten. In het nieuwe stelsel zijn de wettelijke publieke taakstelling en de in dit kader door de aanbieders in het vooruitzicht gestelde en feitelijk geleverde prestaties bepalend voor de verdeling van zendtijd en voor toekenning van gelden.

Wellicht kan men het aldus stellen. Waar het rapport Ververs koos voor directe democratie binnen de sector, is in de genoemde wet gekozen voor de traditionele indirecte democratie:

als politiek democratische overheid committeert de wetgever zich jegens de burger tot het leveren van een bepaald publiek aanbod en poogt hij ook een zodanig systeem te scheppen dat dit commitment kan worden waar gemaakt. Binnen dit nieuwe stelsel zijn de directe belangen van de aanbieders, met name van de omroepverenigingen, meer ondergeschikt gemaakt.

### **3.2.3 DE ORGANISATIE VAN HET MEDIABELEID BINNEN DE RIJKSOVERHEID**

Het mediabeleid is vanouds organisatorisch sterk verbonden geweest met het onderwijs - en het cultuurbeleid (tot 1968 en vanaf 1994) en met het welzijns- en cultuurbeleid (de tussenliggende periode). Deze sterke binding met ander sociaal-cultureel sectorbeleid leidde ertoe dat meer *algemene* overwegingen van juridisch, bestuurlijk, economisch en internationaal beleid vanouds een beperkte rol hebben gespeeld; zij zijn binnen de sector vaak als bedreigend ervaren en hebben, voorzover ze wel gewicht in de schaal legden meestal een sterk sectorspecifieke uitwerking gekregen. De bijzondere regeling van het auteursrecht in deze sector is het beste voorbeeld. De beperkte aandacht voor het decentrale niveau een tweede.

### 3.3 WELKE TYPEN BELEIDSREDENERINGEN LIGGEN AAN HET MEDIABELEID EN VOORAL HET OMROEPBELEID TEN GRONDSLAG?

#### 3.3.1 HET KLASSIEKE OMROEPBELEID ALS CULTUURPOLITIEK COMPROMISSENBELEID

Brants (1995) stelt dat zeker in de periode tot 1989 het zo dominante omroepbeleid vooral moet worden gezien als een politieke strijd van ‘muddling through’ en ‘piece meal engineering’, waarin wisselende nationaal - cultuurpolitieke argumentaties om de voorrang streden. Daarbij ging het in de loop der tijd om verschillende cultuurpolitieke argumenten: de voorrang voor particuliere cultuurzorg, overwegingen van openbare orde en goede zeden, het cultuurpolitieke ideaal van volksverheffing en het verzet tegen commerciële exploitatie van de omroep.

Ook in haar reactie op de Europese kritiek op de Nederlandse regelgeving in de jaren tachtig beriep de Nederlandse regering zich ook uitdrukkelijk op de culturele exceptie: het bestel als te beschermen nationaal cultuurgoed (TK stuk 18035, nr. 88). Zeker in deze fase waren, als eerder aangegeven, algemene juridische en economische overwegingen weinig richting gevend. De in de Grondwet geregelde omroepvrijheid liet en laat allerlei beleidsvarianten toe en het specifieke auteursrecht in deze sector is een ander voorbeeld. *Er ligt hier een groot verschil tussen Nederland en Duitsland. In Duitsland hebben de Grondwet en vooral de Constitutionele rechter wel duidelijke juridische kaders uitgezet voor het mediabeleid van de overheid.*

Pas in de jaren negentig (commissie Ververs) kwam het tot een meer fundamentele doordenking van het klassieke bestel als vorm van publieke dienstverlening. Vanaf 1989 kregen ten gevolge van de internationalisering juridische overwegingen een zwaar gewicht.

Ook de economische beleidsredenering is vanouds in het omroepbeleid zwak vertegenwoordigd. Aan de ontwikkeling van de publieke omroep heeft nooit een economische kostenbaten-analyse ten grondslag gelegen. Economische overwegingen krijgen pas in het recente debat over de omroep een plaats. De legitimatie van de publieke omroep binnen de eisen van een markteconomie kwam in de eerste fase van het beleid om principiële redenen niet aan de orde.

Deze visie waarin het omroepbeleid tot 1989 eerst en vooral wordt opgevat als uitkomst van een nationale cultuurpolitieke strijd en compromisvorming is vooral plausibel, wanneer men kijkt naar het grote aantal ambivalenties die het beleid juist in deze periode kenmerkte.

#### **Voorbeelden**

In Nederland is gekozen voor een publiek bestel, waarin een belangrijke plaats is

ingeruimd voor de privaatrechtelijke, autonome, omroepverenigingen. Vanaf de jaren zeventig werden deze verenigingen door de wet juist geprikkeld om een zo groot mogelijk publieksbereik en aantal leden te verwerven en zich niet alleen te richten op hun specifieke achterban.

De omroepverenigingen zijn steeds gestimuleerd om samen te werken en om hun eigen identiteit te behouden.

Feitelijk was in het officieel non - commerciële bestel sprake van een sluipende commercialisering. Het in naam open bestel bevatte vanaf de jaren zeventig ook sterk protectionistische elementen ten gunste van bestaande omroepverenigingen. Pluriformiteit, in vele sectoren een reden voor deregulering, leidde juist in de omroepsector tot steeds meer overheidsregels. Tegenover het formele primaat van de interne democratie binnen de omroepverenigingen stond de feitelijke macht van vooral de professionals binnen deze organisaties.

Deze ambivalenties in het bestaande beleid konden ook daarom lang in stand blijven, omdat het element van evaluatie pas laat in het beleidsstelsel opgenomen werd bij de Concessiewet van 2000. Deze verwaarlozing van de evaluatie kon ertoe leiden dat politiek noodzakelijke compromissen weliswaar slecht uitvoerbare regelgeving tot gevolg hadden, maar de uitvoerders ook voldoende ruimte hadden om hier wat soepeler mee om te gaan.

### **Conclusie**

Deze verschuiving van optieken, waarbij vooral ten gevolge van internationalisering het nationale mediabeleid vanaf de jaren negentig in toenemende mate gedisciplineerd wordt door (internationale) eisen van juridische en economische orde is vooral voor het komende beleid van belang omdat het traditionele verhaal over de eigen geschiedenis van het Nederlands omroepbeleid in de toekomst aan relevantie zal verliezen. Dit eigen Nederlandse model is immers tot stand gekomen in een tijd van reële nationale beleidsautonomie die grotendeels voorbij is. Bij de zich ontwikkelende beeldvorming voor de nieuwe media spelen de traditionele Nederlandse institutionele overwegingen dan ook een minder principiële, meer beperkte rol.

### **3.3.2 DE SITUATIE IN HET OVERIGE MEDIABELEID**

We beperken ons hier tot de gedrukte media en met name de pers. Er zijn vele verschillen met de omroep. Van compromissenbeleid is hier veel minder sprake, omdat de politieke consensus over het, ook beperkte, overheidsbeleid hier steeds groter was. Vanouds hebben hier algemene juridische en economische overwegingen wel een grote rol gespeeld. De redenen liggen voor de hand. De grondwettelijke regelingen voor de persvrijheid zijn hier veel stringenter dan voor de omroep. De sector van de gedrukte media had zich reeds als gewone sector van particuliere, economische bedrijvigheid ontwikkeld, voordat er sprake was van gericht overheidsbeleid. Beide factoren verkleinden de mogelijkheid voor de overheid om hier op basis van cultuurpolitieke

en ook economische overwegingen ingrijpend in de bedrijfssector te interveniëren. Cultuurpolitieke interventie heeft zich hier altijd beperkt tot een heel klein segment van de sector dat economisch weinig interessant is, zoals de literaire bladen.

### 3.4 WAARDEN EN BEGINSELEN

#### 3.4.1 VRIJHEID

##### ***Producentenvrijheid***

Vrijheid is hier op meerdere wijzen een beginsel, waarde.

Allereerst op macroniveau : de vrijheden van de sector als geheel om zich op basis van eigen autonomie te ontwikkelen. Ook wanneer de overheid ondersteunt, is er geen directe band tussen het betalen en het bepalen door de overheid. Bij Internet en nieuwe diensten speelt naast de normatieve erkenning van de vrijheid ook het instrumentele punt dat de (nationale) overheid de vrijheid slechts in beperkte mate *kan* inperken.

Op mesoniveau is er de vrijheid van de aanbiedende instelling, de vrijheid van uitgever, omroepvereniging en Internetaanbieders.

Op microniveau geldt de vrijheid van de professional, de vrijheid van de individuele journalist of programmamaker in dienstverband, zoals die in statuten geregeld is.

Bij de gedrukte pers speelt het beginsel van de vrijheid vooral een rol als constitutioneel beginsel en bij de doorwerking naar het marktordenings- en het stimuleringsbeleid. De overheid is hier, gezien de immateriële vrijheidsrechten, doorgaans terughoudender dan in andere economische sectoren.

In de gewone wetgeving is deze vrijheid het meest uitdrukkelijk geregeld voor de klassieke omroep, waarbij vanouds de vrijheid op instellingsniveau een veel sterkere wettelijke uitwerking krijgt dan die op het microniveau van de individuele professional.

Dit geldt met name voor de periode voor 1989. De wet van 1967 legt de programmatische vrijheid van de omroepvereniging uitdrukkelijk vast; zij wordt slechts beperkt door eisen van een volledig programma, de plicht tot samenwerking en, tot 1977, eisen van openbare orde. Pas in 1987 krijgen de vrijheden op microniveau, zoals die van individuele televisiemakers, een zekere wettelijke erkenning binnen het kader van het eigen beleid van de omroepinstelling.

Ten aanzien van het *type*, de *reikwijdte* van de vrijheid is het duidelijk dat bij de klassieke omroep tot 1989 slechts de vrijheid van informatie en cultuur wordt beschermd, voorzover deze uitgeoefend wordt door non-profit-instellingen. De economische vrijheid van producenten wordt juist verhinderd. Er is een uitzondering: in 1987 werd de commerciële exploitatie van abonneeprogramma's mogelijk gemaakt. Bij de gedrukte media en nieuwe diensten als Internet heeft deze beperking tot non profit instellingen

nooit gespeeld. De doorbraak van 1989 heeft er vervolgens toe geleid dat de overheid in de jaren negentig steeds meer de vrijheid van de publieke omroep en vooral van de betreffende verenigingen is gaan beperken: verplichte samenwerking en een toenemend aantal functionerings- en kwaliteitsregels.

### ***Consumentenvrijheid***

De vrijheid van de consument speelt in de wetgeving op de achtergrond wel mee, maar is als zodanig niet uitdrukkelijk geregeld. Zij krijgt in de periode tot 1989 vooral gestalte binnen het bestaande institutionele bestel. De vrijheid van consumenten betreft primair de keuze om lid te worden van een bepaalde omroepvereniging, vanuit de verwachting dat hij ook aldus invloed kan uitoefenen op de inhoud van de programma's. Ook de regel van het volledig programma kan gezien worden als een middel om zijn keuzevrijheid te versterken.

Meer dan in andere landen maakt deze regeling het Nederlandse publieke bestel gevoeliger voor de vraag van consumenten. Men kan zich, als gezegd, wel afvragen of zeker in de periode van maatschappelijke ontzuiling in de jaren zeventig en tachtig die invloed niet feitelijk werd ingeperkt door de toenemende macht van bestuurders en professionals binnen de instelling en door wettelijke maatregelen als het omroepbladenmonopolie van de instelling.

Buiten het bestaande bestel worden in deze periode tot 1989 keuzes van de consument voor commerciële en buitenlandse omroepen juist beperkt met het oog op handhaving van het nationaal omroepbestel. Wel geeft de wet van 1987 beperkte, nieuwe verruimingen van de individuele consumentenvrijheid voor nieuwe diensten als betaalde televisie. Pas vanaf 1989 is mede onder invloed van de EU-regels sprake van een reële verruiming van de consumentenvrijheid: dit geldt zowel voor buitenlandse als voor commerciële omroepen.

## **3.4.2 GELIJKHEID EN TOEGANKELIJKHEID**

### ***Toegankelijkheid van producenten***

Bij de pers en de gedrukte media beogen het marktordenings- en steunverleningsbeleid meer gelijke voorwaarden voor gevestigden en nieuwkomers te bewerkstellingen om hun diensten aan te bieden. De toegang van aanbieders tot de communicatieinfrastructuur speelt vooral bij de publieke omroep. De waarde van deze vorm van toegankelijkheid is vooral verruimd door de Omroepwet van 1967, waarbij het bestel is opgebroken en objectieve criteria voor toelating en zendtijdverdeling tot stand zijn gekomen. Men kan zich afvragen of de extra eisen die de wetgever in de jaren zeventig heeft geformuleerd voor nieuwkomers – het iets extra's moeten bieden –, deze toegankelijkheid niet weer hebben verminderd. Ook het gegeven dat tot de Concessiewet 2000 een periodieke toetsing van de toegelaten omroepen op de gestelde criteria vooral hun, in de statuten geformuleerde intenties en niet zozeer hun feitelijke product betrof, werkte ten gunste van de gevestigde instellingen.

Een tweede vergroting van de toegankelijkheid vormt de toelating van commerciële omroepen in 1989 en de implementatie van de Europese richtlijn Televisie zonder grenzen.

Bij Internet en nieuwe diensten is steeds sprake van een open toelating. Ongewenste ongelijkheden betreffen vooral de wijze waarop aanbieders in portals e.d. zijn gepresenteerd en derhalve meer aandacht kunnen trekken. In het beleid is deze ontwikkeling in ieder geval onderkend.

### ***Toegankelijkheid voor consumenten***

De toegang tot een pluriforme inhoud krijgt met name in het omroepbeleid gestalte; relevant zijn de regel dat publieke omroepen een volledig program moeten bieden en de in de jaren negentig ingevoerde regeling van het basispakket, waarbij overigens mede op advies van gemeentelijke programmaraden lokaal kan worden gedifferentieerd. De ontwikkeling van nieuwe diensten heeft ook in het beleid sinds enige jaren geleid tot aandacht voor andere aspecten: de toerusting tot toegankelijkheid, de bij burgers gelijke aanwezigheid van kennis en vaardigheden om met een complex aanbod om te gaan en om vanuit een eigen referentiekader zinvolle keuzes te maken. De educatieve dimensie in het mediabeleid wordt aldus versterkt.

### **3.4.3 PLURIFORMITEIT**

#### ***Enkele algemene overwegingen inzake pluriformiteit***

Pluriformiteit heeft als maatschappelijk ordeningsbeginsel meerdere legitimaties. Een pluriforme samenleving vergroot de mogelijkheid van wederzijds leren, van onderlinge kruisbestuiving en van vernieuwing. Een pluriforme cultuur kan zich gemakkelijker staande houden omdat het scala van mogelijke reacties op externe, onvoorspelbare uitdagingen groter is. Een monolithische cultuur moet altijd op één paard wedden. In het verband van dit betoog is een andere benadering van pluriformiteit belangrijker: pluriformiteit als afgeleid beginsel van de waarden van vrijheid en gelijkheid. De toetsing op pluriformiteit geeft een lakmoesproef voor de mate waarin waarden als vrijheid en gelijkheid feitelijk worden gerealiseerd. Pluriformiteit betreft het sociale patroon van vrijheid en gelijkheid en maakt de mate waarin beide waarden maatschappelijk reëel zijn, manifest. In een maatschappij waarin reële vrijheidsrealisaties gelijke erkenning krijgen, zal het aanbod van (media) voorzieningen de feitelijke maatschappelijke pluriformiteit eerder realiseren.

Een verschillende uitwerking van het beginsel van pluriformiteit in de subsectoren Ook hier zijn weer grote verschillen in de wijze waarop pluriformiteit in de verschillende onderdelen van mediabeleid een rol speelt. Bij de gedrukte media zijn het beleid gericht op goede marktwerking en een beperkt aanvullend steunbeleid voor noodlijdende bedrijven en bepaalde groepen, als allochtone minderheden, de belangrijkste middelen. Bij Internet en nieuwe diensten is eveneens sprake van beperkte



ondersteuning. Ook bij dit beginsel valt alle nadruk op het omroepbeleid, omdat de overheid hier het sterkst heeft geïntervenieerd en vanaf het begin een specifieke organisatorische invulling van pluriformiteit heeft vastgelegd: een structuur van parallelle, ten opzichte van elkaar afgezonderde, organisatorische eenheden, die gebaseerd zijn op een godsdienstig, levensbeschouwelijk pluralisme, maar werkzaam zijn op een veel breder terrein. Waar andere Europese landen kozen voor interne pluriformiteit, één organisatorisch geïntegreerde omroep die een pluriform aanbod geeft, heeft de Nederlandse overheid in het klassieke omroepbeleid voor een kader gekozen, waarin meerdere particuliere organisaties een eenzijdig aanbod mogen geven, zodat per saldo de pluriformiteit als geheel is verzekerd.

Deze beleidskeuze paste uiteraard goed in een maatschappij, waarin de feitelijke maatschappelijke pluriformiteit ook langs deze lijnen was georganiseerd. In de hoogtijdagen van de verzuiling was deze keuze dan ook 'met de tijd' (De Goede 1999). Zij begon tegen de tijd te werken, toen de differentiatie binnen de grote georganiseerde stromingen toenam en er zich een bont palet van (culturele) differentiaties ontwikkelde en maatschappelijke erkenning kreeg: verschillen in leefstijl, leeftijd, sexe, opvattingen over opvoeding en milieu en ook regionale verschillen. De pluriformiteit is nu minder eenduidig: er ontstaat pluriformiteit in (concepties van) pluriformiteit. De differentiaties zijn meer naar situatie bepaald en men kan zich als één persoon op zeer verschillende wijze onderscheiden; bij het ene onderwerp behoudend, bij het andere progressief.

De maatschappelijke ontzuiling leidde er ook toe dat producent en consument verschillende belangen kregen. In de klassieke, verzuilde situatie liepen de belangen meer gelijk op: instellingen als omroepverenigingen werden door de consensus van beiden gedragen. In de beginsituatie luisterde men dan ook alleen naar de uitzendingen van de eigen omroep. Waar bij toenemende ontzuiling de producenten gebaat blijven bij een overheidsbeleid dat gericht is op pluriformiteit van *aanbieders*, ligt het belang van de consument veel meer bij een in meerdere opzichten pluriform *aanbod*, zodat hij kan kiezen.

Hoe is de overheid in vooral het omroepbeleid met deze maatschappelijke ontwikkeling van veranderende pluriformiteit omgegaan?

Zeker in de jaren zeventig en tachtig stond deze problematiek in het brandpunt van de politieke belangstelling. De overheid heeft toen duidelijk twee wegen gekozen: handhaving van het bestaande bestel waar mogelijk en accommodatie aan nieuwe ontwikkelingen, waar onvermijdelijk.

De parlementaire behandeling van de wet van 1987 is hier illustratief. De regering erkent dat handhaving van het bestel impliciet een hoofddoel is (MvA II, 3), . Daarnaast worden ook nieuwe maatregelen genomen om de pluriformiteit van het aanbod te versterken; zo wordt de aanvullende taak van de NOS voor culturele, allochtone

minderheden versterkt. In het aanbod wordt het aandeel van culturele, educatieve en informatieve programma's vergroot en er wordt een Stimuleringsfonds ingesteld.

Bij de komst van een duaal bestel in 1989 komt de problematiek in een ander licht te staan.

De concurrentie van de commerciële omroep vergt een krachtige publieke omroep, hechtere samenwerking en een zekere relativering van de pluriformiteit van aanbieders. De vraag wordt wat de publieke omroep dan uit oogpunt van pluriformiteit extra moet aanbieden, mede gezien het aanbod van de commerciële instellingen.

#### **3.4.4 KWALITEIT**

Kwaliteit moet hier verstaan worden in termen van voortreffelijkheid. In die zin is er een wezenlijk verschil met de andere beginselen omdat het beginsel van kwaliteit niet verruimend, maar juist selecterend werkt. In de eerste fase golden voor de omroep vooral normatieve kwaliteitsregels, regels inzake openbare orde en goede zeden. Eind jaren zeventig zijn deze sectorspecifieke regels voor de omroep afgeschaft. Evenals voor de pers geldt nu hier het algemene regime. Op het punt van de professionele kwaliteit heeft de overheid in het omroep - en persbeleid vanouds een algemeen conditionerend en stimulerend beleid gevoerd: zorg voor adequate opleidingen, bevordering van zelfregulering en financiële stimulering via speciale fondsen.

Het verst is de overheid vanaf 1987 gegaan in het stellen van kwaliteitsregels bij de publieke omroep: de dienstverlening en het te leveren aanbod zelf moeten voldoen aan kwalitatieve en kwantitatieve eisen.

Twee ontwikkelingen hebben dit bevorderd. De in de jaren tachtig opkomende culturele legitimatie van het omroepbeleid bood de overheid meer ruimte om regels te stellen.

Na de komst van het duaal bestel heeft de overheid daarnaast, in navolging van de commissie Donner, de publieke taakstelling van deze omroep scherper gedefinieerd en deze taakstelling ook in regels uitgewerkt.

### **3.5 VERDELING VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN: OVERHEID, MAATSCHAPPIJ, BEDRIJFSLEVEN**

#### **3.5.1 DRIE MODELLEN**

De Goede (1999) onderkent drie hier relevante ideaaltypen van verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden:

- 1 het communitaristische pluriforme model: de rechtvaardiging van media- en omroepbeleid ligt vooral in de bijdrage van dit beleid aan de vrijheid van bevolkingsgroepen om zich te uiten en om informatie door te geven en in de bijdrage van dit beleid aan de sociaal -culturele pluriformiteit. Op instrumenteel niveau ligt

- de nadruk op toelating van maatschappelijke non profit-organisaties die in hoge mate programmatische autonomie krijgen. Financiering geschiedt via vrijwillige bijdragen van de leden.
- 2 het sociaal - integratieve model, waarbij de nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van de overheid voor algemene, publieke informatieve en culturele belangen, die het deelbelang van maatschappelijke stromingen overstijgen, zoals de zorg voor hoogwaardige cultuur en behoud van de nationale identiteit. Deze publieke belangen legitimeren de overheid om kwalitatieve en kwantitatieve programma-voorschriften op te leggen. Het model vraagt om één publiekrechtelijke organisatie die door de overheid wordt gefinancierd.
  - 3 het commercieel-competitieve model; voorop staan de markt en de individuele ondernemer. De individualisering wordt niet geproblematiseerd uit oogpunt van burgerschap en sociale cohesie. Het omroepbestel moet worden opgevat als een programma - en aandachtmarkt. De nationale en Europese overheid hebben vooral een kaderstellende rol om economische en culturele vrijheden te waarborgen. Technologische ontwikkelingen die leiden tot minder schaarste en tot nieuwe mogelijkheden van individuele verrekening van de diensten moeten leiden tot meer ruimte aan het bedrijfsleven. Juridische en financiële interventie van de overheid vergt een sterke legitimatie.

### **3.5.2 HOE IS HET NEDERLANDS BELEID BINNEN DEZE DRIE TYPEN IN TE DELEN? WELKE VERSCHUIVINGEN ZIJN ZICHTBAAR?**

Ook hier moet onderscheid gemaakt worden tussen het omroepbeleid enerzijds en het beleid inzake de gedrukte media en de nieuwe diensten anderzijds. Gegeven de technologische en juridische condities kon en kan de overheid alleen bij de omroep hier in alle vrijheid een keuze maken, omdat zij alleen hier een centrale rol van poortwachter heeft. Bij de gedrukte pers heeft de overheid altijd een beperkte aanvullende rol gehad en kon zij onmogelijk de sector een bepaalde ordening opleggen. De Europese kaderstelling en de erkenning van economische vrijheidsrechten beperkten vanaf 1989 deze ruimte nog meer. A fortiori geldt dit voor de nieuwe diensten, waar de technologische en juridische belemmeringen voor de nationale overheid om de sector als geheel te ordenen nog groter zijn. De facto geldt voor deze subsectoren van de media in hoge mate het model onder c).

De beschouwingen kunnen zich derhalve beperken tot de klassieke omroep. Na een eerste fase van commercialisering heeft de overheid in de jaren dertig uitdrukkelijk gekozen voor het eerste model onder a) en het sociaal-integratieve model afgewezen. Na het kortstondig intermezzo van de nationale cultuurpolitiek van minister Van der Leeuw is in het beleid de keuze van de jaren dertig in 1947 herbevestigd. Hetzelfde geldt bij de komst van de televisie in de jaren vijftig. De verplichte omroepbijdrage en de beperkte ruimte die de NTS als koepel kreeg toebedeeld, kunnen gezien worden als

beperkte concessies aan het sociaal-integratieve model. De NTS moest een gezamenlijk, geen algemeen programma bieden.

Vanaf midden jaren vijftig komen de voorstanders van het derde model uitdrukkelijk in beeld. In de jaren zestig, zeventig en tachtig ziet de overheid af van een fundamentele keuze voor een ander bestel en kiest zij voor een beleid van accommodatie: handhaving waar mogelijk, aanpassing waar noodzakelijk. De Omroepwet 1967 geeft openheid, maar versterkt ook de posities van de klassieke omroeporganisaties, door de introductie van de verschillende koppelingen en handhaving van het auteursrecht op de programmeergegevens.

De Mediawet 1987 geeft allerlei verruimingen, maar handhaving van het bestaande bestel is, als gezegd, een van de hoofddoelen. Dit leidde tot een ‘verwaterd’ communaristisch pluriform model, waarin bij wijze van concessie ook elementen van de twee ander modellen zijn opgenomen. In de jaren zestig werd de positie van de NOS versterkt en de kwaliteitseisen, met name de verplichting van een volledig programma, werden aangescherpt. Dit zijn duidelijke concessies aan het tweede model.

Vanaf eind jaren zestig slopen steeds meer elementen van het commerciële model binnen: de komst van de reclame, de incorporatie van organisaties met een commercieel verleden en oriëntatie binnen het bestaande bestel en onvoldoende toezicht op sluikreclame en commerciële nevenactiviteiten. Omroepen gingen zich steeds meer gedragen als een bedrijf dat zich richt op een breed publiek en dat marktaandeel probeert te veroveren. Deze feitelijke commercialisering leidde ertoe dat elementen van een nationaal bestel, zoals een sterke NOS, vanaf de jaren zeventig aan belang inboetten. De NOS werd gezien als concurrent.

De komst van een duaal bestel vanaf 1989 is méér dan een gedeeltelijke overwinning van het derde model. Zij leidde binnen de *publieke* sector tot twee nieuwe vragen: hoe kan, gegeven de nieuwe externe concurrentie een krachtige publieke omroep in stand blijven en wat is de specifieke taak van de publieke omroep? Op het niveau van de taakstelling en de organisatie leidde de beantwoording van de laatste vraag tot een zekere verschuiving ten gunste van het tweede sociaal-integratieve model: voor het eerst gaf de wetgever de publieke omroep als geheel een inhoudelijke taakstelling en de positie van de NOS werd versterkt ten nadele van de omroepverenigingen. Zij worden van overheidswege slechts erkend en gefinancierd, voorzover zij aan de publiek taakstelling bijdragen en niet meer, zoals vroeger, op basis van het aantal leden en abonneementhouders. Ook binnen dit publiek segment is uitdrukkelijk geen sprake van een radicale breuk. De omroepverenigingen behouden een eigen programmatische verantwoordelijkheid en handhaven een stevige positie in het nieuwe organisatorische bestel.

In de relatie tussen de publieke en private sector ontstond een nieuw probleem, door-

dat de publieke omroep verplicht bleef een volledig programma met een breed bereik te verzorgen, ook op terreinen als vermaak waar de commerciële omroep zich op richt. Dit leidde tot een overlap met de marktsector. Daardoor kwam het economische marktordeningsbeleid in beeld dat nieuwe vragen oproep. Is bij deze overlap sprake van verstoring door de overheid van gezonde concurrentieverhoudingen of is dit brede bereik nodig voor het goed realiseren van de publieke belangen door de publieke omroep?

Bij wijze van *conclusie* kunnen drie fasen worden onderscheiden.

- 1 Vanaf 1930: de periode van een bewuste keuze voor een zuiver communitaristisch pluriform model, publiek belangenbehartiging in de vorm van particuliere cultuurzorg;
- 2 Vanaf de Omroepwet 1967 : een periode van consolidatie en accommodatie waarin dit model als zodanig in stand blijft, maar juridisch en feitelijk steeds meer elementen van de beide andere modellen in zich opneemt.
- 3 Vanaf 1989: een periode waarin het commerciële model uitdrukkelijk erkenning krijgt en binnen de publieke sector een zekere verschuiving plaatsvindt van het eerste naar het tweede model, van particuliere naar meer algemene, nationale cultuurzorg.

Ten slotte moet, evenals bij het eerste onderwerp van de samenhang, worden geconcludeerd dat ook dit vraagstuk van verantwoordelijkheid in het beleid voornamelijk vanuit de institutionele aanbieders wordt benaderd. Andere benaderingen duiken in de recente literatuur op, waarbij de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de aanbieders van media, los van hun institutionele vorm, jegens burger en samenleving voorop staat (Bardeel 2003). In het Nederlandse beleid is die benadering nog niet expliciet terug te vinden.

## **3.6 STRUCTURELE ASPECTEN, MET NAME DE TERRITORIALE SCHAAL**

### **3.6.1 NATIONALE, REGIONALE EN LOKALE SCHAAL**

Ook hier zijn er weer grote verschillen tussen de drie onderdelen van mediabeleid. Bij de pers zijn vanouds de landelijke en regionale schaal relevant; de overheid heeft op dit punt nooit een duidelijke rol gespeeld. Bij de klassieke omroep heeft de overheid uitdrukkelijk gekozen voor de dominantie van de nationale schaal. Vanaf de jaren zestig, zeventig heeft de overheid lokale, regionale omroep mogelijk gemaakt en, vergeleken met de nationale omroep zeer beperkt gesubsidieerd. Vergeleken met andere delen van het cultuurbeleid (kunst, sociaal-cultureel werk, bibliotheken) heeft de territoriale decentralisatie hier weinig gewicht gekregen. Ook mogelijke dwarsverbanden tussen het nationale en lagere niveau krijgen, vergeleken met de andere culturele sectoren, weinig aandacht. In afwijking van het nationaal niveau heeft de

overheid op de lagere niveaus gekozen voor interne pluriformiteit: één zendgemachtigde die een pluriform aanbod biedt.

### 3.6.2 NATIONALE EN INTERNATIONALE SCHAAL

Technologische en economische ontwikkelingen die vanaf de jaren zestig leidden tot internationale schaalverruiming zijn zeker tot 1989 in het omroepbeleid als *bedreigend* ervaren. Centraal stond hierbij de gedachte dat ons bestel als nationaal cultuurgoed beschermd moest worden tegen externe ondermijning. Uiteindelijk heeft de nationale overheid haar zoektocht naar houdbare beschermingsconstructies moeten opgeven.

Ook na deze periode is de nationale overheid op dit punt terughoudend geweest. Waar op andere, verwante terreinen de overheid in de jaren negentig een actief beleid inzake internationalisering voerde (onderwijs, wetenschap), bewaakte de nationale overheid op omroepsterrein vooral haar autonomie. Zo heeft Nederland ervan afgezien om een actieve rol te spelen bij het opzetten van een Europese kwaliteitszender als Arte. Bij Internet en nieuwe diensten neemt het belang van territoriale grenzen als zodanig af; de territoriale grenzen vervagen. Hierdoor verkleint ook het handelingsvermogen van de nationale overheid en mist zij de traditionele aanknopingspunten voor beleid.

## 3.7 DE KEUZE VAN INSTRUMENTEN

### 3.7.1 ALGEMEEN

Een groot aantal factoren maakt de keuze van instrumenten hier tot een complexe, moeilijke zaak. Allereerst verhindert de aard van het mediabeleid dat de keuze alleen op basis van overwegingen van effectiviteit kan worden gedaan. Met name de zo dominante vrijheidsgedachte houdt in dat de keuze hier ook normatief bepaald is en de overheid tot terughoudendheid verplicht is. Dit punt speelt bij alledrie segmenten van het mediabeleid.

Waar media - en cultuurbeleid elkaar ten dele overlappen is er een ander instrumenteel probleem. Waar juist onbepaalde, meerduidige begrippen kenmerkend zijn voor het culturele terrein, vragen wetgeving en beleid juist bepaalde, eenduidige begrippen. Deze discrepantie geeft vooral problemen bij ( het toezicht op) de naleving van wettelijke kwaliteitsregels en quota.

Een goede instrumentenkeuze is verder gebaat bij een heldere ordening van uitgangspunten en doelen. De hoe -vraag kan beter beantwoord worden als vooraf de wat-vraag zo scherp mogelijk is geformuleerd (WRR 2000). Het compromiskarakter van het Nederlands omroepbeleid impliceert dat aan de laatste voorwaarde meestal niet is voldaan. De Mediawet 1987 is het beste voorbeeld. Als uitgangspunt noemt het wetsontwerp beginselen als vrijheid, pluriformiteit en cultuur. Wanneer de Raad van State

onderkent dat een meer institutioneel uitgangspunt als handhaving van het bestaande bestel impliciet veel sterker doorwerkt, erkent de regering dit. Vooral bij het omroepbeleid heeft de overheid steeds weer gezocht naar een moeizaam evenwicht tussen staat, maatschappelijke organisaties en commercie, tussen kwaliteit en bereik, tussen samenwerking en onafhankelijkheid, consolidatie en vernieuwing. Dit wat moeizaam dansen op het slappe koord bepaalde de keuze van instrumenten.

Ten slotte is er het belangrijke gegeven dat de in ieder beleidsstelsel belangrijke elementen als overheidstoezicht en externe evaluatie, in het mediabeleid vrij laat zijn ingevoerd, zeker vergeleken met andere sectoren als kunst, sociaal-cultureel werk en ook onderwijs. Met name in de jaren zeventig en tachtig kon het stelsel zich daardoor feitelijk bewegen in een richting die strijdig was met de beoogde doelen; de feitelijke vertrassing en vervlakking leidde tot minder pluriformiteit. Ook hier komt weer naar voren dat de eerbiediging van de autonomie van de bestaande particuliere aanbieders bij het omroepbeleid sterker en langer heeft doorgewerkt dan in het overige cultuurbeleid.

### **3.7.2 TOESPITING OP DE POSITIE VAN DE BESTAANDE OMROEP-VERENIGINGEN**

Zoals gezegd, een zekere vervlechting van publieke en private belangen ligt besloten in de aard van de cultuurpolitieke keuze die de overheid in de jaren dertig heeft gemaakt: de beleidsredenering houdt in dat de facilitering en ondersteuning van particuliere culturele stromingen per saldo een resultaat opleveren dat in overeenstemming is met het beoogde publieke belang, met name de waarborging van culturele pluriformiteit. Vanaf 1967 treedt een nieuwe ontwikkeling in. Direct en indirect gaat de overheid bevorderen dat de instellingen zich in toenemende mate ook als gewone marktorganisatie binnen het publiek bestel kunnen gaan gedragen. Dit gebeurde direct, doordat de genoemde koppelingen en het auteursrecht de omroepverenigingen stimuleren tot programmering voor een breed publiek, tot onderlinge concurrentie in de slag om de leden, door de invoering van reclame, merchandising, en door beperkt toezicht op ongeoorloofde commerciële nevenactiviteiten e.d.

Indirect kwam dit naar voren doordat ook instellingen met een sterke commerciële traditie en oriëntatie tot het publieke bestel werden toegelaten, waardoor de reeds eerder toegelaten omroepverenigingen gedwongen werden zich aan te passen. Deze verbinding van publieke taak - en marktorientatie geeft altijd het risico van verdringing van de publieke taakvervulling door marktoverwegingen en van verschuiving van middelen en doelen.

De incentive structuur die de wetgever vanaf 1967 gaf, bevorderde ook bij de publieke omroep een marktorientatie. Het middel, continuïteit om een bepaalde publiektaak te vervullen, wordt dan een doel op zich (De Goede 1999). Zoals op beleidsniveau handhaving van het bestel als zodanig zeker in deze jaren zeventig en tachtig een doel op

zich werd, zo gold hetzelfde voor het overleven op het niveau van de instellingen. Bij de wetswijzigingen van de jaren negentig is dit punt onderkend.





## LITERATUUR

- Bardoel, J.L.H (2003), *Macht zonder verantwoordelijkheid?*, inaug. rede, Nijmegen: KUN
- Bierhof, J. (2003), Omroepen kan niet meer, de kennismaatschappij als sleutel voor integraal mediabeleid, *Tijdschrift Informatie en informatiebeleid*, 2003, nr. 3.
- Boot, A. en M. Vochteloo (2002 a), Van pluriformiteit tot kwaliteit, *Tijdschrift Informatie en informatiebeleid*, 2002, nr. 2
- Boot A., en M. Vochteloo (2002 b), Van pluriformiteit tot toegankelijkheid, *Tijdschrift Informatie en informatiebeleid*, 2002, nr. 3
- Brants, J. (1995), boekbespreking J.J.A. Pelle, Juridische marges van het Nederlandse omroepbeleid, *Tijdschrift Recht en kritiek*, 1995, nr. 2, blz. 205- 208
- Broeders, D. en I. Verhoeven (2005) 'Kiezen uit overvloed. Sociaal - culturele ontwikkelingen in vraag en aanbod in het medialandschap', in W.van de Donk, D.Broeders en F.Hoefnagel (red.) *Trends in de media.Vier verkenningen*, WRR verkenningen nr. 7, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Commissie Etherfrequenties en commerciële omroep, commissie Donner (1992), rapport *Verdeel de frequenties, verander de omroep*, Rijswijk: ministerie WVC
- Commissie Mediaconcentraties, Commissie Jessurun (1999), rapport aan de regering, Rijswijk: ministerie OCW
- Commissie Publieke omroep, commissie Ververs (1996), rapport *Terug naar het publiek*, Zoetermeer: ministerie OCW
- Donner, A.M. (1969), Dient de uitoefening van de grondrechten welke meningsuiting meningsvorming en informatie betreffen, grondwettelijk nader te worden geregeld? *Handelingen NJV* 1969, deel 1, Zwolle: Tjeenk Willink
- Eijk, N. van (1999), *Concessiewet: no guts, no glory*, website IVIR
- Goede, P.J.M. de (1999), *Omroepbeleid met en tegen de tijd*, Amsterdam: Otto Cramwinckel
- Haak, K. van der (2001), Publieke omroep straks afgerekend op prestaties, *Tijdschrift Informatie en informatiebeleid*, 2001, nr.3
- Harcourt, A (2002), Engeneering Europeanization: the role of the European institutions in shaping national media regulation, *Journal of European public policy* 2002, nr.9 736- 756.
- [Http://www.minocw.nl/cultuur/mediabeleid](http://www.minocw.nl/cultuur/mediabeleid)
- Pelle, J.J.A. (1993), *Juridische marges voor het Nederlandse omroepbeleid*, Zwolle: Tjeenk Willink
- Schuijt, G.A.J. (1998), Kroniek van het Nederlands mediarecht 1995- 1998, *tijdschrift Auteurs en media*, 1998, nr. 3
- Schuijt, G.A.J. (2001): Kroniek van het Nederlands mediarecht 1998-2001, *tijdschrift Auteurs en media* 2001, nr. 3
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1986), *Advies Cultuurwetgeving, cultuurbeleid in*

*historisch, beleidsanalytisch en juridisch perspectief*, Rijswijk: SCP  
TNO-STB (2001) *Publieke diensten en internet, onderzoek naar een stimuleringsfonds  
voor publieke diensten op internet*, Den Haag  
Visitatiecommissie landelijke publieke omroep 2000-2004 (commissie Rinnooy Kan),  
rapport ' *Omzien naar de omroep*', Den Haag; ministerie OCW  
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1982), *Samenhangend  
Mediabeleid*, Rapporten aan de regering nr. 24, Den Haag;Staatsuitgeverij  
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek  
belang*, Rapporten aan de regering nr. 56, Den Haag Sdu Uitgeverij.

### **Beleids- en wetgevingsdocumenten**

Omroepwet van 1 maart 1967, Tweede kamer 1965-1966 8099, Staatsblad nr. 176  
Nota over het massamedia-beleid van de Minister van CRM, mr. H.W. van Doorn,  
Tweede Kamer 1974-1975 13353  
Wet van 21 april 1987, houdende regels betreffende de verzorging van radio - en  
televisieprogramma's, de omroepbijdrage en de steunverlening aan persorganen  
(Mediawet),Tweede Kamer 1985- 1986 19136, Staatsblad nr. 249.  
Brief van de staatssecretaris van OCW, F. van der Ploeg inzake het persbeleid van 10  
december 2001, Tweede kamer 2001-2002, 28161 nr. 1  
E-cultuur, brief van de staatssecretaris van OCW, F. van der Ploeg van 22 april 2002,  
Tweede kamer 2001- 2002, 27432 nr. 52  
Content; innovatie, diversiteit, kwaliteit en toegankelijkheid van inhoud op digitale  
netwerken, Notitie van de staatssecretaris van OCW, F. van der Ploeg van 9 juli  
2002 Tweede Kamer 2001- 2002, 26643 nr. 37  
Brief van staatssecretaris M. van der Laan van 11 juni 2004 inzake het rapport van de  
Visitatiecommissie van de landelijke publieke omroep, Tweede Kamer 2003  
–2004, 29657 nr. 1  
Brief van staatssecretaris M. van der Laan d.d. 12 november 2004 inzake de  
mediabegroting voor 2005

WRR WEBPUBLICATIES 8

## *Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid*

In deze webpublicatie worden een globale beschrijving en analyse gegeven van het door de Nederlandse rijksoverheid gevoerde inhoudelijk mediabeleid vanaf 1930 tot midden 2004. Daarbij is toegespitst op de volgende drie onderdelen: de gedrukte media (met name de pers), de klassieke omroep (radio en televisie) en, vanaf 2002, het inhoudelijk 'contentbeleid' voor Internet en de andere nieuwe diensten.

De studie is geschreven in het kader van het WRR-rapport *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid* (2005). De auteur, mr. dr. F.J.P.M. Hoefnagel, is medewerker van de WRR.

PALLAS  PUBLICATIONS

ISBN 90-8555-071-8



9 789085 550716

WWW.AUP.NL