

24
1982

Samenhangend mediabeleid

Rapporten
aan de Regering

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Plein 1813 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage
Postbus 20004 2300 EA 's-Gravenhage
Telefoon: 070-614031 Telefax: 4452

1^{ste} exemplaar.

BIBLIOTHEEK Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	
class.	:
stamboek:	<i>Bibliotheek exemplaar.</i>

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET
REGERINGSD

RETOUR V

07 AUG. 1987

08 OKT. 1988

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon (070) 614031
Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
2514 JN 's-Gravenhage

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

Uw brief van Datum 26 augustus 1982
Ons kenmerk 820323/PRB/mb Onderwerp rapport "Samenhangend mediabeleid"

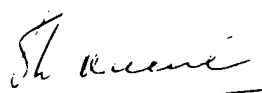
Hierbij doen wij U het rapport "Samenhangend mediabeleid" toekomen. Het rapport vormt het antwoord op de desbetreffende adviesaanvraag van de regering van 27 maart 1979.

Het rapport gaat ervan uit dat in een toekomst die zal worden gekenmerkt door een sterk vergroot media-aanbod, reële verworvenheden moeten worden behouden, maar tevens nieuwe mogelijkheden tot ontwikkeling moeten worden gebracht. Tegen de achtergrond hiervan worden vooral het landelijke omroepbestel, de nieuwe diensten via de kabel en de pers in onderlinge samenhang gezien. Het antwoord op de adviesaanvraag is kort samengevat in hoofdstuk 8, paragraaf 5, dat ook de beleidsaanbevelingen bevat.

Het rapport gaat vergezeld van een minderheidsstandpunt van het lid van de Raad drs. H.A. van Stiphout.

Ingevolge de in de Instellingswet WRR vastgelegde procedure ziet de Raad gaarne achtereenvolgens het bericht van kennisgeving door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter,
Ir. Th. Quené


De secretaris,
Dr. P.R. Baehr

WRR



INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	7	4.6	De gevolgen van de technische ontwikkelingen	76
1.1	Karakter van het advies	7	4.6.1	Samenvatting van de technische ontwikkelingen	76
1.1.1	De adviesaanvraag	7	4.6.2	Nadere beschouwing van samenhang en gevolgen	78
1.1.2	Beperkingen in het advies	8	5.	ENIGE KNELPUNTEN IN DE REGELGEVING	81
1.1.3	De aard van de samenhang	9	5.1	Inleiding	81
1.1.4	Uitgangspunten	10	5.2	Telegraaf- en Telefoonwet 1904 en Omroepwet, mede in het licht van nieuwe verspreidingsmiddelen en nieuwe diensten	81
1.2	Hoofdpijnen van ontwikkeling	11	5.2.1	De huidige situatie	81
1.2.1	Technische ontwikkelingen	11	5.2.2	Nieuwe ontwikkelingen	85
1.2.2	Economische ontwikkelingen	13	5.2.3	Het terrein van het elektronische media-beleid in de toekomst; nieuwe technieken, nieuwe grenzen	85
1.2.3	Sociaal-culturele ontwikkelingen	13	5.3	De verspreiding van buitenlandse omroepprogramma's in Nederland	88
1.3	Opbouw van het advies	14	5.4	Piraten in de ether en op de kabel	93
2.	UITGANGSPUNTEN TEN AANZIEN VAN DE MASSAMEDIA	16	5.5	Enige andere aspecten van de kabel	94
2.1	Inleiding	16	5.5.1	Omroep	94
2.2	Uitingsvrijheid - de afweerfunctie	17	5.5.2	Leegstand van kanalen	95
2.3	Uitingsvrijheid - de zorgfunctie	18	5.5.3	Het auteursrecht en doorgifte	96
2.4	Institutionele benadering en recht op informatie	19	5.5.4	Antenneverboden	96
2.5	Pluriformiteit	20	5.5.5	Kabelbeheer en kabelconsument	97
2.6	De omroep	22		Bijlage	99
2.7	Toekomst van het bestel	25	6.	DE ECONOMISCHE ASPECTEN VAN DE ONTWIKKELING IN DE MASSAMEDIA	103
2.8	Nieuwe media	26	6.1	Inleiding	103
2.9	Het mediabeleid - de mogelijkheden en grenzen	27	6.2	De aanbodstructuur van de massamedia	104
2.10	Pluriformiteit in nieuwe media	29	6.2.1	Inleiding	104
2.11	Uitingsvrijheid van de overheid	30	6.2.2	De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers	105
2.12	Nog enkele aspecten van het mediabestel: vrije marktordening en publiekrechtelijk bestel	31	6.2.3	Verklarende factoren voor de aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers	110
	Bijlage	35	6.2.4	De aanbodstructuur van de omroep	113
3.	BESCHRIJVING VAN HET MASSA-MEDIABELEID	36	6.3	Ontwikkelingen in de massamedia in het licht van de technische mogelijkheden	119
3.1	Persbeleid en omroepbeleid: de belangrijkste verschillen in hun historische context	36	6.4	De bekostiging van de massamedia	123
3.2	Verschuivingen in het mediabeleid	41	6.4.1	De financieel-economische positie van de persmedia	123
3.2.1	Inleiding	41	6.4.2	De financieel-economische positie van de omroep	126
3.2.2	Landelijk omroepbeleid	42	6.4.3	De reclamebestedingen in de massamedia	132
3.2.3	Regionaal en lokaal omroepbeleid	47	6.5	De consumptieve uitgaven aan massamedia-producten	139
3.2.4	Persbeleid	49	6.5.1	Inleiding	139
4.	TECHNIEK EN MEDIA	55	6.5.2	Een analyse van de consumptie van gedrukte media	140
4.1	Een inleidende opmerking	55	6.5.3	Een analyse van de consumptie van audiovisuele apparatuur	141
4.2	Enkele aspecten van telecommunicatie	55	6.5.4	Een verkenning van de toekomstige mediaconsumptie	143
4.2.1	Verschillende transmissiemedia en systemen	55	6.5.5	Conclusies	146
4.2.2	Optimaal gebruik van transmissiewegen: multiplexing	56	6.6	De werkgelegenheid in de massamedia	147
4.2.3	Informatie-overdrachtspatronen	57	6.6.1	Inleiding	147
4.3	Basisontwikkelingen	58	6.6.2	Een beschrijving van de werkgelegenheidssituatie in de mediasector	148
4.3.1	Micro-elektronika	58	6.6.3	Invloeden op de toekomstige ontwikkeling van de werkgelegenheid	153
4.3.2	Geheugens	59			
4.3.3	Glasvezel	60			
4.3.4	Satellieten	61			
4.3.5	Displays	64			
4.3.6	Presentatie van informatie op papier	66			
4.4	De synthese van nieuwe technische systemen	67			
4.4.1	Een tele-informatiematrix	67			
4.4.2	Videoregistratie	69			
4.4.3	Consultatiesystemen	70			
4.5	Infrastructuurele voorzieningen	74			

6.7	Een concluderende beschouwing	155	8.2.4.5 Een derde televisienet?	219
7.	SOCIAAL-CULTURELE ASPECTEN	160	8.2.4.6 Een derde programma?	222
7.1	Inleiding	160	8.2.5 Aanbevelingen landelijk omroepbestel	223
7.2	Gebruik van de media	161	8.2.6 Regionale radio-omroep	227
7.2.1	Recente ontwikkelingen	161	8.2.7 Lokale radio-omroep via de ether	229
7.2.2	Uitbreiding van het televisie-aanbod	168	8.3 Nieuwe diensten op het gebied van de tele-informatie, in het bijzonder onder gebruikmaking van de kabel	230
7.2.3	Nieuwe omroepformules	169	8.3.1 Perspectieven voor de toekomst	230
7.2.4	Nieuwe media	173	8.3.2 De kabel als middel voor het doorgeven van programma's	232
7.2.5	Functieverschuiving	176	8.3.3 De kabel als middel voor het overbrengen van programma's	233
7.3	Andere gevolgen van de massamedia	179	8.3.3.1 Lokale televisie-omroep	235
7.3.1	Zorgen	179	8.3.3.2 Abonnee-televisie	239
7.3.2	Theorie en onderzoek	182	8.3.4 Andere diensten: viewdata, teletekst en kabelkrant	242
7.3.3	Geweld	186	8.3.5 Andere diensten: niet-telecommunicatieve diensten	244
7.3.4	Nationale identiteit	188	8.3.6 Het beheer van de kabel	244
7.3.5	Culturele vervlakking	192	8.3.7 Persoonlijke levenssfeer; auteursrechten	245
7.3.6	Conclusies	195	8.4 De pers	247
7.4	Massamedia en maatschappelijke ontwikkeling	197	8.4.1 Enige inleidende opmerkingen	247
7.4.1	Inleiding	197	8.4.2 Persconcentratie	248
7.4.2	Verzuiling en ontzuiling	197	8.4.3 Rendements-perspectieven	249
7.4.3	Sociale en culturele differentiatie	198	8.4.4 Technologische perspectieven	252
7.4.4	Individualiseringstendenzen	200	8.4.5 Pluriformiteit van de drukpersmedia	255
7.4.5	Media en maatschappelijke stabiliteit	200	8.4.6 Overheidsbeleid jegens de pers	256
8.	EEN SAMENHANGEND MEDIABELEID	202	8.4.7 Toekomstig overheidsbeleid	260
8.1	Concluderende beschouwingen	202	8.5 Bevindingen in het licht van de adviesaanvraag	262
8.1.1	De technische ontwikkeling	202	8.5.1 Formulering aanvraag; antwoorden van de Raad	262
8.1.2	Gevolgen aan de aanbodzijde	204	8.5.2 Samenhang in het beleid	269
8.1.3	Ontwikkeling van de vraag	205		
8.1.4	Reclame	206		
8.1.5	Redenen voor overheidsbeleid	207		
8.1.6	Functies van de media	209		
8.1.7	Media, industrie en werkgelegenheid	211		
8.2	De Omroep	212		
8.2.1	Het landelijke omroepbestel	212		
8.2.2	Knelpunten in het huidige bestel	213		
8.2.3	Technologische vernieuwing	215		
8.2.4	Nieuwe knelpunten	216		
	8.2.4.1 Programmatische gevolgen	216		
	8.2.4.2 Gevolgen op cultureel gebied	217		
	8.2.4.3 Financiële gevolgen	218		
	8.2.4.4 Satellietomroep-reclame	218		
			Minderheidsstandpunt van het lid van de Raad drs. H.A. van Stiphout	272
			Bijlage 1 Samenstelling projectgroep	276
			Bijlage 2 Voorstudies en achtergronden mediabeleid	277

1. INLEIDING

1.1 Karakter van het advies

1.1.1 De adviesaanvraag

Dit rapport is op verzoek van de regering geschreven. Het verzoek was vervat in een adviesaanvraag die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in maart 1979 bereikte. In deze aanvraag ging het vooral om technische ontwikkelingen die tot nieuwe vormen van massacomunicatie zouden kunnen leiden of in ieder geval invloed op het massamedia-bestel, met name op het functioneren van het omroepbestel en de pers, zouden kunnen uitoefenen. Verder veronderstelde de regering dat deze ontwikkelingen maatschappelijke effecten teweeg kunnen brengen, die in hun verschillende aspecten (economisch, commercieel, financieel, juridisch) nader bezien zouden moeten worden. De regering beschouwde de invloed van de technische ontwikkeling in de massacomunicatie op het functioneren van het omroepbestel en op de pers vooral ook afhankelijk van politieke beslissingen die genomen zullen worden. Hierbij zal het nodig zijn een antwoord te krijgen op de vraag welke beleidsruimte, welke stuurmechanismen en beleidsinstrumenten de regering ter beschikking staan, gezien de te verwachten invloeden en effecten, de toekomstige behoefte aan en het huidige en te voorziene patroon van informatievoorzieningen. In de middellange termijnstudie die de regering van de WRR verwachtte, zouden verschillende aspecten met elkaar in verband gebracht moeten worden. Zo zou een beter inzicht worden verkregen in de eisen die aan het samenhangend overheidsbeleid inzake de massamedia zullen worden gesteld, in de mogelijkheden die hiertoe bestaan en die eventueel gecreëerd moeten worden. Hierbij zou ook aandacht besteed dienen te worden aan het juridisch raamwerk voor het beleid.

Met inachtneming van de open strekking van de adviesaanvraag kwam de regering in haar samenvatting tot de volgende onderwerpen waarover van de WRR informatie werd verwacht:

1. een uiteenzetting van de mogelijke technische ontwikkelingen op middellange termijn van de telecommunicatie die voor de massamedia van belang zijn;
2. een inzicht in de mogelijke gevolgen hiervan voor de pers, voor het omroepbestel en voor mogelijke andere vormen van massacomunicatie;
3. een schets van de mogelijke gevolgen voor de samenleving in het licht van sociale en culturele ontwikkelingen.

Hierbij wordt tevens acht geslagen op het werkgelegenheidsaspect in kwantitatieve en kwalitatieve zin, omdat de technische ontwikkelingen en de hiermee gepaard gaande opkomst van internationale massacomunicatiemogelijkheden uitbreiding en vernietiging van arbeidsplaatsen kunnen inhouden en leiden tot nieuwe of veranderende behoeften aan opleiding en scholing;

4. een uiteenzetting van de overwegingen die tegen de achtergrond van de punten 1, 2 en 3 in het overheidsbeleid aandacht verdienen; hierbij is, uitgaande van de grondwettelijk vastgelegde vrijheid van meningsuiting, met name te denken aan:

- de aard, de mogelijkheden en de begrenzing van het overheidshandelen, mede in het licht van internationale aspecten;

- de financiële, juridische en organisatorische aspecten;
- de structuur van de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering.

1.1.2 *Beperkingen in het advies*

Met dit rapport wordt aan het verzoek van de regering voldaan, zij het dat niet alle aspecten van de aanvraag even diepgaand behandeld konden worden. Enerzijds zijn bepaalde ontwikkelingen onder invloed van de nieuwe media-technologie niet of slechts in zeer globale zin te traceren. Dit geldt voor het werkgelegenheidsaspect en voor de te verwachten toekomstige behoefte aan opleiding en scholing. Anderzijds dwingt de uitgebreidheid van het terrein van de massamedia zelf al tot het doen van een keuze, te meer daar dit terrein door de snelheid van de technische ontwikkelingen en hun toepassingsmogelijkheden voortdurend in beweging blijft. Dit laatste vooral dwong de Raad tot de keuze om die ontwikkelingen te belichten waar het beleid zich de komende tijd op kan richten.

Dit rapport kent dan ook een aantal beperkingen. In de eerste plaats gaat het, uitgaande van de adviesaanvraag, over massacommunicatie, in casu over massamedia, die daarvan een belangrijk onderdeel vormen. Het accent ligt daarbij op de zogenoemde nieuwe media: satelliet en kabel. Hierbij is sprake van een zodanige verdere ontwikkeling van bestaande communicatiemiddelen, in casu telefoon en televisie, dat de mogelijkheden van de bestaande media vergroot worden, waardoor ook hun betekenis verandert. Om de functie van satelliet en kabel in massacommunicatieve zin aan te duiden wordt gesproken over satellietomroep en kabelomroep. Het woord 'omroep' gebruikt de Raad in de betekenis van het ongedifferentieerd en gelijktijdig verspreiden vanuit een centraal punt van radio- of televisieprogramma's die in principe voor iedereen toegankelijk zijn. Satelliet en kabel vervullen namelijk ook een functie in het zakelijke en privéverkeer, zoals telefonie, datatransmissie, elektronische gegevensverwerking op afstand (meteropneming, afstandsbediening voor centrale verwarming), beveiliging en bewaking. In dit rapport gaat het in hoofdzaak om kabel en satelliet als massamedia die openbare informatie aanbieden, waarbij die informatie zelf het eindprodukt is. De hier aangeduide sector van de communicatie onderscheidt zich derhalve van de exclusieve individuele punt-tot-punt communicatie, die ook wel bekend staat als het conversatie- of dialoogsysteem (zoals de telefoon). Terwijl satellietomroep in wezen een bijzondere vorm van etheromroep is die opvalt door het vermogen over grote afstand grote gebieden te kunnen bestrijken in vergelijking met aardse zenders, opent de kabel als nieuw massamedium andere en nieuwe mogelijkheden. Zoals de televisie zich als nieuwe vorm van massacommunicatie tussen film en radio heeft ontwikkeld, zo wordt de kabel een massamedium in het raakvlak van televisie en pers, ook wel 'electronic publishing' genoemd. Bij gebruik op deze wijze kunnen de elektronische mogelijkheden van televisie-omroep via de kabel op afroep individueel beschikbaar komen: uiteindelijk zelfs het elektronisch communicatiesysteem in consultatieve vorm.

Gestuwd door de techniek en door economisch-commerciële motieven zal in de toekomst een veelvoud aan communicatiemogelijkheden ontstaan. Typemachines, televisie, film, computers, telefoon, drukpers, radio, papier, geluids- en beeldplaten, camera's en magnetische banden vormen in toenemende mate een samenhangend geheel van elkaar technisch en functioneel aanvullende elementen in het veelvormig communicatieproces. Informatiediensten zullen dan ook steeds meer worden gecombineerd en geïntegreerd. Het gehele financieel-economische en administratieve verkeer is nu al zonder computer, kabel- en straalverbindingen niet meer denkbaar. In dit opzicht spreekt men wel van een informatie-economie als een nieuwe dienstverlenende sector van economische bedrijvigheid, waarbij informatie gezien wordt als een verhandelbaar goed. De verschuiving van werkgelegenheid naar de tertiaire sector

gaat gepaard met een toenemende behoefte aan informatie. De tertiaire sector genereert namelijk relatief meer informatiebehoefte dan de primaire en secundaire sector. Om aan die behoeften te voldoen is de zogenoemde informatie-industrie sterk in ontwikkeling, waarvan voor de media vooral het 'cultureel-industriële' deel van belang is. Dit onderwerp beslaat echter een gecompliceerd terrein dat niet als zodanig in dit advies wordt behandeld. De Raad heeft zich welbewust gehouden aan de adviesaanvraag van de regering en zijn studieterrein in hoofdzaak beperkt tot het gebied van de openbare communicatie, de informatieverzorging door de massamedia, dat binnen het complexe geheel van de communicatie als een entiteit kan worden beschouwd.

In de tweede plaats kent dit rapport zijn beperkingen wat de keuze van de bestaande massamedia betreft. Niet alleen nieuwe media komen in dit rapport aan de orde, ook de aanwezige media en het bestel waarin zij functioneren vormen onderwerp van studie: enerzijds is dat de landelijke en regionale omroep (ether en kabel) inclusief buitenlandse zenders die via de kabelnetten in de huiskamers komen en anderzijds zijn dat kranten en tijdschriften. Wil men immers de mogelijke invloed van nieuwe media op het mediabestel traceren, dan is een goed zicht op de bestaande toestand noodzakelijk. De 'klassieke' media worden overigens daarnaast in relatie tot hun maatschappelijke context gesitueerd. Met die media worden doorgaans naast radio, televisie, krant en tijdschrift ook de film en het boek bedoeld. Het leek de Raad echter ondoenlijk het filmwezen en de boekensector elk afzonderlijk in hun volle omgang te analyseren. Daarmee zou deze studie te ver van de elektronische media afdwalen. Dat kranten en tijdschriften wel uitvoerig aan bod komen — terwijl de nieuwe media immers toch in de elektronische sector liggen — vindt zijn oorzaak in het feit dat die grafische media gezien hun functie nauw bij de eerder gesignaleerde technologische ontwikkelingen betrokken zijn en derhalve ook in die relatie bestudeerd zijn. Toch krijgen film en boek wel enige aandacht; de film namelijk in relatie tot de productie van televisieprogramma's en het boek in het totaalbeeld dat in dit rapport van de grafische industriële sector wordt gegeven.

1.1.3 *De aard van de samenhang*

Dit rapport gaat uiteindelijk, maar niet in de laatste plaats, over het te voeren overheidsbeleid, wat in de adviesaanvraag 'geïntegreerd overheidsbeleid ten aanzien van de massamedia' wordt genoemd. De vraag kan rijzen wat men hieronder moet verstaan. Dienen bijvoorbeeld de beleidsmaatregelen voor de onderscheidene massamedia dezelfde te zijn? Hiervoor lopen de wijze van exploitatie en de economische bestaansmogelijkheden van de verschillende media te zeer uiteen. Het ene medium (de pers) valt onder het regime van de markteconomie, het andere (de omroep) staat onder sterke invloed van de overheidsregulering en weer een derde (de Nederlandse film) onder beide.

Het eigen karakter van elk afzonderlijk massamedium in economisch-commercieel opzicht, maar ook in verschijningsvorm en qua functie vraagt van de overheid een eigen beleidsregime voor omroep, pers en film. Daarom verdient het de voorkeur te spreken over een samenhangend mediabeleid, omdat het in vergelijking met de term 'geïntegreerd beleid' duidelijker is wat daaronder verstaan kan worden.

Nu zijn samenhang en harmonisatie van beleid geliefde thema's. Verscheidenheid in overheidsbemoeiing heeft echter vaak een reële bestaansgrond, zodat toch eerst aangetoond zou moeten worden dat een gescheiden overheidsbemoeiing tot ondoelmatige resultaten leidt of rechtsongelijkheid teweegbrengt. In het mediabeleid lijkt dit niet erg reëel. Samenhang in dat beleid kan mede hierin bestaan dat de gevolgen van het beleid voor het ene medium worden afgesteld op of eventueel

opgevangen in het beleid dat voor het andere wordt gevoerd¹. In het verleden is dit al het geval geweest, toen bij de invoering van de etherreclame (STER) in 1967 aan de pers gedurende een aantal jaren een financiële compensatie — een soort van schadeloosstelling voor gedeerde advertentie-inkomsten — werd toegekend. Er zijn meer voorbeelden van een dergelijke regulering van tegenstellingen tussen pers- en omroepbelangen. Bij de ontwikkeling van de regionale en lokale omroep wordt, wat de financiering ervan betreft, in het overheidsbeleid rekening gehouden met de belangen (advertentie-inkomsten) van de pers. Dezelfde problematiek speelt bij de uitbreiding van de reclamezendtijd per televisie, omdat het werven van extra reclame-inkomsten ter financiering van een groter omroepaanbod de advertentiepositie van de landelijke dagblad- en tijdschriftenpers kan aantasten.

Negatieve coördinatie, waarbij het gaat om de regulering van de directe of indirecte gevolgen van het ene medium voor het andere is al een moeilijke opgave gebleken. De nieuwe technische mogelijkheden die ook doorwerken in de sfeer van de software, kunnen bovendien leiden tot een sterkere vervlechting van de media. Ook nieuwe vraagontwikkelingen kunnen de bestaande verhoudingen tussen de diverse media onder druk zetten en mede tot verschuivingen leiden tussen de verschillende exploitatievormen van de media. De overheid zal daarom het beleidsstelsel zo flexibel moeten inrichten, dat dit niet te snel door technische en maatschappelijke ontwikkelingen wordt achterhaald. Zij zal de ruimte moeten hebben om alert op nieuwe samenhangen te reageren. Het streven zal derhalve moeten zijn gericht op een verdergaande variant van samenhangend beleid dan uitsluitend negatieve coördinatie. In plaats van een marginale coördinatie van de aanrakingspunten en van de onderlinge compatibiliteiten zou wellicht het streven kunnen zijn het mediabestel zo in te richten, dat door positieve coördinatie een zodanige onderlinge afstemming van doelstellingen en beleidsmaatregelen voor de diverse sectoren wordt bereikt dat een harmonisch beleidsstelsel ontstaat.

1.1.4 *Uitgangspunten*

Het beleid ten aanzien van de massamedia wordt in dit rapport vooral in verband gebracht met democratie, uitingsvrijheid en pluriformiteit. Het mediabeleid in deze beperkte zin betreft het beleid dat zijn legitimatie vindt in de bijzondere betekenis van het grondrecht van de uitingsvrijheid voor de democratie. De Nederlandse overheid heeft het verband tussen vrijheidsrechten en democratie vele malen onderstreept². Zonder dat gesteld mag worden dat de massamedia ten dienste van de democratie staan, vervullen zij daarin een essentiële rol. De democratie stelt haar eisen aan de wijze waarop de burgers betrokken zijn bij en invloed hebben op het openbaar bestuur. Die betrokkenheid en invloed impliceren een aantal vrijheden waarvan de vrijheid van meningsuiting en -vorming als de meest wezenlijke kan worden beschouwd. De massamedia vervullen in de openbare informatievoorziening een essentiële rol. In deze visie dient men de zorgfunctie van de overheid te plaatsen. Juist de gedachte dat de democratie ermee gemoeid is als de vrijheden worden aangetast, heeft ertoe geleid dat in de juridische literatuur de vrijheidsrechten niet alleen een onthoudingsplicht voor de overheid inhouden, maar de overheid ook de taak opleggen ervoor zorg te dragen

¹ Ministerie van CRM, *Nota over het massamediabeleid*; Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 353, nr. 2, blz. 6-7.

Zie ook J. van Putten, 'Mediabeleid een valkuil voor wetenschapper en journalist'; *De Journalist*, 2 oktober 1980, 31e jaargang nr. 19.

W.A.F. Wilbers, 'Geïntegreerd mediabeleid'; in: *Media en maatschappelijke verantwoordelijkheid*; onder redactie van G.W. Noomen en R. Vonk, Amsterdam, VU, 1980, blz. 47.

² Ministerie van CRM, op. cit., blz. 9.

Ministerie voor Wetenschapsbeleid, *Nota Overheidsbeleid op het terrein van de informatie; een probleemstellende verkenning*; Tweede kamer, 1980-1981, 16 406, nr. 2, blz. 9.

dat de vrijheden ook werkelijk genoten kunnen worden. Wat de vrijheid van meningsuiting en -vorming betreft heeft de overheid derhalve een dergelijke zorgfunctie. Het beleid dat zij op het gebied van de massamedia voert getuigt daar onder meer van³.

Het overheidsbeleid ten aanzien van de massamedia is voorts gericht op cultuurpolitieke doelstellingen en op sociale en economische doelstellingen. Bij het cultuurbeleid gaat het om het ontwikkelen en in stand houden van culturele waarden, het toegankelijk maken van cultuuruitingen en het stimuleren van participatie in culturele waarden. Met name de bevordering van het eigen Nederlandse cultuurproduct en van kwalitatief hoogwaardige uitingen zijn in dit opzicht relevant.

Uit het voorgaande vloeit tevens het uitgangspunt voort van pluriformiteit van de informatievoorziening. Uitingsvrijheid en pluriformiteit in het aanbod van en in de informatie zelf zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Uit een oogpunt van cultuurbeleid gaat het erom of de diversiteit van culturele stromingen tot zijn recht kan komen.

1.2 Hoofdpijnen van ontwikkeling

1.2.1 Technische ontwikkelingen

In dit rapport gaat het vooral om de vraag hoe de nieuwe technische mogelijkheden op het gebied van de informatie-overdracht hun weg in onze maatschappij zullen vinden. Technisch is zeer veel mogelijk geworden, maar het is niet duidelijk wat maatschappelijk gewenst wordt. Dit laatste is belangrijk, enerzijds omdat nieuwe media effecten zullen hebben op de positie van de bestaande media, anderzijds omdat het terrein van de nieuwe media een belofte inhoudt voor industriële vernieuwing en werkgelegenheid, afhankelijk van de economisch-commerciële exploitatiemogelijkheden.

Nadat jarenlang het tempo waarin toepassingen van nieuwe vindingen op het gebied van de communicatietechniek voor het publiek beschikbaar zouden komen, overschat werd, lijkt thans een doorbraak van wat de 'nieuwe media' worden genoemd nabij. En zo kan wellicht de situatie werkelijkheid worden dat op 36.000 kilometer boven de aarde en één meter in de grond zich de komende tijd een communicatievernieuwing zal voltrekken, wanneer zowel satelliet als glasvezelkabel als communicatiemiddelen gebruikt zullen worden.

Op de ingrijpende gevolgen, met name voor de structuur van het bestaande mediabestel (omroep en pers), van satelliet en kabel die tot een enorme uitbreiding van het programma-aanbod kunnen leiden, zal in dit rapport uitvoerig worden ingegaan. Vooral de kabel, in het bijzonder de kabel die voor tweezijdige transmissie is ingericht, bijvoorbeeld de glasvezelkabel, zal aan de keuzemogelijkheden gestalte kunnen geven.

De huidige coaxiaalkabel bergt echter nog vele mogelijkheden in zich, zij het dat voor een grotere benutting van de communicatiemogelijkheden van de meeste kabelsystemen technische aanpassingen en wijzigingen noodzakelijk zijn. Die mogelijkheden zijn des te interessanter omdat de kabel inmiddels tot een groot aantal huishoudens is doorgedrongen. Zo is ongeveer 60% van ons land bekabeld, de helft van alle gemeenten, ruim 2,8 miljoen aansluitingen. In 1983 zal dit aantal tot 3,4 miljoen zijn opgelopen, waarmee volgens schattingen zo ongeveer het maximale aantal aansluitingen op een collectief antennesysteem is bereikt. Van de 438 kabelgemachtigden zijn er 308 (70%) in handen van gemeenten⁴. De bestaande collectieve antennesystemen worden op

³ Ook de Persraad wijst in zijn commentaar op de conceptadviesaanvraag op het belang van een actief overheidsbeleid met het oog op het veilig stellen van het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting, 'zodat het feitelijk gebruik daarvan zoveel en zo breed mogelijk gegarandeerd blijft'. Advies van de Persraad, 1 maart 1979, *Nederlandse Staatscourant*, 29 maart 1979, nr. 63.

⁴ *De Kabel; Een analyse van de machtigingshouders, de exploitanten, de abonnees, de kosten en het zenderbereik van de centrale antenne-inrichtingen (cain) in Nederland; speciale uitgave van Media-Info, mei 1981.*

lokaal niveau geëxploiteerd. Ze kunnen klein van omvang zijn en heten dan gemeenschappelijke antenne-inrichting (gai) of een wat groter gebied bestrijken, de centrale antenne-inrichting (cai). In het bestek van dit rapport zijn vooral de wat grotere systemen van belang, de kabelnetten die een hele gemeente bestrijken (caien). Tot nu toe worden de kabelnetten vrijwel uitsluitend gebruikt als doorgeefmedium van ethersignalen, zowel voor radio als televisie, van binnen- en buitenlandse zenders. De kabel fungeert daardoor als vervanging van de individuele antenne. De 'kabel' is echter méér dan een distributiesysteem, hij kan ook als zelfstandig medium worden gebruikt: namelijk voor het overbrengen van programma's; dit is het distribueren van programma's die niet of niet gelijktijdig uit de ether zijn opgevangen, bijvoorbeeld het rechtstreeks op de kabel zetten van lokale radio- of televisieprogramma's. De meeste kabelnetten bevatten namelijk 'vrije' kanalen, kanalen die niet worden gebruikt om binnenlandse of buitenlandse zenders door te geven. Het overheidsbeleid met betrekking tot de kabelomroep is tot nu toe restrictief geweest. Vrijwel nergens in ons land is de kabel als zelfstandig medium tot ontplooiing gekomen. Toch zijn er vele mogelijkheden. Naast nieuwe diensten als teletekst en viewdata valt te denken aan abonnee-televisie, lokale omroep, een publiekskanaal voor zelfgemaakte programma's en ten slotte zou de kabel ingeschakeld kunnen worden voor programma's van de overheid en in de sociaal-culturele sector, zoals volwasseneneducatie en samenlevingsopbouw.

Dat het kabelnet bij de oorspronkelijke openbaarmaking als een zelfstandig medium fungeert zal uit het voorgaande duidelijk zijn. Het is zelfs mogelijk de kabel in zijn doorgeef functie als een afzonderlijk medium te beschouwen. De uitspraak van de Hoge Raad op 30 oktober 1981 dat de kabelexploitant afzonderlijk auteursrechtplichtig is, omdat de kabel, aldus de uitspraak, in Nederland geldt als een eigen 'organisme' vormt impliciet een erkenning of tenminste een ondersteuning van deze benaderingswijze⁵. In deze zin opgevat kan zowel de kabel als de satelliet tot de 'nieuwe' media gerekend worden: kabelomroep en satellietomroep. Beide voegen nieuwe mogelijkheden toe aan het bestaande communicatiesysteem. Radio en televisie hebben immers reeds geruime tijd, hoewel zij primair berusten op het gebruik van de ether (disseminatie), ook kabels als distributiekkanalen aangewend⁶. Het nieuwe van satellietomroep en kabelomroep schuilt dan ook in de nieuwe vormen van massacommunicatie die zij mogelijk maken.

Naast deze grootschalige tendens maakt de communicatietechniek ook kleinschalige vormen van massacommunicatie mogelijk. Qua publieksbereik zijn vooral de regionale en lokale omroep (radio en televisie via ether of kabel) van belang. Een diversificatie van het aanbod, die tegelijk een individueel gebruik daarvan mogelijk maakt biedt de zogenoemde abonnee-televisie. Deze heeft een grote kans in de toekomst een exploiteerbare markt te veroveren.

Er zijn overigens meer ontwikkelingen te signaleren, zoals enerzijds teletekst en viewdata die nu nog uitsluitend alfanumerieke tekst (letters, cijfers en leestekens) geven en anderzijds de videorecorder en de beeldplaat die op den duur tot een veel grotere markt van audiovisuele producties kunnen leiden. De eenheid van productie en distributie, die vooral door het karakter van ons omroepbestel bestaat, zal naar verwacht

⁵ De Hoge Raad baseerde zich bij zijn uitspraak op in onze wetgeving opgenomen bepalingen uit de in 1948 herziene Berner Conventie. Het blijkt, aldus de Hoge Raad, dat bij gelegenheid van die herziening het bereiken van een 'nieuw publiek' een te vaag criterium is bevonden om vast te stellen of van afzonderlijke openbaarmaking sprake is. Het desbetreffende criterium is daarom uit de ontwerp-verdragtekst geschrapt. In plaats daarvan is bepaald dat iedere gelijktijdige openbaarmaking van een etherprogramma de toestemming van de auteursgerechtigden behoeft, voor zover deze gelijktijdige openbaarmaking door een 'ander organisme' plaatsvindt dan welke de oorspronkelijke uitzending verzorgt (art. 12 lid 3 Auteurswet 1912).

⁶ Voor de Tweede Wereldoorlog werd de kabel bij de radio gebruikt als verlengstuk van de ether en bekend onder de naam radiodistributie; na de oorlog werd dat — in handen van de PTT — de draadomroep.

steeds verder doorbroken worden. Zelfstandige producenten van audiovisuele produkties zullen steeds meer gaan leveren aan de 'vrije' beeldplaat- en cassettemarkt en zo ontstaat een (nu al in opkomst zijnde) 'culturele industrie'.

1.2.2 *Economische ontwikkelingen*

In dit rapport worden, naast de technische ontwikkeling, nog twee gebieden onderscheiden die voor de media en het mediabeleid van belang zijn. Dat zijn enerzijds economische en anderzijds maatschappelijke of sociaal-culturele factoren, waaraan een zekere autonomie, dat wil zeggen een ontwikkeling los van de media en het mediabeleid, toegekend kan worden.

De technische ontwikkeling die het uitgangspunt van dit rapport vormt, kan ook vanuit haar economische invloed op de media benaderd worden. De mediasector draagt immers op directe wijze bij aan het nationaal inkomen en aan de werkgelegenheid, terwijl het eindproduct – de informatie of de informatievoorziening – ook in economisch opzicht een dienende functie in onze samenleving vervult. In onze geïndustrialiseerde maatschappij waarin een vergaande arbeidsdeling plaatsvindt, is nu eenmaal de informatievoorziening een onontbeerlijke schakel geworden voor het goed functioneren van de samenleving. Een intensivering van die informatievoorziening is onder meer door technische ontwikkelingen mogelijk geworden. Gezien het strategisch belang van een goede informatievoorziening en de uitstraling ervan op het gebied van de economische bedrijvigheid, kan gesproken worden van een sector die een speerpuntfunctie bij de herstructurering van de Nederlandse productiecapaciteit kan vervullen. Hierbij spelen de zoëven genoemde mogelijkheden op 'cultureel-industrieel' gebied een belangrijke rol.

Naast de aanbodkant wordt ook de vraagzijde in beschouwing genomen. De afzetmogelijkheden van de diensten van de nieuwe media worden in sterke mate beheerst door de voorkeuren van de consument. Deze voorkeuren worden bepaald door cultuur-psychologische, technologische en economische factoren. De vraagontwikkeling heeft twee duidelijke grenzen: de tijdsbesteding en de inkomensbesteding. Ten aanzien van de tijdsbesteding valt te concluderen dat er een voortgaande verschuiving plaatsvindt van grafische naar audiovisuele informatie. De ontwikkeling van het gezinsbudget is een tweede factor die voor de afzetmogelijkheden van de mediasector bepalend is. Voor de komende jaren valt niet te verwachten dat de reële bestedingsmogelijkheden van de gezinshuishoudingen veel zullen toenemen. Een structurele aanpassing van de Nederlandse economie vraagt om ruimte voor investeringen die ten koste zullen gaan van de particuliere consumptie. De beperkte koopkracht van de consument zal de snelheid waarmee verschillende nieuwe media hun intrede zullen doen bepalen. Zelfs indien men zou veronderstellen dat de voorkeur van de consument de mediaconsumptie sneller doet groeien dan het beschikbare gezinsbudget, dan blijft het de vraag of de markt het nieuwe elektronische media-aanbod kan opnemen. In feite betekent dit dat de penetratie van nieuwe elektronische media zich over een langere periode zal kunnen uitstrekken of dat bepaalde onderdelen (satellietomroep, beeldplaat) voorlopig niet aan bod zullen komen.

1.2.3 *Sociaal-culturele ontwikkelingen*

Er bestaat een tweezijdige relatie tussen media en samenleving. De media oefenen invloed uit te midden van een veelheid van invloeden en zijn zelf ook aan invloeden uit de samenleving onderhevig. Deze tweezijdige relatie geeft voedsel aan de verwachting dat ons mediabestel wijzigingen zal ondergaan en dat ook op sociaal en cultureel terrein onze samenleving zal veranderen. Enerzijds ontstaan perspectieven van een

meer gespreid en pluriform media-aanbod en grotere keuzevrijheid voor het individu, anderzijds kan dat aanbod leiden tot een vergaande commercialisering en vervlakking van de informatievoorziening. Aanvankelijk werd in kringen van de overheid, door massacommunicatie-deskundigen en politici nog gevreesd voor een overvloed aan informatie en amusement met velerlei daaraan toegeschreven negatieve gevolgen voor individu en samenleving⁷. Deze zorg is wellicht niet ongegrond als het erom gaat in die overvloed voor de verscheidenheid en onafhankelijkheid van het aanbod te waken. Daarbij moet het ook tot de taak van de overheid gerekend worden acht te slaan op het culturele peil van de massamedia.

In het algemeen kan de invloed van deze verschijnselen maar in zeer beperkte mate worden getraceerd. Bij de effecten die de massamedia op de samenleving hebben zijn diverse aspecten in het geding: de cultuur (culturele vervlakking, manipulatie, geweld), de maatschappelijke organisatie, het niveau van kennis en informatie en het kijk-, luister- en leesgedrag van mensen. Een belangrijke constatering is dat de media gewoonlijk eerder bijdragen tot een versterking van bestaande verhoudingen en ontwikkelingen dan aan verandering daarvan. Wetenschappelijke onderzoeksresultaten hebben tot nu toe alleen maar aangetoond dat er sprake kan zijn van mogelijke korte termijn effecten. Over de sociaal-culturele invloed van de massamedia op langere termijn is echter nog weinig of niets bekend.

1.3 Opbouw van het advies

De uitgangspunten die in het voorgaande werden genoemd, worden in hoofdstuk 2 van dit rapport verder uitgewerkt en vormen met een aantal waarden die de Raad aan de doelstellingen van het massamediabeleid verbindt, het referentiekader van dit rapport. Die waarden hebben zowel betrekking op de functies van de media als op de inrichting van het mediabestel.

Hoofdstuk 3 geeft een karakteristiek van het beleid ten aanzien van de massamedia door in grote lijnen de ontwikkeling van het mediabeleid te volgen en de belangrijkste knelpunten bloot te leggen, zowel bestaande als die welke zich in verband met de nieuwe communicatietechnieken aandienen. Dit inzicht is noodzakelijk voor een juiste beoordeling van de invloed van technische ontwikkelingen op het huidige functioneren, de institutionele vormgeving en het overheidsbeleid ten aanzien van omroep en pers.

In hoofdstuk 4 wordt een overzicht gegeven van de technische ontwikkelingen op het terrein van de massamedia.

In hoofdstuk 5 worden enige knelpunten in de regelgeving besproken. Hierbij gaat het om aanpassingen en aanvullingen in de institutionele vormgeving ten aanzien van de omroep.

In hoofdstuk 6 wordt aandacht geschonken aan de economische factoren die voor de media-ontwikkeling en het mediabeleid van belang zijn, zoals de consumptieve bestedingen, de reclamebestedingen, de 'cultureel-industriële' tendens tot verbreding van het productiepakket bij uitgeversmaatschappijen (nieuwe diensten), de behoefte aan investeringsmiddelen en de concentratietendens bij de pers. Deze ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op bijvoorbeeld de financiering van de omroep, de diversiteit van de pers, de redactionele zelfstandigheid en onafhankelijkheid van kranten en tijdschriften. Daarnaast wordt afzonderlijk aandacht besteed aan het aspect van de werkgelegenheid.

Ook maatschappelijke factoren komt autonomie toe in de zin dat er ontwikkelingen zijn die zich relatief onafhankelijk van technische en economische omstandigheden gedragen, zoals bijvoorbeeld een mogelijke verscherping van maatschappelijke tegenstellingen (vrouwenemanci-

⁷ Ministerie van CRM, op. cit., blz. 17-18.

Zie recentelijk nog het rapport van een commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Massa- of massacommunicatie?*, 's-Gravenhage, 1981, blz. 13-17.

patie, minderheidsgroepen in onze samenleving, verscherping van arbeidsverhoudingen), toename van de vrije tijd of verdergaande deconfessionalisering. In relatie tot de massamedia kunnen zulke ontwikkelingen van invloed zijn op het voortbestaan van geprofileerde omroeporganisaties en op de programmering op radio en televisie. Maatschappelijke ontwikkelingen, alsmede de culturele betekenis van de massamedia worden in hoofdstuk 7 besproken.

Ten slotte mondt dit rapport in hoofdstuk 8 uit in de presentatie van een aantal samenhangende conclusies ter beantwoording van de vragen die de regering de Raad heeft voorgelegd.

Zoals gebruikelijk heeft de Raad in een vroeg stadium van de ontwikkeling van het project een aantal opdrachten voor verdere studie en onderzoek gegeven aan hiertoe gespecialiseerde personen en instituten⁸. Dit geschiedde in de eerste plaats met de bedoeling de Raad de beschikking te geven over de jongste gegevens en inzichten op het terrein van de massamedia en de massacommunicatie. Voorts beoogt de Raad de lezer van dit rapport in staat te stellen zelf diepergaand van bepaalde onderwerpen kennis te nemen dan mogelijk wordt gemaakt door een Rapport aan de Regering. Daarom heeft de Raad besloten een vijftiental studies te publiceren als zelfstandige delen in een aparte serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'. De Raad meent door het beschikbaar stellen van deze voor Nederland unieke serie, te handelen conform zijn wettelijke opdracht tot het verschaffen van wetenschappelijk gefundeerde informatie over ontwikkelingen op langere termijn en zich ook aldus te kwijten van zijn taak een bijdrage te leveren aan de beleidsvorming. Publikatie of beschikbaarstelling van studies behoeft overigens niet te betekenen dat de Raad het eens is met al datgene wat hierin wordt gesteld. Zoals steeds in de serie Voorstudies en achtergronden het geval is, acht de Raad zich verantwoordelijk voor de publikatie, maar berust de verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten bij de auteurs.

⁸ Zie bijlage 2 aan het einde van dit rapport voor een overzicht van de tot dusver verschenen delen in de reeks Voorstudies en achtergronden mediabeleid.

2. UITGANGSPUNTEN TEN AANZIEN VAN DE MASSAMEDIA

2.1 Inleiding

De term 'mediabeleid' wordt in verschillende betekenissen gebruikt. Soms bedoelt men er het geheel van het overheidsbeleid mee dat betrekking heeft op de massamedia. Ook wordt de term 'mediabeleid' gereserveerd voor dat gedeelte van het beleid dat teruggaat op drie begrippen die veelal in één adem worden genoemd: democratie, uitingsvrijheid en pluriformiteit. Uit de context zal veelal blijken wat wordt bedoeld. In dit hoofdstuk wordt van 'mediabeleid' gesproken in laatstgenoemde, engere betekenis. Men zou ook van 'de kern van het mediabeleid' kunnen spreken. Hierbij is 'democratie' bewust voorop gezet, als de centrale waarde, die mede betekenis geeft aan de vrijheid van meningsuiting en -vorming en de hiermee verbonden pluriformiteit.

De achterliggende gedachtengang is dat tot het wezen van de democratie behoort dat deze ruimte schept voor meer uitingen dan die van slechts één individu, groep of partij; immers, in een volwassen democratie wordt hoge waarde toegekend aan het feit dat afwijkende meningen kunnen worden geuit en gehoord. Dit hangt samen met het besef dat democratie in essentie is gebouwd op scepsis jegens het aanhoudend gelijk van één partij. Kennis en inzicht worden stapsgewijze verworven, waartoe de botsing der meningen bijdraagt. In een zich steeds veranderende samenleving behoren de veranderingen ook in instituties tot uitdrukking te (kunnen) komen en dienen minderheden de kans te hebben zich tot meerderheid te ontwikkelen. Tot dit alles draagt de maatschappelijke discussie bij, die echter slechts volwaardig kan zijn als relevante feiten en gebeurtenissen voldoende bekend zijn en de achtergronden degelijk worden belicht en verklaard.

De Raad wil weliswaar de uitingsvrijheid niet uitsluitend koppelen aan de democratie — het gaat hier om een politiek grondrecht zoals het kiesrecht, het recht van vereniging en vergadering en de vrijheid van onderwijs, waarbij ook individuele ontplooiingsmogelijkheden in het geding zijn — maar hij legt wel het accent op de onmisbare functie die een vrije discussie en een vrije informatiestroom in een democratische samenleving vervullen. Dit is ook aantrekkelijk omdat hieraan maatstaven zijn te ontleen indien de overheid een actief beleid wil voeren ten aanzien van de uitingsvrijheid. Door de onderlinge samenhang van democratie, uitingsvrijheid en pluriformiteit aldus te situeren sluit de Raad zich aan bij de zogenoemde democratisch-functionele benadering van grondrechten: deze zijn niet alleen van belang voor de ontplooiing van het individu, maar vooral ook voor het functioneren van de democratie. Dit is een door veel auteurs gedeelde opvatting; zo wordt bijvoorbeeld in de Kabelnotitie de uitingsvrijheid grondvoorwaarde genoemd voor de democratische samenleving¹. Wel wil de Raad hier alvast duidelijk maken dat in deze opvatting weliswaar een overheidsbeleid, gericht op het in stand houden van instrumenten van de uitingsvrijheid, zich vooral zal richten op het democratisch functioneren van ons staatsbestel, maar dat dit niet mag leiden tot een toetsing op democratisch gehalte van afzonderlijke media. Immers, dan zou de vrijheid slachtoffer worden van de democratie². De koppeling van functie aan gebruik (van de vrijheid van meningsuiting) is niet op te vatten als functie ten dienste van bepaald

¹ Ministerie van CRM, *Notitie Doorgifte van buitenlandse omroepprogramma's via Nederlandse kabelnetten*; Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 494, nr.2, blz.4.

² Vgl. P.J. Boukema, 'Recente vraagstukken betreffende de vrijheid van meningsuiting'; *Civis Mundi*, 1975, blz. 182.

gebruik. Anders gezegd: vrijheid van meningsuiting is geen functie van een democratie maar een voorwaarde voor democratie. Indien de overheid een actief beleid wil voeren om de uitingsvrijheid te bevorderen, kan aan het grondrecht zelf slechts een prioriteit worden ontleend ten bate van uitingen die politiek-maatschappelijke onderwerpen betreffen. Voorrang op grond van democratisch gehalte of op grond van een functie ter verwerkelijking van bepaalde doelstellingen, die op een zeker moment in een democratie als belangrijk worden ervaren, kan niet op het grondrecht worden gebaseerd.

De nadruk op politiek-maatschappelijke relevantie mag niet leiden tot de stelling dat de overheid dus geen taak zou hebben waar het gaat om meningsuitingen van andere aard. Ook deze vallen immers onder hetzelfde vrijheidsrecht en kunnen dus aanspraak maken op eenzelfde bescherming. Naast het mediabeleid in de hierboven gedefinieerde zin voert de overheid voorts ook beleid ten aanzien van de massamedia dat niet teruggaat op het grondrecht, namelijk beleid gericht op het in stand houden en bevorderen van culturele waarden. Hierbij is het oog te houden op het inhoudelijke onderscheid tussen informatieve, educatieve en expressieve functies van de media (enerzijds nieuws, beschouwingen en opinie, anderzijds educatie en voordracht/verhalen, drama/theater, muziek). Juist bij de omroep liggen naast de informatieve functie veel werkzaamheden op het terrein der expressieve functie, hetgeen inhoudt dat belangrijke cultuurpolitieke doelstellingen in het geding kunnen zijn.

De Raad onderschrijft het belang van deze cultuurpolitieke doelstellingen. Het gaat hierbij om het ontwikkelen en in stand houden van culturele waarden, het toegankelijk maken van culturele objecten en manifestaties, en het bevorderen van mogelijkheden voor de bevolking om in culturele waarden te participeren³. Bij cultuurpolitiek gaat het ook om stimuleren van het Nederlandse cultuurproduct en van kwalitatief hoogwaardige uitingen.

De vraag kan aan de orde komen naar het primaat van mediabeleid ten opzichte van cultuurbeleid. Hierbij is te bedenken dat de overheid, omdat het gaat om een grondrecht, minder vrijheidsgraden heeft bij het mediabeleid — met name ten aanzien van de zorg voor een pluriform mediabestand — dan bij het cultuurbeleid. In de praktijk van het beleid zal deze — op zich zelf, juist gezien het grondrechtelijk karakter, onbetwistbare — constatering niet altijd rechtstreeks tot een oplossing leiden. Hier gaat het er echter om vast te stellen dat de eventuele overheidsbemoeienis met de pers, maar vooral met de omroep, niet is uitgeput met de doelstellingen van mediabeleid en dat mediabeleid en cultuurbeleid ieder hun eigen legitimatie en effecten hebben.

Waar uitingsvrijheid en pluriformiteit als kernbegrippen steeds terugkeren in het mediabeleid, zou men wellicht een grote mate van overeenstemming verwachten over hun betekenis in het algemeen en voor de hoofdlijnen van het overheidsbeleid in het bijzonder. Dit is echter niet zo. Zowel met betrekking tot de grenzen aan overheidsingrijpen, als ten aanzien van de vraag hoever een actief overheidsbeleid moet gaan, lopen de meningen uiteen. Derhalve wordt hieronder nader ingegaan op deze kernbegrippen, waarbij — in overeenstemming met de Nederlandse situatie — pers en omroep afzonderlijk zullen worden behandeld.

2.2 Uitingenvrijheid — de afweerfunctie

Historisch gezien heeft het grondrecht van de uitingsvrijheid zich ontwikkeld uit het afweerrecht tegen bemoeienis van de staat. Dit is het censuurverbod, zoals het sinds 1848 ongewijzigd is neergelegd in artikel 7 van de Grondwet: niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet.

³ Ministerie van CRM, *Nota Kunst en kunstbeleid*; Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 981, blz. 13.

Hierbij valt op dat de Grondwet de relatie tussen overheid en uitingsvrijheid negatief formuleert: de overheid mag meningsuitingen niet binden aan voorafgaand verlot en optreden achteraf mag alleen voor zover een wet hiertoe machtigt. Ook na de Grondwetsherziening van 1982 formuleert artikel 7, eerste lid, de drukpersvrijheid met dezelfde woorden als in 1848. Dit betekent echter niet dat de afweerfunctie van het grondrecht sindsdien geen versterking heeft ondergaan. Voor zover van belang voor het overheidsbeleid wordt deze versterking hier puntsgewijs weergegeven⁴.

- a. Andere uitingsmiddelen dan alleen drukpersprodukten worden beschermd. Volgens de Hoge Raad vallen onder het artikel ook 'met de drukpers op één lijn te stellen vermenigvuldigingstechnieken' en 'middelen van bekendmaking die in het maatschappelijk verkeer dezelfde functie vervullen'⁵. Het nieuwe artikel 1.7 vermeldt radio, televisie en ook andere vormen van meningsuiting (tweede en derde lid) en verbiedt voorafgaand toezicht op de inhoud van uitingen.
- b. Andere uitingen dan 'gedachten of gevoelens' worden beschermd. Ook de weergave van feiten kan onder de bescherming vallen, zo heeft de regering — niet weersproken — gesteld tijdens de parlementaire behandeling van het nieuwe artikel 1.7⁶.
- c. Andere fasen in het communicatieproces worden beschermd. Op grond van de gedachte dat beperkingen van de verspreiding eveneens in strijd kunnen zijn met het verbod van voorafgaand verlot, is door de jurisprudentie uitgemaakt dat 'zelfstandige verspreidingsmiddelen' (exploitatie van een boekwinkel, venten) niet volledig aan een vergunning gekoppeld of geheel verboden mogen worden. Ook ten aanzien van vermenigvuldiging door de drukpers moet de dienende taak ten bate van het openbaringsrecht onverlet blijven.
- d. De mogelijkheid tot repressief optreden is verduidelijkt. Blijkens de toelichting op het nieuwe artikel 1.7 mag het 'openbaren' slechts bij formele wet strafbaar worden gesteld en moet dan steeds beroep openstaan op de onafhankelijke rechter. Voor beperkingen in andere fasen in het communicatieproces (verspreiden) is een wet in materiële zin voldoende, aldus de bestaande jurisprudentie.

Het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (art. 10) en het internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke vrijheden (art. 19) geven een principiële uitbreiding van de uitingsvrijheid. Zij leggen de uitingsvrijheid via alle media vast, een verruiming die tot de inwerking-treding van het nieuwe artikel 1.7 van de Grondwet van betekenis is. Voorts vermelden zij ook andere fasen in het communicatieproces dan het 'openbaren', zoals doorgeven en ontvangen. Met name de vrijheid om informatie te ontvangen is een wezenlijke aanvulling op artikel 7 van de Grondwet en zal dat ook ten opzichte van artikel 1.7 zijn. Ten slotte geven de verdragen een aanvulling op de Grondwet doordat zij de formele en materiële eisen (zoals 'nodig zijn in een democratische samenleving...' in art. 10 EV) vermelden waaraan beperkingen van de uitingsvrijheid moeten voldoen. Nederland is partner in beide verdragen en daar de genoemde bepalingen directe werking toekomt, kunnen maatregelen van de Nederlandse overheid, inclusief wetten in formele zin, aan deze eisen worden getoetst.

2.3 Uitingenvrijheid — de zorgfunctie

In wezen is de doelstelling van de uitingsvrijheid als afweerrecht tegen de overheid een vrije discussie met botsende meningen mogelijk te

⁴ J.M. de Meij, *Overheid en uitingsvrijheid*; serie 'Vorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M1, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, hoofdstuk 2. Van deze voorstudie is in dit hoofdstuk veel gebruik gemaakt.

⁵ HR 25 januari 1967, *N.J.*, nr. 270.

⁶ Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 13 872, nr. 7, blz. 26.

maken⁷. In overeenstemming hiermee heeft zich gaandeweg het tweede facet van de overheidsbemoeienis met de uitingsvrijheid ontwikkeld, namelijk de mogelijkheid om actief de drukpersvrijheid in stand te houden en te bevorderen.

Dit past bij de algemene uitbreiding van de overheidstaak, de opkomst van de verzorgingsstaat en de uitbouw van de democratie, zoals deze na de Tweede Wereldoorlog gestalte hebben gekregen. In de eerste plaats is in dit verband van belang de opkomst van de sociale grondrechten en van de gedachte dat er tussen deze nieuwe categorie en de klassieke vrijheidsrechten een samenhang bestaat. In Nederland is deze opvatting het eerst theoretisch verdedigd door Van der Hoeven: tussen beide groepen rechten bestaat in zoverre geen principieel verschil, dat beide strekken tot waarborging van de autonomie van het individu en van vrij gevormde groepen van personen⁸. In de nieuwe Grondwet zijn, in lijn met deze opvatting, klassieke en sociale grondrechten in één hoofdstuk opgenomen. Wel is de ontwikkeling niet zo ver doorgezet dat nu ook de zorgfunctie als overheidstaak is opgenomen in artikel 1.7. In de Memorie van Antwoord werd de vraag of een opdracht aan de wetgever kon worden opgenomen om regels te stellen ten einde de pluriformiteit van informatieverstrekking te waarborgen en monopolievorming te voorkomen, ontkenkend beantwoord. De motivering 'dat deze materie nog niet in die mate is uitgekristalliseerd, dat thans reeds, mede gelet op de voor grondwetswijziging vereiste gekwalificeerde meerderheid, een grondwetsbepaling zou moeten worden voorgesteld' wijst echter meer op praktische dan op principiële bezwaren⁹.

De opvatting dat de overheid ook bij de vrijheidsrechten, inclusief de uitingsvrijheid, actief kan optreden ter bescherming en verwerkelijking van deze rechten, is in de literatuur van de laatste 15 jaar en ook in recente regeringsstukken gemeengoed geworden. Reeds de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet merkt op dat 'het inzicht is gegroeid dat de overheid op verschillende terreinen voorwaarden dient te scheppen op grond waarvan de mens zich in zijn individualiteit kan ontplooiën'¹⁰. Recentere voorbeelden bieden de Nota inzake het massamedia-beleid¹¹ en het Antwoord van de regering bij de behandeling in de Tweede Kamer van de Nota Overheidsbeleid op het terrein van de informatie¹², waarbij de zorgfunctie voor feitelijke verwezenlijking van zowel de vrijheid informatie te verspreiden als informatie te ontvangen, werd beklemtoond.

Ook als men niet ter verdediging van deze zorgfunctie de overeenkomsten met de sociale grondrechten wil benadrukken, of de stelling betrekken dat het grondrecht zelf is uitgebreid, kan de uitbreiding van de afweersfunctie van het vrijheidsrecht met de zorgfunctie ter realisering ervan zeer wel worden gemotiveerd met de gelijkheidsgedachte die, aldus Burkens, van oudsher in de grondrechten besloten ligt¹³.

2.4 Institutionele benadering en recht op informatie

In verband met het vorenstaande zijn nog twee ontwikkelingen van belang die de laatste decennia vallen waar te nemen, zowel in grondrechtentheorieën als in jurisprudentie en beleidsuitspraken. Men kan deze ontwikkeling kwalificeren als aspecten van de verschuiving van het

⁷ J.M. de Meij, op.cit., blz. 107.

⁸ J. van der Hoeven, *De plaats van de Grondwet in het constitutionele recht*; Zwolle, Tjeenk Willink, 1958, blz. 170 e.v..

⁹ Ministerie voor Wetenschapsbeleid, *Nota Overheidsbeleid op het terrein van de informatie; een probleemstellende verkenning*; Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 406, nr. 4, blz. 7.

¹⁰ Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, *Tweede rapport*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1969, blz. 29-30.

¹¹ Ministerie van CRM, *Nota over het massamedia-beleid*; Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 353, nr. 2, blz. 12.

¹² Ministerie voor Wetenschapsbeleid, op. cit., blz. 7.

¹³ M.C.B. Burkens, *Beperking van grondrechten*; Deventer, Kluwer, 1971, blz. 168 e.v..

zwaartepunt van de belangstelling van uitsluitend de individuele zender/schrijver naar andere onderdelen van het communicatieproces. Zo'n verschuiving heeft zich in de eerste plaats gemanifesteerd in het kader van de reeds vermelde democratisch-functionele benadering van grondrechten. Daarnaast is van betekenis de zogenaamde institutionele benadering van grondrechten, die in het bijzonder in Duitsland is ontwikkeld. Deze komt erop neer dat het bestaan van instituten, zoals de pers en de omroep die bij de uitoefening van de grondrechten een belangrijke rol spelen, voor de overheid extra plichten met zich meebrengt, zowel tot onthouding als ter bevordering van het vermogen van deze instituten om overeenkomstig hun doelstellingen te functioneren¹⁴. Ook in Nederland is door overheid en schrijvers betoogd dat in de drukpersvrijheid institutionele vrijheidselementen liggen besloten, al worden de consequenties hiervan veelal iets terughoudender weergegeven dan in de Duitse literatuur: 'De overheid moet *niet alleen* de individuele uitingsvrijheid ontzien en bevorderen, maar ook die van instituten als het perswezen en de omroep'¹⁵.

Een derde tendentie die hier van belang is, is die van de vrijheid van ontvangst, welke in de richting gaat van een recht op informatie, dat zou toekomen aan het publiek. Dit sluit aan bij de eerder genoemde democratisch-functionele benadering: het gaat om de gedachte dat de mens als staatsburger niet naar behoren kan functioneren zonder goede voorlichting. In de Nederlandse Grondwet ontbreekt de ontvangstvrijheid, ook als afweerrecht tegen de overheid; in de Europese Conventie voor de rechten van de mens en het internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke vrijheden komt zij wel voor. In het kader van de Verenigde Naties en de Unesco zijn al langer ontwikkelingen in deze zin te bespeuren; zo bepaalt bijvoorbeeld de ontwerpconventie over Freedom of Information (1958) in artikel 1 eerste lid: 'Each contracting State undertakes to respect and protect the right of any person to have at his disposal diverse sources of information'¹⁶. Met betrekking tot de Europese Conventie kan het Sunday Times-arrest worden genoemd, waarin werd overwogen: 'Article 10 guarantees not only the freedom of the press to inform the public, but also the right of the public to be properly informed'¹⁷. Al beoogden de opstellers van het verdrag destijds slechts onthouding door de overheid te bevorderen, de ontwikkeling in de gedachtenvorming is wel duidelijk¹⁸.

2.5 Pluriformiteit

Naast democratie en uitingsvrijheid is hierboven pluriformiteit genoemd als uitgangspunt bij het mediabeleid. Op het eerste gezicht zou men zeggen dat pluriformiteit voortvloeit uit een goed functionerende uitingsvrijheid; toch dient over dit uit de perswereld afkomstige begrip iets naders te worden gezegd. Het woord wordt namelijk in verschillende betekenissen gebruikt, zowel betrekking hebbend op een verscheidenheid van aanbieders van informatie als op een verscheidenheid van aanbod. Beide worden op uiteenlopende wijze benaderd — zo kan bij het aanbod de nadruk gelegd worden op ofwel verscheidenheid in standpunten of op het bieden van verschillende soorten informatie (politiek, cultuur, amusement) of op de vorm waarin of het tijdstip waarop het gebodene wordt gepresenteerd en toegankelijk is. Voor zover de Raad in dit rapport uitgaat van de betekenis van de media voor het functioneren van de democratie, zal ook het pluriformiteitsbegrip in dit kader aan de orde komen. Het ligt immers voor de hand om de lijn van democratisch

¹⁴ J.M. de Meij, op. cit., blz. 98-99.

¹⁵ Aldus samengevat bij J.M. de Meij, op. cit. blz. 110.

¹⁶ Ibid., blz. 97.

¹⁷ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 26 april 1979, *N.J.*, 1980, nr. 146, par. 66.

¹⁸ Uiteraard vindt ook een 'recht' op informatie zijn grens in wetgeving ten aanzien van openbaarheid, privacy, auteursrecht, en dergelijke.

functioneren via uitingstvrijheid door te trekken naar pluriformiteit, die dan een uitwerking is van de bij de uitingstvrijheid gestelde overheidstaak om te zorgen dat er een gevarieerd informatie-aanbod beschikbaar is, of althans kan zijn. De in paragraaf 4 gesignaleerde ontwikkeling in de richting van een recht op informatie krijgt aldus concreetisering in een 'recht' op een pluriform media-aanbod. Het gaat in het onderstaande dus niet om pluriformiteit als zelfstandige norm, maar om pluriformiteit als uitdrukking van maatschappelijke verscheidenheid. Oordelen over pluriformiteit kunnen zich dus niet beperken tot het media-aanbod zelf, maar zullen steeds mede in overweging moeten nemen in hoeverre het aanbod of de aanbieders overeenkomen met de verscheidenheid van de maatschappij.

Nu is hiermede nog weinig concrete invulling aan het begrip gegeven. Immers, als men ervan uitgaat dat 'afzenders' diverse boodschappen willen versturen en dat 'ontvangers' een eigen behoefte hebben aan diversiteit, dan zullen beide niet per se exact overeenkomen. Voor een meer principiële beschouwing zal het pluriformiteitsbegrip moeten worden gerelativeerd tot een in het maatschappelijk verkeer hanteerbare norm. Het blijkt dan echter niet mogelijk een algemeen geldende formule op te stellen, die een eenduidige relatie legt tussen maatschappelijke pluriformiteit en media-pluriformiteit¹⁹. Dit is wel voorwerp geweest van onderzoek, waarbij is gepoogd feitelijke gegevens op twee terreinen (media en maatschappij) met elkaar in verband te brengen; er sluipt onvermijdelijk een normatief element binnen wanneer het erom gaat in hoeverre de media-pluriformiteit met de maatschappelijke verscheidenheid moet overeenkomen.

Bij zodanig onderzoek wordt veelal gezien in hoeverre een medium of een bepaalde groep media standpunten verkondigen en/of meningen weergeven die afwijken van het politieke midden; vervolgens wordt een vergelijking gemaakt met de politieke voorkeuren in de bevolking en worden conclusies getrokken over de mate van media-pluriformiteit en de mate waarin deze met de maatschappelijke pluriformiteit overeenstemt²⁰. Veelal wordt de aandacht gericht op een inhoudelijke verscheidenheid, binnen een bepaalde categorie media (bijv. de landelijke dagbladen), ook wel binnen de verschillende individuele media in zo'n groep. Verschijningsvorm of frequentie, wijze van presentatie enzovoort krijgen nauwelijks aandacht. Bij de beperking tot één medium wordt ervan uitgegaan dat de media (in de zin van dagbladpers, televisie enz.) ieder een eigen rol ten behoeve van de informatievoorziening vervullen en dat pluriformiteit dus in elke categorie aanwezig behoort te zijn²¹. Doordat elk medium zijn specifieke hoedanigheden heeft en zijn hiermee samenhangende sterke en zwakke punten, kunnen media namelijk slechts in beperkte mate functies overnemen van elkaar. De Raad acht dit een belangrijk punt van overweging voor het overheidsbeleid. Hierop wordt teruggekomen in paragraaf 7.

Zonder af te doen aan het belang van pluriformiteitsonderzoek, dat immers nuttige informatie kan opleveren over de stand van zaken bij de media en aldus aanwijzingen kan geven ten behoeve van het overheidsbeleid, blijkt toch wel dat over pluriformiteit, als verfijning van de doelstelling bevordering van de uitingstvrijheid in het kader van de democratie, uiteindelijk slechts normatief stelling kan worden genomen. De Raad zou van een uit democratisch oogpunt bevredigende pluriformiteit willen spreken indien relevante politiek-maatschappelijke stromingen in het media-aanbod vertegenwoordigd kunnen zijn. Hierbij wordt aangeknoopt bij een Nederlandse beleidstraditie die wil dat waar geestelijke

¹⁹ Ministerie van CRM, *Nota over het massamediebeleid*; op. cit., blz. 13.

²⁰ Zie bijv. D. McQuail, J.J. van Cuijlenburg, *Media en pluriformiteit in Nederland; Een beoordeling van de stand van zaken*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M8, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

²¹ *Eindrapport van de Commissie Bedrijfsfonds voor de Pers*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1972, bijlage 1.

vrijheden in het geding zijn de overheid zich toelegt op voorwaardenscheppend beleid en zo nodig initiatieven honoreert die uit de samenleving komen. De zorgfunctie zal in dit licht worden gezien.

De relevantie van een stroming is niet exact te bepalen. Deze zal zich bij voorkeur via een objectief criterium, zoals een bepaalde 'aanhang' van een medium, moeten manifesteren, maar hoe en hoe genuanceerd de overheid getalscriteria wil toepassen is een zaak voor het concrete beleid.

De Raad wijst er overigens op dat er vanuit het grondrecht gezien geen reden is per se de bestaande media-pluriformiteit als maatstaf te nemen. Ten eerste is het nog maar de vraag of de bestaande situatie uit pluriformiteitsoogpunt zo ideaal is, ten tweede zullen relevante politieke stromingen niet steeds dezelfde zijn — in een levende democratie verdwijnen er en komen er nieuwe bij. Als de zorgfunctie van de overheid zich te zeer zou richten op behoud van het bestaande, zou verstarring worden bevorderd. Nieuwe media zouden op deze wijze voor additionele drempels komen te staan, doordat sommige bestaande media langer in leven zouden worden gehouden dan op grond van de uitsingsvrijheid geboden kan zijn.

Gezien de eerder genoemde betekenis van cultuurpolitieke doeleinden in het beleid ten aanzien van de massamedia, is overigens duidelijk dat het pluriformiteitsbegrip ook buiten het mediabeleid in engere zin — dat teruggaat op het grondrecht van de uitsingsvrijheid — aan de orde kan zijn. In het cultuurbeleid is met name van belang dat de diversiteit aan culturele stromingen op adequate wijze tot uitdrukking komt. Vooral in het beleid ten aanzien van de omroep ligt hier een belangrijke overweging, waardoor bijvoorbeeld de vraag wat nu een bevredigend programma-aanbod is, niet slechts vanuit mediapolitieke gezichtspunten kan worden beantwoord.

2.6 De omroep

Terwijl ten aanzien van de pers het overheidsbeleid toch vooral werd gekenmerkt door onthouding — de zorgfunctie is, zoals gezegd, nog in ontwikkeling — is ten aanzien van de omroep de overheidsbemoediging steeds intensief geweest. Een beschrijving van de ontwikkeling van het omroepbestel wordt in hoofdstuk 3 gegeven. Aangezien deze in feite neerkomt op een weergave in hoofdlijnen van het omroepbeleid, beperken wij ons hier tot de uitgangspunten voor het massamediabeleid voor zover deze afwijken van hetgeen geldt voor de pers.

Het grote verschil is dat bij de pers in beginsel vrije toegang tot het medium bestaat, terwijl bij de omroep de toegang tot dusver is beperkt. Van oudsher is in de omroep sprake geweest van een vergunningstelsel, een verdeling van zendtijd op publiekrechtelijke basis die haar voornaamste rechtvaardiging vond in de schaarste aan etherfrequenties. Deze schaarste heeft overigens ook in alle andere landen waar vergelijkbare opvattingen over de uitsingsvrijheid bestaan, tot zo'n toegangsregeling geleid. Hiervoor hebben gaandeweg andere beweegredenen meer gewicht gekregen — zoals financieel-economische overwegingen, de indringendheid van het medium, de bijzondere betekenis ervan voor het overbrengen van cultuur, kennis of amusement. Deze overwegingen werken door in de inrichting van de vergunningstelsels en in de eisen die aan concessionarissen worden gesteld.

Een reden voor overheidsbemoediging met de omroep ligt voorts in de onmogelijkheid de kijkers en luisteraars zelf te laten bepalen aan welke delen van het aanbod zij hun kijk- en luistergeld wensen te besteden. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft het systeem ingang gevonden waarbij de overheid het overgrote deel van de middelen kanaliseert die nodig zijn voor het maken van programma's. Dat dit geld niet uit de algemene middelen afkomstig is, maar (thans) wordt verkregen door omroepbijdragen van het publiek en van etherreclame, doet niet af aan

het feit dat de zendgemachtigden afhankelijk zijn van financiën die zij via de overheid krijgen²².

De overheid is ook betrokken bij de regeling in het omroepbestel van de beide aspecten van de uitingsvrijheid — de afweer- en de zorgfunctie — en de hieraan gekoppelde pluriformiteit.

De kern van het *afweerrecht*, het censuurverbod, is voor de omroep pas bij de algehele herziening van 1982 grondwettelijk geregeld, in artikel 1.7 tweede lid. Hierbij wordt aan de wetgever opgedragen regels te stellen omtrent radio en televisie — hij heeft hieraan door de Omroepwet al voldaan — en wordt voorts bepaald dat op de inhoud van de uitzendingen geen voorafgaand toezicht wordt uitgeoefend. Door inwerkingtreding van de wet van 1 september 1978 (Stb. 665) is voorts artikel 10 tweede lid van de Omroepwet geschrapt, volgens welke de uitzendingen niets mogen bevatten dat gevaar oplevert voor de veiligheid van de Staat, de openbare orde of de goede zeden. Hiermee is het repressieve toezicht voorbehouden aan de rechter. In formele zin bestaat aldus geen verschil meer tussen omroep en pers. Voor beide gelden ten aanzien van de inhoud uitsluitend de desbetreffende bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht en het Burgerlijk Wetboek, over de toepassing waarvan alleen de rechter oordeelt. Wel biedt de Omroepwet krachtens artikel 61 de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk de mogelijkheid, jegens de instellingen die zendtijd hebben gekregen tuchtmaatregelen te nemen bij overtreding van de Omroepwet en van de uitvoeringsvoorschriften, bijvoorbeeld op het punt van het volledig programmavoorschrift, doch dit is wezenlijk een andere zaak dan repressief toezicht op de feitelijke inhoud van programma's.

Een vergunningenstelsel blijft bij de omroep mogelijk, mits dit geen aansluiting zoekt bij de inhoud van de te verspreiden boodschappen. Een afzonderlijk (strenger) regime voor handelsreclame wordt voorts mogelijk gemaakt door het bepaalde in het vierde lid van artikel 1.7. Hiermee verliest artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (beperking moet 'nodig zijn in een democratische samenleving' enz.) sterk aan betekenis voor wat betreft de inhoud van omroepuitzendingen. Weliswaar lopen onder deskundigen de meningen uiteen over de vraag hoe ver een toegangsregeling in de omroep mag gaan, maar in de praktijk handhaaft de overheid beperkingen, niet alleen waar het gaat om de belangen van het omroeppubliek ten opzichte van uitzenders of potentiële uitzenders, maar ook met het oog op belangen van andere media (bijv. regionale pers versus regionale omroep)²³.

De *zorgfunctie* van de overheid vindt zijn neerslag in de Omroepwet, waar de vier hoofddoelstellingen — te weten openheid, samenwerking, niet-commercieel bestel en programmatische autonomie — mede in het teken staan van het bevorderen van vrijheid van informatie-aanbod en -ontvangst²⁴.

Het gaat hierbij vooral om de openheid welke, voortvloeiend uit de vrijheid van meningsuiting, ertoe strekt een aanvaardbare *pluriformiteit* van programma-aanbieders zowel als -aanbod te bevorderen. Zoals boven gesteld, is in de omroep van oudsher sprake geweest van een vergun-

²² Een bijdrage van overheidswege is slechts wettelijk verzekerd aan (aspirant-)omroeporganisaties (art. 58, eerste lid en tweede lid, onder a, van de Omroepwet).

²³ H.F. van Panhuys, *'Het verdrag van Rome, de reclame en de commerciële televisie'*; Leiden, Rijksuniversiteit, 1962.

A.W. Hins, 'De Kabel, de inrichting van een nieuw medium'; *Nederlands Juristenblad*, 10 oktober 1981, 56e jaargang nr. 35, blz. 917 e.v..

P.J. Boukema, *Enkele aspecten van de vrijheid van meningsuiting in de Duitse Bondsrepubliek en in Nederland*; diss. V.U., Amsterdam, 1966.

E.A. Alkema, 'Het Europese verdrag voor de rechten van de mens'; *Bestuurswetenschappen*, december 1979, 33e jaargang nr. 7.

J.M. de Meij, op.cit., blz. 55.

²⁴ N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten, *De omroepwet: wet en beleid; een juridisch-politologische evaluatie van de omroepwet*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M5, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 25 e.v..

ningenstelsel, dat echter in de loop der tijd ingrijpend is gewijzigd; met de Omroepwet van 1967 werd in plaats van de vaste zendtijdverdeling tussen de traditionele zuilen het zogenoemde 'open bestel' ingevoerd, waarbij de zendvergunningen niet meer zijn voorbehouden aan een beperkt aantal representatief geachte organisaties, maar zendtijd wordt toegewezen op grond van in de Omroepwet vastgelegde criteria. 'Openheid' wil dus niet zeggen dat de toegang tot de ether vrij is, maar dat de toegang openstaat op wettelijke voorwaarden die voor ieder gelijk zijn. Het gaat hier niet slechts om getalscriteria, zoals in een politieke afvaardiging gelden. Artikel 13 van de Omroepwet — het belangrijkste openheidsartikel — bevat thans twee bepalingen met mede een cultuurpolitieke strekking: ten eerste het *volledig programmavoorschrift*, dat organisaties verplicht elementen van cultuur, informatie, educatie en verstrooiing in redelijke onderlinge verhouding in hun programma op te nemen; ten tweede het *cultureel criterium*, dat van omroeporganisaties eist dat zij representatief zijn voor een bepaalde maatschappelijke, geestelijke of culturele stroming in het volk en voorts gerichtheid eist op bevrediging van geestelijke, culturele of godsdienstige behoeften; ten derde bevat het artikel de *getalseis*: omroeporganisaties moeten tenminste 150.000 betalende leden hebben.

Hiernaast kent de wet nog aspirant-omroeporganisaties, die aan alle eisen van artikel 13 moeten voldoen, maar slechts 60.000 betalende leden behoeven te hebben; ook bestaat de mogelijkheid tot toewijzing van zendtijd aan kerkgenootschappen, genootschappen op geestelijke grondslag, politieke partijen en andere instellingen die slechts een beperkte omroepaak nastreven. Deze laatste mogelijkheid is in verband met de openheid van belang, want blijktens de Memorie van Toelichting is het inderdaad de bedoeling aldus de representativiteit van de omroep aan te vullen.

Een belangrijke achterliggende gedachte bij de opstelling van deze toegangsregeling is geweest dat door de verschillen in achtergrond van de aanbieders als vanzelf een verscheidenheid in opvattingen zou doorklinken, die van belang is voor de meningsvorming door het publiek en dat zo ook van de verschillende culturele stromingen behoorlijk kennis kon worden genomen. Dit laatste is één van de functies van het volledig programmavoorschrift, waardoor althans verschillende soorten onderwerpen in een redelijk evenwicht zouden worden gepresenteerd. Hoewel men het woord 'pluriformiteit' in de Omroepwet en de Memorie van Toelichting vergeefs zal zoeken, is dus wel duidelijk dat pluriformiteit, van aanbieders zowel als van aanbod een belangrijke, wellicht centrale, beleidsdoelstelling is geweest sinds de invoering van deze wet en dat hierbij niet werd onderscheiden tussen mediapolitieke en culturele pluriformiteit (de eerste stond voorop). Dat bij de invoering van de wet mede is beoogd de van oudsher bestaande zendgemachtigden een plaats in het nieuwe bestel te geven, is hiermee niet strijdig²⁵. Zij vertegenwoordigden immers stromingen die tientallen jaren lang het gezicht van de Nederlandse samenleving mede bepaalden, als het ware een pluriformiteit-avant-la-lettre, van voor de Omroepwet.

De 'openheid' van het omroepbestel, in de vorm van operationalisering van pluriformiteit, is enerzijds beperkter dan die bij de drukpers, gezien de genoemde voorwaarden voor toegang; anderzijds kan men echter betogen dat, vanwege het feit dat de voorwaarden voor ieder gelijk zijn, toetreding tot de omroep in feite gemakkelijker is dan het uitgeven en verspreiden van een krant. Ook al hoeft men tegenwoordig om vrijheid van drukpers te genieten niet eerst in het bezit te zijn van een drukpers, nu zoveel kleinschalige middelen bestaan om relatief goedkoop het gedrukte woord te verspreiden, niettemin is het waar dat voor toetreding tot bijvoorbeeld de markt van landelijke dagbladen haast onoverkomelijke financiële hindernissen moeten worden overwonnen. Daar-

²⁵ Ibid..

entegen krijgt de houder van een omroepvergunning een plaats in het Hilversumse omroepkwartier en zijn deel uit de kijk- en luistergeldpot.

Door middel van het volledig-programmavoorschrift, het cultureel criterium en het weren van commercie uit de omroep wordt gepoogd doeleinden zoals cultuurspreiding en bevestiging van de culturele identiteit van bestaande stromingen te bevorderen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat bij behoorlijke afspiegeling van politieke en maatschappelijke stromingen ook de culturele verscheidenheid goed aan bod komt.

2.7 Toekomst van het bestel

Hoewel de wetgever in 1967 van mening was de omroepkwestie voor redelijke tijd te hebben opgelost, onder handhaving van de rol van de traditionele zendgemachtigden maar met een aanvaardbare verscheidenheid in aanbieders en aanbod, heeft zich sinds de inwerkingtreding van de Omroepwet een nog steeds wassende stroom van bedreigingen van het bestel gemanifesteerd. Hierbij valt in de eerste plaats te denken aan nieuwe technische ontwikkelingen (met name de kabel met 20 of 30 kanalen), die de oorspronkelijke legitimatie van het bestel, de schaarste aan frequenties, ondermijnen. In hoofdstuk 4 wordt in hoofdlijnen uiteengezet wat zich nu al voordoet aan nieuwe technische mogelijkheden en wat binnen afzienbare tijd te verwachten is.

Opgemerkt moet echter worden dat de relatie tussen technische ontwikkeling en mediabestel niet eenduidig één kant op wijst. Ook in de tot dusver bestaande situatie bestond en bestaat een latente spanning tussen verschillende facetten van uitingsvrijheid, waarbij een afweging moet worden gemaakt tussen individuele en institutionele uitingsvrijheid, dat wil zeggen tussen de wens een ieder vrije meningsuiting en -vorming te gunnen en de — in hetzelfde gedachtengoed wortelende — wens tot instandhouding van de pluriformiteit door middel van representatieve zendgemachtigden. Zendtijd werd gereguleerd voornamelijk op grond van schaarste, maar met als oogmerk pluriformiteit in de ether te bevorderen. Indien nu de schaarste afneemt door de mogelijkheden van de kabeltransmissie, ligt het weliswaar voor de hand de toetreding te vergemakkelijken maar er blijven toch, vasthoudend aan de wens dat relevante maatschappelijke stromingen aan het woord kunnen komen, bezwaren tegen onbeperkte zendvrijheid. Een 'free for all' leidt immers tot een versnippering van aanbod die programmering vanuit een maatschappelijk concept frustreert. Voorts leert de ervaring elders in de wereld dat bij geen of bij zwakke regulering verdringingseffecten dreigen, waarbij het populaire aanbod de meer informatieve en voor het media- en cultuurbeleid juist interessante uitingen overstemt.

Beperking van individuele zendvrijheid en van commerciële exploitatie van (nieuwe) media is toegestaan als een dergelijk verbod ertoe dient om het stelsel van pluriformiteit in de omroep te behouden, om de functies van andere media te beschermen of om het informatie-aanbod in nieuwe media niet afhankelijk te maken van commerciële motieven. In concreto wil dit zeggen dat de overheid, op grond van de aan artikel 7 Grondwet ontleende taak tot zorg voor een pluriform media-aanbod en op grond van cultuurpolitieke overwegingen, gelegitimeerd is om te kiezen voor het in stand houden van enigerlei publiek bestel.

Zodra men deze keuze doet, is echter het relatieve einde van de frequentieschaarste slechts één aspect; even relevant is dan dat financiële beperkingen blijven bestaan — immers alle financieringsmodaliteiten hebben gemeen dat zij, globaal gezien, uiteindelijk uit dezelfde middelen putten, langs welke (om)wegen dit ook gebeurt. Methodisch valt hier wel onderscheid te maken tussen specifieke schaarste (aan etherkanalen) en gebrek aan middelen dat als een algemeen geldende randvoorwaarde is te beschouwen, maar zolang wordt uitgegaan van mediapolitieke en culturele doelstellingen, wordt het beleid hier toch met een even reële grens geconfronteerd. Dezelfde gulden kan slechts eenmaal worden uitgegeven. Aanbodverruiming behoort derhalve niet slechts te worden

bekeken op technische potenties. Indien om mediapolitieke en cultuurpolitieke redenen handhaving van een publiek bestel gewenst is, is ook de financiering aan de orde. Ook is van belang dat via reclame gefinancierde aanbodvergroting in de ether veelal gedeeltelijk aan de pers zal worden onttrokken. Juist in een samenhangend mediabeleid zijn zulke interdependenties van doorslaggevend belang.

2.8 Nieuwe media

Technische vernieuwingen (kabel, satelliet, viewdata, teletekst, abon-nee-televisie) zullen naar verwachting ingrijpende wijzigingen veroorzaken in het medialandschap. Deels kunnen deze de vorm aannemen van branche-vervaging tussen omroep en pers zoals wij die thans kennen. Aanbod dat naar vorm en inhoud lijkt op wat nu dagbladen bieden, zal via televisietoestellen ontvangen kunnen worden; de tijdsdwang die omroep thans kent zal kunnen verdwijnen; specialisatie, zoals deze thans in de gedrukte media bestaat, zal ook voor elektronische media mogelijk worden. Een en ander wordt voor zover het de technische kant betreft besproken in hoofdstuk 4 van dit rapport. De economische en culturele aspecten komen in de hoofdstukken 6, respectievelijk 7 aan de orde. Aangezien de aard van het medium, de mogelijkheden en beperkingen ervan en de wijze waarop het aan economische wetmatigheden is onderworpen, relevant zijn voor het overheidsbeleid, ook voor zover dit is gericht op verwerkelijking van mediapolitieke waarden zoals uitingsvrijheid en pluriformiteit of cultuurpolitieke waarden, zal steeds moeten worden bezien in hoeverre functionele verschuivingen als deze nopen tot wijziging van beleid. Zo is denkbaar dat uitbreiding van nieuwe technische mogelijkheden de betekenis van bestaande omroep- of persmedia voor het beleid vermindert, zodat er minder reden is tot actief optreden van de overheid.

Beleidsvragen komen evenzeer aan de orde ten aanzien van nieuwe media, waarvan het twijfelachtig is of zij onder pers of omroep kunnen worden gebracht. Hierbij moet het begrip 'pers' vermoedelijk vrij eng worden geïnterpreteerd. Weliswaar heeft de Hoge Raad in het arrest 'Nederland ontwapent' geconcludeerd dat neonletters onder de werking van artikel 7 Grondwet vallen, maar in het algemeen wordt uitgegaan van drukpers en hiermee op één lijn te stellen vermenigvuldigingstechnieken. Het zou derhalve te ver gaan om aan te nemen dat bijvoorbeeld teletekst en viewdata onder het nieuwe artikel 1.7 eerste lid (drukpersvrijheid) zouden vallen. Er is namelijk juist een lid 3 opgenomen om nieuwe media ook onder de uitingsvrijheid te brengen. Als voorbeelden zijn bij de behandeling van het ontwerp genoemd: informatie die per computer binnenkomt²⁶ en bandopnamen, grammofoonplaten, videotapes en filmrollen²⁷. Of iets onder omroep valt of als nieuw medium is te beschouwen is voor de reguleringsmogelijkheden overigens niet van belang. Gezien de tekst van de nieuwe Grondwet zullen buiten de drukpers, waar immers publicatie niet mag worden gebonden aan toestemming vooraf, een vergunningstelsel, en dus ook minder vèrgaande ingrepen, mogelijk zijn. De Raad meent dat hierbij nieuwe technieken in het vlak van de massacommunicatie op hun eigen betekenis en aard moeten worden bezien als het gaat om de vraag of het nodig is tot een regulering te komen. Hierbij zou niet zozeer de technische verspreidingswijze, alswel vooral de maatschappelijke functie van een nieuwe mogelijkheid voor aanbieders en ontvangers, moeten bepalen of er sprake is van een afzonderlijk medium, dat voor een eigen benadering en rechtsregime in aanmerking komt.

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat het bovenstaande slechts geldt voor openbare communicatie; voor niet-openbare communicatie

²⁶ Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 13 872, nr. 7, blz. 26.

²⁷ Eerste Kamer, zitting 1976-1977, 13 872 en 13 873, nr. 55b, blz. 37.

geldt artikel 7 immers niet en hierdoor geldt noch onthoudingsplicht noch zorgfunctie. 'Openbaar' wil zeggen 'in beginsel voor ieder beschikbaar'; openbaarheid is dus ook aanwezig als het publiek a priori beperkt is (distributiesystemen) of als het publiek zelf kiest uit een voorhanden zijnd aanbod (consultatiesysteem); van een wezenlijk verschil met voor abonnees bestemde tijdschriften, respectievelijk in de boekhandel aanwezige boeken, is immers in deze gevallen geen sprake. Het bestaan van niet-openbare informatie kan overigens wel relevant zijn voor het mediabeleid. Waar gebruik wordt gemaakt van dezelfde technische faciliteiten (bijv. de kabel) zullen toegangs- en gebruiksregels van openbare en niet-openbare informatie op elkaar moeten worden afgestemd.

2.9 Het mediabeleid – mogelijkheden en grenzen

Wat voor beleid mag en moet de overheid nu voeren, gezien de uitgangspunten democratie-uitingsvrijheid-pluriformiteit? In deze paragraaf worden de aspecten van het grondrecht in hun consequenties voor het mediabeleid doorgenomen en in verband gebracht met de verschillende media. (Zoals uiteengezet is bij het cultuurbeleid geen sprake van dergelijke richtinggeving door een grondrecht.)

Wat betreft het *afweerrecht* valt er weinig toe te voegen aan wat hiervoor al is vastgesteld. Het censuurverbod van artikel 7 Grondwet betekent dat de overheid zich moet onthouden van preventief toezicht op de inhoud van de boodschap en dat beoordeling achteraf van de inhoud van geschriften blijft voorbehouden aan de rechter, op basis van een formele wet. Het is dus mogelijk het grondrecht ter wille van andere, zwaarderwegende, belangen te beperken 'behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet', maar dit dient te geschieden in de sfeer van het grondrecht. Een regeling mag er niet toe strekken dat men bepaalde dingen niet meer zou kunnen zeggen; inhoudelijke toetsing vooraf op eventuele schending van strafrechtelijke normen is immers uit den boze. Tevens mag worden gesteld dat een wettelijke regeling per categorie voor media die in eenzelfde positie verkeren gelijk moet zijn. Het is niet toegestaan sommige media in een vrijere positie te brengen dan andere. Nu voor de omroep de tot en met de Tweede Wereldoorlog bestaande preventieve censuur is afgeschaft, en het repressief toezicht van de minister van CRM in feite niet meer bestaat (vgl. par. 2.6), kan worden gesteld dat het afweerrecht tegenover de overheid hier eveneens geldt; het nieuwe artikel 1.7 van de Grondwet zal voor omroep en nieuwe media preventieve inhoudelijke bemoeienis uitsluiten.

Wat betreft de *zorgfunctie* dient allereerst te worden bedacht dat het hier gaat om een overheidstaak, maar niet om een plicht die rechtens kan worden afgedwongen. Hoewel tegenwoordig algemeen wordt aangenomen dat de overheid inderdaad een zorgfunctie heeft ten aanzien van een aanvaardbare media-pluriformiteit, bleek men toch huiverig dit in het nieuwe Grondwetsartikel over de uitingsvrijheid op te nemen, anders dan bijvoorbeeld in Zwitserland, waar het ontwerp voor een nieuwe Grondwet met zoveel woorden zegt: 'Der Staat sorgt dafür, dass die Meinungen in ihrer Vielfalt Ausdruck finden können, vor allem in Presse, Radio und Fernsehen'²⁸. Het ontbreken van een dergelijke plicht betekent dat de Nederlandse burger positief handelen van de overheid niet rechtens kan afdwingen. Het betekent ook dat de overheid de vrijheid toekomt vast te stellen hoever zij inderdaad met zodanig positief handelen wil gaan. Financiële steun is overigens niet de enige en bij voorbaat meest voor de hand liggende maatregel om de pluriformiteit van aanbieders te bevorderen. Er zijn andere manieren om het dichtslippen van communicatiekanalen te voorkomen. Te denken valt aan een regeling voor de toetsing van fusies en persconcentraties, gericht tegen het ontstaan van monopolieposities of van opeenhopingen van economische

²⁸ J.M. de Meij, op. cit., blz. 107.

en politieke macht, en aan het redactiestatuut dat het eigen geluid van afzenders beoogt te beschermen. Juist in een tijd van krappe overheidsfinanciën zal de aandacht zich richten op zulke maatregelen, die weinig behoeven te kosten.

Invulling en vormgeving van een beleid ter bevordering van het media-aanbod wordt eveneens beheerst door artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 van de Europese conventie. Op het eerste gezicht lijkt het wellicht vreemd dat een artikel dat beoogt de uitingsvrijheid te waarborgen, beperkingen zou opleggen bij bijvoorbeeld subsidieverlening of verlening van kredietfaciliteiten of bij ordeningsmaatregelen die gericht zijn op bevordering van de uitingsvrijheid. Ook hier geldt evenwel dat ingrijpen er niet toe mag leiden dat de overheid, direct of indirect, gaat bepalen of beïnvloeden op welke wijze de vrijheid, inhoudelijk gezien, wordt gebruikt. Daarom zijn uit mediapolitiek oogpunt begunstigende maatregelen, die zijn gebaseerd op de concrete inhoud van bepaalde publicaties, niet toelaatbaar. Aansluitend bij de in paragraaf 1 genoemde democratisch-functionele benadering, is duidelijk dat de zorgfunctie vorm dient te krijgen in het opstellen van zo objectief mogelijke criteria, op grond waarvan bijvoorbeeld voorwaardenbeleid wordt gevoerd (omroep) of steun wordt gegeven (pers). Aldus kan politiek-maatschappelijke betekenis worden gehonoreerd, zonder te treden in de concrete inhoud, waarover de zeggenschap aan de onafhankelijke redactie blijft voorbehouden.

In het licht van het voorgaande zou in het beleid ten aanzien van de pers de voorkeur kunnen uitgaan naar algemene maatregelen, die het economisch klimaat van de gehele bedrijfstak gunstig beïnvloeden. Het probleem is echter dat generieke steun veelal leidt tot verdere versterking van reeds welvarende bladen ten opzichte van hun noodlijdende concurrenten, die de steun juist nodig hebben. Op deze wijze werkt generieke steun averechts. In de praktijk heeft zich derhalve een gericht steunbeleid ontwikkeld (in Nederland via het Bedrijfsfonds voor de Pers) ten bate van dag- en nieuwsbladen en opinieweekbladen. De laatste jaren wint het idee veld van zogenaamd gericht-generieke steun. Dit houdt in dat een steunregeling wordt ontworpen op grond van objectieve maatstaven, zoals oplage, dekkingspercentage, aantal redactionele bladzijden, verspreidingsgebied en dergelijke, maar waarbij het uitdrukkelijk de bedoeling is dat de feitelijke steun terecht komt bij bladen die deze inderdaad nodig hebben. In ons land heeft het Bedrijfsfonds voor de Pers in de zin een advertentiecompensatieregeling ontworpen²⁹. Deze komt ook ter sprake in paragraaf 3.1.2.

Artikel 7 Grondwet laat de overheid vrij zelf te bepalen tot welke publicaties zij deze steun zou willen uitstrekken: alleen tot dag-, nieuws- of opinieweekbladen of ook tot andere drukpersproducten die van belang kunnen zijn voor het functioneren van de democratie, zoals tijdschriften, pamfletten, vakbladen of boeken. Wel geldt hierbij de algemene regel dat de overheid de burgers gelijk behoort te behandelen, maar dit laat toch zeker de ruimte om op beleidsgronden te onderscheiden tussen verschillende categorieën perspublicaties.

In het vigerende omroepbestel berusten de beleidsgrenzen met betrekking tot de zorgfunctie op interpretatie van de Omroepwet. Deze grenzen komen anders te liggen indien het wegvallen van de schaarste aan zendkanalen tot aanpassing leidt van het bestel zoals wij dit nu kennen. Indien het beleid zich in de toekomst ertoe zou beperken de uitingsmogelijkheden van relevante maatschappelijke stromingen via de omroep veilig te stellen, terwijl overigens vrije toegang zou gelden, zou de vraag wat wel en wat niet van belang is voor de pluriformiteit evenzeer aan de orde komen.

Wat betreft de *pluriformiteit* zelf is, zoals eerder gesteld, te onderscheiden tussen verscheidenheid van aanbieders en van aanbod.

²⁹ Ibid., blz. 109.

Ook hier moet weer worden gedifferentieerd per medium. Voor de omroep is de zaak thans voor de aanbieders geregeld in de toelatingsbepalingen en voor het aanbod in het volledig-programmavoorschrift en het cultureel criterium van de Omroepwet. Ten aanzien van beide aspecten van het pluriformiteitsbegrip treedt de overheid regelgevend op wanneer het om toelating tot de ether gaat.

Bij de op de vrije markt werkende pers ligt dit anders. Overheidsbemoeienis met het aanbod van persorganen in welke zin dan ook is — anders dan in het publiekrechtelijke omroepbestel — uitgesloten. Hier is alleen maar ruimte voor voorwaardenscheppend beleid dat rekening houdt met eisen van mededinging en marktwerking.

Met betrekking tot de pluriformiteit van aanbieders is hierboven al toegelicht dat overheidszorg voor een verscheidenheid van aanbieders waardoor zoveel mogelijk politiek-maatschappelijke stromingen zich kunnen uiten, zich binnen de grenzen van artikel 7 Grondwet dient te bewegen — hetgeen inhoudt dat zoveel mogelijk objectieve maatstaven worden gehanteerd — en dat het vervolgens aan de overheid is zelf in haar beleid prioriteiten te stellen. Dit betekent dat de overheid zelf kan kiezen of zij, op grond van objectieve criteria ten aanzien van hun functie in de samenleving (op grond van de *algemene* inhoud) bijvoorbeeld dagbladen wel in aanmerking wil laten komen voor financiële steun maar opinieweekbladen niet; hiermee is dan niet gezegd dat opinieweekbladen geen betekenis hebben voor het functioneren van de democratie, maar dat de overheid de betekenis van dagbladen hoog aanslaat en dat zij deze — gegeven de schaarste aan middelen — laat voorgaan. Een dergelijke keuze, op ter zake doende gronden en aanknopend bij het belang voor het functioneren van de democratie, behoort tot de beleidsvrijheid die de overheid onder artikel 7 toekomt³⁰.

Hierboven (par. 2.5) is ook gezegd dat het object van overheidszorg, een pluriform media-aanbod, zich moeilijk scherper laat concretiseren dan dat 'relevante politiek-maatschappelijke stromingen aan bod kunnen komen'. Hoewel het voor de hand ligt ervan uit te gaan dat bestaande media voldoen aan behoeften van publicisten en publiek (afzenders en ontvangers), wil dit niet zeggen dat *de* bestaande media per se aangrijpingspunt moeten vormen voor beleid. In paragraaf 2.5 is al geconstateerd dat een beleid dat zich geheel op behoud van de bestaande media zou richten uit de aard der zaak zeer conserverend zou werken, hetgeen ongewenst is: de verbinding media-maatschappelijke groeperingen houdt immers in dat wijzigingen in de samenleving doorwerken in het media-aanbod en als schrijvers en/of lezers een bestaand publikatiekanaal de rug toekeren, is er geen reden dit in stand te houden met overheidsgeld. Een tweede overweging zou hier overigens kunnen luiden dat, waar de overheid zelf prioriteiten mag stellen ten aanzien van te verlenen steun, er in beginsel geen reden behoeft te zijn de afweging te beperken tot wat op het ogenblik bestaat. Waarom zouden behalve daadwerkelijke kopers niet ook potentiële kopers of liefhebbers in de afweging mogen worden betrokken? In deze lijn doorredenerend is het aannemelijk dat indien een belangrijke geestelijke stroming uit de samenleving in de media niet aan bod komt en dus tegen de achtergrond van maatschappelijke pluriformiteit een lacune bestaat, initiatieven tot opvulling van deze lacune verdienen te worden gesteund en bevorderd, al moeten ook hier weer de grenzen van artikel 7 worden gerespecteerd³¹.

2.10 Pluriformiteit in nieuwe media

Er is aanleiding voor enige afzonderlijke opmerkingen over de zorg voor pluriformiteit in de zogenoemde nieuwe media. Zoals wij zagen is de vraag wat een nieuw medium is — en waar de grens en het raakvlak

³⁰ Aldus impliciet ook: Ministerie van CRM, *Nota over het massamedia-beleid*, op. cit., blz. 19.

³¹ Zie ook A.W. Hins, op. cit., blz. 928.

liggen met omroep en pers — op zich zelf niet van belang voor de bevoegdheid van de overheid tot regelgeving (vgl. par. 2.7), maar het is natuurlijk wel van belang hoever regulering met het oog op de trits democratie-uitingsvrijheid-pluriformiteit zou behoren te gaan.

De Raad meent dat ook hier moet worden uitgegaan van de betekenis van het medium voor de democratie. Dit houdt in dat er meer reden kan zijn tot regelgeving naarmate nieuwe media in de praktijk meer betekenis krijgen voor de openbare informatievoorziening en dus voor openbare meningsvorming. Deze betekenis hangt af van de onderwerpen die aan de orde worden gesteld en van de omvang van het hiermee bereikte publiek. Zo zal een kabeltelevisiekanaal met op verstrooiing gerichte abonnee/kiestelesiefilms van minder betekenis zijn dan een geprofileerde actualiteitenrubriek. Omdat hier enigszins sprake is van een kip-ei situatie — de betekenis van een nieuw medium hangt ook af van de ruimte die overheidsregulering het laat — is er reden voor een terughoudende regelgeving. Gezien de geest van de uitingsvrijheid is er toch al reden om, naarmate de schaarste aan mogelijkheden afneemt, terughoudender te zijn met het opleggen van beperkingen. Het is op zich terecht bij regelgeving rekening te houden met de belangen van bestaande media met een essentiële, moeilijk vervangbare functie voor een pluriforme informatievoorziening (vgl. par. 2.6) maar vermeden moet worden dat dit zou leiden tot verstarring binnen het totale mediabestel. In het mediabeleid zal gezocht moeten worden naar compatibiliteit, dat wil zeggen naar bescherming van essentiële functies van het bestaande zonder dat de ruimte voor nieuwe ontwikkelingen wordt weggenomen. In geval van abonnee-televisie naast een publiek bestel lijkt pluriformiteit van aanbieders niet zo relevant en zou het voldoende kunnen zijn monopolies tegen te gaan uit overwegingen van economische mededinging.

De vraag in hoeverre nieuwe media open moeten staan voor producenten van bestaande media, lijkt vooral een kwestie van concreet beleid. Het is wellicht het beste ook hier zo objectief mogelijke normen te hanteren en reeds elders in het mediaveld werkzame aanbieders in beginsel gelijk te behandelen met andere gegadigden. Men kan zich voorstellen dat hier een afweging nodig is tussen enerzijds de wens gelaedeerden te compenseren voor de nadelen van de nieuwe concurrentie en anderzijds de vrees voor monopolievorming. Hier kan de overheid zelf regels stellen.

Van bijzondere betekenis bij de nieuwe media is de verhouding software-hardware. In veel gevallen bepaalt namelijk de beslissing over de aanleg van hardware (bijv. kabels) de mogelijkheden aan de kant van het software-aanbod. Monopolieposities aan de hardware-kant dienen derhalve terughoudend te worden beoordeeld en het lijkt niet wenselijk dat aan het bekleden van een bijzondere positie als hardware-leverancier ook nog eens een bijzondere positie ten aanzien van de software wordt toegevoegd (zoals nu het geval is bij de invloed van de PTT op Viditel). Als inschakeling van een monopolist onvermijdelijk is, lijkt de uitingsvrijheid ermee gebaat te zijn indien de toegang tot het medium aan zijn zeggenschap wordt onttrokken. In zo'n geval dient ander legaal aanbod in beginsel verzekerd te zijn van toegang op gelijke voorwaarden.

2.11 Uitingsvrijheid van de overheid

Hierboven (par. 2.8) is gesteld dat het de overheid binnen bepaalde grenzen vrij staat initiatieven te steunen en te bevorderen die ertoe strekken lacunes op te vullen in de bestaande media-pluriformiteit. Er zijn echter zaken waarvoor het ook in een pluriform bestel niet mogelijk blijkt de belangstelling van publiciteitsorganen te wekken, ofwel omdat het hier onderwerpen betreft waarvan de nieuwsaarde te gering wordt geacht, of omdat de informatie te specialistisch is of te zeer op beperkte publieksgroepen gericht. In zulke gevallen gaat de overheid steeds meer over tot rechtstreekse voorlichting over haar eigen beleid aan de burger. Het lijkt waarschijnlijk dat de komst van nieuwe media deze trend zal

versterken — zo is het bijvoorbeeld aantrekkelijk voor gemeentebesturen zich via de kabel rechtstreeks te wenden tot etnische minderheden, die tot dusver vaak buiten het bereik van de voorlichting vallen. Ook is denkbaar dat de kabel een belangrijke rol kan vervullen bij volwasseneneducatie, samenlevingsopbouw en cultuurspreiding.

Bij dit laatste gaat het om sociaal-culturele activiteiten die niet rechtstreeks te maken hebben met de mediapolitiek³². Dit valt onder cultuurpolitiek. Wanneer de overheid echter informatie over (eigen) beleid gaat verstrekken, is toch steeds de vraag relevant in hoeverre rekening moet worden gehouden met de grenzen die artikel 7 Grondwet stelt. Het is duidelijk dat de overheid zelf geen beroep kan doen op artikel 7 Grondwet, dat immers beoogt de burger bescherming te geven tegen te vergaand overheidsingrijpen. De vraag is dus in hoeverre de vrijheid van anderen hier aan de overheid beperkingen oplegt.

De mogelijkheid dat de overheid zelf de berichtgeving over eigen doen en laten ter hand neemt en zich hiermee rechtstreeks tot het publiek wendt, is in Nederland al eerder aan de orde geweest. In de vorige eeuw is dit geprobeerd, zowel via een 'echte' staatscourant als op meer verdedekte manieren. In de openbaarheidsdiscussie, die omstreeks 1960 op gang kwam, is echter een ander uitgangspunt gekozen: betere voorlichting zou een gevolg zijn van grotere openbaarheid van bestuur. Dit heeft geleid tot de Wet openbaarheid van bestuur (1980) die naast de plicht tot desgevraagd verstrekken van informatie ook een actieve informatieplicht inhoudt. Artikel 2 eerste lid WOB verbindt het uit eigen beweging verstrekken van informatie over het beleid met het belang van een goede en democratische bestuursvoering. Een grens ligt hier in het reeds in 1946 door de Commissie-Van Heuven Goedhart vastgelegde beginsel dat de overheid geen propaganda mag bedrijven of een mening opdringen als uitgangspunt³³. Bij voorlichting over reeds door het parlement aanvaard beleid bestaat in beginsel echter geen bezwaar tegen rechtstreekse voorlichting aan de burger, aldus de Commissie-Biesheuvel, die in 1970 de grondslag legde voor de latere openbaarheidswet³⁴.

Indien de overheid inderdaad besluit aldus haar mening te uiten, dienen bij het betreden van deze markt de wettelijke grenzen in acht te worden genomen. Dit wil zeggen dat de overheid zich niet in een concurrentieslag moet begeven met zelfstandige persmedia en dat uit het overheidsoptreden resulterende beperking van andermans uitingsvrijheid binnen de termen dient te vallen van artikel 10 van de Europese conventie ('nodig in een democratische samenleving'). Dit is nog onontgonnen terrein, waar uiteindelijk de richting zal worden aangegeven door rechterlijke toetsing. Intussen lijkt het, zoals eerder gezegd, verstandig dat de overheid zich richt op een voorwaardenscheppend en ondersteunend beleid. Indien echter voorwaardenscheppend beleid niet toereikend is, is het toelaatbaar dat de overheid zelf de beoogde voorlichting ter hand neemt. Daarbij dient zij ervoor te waken dat zij niet fervent partij trekt ten gunste van eigen beleid en zich zelf geen voorrechten toekent die anderen onthouden blijven.

2.12 Nog enkele aspecten van het mediabestel: vrije marktordering en publiekrechtelijk bestel

Wat de inrichting of vormgeving van het mediabestel betreft kunnen bepaalde eisen worden geformuleerd die in het algemeen op welk bestel dan ook betrekking hebben, of dit nu een systeem van vrije marktordering is, een publiekrechtelijk mediabestel of een mengvorm van

³² J.M. de Meij, op. cit., blz. 107.

³³ Adviescommissie Overheidsbeleid inzake voorlichting, *Overheidsvoorlichting*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1946.

³⁴ Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, *Openbaarheid, openheid*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1970, blz. 146.

beide. Tot die eisen kunnen gerekend worden flexibiliteit en continuïteit enerzijds en mededinging en protectie anderzijds. Flexibiliteit en continuïteit hebben betrekking op de mate waarin het mediabestel aanpassing aan externe veranderingen en het vermogen tot stabiliteit kan combineren. Deze veranderingen kunnen liggen op het terrein van de techniek en in het sociaal-culturele leven. Het zal bijvoorbeeld duidelijk zijn dat het mediabestel moet kunnen reageren op technische innovaties. Aanpassing aan veranderende technische omstandigheden zal echter niet mogen leiden tot een aantasting van de pluriformiteit van de informatievoorziening. Dit gevaar kan bijvoorbeeld optreden bij de introductie van nieuwe zet- en drukprocédé's in de pers, die over het algemeen grote investeringen vergen en tot concentratie van persorganen kan leiden, ten einde de productiecapaciteit rendabel te kunnen benutten. Aan de andere kant kunnen sociale en culturele veranderingen noodzaken tot aanpassing van het mediabestel, ten einde de informatie- en expressiefunctie van de media gelijke tred met de maatschappelijke ontwikkeling te laten houden.

Mededinging en protectie hebben betrekking op de aanbieders in het bestel, de aanbodkant dus. Pluriformiteit van informatie kan slechts bestaan wanneer verscheidene aanbieders in het bestel het aanbod verzorgen.

De institutionele vrijheid van meningsuiting en de daaruit voortvloeiende pluriformiteit van de informatievoorziening impliceert een vrije toetreding tot de markt van aanbieders. In een publiekrechtelijk bestel zal deze toetreding door de overheid gereguleerd dienen te worden, in het vrije marktstelsel is die toetreding onderhevig aan het mechanisme van vraag en aanbod. Voor de informatievoorziening is de inrichting van het bestel geen neutraal gegeven. Tussen een publiekrechtelijk systeem en een privaatrechtelijke ondernemingsgewijze marktordering bestaan immers grote verschillen die ook relevant zijn voor de wijze waarop media kunnen functioneren. In een vrije 'mediamarkt' zoekt het aanbod doorgaans de vraag, zoals bij de pers, waarbij in vele gevallen de inkomsten uit reclame in belangrijke of overheersende mate de bestaansmogelijkheden van de informatievoorziening bepalen. Dit systeem van vrije marktordering laat de overheid een beperkte ruimte om het functioneren van de markt van vraag en aanbod te reguleren. Hierbij is de vraag aan de orde in hoeverre de overheid de vrije mededinging in alle opzichten wil ontzien.

In een op publiekrechtelijke basis ingericht systeem, zoals bij ons de omroep, kan de overheid daarentegen de inrichting en het functioneren van het bestel in hoge mate reguleren, afhankelijk van de voorwaarden die zij met het oog op de pluriformiteit van informatievoorziening kiest. In ieder geval betekent een dergelijke publiekrechtelijke basis dat de toetreding van aanbieders tot het bestel door of vanwege de overheid wordt gereguleerd. Zoals het karakter van de ondernemingsgewijze productie van de pers aan het overheidshandelen beperkingen stelt, zo doet het publiekrechtelijke karakter van de omroep dat mutatis mutandis echter ook. Een publiekrechtelijk bestel geeft de overheid nog geen vrijbrief om zich met de programma-inhoud te bemoeien; dat zou, zoals wij zagen, in strijd zijn met artikel 7 van de Grondwet. Ook bij de inrichting van een dergelijk bestel zijn er grenzen aan de overheidsregulering. Bij het hanteren van toelatingsnormen, zo zal zelfs blijken, zijn de beoordelingsmarges van de overheid niet erg groot. Ook in het hanteren van een ander beleidsmiddel, het toestaan van reclame als financieringsbron, kan de overheid niet vrij haar gang gaan. De voortdurende controversen die hierover bestaan, zijn dan ook verklaarbaar. In ons land is, anders dan bijvoorbeeld in Engeland, gekozen voor een vorm van reclame waarbij elke andere organisatie dan de omroep (STER) van exploitatie is uitgesloten. Deze activiteit op de reclamemarkt doorbreekt, principieel gezien, het aanvankelijk strikt niet-reclame-gebonden karakter van de omroep in ons land. De exploitatie van omroepreclame is een monopoliepositie van de STER, zodat andere deelnemers op die markt, zoals de

verschillende persorganen de omroepconcurrentie niet kunnen pareren althans niet door ook televisie-reclamezendtijd aan te bieden. Hier treedt een duidelijk verschil op met het vrije-marktsysteem waar de deelnemers wel op veranderende concurrentieverhoudingen kunnen inspelen. Dit laatste is bijvoorbeeld wel het geval bij de gedrukte pers. Op de sterk toegenomen concurrentie van de huis-aan-huis-bladen op de advertentiemarkt hebben de kranten een antwoord gevonden door deze bladen ook zelf te gaan exploiteren. In het algemeen overheerst de opvatting dat de gemonopoliseerde etherreclame de overheid tot grote terughoudendheid noopt, omdat de concurrentie op de advertentiemarkt gemakkelijk de verscheidenheid van de informatievoorziening van de pers in gevaar kan brengen.

Op zich zelf is de markteconomie geen voorwaarde of uitsluitende grondslag van de informatievrijheid en de pluriformiteit. Vergeleken met andere productiesectoren in de markteconomie is de mediasector, gezien de aard en de functie van het produkt, een sector waar naast de markteconomisch gebonden produktie ook andere modellen en vormen kunnen bestaan. Ook de omroep als publiekrechtelijk georganiseerd bestel behoort hiertoe, ontstaan als deze is op basis van verdeling van technisch schaarse verspreidingsmiddelen. Zowel voor de marktgeoriënteerde verspreiding van informatie als voor een publiekrechtelijk gereguleerd bestel geldt dat de informatievrijheid en de pluriformiteit van de informatievoorziening verwerkelijkt kunnen worden.

Een publiekrechtelijk bestel kan dit door middel van toelatingscriteria die de toe- en uittreding reguleren. In dit opzicht kunnen economisch-commerciële risico's die in het vrije marktstelsel de pluriformiteit kunnen bedreigen, gepareerd worden. Ingrijpen in het vrije marktsysteem, met het doel een zekere mate van verscheidenheid van aanbieders in stand te houden, stelt echter aan het overheidsbeleid de eis dat dit de werking van het marktstelsel niet verstoort. Overheidsmaatregelen die op een of meer aanbieders zijn gericht, kunnen gemakkelijk de concurrentieverhoudingen verstoren en daarmee de werking van het marktsysteem ondermijnen.

De combinatie van marktgebonden economie en informatievrijheid houdt in dat de markt voor potentiële aanbieders ook werkelijk open is. Hoewel ondernemingen vrijelijk informatie kunnen aanbieden, worden echter de feitelijke vrijheid en openheid van de markt door economische — conjuncturele en structurele — en door technische factoren en omstandigheden bepaald. Pluriformiteit in het media-aanbod wordt derhalve in de praktijk begrensd. De belangrijkste vraag is wat de samenleving financieel kan en wil dragen om een pluriform aanbod mogelijk te maken. Zowel bij de omroep als de pers wordt het eindprodukt uit opbrengsten uit de consumenten- en advertentiemarkt gefinancierd (bij de omroep is de verhouding 75%:25% en bij de pers 40%:60%). Bij de omroep worden de hoogte en de bestemming van die opbrengsten centraal door de overheid vastgesteld.

Ten einde de pluriformiteit van het media-aanbod te handhaven of te verruimen kan de overheid een beleid voeren dat op mededinging in de marktverhoudingen is gericht. Zij kan dat doen door de toetredingsmogelijkheden te verruimen — bijvoorbeeld door kredietverlening en subsidiëring van de pers of door verlaging van de getalscriteria bij de omroep — of door bestaande aanbieders door middel van financiële steunmaatregelen in de markt te houden.

Toekomstige ontwikkelingen kunnen het onderscheid markt versus gereguleerd bestel verder relativeren, in de zin dat er wellicht allerlei overgangsvormen ontstaan tussen markt en regulatie in hun zuivere vorm. De sterke ontwikkeling van de informatietechnologie heeft namelijk de vraag actueel gemaakt of de huidige terreinafbakening tussen omroep en pers wel gehandhaafd kan blijven. Dit is vooral van belang met het oog op benutting van technische mogelijkheden. Een herverdeling van de informatiestromen over de beschikbare media

— welke verdeling mede afhankelijk is van de politieke besluitvorming — zal rekening moeten houden met de positie en ontwikkelingsmogelijkheden van de grafische media, met name in die gevallen waar de inkomsten uit reclame in het geding zijn. Allereerst heeft dit te maken met de telecommunicatiemiddelen en de toenemende mate waarin zij de sleutel tot informatie-overdracht vormen. Daarnaast kan men een toenemende verstrengeling van technologieën constateren die weer leidt tot verstrengeling van functies die de historische grens tussen omroep en pers en datacommunicatie en pers doet vervagen. Dit zal, zoals nog zal blijken, tot nieuwe verhoudingen tussen de bestaande media en tot nieuwe mediatypen leiden.

Belangrijk voor de toekomstige indeling markt versus gereguleerd bestel is ook de positie van ons land in de internationale ontwikkeling. Het internationale omgevingskader bepaalt mede de ruimte voor de formulering van het nationale mediabeleid. Vooral het te verwachten internationale aanbod via kabel en satelliet zullen voor het toekomstige beleid van belang zijn. Zo zullen buitenlandse zenders hun programma's gaan afstemmen op een groot en internationaal publiek en zal het straks relatief eenvoudig worden door ondertiteling of nasynchronisatie voor verschillende talen nationale produkties te verzorgen. De beleidsontwikkeling kan hier twee richtingen inslaan, namelijk een restrictief beleid, gebaseerd op internationale afspraken waardoor een nationaal programma-aanbod blijft overheersen, of een open beleid waarin naast de eigen omroep ook internationaal aanbod een functie heeft. Een toenemende internationalisering van het aanbod lijkt onder invloed van de techniek onstuitbaar. De beschermende grenzen van de thuismarkt zullen in de toekomst zeker vervagen.

Wat het toelatingsbeleid in het algemeen betreft is het van belang erop te wijzen dat dit in een publiekrechtelijk bestel, in het licht van de gekozen principiële uitgangspunten, bijzondere eisen stelt. De belangrijkste is wel dat de voorwaarden voor toetreding van aanbieders in de vorm van objectieve criteria in een wet vastgelegd moeten zijn.

In het voorgaande is reeds gesteld dat de beleidsruimte voor de overheid in het vrije marktsysteem van de pers beperkt is. Indien bij het verlenen van overheidssteun de voorwaarde voor zelffinanciering uiteindelijk wordt losgelaten en een systeem van exploitatiesubsidiëring geïntroduceerd, ontstaat een door de overheid gereguleerd deel van het persbestel dat zich — afhankelijk van de mate van die steun — naast en vooral in concurrentie met de vrije marktordering plaatst. Bij alle maatregelen die tot nu toe binnen het persbeleid zijn uitgewerkt, beroept men zich op het marktconforme karakter van de regelingen. Zij zijn gericht op de relatieve concurrentiepositie van persorganen ten opzichte van elkaar, met andere woorden: zij hebben betrekking op die delen van de aanbidersmarkt waar afzonderlijke persorganen door factoren die direct buiten de vraag liggen in een nadelige positie verkeren. Voorbeelden hiervan zijn het gebrek aan kapitaal dat een persorgaan kan hebben om de nodige investeringen te kunnen doen, hoge exploitatiekosten door een geringe spreidingsdichtheid. Binnen deze marges wordt in het persbeleid gewerkt met oplagecijfers en exploitatieresultaten als meetbare criteria op grond waarvan overheidssteun kan worden verleend die bovendien tot een rendabele exploitatie van het desbetreffende persorgaan dient te leiden. Het is in deze opzet vanzelfsprekend dat alleen die persorganen binnen het persbeleid vallen waarvan de abonnees een reële prijs voor het produkt betalen. Huis-aan-huis-bladen en periodieken die in zogenoemde 'controlled circulation' worden uitgegeven komen dus niet in aanmerking. Of deze opzet van overheidsbemoeienis met de marktsector van de pers ook voor de toekomst toereikend zal zijn in het licht van de doelstellingen van mediabeleid, is een vraag die zowel aan de hand van principiële stellingname als aan economische en technische ontwikkelingen moet worden getoetst.

BIJLAGE

TEKSTEN OVER UITINGSVRIJHEID

Art. 7 Grondwet

Niemand heeft voorafgaand verloop nodig, om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

Art. 1.7 Nieuwe Grondwet (in eerste lezing aanvaard)

1. Niemand heeft voorafgaand verloop nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending.
3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verloop nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.
4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.

Art. 10 van de Europese Conventie voor de rechten van de mens

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen. Dit artikel belet niet, dat Staten radio-omroep-, bioscoop- of televisie-ondernemingen kunnen onderwerpen aan een systeem van vergunningen.
2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, welke bij de wet worden voorzien, en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, territoriale onschendbaarheid of openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Art. 19 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

1. Een ieder heeft het recht zonder inmenging een mening te koesteren.
2. Een ieder heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te garen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn keuze.
3. Aan de uitoefening van de in het tweede lid van dit artikel bedoelde rechten zijn bijzondere plichten en verantwoordelijkheden verbonden. Deze kan derhalve onderworpen worden aan bepaalde beperkingen die bij de wet worden voorzien en nodig zijn:
 - a. in het belang van de rechten of de goede naam van anderen;
 - b. in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden.

3. BESCHRIJVING VAN HET MASSAMEDIABELEID

3.1 Persbeleid en omroepbeleid: de belangrijkste verschillen in hun historische context

Het beeld van de pers voor de Tweede Wereldoorlog wordt gekenmerkt door een betrekkelijke rust en stabiliteit, die overigens volledig aansloten bij het karakter dat de Nederlandse samenleving in die tijd vertoonde: ondanks onzekerheid en dreiging door het verschijnen van de economische crisis, rechts-autoritaire stromingen en de toenemende macht van Hitler-Duitsland, hield een aantal samenbindende factoren de Nederlandse samenleving in evenwicht, zoals het duidelijke overwicht van de liberaalgezinde gegoede burgerij, het sterk oplevend patriottisme, een nog altijd sterk overheersende christelijk-victoriaanse moraal en de verzuiling, factoren die uiteraard verankerd lagen in een historische ontwikkeling van een klein land, dat meer dan een eeuw buiten enige Europese oorlog gebleven was. Daardoor konden zich deze gemeenschappelijke mentaliteit en samenhang ongestoord ontwikkelen¹. Kenmerkend voor het perswezen in het interbellum was de sterke band die de meeste persorganen met hun achterland hadden: de confessionele bladen, de partijpers van sociaal-democraten en communisten en de partijgerichte pers van liberale snit².

Eerst in de loop van de jaren vijftig veranderde dit patroon. De populaire pers ontwikkelde zich sterker en er ontstonden persconcerns. De aanzet daartoe werd door de industriële ontwikkeling van het krantenbedrijf voor de Tweede Wereldoorlog gegeven. Die concentratie manifesteerde zich aanvankelijk het sterkst in de dagbladpers. Zo ontstonden in het begin van deze eeuw het Telegraaf-concern en de Arbeiderspers en concentreerde een aantal anti-revolutionaire regionale kranten zich rondom De Rotterdammer. Bij de katholieke pers, die tussen de twee wereldoorlogen een periode van grote expansie doormaakte, ontstonden twee concentraties. De Vereenigde Katholieke Pers, eigendom van De Spaarnestad, exploiteerde een aantal opgekochte regionale katholieke dagbladen in nauw verband met de volksuitgave van De Tijd. Neerlandia te Utrecht gaf enkele kranten uit met de Limburger Koerier als belangrijkste uitgave. Tot het concentratieverschijnsel behoorden ook het ontstaan van plaatselijke kopbladen (kranten die op het plaatselijk nieuws na gelijk zijn aan het elders verschijnende hoofdblad, maar met een andere kop) en redactionele samenwerking tussen provinciale bladen. Tegelijk met de schaalvergroting die zich vanaf de jaren vijftig in het economische leven manifesteerde, ontstond in de dagbladbedrijfstak een concentratieproces in de vorm van fusies, opheffing van kranten en redactioneel samengaan van meerdere bladen. Dit verschijnsel openbaarde zich na de Tweede Wereldoorlog veel duidelijker dan ooit voor 1940 het geval is geweest. De fusie van De Tijd en De Maasbode in 1959 werd het begin van een concentratieproces dat zich in de jaren zestig en in de eerste helft van de jaren zeventig in volle omvang deed gelden, vooral bij de confessionele pers. De tendens van fusie en samenwerking tussen voorheen zelfstandige persorganen ontwikkelde zich in de richting van concentratievorming. Zo ontstonden: De Christelijke Pers, Verenigde Nederlandse

¹ I. Schöffer, 'Weten we ze nog wel, die jaren dertig?'; in: *De jaren dertig; Aspecten van crisis en werkloosheid*; onder redactie van P.W. Klein en G.J. Borger, Amsterdam, Meulenhoff, 1979, blz. 209 e.v..

² Zo waren er van de 79 in 1937 verschijnende kranten niet minder dan 32 van katholieke huize, 6 liberaal, 5 protestants-christelijk, 2 sociaal-democratisch, 1 communistisch, 1 nationaal-socialistisch en 23 zogenoemd politiek onafhankelijk.

Uitgeversbedrijven (VNU), Audet, Nederlandse Dagblad Unie (NDU), Perscombinatie, NDU-Elsevier³.

Tot de dag van vandaag heeft de pers zich in ons land op de grondslag van de vrije particuliere ondernemingswijze productie langs de lijnen van het marktmechanisme van vraag en aanbod kunnen ontwikkelen. Deze combinatie van commerciële financiering en journalistiek product heeft geleid tot onafhankelijkheid van de overheid. Vergelijkt men hiermee de ontwikkeling van de omroep, dan vallen enkele fundamentele verschillen op. Het belangrijkste verschil ligt in het commerciële vlak. Het bedrijven van omroep (tot de eerste officiële televisie-uitzending in 1951 betref dit alleen de radio-omroep) is in ons land steeds onderworpen geweest aan het verbod daarmee winst te behalen. In de eerste plaats mogen, zoals de Omroepwet het thans in artikel 11 omschrijft, 'de uitzendingen niet dienstbaar zijn aan reclamedoeleinden'. Dit verbod bestaat reeds vanaf de eerste wetgeving op het gebied van de omroep, namelijk het Radioreglement van 1930, waarvan artikel 2 de uitzendingen beperkte tot 'mededeelingen van woord-, toon- of beeldinhoud van ontspannenden, leerzamen, politieken, aesthetischen, ethischen of religieuzen aard'. Voor het 'in bepaalde gevallen en omstandigheden' uitzenden van 'mededeelingen van zakelijken aard' (reclame) was de toestemming van de minister nodig⁴. In de machtigingen die de minister van Waterstaat in het begin van de jaren dertig aan de toen bestaande omroeporganisaties verleende, werd dit reclameverbod geïnterpreteerd en verder aangescherpt: 'Het uitzenden van mededeelingen welke rechtstreeks of zijdelings reclame beoogen, hetzij ten behoeve van derden, hetzij ten behoeve van belangen van radio-omroeporganisaties, welke geen of slechts zijdelings met den radio-omroep als zoodanig verband houden, is verboden; toegestaan zijn inlichtende mededeelingen van zakelijken aard, welke uitsluitend op de uit te zenden stof of op den houder van de machtiging betrekking hebben en geacht kunnen worden voor de luisteraars van nut te zijn'⁵.

Naast dit verbod, dat op de inhoud van de uitzendingen betrekking heeft, bestaan ook voor de omroeporganisaties zelf voorschriften die commerciële activiteiten verbieden. Zo werd in de omroepregeling van 1930 voorgeschreven dat omroeporganisaties uitsluitend een ideëel doel mochten dienen. Zij moesten, wilden zij voor een zendmachtiging in aanmerking komen, in zodanige mate gericht zijn op 'bevrediging van in het volk levende cultureele en godsdienstige behoeften, dat hare uitzendingen uit dien hoofde geacht kunnen worden van algemeen nut te zijn'⁶. In de Omroepwet is deze bedoeling nader en als verbodsbepaling geformuleerd. De omroeporganisaties mogen krachtens deze wet niet gericht zijn op het maken van winst, voor zover deze niet voor de vervulling van de omroepaak bestemd is, en evenmin dienstbaar zijn aan het maken van winst door derden⁷. Er is uiteraard een uitzondering gemaakt voor de Stichting Ether Reclame (STER) die, met uitsluiting van alle andere instellingen die zendtijd hebben, belast is met de uitzending van reclameboodschappen.

Ten einde het niet-commerciële karakter van het omroepbestel ook in de toekomst te kunnen waarborgen, zijn beide aspecten onlangs door middel van enkele richtlijnen aangescherpt. Krachtens een ministeriële beschikking over sluikreclame zijn medio 1981 nadere regels in werking getreden die ertoe moeten leiden dat radio- en televisie-uitzendingen — anders dan die van de STER — niet aan reclamedoeleinden dienstbaar worden gemaakt⁸. Vervolgens zijn ook de nevenactiviteiten van de

³ Zie voor een cijfermatig overzicht van het concentratieproces in de pers hoofdstuk 6 van dit rapport.

⁴ Radio-reglement 1930, KB van 9 mei 1930; *Stb.* 159.

⁵ C.C. Grutzner, *Ordering van den omroep in Europa*; Alphen a/d Rijn, Samsom, 1936, blz. 416.

⁶ Radio-reglement 1930, art. 2, lid 3.

⁷ Omroepwet, art. 13, lid 2 onder ten vijfde.

⁸ 'Regeling reclame conform artikel 11 van de Omroepwet'; *Nederlandse Staatscourant*, 26 januari 1981, nr. 16.

omroeporganisaties, dat wil zeggen de activiteiten die niet rechtstreeks en onmiddellijk betrekking hebben op of verband houden met 'de voorbereiding, samenstelling en uitvoering van voor het publiek bestemde radio- en televisieprogramma's, die bedoeld zijn om te worden uitgezonden', door de wetgever aan een kritisch oordeel onderworpen⁹. Enerzijds betreft dit onder meer de exploitatie van omroepbladen door of in samenwerking met derden, het organiseren van discoshows, het aanbieden van voordeelreizen, boeken en grammofoonplaten en het bedrijven van zogenoemde 'merchandising'; anderzijds gaat het om activiteiten waarmee winst wordt gemaakt die niet aan de vervulling van de omroep taak maar aan derden ten goede komt of aan derden wordt 'toegespeeld'¹⁰. Tot laatstgenoemd terrein behoort ook de problematiek van de ongewenste verstrengeling van belangen tussen omroepmedewerkers en commerciële ondernemingen, ter oplossing waarvan de omroeporganisaties zelf door aanpassing van de cao en van freelance contracten de nodige maatregelen hebben getroffen¹¹.

Vanaf het begin van de omroep werd commerciële exploitatie uitgesloten. Daarmee werd tevens — zoals reeds werd aangetoond — een ander kenmerk aan dat bestel gegeven: alleen organisaties die (radio-) uitzendingen zouden verzorgen die op bevrediging van in het volk levende culturele of godsdienstige behoeften waren gericht, konden voor een zendmachtiging in aanmerking komen¹². Ofschoon op grond van de Telegraaf- en Telefoonwet, zoals in 1928 gewijzigd waardoor ook de omroep eronder viel, staatsexploitatie in enigerlei vorm tot de mogelijkheden behoorde¹³, werd de omroep — tot de komst van de NV Nozema¹⁴ in 1935 ook op technisch gebied — volledig overgelaten aan het particulier initiatief. Voor de omroep geldt bij uitstek de omschrijving van Couwenberg, namelijk dat het hier gaat om een organisatietype, waarbij de overheid binnen het kader van een zekere speciale bemoeiing — waaruit blijkt dat zij bij een bepaalde taak een publiek belang aanwezig acht — de behartiging van dit belang geheel of gedeeltelijk overlaat aan particuliere lichamen die de verzorging daarvan spontaan op zich genomen hebben of hiertoe bereid zijn¹⁵. Het typisch Nederlandse daarvan is nu dat deze maatschappelijke organisatievorm op grond van godsdienst en levensbeschouwing is ontstaan. De inrichting van ons omroepbestel draagt daarvan nog duidelijk de sporen.

Lange tijd — tot de invoering van het zogenoemde Overgangsbestel (1965), dat aan de inwerkingtreding (in 1969) van de Omroepwet voorafging — was de organisatorische structuur van de omroep gebaseerd op de wederkerige aanvaarding van de aanwezigheid en gelijkberechtigtheid van diverse levensbeschouwelijke bevolkingsgroepen. Deze aanvaarding berustte op de machtspositie die de confessionele partijen vanaf het begin van deze eeuw geleidelijk in het politieke centrum verwierven. Die gelijkberechtigtheid kwam tot uitdrukking in de gelijke verdeling van de beschikbare hoeveelheid zendtijd over de vier grote omroeporganisaties (AVRO, KRO, NCRV, VARA). Een ander kenmerk van het verzuilde particuliere initiatief die in het omroepbestel is terug te vinden, is de autonomie van de organisaties. Die autonomie kan volgens Van Doorn mede worden begrepen uit de strijd die protestanten en katholieken decennia lang hebben moeten voeren tegen een conser-

⁹ Omroepwet, art. 1.

¹⁰ 'Minister Gardeniers zegt omroeporganisaties de wacht aan'; *Nederlandse Staatscourant*, 14 juli 1981, nr. 131, blz. 2.

¹¹ Brief bestuur NOS aan de minister van CRM, 17-3-1981, nr. S/Bas-81-1124.

¹² In de Omroepwet is hieraan nog het adjectief 'geestelijke' toegevoegd.

¹³ C.C. Grutzner, op. cit., blz. 313 e.v..

¹⁴ De Nederlandse Omroep Zender Maatschappij werd opgericht bij wet van 22 juli 1935 (Radio-Omroep-Zenderwet, *Stb.* 403). In deze naamloze vennootschap participeerden de staat met 60% en de vier grote omroeporganisaties AVRO, KRO, NCRV en VARA met 40% van de aandelen.

¹⁵ S.W. Couwenberg, *Het particuliere stelsel; De behartiging van publieke belangen door particuliere lichamen*; Alphen a/d Rijn, Samsom, 1953, blz. 8.

vatief-liberaal establishment dat de staatsmacht in handen hield. 'Zo gezien is de latere verzuiling de institutionele neerslag van een emancipatiebeweging in meervoud, een massaal democratiseringsproces in pluralis'¹⁶. In tegenstelling echter tot het eveneens 'verzuilde' onderwijs en maatschappelijk werk vond in het omroepbestel geen toedeling van de publieke middelen in de richting van de activiteiten van de daarin werkzame autonome organisaties plaats. De exploitatie van de omroep berustte op vrijwillige financiële bijdragen van de leden/begunstigers die, naast de omroepbladen-exploitatie, de belangrijkste bron van inkomsten vormden. Ook toen tijdens de Tweede Wereldoorlog het stelsel van de vrijwillige financiering werd afgeschaft, bleef het karakter daarvan in principe bestaan. De toen door de bezetter ingevoerde en na de oorlog door de Nederlandse regering overgenomen retributie kan immers niet beschouwd worden als financiering uit de algemene middelen, omdat betaald wordt op basis van het bezit van een radio- (en later ook tv-) toestel en de opbrengst van deze omroepbijdrage geheel aan de exploitatie van de omroep ten goede komt.

Als een van de kenmerken van het omroepbestel in de verzuilde maatschappelijke organisatiestructuur werd eerder de gelijke verdeling van de beschikbare zendtijd genoemd. Daarmee is, in het licht van het overheidsbeleid voor pers en omroep naast de commerciële factor, een tweede verschil aangegeven tussen beide massamedia. Functioneert de pers op een markt waarin de behoefte aan informatie in brede zin door het vrije ondernemerschap wordt vervuld, voor radio en televisie daarentegen geldt vanaf het begin van de omroep in ons land een stringent gevoerd voorwaardenbeleid. Door het verlenen van zendmachtigingen reguleert de overheid de toetreding tot de markt van aanbieders.

De pijler waarop dit voorwaardenbeleid rustte, was de schaarste aan zendtijd. Het feit dat de radio-omroep technisch was voortgekomen uit en onderdeel uitmaakte van de radiotelefonie is beslissend geweest voor de wijze waarop de exploitatie van dit nieuwe medium werd geregeld. De radio-omroep werd in de jaren twintig aanvankelijk gezien als een vorm van telegrafie en telefonie 'waarbij de toestellen op de eindpunten niet onderling door draden en geleidingen' waren verbonden, en werd tevens primair beschouwd als een mogelijke storingsbron van het openbaar telegraaf- en telefoonverkeer¹⁷. Vandaar dat vanuit deze optiek in 1928 de hoofdregeling van de omroep in de Telegraaf- en Telefoonwet van 1904 werd neergelegd¹⁸. Omroepzenders werden daarin dan ook 'radiotelegraaf- en radiotelefooninrichtingen' genoemd, 'niet bestemd voor het overbrengen van telegrammen of het voeren van gesprekken'. In het licht van de taak van de PTT het openbare telegraaf- en telefoonverkeer per draad of draadloos storingsvrij en efficiënt te laten verlopen en gezien het feit dat de technische verzorging van dat verkeer in ons land bij dat staatsbedrijf gemonopoliseerd was, lag het voor de hand dat ook de technische verzorging van de radio-omroep in feite een PTT-monopolie werd. In het op de Telegraaf- en Telefoonwet steunend Radio-reglement van 1930 werden de aanleg en het gebruik van de radio-omroep dan ook gebonden aan een door de minister van Waterstaat — onder wie de zorg voor de PTT en derhalve ook de omroep ressorteerde — te verlenen machtiging¹⁹. Dit hield niet alleen verband met de mogelijkheid van storing van het openbare telegraaf- en telefoonverkeer, maar ook met het feit dat kort tevoren de hiervoor bestemde golflengten

¹⁶ J.A.A. van Doorn, 'De verzorgingsmaatschappij in de praktijk'; in: *De stagnerende verzorgingsstaat*, onder redactie van J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt, Meppel, Boom, 1978, blz. 29.

¹⁷ Art. 1 van de Telegraaf- en Telefoonwet.

¹⁸ Wet van 12 mei 1928, *Stb.* 169, houdende aanvulling en wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 (*Stb.* 7), zoals deze laatstelijk is aangevuld en gewijzigd bij de wet van 31 mei 1923 (*Stb.* 233).

¹⁹ Radio-reglement 1930.

op internationaal niveau aan de afzonderlijke landen waren toegewezen.

Niet alleen op het gebied van de techniek legde de Nederlandse overheid een sterke bemoeienis met de radio aan de dag, maar ook op het gebied van de programma's. De controle op de inhoud van de uitzendingen had als grond de veiligheid van de staat, de openbare orde en de goede zeden. Ter voorkoming van een mogelijke inbreuk hierop moesten de omroeporganisaties zich een strenge preventieve censuur laten welgevalen. Hiermee was de overheidsgreep op de omroep vrijwel volledig.

Op het gebied van de pers kende ons land in die tijd al een lange traditie waar het ging om de vrijheid van drukpers. Deze vrijheid is niet altijd even groot geweest en werd met name door financiële drempels — zoals het dagbladzegel — wel eens belemmerd. Maar zoveel is zeker dat de bestuurlijke decentralisatie en de libertijnse geest van de stedelijke magistraten in de Republiek der Verenigde Nederlanden de hechte grondslag van deze vrijheid legden waardoor de pers zich in de achttiende eeuw langzaam maar zeker kon ontwikkelen tot vormgever van de publieke opinie en instrument voor discussies binnen de steeds groter wordende categorie der burgerij. Omstreeks 1900 viel echter een groeiende bezorgdheid te constateren over mogelijke kwalijke invloeden van de pers, een verontrusting die vooral kwam vanuit intellectuele kring. Bij hun protesten sloten zich later voormannen op religieus, educatief en juridisch gebied aan. Dat deze onrust in ons land beperkter was dan in de omliggende landen kwam doordat de pers sterk was ingebed in het verzuilde maatschappelijke bestel. Hierin had vrijwel elke bevolkingsgroep haar eigen kranten en tijdschriften en derhalve leefden de verschillende publieksgroepen in een cultureel vrij afgesloten, zelfs eenzijdig, klimaat.

Met de komst van de radio leek dit sterk te gaan veranderen. Vanaf het eind van de jaren twintig ontwikkelde de radio zich tot een massamedium dat een tot dan toe ongekende functie zou gaan vervullen. De radio-omroep bracht namelijk een verscheidenheid aan informatie voor een in principe onbestemd publiek. Aan het nieuwe medium werd dan ook een grote macht en een grote invloed toegekend: grote massa's konden met eenzelfde boodschap tegelijkertijd bereikt worden. Bovendien kon de radio — dat gold trouwens ook voor de film — zich in een groeiende belangstelling van het publiek verheugen. Stappers zegt hierover dat bij de invoering en verspreiding van de nieuwe massamedia film en radio — naast de al langer bestaande dagbladen — iedereen dermate verbluft was over deze technische wonderen, dat niemand moeite deed om vast te stellen welk effect deze media hadden op hun ontvangers: men ging er eenvoudig vanuit dat die effecten sterk en direct waren²⁰. De indringendheid van het medium vormde dan ook een afzonderlijke grond voor overheidsingrijpen: censuur zowel voor de film als voor de radio-omroep.

In het Nederland van de jaren twintig, bij de opkomst van de radio-omroep, kan het niet toevallig zijn dat vanuit de culturele identiteit en de maatschappelijke geslotenheid die kenmerkend waren voor de zich emanciperende verzuilde bevolkingsgroepen, de radio een functie parallel aan de pers ging vervullen, dat wil zeggen gericht op de eigen bevolkingsgroepen. Hieruit is het te verklaren dat de radio onder de verzuilde maatschappelijke groepen werd 'opgedeeld'. De confessionelen deelden — overigens streng gescheiden — de ene zender en de sociaal-democraten en wat men met een verzamelnaam 'liberaal' zou kunnen noemen, de andere. Bovendien werd een strenge censuur ingesteld om de conformiteit aan het bestaande maatschappelijk-culturele bestel van overheidswege — vanuit het confessionele politieke machtscentrum —

²⁰ J.G. Stappers, *Massacommunicatie, een inleiding*; Amsterdam, Wetenschappelijke Uitgeverij, 1973, blz. 84-128. Zie ook B. Manschot, 'Beïnvloeding. Wegen en grenzen van de mediamaacht'; in: *Media in Nederland; deel 1: Omroep, film, nieuwe media, invloed*; onder redactie van J. Bardeol en J. Bierhoff, Amsterdam, Van Genneep, 1981, blz. 219-241.

te verzekeren. Op deze wijze werd het bereik — men dacht daarbij aan het effect en de werking — op tweeërlei wijze ingekapseld: elke grote bevolkingsgroep had zijn eigen radioprogramma (een volledig programma met onderdelen van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing) en mochten er leden van bevolkingsgroepen naar 'andere' uitzendingen luisteren, dan zorgde de censuur er voor dat de 'schade' beperkt zou blijven.

3.2 Verschuivingen in het mediabeleid

3.2.1 Inleiding

Hoezeer de omstandigheden ook gewijzigd zijn, met name in het technische vlak, de eigenlijke kern van het massamediabestel is in de loop van de tijd ongewijzigd gebleven. De ondernemingsgewijze produktie van de pers vormt nog steeds het draagvlak van de gedrukte informatievoorziening in de vorm van een grote diversiteit aan kranten en tijdschriften. De omroep wordt nog steeds op niet-commerciële basis bedreven, waarbij de oorspronkelijke opzet van de verdeling van zendtijd over bevolkingsgroepen in de kern bewaard is gebleven. Toch kunnen er niet onaanzienlijke verschuivingen geconstateerd worden. In de omroep hebben commerciële praktijken hun intrede gedaan, zoals de zogenoemde sluikreclame in radio- en vooral televisieprogramma's en de commerciële bindingen van omroeporganisaties. Los van het omroepbestel, maar niet zonder invloed daarop, is de commercieel geëxploiteerde etherpiraterij via radio en kabeltelevisie tot ontwikkeling gekomen. Wat de toekomst betreft kan straks commerciële satellietomroep, die via speciale antennes rechtstreeks door het publiek ontvangen zal kunnen worden, evenzeer realiteit zijn. Ook een commerciële exploitatie van de kabel via het abonnee-televisie-systeem moet tot de mogelijkheden gerekend worden. In het persbestel is de ontwikkeling minder eenduidig. Wel is in de tijdschriftensector de explosieve opkomst van de zogenaamde gossipbladen opvallend, terwijl ook een sterke concentratie van het grootste gedeelte van de oplage van publiekstijdschriften in enkele concerns heeft plaatsgevonden.

Ook in het overheidsbeleid vallen verschuivingen te constateren. Het verst gaat ongetwijfeld de beleidswijziging die in 1965 werd doorgevoerd, toen het omroepbestel ook voor andere dan de toen bestaande omroeporganisaties toegankelijk werd gemaakt. De instroom van nieuwe omroepen zorgde uiteindelijk voor een doorbraak in het karakter van het omroepbestel dat tot dan toe nog sterk de trekken van het verzuilde maatschappelijke bestel uit het interbellum vertoonde²¹. In plaats van een gerichtheid op specifieke bevolkingsgroepen in een soort van geestelijke en maatschappelijke autarkie, ontstond in de omroep langzaam maar zeker een marktgerichte benadering van het publiek, waarbij het programma-aanbod duidelijk werd afgestemd op een zo groot mogelijke luister- en kijkdichtheid. Geloofsovertuiging, wereldbeschouwing en emancipatiestrijd, die als inrichtingscriteria aan het verzuilde omroepbestel ten grondslag hadden gelegen, maakten plaats voor andere criteria, met als belangrijkste de ledenaanhang.

Daar was echter een hevige discussie aan vooraf gegaan over de vraag of het omroepbestel op de verzuilde grondslag van voor de oorlog moest worden voortgezet. Die discussie was vooral op gang gekomen doordat de televisie in onze samenleving een rol van betekenis ging spelen en verschillende initiatieven ontstonden om commerciële televisie te brengen. In 1957 werd de Onafhankelijke Televisie Exploitatie Maatschappij (OTEM) opgericht. In deze vennootschap participeerde ook de pers. Begin 1961 presenteerde de regering de Nota Reclametelevisie aan de Tweede Kamer, waarin voorstellen voor een nieuw omroepbestel naar

²¹ J.H.J. van den Heuvel, 'De omroep in een verzuilde maatschappij'; *Massacommunicatie*, december 1977, 5e jaargang nr. 6, blz. 201-225.

Engels model werden gedaan: een gemengd commercieel systeem met op het ene net de Nederlandse Televisie Stichting (NTS, thans NOS) en de omroeporganisaties en op het andere net commerciële concessionarissen, waaronder de pers. Enerzijds werd aldus beoogd het historisch gegroeide omroepbestel te behouden en anderzijds de pers, die de introductie van een commercieel omroepmedium als een aanslag op haar advertentie-inkomsten beschouwde, in de commerciële televisie te laten participeren. Het tweede televisienet ging echter 'voorlopig' naar de bestaande omroeporganisaties. Het 'voorlopige' werd via het Overgangsbestel (1965) tot een definitief bestel in de vorm van de Omroepwet van 1967. Het bestel was voortaan 'open', vrij toegankelijk voor iedere niet-commerciële organisatie die een bepaalde ledenaanhang had verworven. Deze binding met de leden loopt via het program-mablad²². Daarbij heeft de Omroepwet het juridisch monopolie op de programmagegevens voor de omroeporganisaties beoogd veilig te stellen²³.

3.2.2 Landelijk omroepbeleid

De Omroepwet beoogt een pluriform bestel te scheppen op basis van autonome particuliere organisaties. Nieuwe omroeporganisaties worden geacht eenzelfde veelomvattende pretentie te hebben als de bestaande omroeporganisaties. Dit blijkt uit de eis in artikel 13 (2e lid, ten 4e), dat zij in zodanige mate gericht moeten zijn op bevrediging van in het volk levende culturele of godsdienstige dan wel geestelijke behoeften, dat hun uitzendingen uit dien hoofde geacht kunnen worden van algemeen nut te zijn. Naast dit cultureel criterium is er de verplichting de zendtijd te gebruiken voor uitzending van een volledig programma dat in redelijke onderlinge verhouding tenminste onderdelen van culturele, informatieve, educatieve en verstrooiende aard omvat. Dit is het volledig-programmavoorschrift in artikel 35, 2e lid.

Er zijn gaandeweg problemen ontstaan door de discrepantie tussen de bedoelingen van de wetgever enerzijds en de realiteit van de maatschappelijke ontwikkeling anderzijds. Sinds het in werking treden van de Omroepwet zijn organisaties tot het bestel toegetreden met een minder omvattende pretentie dan zij door de wet geacht worden te hebben. De eis van het verzorgen van zowel verstrooiende, informatieve, educatieve als culturele programma's paste goed in een situatie waarin de identiteit van de omroeporganisaties voor al deze programmacategorieën van belang was. Dat was in de hoogtijdagen van de verzuiling met de toenmalige omroeporganisaties ontegenzeggelijk het geval. Van de jongere organisaties geldt dit ook voor de EO, maar in veel mindere mate voor de TROS en de VOO. De Omroepwet heeft beide laatste omroepen in zekere zin gedwongen tot het creëren van een identiteit op gebieden waarvoor ze oorspronkelijk geen belangstelling hadden. Zo'n onbedoelde 'ideologisering' door de wet behoeft niet tot deze twee organisaties beperkt te blijven. Het is niet onwaarschijnlijk dat ook voor de toekomst gerekend moet worden met andere organisaties met eveneens een partiële oriëntatie.

Problemen zijn ook ontstaan uit het oogpunt van afspiegeling. Representatie, pluriformiteit en openheid zijn doelstellingen die elk hun eigen eisen aan de regelgeving stellen, maar ook onderling samenhangen. Pluriformiteit van aanbod van radio- en televisieprogramma's is in ons omroepbestel georganiseerd op basis van een 'constructed pluralism', namelijk een verscheidenheid van omroeporganisaties die een zekere representativiteit in zich dienen te dragen. In het licht van de historische ontwikkeling van het bestel paste het representativiteitsconcept bij ver-

²² Inter/view, *Gevolgen ont koppeling (en) ledenaanhang omroeporganisaties*; Amsterdam, 1976. In opdracht van het ministerie van CRM.

²³ J. Bardeel, J. Bierhoff, B. Manschot en P. Vasterman, *Marges in de media; Het verbroken contact tussen omroep en publiek*; Baarn, het Wereldvenster, 1975.

tegenwoordigers met een specifieke homogene achterban, representanten van herkenbare maatschappelijke groeperingen. Deze karakteristiek gold voor de meeste omroeporganisaties, al is het zo dat de AVRO zich nooit tot zuil heeft willen laten formeren. De AVRO werd in het bestel zijns ondanks als zuil ingekapseld.

Van de nieuwe organisaties hebben vooral TROS en VOO een veel heterogener aanhang dan de oorspronkelijke, op levens- en wereldbeschouwelijke basis georganiseerde omroeporganisaties. De sinds 1965 op grond van het Overgangsbestel en de Omroepwet toegelaten nieuwe omroeporganisaties — uitgezonderd de EO — beantwoorden niet zozeer aan het representativiteitsconcept van de Omroepwet, dan dat zij de veranderde maatschappelijke pluriformiteit, die vooral voortkomt uit deconfessionalisering en wijziging van politieke oriëntatie, tot uitdrukking brengen.

Als verweer tegen de nieuwe programmatische tendentie en tegen organisatorische versnippering is de Omroepwet aangepast (art. 13, 3e lid en art. 14). Nieuwe zendgemachtigden zijn nu gehouden in hun programmering zodanig af te wijken van bestaande omroeporganisaties dat daardoor de verscheidenheid in de omroep wordt vergroot. Hierdoor is het beoordelende element in de wetgeving versterkt ten aanzien van vragen van representatie (naast het getalscriterium) en pluriformiteit. De toepassing van maatstaven op dit gebied roept echter problemen op bij het beoordelen van programma's en programmacategorieën. Voorts kan men zich afvragen of de problemen van de toekomst wel bij uitstek liggen in de sfeer van nieuwe toetreding. De opstelling van bestaande omroeporganisaties — die met de desbetreffende nieuwe artikelen niet getoetst worden — is wellicht meer bepalend voor het gezicht van de Nederlandse omroep.

Binnen de afspiegelingsconceptie, die in feite van voor de invoering van de Omroepwet dateert, is het rationeel om toetreding en zendtijdverdeling te koppelen aan de getalsmatige verhoudingen tussen de diverse maatschappelijke en culturele stromingen. Voor de toekomst lijken echter aan dit concept aanzienlijke nadelen verbonden te zijn. De ratio uit de verzuilde periode geldt immers gedeeltelijk niet meer. De stromingen met een homogene achterban vormen niet meer het gehele spectrum van maatschappelijke pluriformiteit. Vooral de nieuwe omroeporganisaties maken duidelijk dat het minder voor de hand ligt dat in hoofdzaak getalsmatige verhoudingen als maatstaf voor toetreding en zendtijdtoewijzing fungeren. In dit verband is een onderscheid te maken tussen verschillende functies die het ledenbestand van een omroeporga-

Tabel 3.1 Verbondenheid naar lidmaatschap van een omroeporganisatie, 1976

	is lid van:								is geen lid
	AVRO	TROS	EO	KRO	NCRV	VARA	VPRO	VOO	
voelt zich verbonden met:									
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
AVRO	33	3	0	2	2	7	0	5	4
TROS	2	26	4	1	1	4	0	5	8
EO	0	2	78	1	2	0	0	0	2
KRO	0	1	0	48	1	0	0	0	4
NCRV	0	1	0	1	68	2	2	0	7
VARA	0	1	4	1	2	55	4	0	5
VPRO	3	1	0	2	0	5	77	0	3
VOO	0	1	0	0	1	0	0	57	3
voelt zich niet verbonden	60	65	15	43	22	34	17	33	63

Bron: Inter/view. *Gevolgen ont koppeling(en) ledenaanhang omroeporganisaties*; Amsterdam. 1976. blz. c.

nisatie heeft, namelijk als uitdrukking van de omvang van een sociale en culturele stroming, als legitimatie van een samenhangend geheel aan opvattingen, die maatschappelijk herkenbaar zijn, en als manifestatie van specifieke voorkeuren. Voor de laatste twee functies is het niet nodig massale ledenaanhang als voorwaarde te stellen. Dit leidt tot de vraag of verschillen in aanhang ook in alle gevallen zouden moeten leiden tot verschillen in hoeveelheid zendtijd. Verschil in aanhang zou wellicht voor bepaalde programmasoorten wel, maar voor andere niet tot verschillen in zendtijd aanleiding kunnen geven.

De affiniteit van de leden tot hun omroep is kleiner dan de omvang van het leden(abonnee)bestand bij de huidige organisaties aangeeft. Deze affiniteit loopt voorts bij de diverse omroeporganisaties zeer uiteen, zoals blijkt uit tabel 3.1.

AVRO EN TROS tellen duidelijk meer leden dan 'verbondenen', gevolgd door de KRO. Duidelijk meer 'verbondenen' dan leden laten VPRO en EO zien; dan volgen NCRV, VARA en VOO. De hieronder vermelde gegevens geven een indicatie van de oorzaak van deze verschillen (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2 Het zich zelf als lid of als abonnee beschouwen naar de verschillende omroeporganisaties, 1976

	Is lid van . . . door abonnement								
	AVRO %	TROS %	EO %	KRO %	NCRV %	VARA %	VPRO %	VOO TOTAAL %	
beschouwt zich zelf:									
— als lid	11	9	28	9	21	16	18	29	14
— zowel lid									
als abonnee	29	32	55	40	53	50	63	52	40
— als									
abonnee	59	57	17	49	26	34	18	19	45
geen antwoord	1	2	0	2	0	0	0	0	1
	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Inter/view, op cit., blz. c.

Hieruit blijkt dat het grootste deel van de leden met een programmablade van AVRO, TROS en KRO zich zelf als abonnee beschouwt en niet als lid, terwijl bij VOO, VPRO en EO duidelijk het tegengestelde het geval is.

Indien andere vormen voor het tot uitdrukking brengen van affiniteit gehanteerd zouden worden (bijv. omroepverkiezingen) zou het beeld nog weer anders uitvallen (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 Uitslag 'omroepverkiezingen' 1980 (in percentages)

Omroep	aanhang op basis ledental	aanhang op basis verkiezingen	verschil
AVRO	21.0	13.0	— 8.0
EO	5.3	3.0	— 2.3
KRO	15.7	11.0	— 4.7
NCRV	13.5	17.0	+ 3.5
TROS	19.2	25.0	+ 5.8
VARA	14.0	13.0	— 1.0
VOO	6.6	11.0	+ 4.4
VPRO	4.8	8.0	+ 3.2

Bron: J.J. van Cuilenburg en D. McQuail, *Media en pluriformiteit; een beoordeling van de stand van zaken; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'*, nr. M8, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 175.

Bij omroepverkiezingen zouden de TROS, VOO en VPRO hun aandeel vergroten, waarbij de TROS zelfs als grootste omroep uit de bus zou komen. De aanhang van de van oudsher bestaande omroepen zou afnemen, met uitzondering van die van de NCRV. Opvallend is de terugval van de AVRO. Uit deze cijfers blijkt dat er per afzonderlijke omroeporganisatie een duidelijke discrepantie bestaat tussen omroepidmaatschap en voorkeur. Bezien we echter die verschillen over het gehele bestel, dan valt het met die discrepantie nog wel mee: de 'omroepverkiezingen' van 1980 zijn voor 87% een afspiegeling van het bestel zoals dat op basis van ledentallen tot stand komt. Dit betekent dat omroepverkiezingen over het gehele bestel genomen geen wezenlijk ander beeld van de relatieve posities te zien zouden geven dan onder de vigerende wet het geval is.

Waar wij in ons land een publiekrechtelijk omroepbestel hebben met autonome zendgemachtigden die op basis van ledenaanhang voor zendtijd in aanmerking komen, kan aan de hand van de cijfers die differentiëren tussen affiniteit als lid of als abonnee worden vastgesteld, dat voor een belangrijk deel van het ledenbestand de omroepkeuze van het publiek voortvloeit uit voorkeuren die betrekking hebben op het programmablad. De legitimatie van de omroeporganisaties met een prentie als bedoeld in de Omroepwet komt hierdoor wel in een vreemd licht te staan. De verplichting een massale aanhang op te bouwen en te handhaven leidt af van de gedachte dat de omroeporganisatie een identiteit heeft die geschraagd wordt door een ledenbestand. De grote verschillen in status tussen de omroeporganisaties en de daarmee verbonden verschillen in zendtijd worden niet gerechtvaardigd door de betrokkenheid van de leden.

Het huidige omroepstelsel functioneert ten slotte ook uit cultuurpolitiek gezichtspunt onbevredigend. Door van de omroeporganisaties een volledig programma te eisen bedoelde de wetgever te voorkomen dat de organisaties in de richting van eenzijdige, op verstrooiing gerichte programmering zouden worden meegetrokken. Ook naar het oordeel van de identiteitsgerichte omroepen zelf is van deze bedoeling weinig terechtgekomen²⁴. De eis een redelijke hoeveelheid culturele programma's te verzorgen en aldus een zekere kwaliteit te handhaven, blijkt moeilijk eenduidig te concretiseren en biedt dan ook vele interpretatiemogelijkheden. De meeste omroepen besteden in de praktijk erg weinig aandacht aan culturele programma's. De in aanleg belangrijke

Tabel 3.4 Zendtijverdeling Nederland I/II per omroep naar programmasoort, tijdblok 00.00-24.00 uur in % — 4e kwartaal 1981

Omroep-component	Informatie	Kunst	Drama	Amusement	Sport	Jeugd-uitz.	Totaal
A-omroepen:							
AVRO	18%	4%	25%	32%	6%	15%	100%
KRO	32	3	27	22	2	14	100
NCRV	27	7	15	22	9	20	100
TROS	20	2	45	25	1	6	100
VARA	29	3	31	14	2	21	100
C-omroepen:							
EO	47	13	17	—	—	23	100
VOO	23	—	42	15	—	20	100
VPRO	43	16	26	11	—	4	100
NOS	63	8	4	1	13	11	100
Totaal	45	5	18	12	5	12	100

Bron: NOS. *Continu Kijk Onderzoek*; vierde kwartaal 1981.

²⁴ Federatie van omroepverenigingen, brief van 7 mei 1982 aan de minister van CRM over het concessiesysteem, blz. 3.

functie van de omroep voor cultuurontwikkeling en cultuurspreiding blijft zo onderbenut. Zo al aandacht aan kunst en cultuur wordt besteed, gaat het toch eerder om meer populaire kunstprogramma's, die bovendien nogal eens op minder aantrekkelijke tijdstippen worden uitgezonden. Van de totale zendtijd op Nederland I en II is volgens de ruime begripsomschrijving van de NOS in 1981 gemiddeld 3,8 % aan kunst besteed tegen bijvoorbeeld 7,7% aan sport. De situatie in het laatste kwartaal van 1981 blijkt uit tabel 3.4.

EO en VPRO besteden verhoudingsgewijs veel aandacht aan kunst. De geringe aandacht van de A-omroepen voor kunst wordt enigermate gecompenseerd door de NOS. Dit neemt niet weg dat de kunst in het licht van de hele programmering van de NOS stiefmoederlijk is bedeed; men is ook daar niet toegekomen aan het opbouwen van een zelfstandige, herkenbare kunstprogrammering.

De geringe aandacht van de omroep voor kunst is op zich niet verwonderlijk. Het omroepbestel is opgezet op levensbeschouwelijke grondslag; het beleidsaccent ligt op het realiseren van verscheidenheid. Zonder partij te kiezen voor enige ideologische kwaliteit toont de overheid zich bij het omroepbeleid voorstander van een programma-aanbod dat volgens ideële standaarden tot stand komt²⁵. Bij de zorg voor de omroep staat de politiek-maatschappelijke betekenis voorop. Zo is in het verleden een omroeporganisatie aangespoord een eigen actualiteitenrubriek te gaan verzorgen. De culturele taak, die de overheid blijkens de Omroepwet wel heeft, blijkt eerder als een afgeleide te worden beschouwd van de zorg voor de levensbeschouwelijke of politieke diversiteit. Uit ontzag voor een vrije meningsuiting laat de overheid zich niet in met de kwaliteit van het gebodene. Bij cultuurbeleid gaat het echter wel om een oordeel over de kwaliteit van het produkt op grond van artistiek-professionele of intellectuele maatstaven, los van de levensbeschouwelijke merites²⁶. Door het mediapolitieke accent in het beleid ten aanzien van de omroep zijn er echter — afgezien van zelfstandige stappen door de minister bij de inrichting van een zendernet voor klasieke muziek — weinig andere voorbeelden bekend waarbij de bevoegde autoriteit aandringt op het verzorgen van een bepaalde programmacategorie buiten de sfeer van de informatie. Er bestaan ook geen nadere voorschriften over de interpretatie van de aan de omroepen opgelegde taak aandacht aan culturele programma's te besteden.

Het stelsel van overheidszorg voor media functioneert gescheiden van dat voor culturele zaken: dwarsverbanden met het kunstbeleid ontbreken. Het aanbod van direct openbaar gemaakte podiumkunsten en het aanbod van podiumkunsten die via radio of televisie verspreid worden, staan dus beleidsmatig los van elkaar. Zoals uit de studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau over mediabeleid en cultuurbeleid blijkt, bestaat in de praktijk wel enige verwevenheid²⁷. Opnamen van zaaluitvoeringen van orkesten worden regelmatig voor de radio ten gehore gebracht en omroeporkesten spelen een rol op de podia. Bij het toneel maakten omroeporganisaties voorheen regelmatig gebruik van afzonderlijke acteurs of actrices van gesubsidieerde gezelschappen. In verband met de toegenomen betekenis van ad hoc en commerciële theaterproducties putten de omroepen thans hun incidentele behoefte aan spelers overwegend uit de markt van free lancers. Televisiedrama is evenals film drama een specialisme geworden, maar dit geldt veel minder voor muziek en dans waar studio-opnamen geen andere eisen aan de uitvoerenden stellen dan podiumuitvoeringen. Sommige balletuitvoeringen worden na afloop van een tournee wel op de televisie ver-

²⁵ W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau, *Mediabeleid en cultuurbeleid; een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M10, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 57-59.

²⁶ Ibid., blz. 58.

²⁷ Ibid., blz. 48 e.v..

toond. Deze praktische samenhang laat onverlet dat er tussen kunstbeleid en beleid van de omroeporganisaties nauwelijks een relatie bestaat; zij stoelen bovendien op geheel andere overwegingen. De omroep zou zich eerder richten op succesnummers uit de kunstbeoefening dan op een weergave van haar ontwikkeling, en zou hierdoor een verstarrende invloed uitoefenen op de smaak van het grote publiek²⁸.

Voor het beschermen en stimuleren van Nederlandse cultuuruitingen staan de omroeporganisaties wel enige faciliteiten ter beschikking. Er zijn bescheiden fondsen voor het schrijven van Nederlandse radio- en televisiedrama's. Ten aanzien van filmproductie bestaat in Nederland — in tegenstelling tot landen als Duitsland, Engeland of Italië — geen hechte samenwerking tussen film- en televisiebedrijf²⁹. Er worden met enige regelmaat wel via het Productiefonds voor Nederlandse speelfilms tot stand gekomen producties voor de televisie vertoond, maar bij het uitbrengen bestaat geen of incidentele coöperatie. Er bestaat op het gebied van speelfilms alleen een regeling van de concurrentieverhouding tussen televisie en bioscoop. Per televisiezender wordt wekelijks maar één film vertoond alsook — sinds kort — een speelfilm op de late zaterdagavond, en verder wordt er een minimum van 40 maanden aangehouden tussen bioscooppremière en televisievertoning. Een belangrijk obstakel voor een positieve samenwerking wordt gezien in de versnippering van fondsen over de verschillende omroeporganisaties. Afzonderlijke omroepen zijn wel in staat om een low-budget film mede te financieren maar geen hoofdfilm in kostbaarder encenering. CRM heeft nochtans onlangs het initiatief genomen tot de oprichting van een werkgroep waarin de participatie van zendgemachtigden aan het Productiefonds wordt bestudeerd. Dit initiatief — dat onlangs tot afspraken over co-producties heeft geleid — biedt perspectief voor een meer regelmatige televisievertoning van goede Nederlandse speelfilms.

De praktische samenwerking die schoorvoetend tussen omroep- en kunstwereld ontstaat, neemt de spanningsrelatie tussen mediapolitiek en cultuuzorg echter niet weg. Wanneer op grond van de toeneming van het in Nederland te ontvangen aanbod de vraag actueel wordt of de aandacht van de omroep voor naar artistiek-professionele of intellectuele maatstaven hoogwaardig aanbod moet worden gestimuleerd, zal men zich van deze spanning rekenschap moeten geven. Bij het bevorderen en beschermen van culturele waarden, het toegankelijk maken daarvan en de zorg voor de horizonverruiming van het Nederlandse publiek, gaat het om een eigen verantwoordelijkheid van de overheid. Bij de cultuuzorg staat de onafhankelijkheid van de kunstbeoefening van politieke voorkeur van de subsidiënt en van de dominante voorkeur op de publiekmarkt voorop³⁰. Bij een gerichter cultuurpolitieke bemoeienis met de omroep — waarvan de Raad een voorstander is — zal men onder ogen moeten zien of deze onafhankelijkheid ook in de organisatorische vormgeving moet worden gewaarborgd of dat de cultuurpolitieke functie, zoals nu, uitsluitend in handen moet blijven van de levensbeschouwelijke omroeporganisaties.

3.2.3 *Regionaal en lokaal omroepbeleid*

Een terrein dat de laatste jaren sterk in de belangstelling is komen te staan, is dat van de regionale en lokale omroep, ook wel kortweg streekomroep genoemd. Regionale omroep zoals wij deze thans kennen, kan tegemoet komen aan de behoefte van mensen aan informatie en communicatie over hun eigen leefomgeving. Zij is dan ook niet alleen van betekenis als informatiebron en spreekbuis voor de burgers, met een

²⁸ Ministerie van CRM, *Nota Kunst en kunstbeleid*; Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 981, blz. 27 en 38-41.

²⁹ A. Hogervorst, 'Film en televisie: het verhaal van een familievete'; *Massacommunicatie*, 1981, 9e jaargang nr. 1, blz. 39-47.

³⁰ W.P. Knulst/SCP, op. cit., blz. 48 e.v..

zelfstandige functie naast andere media (landelijke omroep en regionale en lokale pers) en daardoor van belang voor de versterking van de (regionale/lokale) democratie en de pluriformiteit van het media-aanbod; ook als cultuur-medium kan aan de regionale omroep een zelfstandige betekenis worden toegekend. Regionale en lokale omroep kan namelijk gemakkelijk reageren op de zich sterk ontwikkelende interesse voor streek- en plaatselijke cultuur. Uit een onlangs gehouden enquête bleek dat 92% van alle ondervraagden interesse toonde voor lokale televisie-omroepprogramma's als die plaatselijk zouden worden uitgezonden (plaatselijk nieuws, plaatselijke politiek, cultuur, informatie en plaatselijke muziek). Nog opmerkelijker dan de passieve belangstelling voor lokale televisie was de actieve belangstelling die men opgaf: 25% van de ondervraagden zou vrije tijd willen besteden aan het daadwerkelijk meewerken aan lokale televisie, omgerekend een potentieel actieve groep van ruim twee miljoen mensen³¹.

Regionale omroep wordt algemeen beschouwd als een omroepvoorziening waarvan de zorg voor de institutionele inrichting tot het media-beleid van de overheid wordt gerekend. Dat biedt de gelegenheid de verschillende omroepvoorzieningenniveaus in hun functie op elkaar af te stemmen, evenals de institutionele inrichting daarvan. Daarbij kan men ervan uitgaan dat de programma's van de landelijke omroep en de streekomroep een zekere complementariteit vertonen. Terwijl de regionale omroep een professionele opzet heeft, wordt de lokale omroep in ons land tot dusver voornamelijk gedragen door vrijwilligers. Door dit vrijwilligerskarakter — een goed voorbeeld is de Lokale Omroep Goirle — is er een sterke lokale oriëntatie. Onder de voorstanders van streekomroep wordt sterk gewezen op de mogelijkheid die deze biedt tot decentralisatie, niet alleen in de zin van medezeggenschap door inspraak van het publiek, interne democratisering en verantwoordingsplicht van de massamedia naar het publiek, maar vooral ook door het gedecentraliseerd gebruik in de zin van toegankelijk voor ieder die zich wenst te uiten. De aantrekkelijkheid van de kleinschaligheid wordt dan niet gezien in de verkleining van het bereik, maar in de betekenis van nabij, herkenbaar, betrokken, voor en door kleine groepen van mensen, voor en door kleine geografische eenheden.

Ook al dienen nieuwe vormen van massacommunicatie zich aan met identieke functies als die van de bestaande, dit betekent nog niet dat daarmee de bestaande media overbodig worden. Bij de introductie van nieuwe media zullen bestaande belangen meegewogen moeten worden. Dit laatste is van belang bij de financiering van regionale en lokale omroep, indien slechts reclamegelden de introductie van omroepvormen zouden kunnen bevorderen (met name zal dit het geval zijn bij televisie, waarvan de kosten naar verhouding hoog zijn). Wanneer daardoor een aantasting van de pluriformiteit van de (regionale/lokale) pers optreedt, vergt de institutionele vrijheid van meningsuiting een uitdrukkelijke afweziging van enerzijds te beschermen persbelangen en anderzijds het belang van tot ontwikkeling komen van een nieuw medium. In het algemeen kan echter gesteld worden dat de streekomroep qua programma-aanbod een complementaire functie ten opzichte van de regionale en lokale pers heeft. Gewezen kan worden op het bestaan van zogenaamde 'one paper cities'. In plaatsen of streken waar een regionaal dagblad een monopoliepositie inneemt kan met de introductie van regionale of lokale omroep een wezenlijke doelstelling van het mediabeleid, namelijk een pluriforme informatievoorziening, bevorderd worden.

Uit het voorgaande komt duidelijk naar voren dat in een samenhangend mediabeleid de wijze waarop regionale en lokale omroep in ons

³¹ Inter/view, *Landelijke belangstelling voor lokale televisie*; Amsterdam, 1982. In het rapport wordt hierbij aangetekend dat de groep met actieve belangstelling niet een volledig representatieve afspiegeling van de Nederlandse bevolking is. De jongere leeftijdsgroepen (met name 18-25 jaar) zijn oververtegenwoordigd, evenals mannen. Eveneens bevatte de groep wat meer personen met linkse politieke voorkeur.

land wordt ingericht van groot belang is. De erkenning van deze overheidszorg heeft het 'particulier initiatief' niet belet de laatste jaren een groot aantal plannen op tafel te leggen. Deze plannen hebben enerzijds betrekking op initiatieven om in een bepaalde streek of plaats een regionale of lokale omroep te starten (radio of televisie; ether of kabel). Anderzijds zijn vanuit grotere organisaties plannen gemaakt om te komen tot een landelijke dekking met regionale radio-omroep, waarbij tevens acht werd geslagen op de afbakening van verzorgingsgebieden met als uitgangspunt dat de regionale omroep actief is in een gebied dat door de inwoners als een samenhangende regio wordt ervaren. Uit de veelheid van rapporten is bijvoorbeeld het plan te noemen van de bestaande regionale omroepen, uitgebracht via hun overlegorgaan Regionale Omroep Overleg en Samenwerking (ROOS), om het aantal streek-radio-omroepen tot 23 uit te breiden³². Juist in de laatste tijd gaan echter ook stemmen op, waarbij men zich afvraagt of in een klein land als Nederland wel ruimte is voor een omroepbestel — zeker voor de dure televisie — gedifferentieerd naar drie niveaus: landelijk, regionaal en lokaal.

3.2.4 *Persbeleid*

In het persbeleid van de overheid valt in de loop van de tijd een belangrijke verandering te constateren. Tot ver na de Tweede Wereldoorlog werd dat beleid beheerst door de opvatting dat de grondwettelijk vastgelegde drukpersvrijheid inmenging van de overheid door middel van censuur verbod. Vanaf 1848 is meer dan honderd jaar lang het drukpersbeleid van de overheid dienovereenkomstig negatief geweest: censuur was verboden en indirecte censuur door repressief optreden was uitgesloten.

Van beleid in de tegenwoordige betekenis was eigenlijk geen sprake, want de gedachte dat die vrijheid om goed te kunnen functioneren ook een actief, voorwaardenscheppend en ondersteunend optreden van de overheid nodig kan hebben, is pas vrij recent in beleidsmaatregelen tot uitdrukking gekomen. Waar tevoren overheidsmaatregelen het functioneren van het perswezen positief beïnvloedden, ging het in feite steeds om het afschaffen van bestaande, door de overheid zelf in het leven geroepen, belemmeringen. Overigens wijst het opheffen van zulke hinderpalen — zoals het tot 1869 geldende dagbladzegel — er wel op dat reeds spoedig werd ingezien dat de drukpersvrijheid meer vroeg dan artikel 7 naar de letter voorschreef. Steeds gaat het dan echter om een versterking van de afweerfunctie van het grondrecht; men kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de nadruk die hierop werd gelegd, de opvatting deed postvatten dat ieder positief, actief optreden van de overheid met die vrijheid strijdig zou zijn.

Deze interpretatie bracht met zich mee dat de overheid zich in haar beleid zeer restrictief opstelde. Pogingen — na de Duitse bezetting door de Nederlandse regering in Londen, door de Persraad en door de Commissie-Pompen ondernomen — om de ondernemingsgewijze productie van de pers om te buigen in de richting van een systeem waarin het uitgeven van persorganen niet primair door winstmotieven of door economisch-commerciële marktfactoren zou worden bepaald, bleven zonder succes. Die pogingen werden vooral ingegeven door de ervaringen met de collaborerende pers tijdens de Duitse bezetting van ons land. In vele kringen — vooral in de illegaliteit — werd die collaboratie toegeschreven aan de wens van kranten- en tijdschriftuitgevers hun persorganen en daarmee hun bedrijf hoe dan ook voort te zetten. Toen die pogingen om het overheidsbeleid om te buigen op niets uitliepen, mislukte daarmee het streven een voorwaardenbeleid voor de pers te ontwikkelen. Dat voorwaardenbeleid zou dan gericht moeten zijn op die persorganen die

³² ROOS, *Vierde ROOS-nota: lokale en regionale omroep*; Amsterdam, oktober 1981.

op aantoonbare wijze in de behoefte aan informatie en opinievorming zouden voldoen en die op grond daarvan in aanmerking zouden komen voor een vergunning en eventueel voor financiële overheidssteun³³. Afgezien van maatregelen die verband hielden met de na-oorlogse zuivering van 'foute' bladen en met de schaarste aan zet- en drukcapaciteit en aan papier, zijn na 1945 slechts die financiële tegemoetkomingen geschapen die het economisch klimaat voor de pers in haar geheel, dus als bedrijfstak, zouden verbeteren. Zo werd er vrijstelling van omzetbelasting (later BTW) verleend op abonnements- en advertentietarieven en op het in Nederland gefabriceerde krantenpapier, gold vanaf 1966 een tariefvrije invoer van krantenpapier vanuit andere EG-landen en werden voor het vervoer (en de bezorging) van kranten en tijdschriften lagere spoorweg- en posttarieven berekend.

De invoering van de STER-reclame in 1967 betekende een keerpunt in het persbeleid. Kranten en tijdschriften ontvingen toen van de overheid een financiële compensatie ten laste van een gedeelte van de opbrengst van die reclame. Dit geschiedde op grond van de verwachting dat de etherreclame het advertentievolume van de pers zou aantasten. Dagbladen, nieuwsbladen en tijdschriften ontvingen daarom vanaf 1969 gedurende een reeks van jaren financiële uitkeringen naar de mate waarin zij door de invoering van de etherreclame schade hadden geleden. Tijdens de uitkeringsperiode werd de toerekeningsformule verfijnd in de richting van die bladen die de invloed van de etherreclame niet of minder dan andere persorganen konden compenseren (door bijv. een groei in andere sectoren dan in de landelijke merkartikelen- en dienstensector, waar de STER haar reclamedeбит vandaan haalt). Deze beleidsombuiging in de richting van afzonderlijke bladen die op grond van hun concurrentiepositie financiële steun ontvingen, ging verder toen een gedeelte van de voor etherreclame gereserveerde gelden eind 1971 in een op te richten fonds gestort werd. Dit fonds zou uitsluitend gerichte steun, dat wil zeggen op maat gesneden financiële steun, gaan verstrekken aan afzonderlijke persorganen die de behoefte daaraan konden aantonen.

Dit geschiedde officieel vanaf oktober 1974, toen de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers werd opgericht met als statutair omschreven doelstelling 'het culturele en maatschappelijke belang van het behoud van een gedifferentieerde dagbladpers, nieuwsbladpers en opinieweekbladpers in Nederland'. Het Bedrijfsfonds kreeg tot taak kredieten en eventueel daaraan verbonden kredietfaciliteiten aan onrendabele of economisch marginale kranten, nieuwsbladen en opiniebladen te verstrekken ter (mede)financiering van investeringen en andere projecten die het desbetreffende blad weer binnen een redelijke periode tot een rendabele economische exploitatie dienden te brengen³⁴. Op deze manier evolueerde het karakter van het persbeleid van bedrijfstakgericht of generiek naar gerichte steunverlening. Deze ontwikkeling wordt nog op twee manieren geaccentueerd, enerzijds door de geleidelijke afschaffing van de bestaande generieke steun in de vorm van de lagere post- en spoorwegtarieven en van de laatste preferentiële fiscale maatregel in de vorm van het 0-tarief van de BTW (die overigens alleen voor de abonnementsprijzen van dagbladen gold), anderzijds door de voorbereiding van een zogenaamde compensatieregeling voor dagbladen en opiniebladen die op grond van hun marktpositie in een verliesgevende of economisch marginale situatie verkeren³⁵.

Onlangs heeft het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers een dergelijke regeling voorgesteld voor uitsluitend verliesgevende dagbladen,

³³ J.H.J. van den Heuvel, *De vrijheid van de pers; De overheid en het commerciële karakter van de pers 1944-1949*; Baarn, Ambo, 1981.

³⁴ Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers, *Jaarverslag over 1974-1975*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976.

³⁵ L. Lichtenberg, 'Het persbeleid van de overheid'; *Intermediair*, 12 september 1980, 16e jaargang nr. 37. Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers, *Jaarverslag over 1979 en Jaarverslag over 1980*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980 en 1981.

die door hun oplage in combinatie met hun geografische spreiding in een relatief ongunstige uitgangspositie verkeren. Uit onderzoek is gebleken dat het hier gaat om kranten met een oplage van minder dan 150.000 exemplaren en een spreidingsdichtheid die kleiner dan 25% is. De uit te keren bedragen zullen worden berekend op basis van het papierverbruik voor redactionele pagina's van de desbetreffende kranten. Elke krant zou maximaal drie jaar van deze gericht-generieke regeling mogen profiteren, terwijl ten hoogste 75% van het geleden verlies gecompenseerd mag worden. Inmiddels heeft de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk besloten deze compensatieregeling voor dagbladen met terugwerkende kracht tot 1 januari 1981 in te voeren en daarvoor ten laste van de STER-opbrengst een bedrag van f 60 mln beschikbaar te stellen. De regeling geldt voor drie jaar. Met behulp van deze uitkeringen, die à fonds perdu gegeven worden, moeten de desbetreffende dagbladen een naar eigen inzicht opgesteld plan ten uitvoer brengen dat gericht is op een structurele verbetering van hun exploitatie. De kosten van het organisatie-onderzoek om tot een dergelijk plan te komen zouden ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers moeten komen. Daarnaast stelde het fondsbestuur voor subsidies te verlenen voor plannen tot samenwerking van persorganen op het terrein van de exploitatie (technische productie, advertentiewerving, distributie en bezorging) en voor gezamenlijke projecten die de bedrijfstak als geheel met het oog op de pluriformiteit van de pers ten goede komen. Verder zou ook de oprichting van nieuwe persorganen bevorderd moeten worden door het verlenen van startsubsidies³⁶.

Van belang is voorts de discussie over een fusiecontroleregeling. De ontwikkeling naar een gericht steunbeleid heeft een duidelijke impuls gekregen door de uit 1975 daterende Nota over het massamediabeleid. De directe doelstelling van dit beleid is zuiver economisch. Het is erop gericht een bijdrage te leveren aan behoud of herstel van de rentabiliteit van persorganen. Om deze doelstelling te kunnen bereiken gelden specifieke voorwaarden, zoals die bijvoorbeeld zijn neergelegd in de statuten van de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers³⁷. De achterliggende doelstelling heeft echter een ruimere en vooral ideële betekenis die betrekking heeft op de informatievoorziening zelf, op het culturele en maatschappelijke belang van de pluriformiteit van de informatie.

De bestaande maatregelen die, zoals gezegd, op de rentabiliteit van persorganen zijn gericht, zijn voor het bereiken van deze uiteindelijke doelstelling van het overheidsbeleid ontoereikend. Aanvulling op het beleid zou logischerwijze zijn dat ook fusies en andere vormen van samengaan en samenwerking tussen persorganen of uitgevers die op de bestaande informatievoorziening van invloed kunnen zijn, aan het culturele en maatschappelijke belang van het behoud van een gedifferentieerde pers getoetst worden. Immers, wanneer de overheid tracht via financiële steun persorganen op een rendabel exploitatieniveau te brengen of te houden, bestaat momenteel geen enkele garantie dat de eigendom van de desbetreffende bladen niet, juist vanwege hun door de overheid gesteunde winstgevendheid, in andere handen overgaat, waardoor de redactionele zelfstandigheid in het geding kan komen. Ofschoon het redactiestatuut in het algemeen een zekere bescherming biedt, dient de vraag onder ogen te worden gezien of in het licht van de mediapolitieke doelstelling van het persbeleid een wettelijk vastgelegd preventief toezicht op persfusies wel gemist kan worden.

³⁶ Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers, *Nader advies van het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers aan de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk over een compensatieregeling voor dagbladen*; Rijswijk, 1981. Zie ook het commentaar op dit voorstel, dat toen nog in ontwikkeling was, van A. van der Zwan, 'De pers en de particuliere ondernemingsgewijze productie'; *Massacommunicatie*, oktober 1981, 9e jaargang nr. 5, blz. 185-197.

³⁷ 'Oprichtingsacte Bedrijfsfonds voor de Pers'; *Nederlandse Staatscourant*, 1 november 1974, nr. 190.

Reeds aan het eind van de jaren zestig kwam het idee naar voren van een wettelijke toetsingsregeling voor fusies en andere vormen van concentratie in het perswezen. De Persraad ontwierp in 1968 een Voorontwerp voor een nieuwe Wet Voorziening Perswezen. Daarin was onder andere voor ondernemingen de plicht opgenomen om overeenkomsten van samenwerking, overdracht of samensmelting voor te leggen aan een door de Persraad in te stellen fusiekamer. Zou deze van oordeel zijn dat een dergelijke overeenkomst zodanig afbreuk zou kunnen doen aan de verscheidenheid van het perswezen, dat daardoor de publieke voorlichting in ernstige mate zou worden geschaad, dan diende dit oordeel ter kennis te worden gebracht van de minister van CRM. Deze zou, door tussenkomst van de minister van Justitie, vervolgens de procureur-generaal bij het gerechtshof te Amsterdam kunnen opdragen de onverbindendverklaring van die overeenkomst te vorderen bij de te vormen Kamer voor persconcentraties van dit gerechtshof. Daarbij zou weer dezelfde toetssteen gelden die ook door de fusiekamer van de Persraad gehanteerd zou worden. Vooral uit de perswereld kwamen veel negatieve reacties op dit voorstel. De voorgestelde toetsingsprocedure zou niet bijdragen tot de instandhouding van de verscheidenheid van de pers. Door fusies te verbieden zou het voortbestaan van de betrokken bladen immers niet gewaarborgd zijn.

Omdat het bestaande arsenaal aan persmaatregelen niet in een fusiecontrole-regeling voorziet, heeft de Sociaal-Economische Raad in januari 1977 in het kader van zijn advies over preventieve materiële toetsing van fusies door de overheid hierover een aanbeveling gedaan³⁸. In dit advies heeft de SER voorgesteld een bij de wet geregeld stelsel van overheidstoezicht op fusies in het bedrijfsleven in te voeren. Daarbij zou het dan niet moeten gaan om een toezicht op de procedures, zoals met de bestaande fusiecode thans het geval is. De voorgestelde regeling zou verder dienen te reiken. Fusies zouden op hun merites, effecten en consequenties voor de samenleving worden getoetst. De SER zag geen reden fusies van uitgeverijen van dagbladen, opiniebladen, nieuwsbladen en tijdschriften aan de door hem beoogde fusiecontrole te onttrekken. Mededingings- en sociaal-politieke overwegingen doen zich bij persfusies evenzeer voor als bij het bedrijfsleven, aldus de SER. Bovendien zijn bij deze fusies waarden in het geding die speciale aandacht verdienen, zoals de verscheidenheid van berichtgeving en de vrijheid van meningsuiting. De vraag rees derhalve of aan de overheid hier niet een verdergaande taak moest worden gegeven dan voor het bedrijfsleven in het algemeen werd voorgesteld, waarbij de SER met name dacht aan een specifiek normenkader waaraan persfusies getoetst zouden moeten worden³⁹.

Het is echter moeilijk criteria te ontwikkelen aan de hand waarvan fusie- en samenwerkingsovereenkomsten in de pers getoetst kunnen worden. De overheid, of de daartoe aangewezen instantie, ziet zich namelijk geplaagd voor de noodzaak een uitspraak te doen over de waarde van een krant uit een oogpunt van pluriformiteit. Het goedkeuren van een fusie die het verdwijnen van een bepaalde krant tot gevolg zal hebben, kan immers aanleiding geven tot het verwijt, dat de instantie die deze beslissing neemt, daarmee impliciet een uitspraak doet over de waarde van de richting die door die krant vertegenwoordigd wordt. Anderzijds biedt het verhinderen van dergelijke overeenkomsten nog geen alternatief om het voortbestaan van de bladen die daarbij betrokken zijn te verzekeren. In de meeste gevallen zal dit immers financiële

³⁸ SER, *Advies inzake de toekomstige status van de door de SER uitgevaardigde fusiegedragsregel en inzake een preventieve materiële toetsing van fusies door de overheid*; 's-Gravenhage, 1977, nr. 2.

³⁹ De Persraad en het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers hebben indertijd hun instemming met dit advies van de SER kenbaar gemaakt. Persraad, *Verslag over 1977 en 1978*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979. Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers, *Jaarverslag over 1977*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978.

voorzieningen vergen die verder reiken dan het simpele verbod van het sluiten van een overeenkomst⁴⁰.

Intussen hebben Persraad en Bedrijfsfonds voor de Pers onafhankelijk van elkaar een voorstel gedaan om — vooruitlopend op een definitieve regeling — tot een fusiecontrole te komen. Het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers suggereerde een voorgenomen fusie op te schorten 'zodra een van de belanghebbenden bij die fusie bezwaar maakt tegen de totstandkoming daarvan en de gemotiveerde wens te kennen geeft, dat een organisatieonderzoek (met financiële steun van het Bedrijfsfonds) wordt ingesteld naar mogelijkheden voor een structuurverbetering van de bij die fusie betrokken persorganen'. Het bestuur verwacht daardoor te kunnen voorkomen dat bladen in een te vroeg stadium hun (zelfstandig) bestaan zullen moeten opgeven zonder dat nader onderzoek naar andere mogelijkheden tot voortbestaan of structuurwijziging is verricht⁴¹. Van meer procedurele aard is het voorstel dat de Persraad in maart 1981 aan de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk deed. Op grond van de bestaande SER-Fusiegedragsregels zou de minister gegevens over een voorgenomen fusie aan de voorzitter van de Persraad beschikbaar kunnen stellen. Deze adviseert dan over de vraag of de Persraad een onderzoek moet instellen naar de mogelijkheid de verscheidenheid in het verspreidingsgebied van de kranten die bij de voorgenomen fusie betrokken zijn, te behouden. Indien daartoe aanleiding is formeert de Persraad een onderzoekscommissie uit zijn midden, waarna de voorzitter van dit college aan de minister rapporteert⁴². Ten slotte zij hier nog vermeld dat zich momenteel de Werkgroep Perswet over de fusieproblematiek buigt in het kader van haar grotere taak de uit 1951 daterende Wet Voorziening Perswezen te herzien⁴³.

Van belang voor het waarborgen van de redactionele zelfstandigheid en onafhankelijkheid is het redactiestatuut, dat per 1 januari 1977 op grond van de collectieve arbeidsovereenkomst voor dagbladjournalisten voor ieder dagblad verplicht werd gesteld. Een tot de cao behorend modelstatuut diende als leidraad voor de afzonderlijke, per dagblad te realiseren redactiestatuten. Medezeggenschap van journalisten in zaken die de redactionele identiteit en inhoud betreffen, werd zo in plaats van een gunst een recht. Dit vraagstuk raakt vooral de ideële kant van de journalistiek. De roep om medezeggenschap voor de journalist is de laatste driekwart eeuw steeds groter geworden en het laatste decennium in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden terecht gekomen, gelijk met de medezeggenschap die ook buiten de journalistiek een algemeen aangevaard verschijnsel is geworden. Maar in de perswereld lag deze kwestie bijzonder gecompliceerd door het tweezijdig karakter van de krant, namelijk geestelijk goed en economisch produkt.

Medezeggenschap van de redactie omvat iedere vorm van deelgenootschap van de redactie, zich uitstrekkend tot verschillende beleidsniveaus, die de ideële en commerciële functie van de krant raakt. Wat het commerciële beleid betreft, wordt in het algemeen aan journalisten geen voorkeurspositie ten opzichte van de andere werknemers in de onderneming gegeven; de ondernemingsraad is hierin het bevoegde orgaan voor medezeggenschap van alle werknemers binnen de onderneming. De redactievergadering en de haar vertegenwoordigende gekozen redactieraad zijn sinds 1977 de bevoegde organen voor redactionele medezeggenschap voor journalisten. Andere werknemers binnen de dagbladonderneming zijn van de redactionele mede-

⁴⁰ Ministerie van CRM, *Nota over het massamedia-beleid*; Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 353, nrs. 1-2, blz. 33-35.

⁴¹ Bedrijfsfonds voor de Pers, *Nader advies over een compensatieregeling voor dagbladen*; op. cit., blz. 32-33.

⁴² 'Economische Zaken moet CRM inlichten over voorgenomen fusies'; *Nederlandse Staatscourant*, 7 mei 1981, nr. 85, blz. 5.

⁴³ 'Instelling Werkgroep Perswet'; *Nederlandse Staatscourant*, 1 april 1981, nr. 63, blz. 7.

zeggenschap uitgesloten. Ook de lezers vallen er buiten. Uiteraard is de oplage van een blad — abonnementen en losse verkoop — een duidelijke indicatie voor de mate waarin het desbetreffende persorgaan door de lezers geapprecieerd wordt, maar de vrijheid een abonnement te nemen of op te zeggen kan toch niet gezien worden als een vorm van medezeggenschap in zaken die het redactiebeleid betreffen. Denkbeelden zoals bijvoorbeeld het idee van een lezersraad zijn niet of nauwelijks in de praktijk beproefd en lezersparticipatie is nergens een succes gebleken.

In het omroepbestel valt wel een ontwikkeling te bespeuren die in de toekomst tot een grotere betrokkenheid van het publiek bij het programmabeleid van de omroeporganisaties kan leiden. In het rapport van de Commissie van advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen (Commissie-Van der Burg) werd gesteld dat het afdwingen van democratisering van de omroeporganisaties zijn wettelijke basis in de Omroepwet zou dienen te krijgen. In de Wet van 1 september 1978, houdende wijziging van de wetgeving met betrekking tot de omroep, het zogenaamde eerste wijzigingswetje, is aan artikel 13, het artikel waarin de eisen worden opgesomd die aan zendingmachtigde omroeporganisaties gesteld worden, in het tweede lid een nieuw 'ten negende' toegevoegd. Het bepaalt dat omroeporganisaties moeten aantonen dat hun leden of contribuanten op een democratisch aanvaardbare wijze invloed op hun beleid kunnen uitoefenen. Deze bepaling, die overigens pas over enkele jaren in werking treedt, is niet voor alle bestaande omroeporganisaties nieuw. Er zijn omroepen die een ver doorgevoerde inspraak van hun ledenaanhanger reeds in praktijk brengen.

Ten slotte kan wat het rechtstreekse belang van het publiek bij uitingen van media in de sfeer van smaad, laster of rechtstreekse materiële schade betreft, geconstateerd worden dat het publiek in dit opzicht nogal onbeschermd is. De rechter is over het algemeen voorzichtig bij behandeling van klachten in een civielrechtelijke procedure. Bovendien is de weg naar de rechter voor vele mensen in de praktijk moeilijk begaanbaar en duur. Van de Raad voor de Journalistiek is geen bevredigende 'rechtspraak' te verwachten, omdat de behandelingsprocedure veel te lang duurt en omdat de Raad voor de Journalistiek echte sanctiebevoegdheid mist. Wellicht kan een op een nieuwe leest geschoeide Stichting Raad voor de Journalistiek, die momenteel in voorbereiding is en wier werkterrein ook de omroep zal gaan omvatten, een duidelijker en ook krachtiger positie innemen in de relatie tussen publiek en media. Op deze wijze zal misschien ook meer inhoud gegeven kunnen worden aan de in de Omroepwet opgenomen verplichting tot uitzending van een rectificatie indien voor derden schadelijke, onjuiste of door onvolledigheid misleidende mededeling van gegevens van feitelijke aard worden gedaan.

4. TECHNIEK EN MEDIA

4.1 Een inleidende opmerking

Informatietechnieken ondergaan een zeer snelle ontwikkeling¹. Als men sommige berichten mag geloven dan staat de informatiemaatschappij voor de deur. Satellieten zouden het aanbod van televisieprogramma's op drastische wijze gaan vergroten; glasvezels zouden in iedere huiskamer talloze televisieprogramma's en bovendien allerlei nieuwe diensten binnen brengen, terwijl micro-elektronika aan allerlei consumentengoederen een zekere 'intelligentie' zou gaan meegeven. De vraag doet zich voor welke van de technologische mogelijkheden verwerkelijk zullen worden en welke niet. Ook in de toekomst zullen er grenzen aan het mogelijke worden gesteld. Een overzicht van de technische ontwikkelingen en een poging tot markering van de technische grenzen staan in dit hoofdstuk centraal.

4.2 Enkele aspecten van telecommunicatie

Bij telecommunicatie vindt overdracht van informatie plaats over afstanden die doorgaans buiten de directe zintuiglijke vermogens van de mens vallen. Aan deingangskant wordt het informatiesignaal omgezet in een signaal dat qua aard en vorm geschikt is voor verdere bewerking, schakeling, transport en presentatie aan de afnemer. Men gebruikt hiervoor elektrische, of beter elektromagnetische, signalen. Deze kunnen zich met buitengewoon grote snelheid voortbewegen en men kan tot zeer hoge signaalfrequenties gaan; deze twee omstandigheden zijn grondslag van de revolutionaire ontwikkeling der moderne telecommunicatie.

4.2.1 *Verschillende transmissiemedia en systemen*

De elektromagnetische golven die als drager voor de informatie-uitwisseling fungeren, kunnen via de ether² of langs (golf)geleiders worden verzonden. De keuze van het transmissiemedium — ether of geleider — wordt onder meer bepaald door afstand van overdracht, hoeveelheid over te brengen informatie en gewenste beslotenheid. Het gaat hier

¹ De inhoud van dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op de volgende publikaties:
J. Volger en H.J.M. Willemsen, *Technische ontwikkelingen die de massamedia beïnvloeden*; werkdokument van de WRR, 1982.

W.M. de Jong, *Informatietechniek in beweging*; wordt nog uitgebracht in de serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'.

P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO, *Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M7, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

A.P. Bolle, *Het gebruik van glasvezelkabel in locale telecommunicatienetten*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M11, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssysteme (KtK), *Telekommunikationsbericht*; Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen, 1975.

Nota betreffende het beleid inzake de aanleg en exploitatie van draadomroepinrichtingen; Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 354, nrs. 1-3.

Münchener Kreis, *Two-Way Cable Television, Experiences with Pilot Projects in North America, Japan and Europe*; Berlin, Springer-Verlag, 1977.

HI-OVIS project, *Evaluations report hardware/software experiments; July 1978-March 1980*; Tokyo, Visual Information System Developments Association, 1980.

Commission on new Information Technology, *New Views; Computers and new media, anxiety and hopes*; Stockholm, 1979.

F.W. de Vrijer, 'Modulatie'; *Philips Technisch Tijdschrift*, 1976, 36e jaargang nrs. 11-12.

² Hoewel aan het begrip 'ether' in de natuurwetenschap geen betekenis meer wordt toegekend wordt het in dit rapport gemakshalve gebruikt om de lege ruimte aan te geven.

om onderling afhankelijke factoren waarbij de relatieve prijs en de beschikbaarheid een doorslaggevende rol spelen.

Voor grotere afstanden en/of hogere frequenties kan het gebruik van etherverbindingen voordelig zijn. Een nadeel is echter dat via de ether uitgezonden signalen in principe door velen kunnen worden ontvangen, hetgeen soms niet gewenst wordt, en dat het frequentiespectrum in een verspreidingsgebied slechts eenmaal kan worden gebruikt. De grootte van het verspreidingsgebied wordt bepaald door de frequentie en de daarvan afhankelijke horizon- en zichtbeperkingen, het vermogen en de gerichtheid waarmee dit vermogen wordt uitgestraald (denk aan straalzenders). Voldoende ver van de desbetreffende zender zal de signaalsterkte voldoende zijn afgenomen om de frequentieband weer opnieuw te kunnen gebruiken. Voor ethertransmissie van hoogfrequente signalen zijn bij grote afstand ondersteunende relaiszenders nodig, hetgeen een dure en technisch soms onmogelijke zaak is. Satellieten brengen hierin een drastische verandering; afstand speelt dan een veel minder grote rol.

Bij transport via kabels neemt de verzwakking van het informatiesignaal exponentieel met de afstand toe, hetgeen ook op relatief korte afstanden tussenversterking noodzakelijk kan maken. Desondanks is het voor vele toepassingen toch economisch en technisch zinvol het informatietransport via kabels te laten verlopen. Gedacht kan worden aan de kabelnetten voor telefonie, telex, allerlei vormen van datatransport en doorgifte van televisieprogramma's. Aan de verschillende infrastructurele voorzieningen zal in paragraaf 4.4 nader aandacht worden gegeven. De nadruk ligt hier vooral op voorzieningen voor de massamedia.

4.2.2 Optimaal gebruik van transmissiewegen: multiplexing

Alvorens op de bestaande technische overdrachtsmethoden nader in te gaan zal hier eerst enige aandacht worden gegeven aan analoge en digitale representatie van informatiesignalen. Door de trend naar digitalisering zullen bepaalde multiplexmethoden aan belangrijkheid winnen.

Vrijwel alle natuurlijke informatiesignalen (bijv. het verloop van de luchtdruk in geluid) hebben een continu verloop in de tijd. Wanneer dit zo goed mogelijk bij de omzetting blijft behouden, spreekt men van 'analoge omzetting'. Tussen zekere grenzen die door het systeem worden gegeven, kunnen dan in principe alle signaalwaarden in de loop van de tijd voorkomen. Bij verdere bewerking en transmissie blijft dit analoge karakter veelal behouden.

Door de opkomst van goedkope micro-elektronika wordt het zinvol het signaal te discretiseren, dat wil zeggen om te zetten in een digitale code. De grondgedachte is dat de vorm van het informatiesignaal ook met voldoende nauwkeurigheid is vast te leggen met behulp van voldoende, met regelmatige tussenpozen genomen, monsters van de signaalsterkte. Indien deze monsters worden uitgedrukt in cijferwaarden en deze laatste gecodeerd worden overgezonden, dan is het oorspronkelijke informatiesignaal weer te reconstrueren als deze cijferwaarden na transmissie of opslag weer in de goede volgorde verschijnen. Het aldus gecodeerde signaal wordt *digitaal* genoemd. Gelet op de voordelen bij verdere bewerking wordt gewoonlijk gediscetiseerd tot twee signaalniveaus, met andere woorden men gebruikt het *binaire* of tweetallige getalstelsel, waarin slechts twee cijfers voorkomen. De eenheid van informatie is nu de bit (samentrekking van 'binary digit'): formeel uitgedrukt het antwoord ja of nee (code 1 of 0) op de vraag of een bepaald informatiekenmerk aanwezig is. Een opeenvolging van bits biedt dus de mogelijkheid om hoeveelheden informatie (bijv. de bovengenoemde monsterwaarden) in binaire getallen uit te drukken. Aangezien alleen twee signaalniveaus moeten worden onderscheiden, is regeneratie van verzwakte signalen veel eenvoudiger; er treden geen cumulatieve ruiseffecten op zoals bij analoge signalen. Inzet van moderne micro-elektronika kan leiden tot

beter gebruik van de communicatiewegen, verhoogde flexibiliteit en nieuwe mogelijkheden. Er zijn echter niet alleen voordelen. Als nadeel van digitalisering kan worden genoemd dat bij digitale transmissie van een zekere informatiestroom een grotere bandbreedte nodig is dan bij analoge. Overigens behoeft niet elk digitaal signaal te worden verkregen uit een bemonstering zoals hierboven beschreven. In gevallen die zich daartoe lenen, wordt de informatie direct in een binaire code uitgedrukt. Dit geldt in het bijzonder voor codering van informatie in alfanumerieke vorm, zoals we die in teletekst en viewdata (interactieve videotex) aantreffen.

Om tegemoet te komen aan de hoge eisen die aan een overdrachts-systeem kunnen worden gesteld ten aanzien van de signaalstroom, ook met het oog op gedifferentieerde adressering, kunnen verschillende technieken worden toegepast. Deze staan bekend onder de naam 'multiplexing'. De volgende multiplexing-technieken kunnen worden onderscheiden:

- *space division multiplexing (SDM)*

Voor de duur van de informatie-uitwisseling wordt zonder onderbreking één fysieke verbinding, bijvoorbeeld een kabel, toegewezen.

- *frequency division multiplexing (FDM)*

Voor iedere informatie-uitwisseling wordt een passend deel van de totale frequentiebandbreedte aan de gebruikers toegewezen. FDM kan zowel in de ether als bij transmissie over kabels worden toegepast. Verschillende informatiestromen, ieder met zijn eigen frequentie-interval (gesproken, beeldoverdracht in verschillende programma's e.d.) komen nu gelijktijdig door de ether of langs de kabel bij de ontvanger en deze 'filtreert' dan het gewenste er uit. Zuinig gebruik van de beschikbare bandbreedte leidt tot een sterke kostenverlaging.

- *time division multiplexing (TDM)*

Iedere informatie-uitwisseling wordt bemonsterd. De monsters van de verschillende signalen worden dan vermengd in de tijd over hetzelfde fysieke medium verzonden. Alhoewel ook in analoge systemen TDM mogelijk is, komen de voordelen van TDM vooral bij digitalisering geprononceerd naar voren.

Bovenvermelde vormen kunnen in combinatie in een telecommunicatienet voorkomen, omdat kostenstructuren en dus ook netoptimalisaties voor verschillende technieken verschillend kunnen zijn.

4.2.3 Informatie-overdrachtspatronen

Om nieuwe ontwikkelingen op tele-informatiegebied goed te kunnen beoordelen, is van belang hoe uiteindelijk de informatie aan de afnemer wordt gepresenteerd en in welke mate deze direct invloed kan uitoefenen op dit informatie-aanbod. Ten aanzien van de wijze van overdracht kan onderscheid worden gemaakt tussen *disseminatie*, *distributie*, *consultatie* en *conversatie*.

Disseminatie. Dit is een ongekanaliseerde verspreiding of uitzending van informatie, die een groot aantal ontvangers ongeveer gelijktijdig kan bereiken via een niet-discriminerend transportmiddel, i.c. de ether.

Distributie. Het informatiepakket wordt slechts aan bepaalde leden van een groep beschikbaar gesteld en wel in het bijzonder via een kabelsysteem waaraan de ontvangers zijn verbonden, evenals bij disseminatie volgens een vast tijdschema (programma).

Het disseminatie- en het distributiepatroon vertonen een dirigerend karakter, dat wil zeggen een door de zender of het distributiecentrum opgelegd consumptietijdstip en consumptietempo. Voor zover er herhaald wordt, zal de periode tussen opeenvolgende herhalingen veel langer zijn dan de gebruikelijke kijk- of zoekperiode, uitzonderingen daargelaten.

Consultatie. In een geheugen bijeengebrachte informatie wordt voor een groep consumenten op zodanige wijze beschikbaar gesteld dat men op afroep een gewenst pakket kan selecteren. Onder 'op afroep' verkrij-

gen moet men verstaan dat de informatie aan de consument verstrekt wordt op het door hem gewenste moment; dat kan vrijwel direct zijn als hij zich meldt, maar ook op een later tijdstip: 'informatie op bestelling'. Het consultatiepatroon is in Nederland geactualiseerd in de vorm van Viditel en teletekst. Viditel is de Nederlandse naam voor viewdata of interactieve videotex.

Bij consultatie wordt het consumptietijdstip en, voor sommige visuele informatie, het consumptietempo door de consument zelf bepaald. Kenmerkend is dat de in de informatieverzameling bijeengebrachte informatie veel minder snel verandert dan de gemiddelde kijk- of zoektijd.

Conversatie. De deelnemers (meestal twee) stellen elkaar afwisselend delen van hun informatieverzameling ter beschikking volgens een onderling te regelen tijdschema. Het bekendste voorbeeld is conversatie per telefoon.

Bovengenoemde begrippen zullen in dit rapport meermalen worden gebruikt. Hier wordt volstaan met de opmerking dat zij ideaaltypisch zijn. In een praktisch tele-informatieproces of delen van een telecommunicatienet kunnen verschillende overdrachtspatronen voorkomen. Ook kunnen er tele-informatiediensten zijn die qua overdrachtspatroon tussen bovenvermelde definities in liggen.

In alle gebieden die in deze paragraaf zijn genoemd doen zich belangrijke technische basisontwikkelingen voor die het proces van telecommunicatie en bijbehorende dienstverlening sterk kunnen beïnvloeden. De volgende paragraaf gaat nader in op deze basisontwikkelingen.

4.3 Basisontwikkelingen

4.3.1 *Micro-elektronika*

Een zeer belangrijke ontwikkeling is het samengaan van computer en telecommunicatie. Twee basisactiviteiten van telecommunicatie, signaalbewerking en nu ook opslag, kunnen bij uitstek door moderne computers worden vervuld. Aan de basis ligt de miniaturisering van elektronische componenten: de micro-elektronika.

a) *De trend naar miniaturisering*

Door miniaturisering van elektronische basiscomponenten zoals de transistor is het mogelijk geworden een groot aantal van deze componenten op een zelfde plakje halfgeleidend materiaal — de chip — samen te voegen, dat wil zeggen te integreren. Miniaturisering en integratie hebben geleid tot de eliminatie van lange en kwetsbare doorverbindingen, snelle werking, relatief hoge betrouwbaarheid, minder grote afmeting van functionele eenheden, minder energieverbruik en uiteindelijk tot een buitengewoon sterke daling van de kosten per elektronische functie. Afhankelijk van het aantal actieve componenten op de chip spreekt men van Small Scale Integration (SSI), Medium Scale Integration (MSI), Large Scale Integration (LSI) en Very Large Scale Integration (VLSI).

b) *De toekomst van miniaturisering*

Ondanks alle optimistische berichten over een steeds verdergaande miniaturisering en integratie, kampt de micro-elektronische industrie met een aantal belangrijke problemen, te weten hoge ontwerp- en ontwikkelkosten, hoge software-kosten bij toepassing van flexibele programmeerbare chips en een achterblijven van de markt wat betreft nieuwe toepassingen. Niettemin mag verwacht worden dat miniaturisering zal doorzetten, maar het tempo waarin dit gebeurt en de snelheid waarmee de kosten dalen, zullen wellicht lager zijn dan in het nabije verleden. In het bijzonder geheugens zullen op kortere termijn profiteren van de verdergaande miniaturisering.

Voor vele toepassingen is voldoende ver geminiaturiseerd: dit bete-

kent dat introductie van micro-elektronika meer zal worden bepaald door marktfactoren dan door de bereikte miniaturiseringsgraad. Gelet op de problemen die zich hierbij voordoen, zal deze introductie traag kunnen verlopen, zodat er een aanzienlijk verschil kan gaan ontstaan tussen de meest geavanceerde micro-elektronika en de 'standaard' elektronika die op een bepaald moment wordt toegepast.

c) *Gevolgen van de micro-elektronika voor telecommunicatie*

De vraag komt nu naar voren wat micro-elektronika betekent voor telecommunicatie. Hierbij gaat het niet zozeer om ontwikkelingen op componentniveau maar meer op systeemniveau. Een belangrijke invloed van micro-elektronika is dat digitalisering van transmissie-, schakel- en opslagsystemen nu tegen aanvaardbare kosten kan worden doorgevoerd.

Naar het zich laat aanzien zal digitalisering eerst worden ingezet voor transmissie over middellange afstanden. Door voortgaande technische ontwikkeling zullen de prijsverhoudingen tussen transmissiemedia en de verschillende randapparatuur zo verschuiven dat uitbreiding van genoemde digitalisering naar kortere en langere afstanden aantrekkelijk wordt. Indien tevens digitaal schakelen wordt geïntroduceerd, kunnen op lange termijn volledig gedigitaliseerde netten ontstaan. Voor de consument zou dit kunnen betekenen dat bepaalde functies met meer kwaliteit en gemak en wellicht op den duur ook tegen lagere kosten kunnen worden verricht.

4.3.2 *Geheugens*

In het voorgaande werd er reeds op gewezen dat geheugens, vooral in combinatie met micro-elektronika, een betere technische behandeling van informatiestromen mogelijk maken, dat zij verschillen in overdrachtstijd compenseren en vrijheid geven in het tijdstip van afname van informatie. Met dit alles maken zij een beter gebruik van de communicatiewegen en randapparatuur mogelijk.

a) *Verskillende soorten geheugens*

Niet alleen de relatief snel werkende micro-elektronikageheugens zijn in opkomst, ook bij andere geheugens wordt gebruik gemaakt van vooruitgang in miniaturiseringstechnieken. Algemeen bekend is de magnetische band, zoals in audio- en video-cassettes wordt toegepast, een geheugen dat zonder energietoevoer zijn informatie blijft behouden en dat kan worden gewist en opnieuw ingeschreven. Magnetisch materiaal in schijfvorm wordt in computers toegepast, ook de beeldplaat (zie 4.4.2) is een schijfgeheugen. De band is ten opzichte van de schijf in het nadeel wat de snelheid van toegang tot een bepaald stuk geregistreerde informatie betreft.

b) *Toepassing van geheugens op informatiegebied*

Om een indruk te krijgen van de toepassingsmogelijkheden van geheugens wordt in tabel 4.1 een overzicht gegeven van de informatie, zowel in tijdsduur als hoeveelheid, die in een geheugen met een omvang van 1 miljoen bits (1 Mbit) kan worden opgeslagen. Een geheugen met een dergelijke capaciteit zal de komende jaren geïntegreerd op één chip op de markt komen.

In tabel 4.1. komen de mogelijkheden voor de opslag van tekst duidelijk naar voren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de snelle geheugens op halfgeleiderbasis voor bewerking en opslag van tekst worden ingezet. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan data-base toepassingen. Naast informatie-opslag die vooral gericht is op toepassing voor de consument, zijn er ook vele bewerkingfuncties in de telecommunicatie, zoals packet-switching en TDM, waarbij kortstondige en snelle opslag van kleine pakketjes informatie een essentiële rol speelt. Ook daar zullen de halfgeleidergeheugens hun invloed doen voelen.

Tabel 4.1 Maximale informatieduur/hoeveelheid die in een geheugen van 1 Mbit kan worden opgeslagen

Dynamisch	bitsnelheid (Mbit/s)	maximale informatieduur (sec)
bioscoopfilm	610 Mbit/s	0,0016
kleuren-TV-beeld	106 Mbit/s	0,0094
telefoongeluid	64 kbit/s	15,6
HiFi-geluid	320 kbit/s	3,13
Statisch	bithoeveelheid	maximale informatiehoeveelheid
aantal KTV-beelden	3,2 Mbit/beeld	0,24 beeld
aantal kleurenfoto's	0,9 Mbit/foto	1,1 foto
aantal pag. tekst	7,7 kbit/pagina	130 pagina's

Bron: W.M. de Jong. *Informatietechniek in beweging*; zal uitgebracht worden in de serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'.

4.3.3 Glasvezel

a) Eigenschappen

Door de snelle ontwikkeling van halfgeleiders met gunstige elektro-optische eigenschappen en van lichtgeleiders in de vorm van glasvezels als transportmedium, wordt het binnenkort mogelijk over grote afstanden op economisch zinvolle wijze verbindingen met een zeer grote informatietransportcapaciteit tot stand te brengen. De essentie is dat in de transportfase de informatie als gemoduleerd lichtsignaal is gecodeerd en dat bij in- en uitgang een conversie van elektrisch naar optisch en omgekeerd plaatsvindt.

De voordelen van glasvezels zijn:

- zeer lage transmissieverliezen, tussengeschakelde versterkers kunnen ver uit elkaar staan (wellicht tot 100 km);
- zeer grote bandbreedte bij, naar verwacht wordt, relatief lage kosten;
- kleine afmetingen, laag gewicht en hoge flexibiliteit;
- immuniteit tegen elektromagnetische interferentie, geen overspraak tussen naast elkaar liggende glasvezels;
- moeilijker aftapbaar;
- gefabriceerd van relatief overvloedig aanwezige grondstoffen.

Naast genoemde voordelen zijn er, vooral voor toepassingen op kortere termijn, enkele nadelen:

- de levensduur en betrouwbaarheid van zenders en ontvangers zijn, ondanks belangrijke vooruitgang, nog onvoldoende gegarandeerd;
- eventuele kostenvoordelen worden in aanzienlijke mate verminderd door legkosten;
- voor voeding zijn voorlopig nog metalen geleiders noodzakelijk;
- transmissie over glasvezel is bij voorkeur digitaal, op dit moment zijn echter de meeste signalen en apparatuur nog analoog;
- het aaneen lassen van glasvezels is nog verre van volmaakt.

De toepassing van glasvezel berust op totale interne reflectie (een effect dat optreedt als een lichtstraal onder een voldoende kleine hoek een grensvlak treft dat een overgang is naar een materie met lagere brekingsindex) zodat het ingebrachte licht de vezel niet meer kan verlaten.

Er bestaan verschillende soorten glasvezels, maar in alle gevallen gaat het om glasdraden van zeer geringe diameter (enkele duizendsten tot enkele honderdsten van een millimeter), waarbinnen de eenmaal ingeleide lichtsignalen opgesloten blijven.

De transportcapaciteit van glasvezels wordt beïnvloed door twee factoren: bij geringe signaalfrequenties (bitsnelheden) wordt de maximale transportafstand zonder tussenversterking bepaald door de lichtverzwakking (absorptie) die nog toelaatbaar is. Bij hoge bitsnelheden daarentegen wordt deze afstand reeds veel eerder beperkt door het vervagen en verwarren van de lichtflitsen als gevolg van de verschillen in looptijd die de verschillende mogelijke lichtstralen binnen de glasvezel hebben (dispersie). Bij zeer dunne glasvezels kan men de dispersie echter tot vrijwel nul reduceren, hetgeen leidt tot een superieure transportcapaciteit. Er wordt reeds aan gedacht dergelijke vezels op transatlantische trajecten in te zetten.

Naast de glasvezels heeft men bij optische communicatie voor de reeds genoemde omzettingen lichtbronnen en detectoren nodig. Als lichtbronnen worden halfgeleider diodes en lasers gebruikt. De diodes zijn minder duur en hebben over het algemeen een langere levensduur dan de lasers. De betrouwbaarheid van de lasers is nog een probleem. De ontwikkelingen gaan echter ook op dit gebied snel. Bij de gebruikelijke golflengtes worden nu reeds op laboratoriumschaal lasers op halfgeleiderbasis met een (geëxtrapoleerde) levensduur van meer dan tien jaar gedemonstreerd.

b) *Toepassing*

In een korte periode van ruwweg 15 jaar heeft de glasvezel zich ontwikkeld tot een transmissiemedium waarmee vele praktische proefnemingen worden gedaan (bijv. de experimentele verbinding tussen Eindhoven en Helmond). De kosten van optische randapparatuur zijn nog relatief hoog, die van de glasvezel zelf relatief laag. Men mag verwachten dat de eerste telecommunicatietoepassingen op enigszins relevante schaal zullen liggen in de intermediaire delen van het telefoonnet, met karakteristieke snelheden tussen 2 Mbit/s en 140 Mbit/s. Toepassingen voor afstanden tot 100 km en hogere bitsnelheden kunnen waarschijnlijk snel volgen, mede gelet op de snelle ontwikkelingen die op dit gebied plaatsvinden. Het is echter realistisch introductie van glasvezelkabels op grote schaal niet voor het jaar 2000 te verwachten.

Uit het bovenstaande is duidelijk dat de glasvezel in eerste instantie dezelfde netvlakken zal bestrijken als de introductie van digitale systemen. De glasvezel kan digitalisering bevorderen en doen uitstrekken zowel naar grotere als, afhankelijk van de voordelen van een eventuele integratie in het abonneenetvlak, naar kleinere afstanden.

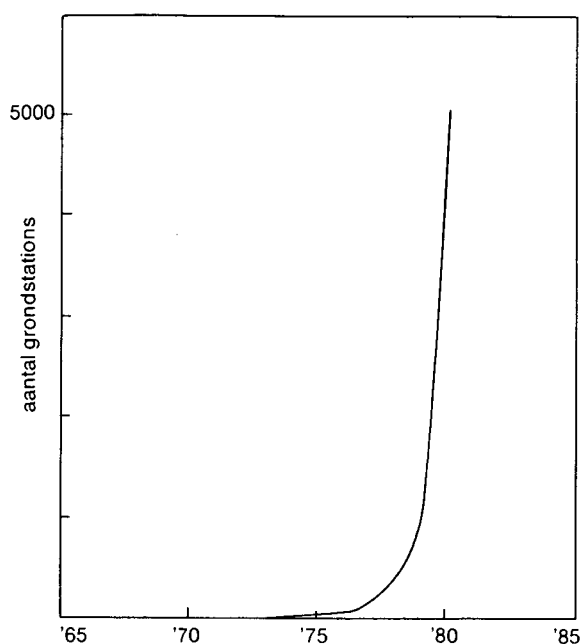
4.3.4 *Satellieten*

Tot voor enkele jaren vond satellietcommunicatie vooral plaats tussen grote, vast opgestelde zend- en ontvangantennes. Door de technische ontwikkeling — zoals verhoging van het uitgestraalde vermogen en verbetering van de antennes — wordt het gaandeweg mogelijk satellietcommunicatie te bedrijven met relatief zeer kleine ontvangantennes (diameter schotel kleiner dan 1 m). Dergelijke antennes liggen binnen het bereik van de particuliere consument (vermoedelijke kosten van een ontvangschotel f 1000,-, op langere termijn wellicht nog minder). Bovenstaande technische ontwikkeling in satelliet- en ontvangtechniek is dan ook aanleiding geweest om satellieten voor omroepdoeleinden te gebruiken, te meer daar een doorbreking van de beperking die de actieradius van aardse zenders oplegt, aantrekkelijk wordt geacht.

De voordelen van satelliet-communicatie hebben in de VS geleid tot een explosieve ontwikkeling (gepaard gaande met de invoering van betaal-televisie). Deze ontwikkeling wordt geïllustreerd in figuur 4.1.

Voor omroepdoeleinden dient de satelliet stil te staan ten opzichte van het aardoppervlak. Hiertoe wordt de satelliet in een geostationaire baan gebracht. In 1977 en 1979 heeft men tijdens de World Administrative Radio Conference (WARC) — georganiseerd door de International Tele-

Fig. 4.1. Aantal grondstations voor satellietcommunicatie in de VS



Bron: W.M. de Jong op. cit..

communications Union (ITU) – geostationaire posities en frequenties over de verschillende landen verdeeld. De omroepsatellieten zijn in clusters over de geostationaire baan verspreid. Nederland bevindt zich te zamen met Frankrijk, België, Luxemburg, de Bondsrepubliek, Italië, Zwitserland en Oostenrijk in eenzelfde cluster op 19° W. Gelet op de gehanteerde cluster-, frequentie- en bundelverdeling is in Nederland met een kleine schotel van ruwweg 1 m doorsnede ontvangst mogelijk van Nederlandse, Belgische, Westduitse, Luxemburgse en Franse televisie-satellietuitzendingen (mits deze satellieten zijn gelanceerd en volgens plan werken). Met een grotere, of betere, antenne kunnen ook Italië, Zwitserland, Oostenrijk, Engeland en Scandinavië worden ontvangen.

Door vele landen worden reeds gedurende enige tijd plannen gemaakt voor satelliet-omroepuitzendingen. Hieronder volgt een kort overzicht van deze plannen voor zover zij van belang zijn voor Nederland.

a) *Internationaal: European Space Agency (ESA)*

Genoemd kunnen worden de Europese Communicatie Satelliet (ECS) en de L-Sat. De ECS is een telecommunicatiesatelliet waarmee eventueel indirecte televisie-uitzendingen op betaal-tv basis zouden kunnen worden verzorgd. De eerste ECS zal in 1982 worden gelanceerd. De eerste L-SAT, de demonstratiesatelliet L-SAT-1, zal twee televisiekanalen voor directe televisie-uitzendingen bevatten. Voor één kanaal bestaat interesse in Italië, terwijl voor het tweede kanaal wordt gedacht aan een Europees programma.

b) *Frankrijk*

In april 1981 is een overeenkomst gesloten tussen Frankrijk en de Bondsrepubliek voor ontwikkeling van televisie-satellieten. Zoals de plannen er nu uitzien zullen eerst twee pre-operationele satellieten worden gebouwd en gelanceerd. Deze twee satellieten – de Franse TFD-1 en de Duitse TV-SAT-A3 – zullen ieder zijn uitgerust met drie televisiekanalen. Beide satellieten zullen naar verwachting eind 1984/begin 1985 met een Ariane-3-raket vanaf de basis Kourou in Frans Guyana worden gelanceerd. Twee kanalen van de TDF-1 zullen waarschijnlijk worden bestemd voor reeds uitgezonden nationale programma's. Over het derde kanaal bestaat nog geen zekerheid.

c) *Bondsrepubliek*

De lancering van de Duitse TV-SAT-A3 is vastgesteld op eind 1984. Twee kanalen zullen worden gebruikt voor nationale programma's (ARD,ZDF), ten aanzien van het derde kanaal dient nog een nadere beslissing te worden genomen. Ook hier wordt gedacht aan een Europees programma. De TV-SAT-A3 zal worden gevolgd door een TV-SAT-A5 die vijf televisiekanalen zal hebben. De lanceringsdatum van deze operationele televisiesatelliet is nog niet bekend.

d) *Luxemburg*

Gezien haar commerciële achtergrond is het niet verwonderlijk dat RTL (Radio Télévision Luxembourg) een actieve belangstelling toont voor satelliet-televisie. Met een eenvoudige satelliet zou voor ruwweg 30 mln televisiehuishoudens (ongeveer 100 mln mensen) een goede ontvangst zijn te garanderen. In principe is men van plan om medio 1985 een Luxemburgse satelliet te lanceren. Deze satelliet zal dan vermoedelijk drie televisiekanalen hebben en volgens de geldende internationaal overeengekomen normen uitzenden.

e) *Engeland*

Op grond van industrieel-economische overwegingen heeft de Engelse regering te kennen gegeven een bescheiden start met satelliet-televisie te willen maken. De besluitvorming hieromtrent is nog niet afgerond. Gedacht wordt aan een eenvoudige televisie-satelliet met drie tv-kanalen, te lanceren in 1986. Voor de te lanceren satelliet bestaat ruime belangstelling bij de BBC (abonnee-tv en 'remix'-programma), de IBA (Independent Broadcasting Authority) en het bedrijfsleven.

f) *Italië*

Voor wat directe televisie-uitzendingen via de satelliet betreft, richt Italië zich op de L-SAT demonstratiesatelliet, te lanceren in 1985/86. Ten aanzien van een eigen televisie-satelliet met volle capaciteit zijn geen beslissingen genomen.

g) *Zwitserland*

Bekend is het commerciële TEL-SAT project, verder wordt gewerkt aan een plan gebaseerd op samenwerking tussen Zwitserse en Oostenrijkse omroeporganisaties. De TEL-SAT plannen omvatten de lancering van een satelliet met vijf televisiekanalen eind 1984. Er is nog geen beslissing genomen.

h) *Overige landen*

In Oostenrijk en in de Scandinavische landen praat men reeds gedurende langere tijd over de mogelijkheden van satelliet-televisie. Tot besluitvorming met betrekking tot televisie-satellieten hebben deze besprekingen niet geleid. Lanceerdata zijn niet bekend.

Het is niet onmogelijk dat het totale aanbod van televisieprogramma's zal stijgen boven de maximale capaciteit van vele huidige televisie-kabelnetten. In centraal-Nederland mag men verwachten in 1985 wellicht reeds 8 satelliet-tv-programma's te kunnen ontvangen met behulp van een 90cm schotel. Tegen het einde der jaren tachtig kan dat oplopen tot 20; in 1995 zelfs 30 (bij gebruik van een 3m schotel 30 resp. 45 programma's). Deze ontwikkeling roept de vraag op, of, in hoeverre en in welke vorm er nog behoefte is aan een landelijk aanvoernet van televisiekabels. Een nadere bezinning op de televisiekabel-infrastructuur lijkt in dit verband op zijn plaats.

De technische kosten voor satelliet-televisie-uitzendingen dalen, maar zijn nog steeds hoger dan uitzendingen met aardse middelen, althans in de Nederlandse context. Uit een analyse van de PTT zou volgen dat satelliet-televisie-uitzending ruwweg 2 à 4 maal duurder is dan de kosten voor aardse uitzending.

Gegeven een situatie van reeds aangelegde televisie-kabelnetten is ontvangst van satelliet signalen via deze kabelnetten veel minder duur

dan particuliere ontvangst, althans voor zover het de technische kosten betreft. Een ruwe schatting van de totale investeringskosten wordt gegeven in tabel 4.2.

Tabel 4.2 Totale investeringskosten in guldens (hardware) voor ontvangst in Nederland van diverse satellietuitzendingen, particuliere ontvangst versus ontvangst via televisiekabelnetten

land	particuliere ontvangst	ontvangst via TV-kabelnet			
		aantal aansluitingen			
		100	1000	10.000	100.000
Nederland	1000	26	3,3	0,40	0,05
België	1100	32	3,8	0,45	0,05
Italië	4200	150	20	2,5	0,30
Zwitserland	16000	640	85	11	1,30
Luxemburg	1400	41	5,2	0,65	0,08
Frankrijk	1650	49	6,4	0,80	0,09
West-Duitsland	1300	37	4,7	0,60	0,07
Oostenrijk	19000	850	110	14	1,60
Engeland	2400	80	10	1,25	0,15
Scandinavië	3300	110	29	4,6	0,65

Bron: W.M. de Jong, op. cit.

- Weergegeven investeringsbedragen zijn slechts ruwe indicaties;
- bij kabelnetten zijn de kosten hoofdelijk omgeslagen, geen gerichte afrekening;
- gebaseerd op ontvangst met carrier-to-noise ratio van 17 dB onder optimale omstandigheden, bij televisiekabelnetten, van 100 aansluitingen 4 dB extra en van 100.000 aansluitingen 6 dB extra ter compensatie van netruis en voor hogere kwaliteit. Deze getallen garanderen een zeer goede ontvangstkwaliteit;
- verondersteld is dat de kabelnetten voldoende capaciteit hebben om de programma's zonder extra investeringen, naast het ontvangststelsel, te kunnen doorgeven.

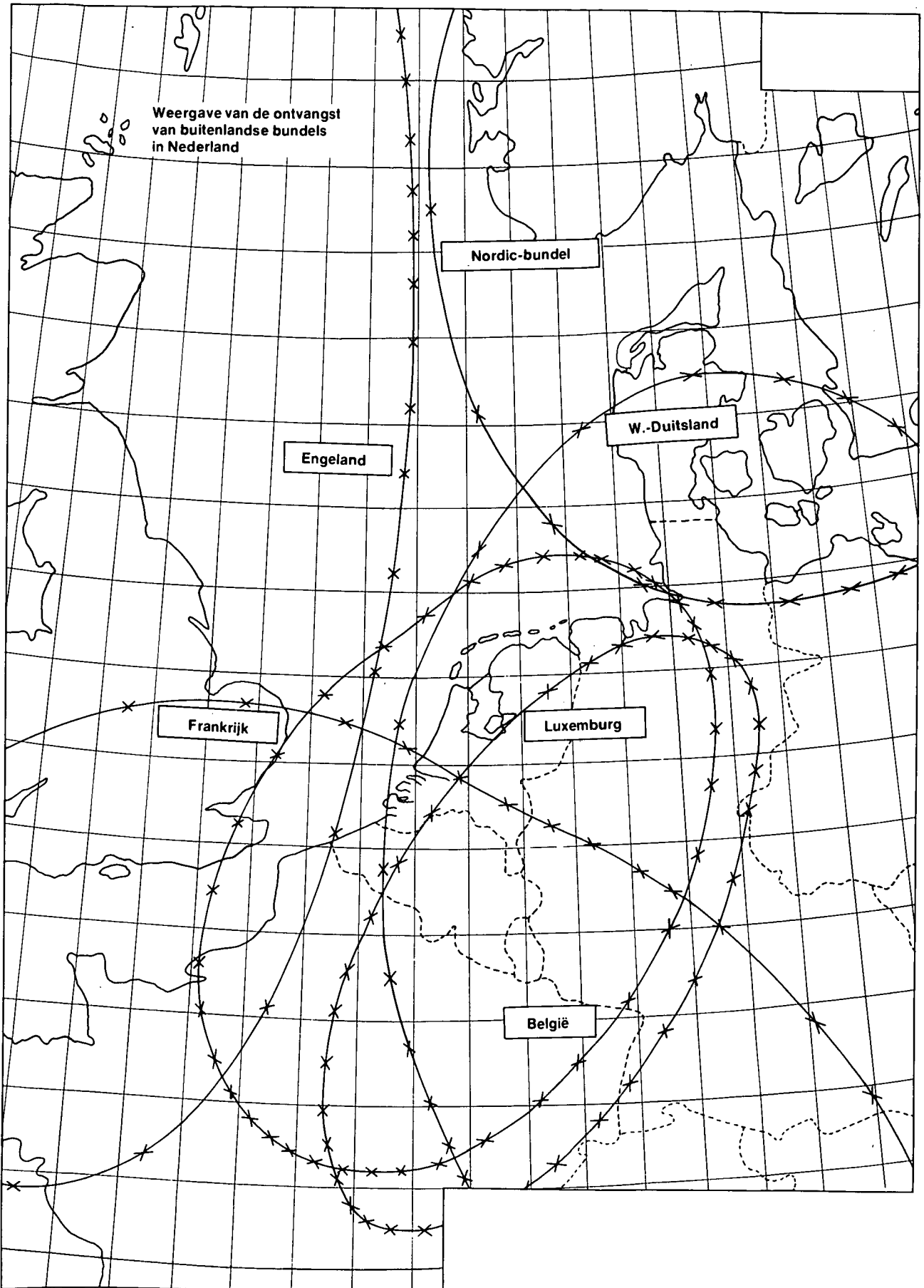
Gelet op de infra-structuur aan televisie-kabelnetten in Nederland moet worden geconcludeerd dat introductie van satelliet-televisie vrij snel kan verlopen (tweede helft van de jaren tachtig). Naast ontvangst per kabel zal ook ontvangst via particuliere antennes plaats vinden, met name als de techniek het mogelijk maakt tegen lage kosten relatief kleine antennes te leveren. De ontwikkeling van ruisarme elektronika kan hier een belangrijke stimulans betekenen.

4.3.5 Displays

Informatie moet, behalve in een volledig geautomatiseerd systeem, op een bepaald moment aan een menselijke afnemer worden gepresenteerd. De technische kwaliteit van de gepresenteerde informatie is niet beter dan de zwakste schakel in het gehele overbrengingssysteem. In dit kader zijn elektronische displays die het grensvlak vormen tussen afnemer en informatie-overbrengings- of opslagsysteem, van groot belang. Voor geluid zijn de overbrengers (luidsprekers e.d.) gemiddeld van acceptabele kwaliteit. Bij beeldpresentatie ligt dit anders. Voor stilstaande tekst zijn, in normale uitvoering van de beeldbuissystemen, beelddetailering of scherpte, alsook de lichtsterkte, stabiliteit en flexibiliteit veelal te laag. Deze nadelen tellen zwaar, omdat juist op het gebied van elektronische overdracht van alfanumerieke gegevens (tekst plus aanverwante symbolen) nieuwe mogelijkheden liggen.

De ontwikkeling in elektronische displaytechniek overziende, kunnen de volgende verwachtingen voor de toekomst worden uitgesproken:

Figuur 4.2. Bundelgebieden van omroepsatellieten



- De gebruikelijke kathodestraalbuis zal nog gedurende vele jaren op ruime schaal worden toegepast. Op dit moment bestaan er voor de meeste toepassingen geen goede vervangers. Voor presentatie van alfanumerieke gegevens zal de fijnheid van het beeld toenemen door verhoging van het aantal lijnen; de stabiliteit van het beeld door overgang naar een hogere beeldwisselingsfrequentie — deze ontwikkelingen zullen echter wel een tiental jaren in beslag nemen.
- De verhoging van de stabiliteit en de resolutie door toename van het aantal beeldlijnen, aangeduid met High Definition TV (HDTV), zal, als de prijs voldoende is gedaald, ook voor de consument van belang zijn. HDTV betekent een resolutie (gedetailleerdheid van het beeld) die sterk in de richting gaat van die van een bioscoopfilm. Een goede presentatie op een groter scherm zou dan, indien men dit zou wensen, mogelijk worden. Een probleem bij de invoering van HDTV is de grotere bandbreedte die voor transport van een programma noodzakelijk is. Dit geldt overigens niet voor stilstaande beelden, waar bij dezelfde bandbreedte kan worden gekozen voor een langere overdrachtstijd. Uitzending van HDTV-programma's via de ether zal daarom, althans in de nu gebruikelijke frequentiegebieden, slechts beperkt mogelijk zijn. Vlakke displays zullen slechts langzaam opkomen. De beeldbuis zal nog lang zijn vooraanstaande positie behouden. Een kleine, draagbare vlakke display die aan papier gelijkwaardige leesbaarheid en flexibiliteit heeft, is nog zeer ver weg en wordt zeker niet voor het eind van deze eeuw verwacht.

4.3.6 Presentatie van informatie op papier

In de discussie rond ontwikkelingen op informatiegebied krijgen elektronische media veel aandacht. Geconstateerd moet worden dat ten aanzien van de mogelijkheden van deze media in relatie tot papier veelal een overdreven optimisme bestaat. Een papierloze informatiemaatschappij zou reeds voor de deur staan. Dergelijke geprononceerde uitspraken worden echter niet ondersteund door de technische en economische realiteit. Papier heeft als presentatiemiddel voor vele toepassingen zeer grote voordelen ten opzichte van de huidige elektronische displays. In grote lijnen moet daarom worden verwacht dat papier nog zeer lang een vooraanstaande plaats zal behouden.

Onverlet het bovenstaande kunnen er toch op deelgebieden belangrijke verschuivingen optreden of bij het gebruik van papier functieveranderingen plaatsvinden. Naast concurrentie tussen elektronische middelen en papier zal er ook sprake zijn van een symbiose.

Overigens zijn niet alleen de elektronische middelen in beweging, ook de overdracht van informatie op papier maakt een snelle technische ontwikkeling door. Hieraan zal nu kort aandacht worden gegeven.

Bij het proces van informatievergaring en verwerking tot en met het drukken zelf, kunnen twee technische hoofdontwikkelingen worden onderscheiden: *functionele integratie* en *produktie-technische decentralisatie*.

Door de introductie van micro-elektronika, goedkope en grote geheugens, computergestuurde fotozet- en druksystemen en ook scanners voor omzetting van foto's in digitale informatie, wordt het gaandeweg mogelijk het gehele proces van informatieverwerking functioneel te integreren in één groot computergestuurd systeem. De integratie strekt zich uit tot tekst- en beeldverwerking, waarbij redigerende, corrigerende, opmaaktechnische en zettechnische functies worden samengevoegd en de menselijke inbreng in een aantal tussenfasen wegvalt of een ander karakter krijgt. De menselijke inbreng komt steeds meer uitsluitend in de redactionele sfeer te liggen, waarbij zowel on-line als off-line met het systeem kan worden gewerkt.

Door de opkomst van moderne communicatiemiddelen kunnen tegen relatief lage kosten grote hoeveelheden informatie over grote afstand worden vervoerd. Dit maakt het technisch mogelijk en soms economisch zinvol verschillende bewerkingen op verschillende plaatsen te doen ver-

richten. Een voorbeeld van genoemde productie-technische decentralisatie is drukken op afstand waardoor onder meer fysieke distributielijnen verkleind kunnen worden. Voor het overseinen van informatie wordt behalve van aardse verbindingen in grote landen ook nu reeds in aanzienlijke mate gebruik gemaakt van satellietverbindingen.

Bovenvermelde tendens naar functionele integratie en productie-technische decentralisatie wordt mede mogelijk gemaakt door de opkomst van vernieuwde of nieuwe druktechnieken. De kwaliteit van de nieuwe druktechnieken, zoals elektrostatische vermenigvuldiging en spuitdruk, is momenteel lager dan die van conventionele contactdruktechnieken. Zij lenen zich echter uitstekend voor snelle operatie in een flexibele markt met relatief kleine oplagen. Drukken op afroep wordt steeds meer mogelijk, waarbij uiteraard een afweging nodig is tussen kwaliteit, snelheid en kosten.

De technische ontwikkeling gaat zo snel dat apparatuur nu wordt afgeschreven lang voordat de fysieke levensduur is overschreden. Dit heeft tot gevolg dat op deelmarkten reeds lang afgeschreven, voor andere toepassingen te veel verouderde, drukapparatuur zal worden ingezet.

De ontwikkeling naar elektronificatie van informatieverwerking geeft aansluiting bij ontwikkelingen in andere informatiegebieden. Door redacties opgebouwde informatiebestanden lenen zich er in principe ook toe via andere wegen informatie tot de klant te laten komen. De grenzen tussen verschillende dienstverleningen, en daarmee tussen de terreinen die door de verschillende actoren worden bestreken, vallen dan weg.

4.4 De synthese van nieuwe technische systemen

In het voorafgaande zijn nieuwe ontwikkelingen op componentniveau besproken. In deze paragraaf zal nader aandacht worden gegeven aan nieuwe systemen, systemen die uit eerder genoemde technische ontwikkeling op componentniveau kunnen voortvloeien. Allereerst zal een algemeen overzicht worden gegeven in een tele-informatiematrix waarna vervolgens enkele systemen die vooral van belang zijn voor de consument, nader worden beschouwd.

4.4.1 Een tele-informatiematrix

Als men de kansen van een nieuwe informatiefunctie of informatiedienst wil ramen, zijn de volgende kenmerken belangrijk:

- Het informatiedoel. Aan de produktiezijde gaat men uit van het belang dat beschikbaarstelling van informatie zou hebben. Hoe is de reactie van de consumenten?
- De geschiktheid van het telecommunicatie-systeem. Is er een goede aanpassing tussen enerzijds de technische karakteristieken van het systeem en anderzijds aard en doel van de informatie, gelet ook op de gebruikersvoorkeuren?
- De presentatievorm. Ervaart de consument de wijze waarop de tele-informatie voor hem zichtbaar en hoorbaar wordt als aangenaam en effectief?
- De capaciteit van de overdrachtskanalen. Voldoen deze in hun totaliteit aan kwantitatieve en kwalitatieve eisen?

De telecommunicatie-kanalen die zich met een hoge penetratiegraad in de Nederlandse huisgezinnen manifesteren, kunnen worden ingedeeld in drie categorieën: telefoonkanalen, radiokanalen en televisiekanalen. Deze onderscheiden zich in overdrachtscapaciteit, nodig voor de overdracht in een overeengekomen kwaliteit en respectievelijk het gesproken woord, muziek en bewegende beelden. Als hulpmiddel voor oriëntatie binnen het complex van mogelijke diensten is een tele-informatiematrix dienstig.

In deze matrix is een indeling naar telecommunicatie-kanalen gemaakt, alsook naar de systeemvarianten

- disseminerend zendsysteem (via de ether)
- distributiesysteem (via de kabel)
- consultatiesysteem (interactief kabelnet).

Tabel 4.3. Tele-informatiematrix

		TELEFOONKANALEN				RADIOKANALEN				TV KANALEN						
		3400 Hz				AM 4500 Hz FM MONO 15 KHz STEREO 53 KHz				KANAAL-DELEN 5 MHz						
		1200 bit/s				30 Kbit/s				10 Mbit/s						
TRANSMISSIE EN REPRESENTATIE VAN	ALFA-NUMERIEKE KARAKTERS			↓				↓↓	↓↓	↓↓	↓↓	↓		↓↓	↓	
	GESPROKEN TEKST	↓↓	↓			↓	↓↓↓	↓		↓			↓↓↓		↓	↓
	MUZIEK EN OVERIG AUDIO			↓		↓	↓↓↓			↓			↓↓↓		↓	↓
	AFBEELDINGEN (↓ = stilstand)			↓				↓↓	↓	↓↓	↓↓	↓	↓↓↓	↓↓	↓↓↓	↓↓
		zeer beperkt				← beperkt →				← TV-beeld-kwaliteit →						
INFORMATIE-DOEL	ONTSPANNING	○	○			○	○	○○	○	○	○○	○	○	○○	○○	
	ONDERWIJS					○		○○○	○○	○○		○		○	○	
	NIEUWS		○	○		○	○	○	○	○	○○	○	○	○	○○	
	VOORLICHTING	○	○			○	○	○	○	○	○○	○	○	○○	○○	
	RECLAME					○			○	○		○			○	
INFORMATIE-OVERDRACHTSYSTEMEN	ZENDSYSTEMEN op basis van abonnement resp. cursusgeld.					↑ Radio-programma				TV-programma ↑						
					} Etherkrant				Telebordsystemen							
									Gastkanaal voor teletekst							
INFORMATIE-OVERDRACHTSYSTEMEN	DISTRIBUTIESYSTEMEN					↑ Doorgifte van signalen uit zendsystemen				↑ Video-programma ↑						
	LOKALE PRODUCTIES (mogelijkheid tot gedifferentieerde afname op basis van abonnement).					} Audio-programma Beursberichten Nieuwsberichten Consumenten-voorlichting Voorkeurmuziek				Films ↑						
INFORMATIE-OVERDRACHTSYSTEMEN	CONSULTATIESYSTEMEN					↑ Lokale onderwijssystemen				↑ Teletekst ↑						
		↑ Geintlijn ↑ Sprookje van de dag ↑ Telef. weerbericht ↑ Tijdmelding ↑ Menu van de dag ↑ Telef. nieuwsdienst ↑ Hit van de dag ↑ Viditel				↑ Kabelkrant				↑ Telediscotheek ↑ Tele-lectuur ↑ Televideotheek						
						databanken: Teletekstprincipe (nationaal of lokaal) Viewdataprincape (alleen lokaal)				↑ encyclopedie						

(Men onderscheidt verder nog, zoals reeds in 4.2.3 opgemerkt, het conversatiesysteem, dat in het bijzonder met behulp van een telefoonnet wordt gerealiseerd, maar dat als zodanig doorgaans niet onder het gezichtspunt van de massacommunicatie valt.) Per telecommunicatiesysteem zijn in de matrix (tabel 4.3) op systematische wijze de diensten vermeld die daarin reeds zijn gerealiseerd, respectievelijk technisch mogelijk zijn.

Bij de naar boven gerichte pijlen in tabel 4.3 zijn de verschillende diensten aangegeven. De systemen waartoe zij behoren vindt men horizontaal naar links gaande en de kanalen waarlangs zij geleverd moeten of kunnen worden verticaal naar boven gaande. Van de naar boven gerichte pijl verticaal naar boven gaande, komt men het met een cirkeltje aangegeven informatiedoel tegen, waarvoor de dienst over het algemeen wordt gebruikt. De naar beneden gerichte pijl boven in de tabel geeft ten slotte de presentatievorm waarin de desbetreffende dienst wordt geleverd.

Openbare consultatiesystemen, die van invloed kunnen zijn op het massacommunicatiepatroon en waarbij geen gebruik gemaakt wordt van het telefoonnet, zullen slechts exploitabel zijn als zij worden geënt op de centrale antennesystemen. Deze systemen zijn ontworpen om televisiesignalen tot aan de periferie van het net te distribueren. Breedbandige kanalen, vanuit het centrum naar de periferie eenmaal ter beschikking staand, bieden aantrekkelijke mogelijkheden om vele zeer smalbandige signalen naar vele individuele consumenten te vervoeren en tegen weinig extra kosten zelfs in tegengestelde richting. Dit uitgangspunt biedt het argument om de informatiediensten te klasseren naar de bandbreedte van de telefoon-, radio-, en televisiekanalen. Een verdere verdeling van de kanalen is technisch mogelijk maar wordt alleen voor de breedbandige tv-kanalen zinvol geacht. Waar met beperkte mogelijkheden van representatie kan worden volstaan, betekent dit een winst aan transmissieruimte, die immers schaars en/of kostbaar kan zijn.

4.4.2 Videoregistratie

Voor videoregistratie en -weergave bestaan twee technische mogelijkheden: band en plaat. De videocassetterecorder die momenteel zeer snel in de consumentenmarkt penetreert, ligt thans nog op de beeldplaatspeler voor wat betreft de mogelijkheid dat de consument zelf televisiesignalen gaat registreren om deze dan vervolgens op een gewenst tijdstip af te spelen. De beeldplaat daarentegen lijkt in een aantal andere opzichten weer voordelen te hebben boven de magnetische videoband (en ook op de film, dat is de conventionele methode van videoregistratie). Vooral de hoge beeldkwaliteit, de buitengewoon compacte registratie, die bovendien zeer snelle toegang tot een bepaald stuk van de opgeslagen informatie toelaat, en bovenal eenvoudige massaproductie van de platen door middel van een persprocédé tegen relatief lage kosten, lijken garant te staan voor een succesvolle toekomst van de beeldplaat.

Voor beeldplaten zijn verschillende systemen ontwikkeld. Drie onderling incompatibele basissystemen hebben zich aangediend.

Het zijn:

- het systeem met optische aftasting zonder mechanisch contact (Philips)
- het systeem met naaldaftasting (RCA)
- het systeem met capacitieve aftasting (Matsushita/JVC).

Het optische systeem is naar de mening van velen technisch het meest geavanceerd. Bij de optische beeldplaat wordt met behulp van een fijne lichtbundel, die door een laser wordt opgewekt, reflectie gemeten langs het spiraalvormig spoor van kleine putjes met afmetingen van ruwweg 1 micron (1/1000 mm). De posities van de putjes worden uit de verschillen tussen wel en geen reflectie vastgesteld. Door de afstand en

de lengte van de putjes te variëren ontstaat een signaal van voldoende bandbreedte om videoweergave mogelijk te maken. Bij constante aftast-snelheid wordt momenteel een speelduur van maximaal 1 uur per kant bereikt. Wellicht ten overvloede kan nog worden vermeld dat het karakter van registratie door middel van genoemde putjes de beeldplaat uitermate geschikt maakt voor data-opslag.

Van belang is ook dat de beeldplaat zich uitnemend leent voor digitale registratie van geluid. Aldus ontstaat een in kwaliteit superieure variant van de grammofonplaat. Introductie is reeds aangekondigd.

In tegenstelling tot de Philips-beeldplaat die tot de 'beam addressed memories' kan worden gerekend, wordt de RCA-beeldplaat op meer conventionele wijze met een diamantnaald gelezen. Met deze naald worden capaciteitsvariaties gedetecteerd die ontstaan bij aftasting van putjes in de groef van de plaat. Ook hier wordt een speelduur van 1 uur per kant bereikt.

Het Matsushita/JVC beeldplaatsysteem is gebaseerd op een capaciteits-aftasting van een gladde plaat, zonder groeven, waarin de signalen spiraalsgewijs op diëlektrische wijze zijn vastgelegd.

De optische beeldplaat is sinds 1978 in de VS in de handel en zal vermoedelijk in 1982 in Europa worden gebracht. Op langere termijn is invoering van een uitwissbare en weer inspeelbare beeldplaat ook voor gebruik in de huiskamer denkbaar.

De videobandcassettes zowel als de beeldplaten zijn informatiedragers waarvan het succes afhankelijk is van de relatieve positie die zij weten te verwerven ten opzichte van concurrerende informatiedragers zoals film, en vooral ten opzichte van het programma-aanbod via ether en kabel. De gevoelige punten zijn daarbij in het bijzonder het tot stand komen van nieuwe software en de rechten tot overnemen van bestaande software (o.a. films).

Er is dus een groeiend bestand aan videoprodukties in het vooruitzicht, beschikbaar in de vorm van voorbespeelde cassettes en platen, en tegen relatief lage prijs. Zoals in het audiogebied zullen deze bij de consument thuis worden afgespeeld maar ook worden verwerkt in televisieprogramma's via ether en kabel, wellicht vooral in de sfeer van lokale 'low budget' uitzendingen. Deze ontwikkeling krijgt nog een extra dimensie indien de marktpenetratie van goedkope, compacte en kwalitatief bevredigende videocamera's voor amateurgebruik zijn beslag heeft gekregen.

Hier is een nieuw medium in opkomst, wat de technische basis betreft gekoppeld aan de televisie, in het bijzonder aan de ontvangstzijde (beeldweergave in de huis'terminal'). De produktie van de informatie-inhoud voor beeldplaten en videocassettes is volop in ontwikkeling. Te denken valt aan video-materiaal voor educatie of instructie en aan kopieën van speelfilms. Men mag verwachten dat smalfilm en 16mm film voor semi-professioneel en consumentengebruik onder zware druk zullen komen. (Een kopie van 16mm film met 1 uur speelduur kost ca. f 1.000,-, een videokopie daarentegen hoogstens f 25,- per uur.) Zo vermengen zich de activiteiten en belangen van filmmaatschappijen en uitgeverijen en wellicht te zijner tijd ook van omroeporganisaties met die van de elektronische industrie. Naarmate de penetratie van specifieke afspeelapparatuur toeneemt zal het aanbod van informatiedragers toenemen.

4.4.3 Consultatiesystemen

De omroeporganisaties maken thans gebruik van het zenderpark, waardoor disseminatie, dat wil zeggen ongerichte algemene verspreiding, van de aangeboden programma's via de ether plaats vindt. Bovendien is in Nederland een aantal kabelnetten aanwezig die deze informatie bij hierop aangesloten ontvangers binnen brengen. Van de doorgeef functie van deze distributiesystemen profiteert reeds circa 60% van de Nederlandse kijkers. In principe kan informatie ook exclusief in een kabelnet worden gedistribueerd. Naast disseminatie- en distributie-

systemen onderscheidt men de consultatiesystemen. Deze zijn, zoals reeds opgemerkt werd, zodanig ingericht dat de consument op afroep bepaalde informatie kan verkrijgen uit geheugens die deel uitmaken van het systeem.

In een consultatiesysteem is er een zekere interactiviteit tussen de bron en de consument. Het voornemen van de consument bepaalde informatie op te roepen kan slechts het gewenste gevolg hebben als daartoe gecodeerde commando's gezonden kunnen worden naar het geheugen dat deze informatie bevat en kan afgeven. De technische systemen waarmee dit wordt bewerkstelligd, zijn zeer verschillend al naar de aard en omvang van de informatie en de snelheid waarmee men deze opgeleverd wenst te krijgen. Alle systemen hebben beperkingen en de praktijk moet uitwijzen hoe groot hun comparatieve aantrekkelijkheden zijn.

a) *Viewdata en teletekst*

Een net dat een groot aantal aangeslotenen tweezijdig contact met een groot centraal geheugen (databank) verschaft, is het telefoonnet. Hierop is dan ook het bekende consultatiesysteem van het zogenoemde viewdata-type ingericht, in Nederland Viditel genaamd. Het geheugen kan een zeer grote hoeveelheid informatie opslaan, maar de bandbreedte van de telefoonkanalen legt een zware beperking op aan de aard van de informatie. Als men reeds na enkele seconden 'op afroep' antwoord wil hebben, komt slechts alfanumerieke informatie in aanmerking: stilstaand beeld van niet te veel letters per bladzijde. Het forse databestand, bijvoorbeeld 100.000 bladzijden, vereist een adequate zoek- en adresseringsmethode, met bijbehorende signalisering vanaf het keuzepakket bij de consument thuis naar de databank. De uit de databank opgeroepen informatie wordt via een signaalbewerkingstoestel naar een televisietoestel geleid om dan op het scherm leesbaar te worden. In principe zou er na bewerking in een speciale decoder ook nog wel wat gesproken tekst bij kunnen. Het databanksysteem zal nog enigszins gedecentraliseerd worden, hetgeen besparend kan werken op de telefoonverbindingskosten. De toegang tot de databank is selectief en wordt verkregen met behulp van een abonneenummer met het oog op verrekening van de geleverde informatiedienst alsook op beveiliging van privacy. Er zijn ontwikkelingen in de technologie gaande die verbetering van de presentatie beloven. De aard van de informatie zal evenwel alfanumeriek blijven zolang de overdracht over de huidige telefoonkanalen met hun beperkte bandbreedte moet gaan.

De introductie van wezenlijk meer geavanceerde viewdatasystemen zal pas mogelijk zijn als daarvoor een verbindingnet met vele bredebandkanalen ter beschikking komt. Men heeft dan een videoconsultatiesysteem, met in principe veel meer mogelijkheden dan het huidige Viditel. Voor bewegende beelden zijn de moeilijkheden die overwonnen moeten worden, groot. Zelfs als een glasvezelkabelnet met enkele duizenden videokanalen (vergelijkbaar met het telefoonnet met enkele duizenden audiokanalen) zou worden gebruikt en de benodigde schakelmatrices beschikbaar waren, zou het toch nog niet gemakkelijk zijn een betaalbaar consultatiesysteem voor bewegende beeldinformatie te verwerkelijken, dat wil zeggen elke gebruiker op elk door hem gewenst tijdstip het door hem gewenste en opgeroepen video-informatiepakket aan te bieden. Een tussenoplossing is denkbaar, waarbij consultatie uit een beperkt bestand in gedecentraliseerde geheugens, met inachtneming van enige wachttijd, wordt toegepast (vergelijk wijkbibliotheek).

In een bredeband-transmissiesysteem, zoals in tv-ether- en kabelverbindingen voorhanden is, kan een zodanig grote hoeveelheid informatie per tijdseenheid worden overgebracht dat een praktisch consultatiesysteem van een geheel ander type is te verwerkelijken: Een compleet maar beperkt bestand van alfanumerieke informatie, bijvoorbeeld 100 bladzijden (10^6 bits), kan in porties, gebruik makend van slechts enkele der 625 TV beeldlijnen, meegegeven worden aan een televisie-

draaggolf en overgedragen worden aan geheugens in het toestel bij de consument dan wel per gekozen bladzijde onmiddellijk worden gepresenteerd. De huidige vorm van de zogenoemde teletekst berust hierop. Bij het huidige teletekstsysteem worden in 24 seconden 100 bladzijden verzonden.

Aan de ontvangstzijde vindt decodering van het teletekstsignaal in een speciale decoder plaats. Deze decoder kan bij een bestaand televisie-apparaat worden voorgeschakeld, of ingebouwd in een nieuw televisie-apparaat worden geleverd. We zien dus binnen een zuiver distributief of disseminatief stelsel (er is strikt genomen helemaal geen terugwerking of selectie van de kant van de consument naar de bron van de uitzending) toch een consultatiesysteem verwerkelijkt, doordat het mogelijk is te selecteren uit een relatief veelzijdige alfanumerieke informatiestroom. De keus is voor de klant van teletekst beperkt, vergeleken met die van Viditel, maar dit euvel kan verzacht worden door snelle actualisering van de informatie-inhoud. De technische verwevenheid met televisie leidt bovendien tot toepassingen als ondertiteling van televisieprogramma in andere talen of voor doven. Teletekst heeft nog enkele voordelen ten opzichte van viewdata. Congestieverschijnselen treden niet op; de wachttijden liggen tussen nauwe, aan de afnemer bekende grenzen, terwijl privacy-aspecten niet naar voren komen. Verder zijn de kosten onafhankelijk van de afname, langere zoekprocedures worden niet afgestraft door hogere kosten. Het nadeel van het beperkte bladzijde-aantal (nu is zoals reeds opgemerkt de magazijn-grootte ruwweg 100 bladzijden bij een cyclustijd van 24 sec.) kan voor een deel worden ondervangen. Bij gebruik van vrijwel alle 625 beeldlijnen van het televisiebeeld voor informatie-transmissie à la teletekst kan de capaciteit worden opgevoerd tot ruim 15.000 bladzijden met dezelfde cyclustijd van 24 sec.. Op deze wijze wordt vulling van een volledig kanaal tot stand gebracht. Transmissie zou door een aparte zender kunnen gebeuren, maar ook — en misschien moet men zeggen: vooral — kan gebruik worden gemaakt van de grote kanaalcapaciteit van de breedbandige kabelsystemen. Ten slotte moet opnieuw de mogelijkheid worden vermeld dat uit zo'n sterk opgevoerde 'teletekst' geselecteerde informatie wordt opgenomen in huisgeheugens (de huidige videobandrecorders zijn daartoe geschikt) en later op een geëigend moment wordt gelezen, indien gewenst zelfs van papier waarop het door de 'homeprinter' is gedrukt. Het kan ook een transmissie van miljoenen bladzijden tekst via een, eventueel nachtelijke, uitzending met volledige kanaalvulling, betreffen.

Gelet op het bovenstaande kan — door de grote transmissiecapaciteit van videokanalen voor data — een aldus opgevoerde teletekst een geduchte concurrent worden van viewdata. Op de wat langere termijn zal echter door verdeling van informatieverzorging, waarbij een bepaald soort informatie wordt geleverd over het daartoe meest geëigende systeem, de onderlinge concurrentie kunnen verkeren in een zinvolle onderlinge aanvullingsfunctie. Bij het vinden van deze aanvullingsfunctie zullen verschillen in financiering en afrekening tussen viewdata en teletekst zeker een rol spelen.

In bovenstaande uiteenzetting is het consultatiesysteem geschetst als een technische oplossing van de behoefte aan geïndividualiseerde informatievoorziening, waarbij viewdata (Viditel) en teletekst naar voren komen als in de praktijk gerealiseerde systemen, evenwel slechts voor alfanumerieke informatieverzorging. De beperking ligt bij viewdata in de bandbreedte van het telefoonnet waardoor binnen een redelijk tijdsbestek slechts een beperkte hoeveelheid data te verkrijgen is (uit een overigens zeer grote voorraad); bij de op dit moment operationele teletekst ligt de beperking in de geringe fractie die van de overigens brede televisiefrequentieband ter beschikking staat, waardoor ook hier slechts een beperkte hoeveelheid data kan worden meegegeven.

b) *Betaal-televisie*

Gegeven de hoge penetratiegraad van televisiekabelnetten in Neder-

land kan men zich nu de vraag stellen in hoeverre deze bekabeling grondslag zou kunnen zijn voor consultatieve televisie. We kunnen hier lichtere en zwaardere varianten onderscheiden, en overgangen naar het gebruikelijke patroon van kijkers die een keuze maken uit het aanbod van televisiezendes.

Bij het kiezen op afstand krijgt de abonnee het door hem geselecteerde deel van het lokale, nationale of internationale programma-aanbod over een individueel abonneekanaal toegezonden.

Indien de betaling door de abonnee afhankelijk wordt gesteld van de programma- of kanaalkeuze en van de tijdsduur van inschakeling, spreekt men van betaaltelevisie. Men merke op dat het vooralsnog slechts gaat om aansluiting aan bepaalde programmakanalen: dat wil zeggen qua tijdstip en inhoud geplande (video)-informatie (abonnee-televisie). De voorzieningen voor betaal-televisie zouden evenwel nog verder uitgebouwd kunnen worden, zodat vormen van tele-informatiediensten ontstaan. Dit systeemconcept biedt de eerder reeds genoemde mogelijkheid dat de abonnee informatie oproept en toegeleverd krijgt vanuit in de kiescentrale opgestelde geheugens (bijv. filotheken, gebaseerd op videobanden en beeldplaten). Eerst met deze variant kunnen we van echte consultatie spreken.

Kiezen op afstand kan redelijk eenvoudig worden gecombineerd met betaling in afhankelijkheid van geselecteerde programma's, kanalen of geheugenbestanden (videoprodukties). Het belangrijkste positieve effect van zo'n gedifferentieerde betaling is dat bepaalde informatie, die vroeger bij het systeem van algemene verspreiding en forfaitaire betaling weinig of niet werden aangeboden, gemakkelijker kunnen worden geleverd. Hierbij zou men kunnen denken aan specialistische videoprodukties, maar ook aan minder courante bioscoopfilms en aan een gericht aanbod voor kleinere groepen — en dat alles, zoals boven is verduidelijkt, vooreerst slechts op lokaal niveau. Betaal-tv of soortgelijke diensten zijn zowel in aftak-, mini-ster als sternetten mogelijk. De kosten zijn bij aftaknetten door de individuele voorziening van de benodigde apparatuur relatief hoog. De meerkosten voor introductie van betaal-tv in dergelijke netten zijn echter lager dan die voor aanleg van geheel nieuwe netten. Alhoewel een mini-ster net minder mogelijkheden biedt dan een langarmig ster net, moet toch worden vastgesteld dat voor bepaalde toepassingen sprake is van een gunstige prestatie/prijsverhouding.

Interactieve video-kabelsystemen, waartoe betaal-televisie behoort, worden reeds op diverse plaatsen in de wereld toegepast en beproefd. In de Verenigde Staten is men reeds ver gevorderd. In 1980 waren ruim 17 miljoen van de Amerikaanse huishoudens aangesloten op kabel-televisiesystemen hetgeen neerkomt op bijna 22% van alle huishoudens. Bij 43% daarvan betreft het, overigens zeer gefragmenteerde pay-cable systems (2000 systemen voor 7,5 miljoen huishoudens). Het aantal pay-tv-abonnees is de laatste jaren ieder jaar ruwweg verdubbeld. Naast pay-tv worden veelal ook andere interactieve diensten aangeboden.

De mogelijkheden voor invoering van betaal-televisie en de kosten die met deze invoering gepaard gaan, hangen in aanzienlijke mate af van plaatselijke omstandigheden en met name van ter plaatse reeds aanwezige kabelnetten. De Nederlandse kabelsystemen worden gekenmerkt door uiteenlopende transportcapaciteit en verschillen in netstructuur.

Niet alle structuren zijn even geschikt voor de realisatie van betaal-televisie. Aftaknetten voldoen hiertoe minder. Stervormige netten hebben meer potentie, omdat in de sterpunten schakelaars kunnen worden geplaatst. Dit betreft zowel sternetten als mini-ster netten.

Een aanzienlijke uitbreiding van het aantal televisiekanalen behoeft overigens nog niet samen te gaan met kiesvoorzieningen in het net of met alternatieve netstructuren. Mits de keuzemogelijkheden op het televisietoestel zelf en de capaciteit van de toegepaste kabels voldoende groot zijn, kan door aanvulling en aanpassing van overige netvoor-

zeningen het programma-aanbod sterk worden vergroot (wellicht zelfs dertig kanalen).

Een belangrijke reden voor het introduceren van interactiviteit en daarvoor geoptimaliseerde netten hangt samen met positieve verwachtingen ten aanzien van de opkomst van diverse interactiviteit vereisende diensten (zoals betaal-televisie, lokale viewdata, bejaardenalarm, opnemen van meters op afstand). Gelet op de langere afschrijvingsperiode die door de PTT redelijk wordt geacht en derhalve veelal wordt aanbevolen (10 jaar voor apparatuur en 20 jaar voor de overige voorzieningen die qua kosten 75% van het totaal bedragen) en gelet op de recentelijk in discussie gekomen ontwikkelingsmogelijkheden lijken deze verwachtingen niet irrealistisch. Een lokaal televisie-distributienet waarin tweerichtingverkeer mogelijk is, vertoont in structuur enige overeenkomst met de lokale delen van het telefoonnet. De gedachte aan integratie van beide netten, op lokaal niveau, zou kunnen opkomen.

4.5 Infrastructurele voorzieningen

a) Zenders

De omroepzenders vormen een belangrijk deel van de infrastructurele voorzieningen. Als onderdeel van internationale afspraken heeft Nederland een aantal kanalen in diverse frequentiebanden toegewezen gekregen zodat met een aangepast aantal zenders het gehele land kan worden voorzien van radioprogramma's en televisieprogramma's. Wij noemen hier slechts de vier landelijke radioprogramma's (Hilversum 1 t/m 4) en de beide televisieprogramma's (Nederland 1 en 2). Alle omroepzenders in Nederland zijn eigendom van de NV Nederlandse Omroepzender Maatschappij (NOZEMA), waarvan de aandelen voor 60% in handen zijn van de Staat en voor 40% in handen van de NOS. Aanleg en beheer van de omroepzenders is aan de PTT opgedragen.

Ten aanzien van de in dit rapport aangesneden thema's is het zenderpark weinig problematisch. Met de bestaande zenders kan, zeker bij een redelijke mate van bekabeling, vrijwel overal in Nederland een goede ontvangst van de programma's worden gegarandeerd. Voor een uitbreiding naar een derde televisieprogramma met nationale bedekking zijn de nodige frequenties beschikbaar. Wanneer de aandring tot het inrichten van een derde net voldoende groot is, zal men in de toekomst echter tevens het alternatief van een omroepsatelliet willen beschouwen. Voor een klein en vlak land als Nederland zijn de kosten van de verzorging met aardse zendmiddelen overigens nog steeds lager dan die van verzorging met omroepsatellieten. Het kostenverschil vermindert evenwel.

Voor het aanvoeren van buitenlandse televisieprogramma's is gedacht aan een landelijk aanvoernet, voor een belangrijk deel bestaande uit binnenlandse straalzenders. In 1980 werd hiertoe door de PTT een structuurplan bekend gemaakt. Beoogd werd 14 buitenlandse televisieprogramma's (3 Westduitse, 4 Belgische, 3 Franse, 3 Engelse en 1 Luxemburgse) via 32 regionale knooppunten over reeds bestaande televisiekabelnetten te verdelen. Een gefaseerde aanleg zou mogelijk zijn. Voor f 45 mln zouden ongeveer 100 gunstig gelegen gemeenten (met ongeveer 6 mln inwoners) kunnen worden aangesloten. Voor kleinere gemeenten zouden vanwege extra aansluitvoorzieningen de kosten aanmerkelijk hoger kunnen zijn. De bouwtijd werd geschat op twee jaar; met de aanleg zou echter slechts kunnen worden begonnen als alle auteursrechtelijke en juridische zaken zouden zijn opgelost. Aangedrongen werd op snelle besluitvorming. Zeer onlangs heeft de PTT doen weten aan het project een zeer lage prioriteit te geven, aangezien aan de in 1981 gestelde voorwaarden niet is voldaan.

b) Kabel

De kabelsystemen zijn in Nederland uitgegroeid tot een belangrijk deel van de infrastructuur. Distributie van televisieprogramma's over de kabel

bereikt meer dan 60% van de Nederlandse televisie kijkende gezinnen. Er zijn reeds enkele duizenden televisie-kabelnetten in Nederland aangelegd. Deze zijn verschillend van technische specificatie. Als het thans gegeven en ook het te verwachten aanbod uit binnen- en buitenland via de kabel zou moeten worden gedistribueerd, zal een groot aantal kanalen beschikbaar moeten staan, wellicht 20 à 30, een groter aantal dan vele kabels thans kennen. Het betreft hier, bijvoorbeeld, een groter aantal buitenlandse zenders (programma's), en/of produkties van aanbieders in een landelijke, regionale of lokale opstelling. In paragraaf 4.4.3 is reeds gewezen op de mogelijkheden van kabelsystemen ten aanzien van gedifferentieerde, selectief verrekende informatie-afname. Het wezenlijke kenmerk is dat deze netten op lokaal niveau de individuele abonnees met centrale voorzieningen verbinden. Stervormige televisie-distributienetten maken uitbreiding van het programma-aanbod en introductie van sommige nieuwe interactieve diensten tegen geringe kosten mogelijk. Ook in Nederland is deze ontwikkeling zichtbaar; gedacht kan worden aan de experimenten in Zaltbommel en Limburg. In speciaal daarvoor geschikte televisie-kabelnetten zullen experimenten met verschillende nieuwe diensten, ondermeer consultatieve diensten, worden verricht. Deze experimenten zijn ook vanuit industrieel oogpunt van belang.

Gestimuleerd door de snelle technische vooruitgang in glasvezel-transmissie wordt op vele plaatsen in de wereld intensief onderzoek verricht naar kabelnetten met veelzijdige toepassing. Door inkoppeling van satelliet- en conventionele ethersignalen en aankoppeling met telefoonnetten op het niveau van de lokale schakelcentra, zouden telefoonverbindingen, data-transmissie, omroepfuncties als radio en televisie, interactiediensten met een lokaal en interlokaal karakter, zoals betaal-tv, viedata, teletekst, onderwijs en alarmdiensten en dergelijke, alle via hetzelfde net kunnen worden verzorgd. Er is dan sprake van een verdoorgevoerde integratie in het lokale kabelnet. Enkele factoren die bij een economische afweging van belang zijn, volgen hieronder.

Over het algemeen zijn netten met meer flexibiliteit, dat wil zeggen met de mogelijkheid tot een groter aantal kanalen en tot tweezijdigheid ten gerieve van interactieve dienstverlening, qua begininvestering duurder. Een flexibel net vraagt echter bij toenemend gebruik van de reeds voorbereide mogelijkheden minder of geen aanvullende investeringen. Bij toenemend gebruik van de mogelijkheden zal het net dat in het begin duurder was, uiteindelijk goedkoper kunnen zijn. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat lagere begininvesteringen niet altijd een lager tarief voor de abonnee behoeven te betekenen. Investeringen worden naar later verschoven, maar bij de tariefstelling zou de exploitant op sommige kosten kunnen vooruitlopen, hetgeen kan leiden tot een hoger abonneetarief, zelfs hoger dan bij een meer flexibel net. Het is weinig zinvol deze kwalitatieve en sterk vereenvoudigde redenering nader te kwantificeren. Daarvoor zijn de kostenverhoudingen te zeer afhankelijk van plaatselijke omstandigheden (bewoningsdichtheid e.d.) en, waar het gaat om aanvullende investeringen, van toekomstige prijsontwikkelingen voor kabels, grondwerk, apparatuur en installatie.

Zolang de eisen ten aanzien van aanbod van programma's en diensten beperkt zijn, zullen investeerders veelal kiezen voor conventionele netten met bijvoorbeeld een aftak- of mini-sterstructuur. Deze hebben lagere begininvesteringskosten. Als het alleen zou gaan om verhoging van het aantal kanalen, dan bieden aftak- en mini-sternetten wel mogelijkheden, tot ruwweg 30 kanalen. Voor een nog groter aantal kanalen, of voor de realisatie van tweezijdige verbindingen zal de zaak ongunstiger liggen; er moeten dan relatief hoge kosten worden gemaakt voor het bijleggen van kabels en voorzieningen.

Uit het bovenstaande volgt dat bij de netkeuze op grond van economische overwegingen, de verwachtingen ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen binnen de fysieke levensduur (afschrijvingsperiode) van de onderhavige kabelnetten een rol spelen. Deze verwachtingen lopen sterk

uiteen. Er bestaat vaak een voorkeur voor kostenvoordelen op korte termijn tegenover minder zekere voordelen op langere termijn.

4.6 De gevolgen van de technische ontwikkelingen

In deze paragraaf wordt een samenvattende opsomming gegeven van de gevolgen van de technische ontwikkelingen, waarbij het veld nog eens in zijn geheel wordt belicht en ten aanzien van verschillende aspecten aanvullend commentaar wordt geplaatst.

De recente technologische ontwikkelingen brengen de elektronische informatieverwerking, -opslag en transmissie in een snelle evolutie. Grote invloed hebben: de miniaturisering in de elektronica, het ter beschikking komen van verschillende soorten geheugens, ook voor huiskamer-toepassingen, de glasvezeltransmissie en de satellietcommunicatie.

De invulling van nieuwe technische mogelijkheden zal aanleiding zijn tot tal van verschuivingen op het terrein van de productie, het transport en de consumptie (samenhangend met de presentatievormen) van de informatie. Dit alles kan diep ingrijpen in bestaande arbeidsverhoudingen en communicatiepatronen. Globaal genomen kan men zeggen dat over twintig jaar deze diepgaande veranderingen hun beslag kunnen hebben gekregen, en sommige ervan wellicht al over tien jaar. Dit proces is echter in hoge mate afhankelijk van economische factoren en institutionele beslissingen.

4.6.1 Samenvatting van de technische ontwikkelingen

a) *Ontwikkelingen in de micro-elektronika*

- De voortschrijdende miniaturisering in de elektronica en de daarmee gepaard gaande kostenverlaging per component maken het mogelijk, op een schaal die tot voor kort slechts realiseerbaar was voor bedrijfstoe-passingen, informatiebewerking en informatie-opslag onder te brengen in huiskamertoestellen zoals het telefoontoestel, de platenspeler, de recorder en dergelijke.
- Het ter beschikking komen van goedkope elektronische geheugens voor huiskamertoepassing maakt het mogelijk om, zelfs bij de thans beschikbare, beperkte transmissie-capaciteit, alfanumerieke informatie-overdracht te realiseren zoals bijvoorbeeld in de consultatiesystemen teletekst (cyclische datatransmissie in de restruimte van een televisiekanaal) en Viditel (datatransmissie op aanvraag over telefoonverbinding) al is gebeurd. Bij het ter beschikking komen van grotere respectievelijk goedkopere transmissiecapaciteit en voortschrijdende miniaturisering zal de kwaliteit en kwantiteit van deze dienstverleningen, zoals toevoeging van grafische en zelfs gekleurde beelden, aanzienlijk kunnen toenemen tegen relatief geringe kosten aan technische middelen. Of genoemde overdracht van alfanumerieke informatie voldoet aan een bestaande behoefte bij de consument is echter de vraag. De eerste experimenten bij Viditel zijn niet bemoedigend.
- Ook het thuis rekenen en administreren op externe computers en het thuis genieten van interactief telecommunicatief onderwijs gaat dan tot de mogelijkheden behoren.
- Indien men landelijk, regionaal, dan wel stadsgewijs de bandbreedte van een volledig televisiekanaal via de ether of in 'de kabel' ter beschikking stelt voor digitale transmissie, zou met behulp van thans op de markt komende elektronische geheugens via dit kanaal een 30 tot 60 tal dia-lessen (still-picture broadcasting) simultaan kunnen worden gegeven, door namelijk de frequentieruimte van dit kanaal te verdelen in een corresponderend aantal frequentiebanden.
- De overdrachts capaciteit voor alfanumerieke informatie van een 5 MHz televisiekanaal biedt bij toepassing van een geschikt geheugen thuis (recorder) interessante perspectieven voor een elektronisch dagblad.
- Als een 5 MHz televisiekanaal geheel benut wordt voor een tele-

tekstachtige toepassing, heeft het als zodanig een capaciteit van 15.000 bladzijden per 24 seconden. Een 80 Mbit/s digitaal transmissiekanaal — gesteld dat zulke kanalen er zouden komen, bijvoorbeeld in glasvezelnetten — heeft voor een dergelijke toepassing een capaciteit van meer dan 100.000 bladzijden per 24 seconden.

- Het is zeer wel denkbaar dat in de komende jaren beeldschermen met een grotere gedetailleerdheid van het beeld, zoals men deze nu reeds in het bedrijfsleven aantreft, op de markt voor huiskamergebruik zullen komen in verband met een toenemend gebruik van het televisietoestel en andere beeldschermen bij telefoon en radio voor het lezen van alfabetieke informatie en detailtekenwerk. Voorlopig kan worden gedacht aan vier maal het huidige aantal lijnen, hetgeen minstens verviervoudiging van de vereiste frequentiebandbreedte betekent.
- Automatisch beeldtelefoonverkeer tegen ruwweg dezelfde kosten als thans het automatische telefoonverkeer is nog zeer ver weg. Niet alleen is daarvoor nodig dat kanalen van aanzienlijk grotere bandbreedte dan voor telefonie tegen een lage prijs ter beschikking worden gesteld (zie c), maar ook dat breedband-schakelmatrices kunnen worden gebouwd voor dezelfde prijs als telefoonschakelmatrices.

b) *Geheugens*

- De industrie heeft methoden ontwikkeld om videoprodukties van enkele uren tijdsduur vast te leggen op middelen die in massaproductie kunnen worden vervaardigd (o.a. beeldplaat). Het is vooral een kwestie van internationale standaardisatie en beheersing van de softwaremarkt of en wanneer deze videoregistraties op grote schaal in de handel gebracht zullen worden.
- De ten bate van massageheugens toegepaste technologie leent zich ook voor het vastleggen van dia's, leesbladzijden en dergelijke. Voor wezenlijke vervanging van boek en tijdschrift is het nodig dat het leesgemak en de lees kwaliteit van de elektronische beeldschermen nog aanzienlijk worden verbeterd.
- De registratiemogelijkheden thuis van televisieprogramma's met behulp van videorecorders kunnen ook worden gebruikt voor het registreren van data die bijvoorbeeld in de nachtelijke uren via televisie- en radiokanalen (ether, kabel, satelliet) worden uitgezonden. Zelfs aangepaste audiorecorders zijn daarvoor geschikt. Te denken valt hierbij aan de elektronische distributie van dagbladen met projectie op een elektronisch beeldscherm, of afdrucken met een 'home printer'. Dit systeem zal concurrerend kunnen worden met breedband-teletekst systemen.

c) *Glasvezeltransmissie*

- Indien — zoals de huidige verwachtingen luiden — de kostprijs van glasvezel lager zal komen te liggen dan die van een aderpaar bestaande uit kopergeleiders, en als de vereiste zeer snelle lichtmodulatie praktisch uitvoerbaar blijkt te zijn, en als er betaalbare breedbandschakelmatrices beschikbaar komen, mag worden verwacht dat glasvezelkabel, met eenzelfde netorganisatie als in een telefoonnet, op de lange duur televisieverbindingen zal kunnen opleveren tegen een betrekkelijk lage prijs.
 - Lokale glasvezelnetten, gebruikt als integrerend overdrachtsmedium voor telefonie, televisie en nieuwe diensten, kunnen dan goedkoper zijn dan de huidige afzonderlijke kopernetten.
 - Op den duur zouden glasvezelverbindingen weleens geschikt kunnen blijken als transatlantische verbindingen (eerste proeven in voorbereiding) en daardoor de satellietverbinding als vastepuntverbinding kunnen aanvullen en wellicht kunnen beconcurreren.
- Hoewel niet direct verband houdende met de massamedia problematiek is het interessant hier te vermelden dat glasvezeltransport op den duur (2000) misschien wel zo goedkoop zou kunnen worden, dat het voor informatieverzorgende bedrijven de moeite waard kan worden lay-out, bewerking, vertaling enzovoort op grote afstand te laten verrichten, bijvoorbeeld in landen met bijzondere ervaring of uitrusting op dit punt.

In dit verband kan ook verwezen worden naar de registratie en bewerking van Canadese data in de VS.

d) *Satelliet-communicatie*

- Het is gelukt met communicatiesatellieten internationale telefoon- en televisieverbindingen tegen relatief lage prijzen tot stand te brengen. Het ziet er naar uit dat door toepassing van bijzondere multiplexing-technieken het voor satelliet-communicatie beschikbare spectrum in de ether aanzienlijk beter dan tot nu toe zal worden benut.

- Satellietomroep kan in programmatisch opzicht veel nieuws bieden. Men zal met een gemeenschappelijke antenne per stad of regio enkele tientallen Europese televisieprogramma's — door omroepsatellieten uitgezonden — méér kunnen ontvangen. Het 'aftappen' van intercontinentale- en andere verbindingssatellieten zal, naar mag worden aangenomen, naar internationaal recht niet worden getolereerd, tenzij hier toe door de uitzendende partij toestemming wordt verleend.

4.6.2 *Nadere beschouwing van samenhang en gevolgen*

a) De breedbandige communicatiekanalen die bij centrale antenne-richtingen naar de aangeslotenen leiden, bieden mogelijkheden voor de overdracht van informatie die, gezien de ontwikkeling in de techniek, de behoefte aan uitbreiding van overdracht via de ether kan doen verminderen, met andere woorden de zendtijdschaarste is dan door aanvulling afgenomen. Afgezien van de noodzaak tot verkeersregeling is in de distributieve en consultatieve kabelsystemen het toewijzingsprobleem duidelijk minder klemmend: goede coax-netten bieden ruimte voor minstens 30 televisiekanalen. Het is nog niet duidelijk of er ooit behoefte aan zoveel kanalen zal ontstaan. De hoge produktiekosten voor sommige programma's zullen ongetwijfeld een remmende werking hebben. Anderszijds zal door programmamakers waarschijnlijk ruim gebruik worden gemaakt van een toenemend en relatief voordelig zowel lokaal als internationaal aanbod van videoprodukties op band en plaat. Bovendien zal een internationale koppeling van kabeldistributienetten, alsmede de introductie van televisie-satellieten, het aanbod van buitenlandse programma's doen toenemen.

b) Wanneer men de technische ontwikkelingen in hun doorwerking op diverse diensten beoordeelt, ziet men niet alleen een uitbreiding van de bestaande tele-informatiediensten (zowel qua capaciteitsvergroting als in technisch-kwalitatieve zin) als een snel naderende mogelijkheid, maar ook de vervanging of aanvulling van bepaalde diensten voor informatievoorziening door een telecommunicatieve versie. Opgemerkt dient te worden dat de spectaculaire ontwikkeling van het medium televisie, ook waar die zoals in de Verenigde Staten heeft geleid tot een veel grotere uitbreiding van ontvangstmogelijkheden en van televisiezendtijd dan in Europa, geen afbreuk heeft gedaan aan de kennelijk bestaande behoefte aan grafische media. De ontwikkeling van teletekst en Viditel, systemen die zich vooral richten op de overdracht van teksten, biedt voor de pers zelfs perspectieven doordat deze systemen meer in het verlengde liggen van wat in alfanumerieke vormen via de drukpers aan informatie wordt aangeboden. In die optiek is voor de gebruiker de belangrijkste verandering dat papier als informatie-overdrager ten dele zal worden vervangen door elektronische informatiedragers (langs elektromagnetische transportwegen, maar ook op band en beeldplaat). Een dergelijke ontwikkeling zou kunnen worden bevorderd door een relatief belangrijke stijging van papierprijzen en distributiekosten en door het beschikbaar komen van een goed hanteerbaar eenvoudig te bedienen, liefst gemakkelijk transportabel, elektronisch weergeefstelsel met hoge beeldkwaliteit. Men mag daarbij op langere termijn een goedkoop, snel en groot geheugen voor consumentengebruik op de markt verwachten, waardoor zoals reeds eerder werd opgemerkt een grote stroom van informatie, à la teletekst of als een elektronische krant in volle omvang in

de nachtelijke uren, selectief kan worden opgenomen. Het kan zijn dat bij de consument ook belangstelling blijkt te bestaan voor een afdrukapparaat, dat tegen aanvaardbare prijs in de huiskamer 'hard copies' maakt. De acceptatie zal mede afhangen van de smakelijkheid van de opmaak die de beschikbare presentatievarianten toelaten.

c) Het informatie-aanbod van de pers is gedifferentieerd; de consument kan dan ook uitermate selectief zijn. Het informatiepakket dat kranten bieden, nodigt door de vorm en rubricering uit tot een persoonlijke selectie en opent de mogelijkheid tot een verkennend lezen. Men zou hier het bedrukte papier kunnen opvatten als wegwerpgeheugen, waarin het menselijke oog niet alleen de leesfunctie maar ook de selectiefunctie vervult. Sommigen zijn wellicht van mening dat elektronische consultatiesystemen zoals teletekst en viewdata voor het selectieproces doelmatiger zijn. Men kan zich afvragen of dat ook werkelijk zo is, respectievelijk of die doelmatigheid een wezenlijk criterium zal blijken te zijn. Bij het afwegen van mogelijkheden en waarschijnlijkheden mag men niet uitgaan van de huidige technische stand van zaken omdat teletekst en viewdata nog maar de meest prille vormen van telecommunicatieve consultatiesystemen zijn. Maar vanuit dezelfde technische trends evolueren de produktiesystemen van de pers. Men kan daar dan ook een stijgende belangstelling voor nieuwe distributiesystemen waarnemen. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat in de komende decennia derivaten dan wel nieuwe varianten van het dagblad, als communicatieproduct via systemen als teletekst en viewdata via een beeldscherm af te nemen, zullen ontstaan.

d) In het algemeen kan worden opgemerkt dat consultatiesystemen met zeer grote centrale geheugens (evenals huisgeheugens, zoals de videorecorder en de beeldplaat), kunnen leiden tot bevrijding van de tijdsdwang die disseminerende systemen en distributiesystemen de consument opleggen, namelijk het aanbod van informatie in een in tijdsverloop vastgestelde reeks. Zulke consultatiesystemen maken immers een sterk gedifferentieerd aanbod van informatie — ook video-informatie — mogelijk, die op ieder moment, of althans binnen korte tijd na afroep kan worden geconsumeerd. Zij kunnen in dat opzicht een concurrent van de pers zijn. Tot goed begrip zij opgemerkt dat een grotere differentiatie in aanbod en bijgevolg een zekere selectiviteit van de kant van de gebruiker ook reeds in de distributieve multikanaalskabelsystemen kan worden geboden respectievelijk betracht, maar de tijdsdwang kan daarin niet volledig weggenomen worden. Of een echt consultatiesysteem zich zal kunnen doorzetten is een kwestie van vraag en aanbod. Het gaat er daarbij onder andere om, welk financieel offer de consument wil brengen voor het op afroep beschikbaar zijn van bepaalde informatie en hoe zwaar voor hem de vermindering van tijdsdwang daarbij weegt.

De betekenis van disseminatieve systemen, waarvan ook de omroeporganisaties tot nu toe gebruik hebben gemaakt, zou kunnen worden aangetast door de invoering van breedband-consultatiesystemen. De functie van de commerciële informatie (reclame) die in disseminatieve en distributieve systemen als financieringsbron momenteel is ingebouwd, zou dan wellicht verzwakken. Hier zij nogmaals opgemerkt dat een breedband-consultatiesysteem van een meer dan lokale omvang hoge eisen stelt en om financiële redenen voorlopig zeker niet realiseerbaar is.

e) Het is de vraag of alle in de toekomst uit de ether te ontvangen dan wel aan te voeren omroepprogramma's aan de aangeslotenen kunnen worden afgeleverd zonder op grote technisch-financiële problemen te stuiten dan wel op grove onbillijkheden, veroorzaakt door het feit dat iedereen mee moet betalen voor het totaalpakket. Deze moeilijkheid zal zich in het bijzonder doen gevoelen als omstreeks 1985, naar zich laat aanzien, de eerste omroepsatellieten in Nederland ontvangbaar worden. Het verrekeningsprobleem (in het bijzonder in Nederland met zijn hoog bekabelingspercentage) komt anders te liggen als de kabeltelevisienetten

worden omgebouwd tot ster of mini-sternetten, en kiesmogelijkheden worden geïntroduceerd. Dan kan een basispakket — al of niet landelijk vast te leggen — worden geleverd tegen een vastrechtstarief en de rest voor een deel selectief, dat wil zeggen tegen vergoeding per presentatie. Een aspect van het invoeren van netten met kiesfaciliteiten zal zijn dat eventuele auteursrechtverrekening zal kunnen plaatsvinden op basis van het werkelijk gebruik. Het is, zowel ten aanzien van de voorbereiding van de ombouw als voor het ontwerp van nieuwe lokale netten, van belang dat er zekerheid over komt of deze omgebouwde respectievelijk nieuwe netten al dan niet onder één landelijk technische beheersorganisatie zullen worden geplaatst en tevens moeten worden voorbereid voor 'nieuwe diensten' en mogelijk zelfs voor (digitale) telefonie. Ontwerpers van de signaliserings- en besturingssystemen via televisie-kabelnetten zullen gebaat zijn met een duidelijk overheidsbeleid ten aanzien van gebruik en beheer en van de integratievariant.

f) Met de invulling van diverse nieuwe mogelijkheden voor ogen kan men, zoals reeds eerder opgemerkt, tal van verschuivingen voorzien ten aanzien van produktie, transport en consumptie van informatie. De toenemende omvang en differentiatie in aanbod veronderstelt een groeiende softwaresector: produkties van uitgeverijen, filmmaatschappijen, onderwijsinstellingen, databanken en allerlei nieuwe ondernemingen zullen de bestaande vormen van informatieproduktie aanvullen, waarbij men ook wellicht kansen zal willen aangrijpen voor verhandelen en exporteren van produkten. De positie van Nederland is in dit opzicht niet ongunstig. Deze groei in de softwaresector, zo belangrijk met het oog op de werkgelegenheid, wordt nog benadrukt doordat ook de inhoud van veel functies in de informatiesector verandert, zoals de werkwijze van redacties, de presentatie en lay-out technieken. Dit vereist om- en bijscholing. De groei van informatieproduktie en de corresponderende binnenlandse en internationale handel, hangen uiteraard af van de vraag der afnemers. Extern gerichte produktie zal de opstelling van informatieverzorgende organisaties kunnen veranderen — waarschijnlijk zullen nieuwe types aanbieders zich melden.

g) De Nederlandse economie zal niet alleen op het zojuist genoemde terrein van de software schade kunnen leiden als niet, niet voldoende of op onjuiste wijze wordt ingegaan op de nieuwe mogelijkheden. Ook in de hardwaresector, dat wil zeggen de elektronika- en telecommunicatie-industrie, liggen grote economische belangen. Deze industrie moet concurreren op een open en internationaal georiënteerde markt. Nederlandse bedrijven hebben belang bij een tijdige planning in verband met export en werkgelegenheid. Een dergelijke planning dient wel overwogen en genuanceerd te zijn, rekening dient te worden gehouden met vele, ook niet-economische aspecten. Mede ter ondersteuning van genoemde planning, kan worden gedacht aan een overkoepelend instituut, vergelijkbaar met soortgelijke instellingen in het buitenland.

h) Voorafgaand aan en wellicht ook tijdens de invulling van de gekozen technieken is het zinvol het acceptatievraagstuk ruime aandacht te geven. Proefprojecten kunnen daarbij een rol spelen, alhoewel het belang en de mogelijkheden daarvan soms worden overdreven. Het is van belang een onderscheid te maken tussen toepassingen in de zakelijke sfeer en de huiselijke sfeer. In de zakelijke sfeer zal invoering van nieuwe diensten veelal voortkomen uit een drang tot produktieverhoging. In de huiselijke sfeer is de behoefte, hoe reëel ook, minder eenvoudig te rationaliseren.

5.1 Inleiding

Tot nog toe neemt op het gebied van de openbare elektronische informatievoorziening etheromroep van binnenlandse herkomst, bestemd voor het hele land, een centrale positie in. Dit geldt zowel voor de regelgeving en het beleid, als voor het daarop gebaseerde omroepbestel. Door een veelheid van nieuwe technische ontwikkelingen komen de bestaande institutionele vormgeving en de instituties zelf echter onder druk te staan.

De eerder gekozen uitgangspunten voor het mediabeleid (hoofdstuk 2) hebben ten doel een pluriform media-aanbod te bewerkstelligen. Zij hebben zowel betrekking op bestaande als op nieuwe media; ook aanbod dat met het huidige vergelijkbaar is maar van andere verspreidingsmiddelen gebruik maakt (satelliet, kabel distributie), andersoortig etheraanbod (teletekst), dan wel nieuwe diensten die in bepaalde opzichten met 'omroep' overeenkomen (betaaltelevisie, viewdata) zijn hierbij betrokken.

Een nieuw, samenhangend beleid zal ook aanpassingen in de regelgeving vragen. Met het oog hierop worden in dit hoofdstuk enige actuele knelpunten in de regelgeving genoemd. De nadruk ligt hierbij op de stand van zaken op dit moment en op een beoordeling van wat mogelijk en wenselijk zou zijn binnen de uitgangspunten en grenzen van het toekomstige mediabeleid. De te behandelen punten houden steeds, meer of minder direct, verband met nieuwe technische ontwikkelingen. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 en de Omroepwet, mede in het licht van nieuwe verspreidingsmiddelen en nieuwe diensten;
- de verspreiding van buitenlandse omroepprogramma's in Nederland;
- piraten in de ether en op de kabel;
- enige andere aspecten van de kabel.

5.2 Telegraaf- en Telefoonwet 1904 en Omroepwet, mede in het licht van nieuwe verspreidingsmiddelen en nieuwe diensten

5.2.1 *De huidige situatie*

Gedurende tientallen jaren is het omroepbeleid beperkt geweest tot omroep door middel van zenders. Sinds 1930 bepaalt het Radioreglement — gebaseerd op artikel 3 ter van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 — dat het zonder machtiging van de minister van Verkeer en Waterstaat verboden is 'aan te leggen of te gebruiken een radio-elektrische inrichting, bestemd tot het uitzenden ... van mededelingen van woord-, toon- of beeldinhoud van ontspannenden, leersamen, politieken, artistieken, ethischen of religieuzen aard, bestemd voor allen, die deze wenschen te ontvangen'. Ten aanzien van de 'hardware' geldt sinds 1935 de Radio Omroep Zender Wet 1935, die bepaalt dat met de aanleg en de exploitatie van de zendinrichtingen voor de Nederlandse radio-omroep met uitsluiting van ieder ander, zonder dat een machtiging vereist is, de NOZEMA is belast. Bij contract zijn na 1945 de feitelijke werkzaamheden aan de PTT uitbesteed. De NOZEMA gebruikt de zendinrichting — gezien zijn wettelijke doelstellingen — uitsluitend 'ten behoeve van organisaties of personen, tot het doen van uitzendingen bevoegd'; hij doet dat op een golf lengte en met de energie die door de minister van Verkeer en Waterstaat daarvoor, met inachtneming van hetgeen internationaal is afgesproken, zijn goedgekeurd.

Wie tot het doen van uitzendingen bevoegd zijn wordt sinds 29 mei

1969 bepaald op grond van de Omroepwet. Volgens daarin gestelde regels wijst de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk zendtijd toe voor de binnenlandse omroep, dat is de omroep, hoofdzakelijk bestemd voor het publiek in Nederland (art. 13 e.v. en art. 2, tweede lid, en eerste lid onder d.). Onder 'omroep' verstaat deze wet 'al hetgeen betrekking heeft op de voorbereiding, samenstelling en uitvoering van voor het publiek bestemde radio- en televisieprogramma's, die bedoeld zijn om te worden uitgezonden' (art. 1).

Alle andere vormen van ethergebruik ten behoeve van telecommunicatie zijn bij of krachtens de Telegraaf- en Telefoonwet geregeld. Voor de aanleg en exploitatie van voor het openbaar verkeer bestemde (radio)-telegrafen en telefonen (te land) door anderen dan de Staat is krachtens de wet een concessie vereist; in de praktijk wordt deze echter nooit verleend. In feite heeft de PTT hierdoor een monopolie¹.

Sinds de ontwikkeling van breedbandige communicatienetten, die radio- en televisieprogramma's kunnen verspreiden, is het gebruik van de kabel sterk toegenomen. Hierbij was van betekenis dat in 1969 de Telegraaf- en Telefoonwet zodanig werd gewijzigd dat draadomroepinrichtingen voortaan ook door anderen dan de PTT zouden kunnen worden aangelegd en geëxploiteerd². De wet verstaat onder draadomroepinrichtingen 'elke inrichting of onderdeel van een inrichting, bestemd tot het langs lijnen of geleidingen in enigerlei vorm doorgeven of overbrengen van programma's van woord-, toon-, of beeldinhoud naar één of meer bij anderen in gebruik zijnde gronden, woningen dan wel niet tot woning dienende gebouwen of gedeelten van gebouwen'. Wat 'doorgeven' en 'overbrengen' omvatten geeft de wet zelf niet aan, maar dit kan worden opgemaakt uit Kamerstukken. *Doorgeven* omvat 'het distribueren van terzelfder tijd uit de ether opgevangen omroepprogramma's, dat wil zeggen van radio- en televisieprogramma's die door een omroepzender worden openbaar gemaakt'; *overbrengen*: 'het distribueren van programma's die niet, of niet gelijktijdig, uit de ether zijn opgevangen'³. Distribueren moet hier niet worden opgevat als verspreiden naar alle aangeslotenen, maar eenvoudig als verder brengen of 'uitsturen'. Ook het door de PTT geplande aanvoernet of het verder voeren van een programma van de ene draadomroepinrichting naar de andere valt aldus onder de Telegraaf- en Telefoonwet.

De Telegraaf- en Telefoonwet maakt in artikel 3 sexies onderscheid tussen aanleg en exploitatie van draadomroepinrichtingen van rijkswege, waarvoor zij geen regels stelt, en die van andere draadomroepinrichtingen, waarvoor een concessie vereist is, tenzij het gaat om door de minister van Verkeer en Waterstaat nader aan te wijzen inrichtingen van bijzondere aard of geringe omvang. Dergelijke bijzondere of kleine inrichtingen zijn de gemeenschappelijke en centrale antenne-inrichtingen; voor de aanleg, instandhouding en exploitatie hiervan is dus geen concessie, maar wel een machtiging van de PTT vereist. De machtigingsvoorwaarden bevatten naast technische eisen aan de inrichting en eisen in verband met de continuïteit van de exploitatie onder meer de bepaling dat de inrichting uitsluitend mag worden gebruikt voor het doorgeven en overbrengen van radio- en televisieprogramma's (art. 12, eerste lid)⁴.

¹ Vgl. HR 30 maart 1976, NJ nr. 381.

² In 1953 gold een PTT-monopolie voor omroepdistributie (art. 3 Ter); deze instantie verzorgde als enige de zgn. radiodistributie. Radiodistributienetten bestonden reeds voor de Tweede Wereldoorlog; hiervoor was toen een machtiging van de Minister van Verkeer en Waterstaat vereist.

³ Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, *Nota betreffende het beleid inzake de aanleg en exploitatie van draadomroepinrichtingen*; Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 354, nr. 3, blz. 31.

⁴ Aanwijzing heeft plaatsgevonden bij beschikking van de minister van Verkeer en Waterstaat, *Nederlandse Staatscourant*, 27 juli 1970, nr. 144, gegrond op artikel 3 sexies, derde en vierde lid, van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904. De aan de vereiste machtiging te verbinden voorwaarden zijn laatstelijk vastgesteld door de directeur-generaal PTT op 20 mei 1981 (*Nederlandse Staatscourant*, 29 mei 1981, nr. 100), gebaseerd op art. 4 van de zojuist genoemde beschikking.

Uit het vorenstaande blijkt de centrale positie die de PTT van oudsher bezit ten aanzien van de telecommunicatieve dienstverlening. Geconstateerd werd reeds, dat concessies op grond van artikel 2 van de Telegraaf- en Telefoonwet niet worden verleend. Hetzelfde geldt voor machtigingen die tot openbare dienstverlening door derden (anders dan overbrengen of doorgeven van omroepprogramma's via de kabel) zouden kunnen leiden. Deze opstelling maakt bijvoorbeeld een particulier beheerd landelijk datanet onmogelijk, en behoudt ook zo'n activiteit aan de PTT voor⁵.

Dit betekent overigens niet dat de PTT zich op eigen titel met de inhoud van de berichtgeving of hoedanigheden van de gebruikers zou mogen bemoeien. 'Aan de boodschap heeft men geen boodschap', zoals wel gezegd wordt. Scheiding tussen hardware en software is het uitgangspunt.

Bij wet van 1 september 1978 is een aantal wijzigingen aangebracht in de Omroepwet⁶. Dit betrof onder meer een nieuw samenstel van definities, die de vaststelling inhielden dat alle draadomroepinrichtingen ingeval van het overbrengen van voor het publiek bestemde radio- en televisieprogramma's moesten worden beschouwd als inrichtingen waarmee omroep wordt bedreven. De wijziging strekte er verder toe doorgifte geheel buiten de sfeer van de Omroepwet te brengen. Ten aanzien van de kabel was dat reeds het geval. Voor wat betreft andere draadomroepinrichtingen werd aldus gehandeld in de geest van de enige jaren eerder met ruime meerderheid aangenomen motie-De Beer, waarin de regering werd verzocht af te zien van het voornemen om de aanvoer van buitenlandse programma's te binden aan de goedkeuring van de minister van CRM⁷.

Deze wijziging van de Omroepwet is evenwel nog niet in werking getreden door de 'affaire-Sluis'. Na de publikatie van de wijzigingswet in het Staatsblad werd in de Tweede Kamer namelijk stilgestaan bij de mogelijkheid, op grond van de Omroepwet verspreiding via de aanvoer van op Nederland gerichte commerciële buitenlandse programma's te weren. De actualisering van dit vraagstuk lag in het plan om Luxemburgse RTL-uitzendingen vanuit Sluis naar verder in Nederland gelegen kabelnetten door te voeren. Overwogen is toen dat deze aanvoer over grote afstand ook doorgeven door middel van een draadomroepinrichting zou inhouden en volgens artikel 48, tweede lid onder a (oud) van de Omroepwet aan regels gebonden zou kunnen worden⁸. Bij inwerking-treding van de wijzigingswet zou deze mogelijkheid, naar men toen

⁵ Aangenomen dat het daarbij niet om programma's enzovoort in de zin van art. 1, onder f, gaat.

⁶ Wet houdende wijziging van de wetgeving met betrekking tot de omroep, 1-9-1978, Stb. 665.

⁷ Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, op. cit., nr. 5.

⁸ Tweede Kamer, Handelingen 1979, blz. 1682.

vermoedde, vervallen⁹. De Tweede Kamer veranderde van mening: er werd een motie-Scholten c.s. aanvaard, die tot uitdrukking bracht dat de minister van CRM wel degelijk bemoeienis met de aanvoer en doorgifte van buitenlandse programma's zou moeten hebben¹⁰. De regering werd uitgenodigd in een notitie aan de Kamer aan te geven welke normen en criteria bij de beoordeling van de toegang van deze programma's tot de kabel zouden moeten worden gehanteerd. Hoewel sindsdien vele stukken zijn gewisseld, heeft dit er nog niet toe geleid dat de betrokken onderdelen van de wet van 1 september 1978 in werking zijn getreden. Een gevolg van dit uitstel is dat, zoals gezegd, gebruik van draadomroepinrichtingen nog altijd niet geldt als omroep. Het overbrengen van omroepprogramma's door centrale en gemeenschappelijke antenne-inrichtingen is nog steeds slechts geregeld op grond van art. 3 sexies, zesde lid van de Telegraaf- en Telefoonwet en de zogenoemde Kerstbeschikking van 24 december 1971; in paragraaf 5.5.1 zal hierop nader worden ingegaan.

Al is het hier relevante deel van de wet van 1978 dus nog niet van kracht, het is toch van belang voor nieuwe ontwikkelingen de nieuwe tekst nader onder ogen te zien. Deze regelt de scheiding hardware-software, door te bepalen dat 'de voorbereiding, samenstelling en uitvoering van voor het publiek bestemde radio- en televisieprogramma's, die worden overgebracht 'door wat voor draadomroepinrichting ook', is voorbehouden aan instellingen, die daartoe door de minister van CRM, na overleg met de minister van Verkeer en Waterstaat zijn aangewezen' (art. 48, eerste lid)¹¹. Het tweede lid van artikel 48-nieuw bepaalt wie voor een aanwijzing in aanmerking komen: regionale omroepinstellingen (art. 47), instellingen die zendtijd hebben verkregen en andere instellingen. Door een nieuwe omschrijving van het begrip 'uitzending' (openbaarmaking door middel van een omroepzender of een draadomroepinrichting; art. 1, eerste lid onder m) zullen de voornaamste algemene bepalingen van de Omroepwet, onder meer die over de inhoud van uitzendingen, ook voor draadomroepinrichtingen van toepassing zijn. Naast 'omroep' door middel van draadomroepinrichtingen vermeldt het vierde lid van artikel 48-nieuw het gebruik van draadomroepinrichtingen voor het overbrengen van andere dan de in het eerste lid bedoelde (voor het publiek bestemde) radio- en televisieprogramma's. Hieromtrent kunnen door de minister van CRM in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat regelen worden gesteld.

⁹ Dat de hierbij nodige uitleg van art. 48, 2, a van de Omroepwet niet onbetwistbaar is (omdat het zou gaan om de mogelijkheid van een doorgifteplicht én omdat de wetgever indertijd, blijkens het eerste lid, niet op draadomroepinrichtingen als hier bedoeld het oog zou hebben gehad), is reeds aangegeven door Linthorst (H.M. Linthorst, 'Draadomroepinrichtingen als juridisch en politiek probleem'; *Nederlands Juristenblad*, 10 januari 1981, 56e jaargang nr. 2, blz. 32 e.v.). Deze betoogde bovendien dat de Telegraaf- en Telefoonwet reeds voldoende mogelijkheden biedt om die vorm van doorgifte waarop de motie-Scholten het oog had, te weren: er zou of (vrijwel steeds) sprake zijn van (mede-)exploitatie door anderen dan het Rijk, in welk geval de daarvoor vereiste concessie geweigerd zou kunnen worden omdat het beoogde gebruik niet in het algemeen belang zou zijn, of indien de inrichting zou worden aangewezen als een draadomroepinrichting van 'bijzondere aard', voor de minister van CRM de mogelijkheid openstaat zich, na de wettelijk verplichte mededeling van het voornemen daartoe (art. 3 sexies, derde lid) daartegen te verzetten. In deze opvatting is het in casu niet of nauwelijks van belang of de oude dan wel de nieuwe tekst van art. 48 Omroepwet geldt, en zo bezien was Linthorst's pleidooi de inwerkingtreding van het nieuwe artikel, met de daaruit door hem gewaardeerde scheiding tussen hard- en software, begrijpelijk. Hier- tegenover staat de, bij de uitvoering van de T- en T-wet steeds gevolgde, opvatting, dat een concessie of machtiging alleen vereist is voor de exploitatie of het gebruik door particulieren van met door de PTT ter beschikking gestelde verbindingen. Daarbij komt dat de scheiding hardware (T- en T-wet) — software (Omroepwet) niet zou worden gevolgd als hier op grond van deze eerste wet zou worden opgetreden. Wat hiervan zij, de opeenvolgende regeringen hebben die inwerkingtreding van art. 48 aangehouden in afwachting van een wettelijke regeling in de Omroepwet inzake de aanvoer van commerciële buitenlandse op Nederland gerichte programma's, respectievelijk elke doorgifte daarvan via draadomroepinrichtingen.

¹⁰ Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 933, nr. 1.

¹¹ Van cai'n en gai'n is overigens ook nu reeds uitgesloten dat de 'toevallige' machtinghouder zelfstandig het initiatief kan nemen tot het overbrengen van programma's naar eigen keuze.

5.2.2 *Nieuwe ontwikkelingen*

Uit het vorenstaande kan worden afgeleid dat enkele uitgangspunten, die de inrichting van de regelgeving in het verleden hebben bepaald, onder druk staan. Genoemd kunnen worden:

- a. de dominerende positie van de etheromroep in het mediabeleid;
- b. de tweedeling tussen omroep (openbaarmaking van programma's naar een onbestemd publiek) en (besloten) telecommunicatie;
- c. de scheiding hardware-software, nauw verbonden met het feit dat op het gebied van de hardware sprake is van de aanwezigheid van een monopolist (de PTT c.q. de kabelexploitant);
- d. de monopoliepositie van de PTT op het punt van aanleg en exploitatie van hardware (anders dan van draadomroep) ten behoeve van gebruik door het publiek;
- e. het feit dat het verspreidingsmiddel (de drager) bepalend is voor het gebruik.

Nieuwe ontwikkelingen dwingen tot herbezinning op de bovenvermelde punten. Naast de pers heeft de etheromroep in ons land nog altijd een belangrijke positie. In toenemende mate ontstaan er echter technische mogelijkheden die deze positie kunnen wijzigen. De betekenis van de kabel wordt groter. De 'nieuwe' Omroepwet houdt hiermee reeds rekening door geen onderscheid meer te maken tussen omroep via de ether en via de kabel (art. 48, eerste lid). Onlangs zijn vormen in de aandacht gekomen waarbij programma's slechts worden geleverd aan dat deel van het publiek, dat daarom heeft gevraagd (abonnee-televisie). Voorts ontstaan diensten die informatie toegankelijk maken die niet de vorm heeft van de nu gebruikelijke programma's, zoals telefonische informatieverstrekking, viewdata, teletekst, via een telefoon- of datanet te raadplegen databanken. Een andere grensvervaging doet zich nu al voor bij de communicatiesatellieten, die strikt genomen weliswaar niet voor omroepdoeleinden zijn bestemd maar zich daartoe gemakkelijk lenen en waarvan het gebruik tot druk op het omroepbestel kan leiden. Het ontstaan van 'multi-purposesatellieten', die de koppeling tussen frequentie en gebruik doorbreken, leidt ook tot grensvervaging. Druk kan uitgaan van een eventuele wens van kabelexploitanten hun net mede te gebruiken voor andere distributiedoelstellingen dan omroep in de gebruikelijke zin van het woord (bijv. data-processing). Dit zou het PTT-monopolie raken. Hiernaast zou de PTT door een eventuele uitbreiding van het terrein van het mediabeleid tot bepaalde nieuwe diensten, zijn beslissingsvrijheid bij de exploitatie van de openbare netten kunnen zien afnemen. Waar zo'n uitbreiding nog niet heeft plaatsgevonden zal de PTT als exploitant een zekere invloed op de ontwikkeling van de nieuwe dienst willen hebben (bijv. Viditel). Invloed op de softwaremogelijkheden kan er ook indirect zijn waar aan de PTT de beslissing is voorbehouden welke netten worden aangelegd; dat bij die beslissing overwegingen van mediabeleid geen rol behoeven te spelen maar vooral bedrijfseconomische argumenten van belang zullen zijn doet hieraan niet af.

5.2.3 *Het terrein van het elektronische mediabeleid in de toekomst; nieuwe technieken, nieuwe grenzen*

Tot nog toe heeft de discussie over nieuwe media zich, althans waar kabels als dragers fungeren, toegespitst op artikel 48 van de Omroepwet. Hierbij doen zich twee vragen voor. De eerste is wanneer radio- en televisieprogramma's voor het publiek bestemd zijn. Als dit het geval is, dan gelden wettelijke toelatingsregels, die onder meer gericht zijn op representativiteit en non-commercialiteit. Als dit niet het geval is, dan zijn deze en andere regels facultatief. Dit betekent dat dan een nadere differentiatie mogelijk is, bijvoorbeeld in die zin dat bij betaalkanalen of consultatiesystemen geen of minder vergaande regels dan voor omroep gegeven kunnen worden. Dan is immers geen sprake van distributie naar alle aangeslotenen. Tegenover het voordeel van de ruime dif-

terentiatiemogelijkheid staat het nadeel van de onzekerheid. Bij de blanco-delegatiebepaling aan de ministers van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Verkeer en Waterstaat die hier aan de orde is, is het immers aan aspirantaanbieders niet duidelijk, welke eisen aan hen of aan hun aanbod krachtens de wet kunnen worden gesteld. Voorts kan de vraag rijzen of het juist is dat daar waar de Omroepwet zwijgt of slechts randvoorwaarden aangeeft, de aspirantaanbieders zouden zijn 'overgeleverd' aan een vrij door de kabelexploitant-monopolist te voeren beleid.

De tweede vraag is of er bij de nieuwe media überhaupt sprake is van een radio- of televisieprogramma. Is dit niet het geval, dan is de Omroepwet niet van toepassing en zijn dus thans geen regels in het kader van het mediabeleid mogelijk. Indien echter bijvoorbeeld vieldata-aanbod wordt beschouwd als een programma, dan kunnen hiervoor wel regels gegeven worden op grond van de Omroepwet, die de vrijheid van de exploitant en de gebruikers kunnen beperken.

Het is begrijpelijk, dat de aandacht in eerste aanleg is gericht op uitleg van de Omroepwet¹². Uiteindelijk echter zullen de grenzen van en binnen het mediabeleid in het kader van een samenhangend beleid en zo nodig los van bestaande wetgeving moeten worden beantwoord. Deze wetgeving is immers tot stand gekomen toen sommige nieuwe diensten nog niet of nauwelijks bekend waren. Het is van belang bruikbare criteria te ontwikkelen om de grenzen vast te stellen tussen die vormen van elektronische informatieoverdracht die wèl en die niet onder het mediabeleid vallen en binnen die eerste categorie te komen tot duidelijke en voor het mediabeleid zinvolle onderscheidingen.

Waar het gaat om een criterium ter aanduiding van de buitengrenzen van het object van het mediabeleid kan in feite naar het slot van hoofdstuk 2 worden verwezen. Hetgeen daar wordt gesteld brengt voor de elektronische informatie-overdracht die hier aan de orde is, met zich mee, dat in beginsel steeds waar informatie voor ieder die deze wenst — ongeacht of hij nu in een bepaald gebied moet wonen, moet betalen,

¹² De wet van 1 september 1978 (Stb. 665) en bijbehorende Kamerstukken geven op deze vragen geen duidelijk antwoord. Wel bleek dat beide elementen volgens de toenmalige minister van CRM ruim zouden moeten worden opgevat, aangezien hij te kennen gaf Viditel voorschands als een vorm van omroep te beschouwen (OC, nr. 9, blz. 2). Een dergelijk gebruik van het openbaar telefoonnet zou dat net in zoverre dus tot draadomroepinrichting bestempelen en art. 48, 1-3 lid Omroepwet zou op de betrokken vorm van 'omroep' van toepassing zijn. Op dit standpunt, dat ertoe leidde dat de in augustus 1978 door de PTT gestarte Praktijkproef de status van een buitenwettelijk experiment moest krijgen, is men later teruggekomen. Bij een latere begrotingsbehandeling (Begroting Ministerie van CRM, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, hfdst. XVI, nr. 41, blz. 49) heeft de minister gesteld dat Viditel (ook) bij de inwerkingtreding van art. 48-nieuw niet als omroep moet worden gekwalificeerd, aangezien er i.c. geen sprake is van voor het publiek bestemde radio- en televisieprogramma's in de zin van de Omroepwet. Als motivering werd vermeld: 'Het niet-publieke element komt tot uitdrukking in een combinatie van de volgende factoren: het interactieve karakter van het systeem, het noodzakelijk bezit van bijzondere apparatuur bij de gebruiker en het verplicht abonnement. Eventuele bevoegdheden van de minister van CRM ten aanzien van vieldata/Viditel zullen naar verwachting daarom naar toekomstig recht gebaseerd kunnen worden op artikel 48, lid 4, van de Omroepwet. Volgens huidige recht is in deze visie artikel 48, lid 5, van toepassing.' Deze nieuwe uitleg duidt op een ontwikkeling in de meningsvorming, die erop neerkomt dat de algemene regels van de Omroepwet niet bij voorbaat op Viditel van toepassing zijn, maar dat het voldoende is als in het kader van het mediabeleid enige regels kunnen worden gesteld. Het zal hierbij duidelijk zijn dat het begrip 'radio- en televisieprogramma's' ruim blijft opgevat: in ieder geval is het meer dan datgene wat thans gewoonlijk via radio- en televisietoestellen in de huiskamer binnenkomt.

De term 'voor het publiek bestemd' heeft ook anderszins in de discussie over de wettelijke status van nieuwe media een rol gespeeld, namelijk waar het gaat om programma's die niet zonder meer aan alle aangesloten en op een kabelnet zouden worden 'geleverd'; daarbij gaat het onder meer om abonnee-televisie, en, in een later stadium, kiestelevisie. Inmiddels zullen ook hier de zojuist geciteerde uitspraken van betekenis zijn, in elk geval is er sprake van een verplicht abonnement en van een interactief karakter. Dit zou kunnen betekenen dat zonder wijziging van de Omroepwet toelating van bijvoorbeeld abonnee-televisie op commerciële basis mogelijk wordt; voorafgaande wijziging van de reeds genoemde uitvoeringsvoorschriften van Telegraaf- en Telefoonwet en Omroepwet is dan uiteraard wel nodig.

aangesloten moet zijn op een openbaar net of over bepaalde randapparatuur moet beschikken — toegankelijk is, het mediabeleid in beeld kan komen. Slechts waar de inhoud van de informatie niet eenzijdig wordt vastgesteld door de aanbieder, maar in dialoog of waar geen openbaarmaking wordt beoogd houdt het bereik van het mediabeleid op. Voorts kunnen de randvoorwaarden waaraan de afnemer moet voldoen zodanig zijn dat van toegankelijkheid voor ieder in redelijkheid niet meer gesproken kan worden. Als globaal richtsnoer lijkt het vorenstaande niet-temin bruikbaar. Om misverstand te vermijden moet aan het voorgaande onmiddellijk worden toegevoegd, dat een en ander geenszins een pleidooi inhoudt om op dit hele brede terrein een bijkans alomvattend beleid te voeren, zoals nu voor omroep het geval is. De vraag of en op welke wijze overheidsinterventie in het kader van mediabeleid nodig zou zijn is hierbij nog geheel open.

Het geven van voor het mediabeleid zinvolle onderscheidingen binnen het zo juist afgebakende terrein is veel lastiger. Bekendheid met de hoofdlijnen van het beleid en de aard van de beleidsinstrumenten is dan in feite onmisbaar. Zo is voor een toelatingsregeling als nu voor omroep geldt een goede begripsomschrijving van meer belang dan voor nieuwe media/diensten die primair aan de werking van de vrije markt worden overgelaten. Anderzijds is het toekomstige beleid niet los te zien van de wijziging van technische kenmerken. Gegeven de huidige beperkte reikwijdte van de Omroepwet enerzijds en het stringente karakter van de regels van deze wet anderzijds, kan het op dit moment grote consequenties hebben als men betaaltelevisie als 'niet voor het publiek bestemd' beschouwt of als viewdata geacht wordt een 'programma' te geven. Het belang van definitiekwesties als deze wordt echter geringer als men zich realiseert dat

- de nu voor omroep geldende regels in het licht van nieuwe ontwikkelingen versoepeling kunnen behoeven;
- nieuwe diensten niet onafwendbaar onderworpen behoeven te zijn aan een vergunningstelsel, een verbod van commerciële exploitatie en dergelijke; dit zou bijvoorbeeld voor viewdata, waar schaarste aan verspreidingsmiddelen ontbreekt en commerciële aanbieder is aangewezen, ongemotiveerd zijn en de doodsteek betekenen.

Het ligt voor de hand bij de definiëring aan de betekenis van de massamedia voor de openbare informatievoorziening een voorname rol toe te kennen. Weliswaar hangt deze mede af van de opstelling van de overheid, niet steeds goed voorspelbare publieksvoorkeuren, economische en technische ontwikkelingen, maar als ook de intrinsieke eigenschappen van de media in de beschouwing worden betrokken kan toch wat meer duidelijkheid ontstaan. De voornaamste scheidslijn zou dan kunnen worden aangebracht tussen die elektronische media, waar gelijktijdige, eenzijdige en binnen de grenzen van het verspreidingsmiddel ongerichte verspreiding van informatie plaatsvindt, dat wil zeggen naar een ieder, die in een bepaald gebied woont of op een bepaald net is aangesloten, en alle andere elektronische media. Niet alleen kan worden aangenomen dat bij de eerste groep in beginsel een bereik ontstaat dat een grotere betekenis heeft voor de informatievoorziening van het publiek, maar tegelijk vragen deze wijzen van verspreiding in het algemeen een bijzondere manier van financiering. Afrekening per geleverd produkt is immers per definitie niet mogelijk, zodat een zuivere werking van de wet van vraag en aanbod niet mogelijk is. Voegt men daarbij de technisch-financiële schaarste die zich ook in de overzienbare toekomst voor radio- en televisie-omroep nog zal voordoen, dan lijkt er voor dit gedeelte voldoende reden voor een bijzondere aanpak. Dit gedeelte omvat datgene wat in de nieuwe Omroepwet als 'omroep' wordt aangeduid, met dien verstande dat de vraag of er van een programma sprake is niet meer essentieel is en dat de motivering een andere is dan voorheen.

Of de genoemde 'bijzondere aanpak' eenzelfde moet zijn als nu, is met het vorenstaande niet beantwoord. Met name waar in zekere zin toch van 'gerichtheid' sprake is — anders dan landelijke etheromroep -, de

schaarste aan verspreidingsmiddelen minder klemt — waar de kabel aanwezig is, en ook in de lokale ether — en de kosten geringer zullen zijn — vooral op lokaal niveau — dringt zich een verruiming van het beleid en dus differentiatie op. Ook is niet ieder onderscheid tussen ether- en kabelomroep bij voorbaat uitgesloten; een lage aansluitingsgraad op de kabel bijvoorbeeld kan reden voor verschil opleveren.

Buiten de aldus afgebakende omroep zou men de ontwikkeling van de media in beginsel aan de ontwikkeling van vraag en aanbod kunnen overlaten. Men kan zich dan waar nodig concentreren op meer algemene aspecten van samenhangend mediabeleid, zoals op de vraag of wellicht zekere beperkingen met het oog op de positie van als essentieel beschouwde andere media noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn en vooral op de zorg voor een vrije, althans voor ieder gelijke toegang tot de 'hardware' voor zover deze in handen van monopolisten is. Een en ander kan dan zeer wel alsnog tot rubriceringen leiden, maar het beginpunt is toch een gelijke benadering van de gehele groep.

Een tweede punt waar mede door de eerder gesignaleerde grensvervagingen in toenemende mate problemen kunnen ontstaan is dat van de zeggenschap over de hardware, vooral de kabelnetten. Vanuit een oogpunt van mediabeleid, dat zich in eerste instantie uiteraard met de software bezighoudt, gaat het hierbij vooral om de vraag of regels over aanleg en exploitatie wellicht remmend werken op de ontwikkeling van die verspreidingsmiddelen. Zo kan men zich voorstellen dat de aanwezigheid van een veelal onvermijdelijke monopoliepositie naast voordelen ook onder meer het bezwaar heeft dat de prikkel om nieuwe ontwikkelingen te introduceren geringer is. Voorts is het denkbaar dat waar twee monopolisten aanwezig zijn — de PTT en de machtiginghouder van de kabel — de gebruiksmogelijkheden van hun netten elkaar deels overlappen. Naarmate meer vormen van gebruik van de kabel technisch mogelijk en economisch interessant zijn, zullen kunstmatige beperkingen als hinderlijk worden ervaren; ook voor technische voorschriften die de gebruiksmogelijkheden beperken zou dit kunnen gelden. Op kortere termijn zal moeten worden uitgemaakt of het gebruik van de kabel in beginsel gebonden moet blijven aan de oorspronkelijke doelstellingen van het net (verspreiden van radio- en televisieprogramma in de traditionele zin) of niet. Voor de ontwikkeling van de hardware op wat langere termijn lijkt een keuze tussen een volledig PTT-monopolie en een zo goed als vrije concurrentie onontkoombaar. Dan immers zal ook de overweging een rol spelen dat verschillen in zeggenschap en in beheersstructuur ertoe kunnen leiden dat net- en dienstintegratie niet of moeizamer tot stand komt. Op deze en andere aspecten van de regelingen inzake hardware wordt in hoofdstuk 8 (paragraaf 8.3.6) nader ingegaan; enige aspecten van het beheer van de kabel komen ook reeds in dit hoofdstuk (5.5.5) aan de orde.

5.3 De verspreiding van buitenlandse omroepprogramma's in Nederland

Lange tijd is de plaats van het Nederlandse etheromroepbestel in het geheel van de openbare informatievoorziening vrijwel onaantastbaar geweest. Noch de verspreiding van omroepprogramma's afkomstig uit eigen land of andere landen, noch aanbod van andersoortige elektronische informatie had werkelijk invloed op die centrale plaats of tatte de ideële of financiële grondslagen van het bestel aan. Buitenlands aanbod via de ether was in het algemeen slechts plaatselijk te ontvangen, mede daarom niet speciaal op Nederland gericht en slechts matig beluisterd of bekeken. Waar zich een uitzondering voordeed kon daartegen door aanpassing van de wetgeving, ondersteund door internationale overeenkomsten, uiteindelijk afdoende worden opgetreden (de invoeging van art. 3 septies in de Telegraaf- en Telefoonwet 1904, het 'anti-Veronica-wetje'). Illegale omroepactiviteiten hier te lande vormden door de hoge kosten van de zendapparatuur, het beperkte bereik daar-

van en uiteraard het opsporings- en vervolgingsbeleid evenmin een reële bedreiging voor het bestel.

De centrale plaats én een aantal grondslagen van het omroepbestel zijn nu evenwel in het geding. Dit vloeit voort uit uiteenlopende, deels met elkaar samenhangende en elkaar versterkende technische ontwikkelingen. De vergaande verspreiding van kabeltelevisienetten maakt, in de toekomst vooral in samenhang met aanvoer- en doorvoerbindingen, een goede ontvangst op grote schaal mogelijk van etheromroepuitzendingen via aardse verbindingen, ook uit het buitenland. Satellieten zullen de horizonbeperkingen van de aardse zenders sterk verminderen of vrijwel opheffen.

Blijkens de kabelnotitie van het eerste kabinet-Van Agt¹³ en de regeringsverklaring van het tweede kabinet-Van Agt¹⁴ betreft de bezorgdheid vooral de vercommercialisering van het binnenlands aanbod onder invloed van buitenlandse programma's, het wegstromen van reclamegelden naar het buitenland en het blootstellen van het Nederlandse publiek aan op hen gerichte commerciële omroep.

Er zijn in beginsel twee manieren om buitenlands aanbod te weren: voorkomen dat de programma's in kwestie de ether ingaan of de ontvangst ervan hier te lande onmogelijk maken. Het laatste effect kan op twee manieren worden bereikt: door een verbod van individuele ontvangst (uiteraard alleen zinvol als directe individuele ontvangst op belangrijke schaal mogelijk is) of door een verbod om programma's via draadomroepinrichtingen door te geven.

In beide gevallen zal in de eerste plaats moeten worden gezien of geen ongeoorloofde inbreuk ontstaat op het beginsel van 'free flow of information' zoals onder meer neergelegd in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De toelaatbaarheid van doorgifteverboden dient beoordeeld te worden door een onderlinge afweging van de verschillende elementen van de uitingsvrijheid van het eerste lid, te weten de vrijheid om een mening te uiten en de vrijheid om een mening te ontvangen. Daarnaast geldt de eis van het tweede lid, dat de beperkingen nodig zijn in een democratische samenleving in het belang van veiligheid, openbare orde, goede zeden, rechten van anderen, enzovoort.

Een verbod tot directe individuele ontvangst is in elk geval een beperking die in een democratische samenleving niet past; het is even ondenkbaar als bijvoorbeeld strafbaarstelling van het lezen van welke drukpersprodukten dan ook¹⁵.

Een verbod om legale omroepprogramma's via draadomroepinrichtingen door te geven die ter plaatse ontvangbaar zijn, zal de

¹³ Hierin werd in dit verband gesteld: 'In het bijzonder zou het beleid in Nederland op het punt van reclame en radio en televisie kunnen worden doorkruist door dergelijke uit het buitenland afkomstige reclame-uitzendingen (gedoeld werd op plannen van RTL om een op Nederland gericht commercieel programma uit te zenden) en door gesponsorde programma's. Voorts kan een vercommercialisering van de omroep in Nederland in de hand worden gewerkt door verstrengeling van omroep en bedrijfsleven.' (Doorgifte van buitenlandse omroepprogramma's via Nederlandse Kabelnetten, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 494, nr. 2, blz. 3.)

¹⁴ Hierin werd opgemerkt dat, gezien de wezenlijke betekenis van een pluriform omroepbestel voor het functioneren van de democratie, het versterken van het omroepsysteem van groot belang is. 'Om te voorkomen dat bedrijven vanuit het buitenland — al dan niet via de satelliet — voor Nederland bestemde commerciële programma's gaan uitzenden, zullen U voorstellen bereiken om de doorgifte van buitenlandse omroepprogramma's via kabelnetten onder de werkingssfeer van de Omroepwet te brengen', zo werd daar verder gesteld (Tweede Kamer, Handelingen 1981, blz. 335).

¹⁵ De getrokken conclusie wordt versterkt door recente jurisprudentie van de Voorzitter van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State. Weliswaar werd uitdrukkelijk afstand genomen van een belangenafweging als zojuist bedoeld binnen het eerste lid van art. 10, maar deze werd vervolgens wel verricht binnen het tweede lid. De belangen van het publiek bij andere aspecten van de uitingsvrijheid dan dat waarvan de beperking wordt bestreden worden dan beschouwd als 'de rechten van anderen' in de zin van deze laatste bepaling. (Vb. Uitspraak van 7 mei 1981, nr. A-31, 1991 (1981/S606).

toets aan artikel 10 EV eveneens moeilijk doorstaan. Dit geldt met name als ter plaatse een antenneverbod zou gelden, zodat het dan in feite eveneens om een individueel ontvangstverbod zou gaan. Voorts zou dan aangetoond moeten worden dat de doorgifte in feite de uitingvrijheid niet vergroot maar verkleint, doordat de pluriformiteit in de omroep ernstig zou worden aangetast of dat andere in artikel 10 EV genoemde waarden als openbare orde enzovoort zouden worden bedreigd¹⁶. Inmiddels blijkt ook de regering niet zonder meer overtuigd te zijn van de juistheid van het door haar in de regeringsverklaring aangekondigde doorgifteverbod. Over de staats- en internationaalrechtelijke aspecten van zo'n verbod betreffende ter plaatse individueel te ontvangen programma's heeft de regering inmiddels aan een drietal deskundigen advies gevraagd¹⁷. Naast het 'doorgeven' van ter plaatse direct ontvangbare programma's kunnen draadomroepinrichtingen ook programma's doorgeven naar een andere inrichting, die door zijn ligging zelf niet tot goede directe ontvangst (en dus doorgifte naar het publiek) in staat is. In dit geval gaat het bijvoorbeeld om het zogenoemde landelijke aanvoerplan van de PTT of de voorgenomen verbinding Sluis-Randstad. Het zal duidelijk zijn dat als hier doorgifteverboden zouden worden geïntroduceerd, de overweging van beperking van de directe individuele ontvangstvrijheid geen rol speelt. De overige hiervoor genoemde overwegingen gelden in dit geval echter evenzeer; ook in dit geval past derhalve grote reserve.

Behalve de toetsing aan het Europees Verdrag zullen doorgifteverboden ook de toets aan het Verdrag van Rome moeten kunnen doorstaan, aangezien volgens het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen televisieprogramma's naar hun aard als een dienstverlening worden beschouwd¹⁸. Uit een latere uitspraak van het Hof kan worden afgeleid dat om redenen van algemeen belang door een lidstaat verboden en andere beperkingen mogen worden uitgevaardigd voor etherreclame in programma's van buitenlandse omroepen, die in een andere lidstaat gevestigd zijn en waarvan de programma's door een binnenlands kabelsysteem worden doorgegeven¹⁹. Zulke verboden en beperkingen moeten dan wel voldoen aan de eis dat zij daadwerkelijk aan binnenlandse omroepen en kabelexploitanten zijn opgelegd zonder dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt naar land van herkomst van die boodschappen, of de nationaliteit of plaats van vestiging van de omroep of kabelexploitant. Aangenomen moet worden dat voor dergelijke doorgifteverboden tevoren duidelijk moet zijn dat de betrokken programma's niet voldoen aan de Nederlandse etherreclamevoorschriften.

Indien men van oordeel zou zijn dat doorgiftebeperking ten aanzien van buitenlandse programma's in verband met de commerciële aspecten daarvan, noodzakelijk en verantwoord zou zijn, resteert nog de vraag naar de wettelijke grondslag daarvan. Door Linthorst is gesteld dat de Telegraaf- en Telefoonwet hier reeds mogelijkheden biedt, waar het gaat om gebruik van draadomroepinrichtingen waarvoor een concessie vereist is²⁰. Hij betoogt dat daarom de inwerkingtreding van het bij de wet van 1 september 1978 gewijzigde artikel 48 Omroepwet niet behoeft te worden opgehouden. Bovendien stelt hij dat anders dan bij de motie-Scholten werd aangenomen het geldende artikel 48, tweede lid, van de Omroepwet waarschijnlijk niet als grondslag voor doorgiftebeperking als daarin aan de orde was, kan worden beschouwd. Niettemin is, zoals vermeld, de inwerkingtreding van artikel 48-nieuw aangehouden totdat deze

¹⁶ Vgl. *Massa- 'of Kassacommunicatie?*; rapport van een commissie van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA, Den Haag, april 1981, blz. 32, waarin ook wordt aangenomen 'dat het enkele feit dat een programma speciaal voor Nederland bestemde reclame bevat onvoldoende grond is voor een verbod tot doorgifte daarvan'.

¹⁷ De betrokkenen, die eind mei 1982 met hun werkzaamheden begonnen zijn, is gevraagd voor 1 januari 1983 te rapporteren.

¹⁸ Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, 155/73 (zaak-Sacchi).

¹⁹ Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, 52/79 (zaak-Debauve).

²⁰ Zie noot 9.

vergezd zou kunnen gaan van een basis in de Omroepwet tot beperking van aanvoer van bepaalde programma's.

Voor een beperking van 'doorgifte' die ook rechtstreeks centrale en gemeenschappelijke antenne-inrichtingen zou treffen — geopperd in de laatste regeringsverklaring — biedt noch de Omroepwet, in de huidige of de nieuwe versie, noch de Telegraaf- en Telefoonwet een basis. Bij de vraag of een eventuele grondslag voor zulke doorgiftebeperkingen het meest op zijn plaats zou zijn in de Omroepwet dan wel in de Telegraaf- en Telefoonwet, pleit voor de Omroepwet, dat de achterliggende gedachte van dergelijke beperkingen zou zijn handhaving van de pluriformiteit in de Nederlandse omroep, een doelstelling die de Omroepwet als zodanig nastreeft. Als men doorgifte niet beschouwt als een zuiver technische aangelegenheid die zich aan de ontvangstkant afspeelt, maar vooral als een zaak van samenhangend mediabeleid, is de Telefoon- en Telegraafwet hier minder voor de hand liggend.

Tot dusverre was sprake van eventuele mogelijkheden om aanbod van omroepprogramma's te weren dat reeds de ether is ingestuurd en tenminste de grens van het Nederlandse gebied bereikt heeft. Daarnaast is ook een aanpak aan de bron denkbaar, althans als men minder gewicht hecht aan de beperking van de uitingsvrijheid in andere landen en aan de inbreuk op het beginsel van 'the free flow of information' die hieruit kan voortvloeien. Internationale afspraken zijn dan uiteraard vereist. Waar het gaat om de inhoudelijke kant van ether- en vooral satellietomroepuitzendingen, zijn diverse initiatieven ontplooid, die echter nog niet tot concrete verdragen hebben geleid. Gedachten van Nederlandse zijde die in Beneluxverband zijn geopperd over beperkingen ten aanzien van op andere landen gerichte omroepuitzendingen, zijn op sterke bezwaren van Luxemburg gestuit. Vooralsnog lijkt een regeling in het kader van de Raad van Europa de grootste kans op verwezenlijking te maken. Op initiatief van het Nederlandse lid Stoffelen is door de Assemblee met ruime meerderheid een aanbeveling aangenomen waarin het Comité van Ministers wordt opgeroepen een conventie en aanpassingen van de nationale omroepwetgeving tot stand te brengen. Hiermee wordt beoogd dat bij kabeltelevisie en directe uitzendingen de nationale wetgeving wordt geëerbiedigd, de strafwetgeving van toepassing is, reclameboodschappen in overeenstemming zijn met nationale en internationale voorzieningen en televisiekanalen die aan commerciële organisaties of andere landen worden verkocht onderworpen zijn aan dezelfde voorschriften als de nationale zendgemachtigden. Bovendien zouden garanties moeten worden getroffen voor de bescherming van de rechten van scheppende en uitvoerende kunstenaars, voor de onafhankelijke positie van programmamakers en voor een duidelijke scheiding tussen programma's en reclameboodschappen en de integriteit van commerciële informatie²¹.

Het is duidelijk dat uitvoering van deze aanbeveling voor het gebied van de Raad van Europa inderdaad een grondslag zou kunnen bieden voor beperking van buitenlands aanbod. In hoeverre men echter in de praktijk bereid zal zijn concessies te doen ter realisering van de achterliggende gedachte — namelijk het ontzien van elkaars omroepbestel — is nog niet duidelijk. Om dit uiteindelijk niet te doen kan men zich naast financieel-economische overwegingen ook andere overwegingen voorstellen, bijvoorbeeld dat de soevereiniteit van de verschillende landen hier uiteindelijk moet wijken voor het beginsel van 'the free flow of information'.

Vooralsnog zijn internationale afspraken op het technische vlak van meer praktisch gewicht. Over de verdeling van frequenties voor 'aardse' etheromroep zijn al langere tijd regels van kracht die in het kader van de

²¹ Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa, *Verslag tweede deel van de 33ste zitting*; Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 135, nr. 1, blz. 2.

Internationale Telecommunicatie Unie (ITU) tot stand zijn gekomen. Deze regels hebben vooral ten doel storingen in andere landen te voorkomen.

Ook ten aanzien van satellieten gelden ITU-regels. Uitgangspunt hierbij is dat het gebruiksdoel van een satelliet en de frequentieband waarbinnen wordt uitgestraald, op elkaar aansluiten. Op deze basis worden thans 10 tot 20 categorieën communicatiesatellieten onderscheiden²². Naast deze regeling heeft de 'World Administrative Radio Conference on Broadcasting Satellites' (WARC-BS) begin 1977 geleid tot een door 106 lidstaten van de ITU ondertekende slotacte, die een planning bevat van de frequenties voor uitzending via omroepsatellieten en een bepaling van de baanpositie van de satellieten van de verschillende landen. Aan deze toewijzing liggen twee uitgangspunten ten grondslag, namelijk dat van nationale bedekking en dat van individuele ontvangst (uitzendingen moeten met een paraboolantenne van 90 cm doorsnee goed ontvangbaar zijn).

Hiermee is de als probleem bestempelde ongewenste 'inbraak' van buitenlandse, door satellieten verspreide omroepprogramma's echter niet weggenomen. Via satellietcommunicatie van punt tot punt kunnen namelijk ook omroepprogramma's worden overgebracht. Weliswaar verplicht het Internationale Radioreglement de aan de ITU deelnemende landen tot het treffen van maatregelen om ongeoorloofde ontvangst en verspreiding van radiocommunicatie niet bestemd voor algemeen gebruik te beletten en te voorkomen en bevat de Nederlandse wetgeving strafbepalingen ter zake²³, maar als de verspreiders via de satelliet uitdrukkelijk te kennen geven tegen ontvangst en eventuele verspreiding geen bezwaar te hebben, komt een eventueel ingrijpen in een ander licht te staan. De Nederlandse overheid kan dan op goede gronden volhouden dat het, gezien de verplichte registratie bij de Raad voor Internationale Frequentieregistratie niet om een omroepsatelliet gaat, met de hiervoor weergegeven consequenties, maar dit doet dan toch enigszins gekunsteld aan²⁴. Dit zal nog versterkt worden als 'multi-purpose satellieten' het hanteren van het onderscheid tussen communicatie en omroep bemoeilijken, en zal in ieder geval praktische betekenis verliezen als individuele ontvangst en decodering mogelijk zouden worden. Aanvullende internationale regels zijn dan nodig, wil men bepaalde programma's weren.

Ten aanzien van omroepsatellieten — die overigens voor West-Europa nog niet zijn geregistreerd — zal de overstraling als oorzaak van de problemen worden aangemerkt: doordat een omroepsatelliet om technische redenen in West-Europa een gebied van (tenminste) 600 bij 300 km zal moeten bestrijken, is hier een doorbreking van het beginsel van de nationale bedekking op vrij ruime schaal onvermijdelijk. De verdragsrechtelijke verplichting om al hetgeen technisch mogelijk is te doen om overstraling

²² Dat wil zeggen satellieten die zorgen voor transmissie van (uiteenlopende) informatie van punt tot punt.

²³ In antwoord op Kamervragen van het lid Mertens (D'66) wordt voor wat betreft de Nederlandse wetgeving gewezen op art. 63 van het Radioreglement en art. 441 van het Wetboek van Strafrecht. (Tweede Kamer, zitting 1981-1982, Aangangsel van de Handelingen, nr. 45.) Ook kan gesteld worden dat de betrokken kabelexploitanten zich aan (verboden) overbrengen schuldig maken; van doorgifte is immers alleen sprake als het gaat om gelijktijdig door een omroepzender openbaar gemaakte programma's. Waar decodering van beelden afkomstig van een communicatiesatelliet nodig is zodat verspreiding via het kabelnet kan plaatsvinden, is onlangs door de voorzitter van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State bevestigd dat deze verspreiding (ongeoorloofde) omroep oplevert (Uitspraak van 7 juli 1982, gemeente Schagen — Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk).

²⁴ De toenmalige minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk nam op 3 februari 1982 tijdens de behandeling van de begroting een vergelijkbaar standpunt in ten aanzien van de verspreiding van Horizonprogramma's (een Russische communicatiesatelliet). Hij verklaarde hiertegen geen bezwaar te hebben mits bevoegde Russische autoriteiten hiervoor hun fiat zouden geven (Tweede Kamer, Handelingen 1982, blz. 1692-1693). Volgens recente krantenberichten blijkt de bereidheid hiertoe te bestaan, mits auteursrechten worden betaald (Volkskrant, 6 juli 1982).

te voorkomen zal hieraan niet kunnen afdoen. Naarmate de ontvangstapparaatuur beter wordt, zal dit zich sterker doen gevoelen. Ook hier kunnen, wil men bepaalde programma's weren, uiteindelijk — als directe individuele ontvangst mogelijk is — slechts internationale afspraken effectief zijn.

5.4 Piraten in de ether en op de kabel

Het verschijnsel dat zonder de wettelijk vereiste toestemming omroep wordt bedreven is niet nieuw. Etherpiraten, een benaming die met name wordt gebruikt voor diegenen die illegaal via voor legale omroep gereserveerde frequentiebanden programma's uitzenden, zijn vooral na de Tweede Wereldoorlog in het oosten van het land opgekomen. Na 1970 is het verschijnsel in omvang toegenomen, vooral doordat toen tegen sterk verminderde kosten apparatuur kon worden aangeschaft waarmee vooral via de FM-band met geringe vermogens behoorlijke resultaten konden worden bereikt. Uit een door Intomart in opdracht van de WRR uitgevoerd onderzoek blijkt dat er in oktober 1981 tussen de 3000 en 4000 radio-piratenstations in de lucht zijn geweest, die voornamelijk op de FM-band (rond de 102 MHz) uitzonden²⁵. Vooral sinds 1980 is hier het zogenaamde inbreken op de kabel bijgekomen, dat wil zeggen het instralen van omroepsignalen op de ontvanginrichting van centrale antenne-inrichtingen. Dit laatste is in het bijzonder van belang voor de verspreiding van televisieprogramma's, aangezien het 'gewone' rondstralen daarvan, althans als men een redelijk bereik wil hebben, dure en krachtige apparatuur vereist en daardoor een te groot risico op betrapping door opsporingsinstanties inhoudt.

Het afgelopen jaar is hoofdzakelijk de aanpak van kabeltelevisiepiraten in de aandacht geweest. Hier heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan dat doet vermoeden dat dit verschijnsel binnenkort zo goed als verdwenen zal zijn. De reden hiervan is gelegen in het feit dat de positie van de 'doorgevende' kabelexploitant in het geding is gebracht. Zeer belangrijk zijn hierbij enige recente arresten op auteursrechtelijk terrein. In 1981 bepaalde het Hof te Amsterdam dat doorgifte door een centrale antenne-inrichting te Amsterdam van ingestraalde televisieprogramma's, die via de normale tv-ontvangers ter plaatse vrijwel niet op te vangen waren, een 'openbaarmaking' in auteursrechtelijke zin opleverde²⁶. Voor zover de vereiste toestemming van de auteursrechthebbende ontbrak, was die openbaarmaking onrechtmatig; het Hof gelastte de exploitant om maatregelen tegen dergelijk gebruik van zijn net te nemen. De nog nader te vermelden (5.5.3) arresten van de Hoge Raad van 30 oktober 1981 hebben de werking van het auteursrecht verder uitgebreid. Nu is beslist dat iedere doorgifte een auteursrechtelijke nieuwe openbaarmaking inhoudt, tenzij deze plaatsvindt door hetzelfde organisme dat uitzendt of er sprake is van het opvangen van uitzendingen voor de bewoners van één gebouw of gebouwencomplex, kan doorgifte van piratenprogramma's, of zij nu worden ingestraald of rondgestraald, schending van auteursrecht opleveren. In dit licht hebben sinds eind 1981 vele kabelexploitanten zich verplicht gezien hun kanalen na afloop van de uitzendingen af te sluiten.

Hiernaast geldt sinds kort, los van de Auteurs-wet 1912, een wettelijk verbod om piratenprogramma's door te geven. Het verbod is neergelegd in een afzonderlijke gemeenschappelijke beschikking van de ministers van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Verkeer en Waterstaat, gebaseerd op artikel 48 van de Omroepwet en artikel 3 sexies van de Telegraaf- en Telefoonwet²⁷. Overtreding is thans op grond

²⁵ Intomart b.v., *Etherpiraten in Nederland*; serie 'Voorstudies en achtergronden Mediabeleid', nr. M6, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, hoofdstuk 6.

²⁶ Hof te Amsterdam, 17 september 1981 (Columbia Pictures Industries Inc. c.s. tegen Kabeltelevisie Amsterdam BV; uittreksel gepubliceerd in *Auteursrecht*, 1981, nr.5, blz. 118).

²⁷ Beschikking van 25 mei 1982/nr. V 76752, *Nederlandse Staatscourant*, 2 juni 1982, nr. 102, blz. 5.

van artikel 20 van deze laatste wet strafbaar. Aldus wordt tot uitdrukking gebracht dat niet alleen technische, maar ook mediapolitieke factoren van belang zijn: de mogelijkheid van ondergraving van het omroepbestel en vooral van de regionale pers zal zeker een rol spelen bij het streven naar beperking van omroeppiraten. Gezien de ontwikkelingen op het terrein van het auteursrecht heeft het verbod voornamelijk een aanvullende betekenis. Het betreft namelijk alle programma's, dus ook die waarop geen auteursrechten rusten of waarvan doorgifte door de rechthebbende wordt toegestaan.

Toch moet de vraag onder ogen worden gezien in hoeverre een verbod van de activiteiten van piraten verantwoord blijft als in de toekomst ruimere verspreidingsmogelijkheden ontstaan. Weliswaar is wetgeving die ertoe leidt dat nieuwe technische mogelijkheden niet volledig worden benut, niet bij voorbaat met de uitingsvrijheid in strijd, maar een belangrijke afweging ligt hier wel. De vraag naar beleidswijziging ten aanzien van piraten zal bezien moeten worden in het ruime kader van een toekomstig regionaal/lokaal omroepbeleid, waarbij ook de effecten voor andere media (regionale pers, landelijke omroep) aan de orde komen. Hoe die effecten zullen zijn is overigens moeilijk te beoordelen. Zo is het volstrekt onduidelijk hoe hoog de reclame-inkomsten van de piraten — nu door Intomart voor etherpiraten op circa f 5 miljoen per jaar geschat — zouden zijn als hun door de overheid niets in de weg gelegd zou worden. Eveneens is het onduidelijk of een ruimer beleid ten aanzien van de piraten inderdaad, ook afgezien van het wegvloeien van reclamegelden, tot een inbreuk op het bestel zou leiden. De indruk bestaat nu, dat de piraten vooral laten zien dat lokale en regionale omroep meer mogelijkheden hebben dan nu worden gerealiseerd. Ingeval van een verscherpt opsporings- en vervolgingsbeleid zal dan ook waarschijnlijk meer druk ontstaan om via de reguliere omroep hetzij meer programma's als de piraten nu bieden te verzorgen (vooral de hoog gewaardeerde Nederlandstalige muziek), hetzij het toelatingsbeleid tot de lokale/regionale omroep te verruimen.

5.5 Enige andere aspecten van de kabel

5.5.1 Omroep

Het overbrengen van voor het publiek bestemde radio- en televisieprogramma's via de kabel vertoont grote overeenkomst met de traditionele zenderomroep. Bij distributie naar alle aangeslotenen is in zekere zin evenzeer sprake van ongerichte verspreiding als bij gebruik van de ether. Zo bezien is het niet verwonderlijk dat de Omroepwet, na inwerking-treding van de meergenoemde wijzigingswet van 1978, geen onderscheid meer zal maken tussen etheromroep en kabelomroep. Niettemin zijn er verschillen. In de eerste plaats heeft distributie uit haar aard een kleiner bereik dan disseminatie. In de tweede plaats geldt het element van schaarste aan kanalen, anders dan bij de ether, voor kabeltransmissie in principe veel minder.

Op dit moment is in verband met het overbrengen van omroep-programma's via de kabel in de eerste plaats de zogenoemde Kerstbeschikking van belang²⁸. Deze bepaalt dat overbrengen via de kabel uitsluitend is toegestaan bij wijze van experiment na verkregen vergunning van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. In de praktijk worden deze vergunningen niet of nauwelijks verleend. Waar thans overbrengen via centrale en gemeenschappelijke antenne-inrichtingen wordt toegestaan, gebeurt dit hetzij op grond van uitzonderingen op de Kerstbeschikking voor losstaande gevallen, hetzij, voor de enkele gevallen dat kabelomroep op meer permanente basis is toegestaan, op grond van de desbetreffende bepalingen van de Omroep-

²⁸ Beschikking van de minister van CRM, in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat, *Nederlandse Staatscourant*, 24 december 1971, nr. 251.

wet (art. 48, tweede lid, onder b, j^o art. 47 en art. 3 sexies, zesde lid van de Telegraaf- en Telefoonwet).

Het nieuwe artikel 48 van de Omroepwet zal in hoofdlijnen de volgende regeling kennen. Voor kabelomroep komen naast regionale etheromroepinstellingen (art. 47) ook andere instellingen die reeds zendtijd hebben verkregen en nog andere instellingen in aanmerking. Met de opnemings van deze laatste categorie wordt geen ingrijpende verruiming van de toelatingseisen beoogd. De wet zelf bepaalt reeds dat ook zij een niet-commerciële karakter moeten hebben (art. 48, tweede lid), terwijl blijkens de Kamerstukken wordt gedacht aan instellingen die een beperktere omroepaak dan die van de regionale omroep nastreven²⁹. De uitzendingen van de kabelomroep behoeven dan ook niet per se in het bijzonder betrekking te hebben op een bepaald gewest of een bepaalde streek of stad. Ingevolge artikel 48, derde lid, kunnen aan een aanwijzing als instelling die draadomroep mag bedrijven beperkingen en voorschriften worden verbonden. Dit betekent dat de regeling inzake regionale en lokale etheromroep enerzijds en kabelomroep anderzijds slechts op één punt uiteen zullen lopen: in het eerste geval gaat de wet uit van één instelling per gebied, in het tweede wordt de mogelijkheid van verschillende naast elkaar opererende instellingen opengelaten.

Het is volgens de boven weergegeven regels duidelijk dat de kabel niet als een apart, nieuw medium wordt aangemerkt voor zover deze betrekking heeft op de ongerichte toelevering van omroepprogramma's. Bij kabelgebruik dat bestaat uit andere activiteiten dan distributie van omroepprogramma's naar alle aangeslotenen, kan echter wel van een nieuw medium gesproken worden. Bij toepassing voor abonneekanalen, kies-televisie enzovoort, is er van functionele equivalentie met etheromroep geen sprake.

5.5.2 Leegstand van kanalen

Het huidige restrictieve beleid leidt vooral bij nieuwere kabelnetten tot leegstand van kanalen. Men kan de principiële stelling verdedigen dat uit artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens voortvloeit, dat de overheid het vergunningstelsel zo moet inrichten dat de mogelijkheid van personen en instellingen om zich te uiten via de kabel niet meer wordt beperkt dan noodzakelijk is ter bescherming van één der in dat artikel genoemde belangen³⁰. Een algemeen verbod van reclame, zeker in combinatie met de weigering van rijk, provincies en gemeenten om subsidies te verlenen, is dan een beperking van de uitingsmogelijkheden die discutabel is. Deze moet, zoals eerder is gesteld, in de eerste plaats worden beoordeeld door een afweging binnen het eerste lid van artikel 10 EV. Hierbij is het zeker niet bij voorbaat uitgesloten dat de belangen van het publiek bij het voortbestaan van een pluriform landelijk etheromroepbestel of van de regionale pers zwaarder wegen dan die van de bedrijvers van kabelomroep. Anderzijds is een verwijzing naar het belang van het publiek zeker niet zonder meer toereikend. Er zal sprake moeten zijn van een zo ernstige bedreiging van andere media en daarmee van de informatievrijheid van het publiek, dat de beperking van de uitingsvrijheid van kabelexploitanten daardoor wordt gerechtvaardigd. In hoeverre de rechter, die uiteindelijk de betrokken maatregelen ter beoordeling kan krijgen, zou eisen dat zo'n bedreiging aantoonbaar of zelfs aanwezig is, is overigens niet te zeggen; duidelijke jurisprudentie ontbreekt hier nog. Ook zonder dat mag evenwel worden aangenomen dat een wanverhouding tussen technisch mogelijke en feitelijk geoorloofde verspreidingsmogelijkheden een goed gefundeerde uitzondering, uiteraard niet een uitgangspunt moet zijn.

²⁹ Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 351, nr. 5, blz. 3.

³⁰ A.W. Hins, 'Kabelomroep, de inrichting van een nieuw medium'; *Nederlands Juristenblad*, 10 oktober 1981, blz. 917 e.v. Zie over de relatie tussen kabel en de legitimatie van restrictieve omroepsystemen ook H. Cohen Jehoram, 'Kabeltelevisie rechtsvergelijkend bekeken'; *Nederlands Juristenblad*, 8 mei 1982, blz. 561 e.v..

5.5.3 *Het auteursrecht en doorgifte*

Het is nooit omstreden geweest dat het bedrijven van etheromroep, het 'overbrengen' van programma's of het 'doorgeven' van via een draadomroepinrichting aangevoerde buitenlandse omroepprogramma's een nieuwe openbaarmaking in auteursrechtelijke zin oplevert, waarvoor in beginsel toestemming van de rechthebbende is vereist³¹. Ten aanzien van de doorgifte van ter plaatse ontvangbare omroepprogramma's heeft de overheid zich daarentegen steeds op het door velen zeer betwiste standpunt gesteld dat deze geen nieuwe openbaarmaking in de zin van de Auteurswet inhield. Zoals reeds aangegeven is dit standpunt door recente jurisprudentie achterhaald. De Hoge Raad heeft in een tweetal arresten uitgesproken, dat het doorgeven van door het auteursrecht beschermde, uit de ether opgevangen televisie-uitzendingen door de exploitant van een kabelnet moet worden beschouwd als een 'nieuwe openbaarmaking' indien de doorgifte plaatsvindt door een 'ander organisme' dan dat wat de oorspronkelijke uitzending verricht³². Hiermee is de aan het regeringsstandpunt ten grondslag liggende theorie van individuele ontvangst van buitenlandse en binnenlandse omroepprogramma's verworpen.

Deze jurisprudentie heeft een aantal consequenties, in de eerste plaats uiteraard op auteursrechtelijk terrein. Zij dwingt ertoe om hetzij te komen tot afspraken tussen de gezamenlijke kabelexploatanten en de auteursrechthebbende, hetzij gebruik te maken van de in artikel 17a van de Auteurswet opgenomen mogelijkheid tot het opleggen van een 'dwanglicentie' door de overheid, hetzij — maar deze mogelijkheid lijkt zeker voor buitenlandse programma's minder reëel — te komen tot een constructie waarbij de eerste openbaarmakers één organisme vormen met de kabelexploatanten. De eerste maatregel, die in ieder geval met betrekking tot buitenlands aanbod niet geheel te vermijden zal zijn, is reeds in 1979 in een interimadvies door de Commissie Incasso, Beheer en Repartitie Auteursrecht gesuggereerd en wordt in haar eindrapport van 4 mei 1982 herhaald. Welke oplossing of combinatie van oplossingen de beste zou zijn, vergt nadere studie. De NOS heeft inmiddels doen weten, in overleg met de VECAI en PTT, regelingen te willen treffen³³. Ook de andere betrokkenen hebben inmiddels hun voorkeur voor oplossingen uitgesproken; deze lopen op onderdelen uiteen. Zoveel mogelijk zal moeten worden vermeden dat de kabelaangeslotenen extra zouden moeten betalen voor programma's die mede uit hun omroepbijdragen zijn gefinancierd. Voorts moet worden voorkomen dat een instantie die een positie zou verwerven bij het tot stand komen van auteursrechtelijke regelingen invloed zou uitoefenen op een selectie van het door te geven programma-aanbod. Ten slotte kan worden gewezen op de opvatting dat verwerving van de rechten door één centraal orgaan in strijd lijkt met het karakter van de kabel als zelfstandig medium³⁴.

5.5.4 *Antenneverboden*

Reeds geruime tijd is het in verschillende gemeenten gebruikelijk de aanwezigheid van particuliere buiten-antennes te beperken. Hiertoe wor-

³¹ Zie onder meer het *Technisch Rapport van de PTT bij de Nota betreffende het beleid inzake de aanleg en exploitatie van draadomroepinrichtingen*, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 354, nr. 3, blz. 41-43.

Uitvoerig over de zaak onder meer H. Cohen Jehoram, 'Voor en na de kabeltelevisie-arresten van de Hoge Raad'; *Nederlands Juristenblad*, 12 december 1981, blz. 1165 e.v..

³² H.R. 30 oktober 1981, zaak 11.739 (Columbia Pictures Industries Inc. e.a./Stichting tot Exploitatie Centrale Antenne-Inrichting Amstelveen); *Auteursrecht*, november 1981, 5e jaargang nr. 5, blz. 100.

Zaak 11.740 (De Nederlandse Bioscoopbond/Stichting tot Exploitatie Centrale Antenne-Inrichting Amstelveen), *Ars Aequi*, mei 1982, 31e jaargang nr. 5, blz. 79.

³³ Nederlandse Omroep Stichting, *Omroep over de kabel*, februari 1982, blz. 63 en 64.

³⁴ F. Klaver, 'Kabel en satelliet'; *Massacommunicatie*, juni 1982, 10e jaargang nr. 3, blz. 101 e.v..

den verbodsbepalingen in de bouwverordening en soms ook bestemmingsplanvoorschriften en zelfs voorwaarden bij koopcontracten gebruikt. Hiermee wordt beoogd antennewouden, die het stedelijk schoon ontsieren, te rooien. Dat aldus tevens de aansluiting op centrale antenne-inrichtingen, waarvoor de machtigingen tot aanleg en exploitatie in circa 80% van de gevallen bij de gemeente berusten, wordt gestimuleerd, is eveneens een effect dat zich kan voordoen. Een betrekkelijk recente uitspraak over een gemeentelijk antenneverbod is die van de Voorzitter van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 31 mei 1978 inzake artikel 358a van de bouwverordening van Ridderkerk (A.B. 1978, no 460). Daaruit kan worden afgeleid dat een verdergaand antenneverbod dan vervat in het reeds toen aangevulde artikel 358a van de modelbouwverordening van de VNG, in strijd is met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De bepaling van de modelbouwverordening komt neer op een verbod uitsluitend voor zover er een aansluitingsmogelijkheid op een centrale of gemeenschappelijke antenne-inrichting is, waarmee alle ter plaatse goed ontvangbare omroep- en televisiesignalen kunnen worden doorgegeven. Hoe bescheiden dit verbod ook lijkt, het roept toch de vraag op of de overheid, in verband met de extra kosten die auteursrechtelijke oplossingen in verband met de in 5.5.3 vermelde jurisprudentie onvermijdelijk voor de kabelabonnee zal inhouden, de keuze voor een privé- of gemeenschappelijke antenne niet weer geheel vrij dient te laten³⁵. Daarbij valt te bedenken dat het bescheiden verbod dat toelaatbaar wordt geacht, voldoende is om diegenen, die zich met de Nederlandse etheromroep tevreden stellen, tot een kabelaansluiting te dwingen. Dat zij met een sterke ontvangstinstallatie die wel zou zijn toegestaan ook dit aanbod kunnen ontvangen is een schrale troost, immers ook dan komt men tot kosten die per saldo slechts zaken opleveren waaraan men geen behoefte heeft.

5.5.5 *Kabelbeheer en kabelconsument*

Tot zover heeft de nadruk sterk gelegen op de vraag waarvoor draad-omroepinrichtingen zouden mogen worden gebruikt uit technisch-economische en mediapolitieke overwegingen. In het bijzonder bij centrale en gemeenschappelijke antenne-inrichtingen zijn voor de aangeslotenen, de 'kabelconsumenten', twee andere vragen tenminste even belangrijk, namelijk wat wordt voor welke prijs feitelijk aangeboden en in hoeverre bestaat daarbij keuzevrijheid. Op dit moment leveren deze vragen in het algemeen nog geen grote problemen op. Ook waar een indirecte aansluitplicht bestaat en geen keuze uit het aanbod mogelijk is vormt het pakket dat de exploitant aanbiedt nog zelden een punt van discussie. Naast de landelijke Nederlandse etheromroep gaat het meestal om slechts een bescheiden aantal buitenlandse zenders; de extra kosten daarvan blijven binnen voor de meesten aanvaardbare grenzen van enkele kwartjes per maand. Keuzebeslissingen die kunnen voortvloeien uit het feit dat het aantal beschikbare programma's de capaciteit van de inrichting te boven gaat, zijn er evenmin.

Het is echter de vraag of dit lang zo zal blijven. Reeds nu zijn af en toe signalen op te vangen die er op wijzen dat de kosten voor sommige kabelabonnees te hoog dreigen te worden. Gaat het daarbij vooralsnog om zuiver financiële overwegingen, op langere termijn kan toeneming van het buitenlandse aanbod en de ontvangstmogelijkheden, te zamen met andere legale vormen van kabelgebruik, er ook toe leiden dat het gebruik van de kabel in zijn geheel ter discussie komt. De situatie waarin de kabelexploitant beslist wat wordt aangeboden en de abonnee slechts de keuze heeft om dit te aanvaarden of zijn abonnement te beëindigen,

³⁵ Vgl. H.M. Linthorst in *NRC-Handelsblad*, 10 november 1981.

zal waarschijnlijk niet lang meer algemeen aanvaardbaar zijn³⁶. In feite ligt hier nu al een punt van discussie.

Op de vraag hoe de gesignaleerde knelpunten zouden moeten worden weggenomen wordt in hoofdstuk 8 nader ingegaan. Het gaat hier bij uitstek om een zaak die in het kader van een samenhangend beleid moet worden behandeld. Voor de positie van de consument kan niet alleen een andere wijze van kabelbeheer van belang zijn, maar deze kan ook door technische wijzigingen worden gediend. Processen van segmentering — hier en daar zijn reeds aanzetten tot een basispakket, met daarnaast aanvullingen — en de ontwikkeling van schakelkastjes, die individuele consumptievrijheid mogelijk maken, zijn hier van belang. Hier-tegenover moet wel worden bedacht dat de financiële haalbaarheid van vormen van kabelgebruik geringer wordt als collectieve afname ontbreekt. De verschraving van het aanbod die hiervan het gevolg kan zijn, mag echter geen aanleiding zijn om door afgedwongen gebruik het voordeel van de kabel tegenover de ether, dat bestaat uit de mogelijkheid van afrekening per ontvangen kanaal, op te geven. Zo nodig zouden wel ondersteunende maatregelen in het kader van cultuurbeleid getroffen kunnen worden om minder populaire kanalen toch in het aanbod te houden. Uiteraard dient voorts de doorgifte van die omroepprogramma's die mede uit de retributie volgens de Wet op de omroepbijdragen zijn gefinancierd, wettelijk verzekerd te zijn.

Naast de relatie kabelexploitant-kabelconsument kan ook de positie van de aanbieders van software in de toekomst nadere aandacht vragen. Naarmate in het kader van het mediabeleid meer vormen van kabelgebruik zijn toegestaan, zal de drang tot toegang tot de kabel sterker worden. Daarbij kan, het is al aan het slot van paragraaf 5.2 aangeduid, het feit dat de kabel in handen is van een monopolist, als een probleem worden gezien. Weliswaar ligt het in de rede dat de exploitant in beginsel uit economische overwegingen een zo ruim mogelijk gebruik van de kabel zal voorstaan, maar zonder nadere voorzieningen zou hij toch tot een eigen selectiebeleid bevoegd zijn. Zo'n beleid zal trouwens, zeker als zich een schaarste aan kanalen zou voordoen, ook de aangeslotenen op het net interesseren; waar zij ook aan de aanleg van het net als geheel hebben meebetaald kan hun enig recht van spreken ook niet ontzegd worden. Indien men meent dat enerzijds de uiteindelijke beslissing over toegang tot de kabel niet bij de exploitant moet liggen, maar anderzijds een gedoogplicht een te zware belasting zou zijn, zal een evenwichtige besluitvormingsprocedure die aan de belangen van aspirantgebruikers, exploitant en aangeslotenen recht doet, gevonden moeten worden.

³⁶ In 'Massa- of kassacommunicatie?' wordt gesteld dat elk gebruik van de kabel voor omroepdoeleinden als een omroepactiviteit moet worden gezien en in beginsel voor regeling in de Omroepwet in aanmerking komt. Dit zou dus ook voor het gebruik van de kabel voor het doorgeven van programma's gelden. Immers: degene die beslist welke keuze uit het beschikbare zender(programma)aanbod wordt gemaakt vervult een functie die niet meer als louter technisch is te beschouwen, namelijk een selecterende functie. Dit spreekt te meer naarmate het aanbod van door te geven zenders het aantal doorgeefmogelijkheden overtreft. Het is dan ook ongewenst een situatie te handhaven waarin exploitanten van kabelnetten feitelijk een omroepfunctie vervullen. Dit laatste sluit aan bij de reeds vermelde scheiding hardware-software. Anderzijds wordt evenmin beoogd, de overheid systematisch over het doorgifte-aanbod te laten beslissen.

BIJLAGE

Enige bepalingen uit de Telegraaf- en Telefoonwet 1904, de Omroepwet en de Beschikking van 24 december 1971 (de zogenoemde Kerstbeschikking).

Telegraaf- en Telefoonwet 1904

Art. 1. Deze wet verstaat:

f. onder 'draadomroepinrichting' elke inrichting of onderdeel van een inrichting, bestemd tot het langs lijnen of geleidingen in enigerlei vorm doorgeven of overbrengen van programma's van woord-, toon- of beeldinhoud naar een of meer bij anderen in gebruik zijnde gronden, woningen dan wel niet tot woning dienende gebouwen of gedeelten van gebouwen.

Art. 3 sexies.

1. Voor de aanleg en de exploitatie van draadomroepinrichtingen anders dan van Rijkswege wordt een door Ons verleende concessie vereist.

2. De aan een concessie als in het eerste lid bedoeld te verbinden voorwaarden behelzen ten minste, dat:

1e. de aanleg, de instandhouding en de exploitatie van de inrichtingen ten genoegen van de minister geschieden;

2e. de tarieven en overige voorwaarden voor het gebruik aan de goedkeuring van de minister zijn onderworpen;

3e. intrekking van de concessie te allen tijde kan plaatsvinden indien de voorwaarden, waaronder zij is verleend, dan wel de regelen, gesteld krachtens het zesde lid, niet worden nageleefd;

4e. bij het beëindigen van de concessie de inrichtingen door de Staat kunnen worden genaast tegen vergoeding van de waarde, welke deze werken op dat tijdstip hebben.

3. Het bepaalde in het eerste en tweede lid is niet van toepassing op door de minister nader aan te wijzen draadomroepinrichtingen van bijzondere aard of geringe omvang. Van het voornemen tot zodanige aanwijzing doet de minister belast met de zaken van de omroep.

4. Ten aanzien van de aanleg, de instandhouding en de exploitatie van door hem ingevolge het derde lid aangewezen draadomroepinrichtingen kan de minister voorschriften geven, welke onder meer kunnen inhouden de eis van een door de directeur-generaal der Posterijen, telegrafie en Telefonie te verlenen machtiging.

5. In een concessie als bedoeld in het eerste lid en in een machtiging als bedoeld in het vierde lid kan de verplichting worden opgenomen tot betaling van een vergoeding, welke dient ter bestrijding van de kosten der bemoeiingen, die voor het Rijk voortvloeien uit de controle op de naleving van de voorwaarden waaronder de concessie of de machtiging is verleend.

6. Ten aanzien van hetgeen door middel van de door de minister ingevolge het derde lid aangewezen draadomroepinrichtingen wordt overgebracht is het bepaalde in de artikelen 47 en 48 van de Omroepwet van overeenkomstige toepassing.

7. Het gebruik van de draadomroepinrichtingen wordt, zodra dit door Ons in het algemeen belang nodig wordt geacht, geheel of ten dele gestaakt.

NB. Bij de wet van 1 september 1978, Stb. 665 is artikel 3 sexies als volgt gewijzigd:

- in het tweede lid onder ten 3e vervalt de zinsnede: 'dan wel de regelen, gesteld krachtens het zesde lid'.

- het zesde lid vervalt.

- het zevende lid wordt vernummerd tot het zesde lid.

Deze wet is nog niet in werking getreden.

Omroepwet

Art. 1. Onder omroep in de zin van deze wet wordt verstaan al hetgeen betrekking heeft op de voorbereiding, samenstelling en uitvoering van

voor het publiek bestemde radio- en televisieprogramma's, die bedoeld zijn om te worden uitgezonden.

Art 2. Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt verstaan onder: ...

a. 'binnenlandse omroep': de omroep, hoofdzakelijk bestemd voor het publiek in Nederland;

e. 'regionale omroep': de binnenlandse omroep, bestemd voor het publiek in gewesten, streken of steden;

k. 'draadomroepinrichtingen': de inrichtingen, bedoeld in artikel 1, eerste lid onder f van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904, met uitzondering van die, waarop het artikel 3 sexes, derde lid van die wet van toepassing is;

l. 'uitzending': openbaarmaking door middel van een omroepzender. (Paragraaf 7. Het programma van draadomroepinrichtingen)

Art. 48.

1. Door middel van draadomroepinrichtingen worden de programma's van de binnenlandse omroep zoveel mogelijk onverkort en gelijktijdig doorgegeven. De doorgifte kan slechts worden onderbroken voor het doorgeven of de overbrenging van regionale programma's overeenkomstig het bepaalde in artikel 47, tweede lid, dan wel voor mededelingen van algemeen belang.

2. Onverminderd het bepaalde in het eerste lid kan Onze minister in overeenstemming met Onze minister belast met de zorg voor het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie:

a. buitenlandse zenders aanwijzen, welke uitzendingen geheel of gedeeltelijk door middel van een of meer draadomroepinrichtingen zullen worden doorgegeven;

b. instellingen, die volgens de bepalingen van deze wet voor de toewijzing van zendtijd in aanmerking komen, in de gelegenheid stellen programma's over te brengen door middel van een of meer draadomroepinrichtingen;

c. de bevoegdheden, bedoeld onder a en b, overdragen aan bij deze overdracht aan te wijzen instanties of instellingen.

3. Op de programma's bedoeld in het tweede lid, onder b, is het bepaalde in de artikelen 3, 4, 5, 7, 10, 11, 12 en 38 van toepassing. Verdere regelen omtrent het gebruik van de draadomroepinrichtingen als in het tweede lid, onder b, bedoeld, kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

4. Onze minister bepaalt of en in hoeverre de instellingen, bedoeld in het tweede lid onder b, in aanmerking komen voor een vergoeding als bedoeld in artikel 58 terzake van het overbrengen van hun programma's door middel van draadomroepinrichtingen. In zoverre deze instellingen een zodanige vergoeding wordt toegekend, zijn zij onderworpen aan de verplichtingen, omschreven in artikel 59.

5. Ten aanzien van het gebruik van de draadomroepinrichtingen voor andere doeleinden dan de doorgifte van de in het eerste en tweede lid bedoelde programma's kunnen door Onze minister in overeenstemming met Onze minister belast met de zorg voor het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie regelen worden gesteld.

NB. Bij de wet van 1 september 1978, Stb. 665 zijn onder meer de volgende wijzigingen in de Omroepwet aangebracht. De betrokken gedeelten van de wijzigingswet zijn nog niet in werking getreden.

Art. 2.1 Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt verstaan onder: ...

1. 'draadomroepinrichting': een inrichting bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder f, van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 (Staatsblad nr. 7), voorzover bestemd tot het overbrengen van programma's;

m. 'uitzending': openbaarmaking door middel van een omroepzender of een draadomroepinrichting.

(Paragraaf 7. Omroep door middel van draadomroepinrichtingen)
Art. 48.

1. De voorbereiding, samenstelling en uitvoering van voor het publiek bestemde radio- en televisieprogramma's die worden overgebracht door middel van een draadomroepinrichting is voorbehouden aan instellingen die daartoe door Onze minister, na overleg met Onze minister belast met de zorg voor het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie, zijn aangewezen.

2. Voor een aanwijzing als bedoeld in het vorige lid kunnen in aanmerking komen regionale omroepinstellingen, instellingen die zendtijd hebben verkregen, de Stichting daaronder begrepen, en andere instellingen. De laatstgenoemde instellingen moeten ten genoegen van Onze minister aantonen dat zij niet gericht zijn op het maken van winst, voorzover deze niet voor de vervulling van de omroepaak bestemd is, of dienstbaar zijn aan het maken van winst voor derden.

3. Aan een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid kunnen beperkingen en voorschriften worden verbonden. De aanwijzing kan worden ingetrokken indien de betrokken instelling de beperkingen niet in acht neemt, de voorschriften niet naleeft of niet meer voldoet aan de eisen die worden gesteld om voor aanwijzing in aanmerking te komen.

4. Ten aanzien van het gebruik van draadomroepinrichtingen voor het overbrengen van andere dan de in het eerste lid bedoelde radio- en televisieprogramma's kunnen door Onze minister in overeenstemming met Onze minister belast met de zorg voor het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie regelen worden gesteld.

Kerstbeschikking

De overweging luidt als volgt:

'Overwegende, dat artikel 3 sexies, zesde lid, van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 (Stb. 7) bepaalt, dat de artikelen 47 en 48 van de Omroepwet (Stb. 1967, 176) van overeenkomstige toepassing zijn op hetgeen wordt overgebracht door middel van de draadomroepinrichtingen bedoeld in artikel 3 sexies, derde lid;

dat de Minister van Verkeer en Waterstaat bij zijn beschikking van 27 juli 1970 no. 700727 (Stcrt. 144) gemeenschappelijke en centrale antenne-inrichtingen heeft aangewezen als draadomroepinrichtingen, waarop artikel 3, sexies, derde en vierde lid, van toepassing is;

dat het gebruik van deze draadomroepinrichtingen voor andere doeleinden dan de doorgifte van radio- en televisieprogramma's voorlopige regeling behoeft in afwachting van het door de Regering toegezegd overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de regionale omroep en het programma van de draadomroepinrichtingen;

dat het wenselijk is, teneinde het in de vorige alinea bedoelde overleg niet te doorkruisen, het gebruik voor andere doeleinden dan de doorgifte van radio- en televisieprogramma's in dit stadium te beperken tot gebruik bij wijze van experiment van enkele daartoe door de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk aan te wijzen draadomroepinrichtingen;'

Art. 1.

1. Het gebruik van gemeenschappelijke en centrale antenne-inrichtingen als bedoeld in de beschikking van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 27 juli 1970 no. 700727 voor andere doeleinden dan de doorgifte van radio- en televisieprogramma's, is uitsluitend toegestaan voor zover betreft het gebruik bij wijze van experiment van inrichtingen die zich bevinden op het grondgebied van de daartoe door de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk aan te wijzen gemeenten of gedeelten daarvan.

2. Voor het in het eerste lid bedoelde gebruik komen alleen in aanmerking de gemeenschappelijke en centrale antenne-inrichtingen, waar-

voor de directeur-generaal der Posterijen, Telegrafie en Telefonie een machtiging heeft afgegeven krachtens artikel 4 van de in het eerste lid bedoelde beschikking, alsmede de inrichtingen die overeenkomstig artikel 9 van die beschikking zijn aangemeld.

Art. 1a.

1. Het in het eerste lid van artikel 1 bedoelde gebruik, zijnde het doen overbrengen van plaatselijke radio- en televisieprogramma's, daaronder gerekend het samenstellen en voorbereiden daarvan, is voorbehouden aan een in elke aangewezen gemeente door de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk aan te wijzen rechtspersoonlijkheid bezittende culturele instelling, die:
 - a. representatief is voor de gemeente of het door de inrichting of de inrichtingen bereikte gebied;
 - b. niet gericht is op of dienstbaar aan het maken van winst voor zover deze niet bestemd is voor het samenstellen, voorbereiden en doen overbrengen van programma's.
2. De Minister gaat niet tot aanwijzing van een representatieve culturele instelling over, dan nadat de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen.
3. De Minister kan aan de aanwijzing voorwaarden verbinden.

6. DE ECONOMISCHE ASPECTEN VAN DE ONTWIKKELING IN DE MASSAMEDIA

6.1 Inleiding

De massamedia zijn voor de economische ontwikkeling van ons land niet alleen van betekenis vanwege hun bijdrage aan het nationaal product en de werkgelegenheid, maar vooral ook omdat het eindproduct van deze sector een wezenlijke functie vervult in een samenleving waarin informatie een steeds grotere rol is gaan spelen. Ook is de mediasector, als informatieleverancier voor de vele mogelijke toepassingen, sterk betrokken bij tal van technische ontwikkelingen op het gebied van telecommunicatie — een belangrijk aandachtsgebied voor herindustrialisatie. Technische ontwikkelingen zullen ook in dit hoofdstuk de ingang vormen voor een beschrijving en analyse van de massamedia vanuit een economische invalshoek. Centraal staat de vraag op welke wijze technische ontwikkelingen direct of indirect invloed uitoefenen op de markt van de massamedia en met name op het functioneren van omroep en pers.

Alvorens de mogelijke gevolgen van technische ontwikkelingen aan de orde te stellen, wordt eerst in paragraaf 6.2 de bestaande aanbodstructuur van de massamedia beschreven en geanalyseerd. Voor de periodiek verschijnende pers ligt hierbij het accent op de mate van concentratie op het niveau van individuele bladen, uitgevers en concerns, terwijl voorts aandacht wordt besteed aan de factoren die tot de opgetreden concentratiebeweging en concernvorming hebben bijgedragen. Bij de behandeling van de omroep ligt het accent op de mate waarin binnen het publieke bestel toch van een zekere marktwerking sprake is, alsmede de problematiek rond het niet-commerciële karakter van de omroep.

Een direct gevolg van de technische ontwikkelingen is de vergroting van het aanbod van massamediaproducten die via de elektronische media kunnen worden geleverd. In paragraaf 6.3, die aan de technische ontwikkeling is gewijd, wordt een aantal nieuwe producten en diensten beschreven die mogelijk in concurrentie zullen treden met de bestaande massamedia. De bestaande massamedia zullen hiervan niet alleen op de lezers- en kijkersmarkt de gevolgen ondervinden, maar ook op de advertentiemarkt, waarvan de bekostiging van de massamedia voor een belangrijk deel afhankelijk is.

Bestaande grenzen tussen de gedrukte media, de omroep en de nieuwe diensten zullen door de technische ontwikkelingen steeds moeilijker te handhaven zijn. Aanbieders van gedrukte media wensen ook in toenemende mate van de elektronische media gebruik te maken. Men stelt zich meer op als informatieleverancier en minder als uitgever van een dagblad of tijdschrift. De behoefte om de informatiefunctie via verschillende media te vervullen wordt gedeeltelijk geblokkeerd door de structuur van de mediasector, waar de pers werkzaam is op basis van ondernemingsgewijze productie, de omroep is georganiseerd in een publiek bestel zonder winstoogmerk en een overheidsregime ten aanzien van nieuwe diensten nog nader ingevuld moet worden.

De verruiming van het aanbod en de nieuwe diensten die door de technische ontwikkeling worden mogelijk gemaakt, zullen kunnen leiden tot verschuivingen in de reclamestromen. Gezien het belang van de reclame-inkomsten voor de verschillende media zal de aanbodstructuur hierdoor sterk kunnen worden beïnvloed. In paragraaf 6.4 wordt vooral aan dit aspect aandacht besteed, nadat eerst meer in het algemeen de financieel-economische positie van de bestaande media is weergegeven.

Niet alleen de mate waarin reclame-inkomsten kunnen worden verworven, maar ook de bereidheid van de consument om voor een groter aanbod te betalen, zal de penetratie van nieuwe diensten in de markt beïnvloeden.

vloeden. Hierbij kan ook een substitutie-effect ten opzichte van de bestaande media optreden. In paragraaf 6.5 wordt een poging ondernomen de toekomstige mediaconsumptie te schetsen onder de belangrijke veronderstelling dat het volume van de particuliere consumptie per gezin enigszins zal dalen en op basis van een analyse van het bestedingsgedrag van de consument in het recente verleden.

In paragraaf 6.6 wordt aandacht besteed aan het werkgelegenheidsaspect. De toekomstige werkgelegenheid in de mediasector hangt in belangrijke mate af van economische en technische factoren. De verwachte economische ontwikkeling in de komende jaren kan de afzet van de massamedia onder druk zetten, wat op zichzelf negatief uitwerkt in de richting van de werkgelegenheid. Ook kan de beperkte groei van de consumptieve bestedingen inhouden dat de penetratie van verschillende nieuwe media zich over een langere periode zal uitstreken of dat bepaalde producten voorlopig niet aan bod zullen komen. Dit kan vertragend werken op de ontwikkeling van de audiovisuele industrie en daarmee ook op de werkgelegenheidsgroei in deze potentieel belangrijke sector.

Paragraaf 6.7 ten slotte bevat een concluderende beschouwing over hetgeen in dit hoofdstuk wordt besproken.

6.2 De aanbodstructuur van de massamedia

6.2.1 Inleiding

In deze paragraaf richt de aandacht zich op een beschrijving en verklaring van de aanbodstructuur van de massamedia in Nederland. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen de gedrukte media enerzijds en de omroep anderzijds vanwege het uiteenlopende karakter van de regimes waaronder deze twee sectoren werkzaam zijn. In de subparagrafen 6.2.2 en 6.2.3 zal om te beginnen worden ingegaan op de aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers. Deze uiteenzettingen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de voorstudie 'De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers', die door Leeftang c.s. ten behoeve van dit rapport werd verricht¹. De aanbieders van gedrukte media opereren in een systeem van ondernemingswijze productie en de markt waarop zij hun producten aanbieden vertoont uit een oogpunt van mededinging een bepaalde structuur. Hierbij gaat het in het bijzonder om de 'size distribution', dat wil zeggen de verdeling van de markt over aanbieders en aangeboden producten. Is deze verdeling zodanig, dat een relatief gering aantal producten of aanbieders een groot aandeel heeft in de markt, dan spreekt men van een hoge mate van concentratie in deze markt. In het algemeen zal een hoge concentratie een sterke machtsbundeling impliceren.

Voor het bepalen van de mate van concentratie worden verschillende maatstaven gehanteerd. In de genoemde voorstudie van Leeftang c.s. worden zogeheten concentratieratio's (CR-index) gebruikt, alsmede de Hirschman-Herfindahl-index (HH-index). Beide maatstaven zijn gebaseerd op marktaandelen, die kunnen worden gemeten in eenheden produkt (oplagecijfer) of in waarde van de omzet. De gebruikte concentratieratio's geven aan wat het gezamenlijke marktaandeel is van de twee, respectievelijk vier en acht producten of aanbieders die over de grootste individuele marktaandelen beschikken. In tegenstelling tot de CR-index worden bij de HH-index de marktaandelen van alle producten dan wel aanbieders in de berekening betrokken. Behalve de keuze van de concentratiemaatstaf speelt ook nog een rol het aggregatieniveau waarop de concentratie wordt gemeten. Dit kan op het niveau van individuele producten (titels), van ondernemingen (uitgevers) en van concerns. Het

¹ K.J. Alsem, M.A. Boorsman, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser, *De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M9, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

onderscheiden van verschillende aggregatieniveaus is nodig vanwege de omstandigheid dat veel uitgevers meer dan één titel op de markt brengen en omdat uitgeverijen in een concernverband kunnen zijn opgenomen.

De aanbodstructuur wordt niet alleen bepaald door de mate van concentratie, ook ontwikkelingsrichtingen spelen een rol. Groei van bedrijven kan op verschillende manieren en op grond van verschillende overwegingen tot stand komen. In het algemeen kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen een aantal ontwikkelingsrichtingen die zich in principe onafhankelijk naast elkaar kunnen voltrekken, zoals parallelisatie, diversificatie en integratie. Nagegaan zal worden in hoeverre deze verschijnselen zich hebben voorgedaan en welke motieven hieraan ten grondslag hebben gelegen. Een dergelijke meer kwalitatieve beschrijving van de aanbodstructuur geeft een aanvulling op de kwantitatieve beschrijving middels concentratiemaatstaven en kan tevens inzicht bieden in factoren die aan de totstandkoming van de aanbodstructuur hebben bijgedragen. Wat dat laatste betreft zal in het bijzonder ook worden ingegaan op een tweetal hypothesen ter verklaring van de opgetreden concentratiebeweging, te weten de hypothesen van de oplagespiraal en van het concerndraagvlak.

Vervolgens komt de aanbodstructuur van de omroep aan de orde. Maken de gedrukte media deel uit van de marktsector, de organisatie van de omroep wordt in sterke mate beheerst door de overheid en draagt een niet-commercieel karakter. Niettemin is bij de omroep wel van een zekere marktwerking sprake, in die zin dat publieksvoorkeuren van invloed zijn door de relatie die gelegd wordt tussen ledenaanhang en toelating respectievelijk zendtijdtoewijzing. Hoewel omroep en pers opereren onder geheel uiteenlopende regimes, zijn er wel raakvlakken. Op de advertentiemarkt en op de omroepbladenmarkt vindt concurrentie tussen de twee sectoren plaats, zij het strak gereguleerd door de overheid.

6.2.2 De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers

De dagbladen

In de periode 1970-1981 is de totale oplage van de dagbladen toegenomen van 4 mln tot 4,7 mln. Deze groei komt ongeveer overeen met de stijging van het aantal huishoudingen. In Nederland leest de bevolking van 18 jaar en ouder gemiddeld 1,7 kranten; 9% leest echter geen enkele krant en 3,5% drie of meer kranten. Verreweg de meeste mensen lezen slechts één krant. Als er een tweede in huis komt, is dat er meestal één van een ander type: naast de landelijke krant een regionale en omgekeerd². Van de totale oplage wordt gemiddeld 10% in de losse verkoop afgezet; voor de landelijke ochtendbladen is de losse verkoop het hoogst met een aandeel van bijna een kwart.

Voor de totale dagbladenmarkt is er van een verzadiging sprake. Er hebben zich evenwel uiteenlopende ontwikkelingen voorgedaan in de verschillende marktsegmenten (zie tabel 6.1). Het marktaandeel van de landelijke avondbladen is aanzienlijk gedaald van 20% in 1970 tot 10,3% in 1981. Het belang van de landelijke en regionale ochtendbladen nam daarentegen sterk toe. Ook in het buitenland valt deze verschuiving naar ochtendbladen te constateren. De gunstiger perspectieven voor een ochtendblad zijn onder andere gelegen in het vermijden van concurrentie met televisiekijken en andere avondactiviteiten, het feit dat advertenties langer onder de aandacht kunnen blijven, het brengen van completer nieuws en het ontlopen van verkeerscongestie bij de distributie. In de afgelopen periode hebben de regionale bladen hun positie op de dagbladenmarkt weten te versterken. Groeiden de landelijke dagbladen met 0,4% per jaar, de regionale bladen hadden een groeicijfer van 1,8% per

² J.J. van Cuilenburg, D. McQuail, *Media en pluriformiteit; een beoordeling van de stand van zaken*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M8, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 92 en 93.

jaar. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn een verschuiving in de belangstelling van het lezerspubliek naar regionaal/lokaal nieuws.

Tabel 6.1 De totale oplage van de dagbladen en de verdeling over de marktsegmenten 1970-1981

jaar	totale oplage x 1000	landelijk ochtend %	landelijk avond %	regionaal ochtend %	regionaal avond %	gespecialiseerde bladen
1970	4.036	23,59	19,88	16,08	39,57	0,88
1975	4.252	29,47	11,17	17,49	40,88	0,99
1980	4.647	29,34	10,60	18,20	40,61	1,25
1981	4.691	29,62	10,33	18,33	40,32	1,40

Bron: *De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland*; K.J. Alsem, M.A. Boorsman, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 66 en 125.

In de onderzoeksperiode neemt het aantal individuele dagbladen en dagbladcombinaties sterk af van 77 in 1970 naar 61 in 1981. Van de 94 titels die in 1970 bestonden zijn er 17 verdwenen, terwijl er 6 nieuwe titels bijgekomen zijn, zodat het aantal titels in 1981 83 bedraagt. Ondanks de sterke afname van het aantal titels veroorzaakt door de opheffing van met name veel regionale kopbladen met een dalend marktaandeel is, zoals gezegd, de totale oplage van dagbladen toch toegenomen. Deze ontwikkeling is gepaard gegaan met een toenemende concentratie, zoals valt af te lezen uit tabel 6.2. In deze tabel wordt op blad-, uitgevers- en concernniveau de ontwikkeling van het aantal bladen/ondernemingen weergegeven, alsmede van een viertal concentratiemaatstaven, te weten de gezamenlijke marktaandelen van de twee, vier en acht grootste bladen/ondernemingen en de Hirschman-Herfindahl-index (HH-index).

Tabel 6.2 Verloop van enkele concentratiemaatstaven op de totale dagbladmarkt, 1970-1981

Jaar	Bladniveau					Uitgeversniveau					Concernniveau				
	Aantal	CR2	CR4	CR8	HH-index	Aantal	CR2	CR4	CR8	HH-index	Aantal	CR2	CR4	CR8	HH-index
1970	77	17,2	27,3	42,3	0,0340	55	17,2	28,9	44,6	0,0374	16	25,7	43,6	66,2	0,0665
1971	77	16,9	27,6	42,6	0,0346	54	18,1	28,8	44,7	0,0382	16	26,6	44,3	66,9	0,0683
1972	73	17,7	27,3	42,9	0,0362	52	19,9	29,5	45,9	0,0409	15	31,5	49,8	73,1	0,0844
1973	72	18,5	28,1	43,8	0,0377	52	20,7	30,3	46,3	0,0421	15	33,8	52,0	74,4	0,0910
1974	71	19,6	29,0	44,4	0,0393	52	21,7	31,2	46,8	0,0437	15	34,5	52,6	74,2	0,0922
1975	65	20,5	30,1	45,6	0,0422	47	22,8	32,4	48,2	0,0470	13	35,6	57,5	77,7	0,1014
1976	63	20,5	30,2	45,2	0,0424	46	22,9	32,5	47,8	0,0469	13	34,3	56,1	76,4	0,0974
1977	61	20,6	30,2	44,8	0,0425	46	23,1	32,7	47,2	0,0470	13	35,0	56,6	76,8	0,0991
1978	61	20,9	30,5	44,6	0,0426	46	23,4	33,0	47,1	0,0474	13	35,0	56,4	76,6	0,0985
1979	61	20,8	30,3	44,1	0,0422	46	23,5	32,9	46,7	0,0472	13	34,9	56,2	76,5	0,0979
1980	62	20,6	30,0	43,5	0,0417	47	23,5	32,8	46,4	0,0470	13	35,7	57,0	77,4	0,1010
1981	61	21,0	30,3	43,5	0,0423	46	24,0	33,3	46,5	0,0481	12	35,0	56,3	79,1	0,1003

Bron: *De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland*, op. cit., blz. 48 en 124.

Op de totale dagbladenmarkt neemt zowel op blad-, uitgevers- als concernniveau de concentratie sterk toe in de jaren 1970-1975. Op concernniveau is de toename het sterkst. Na 1975 treedt er een stabilisatie op. De toename van de concentratie op bladniveau is in belangrijke mate toe te schrijven aan de versterking van de positie van de twee grootste bladen, De Telegraaf en het Algemeen Dagblad. Het gezamenlijk marktaandeel van de acht grootste uitgevers is, zo blijkt uit tabel 6.2, voor de gehele periode slechts 2,5 procentpunt hoger dan dezelfde ratio op bladniveau. Naast het eigen (grote) dagblad geven de acht uitgevers

kennelijk nauwelijks andere bladen uit. De concentratieratio's op concerniveau zijn aanzienlijk hoger (een factor 1,7 à 1,8), dan op blad- of uitgeversniveau. In 1981 neemt het aandeel van de acht grootste concerns toe tot 79,1%, onder andere door de overname door Wegener's Crt. Concern van de Holding Utrechts Nieuwsblad. De grote concerns hebben zich verzekerd van een sterk assortiment van dagbladen, terwijl de grootste bladen zelf niet eens zoveel in marktpositie zijn vooruitgegaan. Het aandeel van de zelfstandige uitgevers in de totale dagbladenmarkt is gedaald van 18,5% in 1970 tot 11,4% in 1981.

De concentratiebeweging is ook onderzocht in de vier grote segmenten van de dagbladenmarkt. In het segment landelijke ochtendbladen neemt de concentratie op blad- en uitgeversniveau tot 1974 toe, valt dan iets terug en blijft daarna constant. Bij de landelijke avondbladen neemt de concentratie op alle niveaus tot 1975 sterk toe, maar vertoont daarna een geleidelijke daling. In het segment regionale avondbladen zien wij op uitgevers- en concerniveau de concentratie tot 1973 hoger worden. Op concerniveau is de toename in die jaren aanzienlijk; daarna neemt de absolute concentratie op beide niveaus weer enigszins af. Van de vier grote segmenten is de concentratie (de HH-index) op het niveau van de concerns bij de landelijke ochtendbladen het hoogst maar tevens het minst toegenomen (14%). Bij de regionale avondbladen is deze concentratie het laagst (een factor 5 à 6 lager dan bij de landelijke ochtendbladen), maar het sterkst toegenomen (61%).

Zoals reeds bleek uit tabel 6.2 hebben de acht grootste concerns op de totale dagbladenmarkt gezamenlijk een marktaandeel van bijna 80%. De vier onderscheiden marktsegmenten laten wat dit betreft echter een uiteenlopend beeld zien. De markt van de landelijke dagbladen (zowel avond- als ochtendbladen) wordt door de drie grootste concerns (N.V. Holding Mij. De Telegraaf, Elsevier-NDU en de Perscombinatie) beheerst met een gezamenlijk marktaandeel van meer dan 90%. Het Nederlands Dagblad (ochtendkrant) en Het Reformatorisch Dagblad zorgen ervoor dat het marktaandeel geen 100% is. Van de drie grootste concerns is alleen de Perscombinatie uitsluitend in de markt van de landelijke dagbladen werkzaam; de andere twee bewegen zich ook op de markt van de regionale bladen, zij het dat zij daar een meer bescheiden positie innemen. Wat de regionale dagbladen betreft, is er een duidelijk verschil tussen het segment van de ochtendbladen en dat van de avondbladen. Ook in de markt van de regionale ochtendbladen is de positie van concerns sterk. Twee concerns, VNU en Audet, hebben hier elk een marktaandeel van ruim eenderde. Te zamen met Telegraaf en Elsevier-NDU hebben zij in 1979 een marktaandeel van ruim 85 procent. In het marktsegment van de regionale avondbladen bevinden zich de meeste dagbladen en dagbladcombinaties, zij het dat hun aantal in de loop van de tijd fors gedaald is. In dit segment zijn de acht grootste concerns met een marktaandeel van ruim 50% minder nadrukkelijk aanwezig.

Het bereik van de regionale dagbladpers is onlangs onderzocht door Ten Oever³. Zijn voornaamste conclusie was dat ongeveer 64% van de Nederlandse bevolking in zijn woonplaats een keuze had uit twee of meer regionale kranten die op de dag van verschijning konden worden bezorgd. Per gemeente, regio en provincie verschilt de situatie echter aanzienlijk.

De tijdschriften

De tijdschriftenmarkt vertoont wel een zeer grote verscheidenheid. Een globale telling uit het Handboek van de Nederlandse Pers en Publiciteit komt uit op circa 5000 titels⁴. De uitgevers aangesloten bij de brancheorganisatie van tijdschriftenuitgevers (NOTU) geven nog geen 10% van alle in Nederland verschijnende tijdschrifttitels uit; wel hebben zij met el-

³ 'Kranten in de regio — 1981'; bijgevoegd bij *De Journalist*, 28 januari 1982.

Zie ook J.J. van Cuilenburg, D. McQuail, op. cit., blz. 123-127.

⁴ *Handboek van de Nederlandse pers en publiciteit*, 1981.

kaar een marktaandeel van ongeveer 80%, gemeten in oplagen. Bij de beschrijving van de tijdschriftenmarkt zal de volgende indeling worden gehanteerd. Allereerst de tijdschriftenmarkt, exclusief omroepbladen en vaktijdschriften. Vervolgens de omroepbladen en de vaktijdschriften afzonderlijk en ten slotte een overzicht van de totale tijdschriftenmarkt.

In de periode 1970-1979 is de oplage van de tijdschriftenmarkt, exclusief omroepbladen en vaktijdschriften, fors toegenomen van 5,0 mln tot 7,8 mln. Opvallend is voorts het grote aantal introducties en opheffingen van titels. De totale bevolking wordt opgedeeld in steeds kleinere en tevens homogeneren groepen waarover zoveel bekend is dat er vervolgens een nieuw tijdschrift 'op maat gesneden' kan worden uitgebracht specifiek voor zo'n groep. Na 1979 is er een einde gekomen aan de oplagegroei; wel gaat de introductie van nieuwe titels in versterkte mate door: 12 nieuwe titels in de afgelopen twee jaar. De losse verkoop is bij alle tijdschriften steeds belangrijker geworden (in 1979 gemiddeld 37,6%). De gossipbladen die in de tweede helft van de jaren zeventig werden geïntroduceerd, hebben een losse verkoop die ongeveer 80% is van hun totale oplage.

In tabel 6.3 wordt een overzicht gegeven van de tijdschriftenmarkt, exclusief omroepbladen en vaktijdschriften. De belangrijkste verandering die zich heeft voorgedaan, is de introductie van de gossipbladen die in korte tijd een aanzienlijk marktaandeel veroverden. Na 1979 valt een verzadiging te constateren. In het segment damesbladen komt de sterke daling van het marktaandeel in 1974 met 9 procentpunt vooral door de opheffing van het blad *Prinses*. De laatste vijf jaar stabiliseert de oplage zich op 1,75 mln. De oplage van het segment opiniebladen is in 1978 duidelijk gedaald door het verdwijnen van *Accent*. In de daaropvolgende jaren is er van een geringe groei sprake.

Tabel 6.3 De totale oplage van de tijdschriftenmarkt (exclusief omroepbladen en vaktijdschriften) en de verdeling over de marktsegmenten, 1970-1981^a)

jaar	totale oplage x 1000	opiniebladen %	familiebladen %	damesbladen %	jeugd-bladen %	hobby-bladen %	sport-bladen %	gossipbladen %
1970	5091	6,43	13,50	32,40	18,47	25,28	3,92	
1975	6333	6,13	11,94	24,40	15,02	26,83	3,04	12,66
1979	7823	4,72	12,62	22,83	13,92	25,63	2,37	17,90
1981	7797	4,74	13,07	22,74	15,40	25,05	2,37	16,64
Aantal titels								
1979	40	5	6	6	5	13	1	4

Bron: *De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland*, op. cit., paragraaf 4.4.

a) De weergegeven marktaandelen hebben uitsluitend betrekking op tijdschriften waarvan de oplagecijfers bekend zijn. Ook de oplage van het blad *De Kampioen* van de ANWB is buiten de berekening gehouden.

Ten aanzien van de concentratie op de tijdschriftenmarkt valt op dat alle gehanteerde maatstaven op elk van de drie niveaus een daling laten zien. Op bladniveau nemen de gezamenlijke aandelen van de twee, vier en acht grootste tijdschriften sterk af vooral als gevolg van de toename van het aantal bladen. De groei van de tijdschriftenmarkt is vooral ten goede gekomen aan de kleinere tijdschriften. Het beoordelen van de mate van concentratie op uitgeversniveau is minder zinvol, omdat de concentratie sterk wordt beïnvloed door beslissingen die op concerniveau worden genomen over de toedeling van tijdschriften aan diverse uitgeverijen. Wel kan worden vastgesteld dat het aandeel van de zelfstandige uitgevers is verdubbeld tot 11% in 1979. In de tijdschriftenmarkt zijn slechts enkele concerns werkzaam. Het grootste tijdschriftenconcern is de VNU die over de gehele periode 65% à 70% van de tijd-

schriftenmarkt in handen heeft; op de tweede plaats komt Kluwer. De concentratie op concernniveau, gemeten aan het gezamenlijk aandeel van de twee grootste concerns blijft tot 1976 vrij constant en neemt daarna met 10 procentpunten af tot 76%.

Van de 315 in de NOTU oplage documentatie deel II voorkomende Nederlandstalige vaktijdschriften zijn er 209 in de berekeningen meegenomen. Van de 106 niet meegenomen vaktijdschriften zijn te weinig oplagecijfers voorhanden om een betrouwbare tijdreeks te verkrijgen. De hierna te presenteren cijfers geven dus een onvolledig beeld van de realiteit. De gezamenlijke oplage van de vaktijdschriften neemt van 1975 tot 1979 toe van 1,9 mln naar ruim 2,1 mln (toename van 12,1%). Het concern Elsevier-NDU is de grootste uitgever van vaktijdschriften. Het gezamenlijk aandeel van de zelfstandige uitgevers ligt vrij constant op ruim 38%. Het Boekencentrum BV is daarvan de grootste met een aandeel van circa 6%. Alle concentratiemaatstaven op uitgeversniveau hebben in 1975 — het begin van de onderzoeksperiode — hun hoogste waarde en dalen daarna sterk met uitzondering van het jaar 1977. Ook de concentratie op concernniveau is in 1975 het hoogst. In 1976 neemt de concentratie volgens alle gehanteerde maatstaven op concernniveau sterk af. Daarna nemen zij, in tegenstelling tot op uitgeversniveau, tot 1979 toe. Het gezamenlijk marktaandeel van de vier grootste concerns komt in 1979 bijna weer op het niveau van 1975.

De totale oplage van het segment omroepbladen is in de periode 1970-1981 toegenomen van 2,8 mln tot bijna 4 mln. Het marktaandeel van TROS Kompas is sinds 1973 het grootste en neemt vooral tot 1975 sterk toe. De Mikrogids, het tweede programmablade van de KRO, doet het na introductie in 1974 bijzonder goed. Het marktaandeel stabiliseert zich sinds 1978. De AVRO is met haar twee programmabladen de grootste uitgever, al komt de TROS steeds dichterbij. Het gezamenlijk marktaandeel van de twee grootste uitgevers (AVRO en TROS) vertoont na 1975 weinig variatie en ligt op circa 50%.

Ten slotte nog een korte beschrijving van de totale tijdschriftenmarkt, inclusief omroepbladen en vaktijdschriften. De gezamenlijke oplage is gestegen van 11,5 mln in 1975 tot ruim 13,5 mln in 1979. Het grootste segment is dat van de omroepbladen (al neemt het aandeel af) gevolgd door de vaktijdschriften. Het gezamenlijk aandeel van de omroepbladen en vaktijdschriften daalt van 45,3% in 1975 tot 42,1% in 1979. Alle gehanteerde concentratiemaatstaven laten een daling zien. Wat betreft de marktaandelen van de grootste concerns op de totale tijdschriftenmarkt is de positie van het VNU-concern opvallend. Met een aandeel van bijna 38% is dit veruit de grootste uitgever van tijdschriften. Op de tweede plaats komt Kluwer met een aandeel van bijna 10%.

De huis-aan-huis-bladen

De markt van de huis-aan-huis-bladen heeft zowel in aantal titels als in oplage een snelle groei doorgemaakt. In 1975 waren er 444 huis-aan-huis-bladen met een totale oplage van 13,5 mln en in 1978 528 bladen met een oplage van bijna 17 mln⁵. Dit is gemiddeld vier exemplaren per gezin. In de genoemde periode werden 162 nieuwe bladen geïntroduceerd, waarvan er voor 1979 ook weer 22 verdwenen, terwijl er nog 56 andere bladen uit de markt werden genomen. Van alle titels is in 1975 38% in handen van dagbladuitgevers; dit aandeel is in 1979 40,3%. In oplage gemeten ligt het dagbladbelang in 1979 op 56,5%. Het verschil met het marktaandeel gemeten in titels wijst erop dat de grote huis-aan-huis-bladen vooral door de dagbladuitgeverijen worden uitgegeven. De gemiddelde oplage was in 1979 \pm 32.000. Op uitgeversniveau nemen alle concentratiemaatstaven gestaag af, terwijl op concernniveau de concentratie slechts in geringe mate afneemt.

⁵ J. Ligthart, *De relatie tussen huis-aan-huis-bladen en dagbladen; Een aantal stellingen*; werkdocument van de WRR, 1981.

Nieuwsbladen

Het aantal nieuwsbladen is gedaald van 140 in 1975 naar 126 in 1979. Van de nieuwsbladen die verdwenen, werden de meeste omgezet in een gratis huis-aan-huis-blad. De totale oplage daalt sinds 1977 en bedraagt in 1979 811.000. Meer dan 80% van de nieuwsbladenmarkt is in handen van zelfstandige uitgevers. Mede hierdoor is de concentratie op concernniveau laag.

De totale omzet van de concerns op de betalende lezersmarkt

Uit het voorafgaande is duidelijk naar voren gekomen dat de meeste grote concerns in verscheidene deelmarkten van de periodiek verschijnende bladen actief zijn. Om nu de aandelen van de concerns in de totale lezersopbrengsten op de markt van de periodiek verschijnende pers te onderzoeken, zijn opbrengstcijfers berekend door per deelmarkt op bladniveau de oplagecijfers te vermenigvuldigen met de in het Handboek van de Nederlandse Pers en Publiciteit vermelde prijs van het jaarabonnement. Hoewel hierbij wordt afgezien van het verschil in prijs van een los nummer en van een nummer per abonnement en ook alleen die oplagen per deelmarkt zijn bekeken waarvan oplagecijfers bekend zijn, kunnen de uitkomsten toch indicatief zijn voor de ontwikkelingen. De dagbladen trekken de meeste abonnementsgelden naar zich toe, al is in de periode 1975-1979 het aandeel gedaald van 64% naar 59%. Ondanks het feit dat de opbrengsten van de dagbladen groter zijn dan die van de tijdschriften haalt het VNU-concern de grootste omzet naar zich toe (ca. 30% van het totaal van alle concerns). Bij dit concern maken de tijdschriftopbrengsten \pm 86% uit van het totaal. De fusie tussen Elsevier en NDU brengt dit concern op de tweede plaats met een aandeel in 1979 van 15,6%; de lezersopbrengsten van deze combinatie komen voor tweederde uit de dagbladen. De derde plaats wordt ingenomen door de Holding Mij. De Telegraaf met een aandeel van 14,8%. Het aandeel van de Perscombinatie daalt langzaam van 11,4% naar 9,6%; de lezersopbrengsten komen hier voor 100% uit dagbladen en nieuwsbladen. Het gezamenlijk aandeel van de grootste vier concerns was in 1979 70%.

6.2.3 Verklarende factoren voor de aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers

Ontwikkelingsrichtingen bij enkele concerns

In de voorgaande paragraaf is naar voren gekomen dat zowel op de dagbladenmarkt als op de tijdschriftenmarkt de gezamenlijke positie van de concerns aanzienlijk is. Op de dagbladenmarkt is het marktaandeel van de acht grootste concerns circa 80% en op de tijdschriftenmarkt (exclusief omroepbladen en vaktijdschriften) is het aandeel van de twee grootste concerns 76%. Ter verdieping van het inzicht in de aanbodstructuur en om enig zicht te krijgen op de factoren die hierbij een rol spelen, is het van belang om na te gaan langs welke lijnen de concerns zich ontwikkeld hebben en uit welke motieven dit is gebeurd. Te onderscheiden zijn hierbij parallelisatie, diversificatie en integratie. In het eerste deel van deze paragraaf zal worden besproken in hoeverre deze ontwikkelingsrichtingen zich hebben voorgedaan en welke beleidsoverwegingen hierbij hebben gegolden.

De parallelisatie-activiteiten van dagbladconcerns hebben voornamelijk betrekking gehad op overname van regionale dagbladen van zelfstandige uitgevers of overname van gehele uitgeverijen. De argumenten om, naast landelijke dagbladen, eveneens regionale dagbladen uit te geven, zijn: spreiding van activiteiten en de relatief gunstige positie van de regionale bladen op de advertentiemarkt. Kenmerkend voor de parallelisatie-activiteiten bij de tijdschriftenconcerns is de verschuiving van de introductie van algemene publiekstijdschriften naar special interestbladen. Hierbij hebben de concerns getracht concurrentie te vermijden. Men probeert een sterke positie te verkrijgen in enkele segmenten en

introduceert geen bladen op terreinen waar de concurrent een sterke positie heeft. Verder is de introductie van gossipbladen van belang geweest.

Wat de vaktijdschriften betreft, hebben zowel Elsevier als VNU uitgeverijen overgenomen. De overwegingen hierbij zijn: spreiding van activiteiten en het in huis halen van de aanwezige kennis en ervaring met betrekking tot het uitgeven van vaktijdschriften. Dat dit laatstgenoemde aspect een belangrijke rol speelt blijkt uit het introductiebeleid van concerns. Op vakgebieden waar het concern al een positie heeft opgebouwd en dus over vakkennis beschikt, worden zelf titels ontwikkeld. Daarnaast worden op vakgebieden, waarvoor het concern wel interesse heeft maar waar het zelf nog niet actief is, titels overgenomen.

Wat betreft diversificatie hebben de dagbladconcerns zich vooral gericht op de huis-aan-huis-bladen. In eerste instantie hebben de concerns zich in deze markt begeven om de drukcapaciteit efficiënter te benutten. Daarnaast wordt gepoogd om op deze wijze de positie op de regionale advertentiemarkt te versterken. Wanneer een dagbladconcern op de tijdschriftenmarkt wil opereren, is daarvoor een relatief grote investering vereist. Dit is één van de redenen geweest waarom de Perscombinatie zich niet op de tijdschriftenmarkt heeft begeven. Daarnaast is kennis en ervaring op het gebied van tijdschriften gewenst. De twee grootste dagbladconcerns, NDU en De Telegraaf, hebben alleen in het marktsegment gossipbladen een positie verworven. Hoewel de meeste tijdschriftenconcerns ook dagbladen en huis-aan-huis-bladen uitgeven, hebben zich geen belangrijke uitbreidingen van dagbladactiviteiten voorgedaan. Wel hebben inkrimpingen plaatsgevonden zoals bijvoorbeeld het staken van De Tijd als dagblad en het afstoten van de Graafschapsbode door Elsevier, waardoor dit concern de dagbladenmarkt geheel verliet. De belangrijkste diversificatie is de fusie van NDU en Elsevier geweest in 1979. Deze fusie betekende een duidelijke trendbreuk in de voorzichtige benadering die zowel de dagbladconcerns als de tijdschriftenconcerns hadden wat betreft het opereren in een geheel nieuw marktsegment. De overwegingen om te fuseren waren onder andere: de behoefte aan diversificatie en aan samenwerking op het gebied van elektronische media.

Diversificatie heeft zich bij concerns ook voorgedaan in de richting van nieuwe produkten die geen betrekking hebben op het uitgeven van gedrukte media. De meest voorkomende nieuwe activiteiten in de periode 1970-1979 zijn gericht geweest op alternatieve methoden van informatie-overdracht, zoals audiovisuele middelen en nieuwe elektronische media. Vooral vanuit de behoefte aan spreiding ontplooiën alle concerns activiteiten op deze terreinen, waarbij zich overigens wel duidelijke verschillen in intensiteit voordoen. In het algemeen geldt dat concerns bij deze vorm van diversificatie over voldoende middelen moeten beschikken, omdat er vrij hoge investeringen vereist zijn en de risico's groot zijn.

Wat betreft opwaartse zowel als neerwaartse integratie, dat wil zeggen een 'verticale' uitbreiding van activiteiten in de bedrijfskolom, zijn vrijwel alle concerns actief geweest. Dit geldt echter sterker voor de dagbladconcerns dan voor de tijdschriftenconcerns: Bij de productie van dagbladen worden zeer strakke tijdschema's gehanteerd, omdat enerzijds de informatie zo actueel mogelijk moet zijn en anderzijds de krant op tijd afgeleverd moet worden. Derhalve is voor dagbladconcerns beheersing van zowel het drukken als het distribueren van dagbladen noodzakelijk. Om onderbezetting van de drukpersen te voorkomen drukken alle dagbladconcerns eveneens voor derden. Voor het NDU-concern is drukken voor derden zelfs een van de belangrijkste activiteiten.

Voor tijdschriftenconcerns is de noodzaak om verscheidene schakels in de bedrijfskolom te beheersen minder duidelijk aanwezig. Toch heeft bijvoorbeeld het grootste tijdschriftenconcern, VNU, zowel het drukken als distribueren van zijn tijdschriften in eigen beheer. Voor VNU-uitgeverijen is het min of meer verplicht om opdrachten aan concerndrukkerijen te verlenen en gebruik te maken van de eigen distributie-

organisatie. Bij Elsevier is de vrijheid van uitgevers en drukkers groter en is de behoefte om opwaarts of neerwaarts te integreren minder sterk aanwezig. Zo maakt Elsevier, evenals trouwens Kluwer en andere tijdschriftuitgevers, gebruik van de diensten van NV Aldipress, de distributie-organisatie van VNU.

Oplagespiraal en concerndraagvlak

Naast hetgeen hierboven werd weergegeven over de ontwikkelingsrichtingen en beleidsachtergronden van enkele grote concerns op de markt van de periodiek verschijnende pers is door Leeftang c.s. in het bijzonder aandacht besteed aan een tweetal hypothesen die voor een verklaring van de marktaandeelen van de *individuele* bladen van belang kunnen zijn. Deze hypothesen duiden wij kortweg aan met de termen 'oplagesspiraal' en 'concerndraagvlak'.

In de literatuur is de hypothese van de oplagespiraal (Engels: 'circulation-spiral') gehanteerd om het van de markt verdwijnen van relatief zwakke bladen te verklaren. De achterliggende redenering luidt als volgt. Als een blad een tamelijk kleine oplage heeft in een bepaald gebied, wordt dit blad voor adverteerders minder aantrekkelijk. De inkomsten van zo'n blad nemen af en dit beïnvloedt de kwaliteit in negatieve zin, waardoor het blad lezers verliest. De daling van de oplage leidt weer tot minder advertentie-inkomsten, enzovoort. Uiteindelijk zal het blad niet meer rendabel te exploiteren zijn en van de markt verdwijnen. Een dergelijke redenering kan ook worden gevolgd om de opwaartse bewegingen van marktaandeelen en relatieve advertentie-inkomsten te verklaren. De oplagespiraal geeft grond voor het optreden van concentratieverschijnselen binnen een bepaald marktsegment.

Voor de segmenten landelijke avondbladen en landelijke ochtendbladen is de hypothese getoetst en bevestigd: grote bladen worden groter en kleine bladen kleiner. Er zijn eveneens pogingen gedaan de betrokken hypothese te toetsen voor een beperkt geografisch gebied, een bepaalde regio. Men dient evenwel een regio zodanig te kiezen dat de in die regio actieve kranten in voldoende mate met elkaar concurreren en er bijvoorbeeld niet sprake is van een situatie waarbij verschillende regionale bladen ieder een deel van de regio als verzorgingsgebied hebben. De provincie Zeeland voldoet bij benadering aan de hier gestelde eis. Evenals bij de landelijke avond- en ochtendbladen is voor de regio Zeeland een bevestiging gevonden voor het optreden van een oplagespiraal.

Ook voor de deelmarkt van de tijdschriften is een poging gedaan tot toetsing van de hypothese omtrent de oplagespiraal. Een belangrijke handicap hierbij was de omstandigheid dat de benodigde gegevens slechts betrekking hebben op een zestal jaren (periode: 1975-1980). Bij de dagbladenmarkt daarentegen omvatte de waarnemingsperiode tien jaren, 1970-1979. Deze handicap is er de oorzaak van dat slechts voor één segment een schatting is uitgevoerd, namelijk voor de grote publieksbladen, bestaande uit familie- en damesbladen (excl. de daarbinnen opererende special interest-bladen), alsmede de gossipbladen. Het is aannemelijk dat een dergelijk segment van grote publieksbladen voldoende homogeen is om onderlinge concurrentie tussen de diverse titels te mogen veronderstellen. De uitgevoerde schattingen hebben geleid tot de conclusie dat er ook in dit segment van de tijdschriftenmarkt sprake is van het optreden van een oplagespiraal.

De tweede hypothese heeft betrekking op de invloed die het opereren binnen een concernverband uitoefent op de marktpositie van een dagblad of tijdschrift. Verondersteld wordt het volgende: naarmate een blad binnen een groter concern opereert, heeft het meer mogelijkheden via de bedrijfsresultaten van andere, succesvolle titels binnen dat concern het redactionele beleid en distributiebeleid te verbeteren en daardoor een hoger marktaandeel te verwerven. De hier veronderstelde relatie blijkt op de eerder genoemde segmenten van de dagbladenmarkt niet te kunnen worden aangetroffen. Het betreft hier overigens uitsluitend de relatie

tussen het marktaandeel van het ene dagblad en de bedrijfsresultaten van andere dagbladen die behoren tot hetzelfde concern. De betrokken hypothese blijkt evenmin te worden bevestigd voor het hierboven genoemde segment van de tijdschriftenmarkt. Ook daarbij zijn uitsluitend de bedrijfsresultaten van andere tijdschrifttitels binnen dezelfde organisatie in de analyse betrokken. Hier wordt gesproken over 'organisatie' omdat er, vanwege het immense marktaandeel van het VNU-concern, bij de tijdschriften niet is gewerkt met het concerndraagvlak, maar met uitgeverijdraagvlak. Voor alle beschouwde segmenten geldt dus dat het marktaandeel van een dagblad- of tijdschrifttitel niet wordt beïnvloed door de 'faciliteiten' die andere succesvolle titels (op dezelfde deelmarkt) binnen hetzelfde concern dan wel dezelfde uitgeverij zouden kunnen bieden. Niet is onderzocht wat de invloed is van het bedrijfsresultaat van een concern of uitgeverij, zoals behaald voor *alle* activiteiten, op de marktaandelen van bepaalde dagblad- of tijdschrifttitels.

Technologische veranderingen worden ook wel als mogelijke oorzaak genoemd voor de concentratie op bladniveau, met name bij de regionale bladen. De invloed van de technische ontwikkeling levert echter een genuanceerd beeld op. Het is aannemelijk dat de introductie van nieuwe zet- en drukprocedures die tot schaalvergroting leiden, vooral op uitgevers- en/of concernniveau de concentratie heeft versterkt. Zowel de grote financieringsbehoefte als de noodzaak om op de vergrote productiecapaciteit een voldoende bezettingsgraad te realiseren zijn hiervoor van belang geweest. Hier staat evenwel tegenover dat de kapitaalgoederenindustrie als toeleverancier van de grafische industrie tevens in staat is geweest om de kleine en middelgrote grafische bedrijven nieuwe productiesystemen te leveren die in vele opzichten konden concurreren met de grotere productie-eenheden. Dat er in de eerste helft van de jaren zeventig toch bladen zijn opgeheven is dan ook het gevolg geweest van een zwakke financiële positie, onvoldoende bereidheid tot samenwerking op het vlak van de productie en de omstandigheid dat toen de nieuwe kleinschaliger technische mogelijkheden nog niet zo duidelijk zichtbaar waren.⁴

6.2.4 De aanbodstructuur van de omroep

In deze paragraaf zullen om te beginnen de aanbodstructuur van de omroep en de veranderingen daarin worden beschreven. De omroep is, in tegenstelling tot de gedrukte media, georganiseerd in een publiek bestel en draagt een niet-commercieel karakter. In het tweede deel van deze paragraaf zal afzonderlijk worden ingegaan op enige problemen in verband met dit niet-commerciële karakter.

In de landelijke omroep zijn drie categorieën van aanbieders te onderscheiden. Ten eerste de omroeporganisaties die op basis van wettelijk omschreven criteria zendtijd hebben toegewezen gekregen. Daarnaast andere instellingen, op dit moment een dertigtal, die door de overheid in de gelegenheid worden gesteld uitzendingen te verrichten, zoals kerken, politieke partijen en dergelijke. En ten slotte de NOS als samenwerkingsorgaan van de gehele omroep.

De positie die de omroeporganisaties innemen, wordt bepaald door de ledenaanhang. De overheid heeft echter middels het onderscheid van drie categorieën van omroeporganisaties (A-, B-, of C- status) de concurrentie beperkt. Vijf omroeporganisaties hebben thans een A-status, één heeft een B-status en twee hebben een C-status. Het streven naar een superomroep vertaalt zich niet in extra zendtijd. Wel kunnen meer leden de financiële mogelijkheden van een omroeporganisatie vergroten. Tegenover de omroeporganisaties staan vele miljoenen consumenten. Via lidmaatschap en/of abonnement op een programmablad van een omroeporganisatie kan men de positie van de bestaande omroepverenigingen versterken, terwijl men ook via ondersteuning van aspirant-omroeporganisaties het aantal aanbieders kan vergroten. Zoals tabel 6.4

laat zien, hebben de 'oude' omroepen in de jaren zeventig hun positie op de 'ledenmarkt' in absolute zin weten te behouden; relatief is die positie echter aanzienlijk verzwakt — de VPRO uitgezonderd. Met name de relatieve teruggang van de AVRO is opvallend.

Tabel 6.4 Leden-aantallen van de omroeporganisaties en verdeling over tien gulden leden en abonneeleden per 1 januari 1970-1982

	1970		1975		1982		1982	
	abs.	perc.	abs.	perc.	abs.	perc.	verdeling ledenaanhang over tien gulden leden en abonneeleden	
							10 gulden leden	abonneeleden
AVRO	807.000	30,8	827.000	25,6	810.000	20,3	0%	100%
EO			141.000	4,4	227.000	5,7	55%	45%
KRO	516.000	20,0	542.000	16,7	611.000	15,3	0%	100%
NCRV	459.000	17,5	488.000	15,0	527.000	13,2	6%	94%
TROS	255.000	9,7	600.000	18,5	763.000	19,1	0%	100%
VARA	471.000	18,0	493.000	15,2	527.000	13,2	10%	90%
VOO					330.000	8,3	6%	94%
VPRO	112.000	4,3	144.000	4,4	196.000	4,9	36%	64%
		100		100		100		

Bronnen: *Media in Nederland; deel 1, omroep, film, nieuwe media*; onder redactie van J. Bardeel en J. Bierhoff, Amsterdam, Van Gennep, 1981, blz. 25.

Voorstel van wet van lid Wilbers tot wijziging van de Omroepwet inzake de verdeelsleutel voor de verdeling van zendtijd onder de omroeporganisaties; Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 333, nrs. 1-3, blz. 5.

De toetreding van nieuwe omroeporganisaties en de betekenis van de ledenaanhang voor de zendtijdverdeling hebben een actieve ledenwerving tot gevolg gehad. Een strijd die niet alleen woedde op de omroepbladenmarkt vanwege de koppeling van het abonnement op het omroepblad en het lidmaatschap van de omroeporganisatie, maar ook via ledenwerfacties, propaganda en aanverwante activiteiten. Door de verkoop van boeken, platen en vakantie-reizen probeerde men de leden hechter aan zich te binden. Ook de programmering van de omroepen richt zich op het bereiken van een zo groot mogelijk publiek. De ledenaanhang is in de afgelopen tien jaar sterk gestegen van 2,6 tot bijna 4 miljoen, een cijfer dat in de buurt ligt van het aantal huishoudingen in Nederland. Verreweg het grootste deel is via een abonnement op een programmablade lid van een omroeporganisatie; 'tien gulden leden' zijn vooral te vinden bij de C-omroepen, EO en VPRO.

Het programmablade is, zoals gezegd, steeds meer een ledenwerfartikel geworden. De sterke positie van het omroepblad als ledenwerfartikel wordt mogelijk gemaakt door de auteursrechtelijke bescherming van de programmeergegevens. De positie van de omroepbladen zou kunnen worden aangetast indien ook de dagbladen dagelijks uitgebreid radio en televisienieuws zouden kunnen opnemen. Vooral voor de grote omroeporganisaties is het programmablade een pijler waarop de ledenaanhang steunt. Ontkoppeling van lidmaatschap en abonnement alsmede het opheffen van de auteursrechtelijke bescherming van de programmeergegevens zou een wijziging in de aanbodstructuur van de omroep tweeweg kunnen brengen.

De NOS functioneert als coördinatie-organ voor de gehele omroep, heeft tot taak om uitzendingen te verzorgen voor de zo geheten gezamenlijke programma's en treedt op als service-instelling. Het facilitair bedrijf van de NOS heeft in de conceptie van de Omroepwet (art. 25) een monopoliepositie wat betreft de verstrekking van technische en andere faciliteiten aan de zendgemachtigden. Op basis van de toegewezen zendtijd hebben de omroeporganisaties recht op een bepaald contingent van faciliteiten. De strekking van artikel 25 van de Omroepwet is, om door centralisatie van het productie-apparaat de beschikbare technische

en financiële middelen zo efficiënt mogelijk te gebruiken, onder handhaving van de programmatische pluriformiteit. Van de zijde van de omroep wordt een strikte doorvoering van de centrale dienstverlening door het facilitair bedrijf evenwel niet wenselijk geacht. Pieken die boven de capaciteit van het facilitair bedrijf uitgaan, zijn onvermijdelijk en zullen toch door derden moeten worden opgevangen. In een besluit van het NOS-bestuur d.d. 22 mei 1981 wordt een opening geboden naar de marktsector⁶. Dit besluit voorziet in de mogelijkheid om in bepaalde, omschreven gevallen tot uitbesteding aan derden over te gaan, hetzij via bemiddeling door, dan wel met een meldingsplicht aan het facilitair bedrijf. Artikel 25 moet volgens het besluit in die zin worden opgevat dat de programmaproductie gecentraliseerd en gecoördineerd moet worden, waarbij de doelmatigheid voorop staat. De doelmatigheid zou kunnen worden vergroot door de NOS-faciliteiten en de externe faciliteiten marginaal met elkaar in concurrentie te laten treden. Het gaat hierbij om de vraag of uit oogpunt van doelmatigheid en flexibiliteit, extra capaciteit binnen het facilitair bedrijf tot stand moet komen of van buiten moet worden aangetrokken. Dit NOS-bestuursbesluit is op 2 juli 1981 door de minister van CRM geschorst vanwege bezwaren tegen de vrijheid die openbleef voor uitbestedingen aan derden. Duidelijk is inmiddels wel dat de ruimte die aan de marktsector zal worden geboden, in sterke mate wordt bepaald door de mogelijkheden die het facilitair bedrijf zelf heeft om aan de vraag te voldoen.

De monopoliepositie die omroeporganisaties en NOS-facilitair bedrijf innemen binnen het geheel van de audiovisuele industrie in Nederland, heeft ertoe geleid dat in deze sector geen zelfstandig productiepotentieel van betekenis tot ontwikkeling is gekomen, dat als leverancier van Nederlandse producten zou kunnen optreden. Het is te verwachten dat de audiovisuele industrie in de toekomst een belangrijke groeisector kan worden. De behoefte aan audiovisuele programma's zal toenemen gezien de verschillende gebruiksmogelijkheden op het kabelnet, de verwachte uitbreiding van televisiezendtijd, maar ook door de groeiende markt voor afspeelapparatuur. De sterke scheidslijn die nu loopt tussen de omroep aan de ene kant en de rest van de audiovisuele industrie aan de andere kant zou, een krachtige ontwikkeling van deze sector kunnen belemmeren. De positie die het NOS-facilitair bedrijf kan innemen is van wezenlijke betekenis voor een verdere opbouw van een sterke Nederlandse audiovisuele industrie⁷.

Het niet-commerciële karakter van het omroepbestel

Het Nederlandse omroepbestel is een publiek bestel dat echter werkt in een omgeving die sterk door commercie wordt beheerst. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat het niet-commerciële omroepbestel op verschillende manieren de invloed ondergaat van de wel met commercie vertrouwde omgeving. Een tweetal wettelijke eisen beoogt de positie van de omroeporganisaties te markeren. De omroeporganisaties moeten krachtens statuten en naar feitelijke werkzaamheid uitsluitend, althans hoofdzakelijk ten doel hebben radio- en televisie-uitzendingen te doen (art. 13, lid 2, ten 2e). Voorts geldt dat zij ten genoegen van de minister aantonen dat zij niet gericht zijn op het maken van winst, voorzover deze niet voor de vervulling van de omroepaak bestemd is, of dienstbaar zijn aan het maken van winst door derden (art. 13, lid 2, ten 5e). De opzet en de inhoud van de programma's mogen alleen worden bepaald door overwegingen van programmatische aard; in elk geval niet door commerciële belangen van buiten de omroep staande personen en ondernemingen. Reclame is wel toegestaan doch uitsluitend in reclameblokken die worden verzorgd door de Stichting Etherreclame (STER). De strekking van de eerste eis is te voorkomen dat organisaties die buiten de

⁶ NOS, 'Artikel 25: ballade met vele coupletten'; *Omroepodium*, maart 1982, nr. 3, blz. 1-3.

⁷ J.G. Wissema, N.R. Raman, G. Tadema, *Mogelijkheden voor de audio-visuele software-sector in Nederland*; 's-Gravenhage, Bakkenist, Spits en Co., 1982, blz. 63-70.

omroep werkzaam zijn, als omroeporganisaties aan het bestel kunnen deelnemen; voorts wordt beoogd te beletten dat omroeporganisaties zich bezighouden met niet-omroepprogrammataken. De tweede eis moet één van de belangrijkste bepalingen van de Omroepwet worden geacht. Hierdoor wordt immers een onderscheid aangegeven tussen exploitatie in de marktsector, waarbij het legitiem is dat winst wordt gemaakt en de publieke sector waar dit oogmerk niet bestaat. Een belangrijk aspect in dit verband is dat een uitleg van de tweede eis mogelijk is, waarbij een vorm van winstbetrokkenheid is toegestaan, als die winst maar ten bate komt van de omroepzaak. Dit zou het onderscheid verminderen met de marktsector en daarmee de legitimiteit van het publiek bestel kunnen aantasten. Tegelijkertijd is het echter zo dat veel winstgevolgen die normaal voortvloeien uit omroeptaken, elders terecht komen (zoals bij de aankoop van produkties).

Deze twee eisen uit de Omroepwet hebben geleid tot problemen met betrekking tot de grens tussen activiteiten die onder de bepalingen van de Omroepwet te verantwoorden zijn en die welke een toetsing aan de wet niet kunnen doorstaan. Daar een dergelijke toetsing niet op geregelde wijze pleegde plaats te vinden, heeft dit geleid tot een onduidelijke situatie voor de omroeporganisaties. Een en ander was aanleiding tot een uitvoerig onderzoek van de Regeringscommissaris voor de Omroep, waarbij een groot aantal aspecten in beschouwing is genomen⁸.

In het rapport van de Regeringscommissaris wordt per omroeporganisatie een overzicht gegeven van de financiële omzet over 1978 die met bepaalde activiteiten is gemoeid (zie tabel 6.5). Hoewel de desbetreffende gegevens slechts een globale indeling laten zien, kunnen zij toch enig inzicht bieden ten aanzien van de hoofd- en nevenactiviteiten van de omroeporganisaties. Wel moet hierbij bedacht worden dat de facilitaire uitgaven niet via de omroeporganisaties lopen, maar rechtstreeks via de NOS. Voor alle acht omroeporganisaties geldt dat de beschikbaar gestelde omroepgelden in hun geheel voor de verzorging van programma's worden aangewend, maar overigens verschilt het inkomsten- en

Tabel 6.5 Het inkomsten- en uitgavenpatroon van de omroeporganisaties, 1978 (in procenten)

	AVRO	EO	KRO	NCRV	TROS	VARA	VOO	VPRO
Uitgaven:								
verzorging/uitzending programma's	36,6	61,8	52,4	56,2	42,9	53,0	26,9	61,5
uitgave programma-bladen/kosten bestuursorganisatie	57,3	24,7	43,8	34,9	54,2	44,2	60,9	24,3
overige activiteiten	6,1	13,5	3,8	8,9	2,9	2,8	12,2	14,2
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Inkomsten:								
omroepgelden	36,6	57,3	52,2	56,1	42,7	52,0	27,4	61,3
contributies	34,6	24,7	30,7	28,7	33,1	29,4	51,4	31,6
overige inkomstenbronnen (incl. advertentie-opbrengsten)	28,8	18,0	17,1	15,2	24,2	18,6	21,2	7,1
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: Regeringscommissaris voor de Omroep, *Rapport betreffende het onderzoek omtrent de naleving van artikel 13 van de Omroepwet*; op verzoek van de minister van CRM, Hilversum, 1981.

⁸ De Regeringscommissaris voor de Omroep, *Rapport betreffende het onderzoek omtrent de naleving van artikel 13 van de Omroepwet*; op verzoek van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Hilversum, 1981.

uitgavenpatroon per omroeporganisatie. Van de kleine omroeporganisaties springt de VOO er uit met een aandeel van 72% voor de inkomsten uit andere bronnen dan omroepgelden. Voor de VPRO en EO ligt dit percentage rond de 40%. Wat de grote omroeporganisaties betreft liggen de inkomsten uit andere bronnen dan de omroepgelden bij AVRO en TROS aanzienlijk hoger dan bij de overige grote organisaties. Het uitgeven van een programmablad maakt een aanmerkelijk deel uit van de omzet van de omroeporganisaties. Bij drie omroeporganisaties ligt het aandeel zelfs boven de 50%.

De overige activiteiten en inkomstenbronnen komen in een verscheidenheid van verschijningsvormen voor. Naast de advertentie-inkomsten (d.w.z. anders dan uit de STER-reclame, waarvan de opbrengsten onder de post omroepgelden begrepen zijn) die voor de gezamenlijke omroeporganisaties circa 50 mln gulden bedragen, worden inkomsten verkregen uit de verkoop van boeken en platen, al dan niet uitgebracht in samenhang met uitgevoerde programma's. Het betreft hier vaak activiteiten die tevens geplaatst worden binnen een kader van ledenbinding. De uitgaven die gedaan worden ten behoeve van ledenbinding, propaganda en dergelijke, zijn niet onaanzienlijk en liggen voor de grote omroeporganisaties in de buurt van de 1,5 mln gulden per jaar.

De verkoop van boeken, platen, videocassettes en films in samenhang met uitgezonden programma's kan opgevat worden als directe merchandising, terwijl de indirecte merchandising gebruik maakt van elementen, persoonlijkheden, symbolen uit de programma's ter bevordering van de verkoop van producten die met de uitzending geen rechtstreeks verband hebben. Kan merchandising gezien worden als een nevenactiviteit met winstogmerk, ook komen nevenactiviteiten voor in de vorm van publieke dienstverlening. Het betreft hier de nazorg van omroepprogramma's waarbij men zich vaak van dezelfde middelen bedient als bij de directe merchandising. Duidelijke scheidslijnen tussen ledenbinding, merchandising en publieke dienstverlening zijn moeilijk te trekken. De meeste merchandising wordt overigens buiten de omroep bedreven door derden, bij wie veelal de rechten van gekochte programma's berusten.

Zowel in het rapport van de Regeringscommissaris als in het rapport van de Commissie Belangenverstrengeling Omroepmedewerkers worden aanbevelingen gedaan om de sluipende commercialisering van het omroepbestel te weren⁹. De Commissie Belangenverstrengeling Omroepmedewerkers concludeerde dat de omroep-CAO weliswaar bepalingen bevat met betrekking tot het aanvaarden van nevenfuncties en het niet aannemen van steekpenningen doch dat er van een binnen de gehele omroep doorgevoerd beleid ter uitwerking hiervan geen sprake is. De commissie stelde voor om de bestaande regelingen aan te vullen, waarbij zowel aan juridische als organisatorische maatregelen werd gedacht. Ook in het rapport van de Regeringscommissaris is deze materie onderzocht; de desbetreffende conclusies en aanbevelingen wijken niet af van die van de Commissie Belangenverstrengeling Omroepmedewerkers.

In het rapport van de Regeringscommissaris wordt aan één onderwerp van mogelijke commerciële belangenverstrengeling veel aandacht besteed en dat is de uitgave en exploitatie van omroepbladen. Voor de meeste omroeporganisaties geldt dat de uitgave plaatsvindt onder eigen verantwoordelijkheid en mede op basis van een commerciële drukorder. De AVRO en de TROS hebben echter een samenwerkingsovereenkomst met uitgever gesloten die het mogelijk maakt dat de helft van de winst aan de niet-omroeppartner toevloeit.

Naar aanleiding van het onderzoek van de Regeringscommissaris omtrent de naleving van artikel 13 van de Omroepwet heeft de minister

⁹ *Rapport van de Commissie Belangenverstrengeling Omroepmedewerkers* (voorzitter prof. mr. A. D. Belinfante); Hilversum, 1979, blz. 44-48.

van CRM in een tweetal reacties een standpunt ingenomen. In juli 1981 reageerde de minister met het verzenden van brieven aan alle omroeporganisaties¹⁰. Hierin werd gesteld, dat gezien de bepaling van artikel 13, lid 2, sub 2, 'nevenactiviteiten slechts dan zijn toegestaan wanneer zij een zeer ondergeschikt karakter hebben en wanneer zij voorts verenigbaar zijn met het eigen karakter van de omroeporganisaties'. Er is dus slechts een beperkte mogelijkheid tot het bedrijven van nevenactiviteiten. Het uitgeven van een programmablad kan overeenkomstig het bepaalde in artikel 14 van het Omroepbesluit worden gerekend tot het uitsluitend althans hoofdzakelijk doen van radio- en televisie-uitzendingen dan wel worden beschouwd als een geoorloofde nevenactiviteit. De minister vroeg de organisaties iedere nevenactiviteit vooraf ter beoordeling aan de Regeringscommissaris voor te leggen. Een aanvulling van het Omroepbesluit met een bepaling van deze strekking stelde de minister in het vooruitzicht.

Met betrekking tot artikel 13, lid 2, sub 5, merkte de minister op dat het maken van winst uitsluitend geoorloofd is indien:

- de activiteiten, waarmee de winst wordt gemaakt vallen binnen bovengenoemde smalle marge van het bepaalde sub 2;
- de winst voor de vervulling van de omroepertaak wordt bestemd en dus niet voor de bekostiging van verenigings- of stichtingsactiviteiten;
- de winst niet aan anderen wordt toegespeeld.

Naast deze algemene beschouwing, die in elk van de verzonden brieven is vervat, zijn in die brieven ook de door de Regeringscommissaris genoemde bezwaren per omroeporganisatie opgesomd. De omroeporganisaties kregen van de minister twee maanden de tijd om te reageren, waarna CRM een definitief standpunt zou bepalen.

Op 21 april 1982 heeft de minister van CRM zich opnieuw tot de omroepen — exclusief de VPRO — gewend inzake de kwestie van nevenactiviteiten¹¹. De minister stelt dat het niet de bedoeling is om het begrip omroepertaak zo exclusief uit te leggen dat er voor verenigings- of stichtingsactiviteiten nog nauwelijks ruimte bestaat. Echter verenigings- of stichtingsdoelen mag geen doel op zichzelf zijn maar slechts een middel om het doel, te weten het doen van omroepuitzendingen, te bevorderen. Overigens beschikken de omroeporganisaties over twee unieke kanalen, het programmablad en de omroepuitzendingen om een binding met leden of contribuanten te onderhouden. De wet verzet zich tegen die activiteiten, die de strikte doelstelling van het doen van radio- en televisie-uitzendingen te buiten gaan. Een verruiming van de voorschriften in het licht van de culturele taak van de omroeporganisaties wordt door de minister afgewezen omdat de culturele taak — het uitdragen van de eigen identiteit — juist moet worden vervuld in de omroepuitzendingen.

Tot zover de reacties van de minister van CRM op het rapport van de Regeringscommissaris. Ten aanzien van één aspect, namelijk de merchandising is de minister betrekkelijk vaag gebleven. Hij verwijst in zijn brieven aan de omroeporganisaties naar een toezegging van de Raad van Beheer van de NOS om binnen enkele maanden een visie hierover ten behoeve van het bestuur opnieuw te formuleren op basis van een tweetal nota's die in het verleden zijn opgesteld¹². In de nota 'Naar een aanpak van merchandising binnen de omroep' stelt de Raad van Beheer voor om merchandising zodanig te regelen, dat er geen invloed van uitgaat op het programmabeleid. Vanwege de gewenste afstand tussen programmabeleid en merchandising verwachtte men dat de inkomsten vooralsnog van ondergeschikt belang zouden zijn. De grote behoefte aan softwareprodukten door de hoge penetratie van de kabel en de groei van het bezit van afspeelapparatuur zou echter een grotere markt kunnen

¹⁰ *Nederlandse Staatscourant*, dinsdag 14 juli 1981, nr. 131, blz. 2 e.v..

¹¹ *Nederlandse Staatscourant*, maandag 3 mei 1982, nr. 83, blz. 8 e.v..

¹² Raad van beheer van de NOS, *Naar een aanpak van merchandising binnen de omroep*; Hilversum, 1979.

Raad van beheer van de NOS, *Merchandising rond omroepuitzendingen*; Hilversum, 1978.

inhouden. Dit komt ook naar voren in de nota 'Omroep over de kabel', waarin een groot aantal programmasoorten staat vermeld die de omroep op verzoek van de gemeenten zou kunnen leveren.

6.3 Ontwikkelingen in de massamedia in het licht van de technische mogelijkheden

In deze paragraaf zal allereerst het kabelnet worden behandeld dat nieuwe vormen van dienstverlening mogelijk maakt. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan nieuwe diensten als viewdata, teletekst en abonnee-televisie. De paragraaf zal besloten worden met een beschouwing over de vraag in hoeverre bestaande informatieleveranciers, zoals dagblad- en tijdschriftuitgevers op de nieuwe ontwikkelingen reageren.

Het kabelnet

Met een bereik van meer dan 60% van de televisiehuishoudingen is Nederland — na België — het dichtst bekabelde land van Europa. Verwacht wordt dat rond 1985 het verzadigingspunt zal zijn bereikt wanneer 85% van de woningen in Nederland zal zijn aangesloten op een kabelnet. Circa 60% van de Nederlandse televisie-kabelnetten is opgebouwd in mini-sterconfiguratie. Op basis van vervangingswaarde kan het in 1980 in collectieve antenne-inrichtingen geïnvesteerde vermogen worden geschat op 1,5 mld gulden, terwijl jaarlijks voor circa 150 mln wordt geïnvesteerd in nieuwe netten¹³. De gemiddelde investeringskosten per aansluiting bedragen op dit moment circa 700 gulden.

De kosten die de kabelabonnee betaalt, lopen sterk uiteen. Dit hangt onder andere af van de netstructuur en/of van het aantal ontvangen zenders. Maar uitgaande van een voorzieningenniveau van meer dan 6 zenders kan gesteld worden dat het jaartarief niet veel afwijkt van het omroepbijdragetarief.

Uitgaande van het mini-ster-net dat als netstructuur het meeste in Nederland voorkomt, kan aangegeven worden wat de huidige en toekomstige gebruiksmogelijkheden zijn van de kabelnetten. Het meest moderne mini-ster-net op dit moment maakt doorgifte mogelijk van maximaal 18 televisieprogramma's, terwijl een uitbreiding naar 30 op korte termijn technisch mogelijk zal zijn. Het aanbod van radiokanalen op direct ontvangbare basis kan worden uitgebreid tot 26 programma's. In de nota De Amsterdamse kabel gaat men ervan uit dat een uitbreiding naar 18 televisiekanalen en 26 FM radiokanalen een tariefaanpassing zal inhouden van 15 cent per extra televisiekanaal en 1 cent per extra radiokanaal (prijzen per maand per abonnee, incl. BTW)¹⁴. Het bestaande mini-ster-net, aangevuld met een aantal technische toepassingen op het gebied van tweeweg-verkeer, versterkerapparatuur en een aan het kabelnet gekoppelde computer, zou na 1985 de volgende dienstencategorieën kunnen bieden:

- open netprogramma's;
- abonnee-netprogramma's;
- gesloten netprogramma's;
- en overig netgebruik.

In het verlengde van deze verschillende dienstencategorieën ligt de mogelijkheid van segmentatie. Hieronder wordt verstaan de levering in delen van het totale kabelaanbod. Deze overgang van een volledig collectief werkend systeem naar een op gedeeltelijk selectief individueel gebruik ingericht systeem maakt afrekening op basis van de mate van gebruik mogelijk naar zowel de abonnee als de programmaleverancier. Technisch zijn er talloze segmenteringsmogelijkheden, waarvan de voorname zullen zijn een televisie-standaardpakket, een televisie-

¹³ *Nederlandse Staatscourant*, 4 november 1980, nr. 24.

Toespraak staatssecretaris Smit-Kroes bij opening van kabeltelevisiecongres 1980.

¹⁴ Werkgroep Inventarisatie Gebruiksmogelijkheden Kabelnet, *De Amsterdamse kabel, overgeven of doorbrengen*; Amsterdam, 1981.

extrapakket, een televisie-abonneekanaal, een FM-standaardpakket en een FM-extrapakket. De exploitatiekosten bij gesegmenteerd gebruik zullen hoger uitkomen omdat rekening moet worden gehouden met een extra investering van 10 à 20% van de totale investeringskosten¹⁵.

Een belangrijk deel van het vergrote aanbod zal bestaan uit buitenlandse televisieprogramma's. De PTT heeft een plan ontworpen voor de aanvoer van 14 televisieprogramma's en 18 FM radioprogramma's. Voor een investeringsbedrag van 45 mln gulden (prijsspeil 1980) kunnen in ruim 2 jaar 114 gemeenten op een aanvoernet worden aangesloten. Het aanvoernet zou ongeveer 200 mln gulden gaan kosten indien de uitbreiding zou plaatsvinden tot een landelijke voorziening¹⁶. Het door de kabelexploitanten verschuldigde landelijk uniforme tarief zou 1,90 gulden per abonnee per maand bedragen. In dit bedrag zijn de eventueel verschuldigde auteursrechten nog niet verdisconteerd. De PTT schat dat met de auteursrechten een bedrag is gemoeid van ± 2 gulden per abonnee. Niet uitgesloten moet worden geacht dat in plaatselijke netten nog aanmerkelijke aanpassingen nodig zouden zijn om dit potentiële aanbod door te geven, wat tot een verhoging van het kabelabonnement zou leiden. Voor de kabelexploitant die in de grote steden opereert, is het uniforme tarief zeer onaantrekkelijk. Amsterdam schat de reële kosten voor aansluiting op het aanvoerplan op circa 50 cent per maand per abonnee. Verder moet de komst van de omroepsatelliet in de beschouwing worden betrokken. Uit de studie 'Informatietechniek in beweging' blijkt dat een eventueel landelijke aanvoernet voor televisie-kabelnetten met meer dan 300 abonnees zeer onvoordelig is ten opzichte van ontvangst met behulp van satellietantennes, uiteraard op basis van de veronderstelling dat via deze satellietantennes op eenzelfde termijn dezelfde programma's kunnen worden ontvangen¹⁷.

Het mini-sternet in aangepaste vorm laat op de korte termijn abonneenetprogramma's en gesloten netprogramma's toe, terwijl de lokale omroep van de infrastructuur gebruik zal willen maken. Naast het probleem van selectie van door te geven programma's is er het probleem van de verdeling van de capaciteit over de verschillende dienstencategorieën en de toelating van de verschillende aanbieders. Van de kant van de uitgevers is er duidelijke belangstelling voor de dienstencategorie abonnee-televisie. Het beheer en de exploitatie van het kabelnet zullen door de toekomstige uitgebreide dienstverlening om een andere organisatorische structuur vragen dan tot nog toe gebruikelijk is. Te denken valt aan een zekere scheiding tussen de exploitatie van het kabelnet enerzijds, waarbij het accent voornamelijk ligt op afwegingen van technische en economische aard en anderzijds het beheer over de programmatische invulling.

Viewdata

In augustus 1980 is een openbare marktproef gestart van het Nederlandse viewdatasysteem Viditel. In maart 1981 namen er ± 150 zelfstandige informatieleveranciers aan deel, waarvan 10% uitgevers, die 15% van de aangeboden informatie leverden. Gezamenlijk verzorgden de leveranciers ongeveer 90.000 pagina's tekst. Het aantal Viditel-abonnees (inclusief de informatieleveranciers) bedroeg in die periode ± 2250 . De PTT neemt een centrale positie in als beheerder van de Viditelcomputer, als leverancier van randapparatuur, als aanbieder van het telefoonnet ten behoeve van het informatietransport en ten slotte als projectcoördinator. Eén van de kernvragen is in hoeverre de Viditel-service zich moet concentreren op de algemene consumenteninformatie of op specifiek gerichte informatie ten behoeve van het bedrijfsleven. Ervaringen in

¹⁵ Ibid., blz. 25.

¹⁶ P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Horen, zien en betalen, een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van omroep*; wordt nog uitgebracht in de serie 'Vorstudies en achtergronden mediabeleid'.

¹⁷ W.M. de Jong, *Informatietechniek in beweging, consequenties en mogelijkheden voor Nederland*; wordt nog uitgebracht in de serie 'Vorstudies en achtergronden mediabeleid'.

Engeland met het viewdatasysteem Prestel wijzen in de laatstgenoemde richting. Hoewel er, zoals ook in Nederland het geval is, kritiek wordt geuit op de te geringe promotie- en marketingactiviteiten naar het grote publiek, lijkt men in Engeland de conclusie te trekken dat een grote spreiding van viewdata voor consumptief gebruik vooralsnog toekomstmuziek is. In het eindrapport van de Stuurgroep Viditel gaat men er van uit dat het aantal particuliere abonnees in de komende jaren zal kunnen toenemen tot 75.000¹⁸. Dit vereist echter wel een aanpassing van de gebruikerstarieven. Voor de particuliere gebruiker is door de PTT, op basis van de geldende tarieven en een gemiddeld gebruik van 3800 minuten per jaar, een schatting gemaakt van de gemiddelde kosten. Deze bedragen op jaarbasis 500 gulden, dat wil zeggen circa 2% van het netto modale inkomen. Daarbij komen nog de afschrijvingskosten van een aangepast televisietoestel of een voorzetapparaat. Viditel vraagt de komende jaren de nodige investeringen. Zo zal de PTT volgens de huidige inzichten 141 mln gulden investeren in het telefoonnet, computercentra en andere voorzieningen. De benodigde investeringen voor informatieleveranciers lopen uiteen, al naar gelang de benodigde faciliteiten.

Teletekst

Teletekst heeft in zijn huidige vorm met 200 pagina's een beperkt informatiebestand. Naar schatting zijn op dit moment tussen de 100.000 en 140.000 televisietoestellen geschikt voor ontvangst van teletekst. Een televisietoestel waarin de decoder is ingebouwd kost \pm 400 gulden meer dan een normaal toestel. De teleteksts-service wordt niet direct in rekening gebracht aan de gebruiker. Teletekst zal zich als zelfstandig medium kunnen ontwikkelen indien een gehele kanaalcapaciteit zou worden benut¹⁹.

Abonnee-televisie

Bij abonnee-televisie geschiedt de programmalevering via een afzonderlijk kanaal, waarop een door de programma-aanbieder samengesteld aanbod op vaste tijden wordt uitgezonden en waarop men zich via extra betaling kan abonneren. Een dergelijke vorm van programmadistributie is toegestaan in het Transmedia-experiment in Zaltbommel. Potentiële aanbieders zien vooral een markt voor uitzendingen met films, amusement en sport. De aboneeprijs en de kwaliteit van het aanbod zullen in belangrijke mate de penetratie van abonnee-televisie in het kabelnet bepalen. In een studie van de Boston Consulting Group wordt voor Nederland een aboneeprijs van f 25,- per maand voor 6 uur televisie per dag realistisch geacht²⁰. Hiermee zou een penetratiegraad van 30% per kabelnet kunnen worden bereikt. De consument zou in dit geval aan jaarkosten ongeveer even veel betalen als de omroepbijdrage en het kabelabonnement te zamen.

Dagbladen

Het vervagen van de bestaande grenzen tussen de verschillende media vraagt van de informatie-aanbieders een heroriëntatie. Een dergelijke situatie deed zich ook voor bij de invoering van het medium televisie. Dagbladen reageerden op deze ontwikkeling door minder feitelijk nieuws in de redactionele kolommen op te nemen, maar meer aandacht te besteden aan achtergrondinformatie en opinie met betrekking tot het nieuwsfeit. Een misverstand is echter dat de dagbladen aan actualiteit zouden hebben ingeboet. De actualiteit blijft de pijler van het medium, de nieuwsverschaffing is alleen anders van aard geworden. Als zodanig functioneert het duidelijk in wisselwerking met radio en televisie. Data-processing stelt nu de dagbladen in staat selectief en snel de bijgehouden redactie-archieven te raadplegen. Dit zal in de toekomst de opinië-

¹⁸ Stuurgroep ter begeleiding van de PTT-praktijkproef met viewdata, *Eindrapport*; 's-Gravenhage, 1982.

¹⁹ P.J.M. Wilms, op. cit., blz. 130-132.

²⁰ The Boston Consulting Group, *Pay-TV in Holland, A study for VNU*; Boston, 1981.

rende functie en het leveren van achtergrondinformatie kunnen versterken. Ook de service-achtige informatie zoals agenda's, beursberichten en dergelijke wordt hierdoor ondersteund.

Nauw samenhangend met de elektronische databankontwikkeling binnen het dagbladbedrijf zijn de grote technologische veranderingen bij de informatieverwerking als onderdeel van het productieproces²¹. In de jaren zeventig heeft in Nederland de overgang plaatsgevonden van loodzetten naar fotografisch zetten. Een belangrijke factor in deze ontwikkeling is de opkomst van computertechnieken geweest, waardoor het zetproces met buitengewone snelheid kon plaatsvinden. Deze kostbare systemen hebben bijgedragen tot een tendens tot schaalvergroting en centralisatie. De computertechniek heeft echter ook een tegengestelde ontwikkeling mogelijk gemaakt. Miniaturisatie van de elektronika, het toenemend gebruik van de minicomputer en de daaraan gekoppelde prijsdaling maakte het mogelijk dat omstreeks 1974 kleine handbediende fotozetmachines op de markt kwamen. De fotozetmachine is langzamerhand onderdeel geworden van een heel systeem van informatieverwerking. De diverse bewerkingen die de tekst moet ondergaan, geschieden met afzonderlijke, op elkaar afgestemde apparaten die samen het systeem vormen: toetsenbord met beeldscherm, magneetschijfeenheden, rekeneenheden, beeldschermen voor correctiedoeleinden en uiteindelijk de fotozetmachine. Een grote verscheidenheid aan tekstverwerkingssystemen en -apparaten is op de markt. Voor elke gebruiker, elk produkt en voor uiteenlopende kwaliteitsniveaus is apparatuur beschikbaar.

Er zijn op dit moment vier ontwikkelingen op het gebied van tekstverwerking bij kranten en tijdschriften actueel. Dit betreft:

- a. het 'on-line' gaan van de redacties (kranten);
- b. het gebruik van wordprocessors (tijdschriften);
- c. de automatisering van de pagina-opmaak;
- d. de drukvormvervaardiging rechtstreeks uit de computer.

Het on-line gaan van krantenredacties en het gebruik van wordprocessors bij tijdschriften is erop gericht het typewerk in de zetterij te vermijden. De tekst kan rechtstreeks in het computersysteem van de zetterij worden ingevoerd. Ook de automatisering van de pagina-opmaak kan een arbeidsbesparing opleveren ten opzichte van de huidige werkwijze waarbij volgens een bepaalde lay-out strokenzetsel en -afbeeldingen op papier worden gemonteerd.

Wat het drukproces betreft is een belangrijke ontwikkeling de overgang van het hoogdrukproces naar het vlakdruk- of offsetproces. Van de 23 dagbladbedrijven zijn er thans zes overgeschakeld op offset, en de verwachting is dat binnen vier à vijf jaar dit aantal verdubbeld zal zijn. De voordelen van offset zijn: betere drukkwaliteit, de mogelijkheid om dunnere (dus goedkopere) papiersoorten te gebruiken en de mogelijkheid van het drukken in kleur. Het gebruik van kleinere offsetpersen is nu ook voor de vervaardiging van relatief geringe oplagen economisch rendabel geworden door de komst van kleinere fotozetsystemen.

Een voorbeeld van mogelijke produktinnovatie is de productie van kranten op maat. Hieronder wordt verstaan een dagblad bestaande uit een algemeen gedeelte met speciale bijlagen voor afzonderlijke groepen binnen het abonneebestand, die ook elk hun eigen advertentiepakket hebben. Aan de realisatie van de krant-op-maat in zijn meest extreme vorm kan pas gedacht worden op de lange termijn. Als iedere abonnee zijn geïndividualiseerde informatiepakket thuisbezorgd wil krijgen, zullen geheel andere technieken voor de productie nodig zijn. Experimenten op de wat kortere termijn zouden gezonde edities en een speciaal bijlagesysteem kunnen behelzen. Op deze wijze kan een

²¹ P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO; *Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M7, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

meer geïndividualiseerde vorm van informatieverstrekking mogelijk worden. Indien echter de mogelijkheden voor onder andere viewdata zodanig worden verruimd dat bestanden met lokale informatie beschikbaar komen, is de kans aanwezig dat een deel van de informatie via elektronische weg de huiskamer binnenkomt op aanvraag van de consument. Naast commerciële informatie, zoals rubrieks-, personeels- en onroerend goed-advertenties, kan ook gedacht worden aan redactionele informatie. Hierin zou de opzet passen van een dagblad-informatiecentrum. Via kabel en telefoon kan in principe een twee-weg informatieverkeer worden mogelijk gemaakt. Dagbladen staan hierbij voor de opgave om hun informatieproductie en archivering zodanig te automatiseren dat deze nieuwe markt betreden kan worden.

Tijdschriften

Bij de tijdschriftuitgevers/drukkers lopen de ontwikkelingen in de tekstverwerking ongeveer parallel aan die bij de krant. Het vaktijdschrift leent zich bij uitstek voor een eerste stap in de richting van het niet-grafische produkt, zoals het elektronisch publiceren, waarbij on-line verbinding met het beeldscherm bij de abonnee tot de mogelijkheden behoort. De databank is niet het enige alternatieve medium voor de uitgeverij. Te denken is ook aan alle ontwikkelingen op het gebied van videocassettes (verhuur en verkoop), abonnee-televisie, enzovoort. Tegen de achtergrond van onzekerheid ten aanzien van de consumentenvoorkeuren is de uitgeverijwereld erg bevreesd de advertentie-inkomsten mede als inkomstenbron te laten fungeren bij een dienstverlening via het kabelnet. Zowel de dagbladuitgevers als de tijdschriftuitgevers staat een participatie in het kabelnet voor ogen waarbij de verrekening met de consument via abonnementen plaatsvindt.

6.4 De bekostiging van de massamedia

6.4.1 *De financieel-economische positie van de persmedia*

Voor een analyse van ontwikkelingen in de inkomsten en bedrijfsresultaten van de dagbladpers zijn door Leeflang c.s.²² gegevens gebruikt uit de Enquête Bedrijfsvergelijking van de vereniging Nederlandse Dagbladpers (NDP). Alleen die bladen zijn in de beschouwing betrokken, die de gehele onderzoeksperiode 1970-1980 aan de Enquête Bedrijfsvergelijking

Tabel 6.6 Bedrijfsresultaten voor dagbladen, 1970-1980

jaar	indexcijfer gezamenlijk bedrijfsresultaat gecorrigeerd voor inflatie, 1975 = 100		
	totaal	landelijk	regionaal
1970	— 31	— 373	6
1971	— 23	— 295	7
1972	65	— 42	77
1973	97	95	97
1974	90	93	90
1975	100	100	100
1976	144	200	138
1977	173	290	160
1978	213	464	186
1979	183	337	166
1980	125	185	118

Bron: *De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland*, op. cit., blz. 193.

²² *De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland*, op. cit., hoofdstuk 7.

hebben deelgenomen. Dat zijn 31 dagbladen en dagbladcombinaties, waarvan 5 landelijke en 26 regionale, die 55% van de landelijke dagbladen en 79% van de regionale bladen (gemeten in oplagecijfers) representeren. De eigenschappen van de deelnemende bladen kunnen afwijken van de niet-deelnemende bladen waardoor generalisering van de in deze paragraaf vermelde resultaten naar de totale dagbladenmarkt niet zonder meer mogelijk is. In tabel 6.6 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling in de gezamenlijke bedrijfsresultaten over de periode 1970-1980.

Het gezamenlijke bedrijfsresultaat is voor de totale dagbladenmarkt en voor de landelijke dagbladen in de eerste jaren negatief. Tot en met 1978 neemt het gezamenlijke bedrijfsresultaat toe. In 1979 echter is een achteruitgang in het bedrijfsresultaat te zien, die zich in 1980 versterkt voortzet. Deze teruggang is voor de landelijke dagbladen relatief groter dan voor de regionale dagbladen. In het jaarverslag van de NDP 1981 wordt geconstateerd dat volgens de laatste voorlopige gegevens in 1981 14 dagbladen verlieslijdend waren en dat bij 5 andere bladen het rendement zeer marginaal was²³. Bij een verdere daling van het advertentievolume en de oplage zal in 1982 van enig rendement nog nauwelijks sprake zijn.

Het bedrijfsresultaat als percentage van de opbrengsten (winstpercentage) varieert per blad tussen -55% en +39%. In tabel 6.7 wordt de verdeling van de winstpercentages voor de jaren 1970, 1975 en 1980 weergegeven. Uit de tabel kan onder meer worden afgelezen dat 50% van de dagbladen (kolom 1) in 1970 (kolom 2) een winstpercentage heeft dat lager is dan -1,1%. Meer dan 50% van de dagbladen heeft in dat jaar dus een negatief bedrijfsresultaat. In 1975 ligt dit percentage aanzienlijk lager: iets minder dan 25% van de bladen heeft in 1975 een negatief bedrijfsresultaat. Wanneer we 1975 met 1980 vergelijken, dan blijkt dat het percentage dagbladen met een negatief bedrijfsresultaat ongeveer gelijk is gebleven, maar dat de positie van bladen met een negatief resultaat in 1980 ongunstiger is dan in 1975 en omgekeerd. Anders gezegd: de verliesgevendende bladen in 1975 doen het in 1980 nog slechter en de winstgevendende bladen in 1975 doen het in 1980 nog beter.

Tabel 6.7 De verdeling van de winstpercentages van dagbladen, 1970, 1975 en 1980

x% a)	1970	1975	1980	(100-x) %
0	— 50,9	— 48,6	— 54,9	100
12,5	— 13,9	— 4,7	— 18,0	87,5
25	— 8,8	0,9	0,7	75
37,5	— 5,6	2,4	3,8	62,5
50	— 1,1	6,8	7,2	50
62,5	2,1	8,5	10,9	37,5
75	7,9	12,5	12,7	25
87,5	14,3	20,0	20,5	12,5
100	26,7	28,7	27,1	0

Bron: *De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland*, op. cit., blz. 196.

a) Bij x% van het aantal dagbladen is het winstpercentage *lager* dan (of gelijk aan) de bijbehorende waarde in een bepaald jaar. Bij (100-x) % van de dagbladen is het winstpercentage *hoger* dan (of gelijk aan) de bijbehorende waarde.

Aangezien de winstpercentages van de verschillende dagbladen sterk uiteenlopen, is het zinvol na te gaan in hoeverre de hoogte van het winstpercentage verschilt per dagbladtype. Het blijkt dat de regionale bladen met een oplage boven de 100.000 gemiddeld het hoogste winstpercentage hebben. Tevens blijkt dat de landelijke dagbladen in ieder

²³ De Nederlandse Dagbladpers, *Jaarverslag 1981*; Amsterdam, 1982.

jaar tot en met 1977 gemiddeld het laagste winstpercentage hebben. Na 1977 wordt deze positie overgenomen door de regionale dagbladen met een oplage onder de 100.000.

Van de dagbladinkomsten laten de voor inflatie gecorrigeerde advertentie-inkomsten het volgende beeld zien. Na een aanvankelijke inzinking in de jaren 1971 tot en met 1973 is er sprake van een opleving tot en met 1979, waarna in 1980 een teruggang zichtbaar wordt. In 1980 neemt het advertentievolume (gemeten in aantal bladzijden) af met 5,7% en in 1981 met 11,7%. Deze daling komt in bijna alle marktsegmenten voor. In 1980 kon door tariefaanpassing een vermindering van de bruto advertentieomzet nog worden voorkomen; in 1981 daalde de advertentie-omzet met 6,5%²⁴. De lezersinkomsten (abbonementen en losse verkopen) vertonen, voor inflatie gecorrigeerd, een duidelijke groei totdat er met ingang van 1979 een lichte daling optreedt. Deze tendens is waarneembaar voor alle afzonderlijke segmenten. Het aandeel van de advertentie-inkomsten, respectievelijk de lezersinkomsten in de totale opbrengsten, is in de onderzochte periode nogal aan schommelingen onderhevig geweest. Na een daling van het aandeel van de advertentie-inkomsten in 1971 en 1972, steeg dit weer tot circa 60% in 1979. In 1981 zorgde de sterke stijging van de abonnementsprijzen en de daling van de advertentie-inkomsten ervoor dat het aandeel van de advertentie-opbrengsten terugliep tot 56%. Bij de regionale bladen ligt het aandeel van de advertentie-opbrengsten 2 à 3 procentpunt hoger dan voor de landelijke dagbladen.

Voor een beschrijving en analyse van de ontwikkelingen in opbrengsten en bedrijfsresultaten van de tijdschriften zijn gegevens gebruikt die door middel van de sinds 1974 gehouden NOTU-enquête zijn verzameld. Alleen de 31 tijdschriften die gedurende de gehele onderzoeksperiode 1975-1980 aan het bedrijfsvergelijkend onderzoek hebben deelgenomen, zijn in de beschouwing opgenomen. De vaktijdschriften moesten bij gebrek aan cijfermateriaal buiten beschouwing blijven. De 31 onderzochte tijdschriften representeerden in 1975 ongeveer 91% van de tijdschriftenmarkt (exclusief omroepbladen en vaktijdschriften), gemeten in oplagecijfers. Omdat in de laatste jaren vrij veel nieuwe bladen op de markt zijn geïntroduceerd, daalde dit percentage tot 75% in 1980.

Tabel 6.8 Bedrijfsresultaten van tijdschriften (exclusief omroepbladen en vaktijdschriften, 1975-1980 (1975 = 100))

	indexcijfer gezamenlijk bedrijfsresultaat, gecorrigeerd voor inflatie	aantal bladen met een negatief bedrijfsresultaat
1975	100	10
1976	121	6
1977	127	3
1978	82	11
1979	128	7
1980	142	7

Bron: *De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland*, op. cit., blz. 204.

Het gezamenlijke bedrijfsresultaat van de tijdschriften neemt gedurende de onderzoeksperiode vrij sterk toe. De inzinking die zich in 1978 voordoet, is het gevolg van onder andere de toename van het aantal kleuradvertentiepagina's in enkele grote tijdschriften waardoor een aanzienlijke stijging van de kosten heeft plaatsgevonden terwijl de prijsverhoging in 1978 slechts 4% mocht bedragen. In tabel 6.9 is het bedrijfsresultaat als percentage van de totale opbrengsten (winstpercentage)

²⁴ De Nederlandse Dagbladpers, op. cit., blz. 17.

weergegeven. Het winstpercentage van de tijdschriften schommelt, met uitzondering van het jaar 1978, gemiddeld rond de 6%.

Tabel 6.9 De verdeling van de winstpercentages van tijdschriften (exclusief omroepbladen en vaktijdschriften), 1975 en 1980

x% a)	1975	1980	(100-x) %
0	— 51,4	— 7,0	100
12,5	— 17,1	— 2,5	87,5
25	— 0,9	1,4	75
37,5	1,3	3,7	62,5
50	4,5	4,4	50
62,5	7,3	8,3	37,5
75	11,3	9,8	25
87,5	15,1	13,1	12,5
100	18,3	20,0	0

Bron: *De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland*, op. cit., blz. 207.

a) Bij x% van de tijdschriften is het winstpercentage *lager* dan (of gelijk aan) de bijbehorende waarde in een bepaald jaar. Bij (100-x) % van de tijdschriften is het winstpercentage *hoger* dan (of gelijk aan) de bijbehorende waarde.

Uit de tabel kan worden afgelezen dat het percentage tijdschriften met een negatief bedrijfsresultaat in 1980 lager is (kleiner dan 25%) dan in 1975. De tijdschriften vormen een zeer heterogene groep. Het winstpercentage ligt voor de opiniebladen en jeugdbladen aanmerkelijk gunstiger dan voor de grote familiebladen en special interest-bladen. In de beschouwde periode is het winstpercentage van de opiniebladen echter aanzienlijk afgenomen van 12,8% tot 6,8%, terwijl het winstpercentage van de jeugdbladen verder toenam. De grote familiebladen en damesbladen bereiken in 1980 hun hoogste winstpercentage, namelijk 6,6%. Het winstpercentage bij de special interest-bladen schommelt rond de 2,5%.

De voor inflatie gecorrigeerde advertentie-inkomsten vertonen tot en met 1979 een stijgende lijn; daarna blijkt een lichte daling op te treden die zich ook in 1981 voortzet. Een indicatie voor deze ontwikkeling is de afname van het advertentievolume voor diverse soorten tijdschriften: publiekstijdschriften -11,7%, omroepbladen -15%, opinieweekbladen -3,5% en vaktijdschriften -10%²⁵. Ook de voor inflatie gecorrigeerde lezersopbrengsten nemen tot en met 1979 toe, waarna eveneens in 1980 een lichte daling optreedt. Het aandeel van de lezersopbrengsten in de totale opbrengsten ligt in 1980 bij de tijdschriften (excl. omroepbladen) rond de 62%. De afhankelijkheid van advertentie-inkomsten ligt per categorie van tijdschriften echter geheel verschillend. Met name de grote familiebladen, damesbladen en opiniebladen zijn sterk van advertentie-inkomsten afhankelijk; het aandeel van de advertentie-inkomsten ligt op circa 45% respectievelijk 52%. Bij de special interest-bladen is het aandeel toegenomen van 18% in 1975 tot 26% in 1980.

6.4.2 De financieel-economische positie van de omroep²⁶

De omroeporganisaties die zendtijd hebben verkregen van de minister van CRM, ontvangen jaarlijks een vergoeding die gelijk is aan het totaal van hun rechtstreeks met de omroep verband houdende uitgaven, voor zover deze door de minister zijn goedgekeurd (art. 58, Omroepwet). Deze uitgaven vinden ten volle dekking aan de middenkant van de begroting van CRM waar de omroepbijdragen en de opbrengst van reclame-uitzendingen worden opgevoerd als financieringsbron. Het is de minister

²⁵ Nederlandse organisatie van tijdschriftuitgevers (NOTU), *Tijdschriften en mediabeleid*; Amsterdam, 1982.

²⁶ P.J.M. Wilms, op. cit., hoofdstuk 2.

die elk jaar het begrotingsaccrès vaststelt. Aangrijpingspunten zijn de loon- en prijsontwikkeling (nominale groei) en een reële ruimte in verband met het oplossen van knelpunten en/of de realisering van bij de omroep bestaande wensen. Deze betrokkenheid van de overheid bij de bekostiging van de omroep wordt voor een deel bepaald door het ondeelbare karakter van het produkt: uitzendingen zijn niet splitsbaar in op de markt afrekenbare eenheden. Wel is het mogelijk de consumenten van radio- en televisie-uitzendingen als profijttrekkende groep te onderscheiden. Via een kostenomslag over de gebruikers in de vorm van een omroepbijdrage wordt de financiering veilig gesteld. De consument kan echter in veel mindere mate dan het geval is op de markt voor individuele goederen, optreden als hoeveelheidsaanpasser en ook zijn individuele voorkeur komt niet tot uitdrukking in de hoogte van de verplichte omroepbijdrage.

In de afgelopen tien jaar is het totaal aan middelen uit omroepbijdragen en etherreclame toegenomen van 330 mln in 1971 tot 775 mln gulden in 1981. Het aandeel van de omroepbijdragen in dit totaal fluctueert rond de 75%. Tot een omroepbijdrage zijn verplicht degenen die zowel beeld- als geluidsomroep kunnen ontvangen (categorie A) en degenen die slechts geluidsomroep kunnen ontvangen (categorie B). Het aantal geregistreerden volgens categorie A is voortdurend toegenomen tot 4,3 mln in 1981, terwijl het aantal in categorie B de laatste jaren stabiel blijft op 200.000. De stijging van de omroepbijdragen is evenwel voor het grootste deel veroorzaakt door de stijging van de omroepbijdragetarieven. Sedert 1977 kan de minister van CRM jaarlijks een tariefwijziging doorvoeren. De gemiddelde stijging per jaar van de omroepbijdrage is overigens achtergebleven bij de prijsstijging van de gezinsconsumptie.

Etherreclame werd bij de televisie ingevoerd in 1967, terwijl de radioreclame één jaar later van start ging. De Stichting Etherreclame is belast met de uitzending van reclameboodschappen. Bij de invoering van de etherreclame werd een deel van de reclame-opbrengsten gereserveerd ten bate van de pers, ten einde deze in de gelegenheid te stellen zich aan de nieuwe situatie aan te passen. De compensatieregeling werd in 1973 beëindigd. Voorts werd in 1971 het Bedrijfsfonds voor de Pers opgericht, dat tot en met 1977 middelen uit de reclame-opbrengsten ontving. De zendtijd die de STER ter beschikking staat is aan een wettelijk maximum gebonden en bedraagt sedert 1971 zeven uur per week voor de radio en drie uur voor de televisie. De beperkte beschikbaarheid van reclamezendtijd leidt ertoe dat de vraag naar zendtijd het aanbod nog sterk overtreft²⁷. Voor de televisie gold in 1981 dat gemiddeld de vraag 2,1 maal zo groot was als het aanbod. Voor de radio ligt dit getal op 5,4 (Hilversum I en II), respectievelijk 3,4 (Hilversum III). De netto-opbrengst van radio- en televisiereclame is in de periode 1971-1981 gestegen van 91 tot 205 mln gulden.

Naast de middelen uit omroepbijdragen en etherreclame beschikt de omroep nog over twee andere inkomstenbronnen, namelijk rente uit reserves en eigen inkomsten van de omroeporganisaties. Alleen aan de NOS en de Wereldomroep is het toegestaan reservefondsen te vormen. Voor storting in de fondsen is toestemming nodig van de minister. De reserveringen kunnen qua bestemming worden onderverdeeld in: reserve regionale omroep, reserve educatieve/instructieve uitzendingen en algemene reserve. De algemene reserve, die de grootste is van deze drie, kan opgevat worden als een fonds ter dekking van de exploitatiekosten van de omroep voor zover de omroepbijdragen in enig jaar onvoldoende dekkingsmiddelen bieden. Uitgezonderd de NOS beschikken de omroeporganisaties over eigen inkomsten onder andere in de vorm van contributiebijdragen van leden, inkomsten uit exploitatie van program-mabladen en overige inkomsten (zie ook paragraaf 6.2.4).

²⁷ J.C. Smeekes, *De nabije toekomst van de STER, wat is werkelijk urgent?*; Hilversum, Stichting STER, 1982, bijlage 1.

In tabel 6.10 wordt een overzicht gegeven van de totale inkomsten en uitgaven van de omroep in een drietal jaren. Van de uitgaven vormt het exploitatiebudget met een aandeel van bijna 90% verreweg de grootste component. Het heeft betrekking op de uitgaven van alle zend-gemachtigden. Het aandeel van de NOS hierin, inclusief het facilitair bedrijf, ligt op circa 60%. In 1981 beliep de begroting van de exploitatie-uitgaven 723 mln gulden. De grootste post vormen de salarissen en sociale voorzieningen van medewerkers die op basis van een arbeids-overeenkomst in dienst zijn van een zendgemachtigde en wier salaris ten laste mag komen van het omroepbudget (aandeel 54%). Daarnaast is er de post algemene kosten (19%), waaronder vallen huisvesting, verlichting en dergelijke en de post vervangingsinvesteringen (3,5%). Alle overige uitgaven die met het programmamaken samenhangen en niet betaald kunnen worden uit de drie genoemde posten van het exploitatiebudget, vallen onder de post directe programmakosten. Voorbeelden zijn: free lance medewerkers, acteurs, filmaankopen, aankopen buitenlandse produkties en dergelijke.

Tabel 6.10 De totale inkomsten en uitgaven van de omroep, 1973, 1978 en 1981

	1973 a)	1978 a)	1981 b)
	in miljoen gulden		
Uitgaven			
Exploitatie	317,6	540,8	722,7
Investeringen	32,0	40,0	40,0
NOZEMA	30,7	24,7	28,0
Lijn- en verbindingkosten NOS	30,7	14,4	—
Inningskosten/Radiocontroledienst	17,5	26,5	36,0
Omroepraad/Regeringscommissariaat	0,7	1,2	1,5
Kosten doelmatigheidsonderzoek	—	1,5	—
Reserveringen			
Algemene reserve	13,2	21,5	- 28,2
Regionale omroep	5,0	5,0	—
Educatieve/instructieve omroep	3,0	3,0	3,0
Totaal uitgaven	419,7	678,6	803,0
Inkomsten			
Opbrengsten omroepbijdragen	313,0	483,8	571,0
Netto-opbrengst reclame	98,6	166,3	205,0
Rente	8,1	28,5	27,0
Totaal inkomsten	419,7	678,6	803,0

Bron: P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Horen, zien en betalen, een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M13, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

a) jaarrekening

b) begroting

De gepresenteerde exploitatie-uitgaven geven echter onvoldoende inzicht in de kosten van omroepactiviteiten. Een eerste indruk geven de volgende cijfers: in 1982 kost één uur televisiezendtijd gemiddeld 106.300 gulden en één uur radio 10.700 gulden. Een nadere uitwerking voor de televisiesector levert het volgende beeld op. Voor televisie-uitzendingen is ter dekking van de zogenoemde directe programmakosten een uur-bedrag van 35.000 gulden beschikbaar. Uit een dergelijk uurbedrag kunnen slechts relatief goedkope televisieproducties worden bekostigd. Voorbeelden van 'goedkope' programma's zijn actualiteitenrubrieken (27.000 gulden), NOS-tribune (20.000 gulden), Twee voor Twaalf (16.000

gulden). Drama-uitzendingen zoals Klaverweide en Dagboek van een Herdershond komen op een uurbedrag aan directe programmakosten dat een veelvoud bedraagt van wat gemiddeld beschikbaar is. Vandaar de noodzaak om buitenlandse producties aan te kopen, aangezien de kosten hiervan veel lager zijn: gemiddeld circa 12.000 gulden per uur. Afgezien van kleine fluctuaties bestaat het televisie-aanbod van 4500 uur per jaar voor 70% uit eigen producties en voor 30% uit gekochte programma's, waarvan slechts 1 procentpunt uit Nederland afkomstig is. Behalve financiële beperkingen, noopt ook de capaciteit van het facilitair bedrijf tot het aankopen van producties. Te Nuyl trekt de conclusie dat de bestaande capaciteit van het facilitair bedrijf (studio's, reportagewagens en bemanning) niet meer kan verzorgen dan de genoemde 70% van de totale televisiezendtijd, althans uitgaande van de huidige programmasamenstelling²⁸.

In het Meerjarenplan 1982-1986 van de NOS worden de financiële consequenties uiteengezet van een zendtijduitbreiding van de televisie. In drie fasen wil men de zendtijd uitbreiden met in totaal 32 uur per week, hetgeen een toeneming betekent van 47% ten opzichte van 1981. Ook wordt een gefaseerde uitbreiding van het aantal regionale omroepen verondersteld. Deze plannen houden in dat de exploitatiebegroting in 1986 circa 170 mln gulden hoger zou uitkomen dan op basis van voortzetting van het huidige beleid. Wat de financiering van een dergelijke uitbreiding betreft, is te denken aan een viertal mogelijkheden. In de eerste plaats zou een verhoging van de omroepbijdrage tot de mogelijkheden kunnen behoren. In de afgelopen jaren is, zoals gezegd, de gemiddelde groei per jaar van de omroepbijdrage achtergebleven bij de prijsstijging van de gezinsconsumptie. In de memorie van antwoord, wijziging omroepwet, komt nog eens duidelijk naar voren hoe de stijging van de omroepbijdrage is achtergebleven bij de groei van de gemiddelde abonnementsprijzen van dagbladen²⁹. Kijken en luisteren is in de afgelopen 12 jaar 80% duurder geworden; het dagelijks lezen van een krant 260%.

Een tweede mogelijkheid om te voorzien in een grotere financieringsbehoefte van de omroep zou kunnen liggen in een vergroting van de opbrengsten uit de radio- en televisiereclame. Hoewel een schatting van het potentieel aan etherreclame met grote onzekerheidsmarges moet worden omgeven, tendeeft de mening van vele mediadeskundigen in de richting van circa 400 mln gulden per jaar. (Zie voor een uitgebreide beschouwing hierover en over de gevolgen die dit voor de pers kan inhouden paragraaf 6.4.3). Een benutting van dit potentieel vraagt om een wijziging van de voorwaarden waaronder de STER nu werkzaam is. Om te beginnen dient er dan meer reclamezendtijd beschikbaar te komen. Met betrekking tot de uitbreiding van de zendtijd voor televisiereclame is een wetsontwerp, gericht op een verdubbeling tot zes uur per week, bij de Tweede Kamer ingediend³⁰. Een uitbreiding van de reclamezendtijd maakt een grotere flexibiliteit mogelijk bij het kopen van zendtijd, de timing van reclamecampagnes en de segmentatie naar publieksgroepen. De mogelijkheid tot een feitelijke uitbreiding van de televisiereclame wordt echter onder de huidige omstandigheden geblokkeerd door de gehanteerde reclameformule 'plaatsing alleen bij nieuwsberichten' in combinatie met de thans bestaande programmering. Zondagsreclame, vervoeging aanvangstijdstip televisiereclame, meer nieuwsrubrieken of zwevende blokken zijn noodzakelijk om een uitbreiding te bewerkstelligen.

Of het marktpotentieel aan radio- en televisiereclame in de toekomst kan worden benut, hangt niet alleen af van de voorwaarden waaronder

²⁸ P. te Nuyl, *Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt van TV-producties*; wordt nog uitgebracht in de serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'.

²⁹ Wijziging van de Omroepwet, Memorie van Antwoord; Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 133, nr. 5, blz. 15.

³⁰ Ibid..

de STER werkt, maar ook van de ontwikkeling van het kijk- en luisterbereik van de Nederlandse omroep. Een significante daling van het bereik, mogelijk veroorzaakt door een vergroot concurrerend aanbod in de ether en op de kabel, zal leiden tot een benedenwaartse aanpassing van de STER-tarieven. Voorts zal de aanwezigheid van commerciële televisiesatellieten een belangrijke factor zijn. De verkoop van STER-zendtijd zou hierdoor kunnen dalen, zeker indien belangrijke kijkdichtheden worden gerealiseerd ten koste van het Nederlandse televisiebereik en bij het toepassen van reclameformules die in Nederland niet zijn toegestaan. Voor de Commissie Van Doorn was dit één van de overwegingen om een derde, commercieel, net voor te stellen als passende strategie om de uittocht van reclamegelden naar het buitenland een halt toe te roepen³¹. Men kan zich afvragen of op deze manier niet een te zwaar geschat in stelling wordt gebracht. STER en reclame op de commerciële zender zouden, indien wordt afgezien van grote overheidsbijdragen voor de niet-commerciële omroepen of een structurele verhoging van de omroepbijdrage, samen tenminste 675 mln gulden moeten opbrengen. Gegeven de grote onzekerheden die er bestaan ten aanzien van het potentieel aan radio- en televisiereclame en de betekenis van commerciële satelliettelevisie, zou een verbetering van het concurrentievermogen van de STER door aanpassing van de voorwaarden een betere weg zijn dan de introductie van een commercieel derde net.

Een derde mogelijkheid om middelen te verwerven houdt verband met de financiering van de regionale omroep. In oktober 1979 publiceerde de minister van CRM een nota over het toekomstig beleid inzake de regionale omroep die wat betreft de voorgestelde bekostiging het volgende inhoudt³². Aan elke provincie die een regionale omroep wenst, wordt een rijksbijdrage verleend als tegemoetkoming in de exploitatiekosten. Het resterende bedrag komt voor rekening van de algemene middelen van de provincie, eventueel (via een gemeenschappelijke regeling) in samenwerking met de gemeenten. De voorgestelde bekostiging — deels regionaal, deels centraal — is een uitvloeisel van de opvatting dat de regionale omroep zowel omroep- als welzijnsaspecten bezit. Bij de behandeling van de nota regionale radio-omroep in de Tweede Kamer is een motie-Van der Sanden aanvaard waarin aan de regering werd verzocht de regionale financiering uit de algemene middelen van de provincie in te ruilen voor een particuliere bekostiging via opcenten op de omroepbijdrage³³. De hoogte zou door de Provinciale Staten moeten worden vastgesteld. Zowel in het oorspronkelijke voorstel als in de motie-Van der Sanden is sprake van een gemengde financiering met als bestuurlijk probleem een goede afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende overheden. Het voordeel van een gedeeltelijke bekostiging uit opcenten op de omroepbijdrage is wel dat het aan de redactionele onafhankelijkheid en bedrijfsmatige continuïteit een grotere waarborg biedt dan bij financiering uit de provinciale algemene middelen.

Wilms stelt in zijn studie dat de beste garantie voor een regionaal omroepvoorzieningsniveau dat rekening houdt met de consumentenpreferenties, een volledige regionale bekostiging is door middel van opcenten op de omroepbijdrage³⁴. Elke regio bepaalt in dit geval de hoogte van het aantal opcenten afhankelijk van de relatieve voorkeur in de eigen kring van de regionale omroep. Het voordeel is dat de band tussen bepalen, betalen en genieten nauwer is dan in het geval van een gemengde financiering, maar het betekent ook dat er aanzienlijke regionale verschillen kunnen ontstaan. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de exploitatiekosten niet samenhangen met het inwonertal alsmede door

³¹ VPRO, *Aanbevelingen voor een toekomstige omroepstructuur*; Hilversum, 1981, blz. 59.

³² Regionale Radio-omroep; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 881, nrs. 1-3.

³³ *Ibid.*, nr. 12.

³⁴ P.J.M. Wilms, op. cit., blz. 89.

de decentrale vaststelling van het voorzieningenniveau. In alternatieve voorstellen van de kant van de ROOS en de NOS wordt gekozen voor een landelijke financiering uit de algemene omroepmiddelen³⁵. Op deze manier zou binnen een samenhangend mediabeleid van de landelijke overheid de ontwikkeling van de regionale omroep afgewogen kunnen worden tegen andere prioriteiten, terwijl interregionale tariefsverschillen vermeden kunnen worden.

Een afzonderlijk discussiepunt vormt de regionale etherreclame als inkomstenbron. In paragraaf 6.4.3 wordt de betekenis van deze inkomstenbron nader geanalyseerd. Indien de exploitatiekosten van het ROOS-plan, die ongeveer 66 mln gulden bedragen (op basis van het loon- en prijspeil 1982), als uitgangspunt worden genomen, zouden de regionale reclame-opbrengsten slechts een bescheiden bijdrage kunnen leveren aan de bekostiging van een landelijk net van regionale omroepen. Ook bij het CRM-model van 12 stations, totale exploitatiekosten \pm 34 mln gulden, zouden naast de reclame-inkomsten, opcenten op de omroepbijdragen noodzakelijk blijven.

Ten slotte zou een mogelijkheid kunnen zijn de omroep een bijdrage te verstrekken uit de algemene middelen. Het gaat dan niet om een hernieuwde discussie over de vraag of de bekostiging moet plaatsvinden uit de algemene middelen of uit de omroepbijdragen, maar eerder om de vraag of er ontwikkelingen denkbaar zijn die een gedeeltelijke bekostiging uit de algemene middelen rechtvaardigen³⁶. Zo ziet Jurgens in subsidies voor met name Nederlandse producties in de cultuursector een instrument om de pluriformiteit in de programmering te verdedigen tegen een door de marktstandigheden afgedwongen nivellering³⁷. De te verwachten internationalisering van het televisie-aanbod dreigt naar zijn mening de pluriformiteit te verdringen, waarvan de als cultureel goed te bestempelen Nederlandse producties en minderheidsprogramma's het slachtoffer kunnen worden. Een motief voor subsidiëring uit de algemene middelen is te vinden in het 'merit good' karakter van de omroep. De betrokkenheid van de overheid bij de omroep is mede te verklaren uit hoofde van haar cultuurpolitieke verantwoordelijkheid. Het Sociaal Cultureel Planbureau laat het 'merit good' karakter van de omroep doorklinken wanneer gesteld wordt dat een rol van de overheid bij de omroep gewenst lijkt, omdat de consument op de lange termijn gebaat is bij een programma dat hem in de gelegenheid stelt zijn blik te verruimen³⁸. Bedacht moet echter worden dat het onderschrijven van het belang van uitzendingen van Nederlandse cultuurproducties niet noodzakelijkerwijze tot directe subsidiëring uit de algemene middelen hoeft te leiden. Zo zou de overheid aan de omroep de verplichting kunnen opleggen een bepaald percentage Nederlandse dramaproducties in de programmering op te nemen. Een drastische herallocatie van de middelen zou dan het gevolg zijn en, gezien de hoge kosten van zulke programma's, valt dan aan een substantiële verhoging van de omroepbijdrage niet te ontkomen. Naast directe subsidiëring of verhoging van de omroepbijdrage is het tevens denkbaar dat de subsidiëring op indirecte wijze plaatsvindt. Dit zou kunnen als onderdeel van een integraal kunstbeleid, bijvoorbeeld door het subsidiëren van Nederlandse films en podiumactiviteiten, waarbij de producties na een bepaalde tijd door de omroep worden uitgezonden. In een advies aan de minister van CRM heeft de Raad voor de

³⁵ ROOS, *ROOS-plan voor 23 regionale omroepen; een bijdrage aan de politieke discussie over streekradio*; Amsterdam, 1980.

ROOS, brief aan de minister van CRM naar aanleiding van de concept-nota 'Kiezen en kabelen', d.d. 24 juni 1982.

³⁶ P.J.M. Wilms, op. cit., hoofdstuk 5.

³⁷ E.C.M. Jurgens, 'De omroepwet 1967 voor het eerst gewijzigd'; *Nederlands Juristenblad*, 21 april 1979, blz. 329.

³⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1980*; 's-Gravenhage, 1981, blz. 135.

Kunst pleit voor een integraal filmbeleid van de overheid, waarbij de omroep nauwer dient te worden betrokken³⁹.

6.4.3 De reclamebestedingen in de massamedia

De reclamebestedingen in Nederland zijn van 1,1 mld gulden in 1967 toegenomen tot 3,7 mld in 1979⁴⁰. De belangrijkste media zijn dagbladen en directe reclame die elkaar weinig ontlopen en samen circa 60% van de markt beheersen. Het aandeel van de etherreclame is bescheiden (7% in 1979) evenals dat van de tijdschriften. In het verloop van de reclamebestedingen is duidelijk een aantal perioden te onderscheiden. Tot en met 1966 blijkt het verloop van de reclamebestedingen gecorrigeerd voor inflatie een grote overeenkomst te vertonen met dat van het bruto nationaal produkt (BNP), dat als een indicator voor de economische bedrijvigheid kan worden gezien. In de periode 1967-1974 blijft de volumeontwikkeling van de reclamebestedingen achter bij de groei van het BNP (1,4% gemiddeld per jaar tegenover 5%). In de periode 1974-1979 neemt het volume van de reclamebestedingen daarentegen veel sterker toe dan het BNP (6,2% versus 2%). Na 1979 is er een duidelijke kentering opgetreden. In de daaropvolgende twee jaar is er bij de dagbladen en tijdschriften sprake van een duidelijke daling van het volume van de reclamebestedingen bij een gelijk blijvend BNP.

Het opstellen van een prognose over de groei van de reclamebestedingen voor de komende jaren is een uiterst hachelijke zaak. Wel is duidelijk dat de ondernemers op een slechter wordende economische ontwikkeling in eerste instantie gereageerd hebben met het terugschroeven van hun reclamebudgetten. Voor de periode 1980-1985 verwacht het Centraal Planbureau een groei van het BNP met 1,5% per jaar terwijl het volume van de particuliere consumptie met gemiddeld 0,5% per jaar zal toenemen⁴¹. Per huishouding betekent dit een reële daling met 0,5% per jaar. In deze situatie zal het van de ondernemer een extra inspanning vragen om zijn marktaandeel te behouden. Gegeven de veronderstelling dat de reclame invloed kan uitoefenen op de verdeling van de vraag naar produkten, zou zich dus enig herstel van de volumegroei van de reclamebestedingen kunnen voordoen.

Tabel 6.11 Reclamebestedingen, 1964-1979 (lopende prijzen, in mln gulden, exclusief produktiekosten)

	dag- bladen	nieuws- bladen	huis- aan- huis- bladen	tijd- schrif- ten	vak- bladen	buiten- re- clame	bios- coop- re- clame	tele- visie	radio	directe re- clame a)	totaal
1964	251	25	105	92	18	39	8	3	9	238	788
1966	322	32	119	114	24	40	6	2	6	336	1001
1967	320	33	126	108	26	41	5	55	7	379	1100
1970	422	40	165	133	55	51	5	98	28	501	1498
1974	612	65	285	176	67	71	9	132	15	570	2002
1979	1141	110	542	334	136	113	18	190	27	1097	3708

Bronnen: — Nederlandse Vereniging van Erkende Reclame-Adviesbureaux (VEA), *Reclame-bestedingen in Nederland, 1979*; Amsterdam, oktober 1980.
— Marketing Data BV, *STER, Analyse inzake het extra-potentieel voor televisie-reclame in Nederland*; Amsterdam, oktober 1980, tabel 2.

a) Inclusief produktiekosten.

³⁹ Raad voor de Kunst, *Het Nederlands Filmfonds, aanzet tot een integraal beleid*; 's-Gravenhage, 1981.

⁴⁰ VEA, Nederlandse Vereniging van Erkende Reclame-Adviesbureaus, *Reclamebestedingen in Nederland 1979*; Amsterdam, 1980.

⁴¹ Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

De volume-ontwikkeling van het reclamebudget kan van invloed zijn op de allocatie over de verschillende mediatypen. Voor een goed begrip van de onderlinge concurrentieverhoudingen tussen de verschillende mediatypen is het van belang een aantal segmenten in de advertentiemarkt te onderscheiden. In tabel 6.12 zijn voor het jaar 1979 voor de belangrijkste massamedia hun advertentie-inkomsten weergegeven voor drie marktsegmenten. Het gaat hierbij om een ruwe indicatie omdat met name over de verdeling van detaillistenadvertenties en het segment gerubriceerd en overige niet zoveel bekend is. In het vervolg van deze paragraaf zal nog op de verschillende segmenten van de advertentiemarkt worden teruggekomen.

Tabel 6.12 Een verdeling van de advertentie-inkomsten over verschillende massamedia per marktsegment, 1979 (in mln gulden)

marktsegmenten	dagbladen	nieuwsbladen	huis-aan-huisbladen	publiekstijdschriften	vaktijdschriften	radio televisie	totaal
merken- en dienstenreclame	485	—	—	324	—	219	1028
detaillistenadvertenties	350	110	542	—	—	—	1002
gerubriceerd en overige	306	—	—	10	136	—	452
Totaal	1141	110	542	334	136	219	2482

Bronnen: — Adviesbureau voor uitgevers Jan Ligthart BV, *De relatie tussen huis-aan-huisbladen en dagbladen; een aantal stellingen*; Hilversum, 1981.
 — Marketing data BV, op. cit..
 — Ed. van Eunen Consultancy, *Mogelijkheden en consequenties van regionale (radio-)reclame in Nederland*; Amsterdam, augustus 1981, projectnummer 20051.
 — Adviesbureau voor uitgevers Jan Ligthart BV, *De relatie tussen huis-aan-huis-bladen en dagbladen; een poging tot prognose*; Hilversum, mei 1981.

Naast de economische ontwikkeling zijn er nog andere ontwikkelingen zichtbaar die de betekenis van advertentie-inkomsten als medefinancieringsbron voor het aanbod van massamedia producten sterk kunnen doen veranderen. Achtereenvolgens zullen drie ontwikkelingen worden behandeld:

- de uitbreiding van de STER-zendtijd;
- de komst van nieuwe media;
- structurele ontwikkelingen binnen de persmedia.

De uitbreiding van de STER-zendtijd

Tegen een mogelijke uitbreiding van de STER-televisiezendtijd is door de periodiek verschijnende pers heftig geprotesteerd; zowel de NDP⁴² als de NOTU⁴³ hebben betoogd dat een aanzienlijke derving van advertentie-inkomsten hiervan het gevolg zou zijn. Voor een juiste beoordeling van de mogelijke negatieve gevolgen van de zendtijduitbreiding van de STER moeten de volgende drie vragen beantwoord worden:

- Bestaat er een extra potentieel aan televisiereclame in Nederland?
- Leidt zendtijduitbreiding voor de STER automatisch tot inkomstendering bij andere mediatypen?
- Zo ja, welke massamedia ondervinden de grootste gevolgen hiervan?

De televisiereclame bestaat voor meer dan 90% uit merken- en dienstenreclame. In dit segment opereren naast de STER ook de dagbladen en publiekstijdschriften. Voor 1979 bedroegen de reclamebestedingen in

⁴² De Nederlandse dagbladpers, op. cit., blz. 30.

⁴³ NOTU, op. cit., bijlage 3.

dit marktsegment ongeveer 1 mld gulden. Wat is nu de potentiële markt voor uitbreiding van televisiereclame? Een mogelijke indicator is de feitelijke overvraag die zich met betrekking tot de STER voordoet. In de periode 1977 tot en met 1979 bedroeg de gemiddelde toewijzing per jaar 176 mln gulden terwijl gemiddeld 181 mln overvraagd werd (104%). Indien wij de overvraag als potentiële televisiereclame beschouwen, dan zijn er de volgende kanttekeningen bij te maken. Allereerst zou de beperkte zendtijd een reden kunnen zijn om te overvragen, om op deze wijze toch voldoende zendtijd binnen te halen of om alvast voor de zekerheid aan te vragen, ook al bestaat op het moment van aanvraag nog geen duidelijkheid over de reclamestrategie. Een extra reden om te overvragen zou kunnen samenhangen met het feit dat de behoefte aan reclamezendtijd niet gelijkmatig over het jaar is verdeeld. In de piekperioden, globaal voorjaar en najaar, ligt de overvraag circa vier maal boven de toewijzing en in de niet-piekperioden maar even boven de werkelijke toewijzing. Het doelbewust overvragen zou onder andere kunnen blijken uit het aantal weigeringen nadat de zendtijd door de STER wordt toegewezen. Van alle toewijzingen wordt vrij constant 15% afgewezen, maar de vrijkomende zendtijd laat zich gemakkelijk plaatsen bij de overige aanvragers. Wel zijn er indicaties dat een hoger weigeringspercentage optreedt in die gevallen waarin nagenoeg het hele aangevraagde volume wordt toegewezen⁴⁴. Een bijstelling naar beneden van de overvraag als indicator voor potentiële televisiereclame zal echter voor een deel gecompenseerd kunnen worden, omdat er mogelijke gebruikers zijn die door de beperkte zendtijd, de bestaande reclameformule van de STER en de lange inlevertermijnen ervan weerhouden worden televisiereclame toe te passen.

Andere berekeningen inzake potentiële televisiereclame gaan uit van substitueerbaarheid tussen de verschillende mediatypen. Op basis van de karakteristieke aspecten van de verschillende media, de aard van de produkten/diensten en de daarbij behorende reclamestrategie wordt een schatting gemaakt van de substitueerbaarheid. In de studie van Marketing data bv wordt geconcludeerd dat in 1978 het potentieel, naast het bestaande gebruik van televisie, ten koste van de periodiek verschijnende pers circa 425 mln gulden bedraagt, maar dat daarvan mogelijk realiseerbaar is 170 mln⁴⁵.

Ligthart verdeelt de merken- en dienstenreclame in twee grove categorieën namelijk de informatieve en de conditionerende reclame⁴⁶. In informatieve reclame wordt informatie gegeven over aard en samenstelling van het produkt, aanwendingsmogelijkheden, waar het te krijgen is en hoeveel het kost. Voor duurzame gebruiksgoederen, woninginrichting, diensten zoals vervoer, en financiële dienstverlening wordt meestal informatieve reclame gemaakt. In conditionerende reclame wordt geen of weinig informatie gegeven maar wordt een sfeertekening gemaakt van de gebruiker en de gebruiksomstandigheden. Dit soort reclame wordt meestal benut voor vlottende consumptiegoederen waarover de consument zich voor de aankoop nauwelijks oriënteert. Informatieve reclame past het beste bij dagbladen, vakbladen en opiniebladen omdat het leesmedia zijn met een actualiteitskarakter. Conditionerende reclame past het beste bij publieksbladen, radio en televisie. Dit blijkt ook uit de cijfers van het Bureau voor Budgetten Controle (BBC)⁴⁷. De dagbladen hadden in 1980 voor de sector banken, reizen, vervoer en woninginrichting een marktaandeel van 60 à 70% en in de sector reinigingsmiddelen, voedingsmiddelen en cosmetica een marktaandeel van 6 à 9%. Op grond

⁴⁴ Marketing Data b.v., *Analyse inzake het extrapotentieel voor televisiereclame in Nederland*; Amsterdam, 1981, blz. 60-66.

⁴⁵ *Ibid.*, blz. 72.

⁴⁶ J. Ligthart, 'Gevaar voor functieverandering van het dagblad wel aanwezig'; *Massacommunicatie*, december 1981, 9e jaargang nr. 6, blz. 236-242.

⁴⁷ Van Eunen Consultancy, *Mogelijkheden en consequenties van regionale radioreclame in Nederland*; Amsterdam, 1981, tabel 7, blz. 25.

hiervan veronderstelt Ligthart dat het extra potentieel vooral te vinden is bij de publiekstijdschriften.

Bij vergelijking met de situatie in het buitenland is een extra potentieel aan televisiereclame van circa 150-250 mln gulden realistisch te achten, hetgeen globaal neerkomt op een verdubbeling. Het gemiddelde aandeel van de televisie in de reclamebestedingen in de EEG was in 1977 18,7%. Hierin scoorde Nederland het laagst met 7,2% en Ierland het hoogst met 31,5%. Indien wij de EEG met de overige Westeuropese ontwikkelde landen uitbreiden dan resulteert een gemiddeld marktaandeel van 14,6%.

Behalve door zendtjduitbreiding is een vergroting van de inkomsten ook te verwerven via verhoging van de STER-tarieven. Uitgaande van de veronderstelling dat de reclamebudgetten niet zo flexibel zijn dat een verhoging van de STER-tarieven automatisch wordt opgevangen, zal dit eveneens ten koste gaan van de overige media. Bij de vaststelling van de STER-tarieven wordt rekening gehouden met het kijk- en luisterbereik, de vraag- en aanbodsituatie in de etherreclame en de tarieven bij de persmedia. De monopoliesituatie die geldt bij de etherreclame, vraagt van de overheid om een tariefstelling die rekening houdt met de concurrentieverhoudingen tussen STER en periodiek verschijnende pers. In de afgelopen jaren valt te constateren dat de advertentietarieven bij de dagbladen en publiekstijdschriften sneller zijn gestegen dan bij de STER. Een vergroting van de STER-zendtijd in combinatie met naar verhouding lage tarieven zal de concurrentieverhouding met de dagbladen en tijdschriften nog meer uit balans kunnen brengen.

Voor een beantwoording van de vraag in hoeverre zendtjduitbreiding voor de STER leidt tot inkomstenderving bij de overige media, kiezen wij als ingang de introductie van de televisie- en radioreclame in 1967-1968. In vrij korte tijd nam het aandeel van de etherreclame toe tot 8% van de totale reclamebestedingen in 1974. Omdat, zoals gezegd, de etherreclame voornamelijk opereert in het marktsegment merken- en dienstenreclame nemen wij de ontwikkelingen in dit marktsegment tot uitgangspunt. In tabel 6.13 zijn gegevens hierover weergegeven.

Tabel 6.13 Gemiddelde procentuele toename per jaar van reclamebestedingen merkartikelen en -diensten gecorrigeerd voor inflatie a) en de marktaandelen

Mediatypen	1967-1974	1974-1980	marktaandelen		
			1967	1974	1980
dagbladen	— 4,8	6,1	52	42	45
tijdschriften	0,3	5,7	32	32	33
etherreclame	8,0	1,4	16	26	22
Totaal	0,6	4,8	100	100	100

Bron: WRR.

a) Inflatie was gemiddeld 7,5% per jaar voor de periode 1967-1974 en 6,8% voor de periode 1974-1980.

In de periode 1967-1974 stijgt het marktaandeel van de etherreclame aanvankelijk sterk, maar vanaf 1971 stabiliseert het zich rond 27%. Het aandeel van de dagbladen daalde met 10 procentpunt tot 42%, terwijl het aandeel van de tijdschriften gelijk bleef. Wel vonden er binnen de tijdschriften belangrijke verschuivingen plaats. Familiebladen en damesbladen zagen hun marktaandeel dalen met gezamenlijk bijna 6 procentpunt, maar de omroepbladen en de overige tijdschriften compenseerden deze teruggang. In de periode 1974-1980 vindt een herstel plaats bij de dagbladen, terwijl ook de tijdschriften vooruitgaan. De groei van de etherreclame blijft duidelijk achter en het marktaandeel daalt tot 22%. Dit kan onder andere verklaard worden uit de beperkte beschikbaarheid van STER-zendtijd. Zo steeg de verhouding tussen vraag en aanbod voor reclamezendtijd bij de televisie van 1,4 tot 2,1 in 1980. Zelfs al zou men

ervan uitgaan dat de reële overvraag eigenlijk de helft is van wat door de STER wordt geregistreerd, dan nog had het marktaandeel van de STER bij meer reclamezendtijd kunnen toenemen tot 29%.

Uit het voorafgaande dringt de conclusie zich op dat de komst van de etherreclame ten koste is gegaan van de dagbladen en tijdschriften. Dit zou anders kunnen liggen, indien kan worden aangetoond dat al voor 1967 de dagbladen en tijdschriften voor de merken- en dienstenreclame minder interessant waren geworden. Van der Chys concludeert dat zowel uit de groei van de merken- en dienstenreclame bij de dagbladen voor 1967, als uit de trendbreuk die zich in 1967 heeft voorgedaan, valt af te leiden dat van een autonome vermindering van reclamebestedingen bij de dagbladen geen sprake is geweest⁴⁸. Blijft over de vraag in hoeverre de komst van de STER-reclame extra reclamebestedingen kan hebben uitgelokt. Zowel op basis van eigen empirisch onderzoek in Nederland als op basis van ervaringen in het buitenland concludeert Van der Chys dat de introductie van etherreclame in Nederland niet heeft geleid tot een significante autonome uitbreiding van de totale reclamebestedingen in de media⁴⁹. Kernpunt is dat vrijwel alle auteurs ervan uitgaan dat reclamebudgetten relatief rigide zijn en vooral bepaald worden door de verwachte verkopen of door de verkopen in het afgelopen jaar. De omzet aan etherreclame is derhalve ten koste van de overige media gegaan. Indien nu de STER-zendtijd zal worden uitgebreid binnen de grenzen van de reële overvraag, dan mag worden aangenomen dat dit zal resulteren in navenant hogere STER-inkomsten en bij rigide advertentiebudgetten tot een even grote onttrekking van inkomsten aan de overige media.

Resteert ten slotte nog de vraag welke mediatypen vooral de gevolgen van een uitbreiding van de STER-televisiereclame zullen ondervinden en in welke mate. Gegeven het feit dat de STER voornamelijk opereert in het marktsegment merken- en dienstenreclame mag worden geconcludeerd dat de grootste gevolgen bij de dagbladen en tijdschriften moeten worden gezocht. De NDP heeft in 1980 onderzocht wat de gevolgen kunnen zijn van een uitbreiding van televisiereclame⁵⁰. Op basis van metingen van het Bureau Budgettencontrole over de jaren 1977, 1978 en 1979 is bij adverteerders die gebruik maken van het medium televisie, nagegaan hoe het deel van het budget dat niet naar de televisie gaat, wordt verdeeld over dagbladen en tijdschriften. Uit de verkregen gegevens wordt opgemaakt dat van het restbudget gemiddeld ongeveer 55% naar de dagbladen is gegaan en 45% naar de tijdschriften. Hieraan verbindt men de conclusie dat bij een uitbreiding van de STER, de reclamegelden voor \pm 55% aan de dagbladen zullen worden onttrokken. Ten onrechte wordt er hierbij evenwel van uitgegaan dat het alleen de tijdschriften en de dagbladen zullen zijn die met een verschuiving in de reclamebestedingen worden geconfronteerd. Daarnaast is het de vraag of de geconstateerde verdeling van het restbudget bepalend is voor de gevolgen bij uitbreiding van de STER-zendtijd. In het voorafgaande is immers betoogd dat de substitueerbaarheid tussen etherreclame en tijdschriftenreclame groter is dan tussen etherreclame en dagbladreclame. De NOTU verwacht dat 65% van de extra STER-budgetten verkregen zal worden uit de tijdschriftenbranche⁵¹. Alle gemaakte berekeningen berusten echter op een reeks van vooronderstellingen waarbij de exactheid van het uiteindelijk berekende percentage meer schijn dan werkelijkheid is. Niettemin kan worden gesteld dat zowel de dagbladen als de publiekstijdschriften met een belangrijke inkomstenderving zullen worden geconfronteerd bij uitbreiding van de STER-zendtijd. De mate

⁴⁸ P. van der Chijs, *De invloed van de etherreclame op de Nederlandse dagbladpers*; Rotterdam, Erasmus Universiteit/Centrum voor bedrijfs-economisch onderzoek, 1976, blz. 16.

⁴⁹ *Ibid.*, blz. 109.

⁵⁰ De Nederlandse dagbladpers, *Concurrentie-analyse mediumtypen in de markt van merkenreclame*; Amsterdam, 1980.

C.J. Smeekes, op. cit., blz. 30 en 31.

⁵¹ NOTU, op. cit., bijlage 3.

waarin dat zal gebeuren, wordt echter mede bepaald door de ontwikkeling in het marktsegment merken- en dienstenreclame en de marketingkracht die dagbladen en tijdschriften bij een toegenomen concurrentie weten te ontwikkelen. De tijdschriften staan in zoverre sterker financieel onder druk dat hun reclame-inkomsten voor meer dan 90% uit de merken- en dienstenreclame worden verkregen, terwijl dit bij de dagbladen 45% is.

De komst van nieuwe media

In hoeverre zal commerciële satelliet-televisie als internationaal medium gebruikt worden door Nederlandse adverteerders? Een eerste indicatie vormt het bestaande reclamebudget aan merken- en dienstenreclame. Het aandeel hierin van voor satelliet geschikte reclameboodschappen wordt geschat op circa 40 mln gulden⁵². Voorbeelden zijn reclameboodschappen over automerken, audiovisuele apparatuur, dranken en wasmiddelen. Dit is een beperkt aandeel, zeker als wij ervan uit kunnen gaan dat circa 50% van de STER-omzet bepaald wordt door internationale adverteerders. Het overwegend nationaal produceren van reclameboodschappen door internationale adverteerders gebeurt op basis van de volgende overwegingen:

- Bestaande sociaal-culturele verschillen tussen landen stellen hun eigen eisen aan de reclameboodschap.
- Bij de aanprijzing van het produkt wordt veel gebruik gemaakt van een expert, een doorsnee gebruiker of een bekende persoonlijkheid; dit is zeer landgebonden.
- Verschillen in marktaandeel per land vragen om een eigen benadering.
- Veel produkten met internationale distributie dragen niet overal dezelfde merknaam terwijl ook de verpakking kan afwijken.
- Taalbarrière.
- Introducties van nieuwe produkten met daarop aansluitend de distributie kunnen het best per land worden georganiseerd.

Een adverteerder die gebruik wenst te maken van commerciële satelliet-televisie, zal zich laten leiden door de kijkdichtheid. Vanwege de hoge aanloop- en investeringskosten vraagt commerciële exploitatie van satelliet-televisie om een miljoenenpubliek. Het potentiële bereik zal in de komende jaren vooral moeten komen van de aanwezige kabelsystemen. Wat dit betreft vormen België en Nederland met hun hoge bekabelingsgraad een aantrekkelijk gebied. Ontvangst door middel van een individuele schotelantenne zal na 1984 mogelijk zijn. Ruwe schattingen gaan er vanuit dat in Westeuropa in 1985 tussen de 5 à 10 mln televisiehuishoudingen middels het kabelsysteem commerciële satelliet-televisie zouden kunnen ontvangen, tegenover 110 mln televisiehuishoudingen die door de nationale televisie-omroepen worden bereikt⁵³. Voor de te realiseren kijkdichtheidscijfers is het van belang dat men in staat zal zijn de taalbarrière te overbruggen. Verder zijn de programmatypes van belang, omdat het uitwijken naar andere dan nationale zenders vooral plaatsvindt ten gunste van amusement, sport en speelfilms. Ook door het uitzenden buiten de uren dat de nationale zenders in de lucht zijn en het bieden van duidelijk herkenbare nationale programma's, kan men de kijkdichtheid vergroten. Alles bijeen is het onwaarschijnlijk dat het gebruik van de satelliet door internationale adverteerders de eerst komende tien jaar grote vormen zal aannemen. Gegeven het bereik van de nationale omroepen alsook het kijkgedrag zullen vooralsnog de nationale televisiestations het hoofdmedium blijven.

Ook nieuwe ontwikkelingen op het gebied van regionale en lokale omroep kunnen gevolgen hebben voor de reclamestromen. In de nota

⁵² J. Ligthart, *Satelliet-televisie en mediabeleid*; Hilversum, 1983, blz. 40.

⁵³ *Ibid.*, blz. 23.

E. de Boer, 'Satellite Television in aanvangsjaren sterk afhankelijk van kabelkijkers in Nederland'; *Het Financieel Dagblad*, 1 maart 1982.

Regionale Radio-omroep wordt regionale etherreclame niet wenselijk geacht vanwege de te verwachten nadelige invloed op de advertentiepositie van de regionale pers en de vraag naar zendtijd voor de landelijke STER⁵⁴. In het rapport Mogelijkheden en consequenties van regionale radioreclame in Nederland wordt de maximaal mogelijke opbrengst van reclame-uitzendingen geschat op 15 mln gulden op jaarbasis bij een zendtijd van twee uur per dag, waarin 360 reclameseconden⁵⁵. Regionale etherreclame zou als nieuw medium vooral concurreren in het marktsegment detaillistenreclame waarin de belangrijkste media zijn de (regionale) dagbladen, nieuwsbladen en huis-aan-huis-bladen, maar ook de directe reclame kan concurrentie ondervinden. Nationale adverteerders zouden regionale etherreclame kunnen gaan gebruiken om hun nationale reclamecampagne regionaal aan te scherpen. Buitenlandse ervaringen doen vermoeden dat ongeveer 40% van het potentieel aan reclame-opbrengsten afkomstig is van nationale adverteerders en 60% uit de regio zelf. Het is niet waarschijnlijk dat de door nationale adverteerders aan regionale radioreclame te besteden budgetten ten koste zouden gaan van de huidige STER-omzetten. Daarvoor liggen vraag en aanbod bij de landelijke radio-STER-reclame nog te ver uiteen. Het zou met name ten koste gaan van de dagbladen en publiekstijdschriften. Voor beide media betekent dit ongeveer 1% potentieel omzetverlies.

Minister Van der Louw heeft op 21 mei 1982 een conceptnota inzake lokale en regionale omroep in discussie gebracht onder de titel 'Kiezen en Kabelen'⁵⁶. Hierin wordt een opening geboden voor de lokale kabelomroep om een deel van de exploitatie te bekostigen via etherreclame. Het ziet er naar uit dat de gevolgen voor de persmedia veel groter zullen zijn dan bij de vermelde opzet van de regionale etheromroep. Twee rekenvoorbeelden in de conceptnota laten zien dat in een verzorgingsgebied van 100.000 inwoners, onder een aantal veronderstellingen een bruto-opbrengst van ruim 500.000 gulden per jaar bij lokale kabeltelevisie-omroep te verwachten is en bij de lokale radio-omroep ruim 80.000 gulden. Evenals bij de landelijke omroep wordt ook hier de pers vanuit een monopoliesituatie concurrentie aangedaan op de advertentiemarkt.

Potentiële concurrenten van de regionale en lokale gedrukte media kunnen ook zijn de vele illegale radiostations die Nederland rijk is. Het Bureau Intomart komt onder andere op basis van een luisteronderzoek in de maand oktober 1981 tot de conclusie dat er naar schatting 3000 à 4000 illegale radiostations actief zijn⁵⁷. Reclame-uitzendingen werden slechts bij 8% van de stations geregistreerd. Op basis van gehouden interviews zijn enkele indicaties verkregen over de reclametarieven. Voor een maandtarief van 250-500 gulden verkrijgt een adverteerder een reclamespot die elk uur wordt uitgezonden. Per uur wordt 7 à 10 minuten aan reclame-uitzendingen besteed. De reclameboodschap duurt vaak niet langer dan 45 seconden. Er zit tussen de circa 250 commerciële stations een veel kleiner aantal grote piraten. Een schatting van hun jaaromzet ligt in de buurt van de 60.000 gulden (10 regelmatige adverteerders voor een maandtarief van 500 gulden).

Verschuivingen in de reclamebestedingen kunnen ook optreden door introductie en acceptatie van viewdatasystemen. Met name het marktsegment gerubriceerd (toerisme, personeel, onroerend goed) leent zich voor toepassing in dit systeem. Voor dagbladen kan dit in de toekomst leiden tot een daling van het advertentievolumen, maar anderzijds betekent de grondige kennis die dagbladen bezitten in dit marktsegment, een goede uitgangspositie voor commerciële exploitatie in dit systeem.

⁵⁴ Regionale Radio-omroep, op. cit., nrs. 1-3

⁵⁵ Van Eunen Consultancy, op. cit., blz. 53.

⁵⁶ Ministerie van CRM, *Kiezen en kabelen, concept-nota inzake lokale en regionale omroep*; Rijswijk, 1982, niet-officiële getypte versie.

⁵⁷ Intomart b.v., *Etherpiraten in Nederland*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M6, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

Structurele ontwikkelingen binnen de persmedia

De huis-aan-huis-bladen hebben een sterke positie opgebouwd in het marktsegment detaillistenadvertenties. Hoewel er vooral op basis van de lage tarieven nieuwe adverteerders zijn aangetrokken, is er ook een verschuiving opgetreden van de dagbladen naar de huis-aan-huis-bladen. Het marktaandeelverlies werd echter door de dagbladen niet zo sterk gevoeld omdat dit marktsegment in de tweede helft van de jaren zeventig een sterke groei doormaakte. De totale omvang van de detaillistenadvertenties wordt geschat op circa 1 mld gulden in 1979. Het aandeel hierin van de huis-aan-huis-bladen is 54%, van de nieuwsbladen 11% en van de dagbladen (vooral regionale dagbladen) 35%. De volgende factoren kunnen het groeiende marktaandeel van de huis-aan-huis-bladen verklaren⁵⁸:

- de omvang en samenstelling van de verspreidingsgebieden van huis-aan-huis-bladen sluiten beter aan bij de dekkingsbehoeften van met name de kleine detaillisten;
- de advertentietarieven van de huis-aan-huis-bladen zijn lager;
- de dekking van de huis-aan-huis-bladen is hoger.

Ook voor de toekomst mag worden verwacht dat deze factoren een rol zullen spelen en dat bij de dagbladen het aandeel in de detaillistenadvertenties verder zal dalen. Behalve op het marktsegment detaillistenadvertenties kunnen de dagbladen ook op het segment merken- en dienstenreclame de concurrentie van de huis-aan-huis-bladen gaan ondervinden. Factoren als lage tarieven, combinatietarieven en de vergroting van de aantrekkelijkheid van het huis-aan-huis-blad door een verbeterde redactionele formule spelen hierbij een rol.

6.5 De consumptieve uitgaven aan massamedia producten

6.5.1 Inleiding

Onder consumptieve uitgaven aan massamedia worden hier verstaan uitgaven ten behoeve van:

- boeken
- kranten
- tijdschriften
- radiotoestellen
- televisietoestellen
- bandrecorders
- videorecorders
- grammofoons
- geluidsdragers
- kijk- en luistergeld.

Tabel 6.14 Ontwikkeling van de mediaconsumptie, naar enkele onderscheiden deelgroepen, 1970/1980 (in % per jaar)

	Reële groei	Prijsstijging	Nominale groei
Gedrukte media	3,0	8,9	12,2
Audiovisuele apparatuur	5,6	1,2	6,9
Geluidsdragers	10,8	1,7	12,7
Kijk- en luistergeld	3,1	5,9	9,2
Totaal mediaconsumptie	4,5	5,1	9,8
Totaal binnenlandse consumptie	3,5	7,6	11,3

Bronnen: CBS, *Nationale rekeningen*, 1979.
Datamateriaal van Philips Nederland, Eindhoven.
Diverse CBS-maandstatistieken van de prijzen.

⁵⁸ J. Ligthart, *De relatie tussen huis-aan-huis-bladen en dagbladen; Een aantal stellingen*; op. cit., hoofdstuk IX.

Aldus gedefinieerd bedroegen de consumptieve bestedingen aan massamedia in 1970 2,9 mld en in 1980 7,9 mld gulden (excl. kabelabonnement). De mediaconsumptie (gemeten in lopende prijzen) is in de jaren zeventig dus ongeveer 2,7 maal zo groot geworden. Dit lijkt een spectaculaire ontwikkeling maar als aandeel in de totale binnenlandse consumptie zijn de uitgaven aan massamedia nagenoeg constant gebleven. Een inzicht in de ontwikkeling van een aantal bestedingscategorieën binnen de massamedia kan ontleend worden aan tabel 6.14.

Uit deze tabel blijkt dat de reële consumptieve bestedingen aan audiovisuele apparatuur en geluidsdragers snel zijn toegenomen in de jaren zeventig, sneller dan de totale binnenlandse consumptie. Opvallend is ook de geringe prijsstijging van de audiovisuele apparatuur en de geluidsdragers. De reële consumptieve bestedingen aan gedrukte media en kijk- en luistergeld zijn minder snel toegenomen dan de totale binnenlandse consumptie. De consumptieprijs van gedrukte media is sneller toegenomen dan de gemiddelde consumptieprijs.

Voor een analyse van de factoren die de ontwikkeling van de mediaconsumptie hebben beïnvloed, is het gewenst een onderscheid te maken tussen uitgaven ten behoeve van gedrukte media en die ten behoeve van audiovisuele media. De aard van de consumptie van gedrukte media (boeken, kranten en tijdschriften) is duidelijk anders dan die van bijvoorbeeld audiovisuele apparatuur. De aanschaf van een krant of tijdschrift op een bepaald tijdstip zal vrijwel overeenstemmen met de feitelijke consumptie ervan: het lezen. Voor audiovisuele apparatuur echter geldt bij de analyse de problematiek van de duurzame consumptiegoederen: de invloed van de aanschaf strekt zich uit over verscheidene perioden. De analyse naar de beïnvloedende factoren zal daarom voor gedrukte media een duidelijk ander karakter hebben dan voor de audiovisuele apparatuur. Deze tweedeling lijkt ook toelaatbaar omdat een wederzijdse kwantitatieve beïnvloeding van de twee categorieën in het verleden niet aanwezig lijkt te zijn geweest. Zo heeft bijvoorbeeld de introductie van de televisie wel het luisteren naar de radio beïnvloed maar niet of nauwelijks het lezen van boeken, kranten of tijdschriften⁵⁹.

6.5.2 *Een analyse van de consumptie van gedrukte media*

Onder gedrukte media worden hier verstaan boeken, kranten en tijdschriften. In tabel 6.14 is reeds enige informatie gegeven over de ontwikkeling van de bestedingen aan gedrukte media in de jaren zeventig. Ter verklaring van deze ontwikkeling kan een veelheid van factoren genoemd worden: inkomens- en prijsontwikkelingen, veranderingen in leefgewoonten, technologische ontwikkelingen, smaakveranderingen enzovoort. Bij de kwantitatieve analyse zijn de verschillende factoren gegroepeerd tot een drietal en worden in eerste instantie als mogelijke determinanten onderscheiden: de totale bestedingsontwikkeling, de relatieve prijsontwikkeling (prijsontwikkeling van een bestedingscategorie minus de gemiddelde consumptieprijsontwikkeling) en een trendfactor⁶⁰.

Boeken

De ontwikkeling van de boekenverkoop vertoont in de jaren zestig naast sterke fluctuaties een trendmatige stijging tot een piek van bijna 45 mln in 1970. In de eerste helft van de jaren zeventig loopt de boekenverkoop sterk terug tot een niveau van ongeveer 33 mln in 1975. In de tweede helft van de jaren zeventig lijkt zich een zekere stabilisatie af te tekenen. De terugval van de boekenverkoop wordt veelal toegeschreven aan het sterk toegenomen bibliotheekgebruik. Zowel het aantal bij de

⁵⁹ L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau, *Mediagebruik bij verruiming van het aanbod*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M4, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

⁶⁰ J.C. van Ours, *Mediaconsumptie; een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst*; werkdocument van de WRR, 1982.

openbare bibliotheken ingeschreven lezers als het aantal uitleningen is in de periode 1965-1980 namelijk vervijfvoudigd. De beste statistische resultaten ten aanzien van de beschrijving van de ontwikkeling van de boekenverkoop werden voor de periode 1963-1977 verkregen met behulp van de factoren uitleen en bestedingsontwikkeling. Hoewel met name de significantie van de bestedingsvariabele aan de magere kant is, maakt een vergelijking met de resultaten van het CBS-budgetonderzoek 1978 en een vergelijking tussen simulatie en feitelijke ontwikkeling het geheel in redelijke mate aanvaardbaar. Berekend kan worden dat in 1978 de bestedingselasticiteit +0,8 en de uitleenelasticiteit -0,7 bedroeg. Het CBS-budgetonderzoek van 1978 levert een bestedingselasticiteit op van 1,0.

Dagbladen

De totale dagbladoplage die tot in het begin van de jaren vijftig vrij constant bleef, is sindsdien vrijwel voortdurend toegenomen van 2,8 mln in 1955 tot 4,7 mln in 1980. Hiermee heeft de toename van de dagbladoplage ongeveer gelijke tred gehouden met de groei van het aantal huishoudingen. De beste schattingsresultaten ter verklaring van de ontwikkeling van de dagbladoplage voor de periode 1967-1980 werden verkregen met de factoren bestedingsontwikkeling en relatieve prijsontwikkeling alsmede een trend. Volgens deze schatting bedraagt de bestedingselasticiteit 0,5, de prijselasticiteit -0,2, terwijl de betaalde oplage per gezin trendmatig blijkt af te nemen met 1,1% per jaar. De bestedingselasticiteit van dagbladen en weekbladen, geschat met behulp van het CBS-budgetonderzoek 1978, heeft een waarde van 0,6.

Tijdschriften

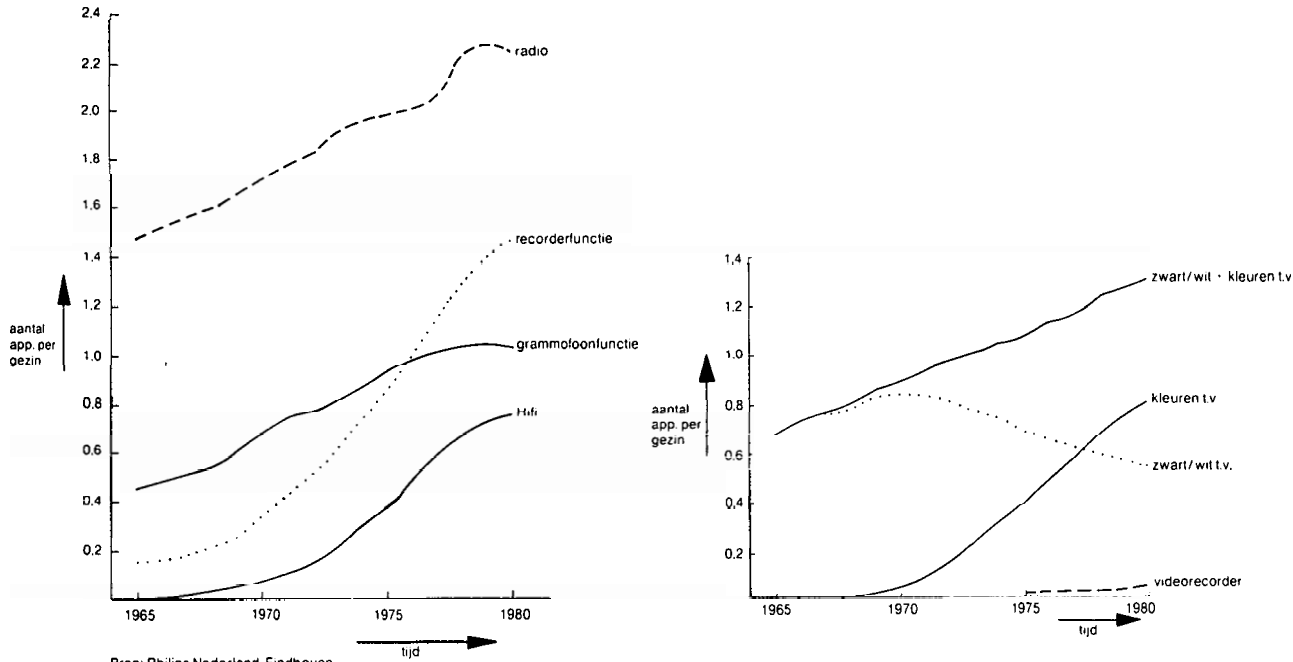
De oplage op de tijdschriftenmarkt (excl. omroepbladen en vak-tijdschriften) is in de periode 1970-1980 toegenomen van ruim 5 mln tot 7,8 mln. De oplage-ontwikkeling naar type tijdschrift verschilt nogal sterk. De meest spectaculaire groei was voor de gossipbladen, die eerst in 1973 geïntroduceerd werden en in 1978 een gezamenlijke oplage bereikten van 1,4 mln. Maar ook de tijdschriftenoplage exclusief de gossipbladen, vertoont in de jaren zeventig nog altijd een groei. Wanneer wij de oplage-ontwikkeling corrigeren voor de bevolkingsgroei verandert het beeld nauwelijks, wel begint zich na 1976 een zekere verzadiging af te tekenen. De beste schattingsresultaten ter verklaring van de ontwikkeling van de tijdschriftenoplage werden verkregen met de factoren bestedingsontwikkeling en relatieve prijsontwikkeling. In 1978 had de bestedingselasticiteit een waarde van 0,78 en de prijselasticiteit een waarde van -0,14. De uit het CBS-budgetonderzoek 1978 geschatte bestedingselasticiteit voor kranten, weekbladen en tijdschriften bedroeg 0,70.

6.5.3 Een analyse van de consumptie van audiovisuele apparatuur

Al eerder is aangegeven dat voor de analyse van de consumptie van audiovisuele apparatuur en toebehoren het aspect van de duurzame consumptiegoederen geldt: de invloed van de aanschaf strekt zich uit over verscheidene perioden. Na de aanschaf van bijvoorbeeld een televisie in jaar t wordt deze gedurende gemiddeld negen jaar gebruikt, zodat pas in jaar $(t + 9)$ opnieuw een televisie wordt aangeschaft. De feitelijke 'consumptie' van de televisie is dan verdeeld over een periode van negen jaar.

Een inzicht in de oorzaken van de ontwikkeling van de consumptieve bestedingen aan audiovisuele apparatuur kan verkregen worden door de ontwikkeling van de penetratie van het gebruik van de audiovisuele apparatuur in de gezinnen te bestuderen, zoals weergegeven in figuur 6.1.

Figuur 6.1. De ontwikkeling van het bezit van audiovisuele apparatuur, 1965-1980 (aantal apparaten per gezin)

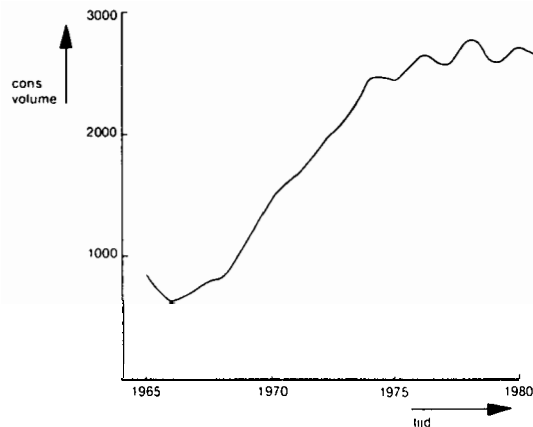


Bron: Philips Nederland, Eindhoven

Voor de hifi-apparaten en de apparaten met een recorderfunctie is er sprake van een toenemend bezit; voor de apparaten met een grammofonfunctie lijkt er sprake van een zekere verzadiging. De ontwikkeling van het radiobezit vertoont meer fluctuaties hetgeen waarschijnlijk wordt veroorzaakt door de vergaande diversificatie binnen de groep radio's: tafelradio's, portable radio's, klokradio's, autoradio's enzovoort. In 1980 is er sprake van een lichte teruggang van het radiobezit.

De penetratie van de kleurentelevisie is snel verlopen; in 1970 bedroeg het aantal kleurentelevisies per 100 gezinnen 6, in 1980 was dat 80. Mede als gevolg van de toegenomen aankoop van kleurentelevisies nam het bezit van de zwart/wit-televisie in de jaren zeventig langzaam af. Het totale televisiebezit per gezin verdubbelde ongeveer in de periode 1965-1980. De penetratie van de videorecorder in de tweede helft van de jaren zeventig is relatief langzaam verlopen: vijf jaar na de introductie beschikte nog slechts 3% van de Nederlandse gezinnen over een videorecorder. Ter vergelijking: vijf jaar na de introductie van de kleurentelevisie bezat 16% van de Nederlandse gezinnen er één.

Figuur 6.2. De ontwikkeling van de consumptieve bestedingen aan audiovisuele apparatuur, 1965-1981 (mln. gld., prijzen 1975)



Bron: Datamateriaal van Philips Nederland, Eindhoven
CBS Maandstatistiek van de prijzen, verschillende jaren

De ontwikkeling van het consumptieve bestedingsvolume aan audiovisuele apparatuur is weergegeven in figuur 6.2. Hieruit blijkt dat dit in de periode 1966-1974 snel is toegenomen waarna een zekere stabilisatie is opgetreden; na 1974 neemt het niet of nauwelijks toe, terwijl het totale consumptievolume wel bleef toenemen. In deze ontwikkeling is globaal de penetratie-ontwikkeling te herkennen waarvan in figuur 6.1 een aantal voorbeelden is geschetst. De sterke penetratie van met name de audio-apparatuur na 1965 heeft het consumptievolume blijkbaar sterk doen toenemen, met het verzadigd raken van de consumentenmarkt stabiliseerde deze ontwikkeling zich.

6.5.4 Een verkenning van de toekomstige mediaconsumptie

Bij de analyse van de historische ontwikkelingen is gebleken dat niet voor elke vorm van mediaconsumptie voldoende empirisch materiaal en gedegen analyses aanwezig zijn waarop een toekomstverkenning gebaseerd kan worden. In afnemende mate geldt dit voor gedrukte media, bestaande audiovisuele media en nieuwe audiovisuele media. Waar het voor gedrukte media nog mogelijk was bijvoorbeeld bestedings- en prijseffecten te schatten, kwam voor de bestaande audiovisuele apparatuur de analyse niet verder dan een kwalitatieve duiding van de determinanten van de consumptie. Voor nieuwe media ontbreekt uiteraard een analyse van historische ontwikkelingen zodat daar de toekomstverkenning niet meer dan een speculatief karakter kan hebben.

Daar waar kwantitatieve economische randvoorwaarden bij de toekomstverkenning een rol spelen is uitgegaan van de toekomstverwachtingen zoals die door het CPB zijn opgesteld⁶¹. Het totale consumptievolume neemt hierin toe in de periode 1980/85 met 0,5% per jaar. Uitgaande van een groei van het aantal gezinnen met 1,6% per jaar betekent dit een daling van het consumptievolume per gezin met 1,1% per jaar. De consumptieve prijsontwikkelingen van de verschillende mediagoederen en -diensten zijn niet geanalyseerd; er wordt van uitgegaan dat deze prijsontwikkelingen grotendeels parallel zullen lopen aan die van de gemiddelde consumptieprijs: 6,5% per jaar in de periode 1980/85. Alleen voor audiovisuele apparatuur en toebehoren wordt verondersteld dat de gemiddelde consumptieve prijsstijging 1,5% per jaar zal bedragen.

Gedrukte media

Met behulp van de bij de analyse van de historische ontwikkeling van de consumptie van gedrukte media afgeleide schattingsvergelijkingen en de zojuist geponeerde vooronderstelling kan berekend worden dat de consumptie van kranten en boeken zal afnemen en die van tijdschriften zal toenemen, hetgeen weergegeven is in tabel 6.15.

Tabel 6.15 Een raming van de ontwikkeling van de consumptie van gedrukte media, 1980/85

	1980 (mln stuks)	Mutatie (% per jaar)	1985 (mln stuks)
Boekenverkoop	33,0	- 2,1	29,7
Dagbladenoplage	4,6	- 0,1	4,6
Tijdschriftenoplage	7,9	0,5	8,1

Bron: J.C. van Ours, *Mediaconsumptie. een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst*; WRR, 's-Gravenhage, 1982.

De consequenties van deze ontwikkelingen op gezinsniveau kunnen bepaald worden door uit te gaan van budgetonderzoekgegevens. Zo is

⁶¹ Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

uit het CBS-budgetonderzoek van 1978 gebleken dat een modaal gezin (met een totaal consumptief budget van 25.264 gulden) aan consumptie van gedrukte media 344 gulden uitgaf (zie tabel 6.16).

Op basis van bovenstaande berekeningen volgt dat een dergelijk gezin in 1985 473 gulden aan gedrukte media zal uitgeven. In reële termen betekent dit een daling van de consumptie van gedrukte media met 1,8% per jaar. Rekening houdende met een groei van het aantal gezinnen per jaar van 1,6% betekent dit dat op macro-niveau het consumptieve volume van gedrukte media zal afnemen met 0,2% per jaar.

Tabel 6.16 Bestaande en toekomstige consumptie van gedrukte media door een modaal gezin, 1978 en 1985 (In gulden)

	1978	1985
Kranten en tijdschriften	279	395
Boeken	65	78
Totaal	344	473

Bron: J.C. van Ours, op. cit..

Audiovisuele media

Bij de audio-apparatuur is geconstateerd dat voor de apparaten met grammfoonfunctie en de radio's er sprake is van een stabilisering in het aantal apparaten per gezin, voor de hifi-apparatuur en de apparaten met een recorderfunctie stijgt dit aantal nog wel, maar in een afnemend tempo. Gegeven de verwachting dat de technologische ontwikkelingen niet tot nieuwe gebruiksfuncties voor deze apparatuur zullen leiden, is een herleving van de initiële verkopen niet te verwachten. Het verkoopniveau zal vooral bepaald worden door vervangingsaankopen en de groei van het aantal gezinnen. Het is echter de vraag of het bestaande verkoopniveau globaal constant zal blijven. Uit onderzoek bij consumenten blijkt dat onder andere bij audiovisuele apparatuur een technisch defect of slijtage slechts bij twee derde van de vervangingen de reden van aankoop is geweest⁶². In een situatie van stagnerende inkomens is een levensduurverlenging dus mogelijk. Bij goederen zoals audio-apparatuur die een hoge penetratiegraad bezitten, kan een uitstel van aankopen om andere dan technische redenen, een belangrijk blijvend effect hebben op het totale verkoopniveau.

Ten aanzien van de aanschaf van televisietoestellen speelt een aantal factoren een grote rol. In de eerste plaats zal er in de toekomst sprake zijn van een toename van het aanbod van televisieprogramma's. Over het algemeen wordt aangenomen dat een uitbreiding van het aantal kanalen dat kan worden ontvangen, niet van invloed is op de kijkduur, maar wel op de inhoudelijke samenstelling van het kijkmenu⁶³; een uitbreiding van de zendtijd daarentegen zal waarschijnlijk wel tot een toename van het televisiekijken leiden⁶⁴.

De tweede belangrijke factor hangt voor een deel samen met de verwachte toename van het televisie-aanbod. In het verleden is ten aanzien van het radiogebruik geconstateerd dat dit steeds individueler is geworden; eenzelfde ontwikkeling wordt ten aanzien van het televisiegebruik verwacht, niet alleen door de toename van het televisie-aanbod, maar ook door de introductie van nieuwe audiovisuele apparatuur. Deze nieuwe apparatuur is namelijk alleen te gebruiken als verlengstuk van het televisietoestel (viewdata, teletekst, videorecorder).

Genoemde twee factoren zullen een positieve invloed op de aanschaf van televisies uitoefenen en een opnieuw toenemende initiële verkoop

⁶² Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1982*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 222.

⁶³ L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/SCP, op.cit.

⁶⁴ Ibid., blz. 75.

zou dan ook in het licht hiervan niet denkbeeldig zijn. Echter ook hier geldt dat een stagnerende inkomensontwikkeling uitstel van vervanging in kan houden, wat negatief uitwerkt op het verkoopniveau. De verkoop van bestaande audiovisuele apparaten zal ook de concurrentie kunnen ondervinden van nieuwe media. Uiteraard is het moeilijk aan te geven hoe per saldo al de genoemde factoren zullen inwerken op de verkopen van bestaande audiovisuele apparatuur. Als een 'voorzichtige' variant wordt er daarom vanuit gegaan dat de consumptie van bestaande audiovisuele apparatuur reëel constant zal blijven.

Indien wederom als uitgangspunt wordt genomen een gezin dat in 1978 in totaal 25.264 gulden aan consumptie uitgaf, waarvan 302 gulden ten behoeve van audiovisuele apparatuur, en wordt aangenomen dat de prijzen van bestaande audiovisuele apparatuur toenemen met 1,5% per jaar (gemiddeld over de jaren zeventig), dan wordt de consumptie van bestaande audiovisuele apparatuur in 1985 335 gulden (zie tabel 6.17).

Tabel 6.17 Consumptie van bestaande audiovisuele media door een modaal gezin, 1978 en 1985 (in guldens)

	1978	1985
Audiovisuele apparatuur	302	335
Huur/reparatie apparatuur	21	33
Geluidsdragers	56	87
Luister- en kijkgeld	114	170
Omroepblad	35	54
Kabelabonnement	65	215
Totaal bestaande audiovisuele media	593	894

Bron: J.C. van Ours, op. cit..

De uitgaven ten behoeve van een kabel-abonnement zijn als zodanig niet geregistreerd in het CBS-budgetonderzoek 1978. Uitgaande van een stijging van de penetratie van de kabelaansluitingen van 50% in 1978 naar 85% in 1985 en een gemiddelde abonnementsprijsstijging van 10% per jaar, kan berekend worden dat een modaal gezin aan kabelabonnement in 1978 65 gulden uitgaf en in 1985 215 gulden zal uitgeven.

Ten aanzien van de toekomstige uitgaven aan luister- en kijkgeld is uitgegaan van bestaande ramingen die een tarief van 180 gulden in 1985 aangeven, hetgeen bij een penetratie van 95% neerkomt op ongeveer 170 gulden per gezin. Voor de overige uitgaven aan audiovisuele media — huur en reparatie apparatuur, geluidsdragers, omroepblad — is verondersteld dat deze reëel gelijk blijven en dat de prijsstijging ervan gelijk zal zijn aan de verwachte gemiddelde consumptieprijsstijging van 6,5% per jaar. De totale consumptie van bestaande audiovisuele media in 1985 zal dan voor het modale gezin 894 gulden bedragen.

Tot de nieuwe audiovisuele media behoren zowel nieuwe diensten, bijvoorbeeld informatiesystemen — teletekst en viewdata — en abonneetelevisie, als nieuwe apparaten zoals de videorecorder en de beeldplaatspeler. Deze vormen van nieuwe media hebben met elkaar gemeen dat ze in feite een verlengstuk van de televisie zijn. Met de introductie van deze nieuwe media in de jaren tachtig doet zich een vergelijkbare 'diversificatiegolf' voor ten aanzien van de visuele media zoals die zich in de tweede helft van de jaren zestig voordeed ten aanzien van de audioapparatuur. Vanuit economisch gezichtspunt vielen hierbij een tweetal verschijnselen op. In de eerste plaats viel de toename van het consumptievolume van audiovisuele apparatuur samen met de diversificatiegolf en in de tweede plaats bleef genoemde consumptie vanaf ongeveer 1974/75 in een periode van algemene bestedingsgroei ongeveer constant, dus voordat er sprake was van een stabilisatie of een afname

van het totale consumptieve bestedingsvolume. Hieraan kan de conclusie verbonden worden dat de consumptie van audiovisuele apparatuur voornamelijk door het aanbod werd bepaald, dat wil zeggen de consumptie nam toe toen het aanbod meer divers werd. In het algemeen kan de bestedingsruimte uiteraard wel van invloed zijn op de snelheid waarmee in een dergelijke situatie de consumptie groeit: een 'evenwichtswaarde' in het bestedingsvolume wordt bij een kleinere bestedingsruimte later in de tijd bereikt.

Ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van de audiovisuele consumptie mag een soortgelijke ontwikkeling verwacht worden: de introductie van de nieuwe media zal leiden tot een toename van het aandeel in het totale consumptievolume. De snelheid waarmee deze toename zal plaatsvinden wordt echter, anders dan in de periode 1965-1975, veel meer beperkt door de bestedingsontwikkeling. Verwacht mag daarom worden dat de mediaconsumptie in positieve zin wordt beïnvloed door het aanbod van nieuwe media, maar dat de toename van de mediaconsumptie slechts geleidelijk zal kunnen plaatsvinden.

Dit wordt mede veroorzaakt door de hoge kosten die aan de consumptie van de nieuwe media verbonden zullen zijn. Uitgaven ten behoeve van abonnee-televisie zullen ongeveer 300 gulden per jaar bedragen. De meerkosten voor een televisietoestel, indien dit geschikt gemaakt moet worden voor teletekst, worden gesteld op 400 gulden, hetgeen bij een afschrijvingsperiode van tien jaar neer zou komen op jaarlijks 40 gulden. Met het gebruik van viewdata zal naar schatting een bedrag van 500 gulden per jaar verbonden zijn. Verder wordt aangenomen dat zowel de videorecorder als de beeldplaatspeler en de daarbij behorende beeld/geluidsdragers 2000 gulden (prijzen 1985) zullen kosten, hetgeen bij een afschrijvingsperiode van tien jaar neerkomt op 200 gulden per jaar. Dit betekent dat een gezin dat alle genoemde nieuwe media in het consumptiepakket zou opnemen, een extra consumptie van audiovisuele media zou hebben van 1240 gulden (prijzen 1985). De totale gezinsconsumptie van audiovisuele media zou hiermee toenemen van 894 gulden tot 2134 gulden per jaar. Een dergelijke stijging lijkt in een situatie van afnemende bestedingsmogelijkheden niet mogelijk. Een gemiddeld gezin zal dus prioriteiten stellen wat betreft de introductie van de verschillende media, hetgeen betekent dat de penetratiesnelheid van een nieuw medium gering zal zijn.

Ter illustratie van deze problematiek is verondersteld dat de penetratiesnelheid van de videorecorder 2,5% per jaar zal bedragen — hetgeen betekent dat er in 1985 in 14% van de Nederlandse gezinnen een videorecorder aanwezig zal zijn — waardoor de uitgaven gemiddeld 50 gulden zullen bedragen. Wanneer de abonnee-televisie voorlopig achterwege blijft en voor de beeldplaatspeler een penetratiesnelheid van 1% per jaar wordt verondersteld, dan zal een gemiddeld gezin hieraan per jaar 20 gulden uitgeven. Bij een penetratie in 1985 van de viewdata van 2% zullen de gemiddelde uitgaven hieraan 10 gulden bedragen en bij een penetratiesnelheid van teletekst met 1% per jaar zal hieraan ongeveer 5 gulden per jaar worden uitgegeven. In totaal wordt er dan gemiddeld jaarlijks ongeveer 85 gulden aan nieuwe media uitgegeven, waarmee het totaal voor de audiovisuele media in 1985 op ongeveer 980 gulden komt. Uitgaande van een gemiddelde jaarlijkse prijsstijging van 1,5% voor apparatuur en 6,5% voor diensten betekent dit dat het consumptievolume van audiovisuele media per gezin zal toenemen met gemiddeld 2,5% per jaar, hetgeen op macroniveau een stijging van 4,1% per jaar inhoudt.

6.5.5 *Conclusies*

De resultaten van de uitgevoerde verkenning van de toekomstige mediaconsumptie zijn in tabel 6.18 samengevat.

Naar verwachting zal het consumptievolume van de gedrukte media iets afnemen, terwijl dat van de audiovisuele media sterk zal groeien met

Tabel 6.18 Een raming van de ontwikkeling van de mediaconsumptie, 1980/85 (mutaties in % per jaar)

	volume	prijs
Consumptie van gedrukte media	- 0,2	6,5
Consumptie van audiovisuele media	4,1	4,7
Totaal mediaconsumptie	2,7	5,3
Totaal consumptie	0,5	6,5

Bron: J.C. van Ours, op. cit..

4,1% per jaar. Het volume van de totale mediaconsumptie zal hierdoor naar verwachting toenemen met 2,7% per jaar in de periode 1980-1985.

Afgezien van de onzekerheden verbonden aan de resultaten van de kwantitatieve analyse, zijn de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van de consumptie van gedrukte media onderhevig aan onzekerheden van tweeërlei aard. In de eerste plaats kunnen de bestedings- en prijseffecten berekend op basis van historische analyses afwijken van de feitelijke toekomstige effecten. In de tweede plaats kunnen de ramingen van de exogenen onjuist zijn. Wat dit laatste betreft bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid dat door een teruglopen van de reclame-inkomsten, de abonnementsprijs van dagbladen sterker verhoogd zal worden dan de hier veronderstelde 6,5% per jaar. Gegeven een prijselasticiteit van -0,2 zal dit weliswaar een geringe invloed hebben, maar het betekent wel dat de dagbladoplage nog verder af zal nemen. Een andere onzekerheid betreft bijvoorbeeld de consumptieve bestedingsontwikkeling. Zo is het consumptieve bestedingsvolume het afgelopen jaar sneller gedaald dan oorspronkelijk verwacht werd. Indien dit structureel blijkt te zijn, kan bijvoorbeeld ook de tijdschriftenoplage stagneren of afnemen in plaats van matig toe te nemen, zoals hier verwacht wordt. Dat dit verre van denkbeeldig is blijkt uit de recente constatering van de NOTU dat onder invloed van de vrij forse daling van het besteedbaar inkomen in het laatste kwartaal van 1981 de tijdschriftenoplage eveneens is gedaald⁶⁵.

Ook de verwachtingen ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van de audiovisuele consumptie zijn aan veel onzekerheden onderhevig. Zo kan de vervanging van bestaande apparatuur uitgesteld worden, hetgeen op macro- niveau een daling van de consumptie met zich brengt indien dit uitstel althans niet wordt gecompenseerd door consumptie ten bate van nieuwe media. De consumptieve bestedingsruimte ten bate van nieuwe media kan vergroot worden indien vervanging van bestaande apparatuur geheel achterwege blijft en er dus sprake is van substitutie van oude door nieuwe media. Gegeven de vele onzekerheden, zowel binnen als buiten de sfeer van de mediaconsumptie, kan aan de kwantitatieve resultaten van de prognoses slechts een indicatieve waarde worden toegekend.

6.6 De werkgelegenheid in de massamedia

6.6.1 Inleiding

Deze paragraaf die gewijd is aan de werkgelegenheid in de massamedia bestaat uit twee gedeelten: een beschrijving van de werkgelegenheidssituatie in de relevante sectoren (par. 6.6.2) en een beschouwing over toekomstige ontwikkelingen in de werkgelegenheid bij de media. In het beschrijvende gedeelte wordt de werkgelegenheidssituatie in de massamedia aan het eind van de jaren zeventig geïnventariseerd. Voor de gedrukte media gaat het hier om de grafische industrie, de binderijen en de uitgeverijen. De grafische industrie is in

⁶⁵ NOTU, op. cit..

deze bedrijfstak veruit de belangrijkste werkgever. De grafische industrie is een ondersteunende activiteit die zich bezighoudt met het ver-
vaardigen en afwerken van drukwerk. Het grafische productieproces kan worden getypeerd als relatief schoon, weinig energiegebruikend en arbeidsintensief, waarbij bovendien veel hoogwaardige arbeidsplaatsen worden geboden. De structuur van deze sector is tamelijk ondoorzichtig, onder meer als gevolg van het grote aantal merendeels kleine bedrijven, de sterk uiteenlopende mate van verticale integratie, het grote scala van artikelen en het naast elkaar bestaan van gespecialiseerde bedrijven en vele zogenoemde alledrukkers⁶⁶.

Bij de audiovisuele media nemen radio en televisie een belangrijke plaats in; de werkgelegenheid in deze branche is in de tweede helft van de jaren zeventig voortdurend gegroeid.

De totale werkgelegenheid in de massamedia kan voor 1981 geraamd worden op circa 65.000 personen. Voor de toekomstige ontwikkeling van de werkgelegenheid zijn vooral economische en technologische factoren bepalend. Op basis van de beschreven economische ontwikkelingen en de ramingen omtrent het verloop van de consumptieve bestedingen aan massamedia in paragraaf 6.5, wordt een uitspraak gedaan over de ontwikkeling van de werkgelegenheid op de middellange termijn. Voor de lange termijn kunnen wat dit betreft geen conclusies worden bereikt.

6.6.2 Een beschrijving van de werkgelegenheidssituatie in de mediasector

Grafische industrie, binderijen en uitgeverijen

Enkele belangrijke gegevens over de bedrijfstak grafische industrie, binderijen en uitgeverijen zijn vermeld in tabel 6.19, die is gebaseerd op de produktiestatistieken van het CBS.

Tabel 6.19 Aantal bedrijven, aantal werknemers en omzet in de grafische industrie, binderijen en uitgeverijen, 1979 (bedrijven met tien of meer werknemers)

	Aantal bedrijven	Aantal werknemers	Totale industriële omzet (mln gld.)
Dagbladdrukkerijen	40	7.000	1013,4
Overige drukkerijen	592	29.500	3466,1
Grafische reproductie	66	2.000	208,4
Totaal grafische ind.	698	38.500	4687,9
Dagbladuitgeverijen	69	11.000	2207,2
Tijdschriftuitgeverijen	46	4.000	1242,1
Boekuitgeverijen	71	4.000	843,3
Uitgeverijen n.e.g.	24	1.000	226,9
Totaal uitgeverijen	210	20.000	4529,5
Binderijen	106	4.000	337,6
Totaal	1014	62.500	9555,—

Toelichting: Het betreft hier bedrijven met tien of meer werknemers. Aantal werkzame personen, geteld aan het einde van het derde kwartaal, exclusief medewerkende eigenaren en firmanten en inclusief werknemers die werkzaam zijn ten behoeve van de niet-industriële activiteiten. Met bedrijven worden hier bedrijfseenheden bedoeld in de zin van de Standaard Bedrijfsindeling SBI (1974).

Bron: CBS, Produktiestatistieken, Grafische Industrie, 1978-1979.
CBS, Produktiestatistieken, Uitgeverijen, 1978-1979.
CBS, Produktiestatistieken, Binderijen, 1978-1979.

De gegevens in tabel 6.19 geven echter een onvolledig beeld, omdat hierin slechts bedrijven met tien of meer werknemers geregistreerd zijn. Aanvullende gegevens kunnen verkregen worden uit een in 1978 in de

⁶⁶ Ministerie van Economische Zaken, *Grafische industrie en uitgeverijen; bedrijfstakverkenning 1980*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, nr. 6.

grafische industrie gehouden beroepenenquête onder de leden van het Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen (KVGO) en de Organisatie van Fabrikanten van Grafische Eindproducten (FGE) met respectievelijk 2366 en 352 leden⁶⁷. De opzet van dit onderzoek was de beschikking te verkrijgen over adequaat cijfermateriaal dat ten dienste zou kunnen staan van een werkgelegenheidsbeleid op bedrijfstakniveau; dit cijfermateriaal zou doorlopend geactualiseerd moeten worden.

Volgens de gegevens van deze enquête zijn er in de grafische industrie 2639 bedrijven werkzaam die voor ongeveer de helft in het westen van het land zijn geconcentreerd. Hoewel deze bedrijfstak in zijn geheel genomen arbeidsintensief is, varieert het karakter van de betrokken bedrijven. Opmerkelijk is dat bijna 65% van de bedrijven minder dan tien personeelsleden in dienst heeft. Deze bedrijven verzorgen vooral lokale en regionale markten. De kleine en zeer kleine bedrijven zijn veelal ambachtelijk van organisatie, terwijl de grootste bedrijven sterk geautomatiseerd zijn en internationaal concurreren. Het aantal ondernemingen met meer dan 100 werkzame personen bedraagt ruim 70. De 2639 bedrijven hadden in 1978 een geschatte omzet van ± 5 mrd gulden en boden in hetzelfde jaar aan ongeveer 50.000 personen werkgelegenheid⁶⁸.

Ook deze gegevens zijn echter niet helemaal volledig aangezien de grafische industriële bedrijven die bij het KVGO en FGE zijn aangesloten, ± 95% van het totale aantal uitmaken. Werknemers in dienst bij bedrijven die zijn aangesloten bij de Nederlandse Bond van Copieerders en Klein offset-drukkers (NBCK, ± 200 leden), zijn niet in deze enquête betrokken.

Het Algemeen Sociaal Fonds voor de Grafische Bedrijven beschikt over gegevens omtrent de aantallen werknemers die onder de vijf grafische cao's vallen. Volgens de jaarverslagen van dit fonds is het aantal werkzame personen in de grafische industrie en de binderijen (drukkerijen, binderijen en grafische reproductiebedrijven) nauwkeurig te benaderen aan de hand van het aantal werknemers per cao, vermeerderd met een opslag van 7,5 à 8% voor personen die niet onder een cao vallen⁶⁹. Zie hiervoor tabel 6.20.

Tabel 6.20 Werkzame personen in de grafische Industrie en binderijen volgens gegevens van het Algemeen Sociaal Fonds voor de Grafische Bedrijven, 1977-1981

Per 1 januari	Totaal
1977	54.000
1978	53.500
1979	55.300
1980	57.900
1981	59.500

Bron: Stichting Algemeen Sociaal Fonds voor de Grafische Bedrijven, *Jaarverslag 1980*, Amsterdam, 1981.

Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen, *Statistisch Bericht*, juni 1982.

De verschillen in uitkomsten omtrent het aantal werknemers in de grafische industrie, al dan niet inclusief binderijen, die de vermelde bronnen te zien geven, zijn het gevolg van de uiteenlopende wijzen van registratie. Gezien de hiervoor genoemde problemen met betrekking tot het overige cijfermateriaal vormen de gegevens van het Algemeen Sociaal Fonds voor de Grafische Bedrijven de beste benadering voor het aantal werkzame personen in de grafische industrie inclusief binderijen. In deze cijfers ontbreken slechts werknemers die grafische arbeid verrichten,

⁶⁷ Structuur Commissie Grafische Industrie, *Beroepenenquête Grafische Industrie, 1978*; Amsterdam, 1979.

⁶⁸ Ministerie van Economische Zaken, op. cit., blz. 73.

⁶⁹ Stichting Algemeen Sociaal Fonds voor de Grafische Bedrijven, *Jaarverslag 1980*; Amsterdam, 1981.

Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen, *Statistisch Bericht*; Amsterdam, 1982, nr. 62.

maar niet onder een grafische cao vallen (huis-drukkerijen, sociale werkplaatsen, e.d.).

Bij de hier ter sprake gekomen complicaties ten aanzien van de registratie van het aantal werknemers in de grafische industrie voegt zich de moeilijkheid dat in deze branche diensten worden verricht die niet tot de media kunnen worden gerekend; te denken is hierbij aan verpakkingsmaterialen, kantoordrukwerk, formulieren en dergelijke. Globaal gesteld behoort ongeveer 50% van de industriële omzet tot de uitgeverij-gebonden activiteiten. Een nauwkeurige schatting van het aantal personen dat ten behoeve van de media werkzaam is, is niet goed mogelijk. De belangrijkste handicap bij het opstellen van een dergelijke raming wordt gevormd door de grote verschillen die er bestaan in de omzet per werknemer voor de diverse onderdelen van het verkoopassortiment in de grafische industrie. Bij wijze van benadering zal er hier van uit worden gegaan dat 50% van de werkgelegenheid betrekking heeft op de uitgeverij-gebonden activiteiten.

In de periode 1970-1976 is het aantal arbeidsplaatsen in de grafische industrie jaarlijks met 2,5% afgenomen (bedrijven met meer dan 10 werknemers). In de jaren daarna is onder invloed van een relatief sterke stijging van de vraag naar drukwerk, met name voor uitgeverij-gebonden producten, een geringe toename van de werkgelegenheid te constateren, die vooral gerealiseerd werd bij de kleine bedrijven. De werkgelegenheid bij de grotere bedrijven (meer dan 50 werkzame personen) neemt per saldo nog steeds af, hetgeen het gevolg is van de snelle mechanisering en automatisering in deze bedrijven⁷⁰. Deze technische ontwikkeling heeft vooral in de voorbereidingsfase van het drukproces plaatsgevonden.

Het grafische productieproces bestaat uit drie delen⁷¹. Het eerste deel van dit proces heeft betrekking op de werkvoorbereiding, tekst- en beeldverwerking en op de vervaardiging van de drukvorm. Het tweede deel betreft het drukken en de afwerking waarna ten slotte de distributie volgt. Deze delen van het productieproces kunnen respectievelijk worden aangeduid met informatieverwerking, papierverwerking en distributie.

De technologische ontwikkelingen die de laatste 20 à 25 jaar hebben plaatsgevonden, zijn het meest geprononceerd in het eerste gedeelte van dit proces, de informatieverwerking. De belangrijkste ontwikkeling die op dit onderdeel heeft plaatsgevonden is de overgang van het loodzetten naar fotografisch zetten. Deze overgang heeft in Nederland in de jaren zeventig plaatsgevonden en is thans vrijwel voltooid. Door de koppeling van computersystemen met fotozetmachines kwamen grote, snelle tekstverwerkingssystemen tot ontwikkeling. In een later stadium kon, vooral onder invloed van de ontwikkelingen in de micro-elektronika, de informatieverwerking met name sneller, flexibeler en meer geïntegreerd gaan plaatsvinden. Het resultaat van deze ontwikkeling is een zeer grote verscheidenheid in tekstverwerkingssystemen en -apparaten. Voor elke gebruiker, elk soort produkt, en voor verschillende kwaliteitsniveaus is apparatuur beschikbaar.

Van de werknemers in de grafische industrie en de binderijen is ongeveer 70% werkzaam in de 'technische beroepen'. Als gevolg van de technologische ontwikkelingen doen zich grote wijzigingen voor in de inhoudelijke aspecten van veel functies⁷². Uit de beroepenquêtes die in 1978 en 1981 zijn gehouden, blijkt dat er in de tussenliggende periode niet onaanzienlijke verschuivingen hebben plaatsgevonden in de verdeling van de werknemers over de verschillende onderdelen van het technische productieproces (tabel 6.21).

⁷⁰ Ministerie van Economische Zaken, op. cit., blz. 81.

⁷¹ P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO, op. cit.

⁷² Structuur Commissie Grafische industrie, op. cit.; de resultaten hiervan waren medio 1982 in uitgebreidere vorm nog niet beschikbaar.

Tabel 6.21 Veranderingen in de verdeling van het technisch productiepersoneel over de verschillende onderdelen van het productieproces, 1978-1981 (In procenten; leden KVGO)

	Voor- bereiding	Drukken	Afwerken	Hulpvak- arbeiders	Overige
Beroepenquôte 1978	44,5	25,2	8,2	10,2	11,8
Beroepenquôte 1981	40,5	22,8	6,9	13,9	16,0

Bron: Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen, *Statistisch Bericht*, 1982.

Uit deze tabel blijkt dat er een relatieve verschuiving heeft plaatsgevonden van de technische functies ten behoeve van de voorbereiding van het drukproces, het drukproces zelf en de afwerking, ten gunste van hulp- en overige arbeiders.

De uitgeverijen kunnen worden onderverdeeld in dagblad-, tijdschrift-, boeken- en overige uitgeverijen. In 1979 hadden de 210 uitgeverijen te zamen ongeveer 20.000 personen in dienst. De dagbladuitgeverijen vormen de belangrijkste groep. Ten behoeve van de productie van dagbladen waren volgens gegevens van de Vereniging De Nederlandse Dagbladpers ultimo 1980 12.860 personen werkzaam. In de periode 1975-1981 is de werkgelegenheid ten behoeve van de productie van dagbladen per jaar gemiddeld 2% gestegen. Voor de beroepsgroep journalisten trad in deze periode een stijging van de werkgelegenheid op van bijna 14%; hierbij gaat het om een totaal van 2743 personen (ultimo 1980). Voor leerlingjournalisten doet zich na 1977 een daling van ruim 5% voor. Met betrekking tot de in de ondernemingen werkzame personen ten behoeve van andere activiteiten dan het dagblad (m.n. huis-aan-huis-bladen) trad eveneens in dezelfde periode een stijging van de werkgelegenheid op (21%). In de jaren 1978-1981 daalde de werkgelegenheid echter voor grafisch-technici.

Audiovisuele media

Onder de audiovisuele media worden hier begrepen radio en televisie, en de overige producenten van audiovisuele software.

Radio en televisie

Bij de 15 grotere zendgemachtigde instellingen waren ultimo 1976 4909 personeelsleden in dienst (formatieplaatsen); ultimo 1981 bedroeg dit aantal 5525. Voor 1982 wordt een groei verwacht tot 5562 werknemers. Dit betekent in deze periode van zes jaar een groei van de werkgelegenheid met 13,3%, hetgeen een jaarlijkse gemiddelde toename van ruim 2% inhoudt. In deze cijfers zijn uiteraard niet de werkgelegenheidseffecten opgenomen van de uitgaven aan directe programmakosten die de omroepen doen. Voor zover deze uitgaven bij particuliere bedrijven tot werkgelegenheid leiden, komen deze in het vervolg bij de audiovisuele software ter sprake. Deze uitgaven komen bovendien ten goede aan een groot aantal free-lance medewerkers, waarover geen redelijke schattingen zijn te maken.

De grootste zendgemachtigde naar aantal werknemers bezien, is de NOS die ultimo 1976 3216 en begin 1982 3690 werknemers in dienst had. Daarop volgen VARA, AVRO en KRO met respectievelijk 308, 296 en 288 werknemers (begin 1982). Het aantal toegekende formatieplaatsen is afhankelijk van de A, B of C-status van de omroepen. De verschillen in toegestane personeelsbezetting zijn rechtstreeks afgeleid van de hoeveelheid zendtijd. Tussen omroepen met eenzelfde status zijn alleen kleine verschillen mogelijk op grond van de huisvestingssituatie. Het grote verschil in aantal werknemers tussen de NOS enerzijds en de overige omroeporganisaties anderzijds vloeit voort uit de omstandigheid dat de

NOS naast de eigen omroep ook belast is met het beheer en de exploitatie van produktiefaciliteiten (NOS Facilitair Bedrijf) alsmede de voorbereiding en uitvoering van gezamenlijke taken voor de gehele omroep (algemeen secretariaat). De toename van de werkgelegenheid bij de omroep heeft voornamelijk bij de NOS plaatsgevonden.

Belangrijke factoren voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid bij de omroep zijn de omvang van de zendtijd, de programmasamenstelling en verbetering van de dienstverlening aan kijkers en luisteraars. Verbetering van de dienstverlening houdt veelal naast uitbreiding van de zendtijd, een intensivering van de programma's in. Dit laatste betekent dat door de aard van de programma's een grotere personeelsbehoefte ontstaat.

In de achterliggende periode is de groei van de werkgelegenheid overigens vergezeld gegaan van een sterke toename van overwerk door personeel in de operationele sfeer. Er wordt naar gestreefd dit overwerk te beperken. Bij gelijkblijvende dienstverlening zal dus een behoefte aan personeelsuitbreiding blijven bestaan. Als de middelen hiervoor niet beschikbaar zijn, kan een beperking van het overwerk ten koste van de dienstverlening gaan.

Bij teletekst werkten in 1981 29 personen. Bij iedere regionale omroep zijn gemiddeld 18 personen in dienst.

Overige producenten van audiovisuele software

Sedert 1978 is de afzet van geluidsdragers (LP's, singles en muziekcassettes) sterk gedaald. In dat jaar werd op de Nederlandse markt een omzet geboekt van 620 mln gulden; in 1981 was deze omzet gedaald tot 530 mln. Deze daling komt voor rekening van de grammofonplaten, in welke sector vooral de omzet van LP's met populaire muziek sterk daalde. De omzet in muziekcassettes bleef stabiel op 65 mln gulden. In de grammofonplaten- en muziekcassette-industrie, inclusief detail- en groothandel, zijn volgens ruwe schattingen ongeveer 7000 personen werkzaam.

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken is door Wissema onderzocht wat de toekomstige mogelijkheden zijn voor de audiovisuele softwaresector in Nederland⁷³. Onder audiovisuele software worden hierbij de programma's verstaan die op media als video, film en dia's worden opgenomen, vermenigvuldigd en gedistribueerd. In dit rapport wordt geschat dat er buiten de omroep ongeveer 240 particuliere dienstverlenende bedrijven werkzaam zijn, die aan ongeveer 1600 personen werkgelegenheid bieden. Deze particuliere bedrijven bestaan deels uit productiebedrijven, deels facilitaire bedrijven en deels uit laboratoria en uit mengvormen van alle drie. Geschat wordt dat binnen de overheidsector ongeveer 740 personen audiovisuele software produceren. Vervolgens behoren ook de audiovisuele activiteiten bij andere bedrijven zoals uitgevers, opleidings- en voorlichtingscentra tot deze sector (ongeveer 600 personen). Aldus wordt de totale werkgelegenheid in deze onderdelen van de audiovisuele softwaresector op ongeveer 2900 personen geschat.

De PTT

Op het gebied van de omroep vervult de PTT een tweetal ondersteunende functies, namelijk het beheer van het zenderpark en de inning van de omroepbijdragen. Daarnaast is de PTT middels Viditel actief geworden op het terrein van de nieuwe media. In het kader van de twee genoemde ondersteunende functies waren bij de PTT op 1 januari 1982 556 personen werkzaam. Ten behoeve van Viditel bedroeg dit aantal 45.

De totale werkgelegenheid in de mediasector

Met inachtneming van de hiervoor genoemde problemen van registratie en terreinafbakening kan samenvattend het volgende beeld van de werkgelegenheidssituatie in de mediasector worden opgesteld.

⁷³ J.G. Wissema, N.R. Laman, G. Tadema, op. cit..

Tabel 6.22 De werkgelegenheid in de mediasector, 1981

Grafische industrie, incl. binderijen	30.000 ^{a)}
Uitgeverijen	20.000 ^{b)}
Radio en televisie	5.500
Overige audiovisuele softwareproductie	10.000
PTT	600
Totaal	± 65.000

Bron: WRR.

a) Betreft een globale schatting van het uitgeverij-gebonden deel van de werkgelegenheid in deze sector.

b) Betreft 1979.

6.6.3 *Invloeden op de toekomstige ontwikkeling van de werkgelegenheid*

De ontwikkeling van de werkgelegenheid is vooral afhankelijk van economische en technische factoren die inwerken op de vraag- en aanbodzijde van de markt van de massamedia. De toekomstige afzet op de lezers- en kijkersmarkt en de advertentiemarkt zal in belangrijke mate worden bepaald door de koopkracht van de consument en de financieel economische positie van het Nederlandse bedrijfsleven. Technische ontwikkelingen op het gebied van telecommunicatie en computertechnieken werken niet alleen door in de modernisering van het productie-apparaat, maar leiden ook tot geheel nieuwe producten en diensten.

In paragraaf 6.5 is een prognose opgesteld van de mediaconsumptie in de komende jaren. Hieruit blijkt dat het consumptievolume van de gedrukte media licht zou kunnen dalen. Een uitkomst die ook de werkgelegenheid in negatieve zin kan beïnvloeden. Daarbij komt dat de rentabiliteit in deze bedrijfstak nog verder onder druk kan komen te staan door een toenemende concurrentie op de advertentiemarkt van de zijde van de elektronische media. De uitbreiding van de STER-zendtijd en de opties die er leven om ook op de lokale kabelomroep etherreclame toe te laten, kunnen de positie van de gedrukte media nog verder aantasten en daarmee ook de werkgelegenheid.

Een tweede bestedingscategorie is die van de bestaande audiovisuele apparatuur en toebehoren. In de prognose is verondersteld dat de aankopen van bestaande apparatuur in volume gelijk zullen blijven.

Gezien de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de elektrotechnische industrie, kan dit een negatief effect hebben op de werkgelegenheid. Wel moet hierbij bedacht worden dat het aandeel van buitenlandse producenten op de binnenlandse markt hoog is. De uitgaven voor kabelabonnement en omroepbijdrage zullen verder toenemen. Onderhoud en beheer van kabelnetten zullen de nodige werkgelegenheid met zich meebrengen. Deze toename van de werkgelegenheid zal echter vermoedelijk slechts het verlies aan werkgelegenheid kunnen compenseren, dat ontstaat door de verzadiging die na 1985 in de penetratie van de aansluitingen op het kabelnet te verwachten is. Een stijging van de werkgelegenheid bij de omroep zal in belangrijke mate afhangen van de verwachte zendtijduitbreiding.

De verwachte geringe, en per gezin gezien zelfs negatieve, groei van de totale bestedingsmogelijkheden zal zowel de introductie als ook de penetratie van nieuwe media beïnvloeden. Bestedingsruimte voor nieuwe media zal gevonden moeten worden binnen het totaal van de consumptieve uitgaven voor media, dan wel ten koste van andere uitgavencategorieën. Het potentiële aanbod van nieuwe media is van dien aard, dat slechts een deel van het aanbod opgenomen zal kunnen worden.

In het rapport 'Mogelijkheden voor de audiovisuele softwaresector in Nederland' stellen Wissema c.s. dat het mogelijk is om in ons land de werkgelegenheid in de audiovisuele software in een periode van 5 jaar te

verdubbelen⁷⁴. De technologie in de sector waar deze software kan worden afgezet, bevindt zich in een fase van snelle ontwikkeling, waarvan de belangrijkste resultaten in de tweede helft van dit decennium zichtbaar zullen worden. De software-ontwikkeling zal zich hiermee parallel moeten voltrekken, wil er voldoende audiovisuele produktie zijn om de dan aanwezige technische mogelijkheden ten volle te benutten. De ontwikkelingen in de hardware brengen immers met zich mee dat in de nabije toekomst een sterke verruiming in het programma-aanbod verwacht mag worden. Volgens het rapport beschikt Nederland over comparatieve voordelen waardoor een sterke positie op de wereldmarkt kan worden verworven.

In het voorgaande zijn enkele economische ontwikkelingen ter sprake gekomen, die van invloed zijn op de toekomstige werkgelegenheid in de mediasector. De beperkte bestedingsmogelijkheden voor de consument in de komende jaren, beïnvloeden de bestaande werkgelegenheid in ongunstige zin, terwijl de introductie van nieuwe media erdoor wordt vertraagd. Het tamelijk beschermde karakter van de binnenlandse markt voor pers en omroep, is vanuit een oogpunt van werkgelegenheid een gunstige omstandigheid die wellicht in de toekomst gehandhaafd zal kunnen blijven. In de sfeer van de audiovisuele softwareproductie zijn optimistische geluiden te vernemen over de toekomstige mogelijkheden.

Bij het beoordelen van de invloed van de technologische ontwikkeling op de werkgelegenheid spelen methodologische moeilijkheden een belangrijke rol⁷⁵. De talloze studies die erover verricht zijn, spreken elkaar vaak tegen en duidelijke conclusies zijn er dan ook niet te trekken.

In de sector van de telecommunicatie behoeven de nieuwe technologieën niet noodzakelijkerwijs tot een omvangrijke daling van de werkgelegenheid te leiden, aldus een conclusie uit het onderzoek van Darlington waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen het systeem van telecommunicatie in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië⁷⁶. In de Verenigde Staten is het telecommunicatiesysteem qua technologische ontwikkeling ongeveer tien jaar voor op het Britse. In enkele Amerikaanse onderzoeken wordt geconcludeerd dat in de periode 1978-1990 een tamelijk stabiele werkgelegenheidssituatie mogelijk is. Het ministerie van Arbeid verwacht voor deze periode een jaarlijkse groei van 1%⁷⁷. Een werknemersorganisatie verwacht rond 1990 een belangrijke toename van de werkgelegenheid voor de gehele informatiesector⁷⁸. Een belangrijke veronderstelling in deze studies is evenwel, dat er sprake zal zijn van een gunstige economische ontwikkeling, waarbij de groei van de output de produktiviteitsgroei compenseert.

Door de Structuurcommissie Grafische Industrie is een onderzoek verricht naar de toekomstverwachtingen die in de grafische industrie leven. De door de respondenten gesignaleerde trends en ontwikkelingen zijn in dit rapport gerubriceerd naar de vraagzijde en de aanbodzijde van de informatiemarkt. De grafische industrie is sterk afhankelijk van ontwikkelingen die buiten deze bedrijfstak plaatsvinden. In belangrijke marktsegmenten als kranten, tijdschriften en boeken acht men een actieve beïnvloeding van de ontwikkelingen in de nieuwe media vanuit de grafische industrie nauwelijks mogelijk en worden slechts beperkte offensieve aanpassingen op technologisch gebied mogelijk geacht. In de overige segmenten (reclamedrukwerk, formulieren, verpakkingsdrukwerk en etiketten) acht men wat meer speelruimte aanwezig voor een eigen politiek als

⁷⁴ Ibid., blz. 2.

⁷⁵ Bijvoorbeeld J. Henize, 'Evaluating the Employment Impact of Information Technology'; *Technical Forecasting and Social Change*, 1981, nr. 20, blz. 41-61.

⁷⁶ R. Darlington, *The American Telecommunications System*; London, Post Office Engineering Union, 1981.

⁷⁷ United States Department of Labor, *Technology and Labor in Five Industries*, 1979.

⁷⁸ Communications Workers of America, *Employment trends in the United States Information Industries, 1980-1990*; 1980.

leverancier van zelfstandig ontwikkelde grafische produkten. Wat de ontwikkelingen in de technologie betreft, wordt een verschuiving naar andere geleidingen van de informatiebedrijfskolom verwacht, naast ingrijpende aanpassingen van technieken en deskundigheden, hetgeen vergaande consequenties heeft voor de desbetreffende beroepsbevolking. Op de langere termijn wordt door de ondervraagden een negatieve invloed verondersteld op het totaal van de grafische activiteiten in die zin, dat er bij een groeiende informatiemarkt een relatieve substitutie plaatsvindt van grafische door niet-grafische produkten. In het algemeen wordt op een zware concurrentie van de nieuwe media gerekend. Men is dan ook van mening dat het werkgelegenheidsvraagstuk op de langere termijn binnen de gehele informatiebedrijfskolom beschouwd dient te worden⁷⁹.

In het algemeen geldt, dat technologische ontwikkeling leidt tot uitstoot van arbeid, wanneer simultaan aan een drietal voorwaarden is voldaan:

- de technologische ontwikkeling is arbeidsbesparend, dat wil zeggen de hoeveelheid arbeid per eenheid produkt daalt, terwijl bovendien de verhouding kapitaal/arbeid stijgt;
- de aldus optredende veranderingen in de vraag- en aanbodverhoudingen van deze produktiefactoren leidt tot tekort- of overschot-situaties, dat wil zeggen de veranderende schaarsteverhoudingen werken onvoldoende door in de beloningsstructuur van arbeid;
- de investeringsmultiplier is gering⁸⁰.

Uit deze opsomming blijkt de nauwe verwevenheid van technologische en economische factoren. Voor studies die ontwikkelingen in het verleden analyseren, vormen deze interdependenties een vrijwel onontwarbare kluwen, zodat over de precieze invloed van technologische en economische factoren moeilijk uitspraken zijn te doen⁸¹. Dit geldt uiteraard nog sterker, wanneer het gaat om het beoordelen van toekomstige ontwikkelingen. Het is daarom ook niet goed mogelijk om hier een uitspraak te doen over de invloed van de technologische ontwikkeling op de toekomstige werkgelegenheid in de mediasector.

Samenvattend kan ten aanzien van de werkgelegenheid in de mediasector het volgende worden opgemerkt. Thans zijn globaal genomen 65.000 personen in deze sector werkzaam. De voor de komende jaren verwachte geringe economische groei en de hiermee samenhangende beperkte bestedingsmogelijkheden voor de consument, zullen de werkgelegenheid negatief beïnvloeden. Deze factoren zullen ook vertragend werken op de introductie en penetratie van nieuwe media, die een toename van de werkgelegenheid met zich mee zouden kunnen brengen. Ten aanzien van de sector van de audiovisuele softwareproductie bestaan evenwel optimistische verwachtingen. Over de toekomstige invloed van technologische ontwikkelingen kan geen uitspraak worden gedaan.

6.7 Een concluderende beschouwing

In de aanbodstructuur van de massamedia is een duidelijke tweedeling aan te brengen. Zo zijn de gedrukte media in de marktsector werkzaam,

⁷⁹ H. Coltof, J.G. Bicker Caarten, R.C. Schmidt, H. van der Waerden, *Langer termijn verkenning grafische industrie*; rapport uitgebracht aan de Structuur Commissie Grafische Industrie, Amsterdam, Van de Bunt, 1982.

⁸⁰ Organization for Economic Co-operation and Development, *Information Activities Electronics and Telecommunications Technologies; Impact on Employment, Growth and Trade*; Paris, 1981, vol. 1, blz. 85.

⁸¹ *Informationstechnologie und Beschäftigung*; Literatúrauswertung im Auftrag des Bundesministers für Forschung und Technologie, angefertigt durch VDI-Technologiezentrum Berlin; Wirtschaftspolitische Arbeitsgruppe im Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Regensburg; Wissenschaftszentrum Berlin, Internationales Institut für Management und Verwaltung, maart 1980.

terwijl de Nederlandse omroep een publiekrechtelijk bestel is, waarbij geen winstoogmerk is toegelaten. Omroep en pers opereren aldus in gescheiden marktsegmenten, waarbij een wederzijdse toetreding niet is toegestaan. Alleen op de advertentiemarkt en op de omroepbladenmarkt vindt een door de overheid gereguleerde concurrentie plaats. De historisch gegroeide scheidslijn is door de komst van de nieuwe elektronische media steeds meer gaan vervagen. In de sector van de gedrukte media stelt men zich meer op als informatieleverancier en minder als uitgever van een dagblad of tijdschrift.

In de afgelopen tien jaar zijn er in de aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers de nodige veranderingen opgetreden. Een kenmerkende ontwikkeling binnen de dagbladpers is de concentratiebeweging geweest, die vooral in de eerste helft van de jaren zeventig heeft plaatsgevonden. De toegenomen concentratie op blad- en uitgeversniveau komt tot uitdrukking in een teruggang van het aantal bladen en een versterking van de marktpositie van juist de grootste bladen. Relatief gezien is de concentratietoename op concernniveau het sterkst geweest. Spreiding van activiteiten en de relatief gunstige positie van de regionale bladen op de advertentiemarkt, waren voor de grote dagbladconcerns, die de markt van de landelijke dagbladen bijna volledig beheersen, overwegingen om te penetreren in de regionale dagbladenmarkt. Daarnaast zijn de grote concerns ook zeer actief geweest op de markt van de huis-aan-huis-bladen.

In de literatuur wordt de hypothese van de oplagespiraal gehanteerd om het van de markt verdwijnen van relatief zwakke bladen te verklaren. Uitgangspunt hierbij is dat er een wisselwerking bestaat tussen de hoogte van de advertentie-inkomsten, de oplage en de redactionele kwaliteit van een blad. Daalt de oplage, dan nemen de advertentie-inkomsten af, hetgeen de redactionele kwaliteit negatief beïnvloedt en daarmee de oplage weer verder doet dalen, enzovoort. Voor de segmenten landelijke avondbladen, landelijke ochtendbladen en voor dagbladen in een beperkt geografisch gebied (Zeeland) is de hypothese getoetst en bevestigd: grote bladen worden groter en kleine bladen kleiner. Als mogelijke verklaring voor de concentratie worden verder wel genoemd de interne technische vernieuwingen, zoals de introductie van nieuwe zet- en drukprocedures. Een duidelijke invloed op de concentratie op bladniveau is echter moeilijk aantoonbaar. Wel is het aannemelijk dat de technische ontwikkeling de concentratie op uitgevers- en concernniveau heeft versterkt. Een impuls tot concentratie op concernniveau zijn verder geweest de uitkeringen uit de ether-compensatieregeling aan met name de grote dagbladondernemingen. Zij ondergingen zeker niet in dezelfde mate als de kleinere, de negatieve gevolgen van de introductie van de STER, zodat de verbeterde liquiditeitspositie een overname van andere bladen mogelijk maakte⁸².

De sterke concentratiebeweging heeft zich na 1975 niet voortgezet. Mogelijke verklaringen zijn: het noodzakelijke aanpassingsproces na fusies en overnames binnen ondernemings- of concernverband dat nu eenmaal de nodige tijd vraagt, de opleving van de advertentiecon-junctuur die in vele gevallen een verbetering van de bedrijfsresultaten met zich meebracht en ook het beschikbaar komen van nieuwe productiesystemen die het kleine en middelgrote bedrijf in staat stelden concurrerend te produceren.

In 1980 vindt er een verandering plaats in de financieel-economische positie van de dagbladen. Zowel de advertentie-inkomsten als de lezersinkomsten gaan dalen. Een ontwikkeling die zich met name voor de advertentie-inkomsten in 1981 in versterkte mate doorzet. Vooral in de

⁸² A. van der Zwan, 'De pers en de particuliere ondernemingsgewijze produktie'; *Massacom-municatie*, oktober 1981, 9e jaargang nr. 5, blz. 185-197.

marktsegmenten landelijke dagbladen, respectievelijk regionale bladen met een oplage beneden de 100.000, verkeren ondernemingen in de rode cijfers. Naast structurele factoren als een te geringe oplage en een te geringe spreidingsdichtheid, is het dalende advertentievolume hier zeker debet aan. Opvallend is dat een vergelijking van de bedrijfsresultaten in de jaren 1975 en 1980 laat zien, dat het percentage dagbladen met een negatief bedrijfsresultaat ongeveer gelijk is gebleven (25%), maar dat de verliezen zijn toegenomen. Daarentegen doen de dagbladen die in 1975 winst boekten het in 1980 nog beter. Aldus wordt een zekere scheiding zichtbaar in de dagbladenmarkt. Hoewel het opereren binnen concernverband het mogelijk maakt om tijdelijk de slechte resultaten op te vangen, geldt voor de meeste concerns dat een structureel verliesgevend situatie uiteindelijk tot opheffing zal leiden.

De belangrijkste veranderingen die zich hebben voorgedaan op de tijdschriftenmarkt (exclusief vaktijdschriften en omroepbladen) zijn de introductie van het gossipblad en de komst van de 'op maat gesneden' special interest-bladen. In tegenstelling tot de dagbladenmarkt is hier de concentratie op alle drie niveaus gestaag afgenomen, vooral als gevolg van de groei van het aantal titels en omdat een belangrijk deel van de groei van de markt ten goede is gekomen van de kleinere tijdschriften. Niettemin is de concentratie op concernniveau in deze markt zeer hoog, met een aandeel van slechts 11% voor de zelfstandige uitgevers. De positie van het VNU-concern is sterk overheersend met een marktaandeel van ongeveer 65%. De diversificatie van de tijdschriftenconcerns in de richting van de dagbladenmarkt is zeer bescheiden gebleven. Overigens geldt dit ook omgekeerd voor de dagbladconcerns, die geen belangrijke uitbreiding in de richting van de tijdschriften hebben gepleegd. Een duidelijke breuk in deze voorzichtige benadering om niet in een geheel nieuw marktsegment te opereren, is de fusie tussen Elsevier en NDU geweest. Een overweging om te fuseren was onder andere de beoogde samenwerking op het gebied van de elektronische media. Het gezamenlijke bedrijfsresultaat van de tijdschriften neemt in de periode 1975-1980 vrij sterk toe. De tijdschriften vormen echter een zeer heterogene groep. Zo daalde in de beschouwde periode het winstpercentage van de opiniebladen van 12,8% tot 6,8%. Het winstpercentage bij de special interest-bladen schommelt rond de 2,5%, terwijl het voor de gehele tijdschriftenmarkt ligt op ongeveer 6%. Ook de tijdschriften worden na 1979 geconfronteerd met dalende advertentie-inkomsten.

De ontwikkelingen in de aanbodstructuur van de persmedia hebben zeker niet die verschraling in het media-aanbod teweeggebracht die in het begin van de jaren zeventig wel werd voorspeld. Een zorg voor de overheid vormt de structureel verliesgevend situatie van een aantal dagbladen in de segmenten landelijke bladen en regionale bladen met een oplage beneden de 100.000. Daarnaast is ook in het algemeen de financieel-economische positie van de pers de laatste jaren verslechterd, terwijl de economische vooruitzichten niet direct hoop geven op herstel. Dit kan inhouden dat titels zullen gaan verdwijnen.

De persmedia zijn in belangrijke mate afhankelijk van advertentie-inkomsten. In 1981 was bij de landelijke dagbladen het aandeel van de advertentie-inkomsten in de totale inkomsten 56%; bij de regionale bladen ligt dit percentage 2 à 3 procentpunt hoger; bij de opinieweekbladen is het gemiddeld 52%; bij de grote familiebladen 45% en bij de special interest-bladen 26%. Voor de komende jaren valt niet te verwachten dat de reclamebestedingen veel zullen toenemen. Dit zal zeker de concurrentie op de advertentiemarkt verscherpen. Daarnaast zijn er structurele veranderingen op de advertentiemarkt op komst, die diep kunnen ingrijpen in de advertentie-inkomsten van de persmedia. Zo zal uitbreiding van de STER-zendtijd op radio en televisie, leiden tot een verschuiving binnen het budget van merken- en dienstenreclame die vooral ten koste

gaat van de dagbladen en publiekstijdschriften. Het valt niet te verwachten dat een uitbreiding van de STER-zendtijd op zich zelf een autonome uitbreiding van de totale reclamebestedingen in de media zal doen ontstaan. Indien in de toekomst lokale kabelomroep met reclame wordt toegestaan, zal dit nieuwe medium vooral concurreren in het marktsegment detaillistenreclame, waarin de belangrijkste media zijn de regionale/lokale dagbladen, nieuwsbladen en huis-aan-huis-bladen.

De financiële middelen voor de omroepactiviteiten komen uit de verplichte omroepbijdragen en uit de netto-opbrengst van de STER. In de afgelopen periode is de gemiddelde stijging van de omroepbijdrage achtergebleven bij de prijsstijging van de gezinsconsumptie. Binnen de omroep leeft sterk de wens om de dienstverlening uit te breiden en te verbeteren, teneinde te kunnen concurreren met het toenemend aanbod door kabel, video en in de toekomst satelliet. De hiervoor benodigde financiële middelen zouden onder andere kunnen worden geput uit een verhoging van de omroepbijdrage. Een dergelijk politiek besluit zal echter wel gedragen moeten worden door de consument, die in de komende jaren geconfronteerd wordt met een geringe groei in zijn bestedingsmogelijkheden. Een andere mogelijke financieringsbron is uitbreiding van de STER-zendtijd op radio en televisie. Het is realistisch om te veronderstellen dat er een extra potentieel aan radio- en televisiereclame van 150-250 mln gulden in de advertentiemarkt aanwezig is naast de huidige omzet van de STER. De feitelijke realisering zal in sterke mate afhangen van de reclameformule, de omvang en indeling van de zendtijd en dergelijke. Uitbreiding van STER-zendtijd betekent echter, zoals eerder is gesteld, een derving van advertentie-inkomsten bij kranten en tijdschriften. De uitbreiding van de dienstverlening bij de omroep gaat dan vergezeld van een reële kans op vermindering van dagblad- en tijdschrifttitels.

Technische ontwikkelingen maken het mogelijk dat de consument in de komende jaren op een toenemend media-aanbod zal kunnen rekenen. Met name op het terrein van de elektronische media, en wel in het bijzonder van de kabeltransmissie, zijn de verwachtingen hoog gespannen. Zo is Nederland, na België, al het dichtst bekabelde land van Europa. Verwacht wordt dat het verzadigingspunt in 1985 wordt bereikt; dan zal 85% van de woningen op het kabelnet zijn aangesloten. Het jaartarief van een kabelabonnement wijkt niet veel af van de verplichte omroepbijdrage. Veel van de bestaande kabelnetten zijn potentieel in staat een uitgebreider dienstenassortiment te bieden dan nu het geval is. Een voorbeeld is abonnee-televisie waarbij de consument zich kan abonneren op een programma-aanbod dat op vaste tijden via een afzonderlijk kanaal wordt uitgezonden. Indicaties voor de abonnementsprijs liggen in de buurt van de 300 gulden op jaarbasis. Maar ook op andere wijze, zoals bijvoorbeeld in de vorm van Viditel en teletekst, wordt de consument in staat gesteld via elektronische media informatie af te nemen. Hoe zal echter de consument op dit aanbod reageren in een situatie waarin het volume van de particuliere consumptie per gezinshuishouding terugloopt? Geconcludeerd kan worden dat, zelfs indien de uitgaven aan mediaproducten sneller zullen stijgen dan de totale gezinsbestedingen, het potentiële nieuwe aanbod slechts voor een deel zich in de markt zal realiseren. De koopkracht is te beperkt om een snelle penetratie te bewerkstelligen. Hoewel verondersteld is dat het aandeel van de mediaconsumptie zal toenemen ten koste van de overige bestedingscategorieën, is de ruimte toch zeer beperkt. De prijsstijgingen van woonlasten, energie en dergelijke leggen nu al een extra claim op het gezinsbudget. Natuurlijk is een substitutie binnen de mediaconsumptie mogelijk. Op basis van geconstateerde samenhangen in het verleden mag worden verondersteld dat de oplage van de gedrukte media enigszins zal dalen. Indien tegenvallende advertentie-inkomsten gecompenseerd moeten worden door abonnementsprijsverhogingen, zal de oplage nog verder kunnen dalen. Ook is het mogelijk dat men de ver-

vangning van bestaande audiovisuele apparatuur uitstelt. Met name het televisietoestel is echter een essentiële schakel in het vergrote aanbod van de elektronische media. De uitgaven aan omroepbijdrage en kabelabonnement hebben een hoog aandeel in het totaal van uitgaven aan audiovisuele media. Een bezuiniging hierop betekent automatisch dat men een deel van het nieuwe elektronisch media-aanbod buiten de deur houdt.

De ontwikkeling van de werkgelegenheid in de massamediasector is afhankelijk van economische en technische factoren. De toekomstige afzet zal in belangrijke mate worden bepaald door de koopkracht van de consument en de financieel-economische positie van het bedrijfsleven (o.a. het reclamebudget). Ten aanzien van de gedrukte media is verondersteld dat door de stagnatie in de afzet (daling van de oplage en vermindering van de advertentie-inkomsten) een daling van de werkgelegenheid zal plaatsvinden. Daarbij komt dat door technische ontwikkelingen in de uitgeverij-gebonden grafische industrie met name in de informatieverwerkende fase arbeidsplaatsen verloren zullen gaan. Wel wordt een deel hiervan gecompenseerd door een verschuiving van grafisch-technisch werk uit het grafisch bedrijf naar de leverancier van informatie. Een positieve impuls voor de werkgelegenheid in de sector van de gedrukte media zal kunnen optreden wanneer de persmedia als informatieleveranciers van de elektronische media gebruik kunnen gaan maken.

De dichte bekabelingsgraad in Nederland met de vele gebruiksmogelijkheden, de uitbreiding van de dienstverlening van de omroep en de beschikbaarheid van nieuwe video-apparatuur houden een grote potentiële vraag naar software in. In Nederland nemen de omroeporganisaties, de NOS en vooral het facilitair bedrijf een monopoliepositie in binnen het geheel van de audiovisuele industrie. Buiten de omroep is onvoldoende zelfstandig produktiepotentieel aanwezig om als leverancier van Nederlandse produkties te kunnen optreden. Het is te verwachten dat de audiovisuele industrie een belangrijke groeisector kan worden. De sterke scheidslijn die nu loopt tussen de omroep en de rest van de audiovisuele industrie, kan een krachtige ontwikkeling van deze sector beperken.

7. SOCIAAL-CULTURELE ASPECTEN

7.1 Inleiding

De opkomst van nieuwe media is steeds vergezeld gegaan van uitgesproken verwachtingen over heilzame dan wel meer negatieve gevolgen. Zo ook thans. Sommigen gaan er bijvoorbeeld van uit dat door de technische ontwikkelingen de vrijheid van meningsuiting voor allen binnen bereik komt. Anderen vrezen dat de toeneming van het aanbod tot culturele vervlakking zal leiden. Dergelijke beschouwingen zijn vaak op deelaspecten gebaseerd. De balans zal — zo de effecten al overzienbaar zijn — niet over de hele linie identiek zijn, en zal ook heel verschillend beoordeeld kunnen worden. Een graduele verandering voor de één, kan voor de ander een aardverschuiving zijn. Waarneming en beoordeling zijn ook niet onafhankelijk van de positie die men zelf in het massamedia-bestel inneemt. Acht een deelnemer zijn positie door een ontwikkeling bedreigd dan zal hij deze eerder als een principiële verandering beoordelen, terwijl deze door een ander amper wordt opgemerkt.

Hoe begrijpelijk en gerechtvaardigd dergelijke selectieve waarnemingen ook zijn, men zou ter onderbouwing van de beleidskeuzen die in het geding zijn meer houvast willen. Het liefst zou men de maatschappelijke gevolgen van keuze-alternatieven in de tijd voor zich zien, om dan de beste weg te kunnen kiezen. Zo gemakkelijk ligt het echter niet. Het gedrag van de samenleving is niet voorspelbaar zoals dat van een machine. Verwachte gevolgen blijken achteraf vaak niet te zijn opgetreden en opgetreden gevolgen zijn vaak niet verwacht. Dit betekent niet dat de vraag naar de gevolgen dan maar moet worden vergeten. Beleidsbeslissingen moeten zo gefundeerd mogelijk worden genomen. Daartoe kan gebruik gemaakt worden van ervaringen met vergelijkbare ontwikkelingen in het verleden, en van ervaringen in landen die ten aanzien van de nieuwe media vooroplopen. Eén van de lessen uit het verleden is, dat men bij het speuren naar gevolgen niet uit moet gaan van een één-richtingsverkeer in de relatie tussen media en samenleving, met de media als actieve zender en de samenleving als passieve ontvanger. De media oefenen invloed uit temidden van een veelheid aan invloeden en staan zelf ook aan invloeden uit de samenleving bloot. Ze staan niet buiten de samenleving maar maken er deel van uit. Een culturele ontwikkeling als de secularisatie vindt zijn weerslag in de media, maar deze oefenen zelf ook weer invloed op die ontwikkeling uit. Daarom zal de relatie tussen media en samenleving in dit hoofdstuk vanuit twee kanten worden belicht: in de paragrafen 7.2 en 7.3 vanuit de media en in paragraaf 7.4 vanuit de maatschappelijke ontwikkelingen. Dat de wisselwerking op deze wijze toch maar in beperkte mate wordt blootgelegd, moet onmiddellijk worden erkend. Maar wel kan zo de oordeelsvorming over de gevolgen van telecommunicatieve ontwikkelingen voor de samenleving worden genuanceerd.

Bij de invloed van de media op de samenleving zijn vele aspecten in het geding. Men kan willen weten waar de effecten optreden: bij het individu of bij de samenleving. Ook kan de aandacht worden gericht op het type van de reactie: gaat het om gevolgen voor het gedrag van mensen of voor hun gevoelens, of gaat het vooral om gevolgen voor het niveau van kennis en informatie. Een derde perspectief let op de termijn waarop effecten optreden. Gaat het vooral om de gevolgen op kortere of die op langere termijn? De drie typen gevolgen kunnen ook met elkaar in verband worden gebracht. In het massacommunicatie-onderzoek hebben

deze typen niet in dezelfde mate aandacht gekregen¹. Er is verhoudingsgewijs veel onderzoek gedaan naar gevolgen van de media op het niveau van het individu en dan nog vooral naar de korte termijneffecten. Over de andere gebieden is veel minder bekend. Hierin weerspiegelt zich ook waar de verwachtingen over mogelijke gevolgen vooral betrekking op hadden en overigens nog hebben. Veelal vreesde men een negatieve invloed bij het individu aan te kunnen tonen.

Deze situatie vindt zijn weerslag in de indeling van dit hoofdstuk. In paragraaf 7.2 zullen de 'eerste orde-effecten' aan bod komen. Er zal worden ingegaan op het relatief goed gedocumenteerde kijk-, luister- en leesgedrag en ontwikkelingen hierin. Paragraaf 7.3 is gewijd aan andere, vooral gevreesde gevolgen. In paragraaf 7.4 wordt de invloed van de samenleving op de media bekeken. Naar deze relatie is, zoals zal blijken, nog weinig onderzoek verricht. Het gaat daar om processen als emancipatie, ontzuiling en individualisering.

7.2 Gebruik van de media

7.2.1 Recente ontwikkelingen

In de laatste decennia hebben zich grote veranderingen in het media-gebruik voorgedaan². Dit is in de eerste plaats het gevolg van de opkomst van de televisie. Na de introductie van dit medium in 1955 heeft het zich in snel tempo een plaats in de Nederlandse huishoudens verworven: binnen een decennium beschikte meer dan de helft van het aantal huishoudingen over een toestel en in het daaropvolgend decennium kwam het in nagenoeg ieders bezit (in 1980 97%). De laatste jaren neemt het aantal kleurentoestellen sterk toe: van een op drie huishoudingen in 1975 naar drie op vier in 1980 (zie tabel 7.1). Ook het aantal huishoudingen waar meer dan een televisietoestel aanwezig is, stijgt snel. Waarschijnlijk leidt de aanschaf van een kleurentoestel bij velen niet tot de afstoting van zwart-wittoestellen. Bij de radio is het publiek geneigd om het aantal toestellen per huishouding uit te breiden. De aanschaf van een tweede kleurentelevisietoestel zal echter concurrentie ondervinden van de videorecorder. Dit apparaat is aan een snelle verbreiding begonnen. Naast landen als Japan en Groot-Brittannië loopt Nederland hierbij voorop³. In geen enkel land heeft de verbreiding van de videorecorder tot nu toe echter algemene vormen aangenomen.

Tabel 7.1 Aanwezigheid van kleurentelevisie, videorecorder en meer dan een televisietoestel in Nederlandse huishoudens

	1975	1980
Kleurentelevisie	32%	75%
Videorecorder	1%	4%
Meer dan een televisietoestel	6%	17%

Bron: SCP/Intomart B.V., *Tijdsbestedingsonderzoek 1975 en 1980*.

De belangrijke plaats die televisie temidden van de andere communicatiemedia inneemt, hangt niet alleen samen met de zeer algemene verbreiding van ontvangsttoestellen en aanverwante apparatuur. Televisie is vooral een belangrijk medium omdat het publiek er zoveel tijd aan

¹ Zie de studie van J.G. Stappers, A.D. Reijnders en W.A.J. Möller ten behoeve van dit rapport.

² De inhoud van paragraaf 7.2 is grotendeels gebaseerd op: L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau, *Mediagebruik bij verruiming van het aanbod*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M4, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

³ G. Gericke, 'Video-Konturen eines neuen Medienmarktes'; *Media Perspektiven*, 1980, nr. 5, blz. 279-284.

besteedt, namelijk meer dan aan alle andere media samen. Het gaat hierbij per week om 9,9 uur van de in totaal 17 aan media bestede uren, dit is 58%. Televisie is het dominerende medium voor de avondbesteding. Over de gehele bevolking genomen is uiteraard met de groei van het toestelbezit de gemiddelde kijktijd eveneens gestegen. De kijktijd van degenen die thuis over een toestel beschikken, is sinds de vroege dagen van de televisie echter nauwelijks veranderd (zie tabel 7.2). Ook de kijkdichtheid (het gemiddeld aantal kijkers) vertoont in het afgelopen decennium geen toe- of afnemende tendens.

Tabel 7.2 Gemiddelde kijktijd van televisie-bezitters per avond (personen van 12 jaar en ouder)

1960	81 min.
1962	92 min.
1975	86 min.
1980	87 min.

Bronnen: CBS, *Vrije-tijdsbesteding in Nederland 1962-1963, deel 2, Zeist, 1964.*
 SCP/Intomart b.v., op. cit.

Het kijkgedrag van het publiek is dus zeer stabiel. Dit betekent dat de aanzienlijke verandering in besteding van de vrije tijd die de televisie teweeg heeft gebracht, zich vrij abrupt moet hebben voltrokken, en wel direct na de aanschaf van een toestel. Een onderzoek naar de vrijetijdsbesteding in Nederland uit 1962, toen ongeveer de helft van de huishoudens over televisie beschikte, bevestigt dit beeld⁴. Het vrijetijdspatroon van degenen zonder televisie vertoonde sterke overeenkomst met dat van de bevolking in 1955, toen nog vrijwel niemand televisie had⁵. De vrijetijdsbesteding van de televisiebezitters week hier echter op een aantal punten sterk af. De kijktijd ging vooral ten koste van het luisteren naar de radio, lezen en sociale contacten. Voor de radio was het gevolg vooral dat men 's avonds niet langer speciaal ging zitten om te luisteren. Dat deed men in 1960 nog gemiddeld 28 minuten, in 1980 nog slechts 9 minuten. Dit betekent echter niet dat de aandacht voor de radio nagenoeg is verdwenen. De radio is door de komst van de televisie een specifiek medium voor overdag geworden: rond 18.00 uur neemt de beluistering sterk af. De belangstelling voor de radio overdag is in het afgelopen decennium echter stabiel gebleven. Het luisteren naar de radio vindt nu in veruit de meeste gevallen plaats naast een andere bezigheid, die op dat moment de primaire aandacht opeist. In 1980 ging het hierbij om gemiddeld 94% van de luistertijd, die totaal 2 uur en 15 minuten bedroeg. Het aanbod van de radio is bij deze achtergrondfunctie aangepast: informatie wordt in zeer beknopte vorm verstrekt. Programma's die aandacht van langere duur vereisen, zijn veelal op specifieke deelinteresses afgestemd. Aangezien het luisteren naar de radio met veel meer uiteenlopende activiteiten is te combineren dan het televisiekijken, lijkt het niet waarschijnlijk dat de televisie de radio als achtergrondmedium geheel gaat verdringen. De radio wordt namelijk als achtergrondmedium vooral tijdens beroepsarbeid en huishouden gebruikt, de televisie echter voornamelijk in de vrije tijd.

In het aanbod van verstrooiing op de radio is ook een specialisering naar deelpublieken opgetreden, die bijvoorbeeld tot uiting komt in de speciale zenders voor populaire en klassieke muziek. Dat de radio niet langer een gemeenschappelijk, maar een individueel gebruikt medium is, komt ook tot uiting in de toename van het aantal radiotoestellen per huishouden: in 1960 had nog slechts een op de tien gezinnen meer dan één

⁴ CBS, *Vrije-tijdsbesteding in Nederland 1962-1963; deel 2: televisie en radio, herfst 1962; Zeist, 1964.*

⁵ CBS, *Vrije-tijdsbesteding in Nederland, winter 1955/1956; deel 2: avond- en weekendbesteding; Zeist, 1957.*

radiotoestel in huis, in 1980 beschikte een huishouding over gemiddeld 2,2 radio's. Vooral de autoradio heeft furore gemaakt: ruim 70% van de auto's is daarmee uitgerust⁶.

Afspeelapparatuur voor geluidsopnamen biedt een andere mogelijkheid om de individuele voorkeur meer tot uiting te brengen. In bijna alle huishoudingen (96%) beschikt men momenteel over apparatuur om banden of platen af te spelen. De platenspeler was al eerder sterk verbreid, maar de laatste jaren vinden ook band- en cassette-recorders een zeer grote verbreiding. In vrijwel ieder gezin is momenteel wel enige afspeelapparatuur aanwezig. De verkoop van grammofoonplaten en cassettes heeft de afgelopen tien jaar dan ook een sterke groei door- gemaakt. Sinds enkele jaren is hier echter van een teruggang sprake⁷.

Wellicht nog sterker dan de radio heeft de tijdschriftenmarkt een verschuiving van 'general interest' naar 'special interest' doorgemaakt. De groei in oplagen, die zich het afgelopen decennium in de gehele tijdschriftensector voordeed, was het sterkst bij de gossip-, de hobby- en de vakbladen. In plaats van tijdschriften die voor het gehele gezin interessante onderdelen bevatten, traden de bladen die zijn afgestemd op deelinteresses van de afzonderlijke leden steeds meer op de voorgrond. De tijdschriftenmarkt kon behalve van deze individualisering van de tijdschriftenconsumptie tevens profiteren van een patroon van gecombineerde consumptie, waartoe de welvaarts-groei de ruimte bood. Voorheen bestond er een grotere scheiding van vrijetijdactiviteiten. Knutselaars of sportliefhebbers gebruikten weinig lectuur. De verandering van de jaren zeventig bestond hieruit dat lectuurgebruik normaal werd voor elk type hobbybeoefenaar: hij werd voorzien van specifieke informatie op uiteenlopende terreinen, in tijdschrift, dan wel in boekvorm. Het aanbod van lectuur werd daarbij afgestemd op een druk bezet vrijetijds- publiek: door veel illustraties en bondige teksten kan de veelzijdige vrijetijds- besteder op betrekkelijk veel terreinen op vluchtige wijze geïnformeerd raken.

Al met al is er nauwelijks grotere pluriformiteit denkbaar dan er heerst in de tijdschriftenpers⁸. In de discussie over steunverlening aan de pers heeft van de kant van de overheid steeds vooropgestaan het belang van de pluriformiteit die het democratisch functioneren van de samenleving mogelijk maakt. Met name wordt hierbij de opiniërende en informatieve functie als belangrijk criterium gezien. Vanuit lezersonderzoek scoort alleen het opinieweekblad hoog ten aanzien van deze beide functies⁹. Van de vrouwenbladen vindt 24% van de respondenten dat vrouwen- bladen voorlichting geven en 11% dat ze bijdragen aan meningsvorming. Uit een onderzoek van NOVUM uit 1980 komt een vergelijkbaar beeld naar voren¹⁰. Het betreft hier overigens geen mening van het publiek, maar een inhoudscategorisatie van tijdschriften naar onderwerp, aard, actualiteit en dergelijke. 73% van de inhoud van opiniebladen geeft volgens dit onderzoek de mening van de redactie weer. De andere groepen zitten ruim onder dit percentage. Ook over de onderwerpen die door de tijdschriften bestreken worden kan uit het NOVUM-onderzoek iets worden gezegd. De opiniepers besteedt de meeste aandacht aan samen- leving en arbeid (54%) en cultuur (21%). De vrouwenbladen aan activitei- ten om huis/mode (41%) en individu (13%) terwijl de gossipbladen zich

⁶ NOS, *Regionale omroep in Nederland*; Hilversum, 1981.

⁷ L.P.H. Schoonderwoerd, W.P.Knulst/SCP, op. cit., blz. 13.

⁸ J.J. van Cuilenburg, D. McQuail, *Media en pluriformiteit; een beoordeling van de stand van zaken*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M8, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 131.

⁹ Inter/view, *Functie- en image-aspecten van de Nederlandse tijdschriften*; Amsterdam, 1976.

¹⁰ NOTU, *De Nederlandse media: inhoudscategorisatie van de Nederlandse media*; Amsterdam, 1980. Als basis is genomen: tabel 2.

richten op vermeldenswaardige personen (42%) en individu (33%).

Toch is een nuancering op zijn plaats. Zo laten de bereikcijfers van de opiniebladen zien dat het bereik onder de handarbeiders voor geen enkel blad meer is dan één procent. Er is een duidelijk verband tussen welstand, beroep en het lezen van een opinieblad. Vrouwenbladen, waarvan de oplage een veelvoud is ten opzichte van de opiniepers, vertonen een veel betere spreiding naar verschillende opleidingsniveaus over het totale lezerspubliek. Het zou kunnen zijn dat vrouwenbladen juist door hun dosering van onderwerpen, de manier waarop zij onderwerpen behandelen, het geringe opleidingsniveau dat het lezen van deze bladen veronderstelt en het grote bereik feitelijk meer aan de politieke en maatschappelijke meningsvorming bijdragen.

De verhouding tussen het tijdsgebruik van televisie en dat van tijdschriften is afhankelijk van het soort tijdschrift. Intensieve televisiekijkers lezen minder hobby- en opiniebladen, maar meer populaire geïllustreerde bladen. Het is vooral dit laatste type tijdschrift dat kans loopt door uitbreiding van zendtijd gedeeltelijk te worden verdrongen.

Het lezen van boeken heeft tijdens de opkomstperiode van de televisie een inzinking gekend, waarbij de omvang van het boekenlezend publiek enigszins terugliep. Na de gewenning aan het scherm werd het oude niveau echter opnieuw bereikt en zelfs overschreden. Wel is er een verandering opgetreden in de wijze waarop boeken door de lezers worden betrokken. De verkoop van boeken bleef achter bij de welvaartsgroei. Daar staat echter een sterke toename in uitleningen van bibliotheken tegenover (zie tabel 7.3).

Tabel 7.3 Lidmaatschappen en uitleningen van openbare bibliotheken (x 1000)^{a)}

	1970	1975	1979
Ingeschreven gebruikers	1.497	2.826	3.875
waarvan 18 jaar en ouder	813	1.289	1.715
Aantal uitleningen	58.681	113.496	151.852
waarvan aan personen vanaf 18 jaar		60.294	83.639

Bron: CBS, *Statistiek van de openbare bibliotheken* (verschillende jaren).

a) zowel de lidmaatschappen als de uitleningen hebben betrekking op boeken; afzonderlijk geregistreerde leden van fonof- of discotheken en uitleningen hiervan zijn niet meegeteld.

Televisie kijken blijkt niet in de plaats te treden van het boeken lezen. Onder degenen die veel en die weinig naar de televisie kijken komen evenveel boekenlezers voor. Dit werd ook in de Verenigde Staten geconstateerd¹¹. De zendtijd overdag en de aanvoer van veel verschillende televisiekanalen zal dan ook waarschijnlijk niet leiden tot verschillend boekenleesgedrag tussen 'lichte' en 'zwarte' kijkers.

De gezamenlijke oplage van de Nederlandse dagbladen heeft in de afgelopen periode een lichte toename gekend. Deze lijkt vooral te zijn beïnvloed door de groei van het aantal huishoudingen. De televisie heeft evenmin als bij tijdschrift en radio de belangstelling als zodanig voor de krant doen afnemen, maar wel het gebruikspatroon beïnvloed. De krant is meer en meer van avondmedium tot medium voor overdag geworden. Naast verschuiving van avond- naar ochtendbladen heeft de televisie ook geleid tot verschuiving van landelijke naar regionale bladen. Deze voorzien in een schaal van berichtgeving die de televisie doorgaans niet bestrijkt.

De publieke waardering van de krant ten opzichte van de televisie is in de loop van de tijd eveneens gewijzigd. Na een aanvankelijke achterstand op de televisie wordt de krant nu weer door meer personen als meest

¹¹ P. Steinborn, 'Buch und Leser in den USA'; *Media Perspektiven*, 1979, nr. 3, blz. 157-165.

betrouwbare en onmisbare informatiebron gezien. Deze waardering loopt overigens nogal uiteen naar leeftijd en sociale status. Voor personen met een lager opleidingsniveau geldt de televisie als het belangrijkste medium, terwijl de hoger opgeleiden de krant hoger aanslaan. De krant is ook minder in aanzien bij jongeren en bij ouderen boven 65 jaar. Vooral jongeren hebben een lage dunk van de krant en vinden televisie het belangrijkste medium. Dit zou de indruk kunnen wekken dat er bij de generatie die met televisie is opgegroeid, een beeldcultuur is ontstaan. Het blijkt echter om een leeftijdsverschijnsel te gaan, de krant is een medium dat men pas op rijpere leeftijd intensief gaat gebruiken¹².

De opkomst van televisie wordt niet alleen in verband gebracht met het gebruik van andere media, maar evenzeer met het uitgaansgedrag. Vooral de relatie televisie-bioscoopbezoek wordt hierbij vaak naar voren gehaald, omdat televisie als vervanging voor de bioscoop zou kunnen fungeren. Inderdaad hebben bioscopen sinds de verbreiding van de televisie met een sterk slinkend publiek te maken gehad (tabel 7.4). Toch lijkt het niet juist de televisie als enige oorzaak van het dalend bioscoopbezoek aan te merken. Dit liep al terug voordat de televisie haar intrede deed. Bovendien was de afname soms sterker onder degenen die geen televisietoestel bezaten dan onder de bezitters. Er zijn door de stijgende welvaart veel andere vrijetijdsalternatieven dan de televisie binnen het bereik van velen gekomen. De 'privatisering', de verschuiving van de vrijetijdsbesteding van de openbare naar de private sfeer, trof niet alleen de bioscoop, maar bijvoorbeeld ook schouwburg en voetbalveld.

Tabel 7.4 Aantal bezoeken aan bioscopen per 100 inwoners

1950	608
1960	473
1965	287
1970	175
1975	208
1979	203

Bron: Nederlandse Bioscoopbond, Amsterdam, *diverse afleveringen jaarverslag*.

De behoefte er uit te zijn vormt nu een belangrijk motief voor bioscoopbezoek en deze functie kan door nieuwe vormen van media-aanbod niet worden vervangen. Het bioscooppubliek is ook anders samengesteld dan de televisiekijkers: het is jong, terwijl onder het televisiepubliek en ook dat voor abonneetelevisie de middelbare leeftijdsklassen zijn oververtegenwoordigd¹³. De aantrekkelijkheid van de bioscoop als uitgaansgelegenheid zal echter ook berusten op het aanbod van recent uitgebrachte films. Wanneer via een systeem als abonneetelevisie de grote filmproducties het eerst in de huiskamer te ontvangen zijn, kan de behoefte aan bioscoopbezoek dan ook verminderen.

De beschikbare tijd

Niet iedereen kan evenveel tijd aan media besteden. Er worden grenzen gesteld aan het mediagebruik door de tijd die nodig is voor beroepsarbeid, huishoudelijk werk of studie; de hiermee gemoeide tijd kan per persoon sterk variëren. Gemiddeld besteedt de bevolking ouder dan 12 jaar ruim een derde van haar vrije tijd aan de media (zie tabel 7.5). Inderdaad besteden degenen die minder tijd aan beroep en huishouden kwijt zijn, aan de media meer tijd. Er bestaat hierin echter weinig verschil tussen personen die een beroep hebben met een arbeidsduur tussen 20 en 40 uur per week, zodat verondersteld mag worden dat een verkorting

¹² J.P. Robinson, L.W. Jeffres, 'The great age readership mystery'; *Journalism Quarterly*, blz. 219-231.

¹³ G. Gericke, 'Expansion dank Pay-tv und Satellit'; *Media Perspektiven*, 1980, nr. 1, blz. 1-10.

van de arbeidsduur binnen deze zone weinig invloed op het mediagebruik zal hebben. Bij een langer dan 40 uur durende werkkring daalt het mediagebruik naar verhouding sterk, terwijl deze bij een arbeidsduur korter dan 20 uur sterk stijgt. Elk uur dat dan minder gewerkt wordt stijgt het mediagebruik met een half uur. Ook door het geheel wegvallen van beroepsarbeid stijgt het mediagebruik zeer sterk. Gepensioneerde, arbeidsongeschikte en werkzoekende mannen besteden een bovenproportioneel deel van de vrijgekomen tijd voor dit doel. Huisvrouwen besteden eveneens een meer dan evenredig deel van de tijd waarover ze in vergelijking met werkende vrouwen beschikken aan mediagebruik.

Tabel 7.5 Omvang van het mediagebruik in relatie tot de vrije tijd voor enkele groepen met een verschillende plaats in het maatschappelijk bestel^{a)}

	Omvang van het mediagebruik	
	uren per week	percentage van de vrije tijd
Werkende mannen	16,6 u.	39%
Werkende vrouwen	12,0 u.	32%
Huisvrouwen	15,6 u.	34%
Werkzoekenden en arbeidsongeschikten		
Gepensioneerden	30,1 u.	46%
Studerenden	16,6 u.	40%
Gehele bevolking	17,0 u.	37%

Bron: SCP/Intomart b.v., *Tijdsbestedingsonderzoek 1980*.

a) *Personen van 12 jaar en ouder.*

Verschil tussen de geslachten doet zich voor bij de wijze waarop de vrije tijd beschikbaar komt. Bij vrouwen komt de vrije tijd meer versnipperd beschikbaar dan bij mannen, hetgeen tot minder gebruik van de media leidt. Vrouwen blijken echter vaker dan mannen televisiekijken te combineren met andere bezigheden, met vrijetijdsactiviteiten zowel als gezinsverplichtingen. Betreft men deze wijze van televisiegebruik bij het totale televisiegebruik, dan is er nauwelijks verschil tussen het kijkvolume van mannen en vrouwen. Voor mannen is televisie echter minder een achtergrondmedium. Waar dit wel het geval is, heeft men te maken met drukbezette mannen.

Het verschil in gebruik van de krant tussen mannen en vrouwen is niet geheel toe te schrijven aan de grote versnippering van de vrije tijd van vrouwen. Ook als daarmee rekening wordt gehouden besteden mannen meer tijd aan de krant dan vrouwen.

Het soort van bezigheden tijdens welke naar de radio wordt geluisterd, ligt bij radio anders dan bij televisie. Slechts circa een derde van de radiobeluistering als achtergrond vindt plaats in de vrije tijd. Tijdens 'verplichte' bezigheden als huishoudelijk werk en betaalde arbeid wordt veruit het meest naar de radio geluisterd. Luisteren naar de radio en werken sluiten elkaar dus geenszins uit. Het is dan ook niet verwonderlijk dat noch bij mannen, noch bij vrouwen verband bestaat tussen arbeidsduur en het gebruik van de radio als achtergrond. Bij het luisteren als hoofdactiviteit is dit wel het geval. Naarmate personen langer werken luisteren zij minder naar de radio als hoofdbezigheid. Evenals bij televisie ligt het gebruik van de radio als begeleiding van andere activiteiten bij vrouwen aanzienlijk hoger dan bij mannen. De totale radiobeluistering is dan ook bij vrouwen hoger dan bij mannen, terwijl mannen aanzienlijk vaker luisteren als hoofdbezigheid.

Niet alleen de hoeveelheid vrije beschikbare tijd blijkt van invloed op het gebruik van media. Het aantal alternatieve vrijetijdsbezigheden hangt daarmee ook samen: hoe meer alternatieven hoe minder er televisie wordt gekeken. Het lezen van boeken gaat samen met een veelzijdige

vrijtijdsbesteding. Het besteden van veel tijd aan de televisie behoeft dus niet altijd op een bewuste keuze te duiden. Het kan ook wijzen op een gebrek aan alternatieven.

Leeftijd en opleiding

De beschikbare tijd is niet de enige factor die op het mediagebruik van invloed is. Daarnaast bestaan er verschillen in interesse voor media. Een belangrijk deel van die verschillen zijn terug te voeren tot verschillen in de levensfase waarin personen verkeren en tot verschillen in opleidingsniveau.

Ouderen zijn de meest intensieve gebruikers niet alleen van radio en televisie, maar ook van gedrukte media. Ouderen zijn voor hun tijdspasering ook meer op de media aangewezen dan anderen. Televisie is voor hen belangrijk om verveling en eenzaamheid op te heffen, en wordt door hen ook veel meer dan door anderen gewaardeerd om zijn informatievoorziening¹⁴. Jongeren kiezen hun media het meest selectief: ze lezen relatief weinig kranten en tijdschriften, maar spelen vaak platen en banden af. Hoger opgeleiden lezen meer dan anderen, lager opgeleiden maken het meest intensief gebruik van radio en televisie. Ongeacht de leeftijd wordt ook onder personen met een hoge opleiding aan televisie de meeste tijd besteed.

Merkwaardig is dat de inhoudelijke selectie uit het televisie-aanbod vrijwel geen verschil te zien geeft tussen personen van verschillende opleiding of sociale klasse. Het feit dat personen met een hogere opleiding minder tijd aan televisie besteden dan personen met minder opleiding, betekent dus niet dat ze ook selectiever zijn bij hun consumptie, door bijvoorbeeld meer informatieve of culturele programma's in hun kijkmenu op te nemen. Alleen verschillen in leeftijd gaan samen met een andere selectie uit het programma-aanbod. Dit hangt samen met het feit dat ouderen veelal zwaardere en non-selectieve kijkers zijn. Deze groep volgt in het algemeen een heel avondprogramma, ook de minder geliefde programmatypen. Dit is de reden waarom relatief weinig bekeken programma's toch veel zware kijkers onder hun publiek tellen. De meer 'selectieve' lichte kijkers scharen zich daarentegen juist onder het publiek van de meest bekeken programma's¹⁵.

Hoewel de mate van populariteit van Hilversum III en IV niet steeds hetzelfde beeld vertoont, is de volgorde in populariteit van de verschillende radiozenders bij alle bevolkingsgroepen gelijk. Personen die verschillen naar leeftijd en opleidingsniveau, luisteren gemiddeld toch het meest naar de populaire muziekzender Hilversum III. Deze bedient ongeveer 75% van het publiek dat overdag de radio heeft aanstaan en ook 's avonds blijft Hilversum III veruit het populairst. Daarna komen Hilversum I en II (in deze volgorde). Het speciale kanaal voor klassieke muziek, Hilversum IV, wordt in alle leeftijds- en opleidingscategorieën het minst beluisterd. De belangrijkste verschillen in zendervoorkeur doen zich voor tussen personen van verschillende leeftijd. Met het vorderen van de leeftijd verschuift de belangstelling van Hilversum III naar Hilversum I en II. Het opleidingsniveau blijkt nog het meest van invloed op de belangstelling voor Hilversum IV. Deze is groter naarmate personen een hogere opleiding hebben genoten.

Wat zijn nu de consequenties van de toekomstige wijzigingen in de bevolkingsstructuur voor het mediagebruik? Zal een publiek met een — zoals te verwachten — gemiddeld hogere leeftijd en hoger opleidingspeil zich bedaagder maar 'geleerder' gaan gedragen? Bij voorspellingen over dit soort zaken moet men niet de leefstijl van de huidige oudere generatie en die van de huidige hoger opgeleiden model stellen voor het publiek van de toekomst. Zo heeft de toekomstige middelbare-

¹⁴ NOS, *De betekenis van televisie (kijken)*; Hilversum, 1975.

¹⁵ P. Hendriksen, 'Omroepen in de woestijn'; *Massacommunicatie*, 1980, 8e jaargang nr. 3-4, blz. 55-66.

leeftijdscategorie na-oorlogse gewoonten aangeleerd en lijkt zij veel actiever te zijn in de vrije tijd dan de huidige middelbare leeftijdsgroep op jongere leeftijd was. En ondanks het sinds de oorlog voortdurend toenomen scholingspeil is de omvang van het publiek dat boeken leest praktisch gelijk gebleven. Dit kan alleen worden verklaard uit het feit dat de omvangrijkere publieksgroep die voortgezet onderwijs heeft genoten, gemiddeld minder boeken is gaan lezen dan de groep met overeenkomstige opleiding tevoren gewend was te doen. Eén en ander relateert de mogelijke consequenties van een stijgend opleidingspeil voor het media-gebruik. Daar komt nog bij dat leeftijd en opleiding vooral bij televisiegebruik een invloed in tegengestelde richting uitoefenen. Men kijkt meer naar televisie naarmate men ouder is, maar minder naarmate men meer opleiding heeft genoten. Van beide tegengestelde factoren blijkt thans de invloed van de leeftijd sterker door te werken dan die van het opleidingsniveau. Weliswaar kijken personen met een hogere opleiding minder televisie dan personen uit dezelfde leeftijdsklasse met minder opleiding, maar dit verschil is bij oudere personen kleiner dan bij jongere. Hoewel bekend is dat de ouderen met een hoge scholing een breder spectrum van vrijetijdsactiviteiten vertonen dan ouderen met een lage opleiding¹⁶, lijkt dit verschil maar van weinig invloed op het televisiegebruik. De verwachting lijkt dan ook gerechtvaardigd dat de verschuiving in de leeftijdsstructuur van de bevolking belangrijker gevolgen zal hebben voor het mediagebruik dan die ten gevolge van een hoger gemiddeld scholingsniveau. De groeiende aanwas van de middelbare en andere leeftijdsgroepen zal de richting uitwerken van een toenemend televisiegebruik.

7.2.2 *Uitbreiding van het televisie-aanbod*

Veel van de verwachte veranderingen op mediagebied zullen bestaan uit een verruiming van het televisie-aanbod. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen uitbreiding van het aantal kanalen en verlenging van de zendtijd.

Uitbreiding van het aantal kanalen blijkt niet van invloed te zijn op de kijkduur, maar wel op de inhoudelijke samenstelling van het gekozen programmapakket. Dit is zowel het geval wanneer voorheen slechts één kanaal beschikbaar was als wanneer er al meer waren.

In Nederland heeft de invoering van het tweede net in 1965 niet tot een verhoging van de gemiddelde kijktijd geleid, evenmin als in België bij de introductie van een tweede Nederlandstalig kanaal¹⁷ of in Groot-Brittannië, waar in 1954 een commercieel kanaal naast dat van de BBC werd ingevoerd¹⁸. De kijktijd in de VS heeft in de recente periode evenmin veranderingen ondergaan na de snelle uitbreiding van het aantal kanalen door de opkomst van kabel en satelliet. Dat toenemende keuzemogelijkheden niet steeds tot veranderingen in het gebruik leiden, blijkt ook hieruit dat het aantal kanalen waarvan men in de praktijk gebruik maakt elders beperkt blijft tot een aantal van vier à vijf¹⁹. Blijkt de hoeveelheid tijd voor televisie nogal vast te liggen binnen het patroon van vrijetijdsbesteding, het kijkmenu blijkt door meer kanalen wel veranderingen te ondergaan. Zowel in de VS als in Groot-Brittannië heeft aanbodsverruiming tot een grotere afname van verstrooiende programma's geleid. De voorkeur voor lichte verstrooiing bij ruimere keuzemogelijkheden betekent niet dat de belangstelling voor informatie vermindert. Wel blijkt het publiek de grotere vrijheid om zelf te bepalen wanneer het

¹⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1976*; 's-Gravenhage, 1976, blz. 153.

¹⁷ D. Poesmans, 'Verkabeling und Fernsehverhalten in Flandern'; *Media Perspektiven*, 1981, nr. 3, blz. 240-250.

¹⁸ J.G. Blumler, 'Looking at media abundance: toward a framework for comparative analysis'; *Communications*, 1979, 9e jaargang nr. 2-3, blz. 125-158.

¹⁹ L.W. Jeffres, 'Cable tv and viewer selectivity'; *Journal of Broadcasting*, 1978, 22e jaargang nr. 2, blz. 167-177.

hiernaar kijkt, te benutten. In Groot-Brittannië werd bijvoorbeeld vastgesteld dat een meerderheid onder het publiek tenminste één journaal per avond bekijkt²⁰. Slechts bij informatieve programma's met diepgravende beschouwingen neemt de belangstelling af. Daarnaast gaat de verschuiving in de consumptie vooral ten koste van culturele programma's. De verschuivingen in het kijkmenu blijken overigens over het algemeen niet van grote omvang²¹. In verband hiermee is er wel op gewezen dat het optimaliseren van bestaande voorkeuren in de programmakeuze zich vooral voordoet zodra het monopolie van één televisiekanaal wordt doorbroken²². In de begintijd van televisie trokken ook klassieke drama's, balletten, poëzievoordrachten, forumdiscussies en documentaires over praktisch elk onderwerp veel kijkers, maar dit behoort reeds lang tot het verleden²³. Een verdere uitbreiding van het aanbod kan de reeds bestaande programmavoorkeuren sterker tot uiting doen komen, maar grote verschuivingen zijn hierbij niet meer te verwachten.

Op grond van de bevindingen uit andere landen lijkt het ook voor Nederland waarschijnlijk dat uitbreiding van de zendtijd tot meer televisiekijken zal leiden. Het kijken overdag vindt elders het meest plaats tussen 17 en 19 uur, en rond de lunchtijd. Dan, en voor 9 uur 's ochtends is een groot publiek bereikbaar. Tijdens de overige delen van de ochtend en middag is een veel geringer deel van het publiek in staat om televisie te kijken: de thuisblijvers, en daarvan degenen die geen drukke huishoudelijke taak hebben te verrichten. Hiertoe behoren: nog niet naar school gaande kinderen, ouderen, zieken, werklozen en arbeidsongeschikten. Mannen zonder beroep behoren thans reeds tot de meest intensieve kijkers. Huisvrouwen zijn veelal niet in de gelegenheid om overdag voor de televisie plaats te nemen. Voor hen kan televisie een deel van de functie van de radio als achtergrondmedium bij huishoudelijke activiteiten gaan innemen, zoals in de VS reeds het geval is²⁴. Voor degenen met een volledige dagtaak heeft televisie overdag geen betekenis. Zo verschilt de kijktijd van werkende mannen in de VS nauwelijks van die van werkende mannen in Nederland²⁵.

De vraag kan ten slotte worden opgeworpen of het televisiekijken grenzen kent waarbij verzadiging optreedt. Wat daaronder moet worden verstaan is moeilijk aan te geven. De gewooneheid van het medium kan kennelijk zo ver gaan dat het toestel in werking blijft terwijl er geen aandacht aan wordt besteed. Televisie kan dus een plaats innemen die vergelijkbaar is met die welke ook in ons land de radio vaak al heeft: een permanente aanwezigheid waaraan slechts in bepaalde gevallen volledige aandacht wordt geschonken. De tijd die exclusief op de televisie wordt gericht wordt voornamelijk bepaald door het overig activiteitenpatroon. Een grens waarbij het medium zelf aanleiding geeft om er niet meer tijd aan te besteden, lijkt echter niet aanwijsbaar.

7.2.3 Nieuwe omroepformules

Uitbreiding van het televisie-aanbod met andere soorten dan die het publiek gewend was leidt, evenals bij de hiervoor besproken uitbreiding van het aantal kanalen in het algemeen, niet tot een omvangrijker tijdsbesteding aan televisie. Het 'kijkmenu' ondergaat hiervan wel invloed. Kijkers blijken bij meer keuzemogelijkheden geneigd om het aandeel van

²⁰ B.P. Emmet, 'The television and radio audience in Britain'; in: *Sociology of mass communications*; onder redactie van D. McQuail, Harmondsworth, 1972.

²¹ L.W. Jeffres, 'Cable tv and interest maximization'; *Journalism Quarterly*, 1978, 55e jaargang nr. 1, blz. 149-154.

²² H. Kellner, 'Wieviel und welches Fernsehen wollen nutzen die Bürger?'; *Media Perspektiven*, 1981, nr. 2, blz. 116-123.

²³ D. Stolte, 'Daten und Thesen zur Nutzung von Fernsehprogrammen'; *Media Perspektiven*, 1979, nr. 10, blz. 681-687.

²⁴ M.G. Cantor, 'Our days and our nights on tv'; *Journal of communication*, herfst 1979, blz. 66-72.

²⁵ J.P. Robinson en P.E. Converse, 'The impact of television and mass media usage'; in: *The use of time*; onder redactie van A. Szalai, Den Haag/Parijs, 1972, blz. 199-212.

speelfilms en andere vormen van populaire verstrooiing te vergroten. Minder populaire programmasoorten, zoals culturele of analyses van actualiteit, verliezen daarbij aan belangstelling. Nieuwsuitzendingen hebben echter niet te lijden onder een verlies aan belangstelling.

In de afgelopen jaren is, vooral door aansluiting op een kabelnet, het aantal kijkers in Nederland dat buitenlandse zenders kan ontvangen sterk uitgebreid. In 1979 kon reeds in 73% van de huishoudens tenminste één buitenlands station worden ontvangen, via de kabel of direct uit de ether²⁶. Men verwacht dat in 1985 85% van de huishoudens bekabeld zal zijn. Bij het kijken naar buitenlandse stations blijkt de taal, zoals verwacht, een belangrijke factor voor de belangstelling. Van het aanbod van buitenlandse stations is amusement het meest in trek. Informatie van buitenlandse zenders geniet geen grote belangstelling.

Aan verstrooiende programma's en nieuwsuitzendingen uit het eigen land wordt meestal de voorkeur gegeven boven elk ander buitenlands programma. Hieruit blijkt hoezeer een nationale oriëntatie doorwerkt in het kijkgedrag. Dit element blijkt nauwelijks voor concurrentie vatbaar. Zo bestaat van de Nederlandse televisie, die in het Nederlandstalig deel van België de meest bekeken buitenlandse is, de grootste belangstelling voor amusement: show, revue, quiz, speelfilm, televisieseries en muziekprogramma's voor jongeren. De Belgische belangstelling voor het journaal of de actualiteitenrubrieken op Nederlandse zenders lijkt geheel te zijn toe te schrijven aan de populariteit van programma's die ervoor of erna worden uitgezonden²⁷. Op het tijdstip van Belgische nieuwsuitzendingen wordt door velen teruggeschakeld. De belangstelling voor nieuws uit eigen land blijkt groter dan die voor verstrooiing uit het buitenland. Dit geldt zelfs in Canada, waar onder de Engelstaligen een zodanig grote belangstelling voor de Amerikaanse televisie bestaat dat de autoriteiten vrezen voor uitholling van de nationale culturele identiteit²⁸. Het geldt ook in Wallonië, maar daar was wel een ingreep voor nodig. Beide Waalse zenders hebben daar minder belangstelling dan de Franse en Luxemburgse netten. Behalve in de gemeenschappelijke taal kan een verklaring ook in de grote publieksgerichtheid van deze zenders worden gevonden. Het uitzonderlijke geval heeft zich voorgedaan dat het tijdstip van nieuwsuitzendingen op de Waalse zenders moest worden aangepast aan de programmering van de Franse en Luxemburgse zenders.

Abonnee-televisie blijkt in de Verenigde Staten, na een aarzelend begin, veel belangstelling te ondervinden. Tot nu toe biedt abonnee-televisie daar nog uitsluitend gelegenheid tot de afname van een extra portie van de meest populaire programmasoorten, zoals speelfilms en sport. De kosten blijken echter voor een groot deel van de kijkers een probleem. Sommigen denken dat hierdoor een tweedeling onder het kijkerspubliek gaat ontstaan: een groep voor dure programma's tegen betaling en een groep die het met tweede-keus programma's zal moeten stellen.

Omdat de aantrekkingskracht voor abonnee-televisie in de Verenigde Staten mede voortkomt uit afkeer van reclame-onderbrekingen, zijn de Amerikaanse ervaringen niet zonder meer van toepassing op Nederland. Belangstelling voor gespecialiseerde kanalen met film, sport of misschien kunst zal hier zeker ook aanwezig zijn. De vraag is wel hoeveel de belangstellenden voor gespecialiseerde televisiekanalen bereid zullen zijn extra te betalen.

Een speciale vorm van abonnee-televisie is het Qube-systeem, dat sinds 1977 in Columbus, Ohio, in bedrijf is²⁹. Bij dit systeem wordt de afnemer alleen aangeslagen voor de kosten van datgene waarnaar hij

²⁶ NOS, *De belangstelling voor buitenlandse tv-zenders*; Hilversum, 1981.

²⁷ D. Poesmans, op. cit., blz. 240-250.

²⁸ W.J. Howell, 'Broadcast spillover and national culture: shared concerns of the Republic of Ireland and Canada'; *Journal of Broadcasting*, 1976, 20e jaargang nr. 4, blz. 435-448.

²⁹ K. Hubrechts, "'Warner cable' in Columbus, Ohio, einde van de passieve televisie?"; *Communicatie*, 1978, 8e jaargang nr. 3, blz. 10-14.

heeft gekeken. De registratie van het gebruik is mogelijk doordat omroep en gebruiker zijn verbonden door een zogenaamde twee-wegverbinding. Er kunnen signalen in beide richtingen worden uitgewisseld. De mogelijkheden hiervan zijn tevens gebruikt voor een voor Qube unieke toepassing. Kijkers worden in de gelegenheid gesteld om tijdens de uitzending reacties terug te seinen, die direct in de uitzending kunnen worden verwerkt. Veel wijst erop, dat de meeste gebruikers Qube in de eerste plaats benutten als een gewoon kabelnet in combinatie met abonnee-televisie, zoals elders ook wordt toegepast. Ze blijken vooral het aanbod van een groot aantal kanalen te waarderen. Uit kostenoverzichten van het gebruik van Qube kan worden afgeleid dat gebruikers gemiddeld per maand drie films afnemen van de kanalen die afzonderlijke leveranties in rekening brengen.

De door Qube geboden mogelijkheid tot directe reacties door de kijkers berust, evenals het kiezen van kanalen, op een druktoetsstelsel. De gebruikers beschikken hiertoe over vijf paar knoppen, waarmee ze kunnen kiezen uit ten hoogste vijf verschillende antwoordmogelijkheden op een vraag die tijdens een televisie-uitzending wordt gesteld. Toepassingen van dit interactiesysteem zijn onder meer gezocht in cursussen, waardoor de docent contact kan houden met zijn cursisten. Voorts zijn er wel peilingen verricht bij een verkiezingsrede van een politicus naar de mate waarin het publiek hem geloofwaardig vond en steunde. Er blijkt maar weinig gebruik te worden gemaakt van de mogelijkheden tot terugmelding. Als gevolg hiervan is de werking ervan beperkt tot een dagelijks terugkerend amusementsprogramma. Bij cursussen bleek de antwoordfaciliteit van weinig waarde. Het bleek praktisch onmogelijk om het verloop van een cursus bij te sturen op grond van reacties van een grote en anonieme groep. Bovendien vereist deze toepassing dat de cursus 'live' wordt gepresenteerd, hetgeen in de praktijk meestal niet het geval is.

Hoewel niet alleen omvangrijke en heterogene publieksgroepen aantrekkelijk blijken voor adverteerders, maar ook kleinere doch homogeneren groepen, is commerciële televisie tot nu toe sterk georiënteerd op een groot, heterogeen publiek. Haar aanbod is erop gericht een groot publiek te creëren als doelgroep voor commerciële boodschappen rond of tijdens de uitzendingen. Ze verzorgt daarom relatief veel populaire series of amusementsshows. Om verschraving in het totale televisie-aanbod tegen te gaan is de commerciële omroep in Groot-Brittannië aan regels gebonden. Het naast elkaar bestaan van een commerciële omroep en een publieke omroep dwingt de laatste tot concurrentie met de commerciële omroep. Zonder een substantiële publieke belangstelling zou de legaliteit van heffingen voor de publieke omroep in gevaar komen. In West-Europa is dit tot dusver echter niet gebeurd, dit in tegenstelling tot in Japan³⁰. Ook kan in een dergelijke situatie druk ontstaan op de publieke omroep om zich tot een selectiever, vooral op minderheden afgestemde programmering te beperken, zoals nu in Australië³¹.

Een cultureel-educatief net bereikt, evenals culturele en educatieve programma's op een niet-gespecialiseerd kanaal, in het algemeen vooral personen die ook veel verstrooiende programma's volgen. Deze groep van over het algemeen zware en non-selectieve kijkers haakt dikwijls af zodra er een populair alternatief beschikbaar is. Voorts bereikt een educatief en cultureel aanbod een groep selectieve kijkers, die reeds een aangekweekte belangstelling hadden op dit terrein. Beide groepen besteden slechts een minderheid van de totale kijktijd aan een dergelijk kanaal.

In Nederland werden in de periode van 1974 tot 1977 in zes gemeenten proefprojecten met gemeenschapstelevisie opgezet, in enkele gevallen in combinatie met radio-uitzendingen. De opzet van deze experimenten is dermate smal — meestal werd één uur per week, op zondagmiddag, uitgezonden — dat van concurrentie voor de landelijke omroep of andere

³⁰ K. Winckler, 'Fernsehen in Japan'; *Media Perspektiven*, 1978, nr. 6, blz. 433-438.

³¹ R. Scott, 'Public Broadcasting: the changing media scene'; *Intermedia*, nov. 1980, 8e jaargang nr. 6, blz. 16-18.

lokale/regionale media geen sprake kon zijn. De kijkcijfers varieerden sterk per thema, hetgeen erop wijst dat lokale aangelegenheden niet bij voorbaat grote belangstelling genieten³². Het enthousiasme van de initiatiefnemers voor deze vorm van omroep bleek in de meeste gevallen voldoende om de gemeenschapsumroep, na beëindiging van de gesubsidieerde experimenteerperiode, voort te zetten.

De gemeenschapsumroep in Goirle (N.Br.) geldt als één van de meest succesvolle. Ruim 80% van de bewoners kijkt weleens naar de gemeenschapstelevisie³³. De gemiddelde kijkdichtheid per uitzending is tamelijk hoog, namelijk 32%. De radio-uitzendingen blijken hier minder aan te slaan dan de televisie-uitzendingen. Ongeveer de helft van de inwoners luistert er weleens naar. Een maandagochtendprogramma scoort een luisterdichtheid van circa 6%, en een programma over een gemeenteraadsverkiezing wordt ook slechts door 5 à 8% van de bewoners beluisterd.

Over de belangstelling tot dusver voor lokale of regionale omroep in Nederland blijkt niet veel te zeggen. Er functioneren zes professionele radiostations voor een speciaal verzorgingsgebied, waarvan vijf regionaal en één lokaal. Deze stations zenden maar enkele uren per dag uit op golflengten waarop de rest van de dag Hilversum III uitzendt. In sommige regio's verandert de luisterdichtheid op het moment dat de regionale zenders in de lucht komen, zodat de omschakeling kennelijk niet onopgemerkt blijft³⁴. Bij de jongste lokale/regionale omroepen in Nederland, STAD (Amsterdam) en SROB (Oost-Brabant) werd een onderzoek ingesteld naar de vraag of de lokale/regionale omroep een eigen functie vervult binnen de reeds aanwezige media. De stations bleken het aanbod van regionale informatie te verrijken en onder de bevolking bleek waardering voor deze vorm van omroep te bestaan. Of luisteraars dankzij regionale omroep ook beter over regionale zaken worden ingelicht en of hun betrokkenheid bij regionale onderwerpen is vergroot, kon niet worden vastgesteld³⁵. Ander onderzoek geeft aanleiding te veronderstellen dat regionale omroepen nog op te grote schaal opereren. Van Radio-Oost is bijvoorbeeld vastgesteld dat in de nabijheid van de standplaats van de omroep, in Twente en de Achterhoek, de beluistering viermaal hoger ligt dan in overige delen van het rayon dat door deze zender wordt bestreken (de rest van Gelderland en Overijssel)³⁶.

Buitenlandse ervaringen leren dat de belangstelling voor lokale/regionale omroep groot kan zijn, vooral indien de zender meer dan enkele uren per dag in de lucht is en een volledig programma aanbiedt met onder andere verstrooiing. Regionale zenders voldoen ook in een behoefte door hun aandacht voor de regionale identiteit. Lokale en regionale radio zowel als televisie blijken als advertentiemedium bijzonder aantrekkelijk. De bloei van het verschijnsel van ether- en kabelpiraten is echter niet in de eerste plaats hierdoor veroorzaakt. De uitkomsten van het door Intomart voor de WRR ingestelde onderzoek naar etherpiraten wijzen eerder op dat hier culturele factoren aan ten grondslag liggen. Het verwerven van inkomsten uit reclame is slechts voor een betrekkelijk gering aantal piraten van betekenis; bij 8% van de stations werden reclameboodschappen geregistreerd. Dit waren dan wel de circa 250 stations met een meer bestendig karakter (langer bestaand dan een half jaar). Als voornaamste drijfveren van de piraten worden, aldus het Intomart-onderzoek, door henzelf genoemd 'het ideële doel van lokale omroep dat elke piraat voor ogen heeft' en 'het Hilversumse machtsbolwerk waartegen zij zich allen afzetten'. Daarnaast blijkt dat contacten met het publiek belangrijk worden gevonden. Het ontbreken ervan is in elk geval,

³² J. Stappers, 'Lokales Fernsehen in den Niederlanden'; *Media Perspektiven*, 1978, nr. 12, blz. 877-886.

³³ Lokale Omroep Goirle, *Beleid Belicht*; Goirle, 1981.

³⁴ NOS, *Regionale Omroepen 1978*; Hilversum, 1979.

³⁵ J. Beljon en J. van Poppel, *Eindverslag onderzoek regionale radio-omroep deel 1*; Tilburg, IVA, 1979.

³⁶ NOS, *Regionale Omroepen 1978*; op. cit..

naast 'verveling' en uiteraard de gevolgen van het opsporingsbeleid, een motief om met de activiteiten te stoppen. Radio-etherpiraten — ook in de toekomst verreweg de meest voorkomende vorm — worden door 38% van de bevolking min of meer regelmatig beluisterd; hierbij is vooral Nederlandstalige muziek in trek³⁷. De algemene houding van het publiek loopt uiteen van welwillend tot positief, maar het min of meer vrijgeven van de ether zoals in Italië wordt door slechts een kwart van de onderzochten voorgestaan.

7.2.4 Nieuwe media

Teletekst leent zich goed voor berichten van beknopte omvang die voortdurend bijstelling behoeven, zoals nieuwsflitsen, sportuitslagen, weerberichten, beurskoersen, noteringen van buitenlandse valuta, enzovoort. In navolging van Groot-Brittannië, waar het systeem werd ontwikkeld, zijn in tal van andere landen ook proefnemingen met teletekst van start gegaan. In Nederland begon de NOS in april 1980 met het experiment. Gegevens over het gebruik van teletekst zijn in deze fase niet meer dan enige eerste indrukken: er zijn in Nederland ongeveer 150.000 tv-toestellen verkocht die geschikt zijn voor de ontvangst van teletekst.

Uit een eerste onderzoek onder de gebruikers blijkt dat deze vooral voor en na afloop van een 'normale' kijkavond teletekst oproepen en daarnaast op tijdstippen dat de gebruikers niet geïnteresseerd zijn in het omroepaanbod³⁸. Op andere tijdstippen, zoals overdag, wordt teletekst minder bekeken. Er bestaan aanwijzingen dat het actuele karakter van het medium een belangrijk motief vormt voor het gebruik. Van de nieuwsrubriek wordt bijvoorbeeld hoofdzakelijk de meest actuele nieuwsonwikkeling geraadpleegd. Teletekst wordt evenals kranten veel gebruikt om te bladeren, alvorens een bericht voor nadere kennisname te selecteren. Bij het onderzoek naar het gebruik van teletekst werden zowel aanwijzingen voor substitutie als indicaties voor een cumulatief gebruik van media vastgesteld. Substituerend gebruikt men teletekst ter vervanging van de nieuwsbulletins via radio en televisie, en verder van bijvoorbeeld kranten- of televisiegegevens over trekkingen van loterijen. De gebruikers stellen dat het belangrijkste motief voor deze substitutie is, dat zij het nieuws kunnen lezen op een tijdstip dat hun dit het beste uitkomt. Teletekstgebruikers melden tevens dat zij berichten in de krant of een tijdschrift overslaan, indien ze menen al via teletekst over het onderwerp te zijn geïnformeerd. Teletekst geeft echter ook wel aanleiding tot cumulatief mediagebruik. Teletekstberichten blijken gebruikers soms te attenderen op een onderwerp, waarvan ze vervolgens via andere media meer willen vernemen. Het gebruik van teletekst bleek ook in omgekeerde zin wel te zijn bevorderd, doordat men op de hoogte wilde blijven van de laatste ontwikkelingen van een onderwerp waarover men in andere media had kennisgenomen. Teletekst verschaft thans echter onvoldoende informatie om bestaande media te kunnen verdringen. Het lijkt vooral een concurrent te zijn voor gedrukte media die hoofdzakelijk voorzien in overzichten van gegevens, zoals bijvoorbeeld program-mabladen.

Anders dan teletekst berust *viewdata* op een interactief gebruik van communicatiesystemen. Elke aangeslotene kan afzonderlijk het databestand aanroepen en is daarvoor niet — zoals bij teletekst — afhankelijk van uitzendtijden. Omdat de omvang van het databestand geen invloed heeft op de wachttijd kan er via *viewdata* veel meer informatie beschikbaar worden gesteld dan bij teletekst. Het individuele karakter van de verbinding tussen gebruiker en gegevensbestand maakt het mogelijk dat het gebruik van specifieke gegevens voor bepaalde gebruikers wordt gereserveerd. In tegenstelling tot teletekst worden er bij *viewdata* wel

³⁷ Intomart b.v., *Etherpiraten in Nederland*; serie 'Vorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M6, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

³⁸ NOS, *Teletekst: de eerste reactie van de Nederlandse kijker*; Hilversum, 1981.

kosten in rekening gebracht. Naast de kosten van het abonnement op het systeem, wordt elke oproep van informatie afzonderlijk in rekening gebracht.

Door de relatief hoge kosten van viewdata en de vooralsnog beperkte mogelijkheden voor particulieren is de belangstelling onder particulieren gering. In Nederland, waar het systeem onder de naam Viditel is ingevoerd, worden de gebruikers, evenals in andere landen, hoofdzakelijk nog gerecruteerd uit het bedrijfsleven en andere instellingen³⁹. De concurrentie van teletekst speelt hierbij ook een rol. Indien viewdata en teletekst hetzelfde aanbieden (zoals nieuwsberichten) zal het kostenvoordeel de voorkeur doen uitgaan naar teletekst.

Viewdata biedt echter een aantal mogelijkheden waarin teletekst niet kan voorzien. Wellicht zal dit systeem hierdoor in de toekomst ook voor particulieren geëigende toepassingen verwerven. Zo maakt het tweerichtingverkeer consumptieve handelingen mogelijk als kopen, betalen, bestellen of reserveren. Zouden dergelijke toepassingen worden ontwikkeld dan zal het viewdatasysteem voor particuliere gebruikers aanzienlijk aantrekkelijker kunnen worden.

Aangezien de *videocassetterecorder* nog pas in het begin van zijn ontwikkeling verkeert, zijn ook over het gebruik daarvan nog maar weinig gegevens bekend. Bovendien kan men zich afvragen of het gedrag van de huidige bezitters representatief is voor de toekomstige gebruikers en of dit gedrag van de eerste gebruikers al enige regelmaat kan vertonen. Het aanbod van programma's op voorbespeelde banden staat bijvoorbeeld nog pas in de kinderschoenen, maar een belangrijker beperking is toch wel dat de thans aangeboden videosystemen niet uitwisselbaar zijn. Zolang die uniformiteit ontbreekt kan de voorzieningstructuur voor dit medium niet op enige schaal worden opgebouwd.

Het grootste deel van de bezitters van video-apparatuur in de VS speelt hoofdzakelijk opnamen van de televisie af. Voorbespeelde cassettes worden weinig gebruikt. Het uitwisselen van bespeelde cassettes tussen videobezitters onderling komt zelden voor⁴⁰. De banden met opnamen van televisie-uitzendingen worden vaak nog dezelfde week afgespeeld, zodat 'time-shifting' de voornaamste toepassing van video-apparatuur vormt. In Japan en verscheidene Europese landen zijn overeenkomstige bevindingen opgedaan⁴¹. In Japan blijkt slechts 10% van de afgedraaide banden in voorbespeelde vorm te zijn gekocht of geleend, 90% is daar direct aan televisie-uitzendingen ontleend⁴². In Frankrijk werd vastgesteld dat 85% van de videobezitters hun apparatuur uitsluitend gebruiken om tv-uitzendingen op te nemen en later af te spelen. Ook hier gaat het voornamelijk om time-shifting: 70% van de opgenomen programma's wordt na het afspelen weer uitgewist⁴³. Het gaat hier om circa drie programma's per week⁴⁴. In de Verenigde Staten wordt de recorder intensiever gebruikt dan in Duitsland. Daar speelt circa één derde van de videobezitters vijf of meer banden per week af⁴⁵. In West-Duitsland gebruiken slechts enkelen hun apparaat meer dan tweemaal per week⁴⁶.

³⁹ Stuurgroep ter begeleiding van de PTT-praktijkproef met viewdata, *Tweede Interimrapport*; 's-Gravenhage, 1981.

⁴⁰ M.R. Levy, 'Program playback preferences in VCR households'; *Journal of Broadcasting*, 1980, 24e jaargang nr. 3, blz. 329-336.

⁴¹ Zie bijv. voor Zweden: O. Hulten, 'Home video — a threat to public service television?'; *EBU Review*, 1980, 31e jaargang nr. 2, blz. 24-26; voor Frankrijk: J.C. Baboulin, *Uses and users of the vcr* (paper presented at the EEC conference on the Information Society); Dublin, 1981; voor W.-Duitsland: M. Buss, 'Videorecorder statt Verkabelung'; *Media Perspektiven*, 1980, nr. 11, blz. 745-750.

⁴² O. Hulten, 'Future of broadcasting — public service broadcasting in the 1980's'; *Mas-sacommunicatie*, 1980, 8e jaargang nr. 3-4, blz. 109-122.

⁴³ J.C. Baboulin, op. cit..

⁴⁴ Ibid..

⁴⁵ M.R. Levy, 'Home videorecorders: a user survey'; *Journal of communication*, 1980, 30e jaargang nr. 4, blz. 23-27.

⁴⁶ M. Buss, op. cit., blz. 745-750.

De opgenomen programma's worden in het algemeen 's avonds afgespeeld, op tijdstippen dat men gewend was televisie te kijken. Overdag worden praktisch geen banden afgespeeld. Time-shifting leidt dan ook in het algemeen niet tot een uitbreiding van de kijktijd⁴⁷. Hoewel de situatie voorstelbaar is dat personen die door hun werk niet 's avonds kunnen kijken en personen die overdag veel vrije tijd hebben door de videorecorder meer gaan kijken, blijkt nog niets daarvan uit de tot dusver beschikbare gegevens. Men gebruikt de videorecorder niet om meer te kijken, maar om programma's te bekijken die beter aansluiten bij eigen voorkeur. Het gebruik van video vertoont dus grote overeenkomst met een situatie waarin het aantal kanalen is verruimd. Let men immers op het type uitzendingen dat wordt opgenomen dan blijkt de keuze sterk overeen te komen met het soort programma's dat ook onder 'normale' televisiekijkers het meest populair is: speelfilms en vervolgens andere amusementsprogramma's⁴⁸. Ondanks de toch nog aanzienlijke populariteit van (lichte) informatieve tv-programma's, worden deze vrijwel niet op video vastgelegd. Dit hoeft geen verbazing te wekken, omdat de consumptiewaarde van bijvoorbeeld nieuws geheel afhangt van de actualiteit. Men stuit hiermee op beperkingen van de toepassing van de videocassetterecorder. Directe reportages, waarbij de kijker benieuwd is naar het verloop van gebeurtenissen, lenen zich slecht voor kopiëring. De spanning bij dit soort uitzendingen is verdwenen zodra de afloop bekend is.

Mede in verband met de hoge aanschafprijs heeft de videohandel zich toegelegd op verhuur naast verkoop. Hoewel het leenverkeer nog nauwelijks op gang is gekomen, verhuurt het grootste verhuurbedrijf in Nederland thans reeds gemiddeld 25 films per jaar aan ongeveer 3000 leden⁴⁹. Dit mag vrij veel heten. Begrijpelijkerwijs worden vooral voorbespeelde banden aangeboden met materiaal dat niet door de omroep wordt uitgezonden. Momenteel neemt pornografisch materiaal hieronder nog een belangrijke plaats in. Het ligt in de verwachting dat dit markt-aandeel zal teruglopen als het aanbod breder wordt⁵⁰.

De gevolgen van de videorecorder voor het kijkgedrag zijn niet los te zien van de ontwikkelingen in het aanbod van televisie-uitzendingen. Naarmate er meer alternatieven via het kabelnetwerk beschikbaar komen, kan de behoefte aan extra programmatuur op eigen banden gaan afnemen. Maar wellicht moet men niet geheel uitgaan van een al te direct verband tussen het een en het ander. Ondanks het feit dat er via de radio praktisch doorlopend popmuziek valt te beluisteren, worden er toch relatief veel platen of muziekbanden van dit genre verkocht en gedraaid. De vraag of de situatie op het gebied van geluidsdragers model kan staan voor de toekomstige ontwikkeling bij beeldopnamen, komt hierna nog uitgebreider aan de orde.

De *beeldplaat* is in Nederland nog niet op de markt, in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië wel. Er zijn echter nog geen gegevens beschikbaar over de publieke belangstelling voor dit nieuwe medium, laat staan over de wijze waarop het wordt gebruikt. Elke beschouwing over de plaats die de beeldplaat kan gaan innemen berust daarom op speculatie. Ook onder (toekomstige) producenten leven hierover nog volstrekt tegengestelde verwachtingen⁵¹.

De beeldplaat is ontwikkeld als een goedkoop alternatief van de videoband. De beeldplaat van Philips is bovendien door zijn lasertechniek ontwikkeld als een praktisch onverslijtbaar produkt. Algemeen leeft de verwachting dat de lage prijs een breed publiek zal aanspreken. Een beeldplaat zal vermoedelijk niet veel meer gaan kosten dan een gram-

⁴⁷ Ibid..

⁴⁸ Ibid..

⁴⁹ H. van Gelder, 'Van The Sound of Music tot Deep Throat'; *Audio Visueel*, juni 1981, nr. 5, blz. 34-37.

⁵⁰ Ibid..

⁵¹ F. van Lier, C. Titulaer, 'Het jaar van de beeldplaat'; *Audio Visueel*, 1981, nr. 5, blz. 16-19.

mofonplaat. De aankoop prijs van de beeldplaat komt daarmee in de buurt te liggen van de huurprijs van een voorbespeelde videocassette. Het is de vraag of de extra toepassingsmogelijkheden van een videorecorder, bijvoorbeeld om eigen opnamen te maken, hier wel tegen opwegen. Toch moet men zich afvragen of de toekomstige ontwikkeling zich wel vanuit dit gezichtspunt van substitutie laat beoordelen. Waarschijnlijk zullen de videoband en de beeldplaat op den duur beide eigen toepassingen verwerven. De verhouding tussen radio, grammofoon en band- of cassetterecorder laat zich in dit opzicht vergelijken met die tussen televisie, video en beeldplaat. Radio, platenspeler en band- of cassetterecorder worden ieder op eigen wijze gebruikt. Behalve een algemeen (dubbel of driedubbel) bezit van radio, beschikt 89% van de huishoudens in 1980 over een platenspeler en 67% over een band- of cassetterecorder⁵². Praktisch alle recorders komen voor bij personen die ook een platenspeler bezitten. Bovendien blijkt de aanschaf van een band- of cassetterecorder de verdere aankoop van grammofoonplaten niet in de weg te staan⁵³.

Hoewel de functies en mogelijkheden van de genoemde geluidsmedia in hoge mate parallel lopen met die van televisie, video en beeldplaat, zal de onderlinge verhouding toch niet geheel gelijk zijn. De videocassette is immers veel duurder dan de muziekcassette. Ook onbespeeld is de videoband zo duur, dat de gebruiker er niet zoveel van zal aanschaffen, dat hij nauwelijks hoeft te weten, zoals bij geluidsbanden. Het kopiëren van grammofoonplaten op de cassette, wat bij de geluidsdragers veelvuldig voorkomt, lijkt door de hoge prijs van een videoband niet waarschijnlijk. De functies van beide media zullen elkaar daardoor minder sterk overlappen dan bij geluidsdragers het geval is. Mogelijk met uitzondering van eigen camera-opnamen zullen volgespeelde beeldbanden in het algemeen niet worden bewaard.

Er bestaat nog weinig inzicht in de behoefte aan geprivatiseerd beeldmateriaal, waarin de beeldplaat gaat voorzien. Bij een beschouwing over deze behoefte kan men zich niet geheel door heersende patronen laten leiden. Degenen die stellen dat beeldmateriaal voor ontspanningsdoeleinden zich niet zoals muziek leent voor herhaaldelijk gebruik, kunnen erop worden gewezen dat ook het herhaald beluisteren van muziek pas ontstaan is toen geluidsopnametechnieken gemeengoed werden. Evenals bij muziek kan de mogelijkheid van herhaalde weergave aanleiding geven om nieuwe genres te gaan ontwikkelen. Twijfel aan de behoefte aan een privévoorraad bewegende beelden kan worden weerlegd door te wijzen op de private boekenkast. De meeste ontspanningslectuur leent zich niet voor herhaald gebruik, maar nochtans vult dit soort lectuur het grootste deel van de boekenplank. Het bezit is bij boeken vaak een doel op zich zelf en waarom zou dit bij beeldplaten met klassieke films, hoogtepunten uit shows, reportages en dergelijke niet het geval kunnen zijn? Daarbij is het nog geen uitgemaakte zaak dat beeldplaten evenals geluidsplaten hoofdzakelijk als ontspanningsmiddelen zullen worden geproduceerd en gebruikt. Het is ook mogelijk dat de toepassingen op het gebied van instructie, die door video niet worden geboden, de toekomstige functie van de beeldplaat gaan bepalen.

7.2.5 Functieverhuizing

Ter afsluiting zullen de resultaten van deze paragraaf nog eens worden samengevat vanuit het gezichtspunt van de verschuiving van functies die kan optreden ten gevolge van de te verwachten media-ontwikkelingen. Inzicht in dergelijke verschuivingen is immers van groot belang voor een samenhangend mediabeleid.

Uitspraken over functionele samenhangen kunnen slechts onder het grootste voorbehoud worden gedaan. Vele factoren zijn van invloed op

⁵² Gegevens ontleend aan tijdsbestedingsonderzoek 1980, uitgevoerd door Intomart b.v., in opdracht van o.m. het SCP.

⁵³ F. van Puffelen, *De thuiscope*; Amsterdam, 1980.

de ontwikkelingen in gebruikspatronen; niet alleen sociaal-culturele en economische factoren bepalen het gebruik van een medium, maar ook het overheidsbeleid is daarop van invloed. Er bestaan verschillende theoretische aanzetten over de veranderende relatie tussen media. Zo is er de veronderstelling dat het aanbod en gebruik van de media steeds verder zal worden gedifferentieerd: de media zouden zich steeds meer op specifieke groepen richten ten koste van media voor een breed publiek. De ontwikkelingen op de tijdschriftenmarkt en bij de radio geven voorbeelden van deze specialisatie te zien⁵⁴. Een tweede benadering gaat ervan uit dat het mediagebruik grotendeels in de vrije tijd plaatsvindt en daarin moet concurreren met andere vormen van vrijetijdsbesteding. Veranderingen in het mediagebruik hangen daarom nauw samen met algemene verschuivingen in de vrijetijdsbesteding. Nieuwe mogelijkheden zullen in het algemeen niet in de plaats komen van, maar worden toegevoegd aan het bestaande patroon, met als gevolg een veelzijdiger vrijetijdsbesteding. Wel zouden vrijetijdsbestedingen waarvoor geprivatiseerde alternatieven ontstaan worden opgegeven. Volgens deze hypothese zou privé aan te schaffen programmatuur in de plaats kunnen treden van de openbaar beschikbaar gestelde. Het verloop van de concurrentie tussen de media is natuurlijk niet uitsluitend afhankelijk van de tijdsfactor maar ook van de economische factor. Hierop is in het vorige hoofdstuk ingegaan. De concurrentiepositie van een medium is in deze hypothese in laatste instantie afhankelijk van de vraag hoe efficiënt een medium aansluit op dominante behoeften onder het publiek.

Een andere benadering relateert de veronderstelling over dominante behoeften op het gebied van mediagebruik. De zogenaamde 'uses and gratifications' optiek in de communicatiewetenschappen gaat er van uit dat gebruikers een medium voor zeer uiteenlopende behoeften benutten⁵⁵. Aangezien verschillende media een eigen plaats hebben verworven in het behoeftenpatroon van het publiek en hun eigen sterke en zwakke punten hebben ligt volgens deze visie substitutie van het ene medium door het andere niet voor de hand. De feitelijke ontwikkeling geeft veel evidentie voor die stelling. De verhouding tussen gedrukte media onderling, die tussen elektronische en gedrukte media of die tussen radio en televisie leert in het algemeen dat een nieuw medium een bestaand niet uit de markt drukt, maar uitdaagt zich toe te leggen op zijn specifieke eigen mogelijkheden. Jeffres meent dat het publiek ertoe neigt om steeds datgene uit het extra aangevoerde aanbod te kiezen, wat reeds het meest op prijs gesteld werd. Het aanbod dat daar ook maar iets van afwijkt, wordt dan gemeden⁵⁶.

Geen van de theoretische overwegingen over ontwikkelingen in het mediagebruik levert stellige uitspraken op over toekomstig mediagebruik. De inzichten belichten veelal slechts één aspect van de diverse factoren die van belang lijken en zijn bovendien onvoldoende genuanceerd voor prognoses over de ontwikkeling op afzonderlijke terreinen. Zo laat de theorie over de differentiatie van media de vraag in het midden of er op den duur massamedia zullen overblijven indien gespecialiseerde media steeds belangrijker worden. Ook is niet duidelijk welke functies door nieuwe media zullen worden overgenomen en of de bestaande media zich door aanpassing zullen kunnen handhaven. De theorie van de cumulatieve groei van de vrijetijdsbesteding doet wel uitspraken over de overlevingskansen van bepaalde media. Deze theorie is echter minder geschikt voor prognoses over mediagebruik onder andere omstandigheden dan welvaartsgroei. De economische benadering benadrukt terecht het aspect van concurrentie tussen media en het element van

⁵⁴ A.J. van Zuijlen, *The life cycle of magazines*; Uithoorn, 1977.

J.T. Lull e.a., 'Audiences for contemporary radio formats'; *Journal of Broadcasting*, 1978, 22e jaargang nr. 4, blz. 439-453.

⁵⁵ *The uses of mass communication*; onder redactie van J. Blumler en E. Katz, Beverley Hills, 1974.

⁵⁶ R.T. Wigand, 'Mass media abundance: selected developments and audiences effects in the United States of America'; *Communications*, 1979, 9e jaargang nr. 2-3, blz. 213-239.

schaarste in tijd en geld van de gebruiker. Deze benadering biedt echter weinig ruimte voor een complementaire relatie tussen media.

Ondanks al deze tekortkomingen in het theoretisch instrumentarium biedt het in deze paragraaf weergegeven empirisch materiaal wel enige aanknopingspunten voor uitspraken over mogelijke verschuivingen in functies tussen de verschillende media.

Evenals zich in het verleden heeft voorgedaan zal het toenemend televisiekijken als gevolg van meer aanbod niet alleen ten koste gaan van het gebruik van andere media, maar ook van andere activiteiten. Voor zover media worden verdrongen zal het gaan om radio en bepaalde typen tijdschriften (vooral publicatiebladen), die ook in het verleden al gedeeltelijk voor televisie zijn ingeruild. In het geval van het televisiekijken overdag zal daarnaast ook een ander type mediagebruik kunnen worden aangetaast, namelijk het krantenlezen. Juist de groepen die over zoveel tijd beschikken dat ze tot de potentiële tv-kijkers overdag kunnen worden gerekend onderscheiden zich door een zeer ruime tijdsbesteding voor de krant. Deze tijd zal door televisie kunnen worden teruggedrongen, maar een volledig opzeggen van de krant vanwege het televisie-aanbod is niet te verwachten.

Niet alleen de tijdsbesteding is van belang als het gaat om gevolgen van nieuwe ontwikkelingen op het gebruik van media. Belangrijker nog zijn wellicht verschuivingen in de keuzen die binnen het aanbod worden gedaan. Er is een tendens geconstateerd om van een toenemende keuzemogelijkheid gebruik te maken door meer populaire verstrooiing (speelfilms en ander drama, shows, quizzes e.d.) in het kijkmenu op te nemen, en het aandeel van de minder populaire programmatypen als kunstprogramma's en zwaardere informatie terug te brengen. De geneigdheid onder het publiek om van nieuw te introduceren kanalen gebruik te maken, is dan ook sterk afhankelijk van de vraag in hoeverre de bovengenoemde programmatypen deel uitmaken van het aanbod. De expressieve functie, die tot nu toe aan de publieke omroep was voorbehouden, zal voor een deel door de nieuwe mogelijkheden worden overgenomen.

Commercieel geëxploiteerde zenders met een sterke publieksgerichtheid zullen een belangrijk deel van de belangstelling onder het publiek kunnen verwerven. Voor betaalde kanalen geldt hetzelfde, met de kanttekening dat de hoogte van het inkomen een belangrijke factor kan zijn bij de beslissing om van een dergelijk type aanbod al dan niet gebruik te maken. Ook voor lokale of regionale uitzendingen lijkt een grote potentiële belangstelling te bestaan, zeker als ze ook verstrooiende programma's bevatten. Een slechts beperkte belangstelling is tot dusver gebleken voor vormen van gemeenschapsomroep, waarbij doeleinden van samenlevingsopbouw voorop staan. Kanalen die zich uitdrukkelijk richten op het verzorgen van educatief en cultureel hoogwaardig aanbod staan voornamelijk in de belangstelling bij de naar inkomen en opleiding hogere sociale lagen.

Buitenlandse kanalen die aan de programmakeuze worden toegevoegd gebruikt men eveneens volgens het bovenstaand stramien: men kiest een speelfilm en andere verstrooiing uit, ten einde wat meer van dit soort aanbod in het programmapakket op te nemen.

De mogelijkheden van de videorecorder zullen vooralsnog hoofdzakelijk worden benut om omroepprogramma's te bekijken op een voor de gebruiker meer geschikt tijdstip dan dat van uitzending. Het effect hiervan komt overeen met dat van een verruiming van het aantal kanalen: de kijktijd neemt niet toe, maar de keuze uit het aanbod verschuift in de richting van het meest populaire aanbod. De afhankelijkheid van hetgeen de omroepen uitzenden blijft bij deze zogenoemde time-shifting dus bestaan; slechts de flexibiliteit bij de consumptie wordt vergroot. Op wat langere termijn kan hierin verandering komen indien de markt-omstandigheden het toelaten dat er meer voorbespeelde programmatuur tegen gunstiger voorwaarden beschikbaar komt. Zowel op voorbespeelde videobanden als op beeldplaten zal men dan programma's kunnen verwerven buiten de omroepen om en hiervan eventueel een pri-

vécollectie aanleggen. Het gebruik van eigen programmatuur zal het gebruik van een publieke omroep echter niet gaan verdringen. Dit is bij de komst van grammfoonplaten en geluidsbanden met de radio ook niet gebeurd. Bovendien weegt bij sommige soorten omroepaanbod de onmiddellijke kennisname zwaar mee (nieuws, sport, talkshows, enz.), terwijl ook het gelijktijdig met anderen kijken naar televisie-uitzendingen een belangrijke sociale functie blijft vervullen. Video en beeldplaat missen deze aspecten.

Op het terrein van het expressief aanbod is het goed denkbaar dat een grotere diversiteit van inhoudelijk sterk verschillende aanbodtypen zal ontstaan. Dit te meer wanneer de zelf af te spelen programmering via video of beeldplaat een grote vlucht zal nemen.

Alhoewel de verschuiving in inhoudelijke belangstelling zoals boven omschreven als resultaat van onderzoeken steeds terugkeert en dus een onmiskenbare tendens vormt, is de omvang ervan veelal vrij beperkt. In verband hiermee is er wel op gewezen, dat de 'maximalisering van de belangstelling' zich al grotendeels heeft voltrokken, namelijk op het moment dat het monopolie van één televisiekanaal werd doorbroken.

De voorkeur voor lichte verstrooiing bij ruimere keuzemogelijkheden betekent niet dat de belangstelling voor informatie in het algemeen minder wordt. Er is vastgesteld dat informatie over de dagelijkse actualiteit door verruimd media-aanbod nauwelijks aan belangstelling inboet. Ook wanneer men de beschikking krijgt over meerdere kanalen (en daardoor ook bijv. verschillende tijdstippen) om kennis te nemen van hetgeen zich aan nieuws voordoet, zal men daardoor niet minder op de hoogte raken van kwesties die een breed publiek raken op politiek, economisch of maatschappelijk gebied. Slechts voor bepaalde vormen van diepergravende informatie, bijvoorbeeld in actualiteitenrubrieken, kan de belangstelling afnemen. Dat neemt natuurlijk niet weg dat verschuivingen tussen op de informatieve functie gerichte media kan plaatsvinden. Toch is de eigen aard van deze media zodanig dat maar in beperkte mate equivalentie optreedt. De geschreven pers leent zich veel beter dan de ethermedia tot het weergeven van abstracte gedachten en uitvoerige redeneringen. De sterke kant van de ethermedia is eerder het in wijde kring onder de aandacht brengen van een beperkt aantal onderwerpen. Televisie heeft het unieke vermogen de kijker als het ware lijfelijk te confronteren met personen en situaties in de wereld. De radio heeft op de andere media de snelheid en flexibiliteit voor.

De hieruit voortvloeiende verschillende positie van deze media ten aanzien van de informatievoorziening wordt door de nieuwe media in principe niet aangetast. Informatieverschaffing door regionale en lokale omroep behoeft de functie van het regionale dagblad op zichzelf niet te bedreigen, maar zal kunnen leiden tot meer accent op plaatselijke achtergrondinformatie, evenals het geval was met de landelijke dagbladen onder invloed van de landelijke televisie. De economische positie kan door veranderingen in de advertentiestromen natuurlijk wel bedreigd raken, zoals in het vorige hoofdstuk werd betoogd.

De informatieleverantie via teletekst kan ten opzichte van andere media een aanvullende functie gaan vervullen. Vooral de snelheid in berichtgeving zal dit medium een eigen plaats geven. Door de beknoptheid van de berichten zal dit systeem de kranten weinig concurrentie gaan aandoen. Het aanbod van leesteksten zal evenmin de bewegende beelden van het televisiejournaal kunnen gaan vervangen. De ontwikkelingen ten aanzien van viewdata ten slotte zijn nog te ongewis om enigerlei uitspraak over de invloed op andere media te doen.

7.3 Andere gevolgen van de massamedia

7.3.1 Zorgen

Het zijn vooral gevolgen van de ontwikkelingen op het gebied van de televisie waar zorgelijke geluiden over zijn te vernemen. Dat is niet zo

vreemd: in de vorige paragraaf bleek dat vooral de televisie een zeer prominente plaats inneemt in de vrijetijdsbesteding van zeer veel Nederlanders. De technische ontwikkelingen hebben - ook bij voorzichtige taxatie - een aanzienlijke uitbreiding van de ontvangstmogelijkheden van binnen- en van buitenlandse zenders tot gevolg. Video en beeldplaat vergroten op hun beurt de keuzemogelijkheden. Deze toenemende kwantiteit zal - zo wordt gevreesd - niet gepaard gaan met een toenemende kwaliteit van het aanbod. Met de Omroepwet werd beoogd een redelijke kwaliteit te waarborgen: daarin wordt immers beoogd om de deelneming aan het ethergebeuren tot organisaties van ideële aard te beperken en om een 'afglijden' naar publieksgerichte programmering tegen te gaan. Is dit binnen het bestel maar ten dele gelukt, deze doelstellingen komen nog meer in gevaar als buiten het bestel om op ruime schaal aanbod beschikbaar komt dat de Omroepwet nu juist binnen de perken probeert te houden. Dit kan temeer gelden als de beschikbaar komende ruimte gevuld gaat worden door organisaties met commerciële oogmerken. De programmering zal dan bepaald worden door de kijkcijfers en grotendeels op verstrooiing zijn gericht. Deze verschraving van het aanbod zou kunnen leiden tot een culturele vervlakking, zo vreest men. Het zal daarbij ook vaak gaan om in het buitenland vervaardigde programma's. De Verenigde Staten nemen een groot deel van de productie daarvan voor hun rekening. Afgezien van andere kwaliteiten gaat het daarbij veelal om een aanbod waarin geweld een prominente plaats inneemt. Ook dit aspect baart sommigen de nodige zorg. Zou dergelijk aanbod geen gewelddadig gedrag kunnen oproepen, of op zijn minst de dispositie daartoe bevorderen?

Met het toenemend buitenlands aanbod hangt ook een andere zorg samen, namelijk van bedreiging van het 'eigene' van onze cultuur door een internationalisering van de oriëntaties. Elders vervaardigde programma's weerspiegelen immers de cultuur van het land van herkomst. Bedreiging van de nationale identiteit van ons land zou - zo wordt eveneens wel gevreesd - ook uit gaan van de schaalverkleining die - naast de gesignaleerde schaalvergroting - met de toenemende technische mogelijkheden gepaard gaat. De opkomst van regionale en lokale omroep, de toenemende mogelijkheid van het individu om eigen voorkeuren te volgen zou volgens sommigen in een culturele fragmentarisering kunnen resulteren, waarbij ieder zich als het ware in de eigen cultuur opsluit. De integrerende functie die het nationale omroepstelsel vervult zou daardoor - zo meent men - bedreigd kunnen worden.

Bezorgdheid over de maatschappelijke gevolgen van voor de massamedia belangrijke technische veranderingen is niet nieuw. Ook de opkomst en verbreiding van vooral bioscoop, radio en televisie is door velen met uitermate pessimistische verwachtingen begeleid. De beschouwingen hadden veelal betrekking op het fenomeen 'massacultuur'. Men zag in de opkomst van een steeds massalere, industriële productie van informatie en amusement een groot gevaar, niet alleen voor de 'echte' of 'hogere' cultuur, maar ook voor de volkscultuur⁵⁷. Belangrijk hierbij waren theorieën als die van Ortega Y Gasset, Oswald Spengler, Burckhardt en bij ons Huizinga die vanaf het begin van deze eeuw opgang maakten. Vooral het idee kreeg aandacht van het 'atomiseren' van de maatschappij, de toenemende vervreemding en massificatie die de moderne mens steeds bevattelijker zouden maken voor massaal gedrag en beïnvloeding⁵⁸. In Nederland heeft afkeer van industrieel verspreide uitingen een belangrijke rol gespeeld bij het verzuilingsproces

⁵⁷ L.J. Heinsman/Nederlandse Omroep Stichting, *De culturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M3, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 44.

⁵⁸ W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau, *Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M10, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 72-78.

op het gebied van amusementscultuur, tussen 1900 en 1960. De levensbeschouwelijke en politieke organisaties streefden naar een eigen identiteit, mede als pantser tegen deze massacultuur van de industriële samenleving⁵⁹. Aangezien de bevolking wel via deze instellingen vertrouwd werd gemaakt met nieuwe fenomenen op mediagebied, is de verzuiling voor wat betreft dit aspect ook wel getypeerd als een 'geleide modernisering van de vrije tijds cultuur'⁶⁰. Dat boek, tijdschrift en krant minder dan radio en televisie door negatieve oordelen werden getroffen, heeft te maken met de functie die ze van oudsher vervulden. Habermas schrijft over het einde van de 18e eeuw waarin krant, tijdschrift en boek de gemeenschappelijke dragers waren van de discussie tussen verlichte burgers⁶¹.

De vrij algemene bezorgdheid die de opkomst van met name radio en televisie begeleidde, heeft vooral in Amerika uitwerking gekregen in onderzoek naar concrete effecten. Het oorspronkelijke uitgangspunt van dit onderzoek was — overeenkomstig de heersende verwachtingen — een model waarin de beïnvloeding door de media vergeleken werd met een onderhuidse injectienaald, een model van oppermachtige, beïnvloedende massamedia. Het onderzoek had aanvankelijk vooral betrekking op de invloed van concrete media-inhouden op opinies, houdingen en gedrag op de korte termijn. Later verschoof de aandacht meer naar de sociaal-culturele gevolgen van de media — vooral de televisie — op langere termijn. Daarbij ging het ook niet meer zozeer om de effecten van concrete boodschappen, maar om die van meer algemene kenmerken van de programmering, zoals daarin vervatte waarden en normen, selectie van onderwerpen en dergelijke. Ook kreeg de functie van de media als zodanig aandacht. Deze meer recente probleemstellingen zijn echter moeilijk toegankelijk gebleken voor onderzoek. Vergelijkingen met situaties waarin bijvoorbeeld televisie ontbreekt zijn gezien de alomtegenwoordigheid van dat medium niet te realiseren. Van het complex van elkaar op langere termijn beïnvloedende technische, economische, sociale en culturele processen kan één factor bovendien niet of nauwelijks worden losgemaakt om onderzocht te worden op de afzonderlijke effecten. De afzonderlijke bijdrage van de media aan de democratisering golf vanaf de zestiger jaren bijvoorbeeld is niet aan te geven. Beweringen over de al dan niet grote, al dan niet goede invloed van massamedia of van eigenschappen daarvan kunnen dan ook onvoldoende worden gestaafd of ontzenuwd⁶².

Dit wil niet zeggen dat een halve eeuw massacommunicatie-onderzoek geen belangrijke inzichten heeft opgeleverd. Veel van het onderzoek is gewijd geweest aan dezelfde soort zorgen als ook bestaan in de huidige fase van de media-ontwikkeling. Dat geldt natuurlijk niet over de hele linie. Is in het verleden nogal wat onderzoek gewijd geweest aan de relatie tussen media en sex, als gevolg van de liberalisering — waar de media ook een rol in hebben gespeeld — krijgt dit onderwerp thans nog nauwelijks aandacht. In de argumenten contra de televisiepiraten heeft hun bemoeienis met pornografie als zodanig nauwelijks een rol gespeeld. In plaats van de erotiserende bijdrage is het nu veel meer de eventuele uit de voorstelling blijkende discriminatie van de vrouw die bezorgdheid oproept. Maar, zoals gezegd, de vrijheden die de reguliere omroep zich in vergelijking met vroeger ten aanzien van seksualiteit veroorloven, staan niet meer ter discussie. Voor onderwerpen zoals culturele vervlaking, manipulatie en geweld is de aandacht echter gelijk gebleven en hieraan zal hieronder dan ook aandacht worden besteed.

Bij dit alles moeten nog twee kanttekeningen worden geplaatst. In de

⁵⁹ Ibid., blz. 72.

⁶⁰ W.P. Knulst, 'Vermanen, verheffen en verdelen'; *Tien jaar ontwikkeling van het toneel 1970-1980*, Amsterdam, 1980.

⁶¹ J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*; Neuwied/Berlin, Luchterhand, 1969, blz. 33-34.

⁶² L.J. Heinsman/NOS, op. cit., blz. 40.

aandacht die in het massacommunicatie-onderzoek aan de bedoelde en onbedoelde gevolgen van de massamedia is besteed, zijn mogelijk positieve aspecten verhoudingsgewijs onderbelicht gebleven. Dat is gezien het voorgaande, en ook vanwege schokkende ervaringen met misbruik van de media, zeker niet onbegrijpelijk. Deze eenzijdigheid in de onderzoeks-aandacht, die overigens de laatste tijd vermindert, moet echter bij de oordeelsvorming over in het geding zijnde beleidskeuzen worden vermeden. Veel theorieën en onderzoeken hebben bovendien betrekking op kenmerken van de massamedia die van algemener of juist beperkter strekking zijn dan waar de besluitvorming zich op moet richten. De bruikbaarheid van dergelijke inzichten is daarom geringer dan men zich wellicht zou wensen.

7.3.2 *Theorie en onderzoek*

De ontwikkeling van de theorievorming en het onderzoek op het gebied van de massacommunicatie geeft een geleidelijke ontzenuwing te zien van de veronderstelling dat de ontvangende partij een massa zou zijn⁶³. Begrippen als massamedia en massacommunicatie zijn dan ook eigenlijk minder gelukkig. De 'ontdekking' van de luisteraar/kijker als een in sociale verbanden levend individu met eigen doelen en strategieën nam overigens de nodige tijd in beslag. Het 'injectienaaldmodel', dat hiervoor al ter sprake kwam, heeft lang stand gehouden en heeft ook nu nog aanhang.

'Die ontzaglijke macht, de publieke opinie van deze natie, wordt gemaakt en gevormd door een horde onwetende, zelfgenoegzame sullen, die mislukt waren bij het sloten graven en schoenen lappen en toen op weg naar het armenhuis in de journalistiek verzeild raakten' zegt Samuel Clemens in een van Mark Twain's speeches uit 1873. Ook later, wanneer de moderne media opkomen, wordt deze een grote invloed op de publieke opinie toegeschreven. Dat gebeurde toen de drukpers in staat raakte om de moderne kranten met hun grote oplagen te produceren, dat gebeurde ook met de nieuwere media film en radio in de eerste helft van de 20e eeuw en met televisie in de tweede helft van deze eeuw en het gebeurt ook thans nog bij allerlei ontwikkelingen met betrekking tot kabel en satelliettelevisie. Deze 'almacht van de media'-theorie veronderstelde een grote invloed van de zenders op de ontvanger, een één-richtingsverkeer dus. Er werd een direct verband gelegd tussen de inhoud van de boodschap en de invloed op de ontvangers. Deze werden geacht de invloeden passief te ondergaan: het beeld was dat van de massamens, waarbij de massa werd gezien als som van geïsoleerde enkelingen.

Aanvankelijk werd dit model zo vanzelfsprekend geacht dat er nauwelijks onderzoek naar werd verricht. Toen dit eenmaal op gang was gekomen moesten er op grond van de resultaten al snel modificaties in de uitgangspunten worden aangebracht. Er werden intermediaire factoren gevonden in verschillende selectieprocessen bij het individu en de invloed van interpersoonlijke verhoudingen in de overreding werd benadrukt. De veronderstelling van een direct verband tussen zender en ontvanger maakte plaats voor de opvatting dat er sprake zou zijn van twee stappen. De verwerking van de boodschap zou vooral afhangen van opnieleiders in de omgeving van het individu. Terwijl de onderwerpen van onderzoek en de wijze waarop men onderzocht nauwelijks veranderden, vond een steeds verdergaande wijziging van de beïnvloedingstheorie plaats. In de in 1960 verschenen studie van Klapper wordt de balans van dit type onderzoek opgemaakt⁶⁴. Het injectienaaldmodel wordt nogal gerelativeerd: in plaats van mensen sterk te beïnvloeden en attitudes te

⁶³ De hiernavolgende informatie over theorie en onderzoek op het gebied van de massacommunicatie is in belangrijke mate ontleend aan de onder (1) genoemde studie van J.G. Stappers e.a..

⁶⁴ J. Klapper, *The effects of Mass Communication*; New York, 1960.

wijzigen, blijken de boodschappen van de media vooral bij te dragen tot een versterking van bestaande houdingen; om aan te slaan moet een zekere ontvankelijkheid voor de boodschap bestaan. Er is geen sprake van een te isoleren invloed; deze vindt juist plaats temidden en door een veelheid van andere factoren. Deze conclusies hebben tot vandaag toe hun invloed behouden.

De aandacht verschoof daarna aanvankelijk steeds meer naar de ontvanger. De vraag die daarbij gesteld werd was niet 'wat doen de media met de mensen', maar 'wat doen de mensen met de media'. Boodschappen blijven zonder invloed als een individu er geen 'gebruik' voor heeft in zijn psychologische en sociale context; hij modelleert wat hij hoort en ziet naar zijn waarden, beloningen en sociale rollen⁶⁵. Wordt bij deze zogenaamde uses and gratifications benadering nog uitgegaan van éénrichtingsverkeer in de relatie, bij andere gaat men meer uit van tweezijdigheid, van de mogelijkheid van wederzijdse beïnvloeding. De onderzoeksresultaten — zo stelt Bauer in 1964 — wijzen eerder in de richting van een 'transactiemodel': de relatie tussen zender en ontvanger is er één van een transactie waarin beide partijen verwachten ongeveer billijke waar voor hun 'geld' te krijgen⁶⁶. Zo'n benadering is volledig tegengesteld aan het injectienaaldmodel, waarin de mogelijkheid van uitbuiting, van manifeste of verborgen manipulatie, het uitgangspunt vormt.

Een nog verdere relativisering hiervan vond plaats door theorieën die aandacht besteden aan de veelheid van communicatieprocessen die in de samenleving plaatsvinden. Zo wordt door Brouwer massacommunicatie vergeleken met een zwamvlok. De zwamvlok is het geheel van dunne draden dat onder de grond zit, en waarvan de paddestoelen de bovengrondse en bijgevolg in het oog lopende uitlopers zijn. De informele massacommunicatie is het eigenlijke fenomeen en de media zijn slechts de gespecialiseerde organen⁶⁷.

'De neiging bestaat soms om nu maar te zeggen dat de media géén invloed hebben. Want, zo gaat dan de redenering, de wetenschap heeft bewezen dat de massamedia maar een beperkt aandeel hebben in het geheel van tussenmenselijke communicatie. Het publiek is niet passief en willoos maar selecteert zelf actief en vertrouwt meer op persoonlijke contacten dan op mediaboodschappen. Het publiek oefent zelf ook invloed uit op de zender. Deze conclusie van onmacht van de media kan echter niet getrokken worden. Ieder van de gereleveerde theorieën heeft tot nuancering van de vroegere almachtthese bijgedragen en nieuwe elementen ingebracht. Maar daarmee is nog geen duidelijkheid ontstaan over de rol van de verschillende participanten aan het communicatieproces. Een transactierelatie tussen zender en ontvanger impliceert immers nog geen gelijkwaardigheid en de 'ontdekking' van andere, informele communicatiepatronen naast die via de massamedia zegt nog niets over hun onderlinge verhouding. Hoewel alle hierboven aangestipte benaderingen nog steeds in het media-onderzoek zijn terug te vinden, zijn er sinds de jaren zestig ook theorieën ontwikkeld die zijn te typeren als een 'return to the concept of powerful mass media'⁶⁸. Het gaat hierbij niet om een terugkeer naar het simpele almachtdenken van weleer, maar om een genuanceerder en omvattender benadering. Genuanceerder omdat veel onderzoek zich heeft toegespitst op bepaalde kenmerken en eigenschappen van de media in plaats van zoals vroeger op de concrete boodschap, en omdat er voorwaarden werden geformuleerd waarbinnen de media bepaalde gevolgen kunnen hebben; omvattender omdat de media binnen deze opvattingen worden gezien in hun maatschappelijke samenhang.

⁶⁵ E. Katz, 'Effecten van massamedia — enkele concepten'; *Communicatie*, 1978, 8e jaargang nr. 2, blz. 3 en 4.

⁶⁶ R.A. Bauer, 'The obstinate audience'; *American Psychologist*, 1964, 19e jaargang nr. 5, blz. 319.

⁶⁷ M. Brouwer, 'Prologomena to a theory of mass communication'; in: *Communication, Concepts and Perspectives*; onder redactie van L. Thäyès, Washington, 1967, blz. 230-231.

⁶⁸ L.J. Heinsman/NOS, op. cit., blz. 42.

McLuhan kan beschouwd worden als één der voorlopers van deze recente stromingen. Hij zoekt het effect van de media niet in de boodschappen, of breder, in de inhoud, maar in de technologische betekenis van het medium zelf en de denk- en gedragsstructuren die het de mensen oplegt: 'the medium is the message'. De media zijn vooral te zien als 'extensions of man'. Ieder medium plaatst ons op een nieuwe manier in de wereld en verandert mens en samenleving in een richting die bepaald wordt door de aard van het medium, niet door datgene waarvoor het medium gebruikt wordt, niet door de inhoud. Wat we van de gevolgen waarnemen is sterk bepaald door cultuur en sociale controle. We lopen volgens McLuhan achteruit de toekomst in, zodat de grote veranderingen ons wel moeten ontgaan. Het medium is ook de massage, ze kneden en vormen ons. In deze zienswijze is niet de vraag van belang of de inhoud van bijvoorbeeld buitenlandse programma's onze nationale identiteit bedreigt. Door de nieuwe media — aldus McLuhan — is de hele wereld juist tot één groot dorp geworden: een 'global village'. Evenmin is interessant of de programma's leiden tot gewelddadigheid; van veel meer belang is dat er geweldsvormen zijn ontstaan die zich van radio of televisie bedienen.

Veel van de beschouwingen van McLuhan onttrekken zich aan empirisch onderzoek. Toch hebben ze de aandacht gevestigd op een lacune in de massacommunicatiewetenschap, namelijk de betekenis van de media als zodanig.

Vanuit een ander perspectief is dit ook de bijdrage van de theorieën die zijn samen te vatten onder de noemer 'culturele-indicatorenstroming'. Deze leggen de nadruk op de socialiserende rol van vooral de televisie. Dat laatste is geen toeval. Gerbner, de geestelijke vader van deze stroming, schrijft: 'we cannot isolate television from the mainstream of modern culture because it is the mainstream'⁶⁹. Televisie is dus niet zo maar een nieuw medium, maar staat centraal in de cultuur, in het totale symbolen- en waardensysteem. Het is de culturele arm van de gevestigde, industriële orde en dient eerder om te stabiliseren en te versterken dan om te veranderen en conventionele concepten aan te tasten. Televisie draagt bij aan het definiëren, ordenen en interpreteren van de werkelijkheid. Het gaat om het impliciete functioneren van de aangeboden boodschappensystemen. Er is sprake van een 'hidden curriculum', een 'lesson plan that no one teaches but everyone learns. It consists of the symbolic contours of the social order'⁷⁰. Juist omdat de televisie de dominante tendenzen van de cultuur weerspiegelt, kan de aanwijsbare onafhankelijke bijdrage ervan slechts relatief klein zijn. Het kernpunt van Gerbner's theorie is diens filosofie over 'story-telling'. Cultuur wordt overgedragen door middel van 'stories': daarin liggen de antwoorden op de fundamentele levensvragen vervat. De televisie is de universele, rituele 'story-teller' uit oude tijden, gestoken in een modern jasje en met iedereen aan haar voeten.

In tegenstelling tot McLuhan's theorie krijgt de empirische toetsing van deze theorie veel aandacht. Gezien de nadruk op lange termijneffecten is het onderzoek longitudinaal opgezet: Gerbner's onderzoek loopt al vanaf 1967. Het betreft een drietal gebieden: een analyse van de bij televisie betrokken instituties en besluitvormingsprocessen, van de structuur en inhoud van het aanbod, en van de invloed op cultivatie van opvattingen. De institutionele analyse is het minst uitgewerkt. De resultaten van de inhoudsanalyse tonen dat de symbolische wereld van de televisie in de Verenigde Staten door de jaren heen een constante vertekening in de verwachte richting vertoont. De door de televisie overgedragen wereld is er één die bijvoorbeeld gedomineerd wordt door succesrijke

⁶⁹ G. Gerbner, 'Television's influence on values and behaviour'; *Massacommunicatie*, 1979, 7e jaargang nr. 6, blz. 218.

⁷⁰ G. Gerbner, 'Teacher image in mass culture: symbolic functions of the 'hidden curriculum''; in: Gerbner e.a., *Communications technology and social policy; understanding the new 'cultural revolution'*; New York, 1973, blz. 269-270.

mannen op de hogere sporten van het maatschappelijk leven, waar de traditionele rolverdeling tussen man en vrouw bestaat, en die door geweld wordt gedomineerd. Uit de cultiveringsanalyse bleek dat het wereldbeeld van 'zware' kijkers gewelddadiger is dan van 'lichte' kijkers. Over de interpretatie van deze en dergelijke bevindingen bestaat echter geen éénstemmigheid. Het vraagstuk van de causaliteit kon niet definitief worden beantwoord, bovendien bleef onduidelijk in hoeverre de resultaten ook buiten de Verenigde Staten geldigheid bezitten. Er is internationaal vergelijkend onderzoek naar deze vraag in gang gezet, waaronder ook in Nederland, maar daar zijn nog geen definitieve resultaten van bekend. Wel is al gebleken dat het Nederlandse televisieaanbod minder gewelddadig is dan het Amerikaanse⁷¹.

Een derde stroming waarin de media weer meer invloed wordt toegekend, staat bekend als de 'agendasetting'theorie. De media zijn weliswaar niet in staat om ontvangers een bepaalde opinie op te dringen, maar wel om de onderwerpen te bepalen waarover de ontvangers zich een opinie vormen. Het publiek kan onmogelijk persoonlijk kennis nemen van alle gebeurtenissen die zich in de wereld afspeelen; de media maken daaruit een selectie en brengen op die manier de wereld bij de mensen thuis: de media creëren als het ware een nieuwe realiteit. Exacter geformuleerd houdt de hypothese in dat het publiek geen andere keus heeft dan de media in hun selectie te volgen.

De idee van agenda-setting heeft veel weerklank gevonden bij onderzoekers en dan vooral met betrekking tot politieke aangelegenheden. Ook politiek is het een zeer relevante theorie: bevestiging zou een aansporing te meer vormen om verscheidenheid te waarborgen. Het empirisch onderzoek bleek de zo vanzelfsprekend lijkende veronderstelling echter lang niet altijd te bevestigen. Sommige bevindingen wezen eerder op het tegendeel, namelijk dat het publiek de media-agenda zou bepalen. Ook de empirische status van deze theorie is al met al dus onduidelijk. Waarschijnlijk geldt hier wat ook voor de vroege massacommunicatietheorie gold: de hypothese is te grof. Er zal onderscheid moeten worden gemaakt tussen niet alleen publieksgroepen, maar ook tussen soorten media: de pers heeft andere eigenschappen en mogelijkheden dan radio of televisie. Ook de mogelijkheid van wisselwerking tussen deze media en het publiek moet worden onderkend.

Ook de knowledge-gap theorieën gaan uit van een aanzienlijke invloed van de media. De veronderstelling is dat niet iedereen gelijkelijk profiteert van méér informatie via de massamedia. Factoren als reeds aanwezige kennis, communicatieve vaardigheden, relevant sociaal contact zouden van belang zijn voor de capaciteit voor kennisvermeerdering. De cumulatie van deze factoren zou bijdragen tot een steeds toenemende kenniskloof.

Evenals bij eerderbesproken onderwerpen is langzamerhand duidelijk geworden dat het om een complexer vraagstuk gaat dan aanvankelijk werd gedacht. Sociaal-economische positie of opleiding vormt slechts één aspect; het gaat evenzeer om de mate waarin en de wijze waarop men geïnteresseerd is in bepaalde zaken, hoe men gemotiveerd is daarvoor informatie te verkrijgen, en hoe bruikbaar die informatie is voor de persoon. De invloed van televisie, radio, tijdschrift en krant op kennisvermeerdering kan ook niet over één kam worden geschoren. Ook zal de aard van de kennis die door deze media wordt overgedragen niet identiek zijn. In hoeverre televisie een bijdrage aan het verminderen van verschillen in kennis kan leveren is nog onduidelijk. Wel wordt televisie door de beter-geïnformeerden voor politieke aangelegenheden het meest effectief gebruikt.

Er is tenslotte in dit verband ook een al oudere theoretische stroming die vanaf het eind van de jaren zestig weer veel aandacht heeft gekregen en die vooral de nadruk legt op de ideologische effecten. Met betrekking tot de maatschappelijke functies van de media wordt tegenover de

⁷¹ L.J. Heinsman/NOS, op. cit., blz. 52.

'afspiegelfunctie' de 'manipulatiefunctie' geplaatst. Bij de eerste gaat het om de opvatting dat de massamedia in de Westerse democratieën de spiegel vormen van het gehele maatschappelijke leven; maatschappelijke groeperingen hebben in beginsel een gelijke toegang tot de media en daardoor kunnen deze borg staan voor het bevredigen van de informatieve en recreatieve behoefte van elke burger. De massacom-municatoren dienen objectieve nieuwsgaring na te streven en zoveel mogelijk rekening te houden met de onderscheiden behoeften en opvattingen van hun publiek. Hiertegenover stellen de kritische theoretici de manipulatiefunctie. De praktijk leert dat de massamedia niet autonoom zijn in hun dienstverlening maar in dienst staan van bepaalde maatschappelijke groeperingen die belang hebben bij controle van het media-publiek. Het ideaal van de afspiegeling wordt geblokkeerd: niet elke burger heeft gelijke kansen tot deelname aan de openbaarheid. Integendeel, de openbaarheid wordt gebruikt als hulpmiddel om het bewustzijn van hele bevolkingsgroepen onder controle te houden⁷².

Enzensberger wijst in dit verband op de industrialiseringstendensen. Er heeft zich een industrieel complex ontwikkeld dat zich bezighoudt met de productie van bewustzijnsinhouden: opvattingen, (voor)oordelen, nieuws, vermaak, en dergelijke. Deze bewustzijnsindustrie zoekt — evenals elke industrie — een zo groot mogelijke afzet die gevonden wordt in het gemakkelijk verteerbare, de grootste gemene deler, de producten die een vlucht uit de werkelijkheid mogelijk maken. Op deze wijze wordt bezinning op de eigen situatie tegengegaan en wordt bijgedragen aan de handhaving van de status quo. Niet de behoeften van het publiek staan voorop, maar de belangen van het industrieel complex⁷³. Nieuwe media, zoals de video, kunnen dit systeem doorbreken, en leiden tot 'tegenopenbaarheid', een emanciperend gebruik van de media⁷⁴.

Ook de empirische onderbouwing van deze theorie is zwak. Het onderzoek heeft vooral geprobeerd de ideologische vertekening van het aanbod aan te tonen. De resultaten van inhoudsanalyses van het Amerikaanse tv-aanbod wijzen in dezelfde richting als waar het eerdergenoemde onderzoek van Gerbner toe leidde. In de theorie wordt accent gelegd op de negatieve invloeden van het aanbod van de media op het publiek. Maar juist hierover ontbreekt onderzoek. Iets anders is dat de maatschappelijke functie van de theorie zelf — conform ook de doelstelling — tot op zekere hoogte een empirische bevestiging ervan heeft opgeroepen. Er heeft zich ook in Nederland op kleine schaal een 'tegenopenbaarheid' ontwikkeld, waarbij maatschappelijke bewegingen zoals krakers en etnische minderheden gebruik maken van illegale omroepmogelijkheden.

Na deze bespreking van de algemene ontwikkeling in theorievorming en onderzoek op het gebied van de massa-communicatie, zal nu afzonderlijk worden ingegaan op een drietal thema's die in de discussie over de gevolgen van de ontwikkelingen ten aanzien van de massa-media een belangrijke rol spelen.

7.3.3 *Geweld*

De toenemende kijkmogelijkheden worden — zo bleek in paragraaf 7.2 — vooral gebruikt om verstrooiende programma's te zien. Dit geldt zowel ten aanzien van het grotere binnenlandse aanbod als van het toegenomen aantal buitenlandse zenders dat men in Nederland via ether of kabel kan ontvangen.

Bij de ontwikkeling van de satellietomroep, een eventueel daarmee concurrerende landelijke etheromroep, een eventueel landelijk aanvoernet en

⁷² T. Koole, J. Oorburg, W. Wartena, *Lokale televisie in Deventer; een experiment-begeleidend onderzoek*; Groningen, Rijksuniversiteit, 1976, blz. 13.

⁷³ H.M. Enzensberger, *Einzelheiten I*; 1962, Frankfurt, (hoofdstuk: Bewusstseins-industrie).

⁷⁴ H.M. Enzensberger, 'Bouwoos voor de theorie van de massamedia'; *Katernen 2000*, 1970, nr. 5.

verdere penetratie van video-recorder en beeldplaat zal het accent op verstrooiing nog toenemen. In deze programmacategorie neemt het geweld een belangrijke plaats in, vooral ook in het aanbod van Amerikaanse herkomst, dat een belangrijk aandeel vormt van de import van alle Europese landen⁷⁵. In dergelijke Amerikaanse films en series is doorgaans sprake van meer en openlijker geweldssituaties dan in vergelijkbare Europese produkten⁷⁶. Ook uit hierboven aangehaald onderzoek van Gerbner bleek geweld in de wereld die door de Amerikaanse televisie wordt overgedragen een belangrijke plaats in te nemen. Deze ontwikkelingen baren sommigen de nodige zorg: zou dergelijk aanbod geen stimulans vormen voor geweldsuitingen?

Naar de relatie tussen media en geweld is veel onderzoek gedaan⁷⁷. Vooral de directe, op korte termijn aantoonbare effecten kregen veel aandacht. Uiteenlopende theorieën speelden daarbij een rol. Zo is bijvoorbeeld verondersteld dat opgekropte agressie dankzij gewelddadig media-aanbod op onschadelijke wijze kan worden afgereageerd. De bewijzen voor zo'n 'katharsische' werking zijn echter op zijn best magere te noemen. Hiertegenover staat de theorie die veronderstelt dat agressief media-aanbod bij ontvangers tot verhoogde agressiviteit leidt. Agressief aanbod blijkt echter geen voldoende voorwaarde voor agressief gedrag; er moet al een neiging tot gewelddadigheid bestaan. Onder bepaalde omstandigheden kan het zien van filmgeweld leiden tot agressief gedrag. Dan moeten interne en externe barrières tegen het uiten van agressie wel afwezig of nihil zijn.

Echter, als een enkel programma of een enkele film al een effect heeft op agressief gedrag, dan is dat waarschijnlijk van korte duur. Langdurig en herhaald aanbod van agressieve beelden zou daarentegen een cumulatief effect kunnen hebben en houdingen en gedrag wellicht meer duurzaam beïnvloeden. Dit verschijnsel van het steeds opnieuw geconfronteerd worden met hetzelfde, tamelijk gewelddadige aanbod, krijgt in modern onderzoek meer aandacht. Zoals hierboven al is vermeld bleek uit onderzoek in de Verenigde Staten dat het mens- en maatschappijbeeld van personen die vaak naar de televisie kijken gewelddadiger is dan van degenen die weinig kijken. Als dat inderdaad — wat omstreden is — een gevolg is van het langdurig blootstaan aan gewelddadig media-aanbod, is de geldigheid van deze relatie buiten de Verenigde Staten nog onduidelijk. Australisch onderzoek lijkt de Amerikaanse bevindingen te bevestigen, onderzoek in Engeland, waar het televisie-aanbod overigens ook minder gewelddadig is, daarentegen niet⁷⁸. Van vergelijkbaar Nederlands onderzoek, dat thans door het Instituut voor Massacomunicatie van de Universiteit van Nijmegen wordt verricht, zijn — zoals gezegd — nog geen resultaten bekend.

Merkwaardig genoeg ontbreekt recent onderzoek naar de invloed van andere media dan de televisie op geweld, terwijl ook in die media geweld een belangrijke rol speelt.

Volgens Halloran is er dikwijls sprake van een grove versimpeling wanneer het gaat om de relatie media-geweld⁷⁹. De grote aandacht voor deze relatie wijst erop dat de massamedia de rol van zondebok vervullen. Er zijn vele andere bronnen van geweld dan de media, en er zijn meer soorten geweld dan in het onderzoek aan de orde komt. Het mediage-weld lijkt hem eerder een symptoom dan een oorzaak van het maatschappelijke geweld. Frustratie is volgens hem een ideale voedingsbodem voor geweld. Een waardevolle vraag is dan ook eerder wat de media bijdragen aan frustraties binnen de samenleving en daardoor aan agressie en geweld. Als voorbeeld noemt hij de reclame, die mogelijk

⁷⁵ L.J. Heinsman/NOS, op. cit., blz. 15.

⁷⁶ Ibid., blz. 52.

⁷⁷ J.G. Stappers e.a., op. cit., blz. 7-11.

⁷⁸ L.J. Heinsman/NOS, op. cit., blz. 49 en 51.

⁷⁹ J.D. Halloran, 'Mass communication: symptom or cause of violence?'; *International Social Science Journal*, 1978, nr. 4, blz. 816-833.

frustraties wekt bij grote delen van de bevolking doordat de als begeerenswaardig aangeprezen zaken voor het merendeel buiten hun bereik zullen blijven.

Ook voor deze veronderstelling ontbreekt echter empirische bevestiging. Het illustreert dat bij gebrek aan duidelijke aanwijzingen voor een oorzakelijk verband tussen media en maatschappelijk geweld voorlopig nog alle ruimte bestaat voor veelsoortige theoretische bespiegelingen. Belangrijker is echter dat het niet kunnen vaststellen van een sterke relatie tussen media en geweld er tegelijk op wijst dat de mediaconsument weerbaarder is ten opzichte van het gebodene dan door de onderzoekers die uitgingen van het stimulus-response model, werd verondersteld. Deze conclusie is daarom van belang omdat — zoals Halloran ook stelt — geweld een hoge handelswaarde heeft: het boeit de kijkers en in de media wordt daarvan gretig gebruik gemaakt.

Er kan ook een geheel ander verband worden gelegd tussen media en geweld. Bij sommige vormen van gewelddadigheid, zoals gijzelingen, bepaalde demonstratieve acties, wordt doelbewust gebruik gemaakt van de informatieve mogelijkheden van met name de televisie. Het gaat dan om het verwerven van bekendheid en beïnvloeden van de publieke opinie. Deze functie van de televisie kan ook gebruikt worden om de autoriteiten onder druk te zetten. In een recent verschenen studie van de Rijksuniversiteit te Leiden wordt uitvoerig op de beleidsproblemen die zijn verbonden aan de relatie tussen terroristen, media, overheid en publiek ingegaan⁸⁰.

7.3.4 Nationale identiteit

Voor zover sprake is van een Nederlandse culturele identiteit, kan men deze van twee kanten bedreigd achten, namelijk door internationalisering enerzijds en door fragmentarisering anderzijds.

Uit cijfers van de NOS-afdeling kijk- en luisteronderzoek blijkt dat het tijdsaandeel van geïmporteerde programma's in het 1e en 2e kwartaal van 1981 respectievelijk 23% en 27% was. Dit aandeel was vooral groot in de categorie drama (tv-spelen, tv-series, films): 84% en 82%. Geïmporteed drama neemt meer dan de helft van de tijd van alle uit het buitenland afkomstige programma's voor zijn rekening en komt vooral uit de Verenigde Staten (42% en 61%) en Groot-Brittannië (27% en 26%)⁸¹.

Het aandeel van programma's van buitenlandse herkomst toont bovendien een geleidelijke groei. In 1972-1973 vormt hun aandeel 27% en in 1979-1980 31%. De import blijkt bovendien meer dan evenredig met de zendtijd toe te nemen. De toename moet voornamelijk worden toegeschreven aan de gegroeide import van programma's op het gebied van amusement (muziek/shows e.d.). Ook het importcijfer van informatiebrieken steeg, zij het zeer licht. Het importvolume van televisiefilms en series schommelde rond een gelijkblijvend, zeer hoog niveau. Het buitenlands aandeel bij amusement en informatie is veel lager (in 1978 en 1979 resp. 19 en 9%)⁸². In hoofdstuk 6 is becijferd dat ook gezien de kostenontwikkeling met een toeneming van het — relatief goedkope — buitenlandse aanbod gerekend moet worden.

De ontvangstmogelijkheid van zenders uit omliggende landen vergroot nog eens de instroom van buitenlandse programma's. Maar ook daarin zit geïmporteed materiaal. Grote landen als Frankrijk, Italië en Engeland importeren minder dan kleinere, namelijk tussen de 10 en 15%. Gemiddeld 40-60% van het geïmporteerde materiaal in West-Europa is afkomstig uit de Verenigde Staten. (In Oost-Europa bekleedt de Sovjet Unie een vergelijkbare positie). Hoewel de positie van de Verenigde Staten na 1970 wat is teruggelopen, blijft deze toch het belangrijkste⁸³.

⁸⁰ A. Schmid and J. de Graaf, *Violence a communication*; Leiden, Rijksuniversiteit, 1982.

⁸¹ NOS-afd. Kijk- en Luisteronderzoek, *Resultaten registratie tv-populatie vanaf 12 jaar- eerste kwartaal 1981 en idem tweede kwartaal 1981*; Hilversum, 1981.

⁸² W.P. Knulst/SCP, op. cit., blz. 149-150.

⁸³ T. Varis, *International inventory of television programme structure and the flow of tv-programmes between nations*; Tampere, 1973.

Hoe reageren de kijkers op dit buitenlands aanbod? Zijn onze nationale zenders grote verliezers ten opzichte van de buitenlandse zenders die nu in het overgrote deel van het land kunnen worden ontvangen? Op grond van ervaringen die in diverse landen zijn opgedaan kan worden geconcludeerd dat uitzendingen in een vreemde taal over het algemeen een grote belemmering voor de kijker vormen⁸⁴. Door het kleine taalgebied heeft Nederland in dit opzicht weinig van het buitenland te 'vrezet'. De Nederlandstalige Belgische zenders zijn bij ons echter minder populair dan de Duitse. Dit hangt waarschijnlijk met de uitzendtijden samen. De belangstelling voor buitenlandse zenders wordt namelijk bevorderd indien ze in de lucht zijn op tijdstippen waarop de binnenlandse zenders zwijgen. Dit geldt vooral 's-avonds. Belgische uitzendingen eindigen gewoonlijk eerder dan de Nederlandse, de Duitse daarentegen later. Het aanbod uit landen met een omvangrijke binnenlandse markt is trouwens toch vaak al aantrekkelijker dan van kleinere (buur)landen. Door een groot budget kunnen de grote landen hun publiek meer eigen producties voorzetten dan een klein land. Ook het omroepsysteem van een buitenlandse zender is van invloed op zijn aantrekkelijkheid. Een commerciële omroep zal doorgaans voor een groot publiek programmeren, en dat kan de populariteit ervan vergroten.

Maar zelfs als veel van de genoemde factoren aanwezig zijn, overtreft de belangstelling voor buitenlandse stations tot dusverre nog nergens die voor de eigen, binnenlandse zenders. Landsgrenzen vallen ook in het huidige tijdperk van internationale uitwisseling nog vaak samen met andere markeringslijnen in het maatschappelijk verkeer. De band met de eigen samenleving spreekt sterk uit het feit dat ook zonder taalverschillen verbale televisieprogramma's in het algemeen en informatierubrieken in het bijzonder tot de minst bekeken buitenlandse programma's behoren. De amusementscultuur blijkt veel minder aan grenzen gebonden: sport, show of fictie behoren tot de meest bekeken programma's uit het buitenland. Maar de programma's in deze categorie die het meest in de smaak vallen zijn toch vrijwel altijd programma's van binnenlandse herkomst. Ook in landen waar het kijken naar buitenlandse kanalen substantiële vormen heeft aangenomen, blijft een aanzienlijke en vrij constante belangstelling bestaan voor actuele berichtgeving uit eigen land. Internationaal kijkgedrag is kennelijk niet van negatieve invloed op de betrokkenheid bij de gebeurtenissen in eigen land en gaat evenmin per se gepaard met een internationale oriëntatie.

Ook van buitenlands verstrooiend aanbod kan echter een culturele invloed uitgaan. Gerbner bleek juist aan dit soort programma's een belangrijke socialiserende betekenis toe te kennen. Hiertegenover staan echter bevindingen waaruit blijkt dat de massamedia — in ieder geval bij adolescenten en jonge mannen — eerder de achtergrond dan de voorgrond van vrijetijdsgedrag en -interesse vormen⁸⁵.

Hoewel de televisie indringender is dan de radio, is te verwachten dat het gebruik van de televisie wat meer zal gaan lijken op dat van de radio: altijd aan, en non-selectieve, oppervlakkige belangstelling. Dit zou het effect van de televisieprogramma's beperken, of ze nu uit binnen- of buitenland komen. Toch gaan de meeste auteurs uit van een culturele betekenis en invloed van buitenlandse media-producten⁸⁶. Bij het beoordelen hiervan lopen de meningen sterk uiteen. Het gaat hier om een empirisch vrijwel onontgonnen terrein, en ook daarom is het debat nogal ideologisch bepaald. Sommige auteurs benadrukken dat het om een positieve, in een cultureel ontwikkelingsproces passende werking gaat. Het kunnen kennis nemen van andere culturen dan de eigen cultuur draagt bij tot een verruiming van het gezichtsveld. Het moeten concurreren met hoogwaardige cultuurproducten van buitenlandse herkomst betekent ook een

⁸⁴ L.P.H. Schoonderwoerd, W.P.Knulst/SCP, op. cit., blz. 79-83.

⁸⁵ H. Himmelweit en B. Swift, 'Continuities and discontinuities in media usage and taste: a longitudinal study'; *Journal of Social Studies*, 1976, 32e jaargang nr. 4, blz. 133-156.

⁸⁶ L.J. Heinsman/NOS, op. cit., blz. 74-79.

stimulans voor de eigen cultuurproductie. Internationalisering van aspecten van de cultuur wordt door hen toegejuicht. Ook al is eerst sprake van een éénrichtingsstroom van Anglo-Amerikaanse televisieprogramma's, juist de 'free flow' zal uiteindelijk mede zorg dragen voor evenwichtiger verhoudingen. Anderen komen tot een veel negatiever beoordeling. De industrialiseringstendensen in de cultuurproductie leiden tot homogenisering in het Amerikaans aanbod. De als gevolg daarvan mogelijke culturele nivellering betekent een gevaar voor authentieke culturen en elementen daarvan zoals de taal, en versterkt afhankelijkheidsrelaties. Overheden dienen zich volgens hen tegen dit, vooral Amerikaanse, 'media-imperialisme' teweer te stellen. Beide kampen zijn het er overigens over eens dat niet gesproken kan worden van een geïsoleerde betekenis van televisie(programma's). Zo wordt er door degenen die de gevolgen van de eenzijdigheid voornamelijk negatief evalueren, steeds weer op gewezen dat de culturele invloed van bepaalde programma's niet op zich zelf staat, maar onderdeel is van een veel breder proces van culturele (maar ook politieke en economische) beïnvloedings- en afhankelijkheidsrelaties. Diegenen die juist de positieve effecten van de vrije stroom van televisieprogramma's benadrukken, wijzen erop dat zulke programma's alleen maar geaccepteerd en geconsumeerd zullen worden als ze passen in of aansluiten bij de culturele ontwikkeling van een natie.

Allen zullen echter kunnen instemmen met de stelling van het Sociaal en Cultureel Planbureau in een in het kader van dit advies verrichte studie: 'Voor een gezonde culturele ontwikkeling lijkt het van groot belang om een eigen creatief potentieel in stand te houden op elk terrein van het aanbod'⁸⁷. Dit rekenen op eigen kracht is een veel aantrekkelijker propositie dan de — ook uit het oogpunt van vrijheid van meningsuiting — aanvechtbare weg van het weren van buitenlands aanbod op enigerlei wijze. Nodig is dan wel een intensivering van de relatie tussen cultuurbeleid en omroepbeleid. Er kan worden gedacht aan fondsvorming voor eigen producties, betere samenwerking met de cultuursector (zoals de onlangs gesloten overeenkomst met het Productiefonds voor Nederlandse films voor co-producties ten behoeve van de televisie), televisieadaptatie van bestaande dramaproducties. Een voorbeeld van dat laatste is de nu voor balletgezelschappen bestaande mogelijkheid om een productie na afloop van een theatertournee geschikt te maken voor uitzending op televisie⁸⁸.

Voor het stimuleren van Nederlandse kwaliteitsproducten voor de omroep hoeft niet alleen te worden gedacht aan het nationale niveau. Door de regio's of gemeenten kunnen — ook in samenwerking met de landelijke overheid — initiatieven worden genomen om op de plaatselijke kabel ook een cultureel aanbod tot ontwikkeling te brengen⁸⁹.

De nationale identiteit kan ook door media-ontwikkelingen aan de andere kant bedreigd worden geacht, namelijk door de opkomst van lokale en regionale omroep en het ontstaan van andere mogelijkheden voor het volgen van individuele voorkeur, zoals videocassette recorder en abonnee-televisie⁹⁰. Zoals werd gesteld in paragraaf 7.2, menen sommigen dat niet alleen het aanbod maar ook het gebruik van media steeds verder zal worden gedifferentieerd⁹¹. De tijdschriftenmarkt geeft hiervan reeds duidelijke voorbeelden te zien. Geïllustreerde gezinsbladen zijn meer en meer verdrongen door bladen voor speciale segmenten uit de lezerskring (vrouwen, jeugd) of bladen voor specifieke interesses (hobby, showwereld, woonideeën e.d.). Ook bij de radio heeft zich iets dergelijks voorgedaan, in bijvoorbeeld de Verenigde Staten in nog meer uit-

⁸⁷ W.P. Knulst/SCP, op. cit., blz. 148.

⁸⁸ L.J. Heinsman/NOS, op. cit., blz. 83-86.

⁸⁹ Zie gemeente Rotterdam, *Interimnota Omroep- en kabelbeleid*; Rotterdam, 1982.

⁹⁰ De hiernavolgende informatie is ontleend aan: L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/SCP, op. cit., blz. 18, 19, 84-98.

⁹¹ J. Merrill en P.L. Lowenstein, *Media, messages and men*; New York, 1971.

gesproken vorm dan in Nederland⁹². Sommigen verwachten voor de toekomst een dusdanig voortschrijden van de op specifieke groepen gerichte media ten koste van media voor een breed publiek, dat zij spreken van een naderend einde van het tijdperk der massamedia⁹³. Doordat ieder uit een zeer gedifferentieerd aanbod datgene kan selecteren wat het meest bij diens bestaande voorkeuren aansluit, kan een 'fragmentarisering' van het publiek optreden⁹⁴. Vooral de nadelen die dit zou kunnen inhouden, krijgen de aandacht: individuen kunnen zich gaan opsluiten binnen de eigen voorkeur, waardoor men niet meer wordt gestimuleerd om de bestaande smaak te verbreden. Evenmin zouden bestaande meningen dan nog aan tegengestelde opinies worden blootgesteld. De media zouden zo hun functie van nationaal platform gaan verliezen, nieuwe ideeën zouden hierdoor minder snel kunnen doorstromen en marginale groepen zouden moeilijker in de samenleving kunnen worden geïntegreerd⁹⁵.

Uit deze veronderstellingen spreekt echter een overschatting van de invloed van de media. Zoals al eerder werd vermeld, sorteert blootstelling aan informatie die strijdig is met gekoesterde opvattingen doorgaans weinig effect en heeft de platformfunctie wellicht eerder betrekking op de selectie van thema's voor de meningsvorming. De behoefte aan informatie over de dagelijkse actualiteit blijkt ook weinig te lijden te hebben van verruimd media-aanbod. Ligt een grotere diversiteit van aanbod op het gebied van verstrooiing eerder in de rede, een zodanige versplintering van het publiek dat nauwelijks nog gemeenschappelijke ervaringen worden opgedaan is ook hier niet te verwachten. Segmentering van publieksinteresse blijkt namelijk slechts in beperkte mate op te treden⁹⁶. Een groot deel van het publiek heeft ook geen uitgesproken voorkeur. Een keuze uit twee televisiekanalen vinden velen reeds voldoende voor de optimalisatie van de voorkeur. Verder volgt de kijker bij de keuze van programma's niet steeds zijn eigen voorkeur. De overige gezinsleden doen ook mee en vaak kiest men iets dat leuk is om als gezin te bekijken of iets waarover men na afloop wil meepraten.

Boeken en grammofoonplaten leveren het voorbeeld van een brede diversiteit, waar desondanks een zeer groot deel van de belangstelling wordt gekanaliseerd tot een uiterst beperkt deel van het gehele aanbod. Naast differentiatie is er kennelijk ook een proces van culturele nivellering en homogenisering. Dit proces wordt ook bevorderd door ontwikkelingen aan de aanbodskant, waar grote belangen gemeoid zijn bij het behoud van een groot publiek voor een beperkt aantal media.

Individualisering van het kijkgedrag behoeft dus niet te leiden tot een culturele fragmentarisering. Videocassetterecorders worden bijvoorbeeld voornamelijk gebruikt om televisieprogramma's op te nemen en op een geschikt tijdstip af te draaien. Hier staat men dan wel buiten de collectieve ervaring van televisie-kijken. Verscheidene programma's blijken bijvoorbeeld de dag na uitzending belangrijke gespreksstof op te leveren⁹⁷. Maar hierbij gaat het toch niet om een zaak van groot cultureel belang. Ook bij de ontwikkeling van abonnee-televisie, zoals die kan worden gerealiseerd, zal vooralsnog eerder sprake zijn van enige verdere individualisering maar daarmee nog niet van culturele fragmentarisering. Niet alleen blijven de mogelijkheden voor het volgen van de eigen voorkeur op middellange termijn nog tamelijk beperkt, maar ervaringen in landen waar vormen van betaaltelevisie worden toegepast, leren dat deze voorkeuren zich blijven bewegen binnen de sociale patronen

⁹² J.T. Lull, e.a., op.cit., blz. 439-453.

⁹³ R. Maisel, 'The decline of mass media'; *Public Opinion Quarterly*, 1973, 37e jaargang nr. 2, blz. 157-167.

⁹⁴ J.G. Blumler, 'Integrationsfunktion und Rundfunkordnung'; *Media Perspektiven*, 1980, nr. 3, blz. 156-159.

⁹⁵ R. Hoggart, 'Reflections on the role of the mass media in the future: towards a new mass communications policy'; in: *De toekomst van de Nederlandse omroep*; onder redactie van A. Kooyman, Hilversum.

⁹⁶ R.T. Wigand, op. cit., blz. 213-239.

⁹⁷ M. Buss, op. cit., blz. 745-750.

waarmee ook de nationale omroep bejegend wordt. Anders ligt het met de regionale en lokale omroep. Die voorzien wel degelijk in een behoefte die de nationale omroep niet kan vervullen. In hoeverre aan de belangstelling voor de nationale omroep afbreuk zal worden gedaan door regionale omroep is nog niet te zeggen. De zes in Nederland functionerende professionele radiostations zenden maar enkele uren per dag uit op golflengten waarop de rest van de dag Hilversum III uitzendt, gezien de aandacht voor de internationale popmuziek zeker niet de zender waarop zich bij uitstek de nationale identiteit manifesteert. Met dat laatste wil natuurlijk niet gezegd zijn dat ook op die zender het nationale karakter niet herkenbaar zou zijn.

Over veel van de hierboven aan de orde gestelde zaken is nog maar heel weinig met zekerheid te zeggen. Een voorzichtige conclusie kan zijn dat de kans op culturele fragmentarisering voorlopig niet zo groot is. Maar evenals over een mogelijke internationalisering, kan ook over een mogelijke fragmentarisering heel verschillend worden geoordeeld. De opkomst van een lokaal en regionaal bewustzijn dat zich hier wellicht manifesteert, behoeft de nationale oriëntatie en integratie niet in gevaar te brengen. Evenmin behoeft het ontstaan van een grotere veelvormigheid in aanbod en belangstellingspatronen grote ongerustheid te wekken. In andere sectoren van de cultuuroverdracht, zoals bij grammofoonplaten en boeken, wordt pluriformiteit evenmin als gevaarlijk aangemerkt. Belangrijker is dat de verschillende uitingen wel voor elk die dat wil bereikbaar blijven.

7.3.5 *Culturele vervlakking*

In de discussie over de gevolgen van de technische veranderingen voor de massamedia speelt bezorgdheid over het culturele niveau een belangrijke rol⁹⁸. Deze zorg wordt enerzijds ingegeven door de mogelijkheid dat meer aanbod beschikbaar komt dat sterk op de smaak van het grote publiek is gericht, terwijl anderzijds bij een ruimer aanbod het publiek meer de eigen voorkeur zal volgen en aldus wellicht verstoken blijft van aanbod dat onder het regime van een cultuurbeleid is tot stand gekomen. Aan het begin van deze paragraaf werd er al op gewezen dat de ontwikkeling van de massamedia in het verleden eveneens gepaard is gegaan met de vrees voor een massacultuur die onder invloed van massaal verspreide, industriële produktie van informatie en amusement zou ontstaan. In de huidige periode geldt de bezorgdheid vooral de televisie, omdat deze zich niet alleen sterk op verstrooiing richt maar door de kijker ook vooral ten behoeve van de verstrooiing wordt gebruikt. Daarbij speelt ook de belangrijke rol die de televisie in de vrijetijdsbesteding inneemt en de vermeende indringendheid van het medium.

In beschouwingen over de relatie tussen massamedia en cultuur spelen kwaliteitsstandaarden een voorname rol. Deze spelen ook bij de legitimering van de overheidszorg voor de media. Bij cultuurpolitiek gaat het immers om oordelen over wat goed of wenselijk is. Er kunnen een drietal typen kwaliteitsstandaarden worden onderscheiden, namelijk een markt-oriëntatie, een artistiek-professionele oriëntatie en een ideologische of levensbeschouwelijke oriëntatie. De markt-oriëntatie ontleent haar criteria voor kwaliteit aan het marktgebeuren. De markt is in deze visie het mechanisme bij uitstek om differentiatie in preferenties tot zijn recht te laten komen. Er is geen reden om dergelijke uitingen uit cultureel oogpunt van minder gehalte te achten; als een cultuurprodukt zich op de markt niet kan handhaven is er geen reden tot protectie ervan. Bij de oriëntatie op professionele kwaliteitsstandaarden wordt het publiek daarentegen als bestaande uit leken beschouwd. De rechtvaardigingsgrond vormt de overtuiging dat vakbeoefenaren tot opdracht hebben om het publiek werk van hoge kwaliteit te bieden. Bij een politieke overtuiging of

⁹⁸ De inhoud van deze subparagraaf is grotendeels ontleend aan W.P. Knulst/SCP, op. cit., blz. 60-82.

levensbeschouwing wordt het aanbod getoetst op zijn betekenis voor een overtuiging. De rechtvaardiging berust op de idee van roeping, het gebodene is datgene wat nodig is om de mensen tot een bepaald inzicht te brengen⁹⁹.

Vanuit beide laatste oriëntaties gezien is het vooral de gerichtheid op de smaak van het middelgrote en grote publiek die voortvloeit uit de marktorientatie die zou kunnen leiden tot culturele vervlakking, massificering en dergelijke. Instellingen die artistieke of professionele maatstaven hoog houden, zouden daarentegen juist afstand nemen van datgene wat goed in de markt ligt. Instellingen die volgens een ideëel uitgangspunt hun aanbod samenstellen, zouden zich evenzeer afzetten tegen de culturele vervlakking en vervreemding waar marktprocessen toe zouden leiden.

Toch liggen de zaken bij nader inzien genuanceerder. Zo maakt het op ideële grondslag gebaseerde omroepbestel vaak gebruik van producties die volgens commerciële beginselen tot stand zijn gebracht. Bovendien neemt in de strijd om de kijkcijfers de marktorientatie ondanks de Omroepwet een zo voorname plaats in, dat — ook volgens de levensbeschouwelijke organisaties zelf — de ideële grondslag bedreigd wordt en ook een artistieke oriëntatie slecht aan bod kan komen¹⁰⁰. Aanbodstelsels met een marktorientatie zijn daarentegen niet altijd wars van 'moeilijke' of levensbeschouwelijke cultuurproducten, als er maar een koopkrachtig publiek voor bestaat. Het literaire genre wordt via de markt verspreid en de pers, medium voor levensbeschouwelijke producten, functioneert binnen de vrije, ondernemingsgewijze productie.

Kwaliteitsstandaarden zijn ook onderhevig aan een veel grotere dynamiek dan voorheen. Het beeld over eigentijdse culturele veranderingen in Nederland wordt sterk beheerst door het proces van ontzuiling. Veel minder aandacht is gewijd aan het gezagsverlies van opvoedingsidealen op het gebied van culturele ontplooiing en amusement, dat bijna gelijktijdig plaatsvond.

De ontzuiling maakte duidelijk dat voor het gebruik van informatie en amusement een groot deel van de bevolking zich niet bleef schikken naar maatstaven die door het politieke of levensbeschouwelijke kader werden voorgehouden. Gegevens uit een in 1975 gehouden onderzoek wijzen op een alleen nog aan protestants-christelijke zijde bestaande relatief sterke graad van verzuiling (zie tabel 7.6).

Tabel 7.6 Omroepvoorkeur naar politieke partijvoorkeur

	politieke partij									
	totaal	PvdA	D66/PRR	KVP	ARP	CHU	CPN/PSP	VVD/DS'70	overig	w.n.
AVRO	13%	9%	16%	6%	0%	9%	12%	31%	5%	13%
VARA	10	26	7	0	0	0	21	2	2	5
TROS	36	41	28	42	16	23	27	38	26	40
KRO	8	2	7	34	0	0	0	8	8	4
NCRV	11	3	3	5	74	52	3	7	21	8
VPRO	5	7	22	2	0	0	24	2	6	4
EO	2	0	0	0	6	9	0	1	18	1
NOS	2	2	7	3	0	0	0	2	0	1
geen voorkeur	13	11	10	9	4	7	12	9	14	24
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
n=	1392	338	58	112	51	56	33	196	66	316

Bron: NOS, *Kijk- en Luisteronderzoek 1975*

A.M. Overste, *Omroepvoorkeur*; Hilversum 1975.

⁹⁹ Ibid., blz. 63, 64.

¹⁰⁰ Federatie van omroepverenigingen, brief van 7 mei 1982 aan de minister van CRM over het concessiesysteem, blz. 3.

Voorstanders van de toenmalige protestants-christelijke partijen sympathiseerden in meerderheid met de NCRV. Maar wat het meeste opvalt is dat niet alleen onder voorstanders van de VVD (en DS '70) de grootste groep de voorkeur uitsprak voor 'neutrale' omroeporganisaties, maar ook onder de sympathisanten van de toenmalige KVP en onder de potentiële aanhang van links en klein links. Dit patroon blijkt volgens een soortgelijk onderzoek uit 1980 sindsdien niet veranderd¹⁰¹. Deze gegevens geven aan dat het grootste deel van het tegenwoordige publiek niet volgens levensbeschouwelijke of politieke kwaliteitsstandaarden selecteert uit het omroepaanbod.

Er is dus door een toenemende markt oriëntatie sprake van een verzwakking van de identiteitsgerichtheid van de levensbeschouwelijke omroepen, tot uitdrukking komend in zowel de programmering als de consumptie van het aanbod. Niet onwaarschijnlijk is dat dit identiteitsverlies zich zal voortzetten bij een toenemende ontvangstmogelijkheid van binnen- en buitenlands aanbod. Zolang zij gedwongen zijn om kijkers aan zich te binden, zullen de identiteitsomroepen — zoals ook thans — de verleiding niet kunnen weerstaan om programma's uit te zenden die een groot publiek trekken, en deze liggen nu eenmaal eerder in het vlak van ontspanning en amusement dan van zwaardere informatie en opiniering. Hoewel over de maatschappelijke gevolgen van deze ontwikkeling weinig kan worden gezegd, moet deze uit het oogpunt van mediapolitiek als ongewenst worden beschouwd. Een voorname rechtvaardigingsgrond voor het in stand houden van een publiekrechtelijk omroepbestel is het uit het oogpunt van de vrijheid van meningsuiting bevorderen van de politiek-maatschappelijke verscheidenheid in de omroep. In hoofdstuk 8 doet de Raad voorstellen om de verschralingstendens in de omroep tegen te gaan.

Culturele uitingen worden ook meer en meer afzonderlijk op hun kwaliteit beoordeeld, en de uitslag van deze afweging is minder dan vroeger voorbeschikt door het genre waartoe ze behoren. Daaronder zijn veel uitingen die een herwaardering hebben ondergaan: bijvoorbeeld film, fotografie, cabaret, jazz, volksmuziek en columns.

Niet alleen kunstmanifestaties of literaire uitgaven worden gerecenseerd in een tegenwoordige kwaliteitskrant, maar ook bioscooppremières, cabaretvoorstellingen, pop-l.p.'s, televisieproducties, enzovoort. De komst van schrijvers, filmers, journalisten, wetenschappers, programmamakers, of culturele werkers met eclectische kwaliteitsopvattingen heeft een deel van de cultuurspreidingspolitiek van overheden in de war gestuurd: strips kwamen in de bibliotheek te leen; 'verwilderde' muziek werd niet langer bestreden maar getolereerd en vervolgens gestimuleerd in het jeugdwerk. In de schouwburg komt men vaak in aanraking met variëte of theater van de lach. Avant-garde kunst presenteert zich ook in 'de ongewijde atmosfeer' van vroegere variëteaters, of op straat. Ook de oorspronkelijke intellectuele kwaliteitsmaatstaven of opvoedingsidealen hebben aan gezag verloren: wat onder verfijnde of hogere cultuur moet worden verstaan is minder makkelijk vast te stellen dan voorheen. Er is een zekere tendens tot verruiming van het voorheen esoterisch kunstbegrip naar uitingen waarin groepen blijk geven van hun vermogen tot vormgeving van een eigen identiteit¹⁰².

Het gevaar bestaat dat deze culturele pluriformering aanleiding geeft tot een cultureel relativisme waarbij alle uitingen in kwalitatief opzicht als gelijkwaardig worden gezien en de ratio voor een cultuurbeleid — waar het immers gaat om het bevorderen van culturele kwaliteit volgens artistiek-professionele en intellectuele maatstaven en het stimuleren van de ontvankelijkheid van het publiek voor deze hoogwaardige uitingen — als vervallen moet worden beschouwd. In die situatie zou de uitoefening

¹⁰¹ W.P. Knulst/SCP, op. cit., blz. 108.

¹⁰² Zie J. Kassies, *Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid*; vervaardigd voor de WRR, 1982.

van de culturele functie met een gerust hart aan de marktwerking kunnen worden overgelaten. Maar anders dan bij grafische en fonografische produkten zal het aanbod van kunstprogramma's via de televisie dan waarschijnlijk nog sterker in de verdrukking komen dan nu reeds het geval is. De produktiekosten voor programmatuur van de (kabel)televisie, video en beeldplaat liggen op een veel hoger niveau dan voor produkten van de drukpers of van de fonografie. De kijkdichtheid van kunstprogramma's is dermate gering dat dergelijke produkties voor commerciële doeleinden veelal weinig interessant zullen zijn, en des te minder wanneer deze kijkcijfers als gevolg van toenemend populair aanbod nog verder zullen teruglopen.

De Raad meent dan ook dat de cultuurpolitieke functie van de omroep, als tegenwicht tegen de toeneming van populair aanbod sterker moet worden aangezet, zodat meer aandacht ontstaat voor cultuur, kunst en wetenschap. Het gaat daarbij om een pluriform kunst- en cultuurbegrip. Ook al kunnen groepsstijlen onderling niet naar kwaliteit worden geordend, tussen de uitingsvormen van een groep is wel degelijk naar kwaliteit te differentiëren. Ieder van die groepen heeft een eigen kwaliteitsbesef en kent zijn eigen culturele voorhoede alsook zijn eigen middelmaat.

In cultuurpolitiek opzicht is niet primair doorslaggevend wat mensen wensen, maar wat de Nederlandse en internationale cultuur als zodanig en aan vernieuwing te bieden heeft. Het belang van kunsten en wetenschappen is niet gegeven met het doorgaans kleine publiek — zeker voor avant-garde kunst — dat er direct kennis van neemt. Integendeel, hun autonoom belang voor de cultuurontwikkeling rechtvaardigt dat er een publiek, ook al is dit beperkt, kennis van neemt.

De televisie kan in de cultuurpolitiek een zeer belangrijke rol spelen. In de eerste plaats heeft de televisie een groot bereik en een veel grotere toegankelijkheid dan vele andere media voor cultuuroverdracht (schouwburgen, concertzalen), zelfs al trekken culturele programma's in vergelijking tot andere televisieprogramma's weinig kijkers. De mogelijkheden voor cultuurspreiding via de televisie zijn groot. Voorts bieden programma's van hoge kwaliteit culturele standaarden. Zij kunnen invloed hebben op de andere programma's. Ten slotte is televisie niet alleen een doorgeefluik, het is een medium dat om een eigen vormgeving vraagt, er is een televisiekunst mogelijk. Daarmee is er dus niet alleen sprake van overdracht van bestaande cultuur, maar ook van het scheppen van cultuur.

De conclusie kan zijn dat een versterking van de markt oriëntatie niet het einde hoeft te betekenen van de levensbeschouwelijke en ideologische pluriformiteit in de media en wellicht evenmin van hoogwaardig aanbod. Een markt oriëntatie vormt echter geen garantie dat levensbeschouwelijke en culturele waarden voldoende tot hun recht komen. Publieksgroepen van geringe omvang zijn lang niet altijd interessant voor primair volgens marktprincipes opererende instellingen. Hoogwaardige culturele uitingen zijn veelal aangewezen op minderheden, of het nu gaat om theaterproducties of om popmuziek, en deze kunnen bij een markt oriëntatie dan ook in de knel raken.

Het beschermen van beide categorieën uitingen vraagt dan ook om een heroriëntatie van het overheidsbeleid ten aanzien van de omroep.

7.3.6 *Conclusies*

Met de ontwikkeling van de massamedia is de samenleving ingrijpend gewijzigd. Hoe de oorzakelijke verbanden liggen valt niet aan te geven, een historische samenloop van omstandigheden is moeilijk te ontwarren op de meer en minder toevallige factoren. Maatschappelijke zorgen en wetenschappelijke conventies bepalen in welke richting het speurwerk naar de relaties zich ontwikkelt, en de beperkingen daarvan worden pas veel later duidelijk. Zo ook met het onderzoek naar de massacom-

municatie. Er is vooral onderzoek gedaan naar de effecten van concrete media-boodschappen op de ontvangende partij. Een belangrijk eerste punt is dan de constatering dat de media gewoonlijk eerder bijdragen aan een versterking van bestaande verhoudingen en ontwikkelingen, dan aan een verandering ervan. Het blijkt slechts in beperkte mate mogelijk om de media te gebruiken voor wezenlijke veranderingen.

Daarbij aansluitend is een andere conclusie dat de media en hun boodschappen vooral binnen en door middel van een complex van factoren en invloeden functioneren. Sommige auteurs leggen daarbij vooral de nadruk op de selectiviteit van de individuen, terwijl anderen juist het belang van interpersoonlijke communicatie benadrukken of zelfs (op algemeen maatschappelijk niveau) spreken over ideologische reproductie. Opvallend daarbij is dat in de effectenstudies steeds meer de televisie centraal is komen te staan. En dan vooral bij diegenen die menen een duidelijk effect te kunnen constateren: televisie als een soort alomtegenwoordige symbolische omgeving. Televisie wijkt in een aantal opzichten namelijk nogal af van andere media als dagblad, tijdschrift, boek, plaat of radio. Te denken is daarbij vooral aan de grote verbreiding ervan, de relatief lage kosten, de grote toegankelijkheid, de combinatie van beeld en geluid, de aanwezigheid in de huiselijke kring, enzovoort. Onderzoek naar het vrijetijdsgedrag geeft het televisiekijken dan ook een prominente plaats.

De inhoud van de televisieprogramma's blijkt een nogal eenzijdig wereldbeeld op te leveren. Hierbij gaat het dan niet zozeer om de objectiviteit van berichtgeving, maar vooral om de in amusement, drama en reclame gepresenteerde werkelijkheid waarin door verschillende auteurs maatschappelijke, morele of zelfs politieke visies geconstateerd worden. In hoeverre er dan een al dan niet directe relatie gelegd kan worden tussen dergelijke wereldbeelden en de opvattingen, gevoelens en gedragingen van kijkers — en daarmee maatschappelijke en culturele structuren — is echter een omstreden zaak.

Hoeveel er ook gediscussieerd en geschreven is over 'de macht van de media', en dan vooral van het medium televisie, wetenschappelijke onderzoeksresultaten hebben tot nu toe alleen maar aangetoond wat mogelijke korte termijneffecten van bepaalde soorten boodschappen (met name gericht op informatie of overreding) in bepaalde omstandigheden kunnen zijn — of veelal juist niet zijn. Dit hangt ook samen met de beperkingen van de sociaal-wetenschappelijke onderzoeksmethoden. Onderzoek zoals dat van Gerbner en zijn collega's — hoe omstreden ook — biedt waarschijnlijk wel mogelijkheden om een beter inzicht te krijgen in de eventuele effecten op langere termijn van wat Manschot de grote onderstroom van informatie via de massamedia noemt¹⁰³.

Dit alles neemt natuurlijk niet weg dat media in elk geval een invloed hebben omdat men denkt dat ze een invloed hebben. Misschien is daarom wel de belangrijkste uit het voorgaande te trekken conclusie dat er geen reden bestaat voor 'gemakkelijke' zorgen. Eerder geformuleerde, ogenschijnlijk voor de hand liggende veronderstellingen bleken altijd onjuist, de werkelijkheid bleek steeds ingewikkelder.

Op het eerste gezicht lijkt dit voor degenen die betrokken zijn bij belangrijke beslissingen op mediagebied een teleurstellende conclusie. Aan de huidige inzichten over de sociaal-culturele gevolgen zijn immers geen dwingende argumenten pro of contra bepaalde beleidskeuzen te ontleen. Maar dit betekent tegelijk een vergroting van de handelingsruimte. Als aan de maatschappelijke gevolgen van het handelen geen normen zijn te ontleen verschuift de normeringsnoodzaak weer naar het handelen zelf. En dat is de positieve conclusie die aan het onderzoek is te verbinden.

Deze conclusie geldt ook voor de drie nader besproken 'zorggebieden'. Het ontbreken van een aantoonbaar verband tussen mediageweld en

¹⁰³ B. Manschot, 'De invloed van de massa-media in Nederland'; in: *Bouwstenen voor een mediabeleid*; onder redactie van A. Kooijman, Alphen aan den Rijn, 1977, blz. 129.

maatschappelijk geweld hoeft niet noodzakelijk te leiden tot onverschilligheid ten opzichte van al het aanbod dat over de grens komt. De motivering voor bijvoorbeeld het bevorderen van eigen producties als tegenwicht is dan eerder de aard van bepaald buitenlands aanbod dan de vermeende kwalijke gevolgen ervan.

Schaalverkleining van het kijkgedrag blijkt niet te hoeven leiden tot culturele fragmentarisering, en internationalisering van het kijkgedrag niet tot een internationale oriëntatie. Ook deze ontwikkelingen dienen dus op zichzelf te worden beoordeeld; afgezien dan nog van hoe men fragmentarisering en globalisering wil beoordelen.

De te verwachten toename van het media-aanbod zal waarschijnlijk leiden tot een verdere verzwakking van de identiteitsgerichtheid van het landelijke omroepaanbod en het aandeel daarin van hoogwaardige producties. Ook hier gaat het om ontwikkelingen die op grond van mediapolitieke en cultuurpolitieke uitgangspunten op zichzelf ongewenst zijn en derhalve nopen tot een overheidsbeleid dat is gericht op het waarborgen van de in het geding zijnde waarden.

7.4 Massamedia en maatschappelijke ontwikkeling

7.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de sociaal-culturele ontwikkelingen die invloed hebben — en hebben gehad — op de massamedia. Zoals in de inleiding tot dit hoofdstuk is gesteld, wordt de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en media gekenmerkt door verwevenheid en wederkerige beïnvloeding. Dit maakt het moeilijk de invloed van sociaal-culturele veranderingen op de media precies vast te stellen. Terwijl van technische vernieuwing en economische omstandigheden het zelfstandig karakter algemeen wordt aanvaard, wordt aan de zelfstandige invloed van sociaal-culturele ontwikkelingen op de media nog wel eens voorbijgegaan. Erkend moet worden dat veelal geen harde empirische relaties kunnen worden vastgesteld. Het is vaak moeilijk te zeggen wat nu oorzaak is en wat gevolg. Niettemin zijn er vele aanwijzingen van empirische aard voorhanden, op grond waarvan het plausibel is zodanige invloed als zelfstandige factor in de beschouwing te betrekken. Zulks is van belang omdat beleid ontstaat in een bepaalde maatschappelijke situatie. Beleidsconcepten kunnen weliswaar wortelen in ideële en principiële uitgangspunten — en als zodanig minder tijdgebonden zijn — maar zij worden toch geformuleerd in een maatschappelijke situatie en zijn als zodanig zeker ook kenmerkend voor een bepaalde tijd. Dit betekent dat beleidsconcepten verouderd zijn. Deze mogelijkheid, dat bepaalde beleidsconcepten thans verouderd zijn, vormt een grond om de invloed van sociaal-culturele ontwikkelingen op de media als beleidsrelevant aan te merken en hier aan de orde te stellen. Wanneer immers de maatschappelijke situatie, waarbinnen destijds beleidsconcepten werden geformuleerd, ingrijpend is gewijzigd, ligt aanpassing voor de hand.

7.4.2 Verzuiling en ontzuiling

De maatschappij in het interbellum en daarna, tot in de jaren zestig, wordt in het algemeen getypeerd als een verzuild bestel. De grote bevolkingsgroepen (protestanten, katholieken en socialisten) waren organisatorisch en in cultureel-mentaal opzicht relatief zeer gesloten. Het contact tussen leden van verschillende bevolkingsgroepen was betrekkelijk schaars en vol animositeit, sociale activiteiten vonden buiten de eigen groep nauwelijks plaats (huwelijk, school, sport), het waarden- en normenpatroon ontleende men aan de stabiele en onomstreden regels en opvattingen die er binnen de eigen groep leefden en de hoge mate van interactie en communicatie binnen de zuil bood een goed netwerk van sociale en politieke controle.

Deze vorm van samenleving in verzuiling heeft zich in de eerste helft

van onze eeuw zeer breed vertakt. Welke omwenteling zich in de roerige jaren zestig heeft voltrokken is nog ondoorzichtig. Begrippen als ontzuiling en deconfessionalisering zijn te beperkt om de cultureel-mentale omslag volledig te vatten. Bovendien is er naast ontzuiling ook sprake van herzuiling en is de invloed of macht van de verzuilde organisaties, hoezeer hun aanhang ook moge zijn teruggelopen, niet evenredig daaraan geslonken. Enkele lijnen zijn wel te trekken. Vanaf de jaren zestig treden er aanwijsbare veranderingen in de Nederlandse samenleving op. De specifieke groeps culturen worden minder gesloten en exclusief. De interacties en communicaties tussen de leden van de verschillende zuilen nemen sterk toe, terwijl de nauwe banden binnen de zuilen verzwakken. De huidige samenleving wordt gekenmerkt door een verscheidenheid van maatschappelijke culturen en structuren die elkaar juist doorkruisen en niet met elkaar samenvallen. De meeste leden van de samenleving staan bloot aan uiteenlopende culturele stimuli en aanvaarden dat. Zij maken bovendien deel uit van uiteenlopende groepen die onderling soms sterk wedijveren. De overheersende oriëntatie op hun zuil is bij de meeste burgers verschoven naar een waardenoriëntatie op nationaal niveau.

Binnen het verzuilde maatschappelijke bestel heeft de radio-omroep een zeer specifieke plaats gehad. De beperkte beschikbaarheid van zendtijd noopte tot een landelijke organisatie van gelijkgezinden, teneinde een plaats in de omroep te bemachtigen. Hierbij speelde ook de beduchtheid voor inmenging van de staat op allerlei terreinen nog steeds een rol. Vooral de orthodox-protestanten propageerden tegen de toenemende invloed van de liberale en neutrale staat het ideaal van een leven in eigen soevereine kring, vanaf de jaren twintig ook met betrekking tot de radio. De omroeporganisaties waren dan ook op de leden van de eigen groep gericht, zowel organisatorisch als in culturele en ideële zin.

Voor de pers was dit een vanzelfsprekende zaak. In elk gezin kwamen slechts die kranten en tijdschriften die met de levens- en wereldbeschouwing in overeenstemming waren. Gezien het karakter van de radio — die immers over de grenzen van de verzuilde bevolkingsgroepen heen uitzond — was dit moeilijker te realiseren. Vandaar de strenge censuur en de gescheidenheid van zenders: de ene zender voor de confessionele en de andere voor de niet-confessionele omroeporganisaties.

De omslag die zich in de jaren zestig voltrok ging uiteraard niet aan de massamedia voorbij. Afgezien van het feit dat zij als spiegel van het dagelijks gebeuren de maatschappelijke ontwikkeling registreren, zijn zij ook zelf aan veranderingen in het maatschappelijk bestel, aan veranderende waarden, normen en opvattingen, onderhevig. Zowel de omroep als de pers heeft een duidelijke deconfessionalisering doorgemaakt, ook veranderingen in identiteit hebben zich voorgedaan. Daarnaast heeft de ontzuiling ook daar zich gemanifesteerd doordat bestuurlijke en organisatorische banden met andere gelijkgerichte organisaties zijn afgebroken. Deze ontwikkeling heeft echter ook weer de behoefte aan nieuwe identiteiten geschapen, wat tot uitdrukking is gekomen in de oprichting van nieuwe ideële gerichte persorganen en omroeporganisaties.

7.4.3 *Sociale en culturele differentiatie*

Tegen de achtergrond van de diepe economische crisis van de jaren dertig, de bezetting en de periode van wederopbouw in de jaren vijftig kwam in Nederland, evenals in andere westerse geïndustrialiseerde landen, de welvaartsmaatschappij tot ontwikkeling. De samenleving werd niet alleen gekenmerkt door economische groei die in het algemeen tot verhoging van de levensstandaard leidde, maar ook door een zich steeds verder ontwikkelende verzorgingsstaat waarin speciale voorzieningen niet langer als gunst, maar als recht werden beschouwd. Het ontstaan van de welvaartsmaatschappij, een hoge levensstandaard en de vooralsnog onbeperkte economische groei — dit alles binnen het kader van een stabiel politiek systeem — bracht sommigen tot de 'end of ideology'

these. Algehele tevredenheid met het politieke en economische klimaat zou leiden tot het verdwijnen van ideologische tegenstellingen tussen socialisme, liberalisme en conservatisme. De politieke realiteit in de jaren zestig zou de onhoudbaarheid van deze these aantonen. De passiviteit en lijdelijkheid aan de basis veranderden in politisering en eisen tot democratisering, inspraak en openheid op velerlei terreinen, zoals het overheidsbestuur, het bedrijfsleven en het onderwijs. Het ontstaan van een cultureel relativisme, waardoor een minder strikte naleving van normen en tradities in de eigen cultuur kan worden gelegitimeerd, was mede hiervan het gevolg. De massamedia hebben in dit proces een belangrijke rol gespeeld. Vooral de televisie, die mensen op veel grotere schaal dan tevoren confronteerde met personen en politiek-maatschappelijke problemen buiten hun directe gezichtskring, stelde aldus de geldigheid van normen en waarden aan de orde. Zoals gezegd, is het moeilijk aan te tonen wat bij de diepgaande veranderingen in deze jaren oorzaak was en wat gevolg. Plausibel lijkt dat de televisie niet de oorzaak van het openbreken van bestaande verhoudingen is geweest, evenmin als de radio en de krant debet waren aan de instandhouding ervan, maar dat de massamedia een belangrijke ondersteunende functie hebben in de maatschappelijke ontwikkeling van hun tijd.

In de loop van de jaren zeventig trad een kentering op in de ontwikkeling van de verzorgingsmaatschappij. Tegenover de vanzelfsprekendheid van het bestaande welvaartsniveau ontstonden langzamerhand onzekerheden en bezorgdheid. Bezorgdheid over grondstoffenvoorraad, milieu, ontwikkelingslanden en vrede en onzekerheid over de toekomst van de samenleving door onveiligheid, werkloosheid en economische teruggang. Onder invloed van de daling van de economische conjunctuur kwam het accent hernieuwd op welvaart en economische zekerheid te liggen. In de culturele sfeer ontstond een behoefte aan meer zekerheid, waardoor men kwam tot conservatievere opvattingen omtrent de waarde van tradities, oude instellingen, orde en rust, alsmede tot opvattingen die meer gekant zijn tegen het aanbrengen van veranderingen in de samenleving. Toch lijkt het waarschijnlijk dat zich een onomkeerbare ontwikkeling heeft voltrokken, die tijdelijk zou kunnen stagneren, maar die onder geschikte omstandigheden ook weer in een versnelling kan geraken.

In elk geval maakt de teruglopende welvaart de differentiatie niet ongedaan. Van belang is in dit verband dat de economische teruggang niet vanzelf leidt tot matiging van aanspraken. Integendeel, doordat een sterke gewenning is opgetreden aan het niveau van consumptie en verzorging zijn de aanspraken hierop in hoge mate vanzelfsprekend geworden. Zij zijn in sociologische zin geïstitutionaliseerd. Dit proces van verbreiding van aanspraken gaat in zekere zin nog door, terwijl tegelijk ook vanuit deelbelangen en -opvattingen de besluitvorming wordt beïnvloed. In de jaren zeventig verscheen immers op het maatschappelijk toneel een breed scala van uiteenlopende groepen die voor eigen belangen en opvattingen opkwamen, geconcentreerd rond bepaalde issues. Kraakbeweging, vrouwenbeweging, anti-kernenergiebeweging en anti-militaristische beweging kunnen geplaatst worden in de sfeer van de 'tegenmaatschappij' of beschouwd worden als een maatschappelijke beweging die bewust een tegencultuur belijdt. Ook zijn er tal van acties waarbij van nieuwe waarden of van een bewuste breuk met bestaande gezagsverhoudingen en waardepatronen geen sprake is. Het overheersend beeld blijft er derhalve een van toenemende pluriformiteit, van maatschappelijke differentiatie en voortschrijdende opdeling in groepen met uiteenlopende opvattingen, die als min of meer gelijkwaardig naast elkaar staan.

Dit proces van maatschappelijke differentiatie is ook van invloed op de massamedia. Doordat de oude compartimentalisering verviel, kon een grotere en andere verscheidenheid aan media-aanbod tot stand komen, zowel in de grafische als in de omroepsector. Zeer opvallend is dit in de tijdschriftensector, waar de laatste jaren zich een snelle groei van bladen manifesteert, die zich niet op de massa, maar op specifieke doelgroepen

richten. Er is echter ook een tegenontwikkeling, namelijk een culturele homogenisering doordat de levensbeschouwelijk bepaalde culturele verscheidenheid is verminderd¹⁰⁴. De vermindering van culturele en sociale scheidingen leidt tot een nieuw cultuurpatroon waarin een centrale plaats wordt toegekend aan keuzevrijheid — maar dit houdt ook in dat er voor populaire uitingen een groter publiek is dan voorheen. Een en ander heeft in elk geval tot gevolg dat bestaande concepten van overheidsbeleid opnieuw moeten worden gezien, zowel voor omroep als voor pers; in het ene geval om veranderde voorkeuren van het publiek te honoreren (omroep), maar ook om bestaande voorkeuren te steunen (pers).

7.4.4 *Individualiseringstendensen*

Ten slotte kunnen individualiseringstendensen onderscheiden worden die zich manifesteren in een grotere behoefte aan zelfontplooiing en oriëntatie op subjectieve beleving. De menselijke mogelijkheden zijn verruimd, evenals de pretenties die vanuit het individu worden gekoesterd. Voor het mediabeleid zijn in beginsel deze verschijnselen relevant. In dit verband is aan enige specifieke aspecten te denken. De tendens tot heterogenisering van de aanhang van de omroeporganisaties zal zich in het licht van genoemde structurele ontwikkeling verder doorzetten. Wellicht is hierbij ook relevant dat voor persorganen (i.c. voor publicistijdschriften) lezerskringen worden gevonden in marktsegmenten die berusten op een bepaalde constellatie van individuele voorkeuren, die veel specifiek zijn dan eigenschappen die voorheen de noemers voor de marktsegmenten waren, zoals bijvoorbeeld belangstelling voor onderwijs, ouderschap, hobbies. In het algemeen zal economische positie, evenals godsdienst, niet meer rechtstreeks leiden tot voorkeuren voor bepaalde culturele uitingen (i.c. omroepverenigingen, bepaalde dagbladen, politieke partijen). Dit betekent wellicht ook dat de invloed van overreding (reclame, verkoopbevordering e.d.) groter wordt in het construeren van aanhang in het algemeen en het vormen van lezerskringen in het bijzonder. Zulks behoeft niet te betekenen dat de betekenis van 'geprofileerdheid' als aanbodsfactor in de media afneemt, maar wel dat het profiel (welk dan ook) in mindere mate steunen zal op traditionele waarden. Dit houdt derhalve in dat een bestand van lezers of kijkers vluchtiger kan zijn in zijn trouw aan bepaalde media en meer 'onderhoud' vereist (ledenbinding) om duurzaam van aard te blijven.

Een aspect dat vooral voor de elektronische media van belang is, is de privatisering, dat wil zeggen de toegenomen behoefte mediadiensten in het eigen huis te gebruiken. De techniek biedt hier alle mogelijkheden voor. Zo ziet men de individualisering zich voortzetten binnen het gezin: kinderen, jongeren, mannen en vrouwen scheppen zelfstandige ontvangstmogelijkheden en worden zo op de duur als afzonderlijke categorieën interessant voor de producenten van communicatie-apparatuur en de aanbieders van mediaboodschappen.

7.4.5 *Media en maatschappelijke stabiliteit*

De bovengenoemde sociale en culturele differentiatie en vergrote individualisering hebben hun oorsprong in een tijd van economische groei, die door velen als vanzelfsprekend werd ervaren, en van volledige werkgelegenheid. Zeggenschapsmogelijkheden werden verruimd door de aanpassing van formele kaders zowel als door sociale ontwikkelingen. Allerlei vormen van actie, verzet en burgerlijke ongehoorzaamheid kregen een vergrote legitimiteit. In voorgaande paragrafen is al gewezen op het verband tussen zulke verschijnselen, de ontwikkeling van de media

¹⁰⁴ WRR, *Etnische minderheden*; Rapport aan de Regering nr. 17, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979, blz. XVI.

en het beleid van de overheid. Uit een oogpunt van mediabeleid kan men derhalve de vraag stellen naar de consequenties van het inzakken van de groei en van de huidige sombere werkgelegenheidsperspectieven. Hier- van is althans één ding met vrij grote zekerheid te zeggen, namelijk dat werkloosheid, arbeidstijdverkorting, arbeidsongeschiktheid en dergelijke de media een groter publiek verschaft. Veel al dan niet vrijwillig werklo- zen blijken voor hun vrijetijdsbesteding namelijk sterk afhankelijk van de media. Zoals eerder in dit hoofdstuk betoogd is het hachelijk uitspraken te doen over de invloed van media op hun publiek en omgekeerd. Men kan zich voorstellen dat het buiten het arbeidsbestel geraken van grote delen van de recruiteringsbevolking zowel tot radicalisering kan leiden als tot apathie.

In beide gevallen kan overigens sprake zijn van een verminderde identi- ficatie van degene die niet aan de slag komt met onze maatschappij, aangezien deze identificatie nauw samenhangt met de mogelijkheden tot het verrichten van arbeid. Aan arbeid wordt zowel satisfactie als frustra- tie ontleend. Vandaar dat een stabiel functioneren van het arbeidsbestel niet vanzelfsprekend is. Dit is voor het mediabeleid van belang omdat de wijze van articuleren van opvattingen, werven van aanhang, het voeren van oppositie en het opkomen voor het eigenbelang bij minder stabiel functioneren zal afwijken van hetgeen in institutionele kaders in het ver- leden placht te gebeuren. Hierdoor kunnen normen met betrekking tot de vrije meningsuiting, het functioneren van de politieke democratie en de toereikendheid van het media-aanbod (pluriformiteit) in het geding komen. De vraag is of een mediabestel zoals het bestaat, of zoals het in dit rapport in aanbevelingen geconcipieerd is, bestand zal zijn tegen de hier bedoelde mogelijk geachte instabilisering van de maatschappij en of ook de instrumenten en procedures voor beleid, als ook de institutionele verankering, sterk genoeg zijn om een grotere en andere verscheiden- heid aan meningen en uitingvormen (radicalisering, extremisme) toe te laten zonder zelf de instabilisering te vergroten. Deze vraag is wellicht niet als zodanig te beantwoorden. Het is echter wel zaak de mogelijkheid van een ontwikkeling in deze zin niet te veronachtzamen en de inrichting en het adequaat functioneren van het mediabestel ook waar mogelijk vanuit dit gezichtspunt te bezien.

8. EEN SAMENHANGEND MEDIABELEID

8.1 Concluderende beschouwingen

8.1.1 *De technische ontwikkeling*

In dit rapport heeft de techniek een zwaar accent, in zoverre dat het erom gaat vanuit de technologische ontwikkelingen de mogelijkheden te onderzoeken voor een samenhangend mediabeleid. Deze technologische ontwikkelingen, vooral op het gebied van de telecommunicatie, zijn belicht in hoofdstuk 4. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen omroep via de ether (met de kabel als aanvullend finaal transmissiemedium voor via de ether uitgezonden programma's), informatie-distributie via de kabel als zelfstandig nieuw medium ook voor afzonderlijk af te rekenen transmissiediensten, en de drukpers. Opties die niet rechtstreeks uit de technologische ontwikkelingen voortkomen, zoals een nationale omroep of een non-profit bestel voor de pers, worden niet behandeld. Het rapport heeft derhalve een beperkt kader. Het beoogt zichtbaar te maken wat de technologische vernieuwingen kunnen betekenen voor het bestaande mediabestel, welke nieuwe mogelijkheden zich aandienen en waar verworvenheden worden bedreigd. Aldus wordt gepoogd aan te geven op welke fundamenten het overheidsbeleid zal moeten rusten. Uiteraard spelen bij de concrete beleidsvorming normatieve elementen mee, zowel van tamelijk dwingende aard, zoals de algemeen aanvaarde uitgangspunten met betrekking tot uitingsvrijheid, als van actueel-politieke aard. Voorts dienen autonome economische en maatschappelijk-culturele ontwikkelingen in de beschouwing te worden betrokken.

De meeste Nederlanders zullen de gevolgen van de technische ontwikkelingen vooral ervaren via het beeldscherm van hun televisietoestel. Voor de radio, die zich al vergaand heeft ontwikkeld van centraal gezinsmedium tot medium voor individueel gebruik (nieuws, achtergrondmuziek, gebruik in de auto) zijn niet meteen grote vernieuwingen te verwachten, reden waarom in dit rapport minder aandacht is besteed aan de radio-omroep. Voor de pers ligt dit anders. In de eerste plaats is de pers in haar functioneren rechtstreeks betrokken bij de technologische vernieuwing, die het grafisch ambacht een diepgaande verandering doet (en al heeft doen) ondergaan. Voorts is de pers, zowel in vele van haar uitgeoefende functies, als doordat zij qua financiering van dezelfde (reclame)bron afhankelijk is als veel van de nieuwe telecommunicatieve diensten, onmiddellijk betrokken bij de vernieuwingen met betrekking tot de omroep en het aanbod van die nieuwe diensten. In een samenhangend mediabeleid dient derhalve steeds te worden gerekend met de effecten van maatregelen op het gehele gebied van zowel omroep als pers. Dit is mede noodzakelijk omdat de traditionele scheiding tussen deze gebieden zal vervagen, dat wil zeggen dat van dezelfde boodschap in beginsel via verschillende media kennis zal kunnen worden genomen. De nieuwe media opereren als het ware in het grensgebied van omroep en pers.

Het staat vast dat door de technische ontwikkeling het etherbestel een exclusief kenmerk gaat verliezen, te weten de horizongebonden uitstraling die eigen is aan aardse zenders: met de komst van omroepsatellieten krijgt ons omroepbestel er een internationale dimensie bij. De mate waarin internationale satelliet-tv zich zal doorzetten is echter vooral economisch bepaald en weinig gevoelig voor nationale regelgeving. Vanuit de techniek is dan ook op directe wijze geen grote druk op de etheromroep te verwachten. In de conventionele frequentiegebieden zijn geen

verschuivingen te verwachten; het beschikbare zenderpark voldoet en laat zelfs grotere informatiestromen toe door efficiënter gebruik. Een set frequenties voor een derde tv-kanaal in ons land is nog ongebruikt.

De belangrijkste vernieuwingen zullen zich voltrekken door uitbreiding van de toepassing der breedbandtransmissie via de kabel. Hierbij is o.a. te denken aan de zo veelbelovende glasvezelkabel, maar ook de huidige coaxiaalkabel, waarvan op het ogenblik in Nederlandse bodem naar schatting 50 miljoen kilometer ligt, biedt nog vele mogelijkheden. De technologie van de optische communicatie via glasvezelkabel is al ver ontwikkeld: het is nu al mogelijk door middel van twee vezeltjes glas, waarlangs telecommunicatie via lichtsignalen plaatsvindt, een huis te voorzien van vier televisieprogramma's, dertig stereogeluidskanalen, telefoon en viewdata, waarna nog andere mogelijkheden overblijven. Men kan in een glasvezelnet volstaan met minder signaalversterkers, hetgeen een gunstige invloed heeft op de kosten. Hoewel al pre-operationele toepassingen zijn gerealiseerd, lijkt het realistisch volledige invoering van glasvezelkabels in Nederland niet voor het jaar 2000 te verwachten. De huidige coaxiaalkabel bergt intussen ook nog vele mogelijkheden in zich, hoewel technische aanpassingen en wijzigingen van de meeste kabelsystemen vereist zijn voor grotere benutting van die mogelijkheden. Dit is des te interessanter omdat Nederland, dat nu al voor ongeveer 60% is bekabeld, in 1983 3,4 miljoen aansluitingen zal tellen, waarmee de — internationaal zeer hoge — kabeldichtheid van 85% zal zijn bereikt.

Tot dusver worden de kabels vooral gebruikt als doorgeefmedium voor ethersignalen, zowel voor televisie als radio en zowel voor binnenlandse als buitenlandse zenders. De kabel vervangt dan de individuele antenne. Ook bij het doorgeven van satelliet-programma's of het overnemen van de teletekst-dienst van de NOS wordt de kabel als doorgeefmiddel gebruikt. Doordat op de kabel echter zoveel transmissiekanalen ter beschikking staan (goede coaxiaalkabels bieden al ruimte voor een dertigtal tv-kanalen, dat wil zeggen meer dan waaraan thans behoefte is) wordt het ook mogelijk de kabel als nieuw medium te benutten voor het overbrengen van niet of niet tegelijkertijd via de ether verspreide informatie. Hierdoor daalt tevens de druk op het beperkte aantal etherfrequenties. Via de 'vrije' kanalen kunnen bijvoorbeeld speciaal voor kabeldistributie gemaakte programma's worden verzonden. Hierbij kan men denken aan het rechtstreeks op de kabel zetten van eigensoortige lokale radio- en televisie-omroepprogramma's, bijvoorbeeld programma's voor minderheden of minderheidsinteressen, of aan een publiekskanaal voor door amateurs zelfgemaakte programma's in de sociaal-culturele sector (volwasseneneducatie, samenlevingsopbouw), maar uiteraard ook aan programma's buiten de welzijnssfeer. Hiernaast maakt het kabelnet ook toezending naar keuze, respectievelijk op aanvraag mogelijk van speciale videoprodukties (abonnee-tv) of alfanumerieke informatie (videotex), die in beginsel per televisiekanaal of per afgenomen pakket apart kunnen, respectievelijk moeten worden afgerekend. Het laat zich aanzien dat juist dit gebruik van de kabel als zelfstandig medium in de toekomst van het grootste belang zal zijn.

Evenals de ethermedia en de kabel evolueert de pers. Er bestaat in de grafische sector een grote belangstelling voor nieuwe produktie- en distributiesystemen, waarbij in de toekomst de mogelijkheden van de kabel en zelfs het gebruik van een home-printer (tekstafdrukapparaat in de huiskamer) zouden kunnen worden benut bij het distribueren van een 'kabelkrant'. Ook eventuele toegang van de pers tot teletekst is in dit verband aan de orde. Het gaat hier om mogelijkheden op middellange termijn. Wat betreft het traditionele dagblad is sprake van verdere automatisering van redactionele vervaardiging en opmaak, toenemende internationalisering van de aanvoer, in het bijzonder via de satelliet, toenemende toepassing van computertechnieken en verkorting van het verwerkingsproces; het toekomstige dagblad zal zich kenmerken door meer specialisering (produktie van 'kranten op maat', dat wil zeggen een alge-

meen gedeelte aangevuld door speciale bijlagen voor afzonderlijke groepingen) en door uitgebreider gebruik van kleur ten behoeve van lezer en adverteerder.

Ten slotte zij hier gewezen op audiovisuele produkten die, evenals omroep, nieuwe kabeldiensten en pers, ook de invloed van de nieuwe technologie ondergaan. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan de snelle opkomst van de videorecorder en aan de beeldplaat, die aan de softwarekant een 'culturele industrie' tot ontwikkeling zullen brengen die niet zonder invloed op de bestaande media zal zijn.

8.1.2 *Gevolgen aan de aanbodzijde*

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op wat aan toepassingen van de nieuwe technologie is te verwachten. Hier wordt derhalve slechts melding gemaakt van een aantal ontwikkelingen waarvan het algemene karakter zodanig is dat de invloed niet tot een bepaald aspect beperkt zal blijven:

- In de eerste plaats is in de nabije toekomst een aanbodverruiming en internationalisering van (televisie) programma's en producties voor video en audio te verwachten. De groei treedt zowel op in de programma's en producties die via ether en kabel worden aangeboden als in de producties welke de kijker/luisteraar op eigen beeld- en geluidsapparatuur thuis afspeelt. De keuze zal aldus aanzienlijk worden verruimd, zeker wanneer programmamakers ruim gebruik zullen maken van een toenemend en relatief goedkoop aanbod, zowel internationaal als lokaal, van video-producties op band en plaat.

- Bovendien valt uitbreiding van kleinschalige lokale omroep (radio en televisie) via de kabel te verwachten, waarbij prijsverlaging van opname-apparatuur een stimulans zal zijn. Het publieke karakter van omroep hangt samen met het kenmerk van algemene en ongerichte verspreiding. Strikt genomen is dit alleen bij etheruitzending het geval, maar distributie via de kabel naar alle aangeslotenen vertoont hiermee op essentiële punten grote overeenstemming. Nog niet in werking getreden wijzigingen van de Omroepwet uit 1978 maken op dit punt tussen ether en kabel geen fundamenteel onderscheid meer. De in ontwikkeling zijnde consultatieve nieuwe diensten, zoals Viditel en teletekst, vormen nog een onzeker factor: hun uitgroei tot media die een breed publiek bereiken, is voornamelijk onzeker; hun plaats in de wetgeving staat nog niet vast.

- Voorts zullen zich nieuwe mogelijkheden aandienen om via de kabel programma's gericht toe te leveren en producties op afroep beschikbaar te krijgen (abonnee-televisie en op den duur meer gedifferentieerde vormen van kies-tv). Dit zal leiden tot individualisering van het mediagebruik. Voor zover het aanbod een grotere keuzevrijheid mogelijk maakt, dragen de media ertoe bij dat de vrijetijdsbesteding een toenemend geïndividualiseerd karakter krijgt. Over de juridische plaats van deze media biedt ook de nieuwe Omroepwet geen duidelijkheid.

- Ten slotte kan men grensvervaging en positieverandering van omroep en pers ten opzichte van elkaar en in relatie tot nieuwe diensten voorzien. In hoeverre dit inderdaad leidt tot vervanging is niet te voorspellen — dat hangt af van publieksacceptatie, waarbij beslissend zal zijn in hoeverre het aanbod een vraag zal weten te genereren. Ook het overheidsbeleid is hier van groot belang. De huidige media worden onder verschillende regimes geëxploiteerd, namelijk in een door de overheid beschermd publiek bestel (omroep) en in een vrije-marktbestel (pers). Het is de vraag of alle nieuwe media eenzelfde publiekrechtelijke bescherming — en de daarmee samenhangende beperking in de toegang — nodig hebben als de omroep thans geniet.

Het lijkt in elk geval waarschijnlijk (en verstandig) dat de diverse media de komende jaren hun sterke punten trachten te ontwikkelen, dat wil zeggen die functies die niet of niet even goed door andere media vervuld kunnen worden. Dit is ook gebeurd bij de invoering van het medium televisie, toen dagbladen reageerden door zich minder toe te leggen op feitelijke berichtgeving en meer aandacht te besteden aan achtergrondinformatie, opinie en commentaar.

8.1.3 *Ontwikkeling van de vraag*

Of het technisch mogelijke media-aanbod er ook werkelijk zal komen, is een moeilijk te beantwoorden vraag. Deels hangt dit immers ook af van het in de toekomst op dit gebied te voeren overheidsbeleid. Waar op de vrije markt het aanbod zich richt naar de vraag, liggen op de gereguleerde markt — en juist radio en televisie worden in Nederland geconfronteerd met zo'n gereguleerd bestel — de zaken minder eenvoudig. Echter, ook als we er hier vanuit gaan dat in een toekomstig bestel technische potenties zoveel mogelijk tot ontwikkeling zullen worden gebracht, zullen de afzetmogelijkheden toch in sterke mate worden beheerst door consumentenvoorkeuren, die zelf door sociale, culturele en economische factoren worden bepaald.

Wat de laatste betreft, is in hoofdstuk 6 vastgesteld dat, afgaande op de verwachte ontwikkeling van de gezinsinkomens in de komende jaren — gelijkblijvend of enigszins negatief — de ruimte voor toeneming der bestedingen op mediagebied beperkt zal zijn. Deze beperkte koopkracht van de consument zal zeker bepalend zijn voor de snelheid waarmee verschillende nieuwe media hun intrede kunnen doen. Zelfs indien men zou veronderstellen dat door de voorkeur van de consument de mediaconsumptie sneller zou groeien dan het beschikbare gezinsbudget, blijft het de vraag of een nieuw, groot elektronisch media-aanbod door de markt geheel kan worden opgenomen. In feite betekent dit dat de penetratie van nieuwe elektronische media zich over een lange periode zal uitstrekken dan wel dat bepaalde onderdelen voorlopig niet aan bod zullen komen. Dit laat overigens onverlet dat op de langere termijn nieuwe bestedingsmogelijkheden juist aan deze groeisector ten goede zouden kunnen komen.

Welke rol sociale en culturele factoren zullen spelen, lijkt nog moeilijker te voorspellen. In deze studie is er immers van uitgegaan dat aan sociale en culturele factoren — evenals aan technische en economische — een zekere zelfstandigheid toekomt. Indien wij ervan uitgaan dat aan de vraagontwikkeling grenzen zijn gesteld, zowel door inkomensbesteding als door tijdsbesteding, lijkt de voornaamste conclusie dat gemakkelijk convergentie kan optreden tussen hetgeen in de toekomst technisch mogelijk is en bestaande tendenties in de publieksvoorkeuren. In concreto dient men de volgende tendenties in de vraagontwikkeling onder ogen te zien:

- De uitbreiding van het aantal televisiekanalen is van invloed op de samenstelling van het programmapakket. De ervaring in andere landen (de VS, Groot-Brittannië) leert dat aanbodsverruiming tot grotere afname van verstrooiende programma's leidt; het aandeel van speelfilms en andere vormen van populair amusement neemt toe. Anderzijds is de inrichting van 'special interest' kanalen denkbaar.
- De belangstelling voor feitelijke berichtgeving (het journaal) blijft weliswaar constant, maar naar informatieve programma's met diepgravende beschouwingen wordt relatief minder gekeken. De verschuiving gaat vooral ten koste van culturele programma's: klassieke drama's, ballet, poëzievoordrachten, forumdiscussies en documentaires over praktisch elk onderwerp; hiervoor is de belangstelling toch al niet zo groot.
- Er zal zich een duidelijke belangstelling voor abonnee-televisie (en in het algemeen kies-tv) ontwikkelen waarbij de kijker vooral een extra portie zal afnemen van de populairste programmasoorten (speelfilms, sport).
- Lokale radio- en tv-omroep kan op belangstelling rekenen, vooral indien de zender meer dan enkele uren per dag in de lucht is en een op de lokale of regionale situatie gericht programma aanbiedt waarin ook het onderdeel verstrooiing een ruime plaats krijgt. Lokale radio en televisie zijn een aantrekkelijk advertentiemedium voor de plaatselijke middenstand; het verschijnsel etherpiraten houdt hiermee verband.
- De radio wordt vooral gebruikt als achtergrondmedium tijdens beroeps- en huishoudelijke arbeid; een verdere specialisatie van het aan-

bod naar specifieke deelgroepen is wellicht te verwachten (etnische minderheden, klassieke-muziek liefhebbers).

- De videorecorder kan worden gebruikt om producties te bekijken die beter aansluiten bij de eigen voorkeur; indien er meer keuze aan programma's via de kabel komt zou de behoefte aan het afspelen van materiaal op eigen banden kunnen dalen. Over de beeldplaat bestaan uiteenlopende verwachtingen; de lage prijs die er in de toekomst wellicht voor gevraagd wordt, kan een breed publiek aanspreken.

- Van de nieuwe diensten op alfanumeriek gebied (teletekst, viewdata) valt — zoals reeds werd opgemerkt nog moeilijk te voorzien in hoeverre deze videotex-varianten bestaande media zullen verdringen, dat wil zeggen of werkelijk substitutie optreedt; teletekst lijkt vooral een concurrent te zijn voor gedrukte media die voorzien in overzichten van gegevens, zoals programmabladen; voor viewdata is, mede door de hoge kosten, de particuliere belangstelling vooralsnog gering, maar dit kan veranderen als het aantal geëigende toepassingen toeneemt. Binnen afzienbare tijd lijkt een grootscheepse verspreiding van viewdata in ons land (Viditel) niet waarschijnlijk¹.

- Er vindt een voortgaande concurrentie plaats tussen grafische en audiovisuele informatie; de plaats van sommige categorieën van het gedrukte woord in het tijdsbestedingspatroon wordt verzwakt. Dit wil niet zeggen dat de behoefte aan grafische media zal verdwijnen maar van sommige van deze media zal aanpassing worden gevraagd naar de vorm waarin zij verschijnen (als communicatieproduct eventueel via een beeldscherm af te nemen) en naar de inhoud (ook hier meer selectie); de acceptatie zal mede afhangen van de opmaak en presentatie.

8.1.4 Reclame

Media plegen voor hun financiering en exploitatie afhankelijk te zijn van hun lezers, kijkers of luisteraars en van de advertentiemarkt. De afhankelijkheid van advertenties loopt voor de verschillende media uiteen. De omroep ontleent thans 25% van zijn inkomsten aan de STER-reclame; op de vrije markt plegen dagbladen ten minste de helft van hun verdiensten door advertenties te krijgen, terwijl dit voor sommige, op een duidelijk herkenbaar publiek gerichte, tijdschriften (zogenoemde special interest-bladen) rond één kwart ligt. In hoofdstuk 6 is vastgesteld dat de reclame-inkomsten de laatste decennia een vrij grillig verloop hebben gehad. Onder de huidige omstandigheden lijkt voor de voorzienbare toekomst zeker geen uitbreiding van reclamebudgetten te verwachten. Toetreding van nieuwe, met behulp van reclame geëxploiteerde, media zal derhalve betekenen dat dezelfde reclame-gulden over meer of over andere organen wordt verdeeld.

Abonnee-tv, viewdata, teletekst, regionale omroep, lokale radio en lokale kabel-tv of een 'kabelkrant' kunnen in beginsel allemaal drager van advertenties worden. Een specifiek probleem kan hier de al dan niet toelaatbaarheid zijn van een overrompelende invoegtechniek (welke een gevolg kan zijn van presentatie op het beeldscherm). Nieuwe advertentievormen kunnen voorts ernstige gevolgen hebben voor de exploitatie van de bestaande omroep en pers. Dit is deels afhankelijk van overheidsbeleid met betrekking tot de toetreding en uiteraard ligt hier een argument dat de overheid ernstig in overweging zal dienen te nemen. Op de vrije markt zijn met betrekking tot de verdeling van reclamevolume over nieuw en bestaand media-aanbod de afgelopen tien jaar twee (tegengestelde) tendenties opgetreden. Ingeval van de huis-aan-huis-bladen zijn nieuwe media opgekomen die volledig afhankelijk zijn van advertenties en die dus ook sterk concurrerend werken ten aanzien van bestaande persorganen. De groei van de special interestbladen is voor driekwart rechtstreeks door de lezers gefinancierd (abonnementen, losse

¹ Stuurgroep ter begeleiding van de PTT-praktijkgroep met viewdata, *Eindrapport*; 's-Gravenhage, 1982.

verkoop). We zien hier twee tegenpolen, ook op het gebied van redactionele kwaliteit. De groei van de special interest-bladen toont in elk geval dat op de lezersmarkt mogelijkheden liggen voor een kwalitatief hoogwaardig produkt. De afzet daarvan wordt dan gevonden in marktsegmenten met een relatief hoog opleidings- en inkomensniveau, hetgeen tevens bepalend is voor verdere groeimogelijkheden van deze categorie bladen.

Voor de toekomst is rekening te houden met autonome ontwikkelingen die maar ten dele binnen de invloedssfeer van de overheid vallen: hierbij is te denken aan verschuivingen tussen persorganen onderling en aan de internationalisering ten gevolge van satellietreclame. Wél heeft de overheid invloed op het reclamevolume in de ether (tot uitbreiding waarvan overigens al is besloten). Met betrekking tot de nieuwe elektronische media zal in het algemeen de vraag naar de organisatie van de markt (vrije toetreding, concessiesysteem, publiek) voorafgaan aan de vraag naar exploitatie met of zonder reclame. Doordat alles wat via de kabel komt in beginsel individueel afrekenbaar is, althans vanuit technisch standpunt gezien, zal immers commerciële exploitatie zonder reclame (bijv. bij abonnee-tv) ook tot de mogelijkheden behoren. Bij omroep waarbij een specifiek informatiepakket niet per cliënt kan worden afgerekend, geldt dit niet.

De positie van de overheid wordt door de nieuwe ontwikkelingen gecompliceerder. Zij dient haar positie te bepalen jegens ontwikkelingen die buiten haar directe invloedssfeer liggen (o.a. internationalisering); voorts dient zij in haar eigen beleid ten aanzien van bestaande (ether-) en nieuwe (kabel-) reclamemogelijkheden de positie en kwetsbaarheid van de onderscheiden media in het oog te houden. Dit geldt ook voor het toekomstig voorwaardenbeleid voor nieuwe media. Toetreding tot en exploitatie van de nieuwe diensten zal immers evenzeer de mogelijkheden beïnvloeden van het bestaande media-aanbod. Hierbij is voorts te bedenken dat de keuze van al of niet exploiteren via reclame (en de hiermee verbonden keuze voor publieke sector of markt) bepalend kan zijn voor de vraag of een nieuw medium inderdaad tot ontwikkeling komt.

In het licht van het hier gestelde is duidelijk dat de overheid reclame mede moet betrekken in haar beleid. Daarbij gaat het niet om het beheersen van reclamestromen. Zulks is immers onverenigbaar met een vrije marktordening. Indien samenhangend beleid wordt gevoerd, zal de overheid echter de te verwachten gevolgen van beleidsbeslissingen dienen te toetsen aan haar eigen uitgangspunten en doeleinden en met name steeds moeten kijken wat de gevolgen zijn voor andere media dan die waarop maatregelen gericht zijn. Daarin zit de legitimatie om in het voorwaardenbeleid af te wegen in welke mate een nieuw medium met behulp van reclame mag worden geëxploiteerd. Hoewel duidelijkheid omtrent zulke gevolgen niet altijd zal bestaan, is wel een minimum-eis dat de overheid zo spoedig mogelijk duidelijkheid schept omtrent eigen intenties. Alleen dan immers kunnen die andere media tijdig de gevolgen trachten te pareren die zij voorzien.

8.1.5 *Redenen voor overheidsbeleid*

Over de redenen voor overheidsbeleid wordt gesproken in hoofdstuk 2. Daar is vastgesteld dat de overheid een indirecte taak heeft in de totstandkoming (zonder bemoeienis met de inhoud) van een media-aanbod waarin de maatschappelijke verscheidenheid tot uiting kan komen. Tevens is hier onderscheid gemaakt tussen mediabeleid in strikte zin, als beleid dat vooral verband houdt met het politiek grondrecht van de vrijheid van meningsuiting en -vorming, en beleid dat wordt gevoerd uit hoofde van culturele overwegingen (ter verspreiding en behoud van culturele waarden en om de bevolking te laten participeren in deze waarden). Het beleid kan sterk beïnvloed worden door specifieke omstandigheden, zoals het aanwezig zijn van instellingen als de omroep-

verenigingen. Vastgesteld is dat de regulering van het omroepbestel in oorsprong teruggaat op technische schaarste: de overheid verdeelde de schaarse zendtijd in de (ether)omroep. Nu door de komst van de kabel deze relatieve schaarste is opgeheven, dient dus allereerst de vraag te worden bezien of hiermede niet ook de noodzaak voor overheidsregulering is opgeheven, respectievelijk in hoeverre deze om andere redenen nog als wenselijk en redelijk is te beschouwen. Relatieve schaarste behoeft immers een autonome aanpassing van vraag en aanbod niet in de weg te staan, zoals ook bij de pers — waar geen technische schaarste aanwezig is — de economische schaarste, dat wil zeggen de vrije markt, vraag en aanbod reguleert.

In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat de inrichting van het bestel geen neutraal gegeven is. Tussen de vrije marktordening, waaronder de pers werkt, en het publiekrechtelijke omroepsysteem bestaan grote verschillen; zowel voor de handelingsvrijheid van de overheid als voor de wijze waarop de aanbieders kunnen toetreden tot en functioneren in de media is de aard van het bestel van belang. Een vrije markt laat de overheid slechts beperkte ruimte tot interventie. Overheidsmaatregelen zullen er immers aan worden getoetst dat zij in beginsel de mededinging tussen aanbieders in tact moeten laten. Waar de uitingsvrijheid en de hiermee verbonden pluriformiteit in de richting wijzen van een zo vrij mogelijke toetreding tot de markt van aanbieders, zal de overheid duidelijke argumenten moeten hebben wil zij tot regulering of interventie overgaan. Ook bij de inrichting van een publiekrechtelijk bestel stelt het feit dat hiernaast een vrije markt bestaat, grenzen aan de overheidsinterventie. Zo kan bijvoorbeeld bij het reguleren van reclame als financieringsbron, de overheid niet vrij haar gang gaan. De voortdurende controverses die hierover bestaan zijn dan ook verklaarbaar. In ons land is, anders dan bijvoorbeeld in Engeland, gekozen voor een vorm van reclame waarbij elke andere organisatie dan de omroep (STER) van exploitatie is uitgesloten. Deze — gemonopoliseerde — activiteit op de (reclame)markt heeft, principieel gezien, het aanvankelijke strikt niet-reclame gebonden karakter van de omroep in ons land doorbroken. Andere deelnemers op die markt, zoals de verschillende persorganen, kunnen de omroepconcurrentie niet pareren. Dit noopt de overheid tenminste tot grote terughoudendheid, vooral omdat het zeer moeilijk is een bevredigende compensatieregeling te treffen. Zulks is gebleken bij het compenseren van de terugslag die de STER heeft gehad op de exploitatie van persorganen.

Wanneer bij een aantal nieuwe diensten, in het bijzonder bij de benutting van videokanalen in kabelsystemen, technische schaarste niet aanwezig is en economische schaarste de markt van aanbod kan reguleren, is financiering door abonnementsgelden, eventueel aangevuld door reclame-inkomsten, goed denkbaar. De toetreding kan dan vrij worden gelaten, behoudens eisen die aan deelnemers aan het economisch leven plegen te worden gesteld, zoals voldoende kredietwaardigheid en dergelijke. Wel moet in een samenhangend mediabeleid het effect op andere media mede in ogenschouw worden genomen, maar vanuit de uitgangspunten van uitingsvrijheid en pluriformiteit kan zich slechts reden tot ingrijpen voordoen indien essentiële functies, die niet op andere wijze kunnen worden uitgeoefend, zullen worden aangetast.

Daarbij doet zich nu echter het actuele probleem voor dat weliswaar technologische kennis om nieuwe media tot ontwikkeling te brengen ruimschoots voorhanden is, maar dat de financieringsmogelijkheden en daaronder met name de reclamebestedingen relatief beperkt zijn. De vraag is dan ook aan de orde naar de rol van reclame ter ondersteuning van de financiering. Daarbij voegt zich de vraag of met het oog op eisen van pluriformiteit, ook ten aanzien van bestaande media, de overheid in het kader van een samenhangend mediabeleid de bevoegdheid moet hebben ter zake regulerend op te treden.

De Raad wil er overigens in dit verband op wijzen dat, anders dan het veelal wordt voorgesteld, commercie en pluriformiteit niet elkaars tegenpolen behoeven te zijn. Historisch was het juist andersom: de over-

heid bedreigde aanvankelijk de vrijheid van meningsuiting (zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet is het vrijheidsrecht dan ook in eerste instantie tegen de overheid gericht) en de emancipatie van de drukpersmedia vond juist dankzij commerciële exploitatie plaats. Ook nu nog is het feit dat een gehele mediasector — de pers — mede afhankelijk is van reclame-inkomsten, dus van inkomsten die niet rechtstreeks door de overheid kunnen worden beïnvloed, geen bedreiging van de uitingsvrijheid. Het vermogen tot zelffinanciering kan juist als waarborg van deze vrijheid worden gezien. Dat commerciële exploitatie een alternatief is, is op zichzelf dus geen legitimering voor overheidsinterventie bij bestaande en (vooral) nieuwe media. Gezien de wens technische potenties zoveel mogelijk tot ontwikkeling te laten komen, is de mogelijkheid tot commercieel lonende exploitatie juist toe te juichen. Overheidsinterventie daarbij wordt echter aanvaardbaar indien het gegronde vermoeden bestaat dat aan in het kader van mediabeleid of cultuurbeleid als essentieel en onvervangbaar beoordeelde functies tekort wordt gedaan bij exploitatie op de vrije markt. Dan is er een grond voor de bemoeienis van de overheid met toetreding en financiering.

De Raad wijst erop dat deze opvatting ondersteuning vindt in een Nederlandse beleidstraditie, welke wil dat de overheid zich op cultureel gebied in het algemeen beperkt tot voorwaardenscheppend beleid en ruimte laat voor particuliere initiatieven, waarbij slechts interveniërend wordt opgetreden als wezenlijke beleidsdoelstellingen zulks vergen. Dit laatste laat overigens onverlet dat in concrete gevallen de overheid, op grond van de in hoofdstuk 2 aangegeven uitgangspunten van mediabeleid, deugdelijk zal moeten aantonen dat inderdaad een interventie ertoe dient om, bijvoorbeeld, het stelsel van pluriformiteit in de omroep te behouden, de functies van andere media te beschermen of om het informatie-aanbod in nieuwe media niet op negatieve wijze ondergeschikt te maken aan commerciële motieven. Het zal duidelijk zijn dat hieruit voor de wetgever zelfs de verplichting kan voortvloeien de toegang tot deze media te reguleren. Uiteraard dienen de voorwaarden voor toetreding van aanbieders dan te voldoen aan objectieve criteria, die in een wet vastgelegd moeten zijn.

Samenhangend mediabeleid is in het licht van het bovenstaande te definiëren als een probleem van compatibiliteit. Het gaat erom nieuwe mogelijkheden op mediagebied zo goed mogelijk te bevorderen, zodat een zo rijk mogelijk aanbod van diensten tot stand komt. Echter dient ook rekening te worden gehouden met verworvenheden uit het verleden in zoverre zij een reële bestaansgrond hebben.

8.1.6 *Functies van de media*

Voor de bemoeienis van de overheid met de media is het voorts van belang een onderscheid te maken tussen enerzijds de aard van hun aanbod (resp. informatieve en educatieve/expressieve functie) en anderzijds hun daadwerkelijk functioneren.

Het stelsel van overheidszorg functioneert in Nederland — ondanks overeenkomst, respectievelijk overlap — gescheiden naar gelang het gaat om de pluriforme informatievoorziening dan wel de expressieve functie. Tot de informatieve functie worden nieuws, achtergronden, beschouwingen en opinies gerekend. Hier is sprake van mediabeleid, dat rechtstreeks teruggaat op het grondrecht van de uitingsvrijheid, met alle verplichtingen en beperkingen van dien. Tot de expressieve functie zijn te rekenen voordracht, verhalen, drama, theater, ballet, muziek en educatie. Hier is sprake van cultuurbeleid. In het algemeen is te zeggen dat de pers vooral voorwerp van mediabeleid zal zijn, terwijl omroepbeleid naast mediabeleid ook cultuurbeleid is. Hierbij hanteert de overheid doelstellingen met betrekking tot verspreiding van culturele waarden en participatie in deze waarden. In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat indien vanuit verschillende doelstellingen beleid wordt gevoerd, bij conflicten het mediabeleid voorgaat. Daar is immers het vrijheidsrecht in het geding.

Op het niveau van instrumenten zijn de verschillen tussen pers en omroep evident. In het publiekrechtelijk omroepbestel zijn zowel toelating als financiering bij de wet geregeld. Bij de pers werkt eventuele kredietverlening door de overheid marktaanvullend. Door technologische vernieuwing en invoering van nieuwe media kunnen veranderingen optreden met betrekking tot de functies van de media, die eventueel ook tot een verandering kunnen leiden van de positie van de overheid. Hierbij is het overigens van belang de repercussies te bezien voor andere cultureel relevante beleidssectoren.

In concreto kan bijvoorbeeld bij de (ether) omroep worden gedacht aan het effect van het sterk vergrote programma-aanbod dat in aantocht is, met betrekking tot de publieksbehoeften. In het algemeen zal het nieuwe aanbod door middel van satelliet, eventueel aanvoernet van buitenlandse programma's en abonnee-televisie sterk publieksgericht zijn of althans keuze van meer publieksgerichte programma's in de hand werken. Dit kan reden zijn om de functie van een publiek omroepsysteem, zoals het Nederlandse is, opnieuw te bezien op grond van cultuurpolitieke overwegingen. Hoewel er geen twijfel aan kan bestaan dat de televisie binnen het publieke stelsel — vanwege de aard van het medium, maar vooral omdat anders de publieke omroep in een elitaire positie belandt — een breed publiek zal moeten bedienen, kan er, naar gelang juist verstrooiingsaanbod hier buitenom tot stand komt, toch reden zijn voor de publieke omroep meer specifieke functies te markeren. Hierop wordt teruggekomen in paragraaf 8.2.

Hiernaast kunnen er posities worden aangetast die niet op adequate wijze vervangen kunnen worden. Dit geldt in het bijzonder voor de pers, in casu de dagbladen, waarvan het bestaan kan worden bedreigd indien, zoals te verwachten, nieuwe reclamemogelijkheden in de ether en op de kabel deels ten koste van de pers gaan. Hierbij speelt de eigen aard van media een rol. Er is nu eenmaal een objectief gegeven bestand van sterke en zwakke punten bij de verschillende media. De pers is vooralsnog van belang voor een brede en continue informatievoorziening op maatschappelijk-politiek terrein, onontbeerlijk voor het goed functioneren van de democratie, terwijl de ethermedia een aantal onderwerpen op geheel eigen wijze kunnen dramatiseren en in wijde kring onder de aandacht kunnen brengen. Zoals gezegd hangt het verschil in mogelijkheden samen met eigenschappen van de verschillende media. Televisie heeft het unieke vermogen de kijker als het ware lijfelijk te confronteren met personen en situaties in de wereld, maar met haar afhankelijkheid van beelden en haar tot versimpeling dwingend formaat, leent televisie zich veel minder goed dan de pers tot het weergeven van abstracte gedachten, uitvoerige redeneringen en alles wat niet visueel is. Beide media leveren een bijdrage aan het geïnformeerd raken van de burger. Radio-omroep heeft op de andere media vooralsnog de snelheid en flexibiliteit voor. Voor het beleid is van belang dat deze media niet in al hun functies equivalent en dus ook niet vrij uitwisselbaar zijn. Hieruit is een wenselijkheid af te leiden de pluriformiteit per categorie te bezien. De beleidsmaker mag er immers geen genoegen mee nemen dat bijvoorbeeld drukpersorganen door etherkanalen worden vervangen indien hier van gelijkwaardige vervanging geen sprake kan zijn.

In dit verband zij ook nog de in hoofdstuk 7 aangehaalde 'agenda-setting' theorie gereleveerd, volgens welke de media in hoge mate bepalen waarover de mensen praten en waarover zij zich opinies vormen. Het lijkt plausibel dat wie niet doordringt tot de 'agenda' in de politiek-maatschappelijke discussie en besluitvorming een achterstand oploopt op degenen die er wél op komen; vergelijk het verschijnsel van 'vergeten groepen'. Diverse media dragen, elk op hun eigen wijze, aan het 'setten' van de agenda bij: de (dagblad)pers fungeert veelal als aanjaagmechanisme, maar in het huidige bestel geeft vooral de televisie de bevolking een gezamenlijk referentiekader. Ook dat is een aansporing om pluriformiteit na te streven per categorie.

8.1.7 Media, industrie en werkgelegenheid

Industriële activiteiten die verband houden met media bevinden zich in ons land in een gunstige uitgangspositie. De bekabelingsgraad is hoog en de elektronische industrie sterk. Ons land kent voorts een zeer ontwikkelde uitgeverij-bedrijfstaking, waarin ook de hoog ontwikkelde en sterk exporterende wetenschappelijke uitgeverijen een belangrijke functie vervullen. Ook is de consumptieve vraag naar mediaproducten zeer ontwikkeld. Verder beschikt het publieke omroepbestel over een aanzienlijk potentieel qua productie en kennis.

Tegenover deze pluspunten staat echter de toekomstverwachting van een weinig expansieve vraag. Hierdoor kan het tot ontwikkeling brengen van nieuwe mediadiensten toch problematisch zijn. Tegenover verlies aan afzetmogelijkheden staan, vanwege beperkingen in het gebruik van bestaande infrastructuur (kabel, etherfrequenties), geen grote mogelijkheden om elders te expanderen.

In dit rapport wordt gekozen voor een verruiming van mogelijkheden voor de marktconforme exploitatie zonder daarmee de reële verworvenheden van het publieke bestel aan te tasten. De mogelijkheden om de technische infrastructuur te ontsluiten betreffen audiovisuele en videotex-diensten, zoals deze voornamelijk via de kabel tot ontwikkeling kunnen worden gebracht. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 8.3.3. Aldus kan de marktsector over zekere mogelijkheden tot expansie beschikken. Voorts zouden experimenten door de overheid bevorderd kunnen worden waarbij meer geavanceerde diensten (kies-tv en in het algemeen tweewegsystemen) mogelijk worden gemaakt. Gezien de grote risico's die bij het ontwikkelen van nieuwe diensten optreden en de ongewisheid van de voorkeuren van de consument met betrekking tot deze innovaties, moet hier in eerste aanleg met experimenten worden volstaan. Door binnenlandse marktverruiming worden wellicht ook gunstige voorwaarden geschapen om in de softwareproductie internationale markten te betreden.

Ervan uitgaande dat het aanbod cultureel-maatschappelijke waarde heeft en afnemers vindt, dat wil zeggen ook economische waarde heeft, zijn ondersteunende infrastructurele voorzieningen van overheidswege gewenst.

Te denken is aan:

- scholing in de informatiesector (redactioneel werk, lay-out, presentatie enz.), juist met het oog op de vervlechting van grafische en elektronische media;
- bevordering van handel en export van de nieuwe typen producties in de softwaresector (dit geldt zowel voor de marktsector als voor de non-profit organisaties);
- toezicht houden op kwaliteit van het informatietransport in de elektronische media, in het bijzonder de specificatie van de kabelnetten, op een zodanige wijze dat een groot aantal breedbandige kanalen (om de gedachten te bepalen: ca 30), alsmede een aantal smalbandige kanalen voor een groeiend aantal diensten gewaarborgd is.

Ten aanzien van de hardwareproductie is vooral te denken aan de specificatie van massaproducten (huiskamer equipment) of zeer kostbare, uitgebreide infrastructurele voorzieningen (kabels enz.). Om duidelijkheid aan de fabrikanten te verschaffen zodat zij een planning voor de eerstkomende vijf of tien jaar kunnen maken, is een systeemaafsprak onder auspiciën van de overheid op korte termijn gewenst. Zoals op meerdere gebieden het geval is, geldt ook voor massacommunicatieve systemen voor teleinformatie dat deze slechts kunnen ontstaan op basis van afspraken tussen overheid en bedrijfsleven. Ter voorbereiding van de onvermijdelijk in afstemming te nemen beslissingen kan men ook aan een permanente vorm van overleg denken waar adviezen ter zake van de lange-termijn planning tot stand komen. (Soms vereist dit voorbereidend speur- en ontwikkelingswerk: het onderzoek van de toepassingsmogelijk-

heid van glasvezel (DIVAC) is een voorbeeld van georganiseerde samenwerking in de voorbereidingsfase).

In de sector van de massamedia was ultimo 1980 werk voor rond 65.000 mensen. Deze sector heeft in de afgelopen decennia een sterke groei van de werkgelegenheid te zien gekregen die ook in de tweede helft van de jaren zeventig nog gehandhaafd bleef. Eerst na 1979 worden tekenen zichtbaar dat ook bij de massamedia de werkgelegenheid afneemt. Voor de langere termijn is het niet goed mogelijk ramingen te geven. De algemeen economische ontwikkeling en de daarmee samenhangende vraag naar diensten van de media alsmede de ontwikkelingen op technisch gebied zijn in dit verband van beslissend belang. Ten aanzien van de gedrukte media is verondersteld dat door de stagnatie in de afzet (daling van de oplage en vermindering van de advertentie-inkomsten) een daling van de werkgelegenheid zal plaatsvinden. Daarbij komt dat door technische ontwikkelingen in de uitgeverij-gebonden grafische industrie arbeidsplaatsen verloren zullen gaan. Wel wordt een deel gecompenseerd door een verschuiving van grafisch-technisch werk naar de leverancier van informatie. Een positieve impuls voor de werkgelegenheid in de gedrukte media zal optreden wanneer de persmedia als informatieleveranciers ook van de elektronische media gebruik gaan maken. De verveelvoudiging van het aanbod (kabel, omroep, video en satelliet) houdt een hoge potentiële vraag naar software in zich. Het is te verwachten dat de audiovisuele industrie een belangrijke groeisector kan worden met gunstige perspectieven voor de werkgelegenheid.

In de mediasector hebben zich in het verleden belangrijke technische ontwikkelingen voorgedaan die steeds vergezeld gingen van een sterke groei van de vraag naar de diensten van deze sector. Met name in de grafische industrie hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan waardoor ook de inhoud van veel functies is veranderd. Dit veranderingsproces is echter ook door de werkgevers en werknemers in deze bedrijfstak nauwlettend gevolgd en er werden tijdig maatregelen genomen waardoor dit proces tot op grote hoogte kon worden beheerst. Een dergelijke beheersing is ook met het oog op de toekomst van het grootste belang.

8.2 De omroep

8.2.1 *Het landelijke omroepbestel*

Het Nederlandse omroepbestel heeft twee essentiële kenmerken. Het is een publiekrechtelijk bestel, waarbij geen winstoogmerk is toegelaten. Financiering geschiedt derhalve in beginsel buiten de commercie om. En het is een bestel dat beoogt maatschappelijke verscheidenheid af te spiegelen door middel van levensbeschouwelijk gerichte, althans cultureel geprofileerde, omroeporganisaties. Het publiekrechtelijk karakter van het bestel berust op regulering door de overheid. Deze overheid stelt immers de regels, op grond waarvan toetreding plaatsvindt en zendtijd wordt verdeeld. De financiering uit kijk- en luistergelden verloopt via de overheid, die deze gelden naar rato over de zendgemachtigden verdeelt.

Het specifieke van dit omroepbestel is dat het beoogt het publieke karakter te combineren met de georganiseerde verscheidenheid in de samenleving. Hierbij is het typisch Nederlands dat de verscheidenheid historisch is gebaseerd op godsdienst en levensbeschouwing. De inrichting van het bestel draagt hiervan nog duidelijk de sporen. Zo is de organisatorische structuur in de kern ook nu nog gebaseerd op een concept, waarbij verzuilde organisaties worden geacht maatschappelijk herkenbare groeperingen te vertegenwoordigen. Van nieuwe gegadigden wordt verwacht dat zij eenzelfde veelomvattende pretentie hebben, zo blijkt uit verschillende bepalingen in de Omroepwet. In de volgende subparagraaf wordt erop gewezen dat de bedoelingen van de wetgever intussen in de knel zijn geraakt door maatschappelijke ontwikkelingen, met name door de doorbreking van de ooit zo verzuilde maatschappij. Deze vernieuwing

heeft in 1965 geleid tot openstelling van het bestel voor andere organisaties dan de van oudsher bestaande, zonder dat dit de problemen evenwel heeft opgelost. De instroom van nieuwe omroepen bevorderde de toespitsing op grote kijk- en luisterdichtheid en op een, deels hiermede verbonden, maximale ledenaanhang. Een 'slag om de kijkcijfers' was veelal het — voor het programma niet zo gunstige — gevolg.

Wat echter ook de nadelen van het open bestel mogen zijn, hier dient er tevens op te worden gewezen dat deze openheid van het omroepbestel uniek is in vergelijking met de instituties en vormgeving die men heeft gevonden in landen die in economisch, sociaal en cultureel opzicht op Nederland lijken. Al maakt deze openheid het bestel op zichzelf ook kwetsbaar, het is toch een goede zaak dat de zendtoewijzing mede steunt op een legitimatie door publieksvoorkeuren. In diverse andere maatschappelijke functies is deze publieke legitimatie zwakker ontwikkeld. Ook de programmatische autonomie van zendgemachtigden is te waarden vanuit de uitgangspunten van uitingsvrijheid en pluriformiteit. Zeker als men deze vergeijkt met de positie van zendgemachtigden in sommige andere omroepsystemen, kan hier wel van een verworvenheid worden gesproken.

Deze openheid en autonomie leiden tot een speciale vorm voor het uitoefenen van de omroepfuncties, de informatieve zowel als de expressieve. De bedoeling is immers dat de Nederlandse zendgemachtigden een levens-, wereldbeschouwelijke- of een bepaalde culturele richting vertegenwoordigen, zodat bij hen een prikkel tot profilering bestaat in hun informatieve, opiniërende, educatieve en culturele programma's met als resultaat voor de kijker of luisteraar een voldoende verscheiden programma-aanbod. Voor de amusementsfunctie is die prikkel tot verscheidenheid, specialisatie of profilering minder vanzelfsprekend, al behoeft zij blijkens de ervaring niet afwezig te zijn. Er is dan ook geen aanleiding ten aanzien van deze programmacategorie het pluriformiteitsbeginsel op voorhand te verlaten en amusement als een neutrale categorie aan een niet-geprofileerde zendgemachtigde over te laten. Overigens vormen amusementsprogramma's wel de hoofdschotel op het kijkmenu — hier is 60% van de televisiezendtijd en 75% van de kijktijd mee gemoeid.

8.2.2. *Knelpunten in het huidige bestel*

Zoals gezegd zijn de bedoelingen van de wetgever in de knel gekomen doordat zij ofwel moeilijk uitvoerbaar zijn gebleken of niet spoorden met de realiteit van maatschappelijke ontwikkelingen. In hoofdstuk 3 is in dit verband gewag gemaakt van de moeilijkheden met de wegingsgronden voor toelating (cultureel criterium en pluriformiteitseis), met de toetsing van het feitelijk functioneren van bestaande organisaties (aan de hand van het volledig-programmavoorschrift) en met de rol die ledentallen spelen. Hieraan is nog toe te voegen de toegenomen commerciële invloed op het bestel.

Het cultureel criterium van artikel 13, lid 2 Omroepwet (een aspirant-omroeporganisatie moet gericht zijn op het bevredigen van culturele dan wel godsdienstige of geestelijke behoeften) bleek te vaag geformuleerd om te dienen als selectiecriterium; de praktijk zal nog moeten uitwijzen of de in 1978 toegevoegde eis van representativiteit voor een maatschappelijke, culturele, godsdienstige dan wel geestelijke stroming in het volk wél een effectief criterium is.

De later toegevoegde pluriformiteitseis (art. 13, lid 3, volgens hetwelk aspirant-omroeporganisaties moeten aantonen dat hun programma afwijkt van wat al wordt geboden en de verscheidenheid in de omroep wordt vergroot) brengt de overheid in de positie dat zij moet gaan oordelen over de programma's van nieuwe en — in verband met de andersoortigheid — van bestaande organisaties. Men kan zich overigens afvragen of de problemen nu wel zozeer liggen in de sfeer van nieuwe toetre-

ding, in plaats van bij de al functionerende organisaties die niet aan deze eis onderworpen zijn.

De verplichting in redelijke onderlinge verhoudingen onderdelen uit te zenden van culturele, informatieve, educatieve en verstrooiende aard (het volledig-programmavoorschrift, art. 35, lid 2 Omroepwet) blijkt in de praktijk evenmin te voldoen. Het verplicht enerzijds omroeporganisaties programma's te maken die zij eigenlijk niet beogen te maken (geprofileerde omroepen tot het maken van amusementsprogramma's, publieksgerichte omroepen tot het opnemen van een dosis informatie en cultuur). Anderzijds wordt het overdoseren van eenzijdig (publieks)gerichte programmastof niet werkelijk belet, aangezien algemeen aanvaarde toetsingsmaatstaven ontbreken en het eventueel bestraffen van overtredingen in de praktijk hachelijk is in verband met de uitingvrijheid.

De binnen de afspiegelingsconceptie voor de hand liggende gedachte, toelating tot het bestel en toedeling van zendtijd te laten afhangen van ledentallen, is naar haar bedoeling ondergraven door de in de praktijk ontstane koppeling tussen lidmaatschap van een omroeporganisatie en het abonnement op een programmablad. In de tijd van de verzuiling fungeerden de programmabladen nog als bindmiddel met de duidelijk — ook organisatorisch — herkenbare achterban, maar vervolgens hebben zij zich ontwikkeld tot zeer publieksgerichte tijdschriften die met alle hedendaagse marketingmethoden aan de man worden gebracht. Het verband programmablad-zendtijd leidt ertoe, dat situaties op de tijdschriftenmarkt van invloed zijn op de zendtijdverdeling. Dit is des te minder gewenst omdat de functie van zo verworven ledentallen in een op afspiegeling gericht bestel minder past.

De genoemde knelpunten zijn in wezen terug te voeren op de diepgaande veranderingen in de Nederlandse samenleving de laatste decennia, waarbij de verzuiling is afgezwakt en nieuwe scheidslijnen zijn ontstaan. Naast omroeporganisaties die hun wervingskracht voor een belangrijk deel ontleen aan politiek en/of godsdienst (VARA, NCRV, KRO, EO) zijn immers omroeporganisaties zeer groot geworden, resp. togetreden, met een heterogener aanhang en een vooral publieksgerichte oriëntatie. Hoewel enerzijds te betogen is dat de ontwikkeling van zeer publieksgerichte organisaties het bestel heeft 'gered', doordat zo de groei van vermoedelijk onbeheersbaar verstrooiingsaanbod buiten Hilversum om is voorkomen, is het anderzijds de vraag of deze omroepen wel passen in het specifieke representativiteitsconcept van de Omroepwet. Het gevolg van de strijd om de kijkersgunst in de huidige vorm is een toename geweest van programmasoorten als verstrooiing en sport, waardoor informatieve en cultureel/educatieve functies van de omroep onder druk geraakten. Het bestel is wel behouden, maar tevens van binnenuit uitgehold.

Een wezenlijk knelpunt in het huidige bestel is ten slotte de commercialiseringstendentie. De omroeporganisaties dragen weliswaar een non-profitkarakter, maar werken in een omgeving die veelal sterk is gecommmercialiseerd. Het ligt voor de hand dat een medium als televisie, met zijn grote bereik en indringendheid, onderhevig is aan grote aandacht van de commercie. Te denken is onder andere aan sluikreclame, commerciële activiteiten van omroepemployé's en commerciële bindingen van omroeporganisaties.

Een tweetal wettelijke eisen met het oog op het in aanmerking komen voor toewijzing van zendtijd markeren het non-profitkarakter van de omroeporganisaties. De organisaties moeten uitsluitend, althans hoofdzakelijk ten doel hebben radio- en tv-uitzendingen te doen (artikel 13, lid 2, ten 2 e). Voorts moeten zij ten genoegen van de minister aantonen, dat zij niet gericht zijn op of dienstbaar zijn aan het maken van winst, voor zover deze niet voor de vervulling van de omroepertaak bestemd is (artikel 13, lid 2, ten 5 e). De strekking van de eerste eis is te voorkomen dat (grote) organisaties die op niet-omroepsterrein werkzaam zijn, als omroeporganisaties aan het omroepbestel deelnemen; voorts wordt beoogd te beletten dat omroeporganisaties zich bezig houden met niet-

omroep(uitzend)-programmataken, die niet te verenigen zijn met hun eigen karakter. Het uitgeven van een programmablad kan overeenkomstig het bepaalde in artikel 14 van het Omroepbesluit worden gerekend tot het uitsluitend althans hoofdzakelijk doen van radio- en televisie-uitzendingen dan wel worden beschouwd als een geoorloofde nevenactiviteit. De tweede eis markeert het onderscheid tussen exploitatie in de marktsector, waarbij het legitiem is dat winst wordt gemaakt en de publieke sector, waar dit oogmerk niet bestaat. Hierbij kan wel de vraag zijn, of enige vorm van winstbetrokkenheid is toegestaan, als die winst maar ten goede komt aan de omroepaak.

De twee eisen uit de Omroepwet hebben geleid tot problemen met betrekking tot de grens tussen al dan niet toelaatbare activiteiten. Daar toetsing aan de Omroepwet niet op een geregelde wijze plaatsvindt heeft een en ander geleid tot een onduidelijke situatie. De Regeringscommissaris voor de Omroep heeft hiernaar onlangs een uitvoerig onderzoek verricht². Gebleken is, dat een groot aantal zaken zich niet verdraagt met de opzet en de inrichting van het bestel. De Regeringscommissaris komt tot de algemene conclusie dat het voor het behoud van de uitgangspunten van het omroepbestel van wezenlijk belang is, dat de omroeporganisaties en andere zendgemachtigden weten aan welke concrete eisen zij hebben te voldoen en dat zij zich hieraan houden. Hij beveelt aan, bindende toetsingsnormen te ontwikkelen en periodiek na te gaan in hoeverre de zendgemachtigden hieraan voldoen. In zijn rapport wordt de aanbeveling gedaan dat nadere regelgeving, controle en sancties worden getroffen. Een apart probleem vormt blijkens het rapport de exploitatie van programmabladen. Bij enkele organisaties bestaat een zodanige relatie met derden omtrent de verdeling van de resultaten van de exploitatie, dat moeilijk ontkend kan worden dat hier sprake is van gerichtheid op het maken van winst. Zeker op dit punt is het vrijwaren van het bestel van commerciële invloeden aan de orde.

8.2.3 *Technologische vernieuwing*

Het toekomstige mediabestel zal functioneren in een omgeving die wordt gekenmerkt door verveelvoudiging van aanbod. De te verwachten technologische vernieuwing is besproken in hoofdstuk 4 en nog eens aangeduid in paragraaf 8.1.1.. Voor de omroep is vooral de grote uitbreiding van het televisie-aanbod van belang. Het gaat hierbij zowel om internationalisering door de komst van omroepsatellieten en de aanvoer via de kabel van veel meer buitenlandse zenders, als om nieuwe diensten die de kabel biedt: lokale televisie en abonnee-tv. Voorts ontwikkelt zich aan de softwarekant een 'culturele industrie', waarbij naar het zich laat aanzien vooral het video-gebeuren een belangrijke rol speelt.

De verruiming van kijk-alternatieven, ook van veel meer geïndividualiseerd en apart afrekenbaar aanbod, leidt tot equivalentie van aanbod die substitutie mogelijk maakt. In hoeverre nieuwe elektronische media bestaande elektronische en grafische media zullen vervangen is overigens niet te voorspellen, het ontwikkelingsproces is nog maar nauwelijks begonnen en slechts het producenten- en consumentengedrag zal mettertijd leren in hoeverre substituties uiteindelijk plaatsvinden. Te verwachten is wel dat substitutie zal samenhangen met de functie die het aanbod de consument biedt. Zo is wat de televisie betreft wellicht het oog te houden op het verschil tussen doorgegeven programma's (die gelijktijdig via de ether worden uitgezonden) en anderzijds overgebrachte programma's (bijv. abonnee-tv) en thuis afgespeelde audiovisuele produktes: de actualiteitswaarde van directe tv-uitzendingen zal voorlopig een niet-vervangbare eigenschap zijn, waardoor nieuws, actualiteitenrubrieken en actualiteitsgebonden programma's (bijv. praatshows) bij omroep blijven behoren.

² Zie hoofdstuk 6.

Uiteraard hangt de verwerkelijking van de mogelijke aanbodverruiming deels samen met het overheidsbeleid; vooral voor de kabel, waar een groot deel van de vernieuwingen zichtbaar kan worden, zal nadere regelgeving van de overheid de ontwikkelingsmogelijkheden van allerlei activiteiten kunnen bepalen. Voorts is van belang welke positie ons land zal innemen in de internationale ontwikkeling. Immers, de internationale omgeving bepaalt mede de ruimte voor formulering van het nationale mediabeleid. Het te verwachten internationale aanbod via satelliet en kabel zal zeker voor het toekomstig beleid van belang zijn. Zo zullen buitenlandse zenders hun programma's gaan afstemmen op een groot en internationaal publiek en zal het straks relatief eenvoudig worden door ondertiteling of nasynchronisatie voor verschillende talen nationale producties te verzorgen. Een belangrijk probleem vormen in het bijzonder buitenlandse commerciële programma's die op ons land zijn gericht en mede gefinancierd worden met reclamebestedingen die aan Nederlandse media onttrokken worden. De beleidsontwikkeling kan hier twee richtingen inslaan, namelijk een restrictief beleid, al dan niet gebaseerd op internationale afspraken waardoor een nationaal programma-aanbod blijft overheersen of een open beleid, waarin naast de eigen omroep ook internationaal aanbod een functie heeft. Nog afgezien van de realiseerbaarheid van het eerste, houdt de opvatting van samenhangend mediabeleid als probleem van compatibiliteit in, dat de overheid in elk geval datgene tot ontwikkeling laat komen wat niet anderszins onvervangbare verworvenheden te gronde richt. Aldus gezien ligt in beginsel een open beleid voor de hand, al kunnen op onderdelen restricties nodig zijn.

In dit perspectief is ook de uitbreiding van binnenlands aanbod te verwachten in de vorm van een aantal abonnee-tv-kanalen. Zoals uiteengezet heeft deze dienst in de Verenigde Staten een zeer snelle groei doorgemaakt en ook voor Nederland lijkt het plausibel dat abonnee-tv zich binnen enkele jaren kan verbreiden op een schaal die van wezenlijke betekenis is voor functie en positie van de etheromroep. Voorts kan via de kabel additioneel omroepaanbod beschikbaar komen. Wat het buitenland betreft zou de aanvoer van programma's via een landelijk aanvoernet van de PTT (als dit er tenminste komt) het voor 'kabelkijkers' mogelijk maken om in beginsel in het hele land te beschikken over de tv- en FM- radioprogramma's uit de omgevende landen. Voor tv betekent dit dat veertien programma's beschikbaar zijn van goede technische kwaliteit. Kabelexploitanten zullen hieruit wellicht een keuze maken om een pakket samen te stellen, dan wel een standaardpakket van Nederlandse zenders bieden met daarnaast een programma-aanbod uit het buitenland waarvoor extra betaling wordt gevraagd. Het aldus ontstane ruime programma-aanbod zal concurrerend zijn met het binnenlandse aanbod in termen van kijkgedrag.

Internationalisering door de komst van commerciële tv-satellieten voegt verder aanbod toe, dat via de kabel zal kunnen worden doorgegeven of door middel van schotelantennes rechtstreeks uit de ether opvangbaar zal zijn. Met uitzondering wellicht van de lokale omroep (radio of tv), die zich tot een gemeenschapsmedium kan ontwikkelen, zal veel van het nieuwe aanbod publieksgericht zijn. Speelfilms, series, sport, spelletjes, quizzen vormen de hoofdschotel van dit nieuwe menu.

8.2.4 *Nieuwe knelpunten*

Het te verwachten grote aanbod van televisieprogramma's zet het bestel op een aantal punten verder onder druk. Hierbij is te denken aan gevolgen op programmatisch en cultureel gebied en aan consequenties op financieel gebied en terzake van reclame.

8.2.4.1 Programmatische gevolgen

Bij toeneming van kijkalternatieven worden de mogelijkheden om verstrooiende programma's te kiezen ook groter, vooral indien, zoals ver-

wacht, het nieuwe aanbod publieksgericht zal zijn. Aan de vraagzijde plegen deze amusementsmogelijkheden in hoge mate te worden benut. Met andere woorden, voorkeur voor een verstrooiend programma bestaat niet slechts bij een deel van het kijkerspubliek — als een soort vast bestand — maar mag gerust dominerend worden genoemd voor het kijkgedrag in het algemeen. Culturele programma's en documentaires scoren doorgaans laag, maar zij weten toch nog wel eens een groot publiek te bereiken indien 'zware kijkers' blijven kijken omdat zij in het huidige beperkte aanbod geen verstrooiend programma kunnen vinden³. In de toekomst zullen de kijkers door de bereikbaarheid van amusement de genoemde programma's gaan mijden. Deze geraken aldus verder in de verdrinking. Onder de bestaande koppeling van status en zendtijd aan ledenbestand, dat wil in belangrijke mate zeggen aan het abonneebestand van de programmabladen, zal in het Nederlandse omroepbestel de strijd om de kijkersgunst nog heviger worden. Hierdoor en door de concurrentie met het buitenlands aanbod en de abonnee-tv ontstaat een versterking van publieksgerichte programmering, hetgeen gemakkelijk zal leiden tot verdere spanning met het volledig program-mavoorschrift. Ook kan hierdoor de functie van omroep met betrekking tot cultuur en educatie (nog) verder onder druk raken.

8.2.4.2 Gevolgen op cultureel gebied

Zoals gezegd zal in het bestaande bestel de neiging van omroepverenigingen om de aanbodverruiming bij tv te pareren met publieksgerichte programmering, de functie van de publieke omroep met betrekking tot de cultuur onder druk zetten. Men zal proberen aandacht te trekken met programma's en programmacategorieën die aantrekkelijk zijn voor grote publieken. De relatie van deze programma's met de beleden identiteit van de omroepverenigingen wordt hierdoor steeds losser. Wanneer men zich meer richt op de smaak van het grote publiek zullen interesses van kleine publieken weinig aan bod komen.

Bij het populaire programma-aanbod nemen programma's van buitenlandse makelij een belangrijke plaats in. De internationalisering van het aanbod heeft zeker cultuurverrijkende aspecten: dat hier kan worden kennisgenomen van het gebeuren elders en van andere culturen en culturele uitingen dan de onze is alleen maar toe te juichen. Dit kan het geval zijn bij buitenlands aanbod van hoge kwaliteit. Het ligt echter anders als door marktprocessen op het gebied van de cultuurproductie de ontwikkeling van eigen cultuurproducten in het gedrang komt. Zeker indien zendtijduitbreiding niet gepaard zou gaan met een evenredige mogelijkheid tot het financieren van programma's, zal door de gemiddeld lage kosten in verhouding tot eigen producties het aandeel van buitenlandse programma's toenemen. Tot nu toe beperkt zich het buitenlandse aandeel tot ongeveer één derde van het totale aanbod: een aandeel dat vergeleken met andere Westeuropese landen niet ongunstig is. De drie categorieën waar de buitenlandse inbreng relatief groter is, zijn drama, sport en jeugduitzendingen. De voornaamste eenzijdigheid bestaat in de sector drama, waar slechts één vijfde van de tijd gevuld wordt met Nederlandse producten; bij de twee andere is de verhouding Nederland-buitenland ongeveer 3:2. Er is in ons land in ieder geval een aanmerkelijk aanbod vooral van Anglo-Amerikaanse oorsprong. Een culturele invloed van dit aanbod is niet denkbeeldig. Daarbij gaat het om de in amusement, drama en reclame gepresenteerde werkelijkheid, waarin maatschappelijke, morele en politieke visies tot uitdrukking worden gebracht⁴.

³ L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau, *Mediagebruik bij verruiming van het aanbod*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M4, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

⁴ L.J. Heinsman/Nederlandse Omroep Stichting, *De culturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M3, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

8.2.4.3 Financiële gevolgen

De vergroting van het aanbod zal leiden tot een toenemende vraag van de aanbieders naar software. Te verwachten is, dat de prijzen hiervan in de eerstkomende jaren zullen stijgen, aangezien het aanbod van de audiovisuele industrie dan nog niet toereikend zal zijn om aan de gestegen vraag te voldoen. De televisieproducties worden dus aanvankelijk duurder.

In de tweede plaats kan het nieuwe aanbod voor een belangrijk deel apart afrekenbaar zijn. Dit is uiteraard zo bij abonnee-tv. Ook lijkt het aannemelijk dat de consument voor het buitenlandse aanbod via de kabel (het mogelijke aanvoernet van de PTT) betaalt naar rato van het aantal kanalen dat hij afneemt. De abonnementskosten liggen in de orde van f 10,- à f 20,- per maand; de kosten voor aansluiting op een mogelijk landelijk aanvoernet van de PTT op f 1,90 per maand, waarbij ongeveer f 2,- per maand aan auteursrechten zou komen. De hoogte van de omroepbijdrage is nu plm. f 12,- per maand. In de toekomst zal een spanning kunnen ontstaan tussen enerzijds de omroepbijdrage die van belang is voor de financiering van het omroepbestel en anderzijds de uitgaven voor kabelabbonementen, abonnee-tv en mogelijk ook voor videoband en beeldplaat. De bepaling van de hoogte van de omroepbijdrage kan zo onderwerp worden van politieke strijd, zeker als er ook een segregatie zou ontstaan tussen het publiek van het publiekrechtelijke en van het volledig commerciële bestel.

Een derde financieel gevolg kan zijn gelegen in verlaging van de kijkcijfers van het publiekrechtelijk bestel door vergroting van het aanbod buiten dit bestel om: hieruit kan immers onder meer een vermindering van de STER-inkomsten resulteren. Aan dit aspect wordt hierna afzonderlijk aandacht besteed.

8.2.4.4 Satellietomroep-reclame

Verruiming van kijkalternatieven zal naar verwacht gepaard gaan met een vermindering van de kijkdichtheid voor Nederland I en II. Zeker op de lange termijn, als het aanbod van verschillende diensten tot ontwikkeling zal zijn gekomen, is er rekening te houden met structureel lagere kijkdichtheid. Daardoor zal het bereik van de STER navenant afnemen, als gevolg waarvan de prijsstelling van een eenheid STER-reclame lager zal uitvallen. Niet alleen echter vanwege eventueel lagere kijkdichtheid ten gunste van toegenomen kijkalternatieven kunnen de inkomsten van de STER dalen, ook het aanbod van advertentieruimte door satelliet-tv moet van invloed worden geacht.

Voor speciale categorieën adverteerders zal de aantrekkingskracht van commerciële satellietomroep groot zijn. Deels komt dit voort uit de beperkingen waaraan de programmering van de STER onderhevig is (plaatsing rond het journaal). Ook bestaat er door beperking van de reclamezendtijd een onvervulde vraag aan reclamebudget voor tv, die in paragraaf 6.4.3 is begroot op 150-250 mln gulden. Ten slotte kan de STER zich niet aansluiten bij gespecialiseerde programma's (doelgroepgericht), maar is zij aangewezen op conditionerende reclame voor een breed en niet gesegmenteerd publiek. Naar verwachting zal de wijze waarop commerciële satellietkanalen kunnen worden ingeschakeld voor reclame veel flexibeler zijn:

- er zal een veelvoud aan reclamezendtijd beschikbaar zijn;
- er zal niet alleen reclame worden uitgezonden rondom de nieuwsprogramma's, maar ook in onderbrekingen tussen de programmaonderdelen. Dit betekent dat het mogelijk is om reclamezendtijd per doelgroep te groeperen rondom bepaalde programma-onderdelen, die voor de doelgroep interessant zijn.

In hoofdstuk 6 is nagegaan hoe sterk de invloed van internationalisering van reclame via satelliet-tv in ons land zou kunnen doorwerken. Het voor internationalisatie vatbare reclamevolume bedraagt circa f 40 mil-

joen op dit moment (bij een volume aan STER-reclame van circa f 200 miljoen)⁵. Door de werking van een aantal factoren zal op korte termijn de invloed van eventuele satelliet-tv echter nog niet zo groot zijn. Het bereik van de satelliet-tv-programma's zal immers beperkt blijven: in 1985 potentieel 11 miljoen tv-huishoudingen in Europa. In vergelijking tot het potentieel bereik van nationale tv's (110 miljoen) en in aanmerking nemend dat de satellietkanalen in aandacht moeten concurreren met de nationale kanalen, waarvan de kijkdichtheid waarschijnlijk aanzienlijk groter zal zijn, zullen de satellietkanalen aanvankelijk slechts een bescheiden bereik kunnen bieden. De zuigkracht die de satelliet zal uitoefenen op reclamebudgetten die momenteel in Nederland worden gealloceerd, zal daarom aanvankelijk gering zijn⁶.

Bepaalde factoren zijn evenwel aan verandering onderhevig. Omdat niet alleen 's avonds maar ook overdag wordt uitgezonden, zullen programma's ook momentgericht zijn, dat wil zeggen gericht op het publiek, waarvan verwacht mag worden dat het op die tijd in staat is om naar de tv te kijken. Ook dit maakt de programma-onderdelen doelgroepgericht, vooral wanneer ook zogenoemde special interest-programma's worden uitgezonden. De kans dat dit zal gebeuren is groot omdat, door het toenemen van de keuzemogelijkheid op de tv, de consument een individueel kijkgedrag zal gaan vertonen, waarop de special interest-programma's goed inhaken. De kans op het doelgroepgericht gebruiken van tv wordt binnen de commerciële satellietkanalen bovendien groter doordat verwacht mag worden, dat ook zogenoemde gesponsorde programma's (dit zijn volledige programma's, die gemaakt worden door de adverteerders en waar de reclameboodschap in vervat is) mogelijk zullen zijn.

Op dit moment is echter nog niet te voorzien hoe snel de positie van de satelliet-tv zal groeien. Daarin spelen mediatechnische zaken (als in het voorafgaande genoemd) een belangrijke rol, maar ook de internationale marketing, in de zin van introductie van producten/merken, die op grond van uniforme presentatie en distributie kunnen penetreren in diverse Europese landen tegelijkertijd.

8.2.4.5 Een derde televisienet?

De in het voorafgaande geschetste ontwikkeling naar internationalisering en de mogelijkheid dat gaandeweg meer reclamevolume aan de Nederlandse omroep wordt onttrokken, hebben de gedachte doen ontstaan dit te pareren door invoering van een commercieel derde tv-net. Deze gedachte is bijvoorbeeld gelanceerd in het VPRO-rapport Aanbevelingen voor een toekomstige omroepstructuur (februari 1981). Een derde net zou dan, wat de reclamefunctie betreft, zodanig van opzet moeten zijn dat het de mogelijkheden voor het Nederlandse bedrijfsleven om via het buitenland te adverteren op toereikende wijze kan pareren. Zo zou voorkomen moeten worden dat reclamevolume naar het buitenland vloeit. Als het laatste zou gebeuren, zou dit immers ten nadele werken van onderscheidene zaken als de financiering van de omroep, de exploitatiemogelijkheden van persorganen, economische activiteiten en daarmee verbonden werkgelegenheid in de reclamebranche. Een derde net waaraan uitdrukkelijk de functie zou toekomen het wegvloeien van reclamevolume te voorkomen, wordt dan gedacht in een andere opzet dan de STER; het gaat om een commerciële zender, waarin reclamevoering geprononceerder aanwezig is dan in de huidige STER-opzet. De opbrengsten moeten tenminste voldoende zijn om het derde net te financieren, maar eventueel ook om Nederland I en II financieel te ondersteunen. Een tweede overweging is van programmatische aard. Via een derde net zou men de mogelijkheden verkrijgen om een meer publieks-

⁵ J. Ligthart, *Satelliettelevisie en mediabeleid*; Hilversum, 1982, blz. 42.

⁶ Ibid..

gerichte programmering tot stand te brengen — dit te onderscheiden van een programmering op basis van uitgangspunten van de geprofileerde omroeporganisaties⁷.

Deze twee overwegingen zijn overigens niet strikt gebonden aan de optie van een derde net. Het is goed de twee functies van financiering en programmering te onderscheiden: een eventueel derde net behoeft niet noodzakelijkerwijs de gekoppelde functies te vervullen van (nationale) reclamestrategie en publieksgerichtheid qua programmering, al zal de mate van publieksgerichtheid wel de reclame-inkomsten tot op zekere hoogte kunnen beïnvloeden.

Bij het zoeken naar een antwoord op de satelliet zijn in beginsel twee soorten reacties mogelijk, namelijk afwerend en beperkend of parerend via een eigen reclamestrategie. De mogelijkheden voor afweer en beperking zijn niet groot. Hierbij zou zijn te denken aan een internationale (mogelijk Europese) overeenkomst ter beperking van het gebruik van omroepsatellieten voor directe uitzending naar andere landen, ten einde aldus te voldoen aan internationale conventies om elkaanders omroepbestel te respecteren. Het is echter de vraag of een dergelijke beperking niet in strijd zal zijn met de internationale communicatievrijheid. Voorts is de bereidheid tot medewerking van alle betrokken landen verre van zeker.

De Raad meent dat een oplossing in ieder geval niet gezocht behoort te worden in beperkingen van de vrijheid van ontvangst. Indien via de satelliet een betekenisvol deel van het volume van de Nederlandse omroepreclame zou worden weggezogen, zou men kunnen overwegen dit te compenseren door een overeenkomstige heffing op de kabelabonnementen. Aldus zou de opgetreden verstoring in de reclame-allocatie inderdaad kunnen worden hersteld zonder inbreuk op de vrijheid van ontvangst. Dit middel zou echter krachteloos blijken als individuele ontvangst via schotelantennes grote omvang aanneemt. Ook zou het verdelen van de aldus verkregen baten op gelijksoortige problemen stuiten als destijds bij de toekenning van de compensatie voor de invoering van de STER-reclame ontstonden. Alles bijeen acht de Raad dit derhalve geen deugdelijk middel.

Een actieve reclamestrategie kent twee modaliteiten, namelijk uitbouw van de STER-reclame of een commercieel derde net. Wat het eerste betreft zou de STER-zendtijd niet slechts dienen te worden uitgebreid, maar zou ook de formule flexibeler moeten worden gemaakt om het hoofd te bieden aan internationale concurrentie. De volgende wijzigingen zouden hieraan tegemoetkomen: zendtijdverruiming zoals thans is voorgenomen (van 3 uur tot 6 uur per week); ook advertenties op zondag; blokken rond alle nieuwsbulletins en mogelijk invoering van zwevende reclameblokken. Indien gewenst, zouden deze voorstellen gekoppeld kunnen worden aan het voorstel van de omroep om ook de totale zendtijd voor tv uit te breiden met 32 uur, gefaseerd door te voeren in de jaren 1982-1985.

Men moet zich er echter wel van bewust zijn dat het scheppen van nieuwe mogelijkheden tot de sterke vorm van aansporing tot consumptie die tv-reclame nu eenmaal is, zeker ingaat tegen opvattingen die beogen de invloedssfeer van consumptie in onze maatschappij terug te dringen. Voorts worden 'sponsored advertising' en reclame in de zogenaamde 'natural breaks' tot dusverre niet verenigbaar geacht met omroep in een publiek bestel. Bovendien dient in beschouwing te worden genomen, dat ongeveer een vijfde deel van de Nederlandse bevolking ernstige bezwaren heeft tegen etherreclame⁸. Bovenal plegen de negatieve gevolgen van omroepreclame voor andere media hoog te worden geschat. Het is ook in dit licht dat er grenzen zijn gesteld aan de mogelijkheden om

⁷ VPRO-Commissie, *Aanbevelingen voor een toekomstige omroepstructuur; nieuwe ontwikkelingen vragen om een ander bestel*; Hilversum, 1981, blz. 43 e.v..

⁸ C.J. Smeeke, *De nabije toekomst van de STER; wat is werkelijk urgent?*; Hilversum, 1982, blz. 9 en 24.

reclame te gebruiken als financieringsbron en als middel om reclame-revenuen binnenslands te houden.

De tweede modaliteit, een commercieel derde televisienet zal een groot beslag leggen op reclamevolume dat momenteel nog in andere media wordt geplaatst. Het gaat hierbij naar schatting om een reclame-volume van f 500 miljoen⁹. Het lijkt plausibel, dat een dergelijk volume voor de exploitatie van een commercieel derde net in de advertentiemarkt gevonden zal kunnen worden, boven de f 200 miljoen van de huidige STER¹⁰. Dit zou echter rechtstreeks in het nadeel van de pers werken. Deze verschuiving in de verdeling van de reclamebestedingen over mediagroepen zal leiden tot compensatieclaims bij de overheid en daarmee een betekenisvolle politieke factor zijn — ongeacht het oordeel over de legitimiteit van deze claims dat, afhankelijk van onder andere politieke appreciatieverschillen over meer marktconforme dan wel planmatige oplossingen, uiteen kan lopen.

Zowel bij uitbouw van de STER-reclame als bij een commercieel derde net zal er een structurele verschuiving optreden tussen omroep en pers wat hun positie op de advertentiemarkt betreft. Met betrekking tot deze verandering zijn twee standpunten denkbaar. Het eerste is dat structurele en blijvende verandering moet worden aanvaard. Om deze zonder al te grote schokken te doen verlopen wordt wel gedacht aan een overgangperiode van vijf tot tien jaar, waarin gedupeerden een deel van de opbrengsten van een derde net als compensatie zouden verkrijgen. Het voorstel van de VPRO-commissie gaat in deze richting. Hiernaast is te denken aan een fundamentele wijziging in de aanspraken op de revenuen die verkregen worden uit de etherreclame, in dier voege dat niet alleen de zendgemachtigden maar ook de pers rechtsgeldige aanspraken krijgen op deze inkomsten. In dit denkbeeld wordt er — doorgaans impliciet — van uitgegaan, dat de groei van de etherreclame voor een belangrijk deel onttrokken wordt aan reclamevolume in de pers. Deze onttrekking berust niet op autonome marktprocessen maar op het feit dat de toegang tot de omroep voor op winst gerichte instellingen als ondernemingen is afgesloten. De inkomsten uit etherreclame zouden eerder beschouwd moeten worden als een fonds, waarop niet slechts de zendgemachtigden via wier medium deze reclame wordt openbaar gemaakt en verspreid, aanspraak mogen maken. Een concreet voorstel terzake is gedaan door de Nederlandse Dagblad Pers, die voor de dagbladpers een aandeel in de STER wenst te krijgen. Gedacht wordt aan een vermogensrechtelijke relatie, waardoor in de vorm van dividend de gedeerde inkomsten terugvloeien naar de dagbladpers.

Een dergelijke gedachtengang houdt een principiële ingreep in in de werking van de markt. Hierbij wordt immers de exploitatie van de afzonderlijke media losser gemaakt van de inkomsten die elk van hen verkrijgt uit de advertentie-exploitatie. Dat de ingreep niet noodzakelijkerwijs zwaar behoeft te zijn (dit hangt immers af van de omvang van het fonds dat zou moeten worden herverdeeld) doet op zichzelf niet af aan het beginsel.

Voor de overheid doet zich de vraag voor of men deze positionele verandering van media ten opzichte van elkaar van voldoende belang acht om institutionele veranderingen aan te brengen in de verhouding tussen omroep en pers en in de legitimiteit van aanspraken op revenuen uit reclame. Het is hierbij van belang zich te realiseren dat eventuele veranderingen voortvloeien uit externe ontwikkelingen. Het is immers een antwoord op een bedreiging van buitenaf, namelijk op het wegvloeien van binnenlandse reclamebestedingen naar het buitenland. Dit zou een reden kunnen zijn om de invloed en omvang van deze transitie niet groter te doen zijn dan noodzakelijk is om een toereikend antwoord te geven op deze van buitenaf komende concurrentie. Dit houdt in, dat

⁹ VPRO-Commissie, op. cit., blz. 59-60.

¹⁰ Ibid..

wellicht een minder ingrijpend middel (uitbouwen van STER) de voorkeur kan verdienen boven het inrichten van een derde net. Ook is van belang dat een beslissing over een derde tv-net nu zeker nog voorbarig zou zijn, gezien de ongewisheid van het tot standkomen van aanbod door commerciële satellieten.

8.2.4.6 Een derde programma?

Zoals gesteld in paragraaf 8.1.6, kan het beschikbaar komen van veel (commercieel) verstrooiingsaanbod aanleiding zijn om voor de publieke omroep meer specifieke functies te markeren, in het licht van doelstellingen van mediapolitieke en culturele aard. In paragraaf 8.3 worden voorstellen gedaan ter bevordering van pluriformiteit en een meer geprofileerd programma-aanbod in de landelijke etheromroep. Op zichzelf is echter een afspiegeling van de belangrijkste levensbeschouwelijke en ideologische stromingen in de omroep nog geen waarborg dat ook hoogwaardig cultureel aanbod voldoende tot stand komt. Cultuur in deze zin is immers slechts ten dele aan ideële stromingen te binden, zeker als men bedenkt dat in het huidige tijdperk vele nieuwe cultuuruitingen ontstaan, waarbij individuele keuzevrijheid voorop staat. Aandacht voor deze culturele uitingen vereist wellicht een afzonderlijke program-mavoorziening, waar ruimte is voor dit soort (kwalitatief hoogwaardig) aanbod. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om aandacht in het etherbestel voor kunsten en wetenschappen, voor 'moeilijke' produkties van eigen bodem, maar ook voor verkennende en grensverleggende produkties van uiteenlopende subculturen in onze samenleving. Het veiligstellen van dergelijk aanbod kan een tegenwicht bieden tegen de uniformering van het aanbod die met de verdere internationalisering gepaard kan gaan. In sommige gevallen zijn hiermee aanzienlijke bedragen gemoeid. Zo kost bijvoorbeeld de produktie van Nederlandstalige drama's veel meer dan het gemiddelde uurbedrag van 35.000 gulden directe programmakosten. De benodigde extra gelden kunnen worden verkregen uit de omroepbijdrage; voor de besteding hiervan heeft de overheid immers binnen grenzen een discretionaire bevoegdheid. Dit zou dan wel een structurele verhoging vergen. Door in de programmering veel aandacht te wijden aan hoogwaardige Nederlandse produkties, kan tevens een stimulans worden gegeven aan de eigen culturele industrie.

Het waarborgen van dit soort aanbod behoeft niet te geschieden door het beschikbaar stellen van zendtijd aan betrokkenen. Dit leidt tot versnippering die in het licht van de totale programmering niet aantrekkelijk is. Te denken is aan een uitbreiding van de omroepfuncties van de NOS of aan het tot ontwikkeling brengen van een omroeporganisatie — een 'culturele zendgemachtigde' — met deze specifieke taak. Bij uitbreiding van de NOS rijst wel de vraag of de institutionele structuur wel voldoende de onafhankelijkheid waarborgt, die het hier bedoelde programma-aanbod bij uitstek eist. Ten slotte moet worden opgemerkt, dat indien van de andere zendgemachtigden een meer cultureel geprofileerde rol wordt gevraagd, zij eveneens kunnen neigen tot uitbreiding van hun programmatische activiteiten op het hier bedoelde gebied. Hier is natuurlijk niets tegen; concurrentie kan hier immers geen kwaad.

Ook uit een oogpunt van uitingsvrijheid is er reden een specifieke voorziening te overwegen. Het is immers te verwachten dat ook in de toekomst zich vele groepen zullen manifesteren die niet aan het woord komen bij de omroeporganisaties en zelf geen omroeporganisatie kunnen of willen worden. Op zichzelf lijkt het van belang dat de stem van dergelijke maatschappelijke groepen wordt gehoord. Het is daarnaast ook van groot belang, dat naast het identiteitsbestel — waar de maatschappelijke verscheidenheid aan bod komt — de mogelijkheid bestaat van confrontatie van verschillende zienswijzen met elkaar, zodat ook gemeenschappelijkheden zichtbaar kunnen worden. Een dergelijke uitwisseling van standpunten past immers in het functioneren van een democratie. Ook hierbij is te denken aan de NOS of aan (een) aparte

voorziening(en). Het feit dat de NOS hiermee in het verleden belast is geweest maar dat deze taak haar later is ontnomen, wijst niet in de richting van de eerste oplossing.

8.2.5 *Aanbevelingen landelijk omroepbestel*

In hoofdstuk 2 en in paragraaf 8.1.5 is erop gewezen dat de strekking van het grondrecht van uitsingsvrijheid met zich meebrengt dat deugdelijke argumenten moeten bestaan voor eventuele overheidsinterventie. Voor de landelijke etheromroep lagen deze argumenten in de schaarse zendtijd in een bestel dat qua inrichting de pretentie had een afspiegeling te bieden van herkenbare stromingen in de Nederlandse samenleving. Zeker met de komst van de kabel gaat het schaarste-argument niet langer op. In de ether is al meer mogelijk dan thans wordt toegelaten, via de kabel komen nu al tientallen kanalen beschikbaar. Tevens is in deze paragraaf gewezen op knelpunten in het omroepbestel, als gevolg waarvan de pretentie tot afspiegeling aanvechtbaar is geworden.

Ervan uitgaand dat niet onnodig restrictief beleid mag worden gevoerd — dat derhalve zoveel mogelijk datgene tot ontwikkeling moet komen wat in potentie aanwezig is — is er reden het omroepbestel opnieuw te bezien. Met name gaat het hier om de vraag in hoeverre omroep ook in de toekomst als publiek goed is te beschouwen, hetgeen met zich meebrengt dat de overheid toelating en financiering reguleert. In een samenhangend mediabeleid kan deze vraag niet slechts zelfstandig worden bezien, maar dient deze in de context te worden geplaatst van de ontwikkeling van andere (huidige en toekomstige) media. De vraag is er een van compatibiliteit: hoe te bevorderen dat een zo rijk mogelijk dienstenaanbod in stand blijft, respectievelijk tot stand komt, onder handhaving van verworvenheden uit het verleden, indien hiervoor een reële bestaansgrond aanwezig blijft.

De landelijke etheromroep, zo is in dit rapport gebleken, zal in de toekomst moeten functioneren temidden van een veel grotere concurrentie. Door aanbodvergroting (via satelliet, kabel, video) treedt equivalentie op, met hieruit resulterend geringere kijk- en luisterdichtheid en mogelijke vermindering van financieringsmiddelen. Op zichzelf kan de overheid hier mede invloed op hebben: zij zou bijvoorbeeld kunnen overwegen een restrictief kabelbeleid te voeren (geen overname van satellieten, geen abonnee-tv, slechts beperkte lokale programmering) ter sauvering van het bestaande bestel. Zulks is echter niet overeenkomstig geest en letter van de uitsingsvrijheid en is strijdig met het voornemen nieuwe mogelijkheden die de media-technologie gaat bieden, juist zo goed mogelijk te benutten. Bovendien zouden zo ook problemen ontstaan met de beheersbaarheid.

De Raad kiest derhalve voor een vrijmakend beleid. Overheidsinterventie is slechts degeitimeerd indien anders onvervangbare functies verloren dreigen te gaan. Wat de landelijke etheromroep betreft, denkt de Raad in dit verband aan informatieve en expressieve functies die niet adequaat kunnen worden overgenomen door een nieuw, vooral op verstrooiing gericht, aanbod. Als een verworvenheid die het behouden waard is, wil de Raad ook de afspiegeling van maatschappelijke pluriformiteit beschouwen. Een en ander betekent wel dat het handhaven van een publiekrechtelijk bestel ertoe dient te strekken dat de in het geding zijnde waarden optimaal worden bevorderd. In het publiekrechtelijk bestel zal daarom de nadruk dienen te liggen op een programmering die de informatieve en expressieve functies recht doet — het verstrooiingsaanbod zal wel aanwezig zijn, maar dient niet te overheersen enkel als gevolg van concurrentie tussen zendgemachtigden. Wat de afspiegeling betreft van maatschappelijke verscheidenheid, valt op te merken dat deze niet bij voorbaat adequaat vervuld mag worden geacht door aanwezigheid van de bestaande zuilen. Toetreding van ander geprofileerd aanbod moet mogelijk zijn.

Op grond van het hier gestelde en in het licht van in dit rapport gesig-

naleerde knelpunten in het huidige omroepbestel, doet de Raad een aantal aanbevelingen voor de toekomstige landelijke etheromroep.

a. *Toe- en uittreding*

De huidige omroeporganisaties ontlene hun positie aan hun representativiteit voor een maatschappelijke, culturele, godsdienstige dan wel geestelijke stroming in het volk. Het is derhalve zaak deze representativiteit zo onomstreden mogelijk vast te stellen. Omroeporganisaties dienen daarom bij voorkeur verenigingen te zijn. Het lidmaatschap van een omroepvereniging dient niet langer gekoppeld te zijn aan het abonnement op een programmablad; de keuze van omroepvereniging dient te worden gemaakt op grond van haar maatschappelijk-culturele pretentie; voor het lidmaatschap dient een reële contributie te worden betaald. De ont koppeling vergt een stringente regeling ten einde te voorkomen dat feitelijke abonnees quasi-lid worden; de Raad ontveinst zich niet dat deze regeling moeilijk is. Het ledenbestand van omroepverenigingen zal hierdoor in omvang dalen. Deze daling zal per vereniging duidelijk kunnen verschillen, naar gelang de huidige leden/abonnees affiniteit hebben tot de desbetreffende omroep.

Sommigen zullen wellicht vrezen, dat de vergrote concurrentie en de hier voorgestelde ont koppeling van abonnement en lidmaatschap zouden kunnen leiden tot een sterke daling van het ledental der omroeporganisaties. In dat geval zou het publieke bestel onder druk kunnen komen te staan en ook de financiering kunnen worden bedreigd. Hier staat tegenover dat de organisaties een duidelijke verbinding hebben met belangrijke stromingen in Nederland. Al tellen de abonnementen niet meer voor het lidmaatschap, de omroepverenigingen blijven wel in staat via hun blad de binding met de leden te verzorgen. De grotere nadruk op geprofileerde programmering biedt de omroepverenigingen juist de kans de zin van het lidmaatschap — waarmee invloed op de programmering kan worden uitgeoefend — meer te onderstrepen. De hiervoor genoemde reële contributie dient uiteraard ook reëel te zijn vanuit de omroepvereniging gezien: er dient een passende verhouding te zijn tussen de contributie en het daarvoor gebodene.

Voor toe- en uittreding zullen derhalve nieuwe getalscriteria moeten worden gesteld. Deze zullen zodanig moeten zijn, dat enerzijds voldoende pluriformiteit geboden wordt en anderzijds versnippering wordt voorkomen. Het getal zal gedurende de (hierna te noemen) overgangperiode op grond van de ontwikkeling van ledentallen tijdig door de regering bekend moeten worden gemaakt.

Behalve van het getalscriterium zal toe- en uittreding ook afhankelijk moeten zijn van de mate waarin de zendgemachtigde bijdraagt aan de verscheidenheid van het omroepbestel. De nieuw ingevoerde pluriformiteitseis van artikel 13, lid 3 van de Omroepwet blijft derhalve — overigens in nauwe relatie met lid 1, ten 4e, van dit artikel — gehandhaafd en wordt voor zover nodig meer operationeel gemaakt. De pluriformiteitseis wordt niet alleen gesteld aan nieuwe organisaties, maar ook aan bestaande, aangezien in de praktijk is gebleken dat zendgemachtigden programmatisch een andere weg kunnen inslaan dan in het vooruitzicht was gesteld. Aan het einde van de overgangperiode worden zij hiertoe (voor de eerste maal) getoetst aan de voldoening aan hun eigen, zelf geformuleerde pretenties. De beoordeling geschiedt door de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, gehoord de Omroepraad en gezien de gegevens van de onderzoeksdienst van de NOS.

Uit een oogpunt van openheid dienen kandidaatomroeporganisaties zodra zij een bepaald ledental — bijvoorbeeld in de orde van een derde van het bovenbedoelde getalscriterium — hebben, beperkte zendtijd te krijgen.

Er is in beginsel geen bezwaar tegen als zendgemachtigden alleen via televisie of alleen via radio omroep willen bedrijven. Indien een organisatie zich tot radio beperkt kan de drempel voor toelating lager zijn.

Toetsing aan de getalscriteria en de pluriformiteitseis (c.q. maatschappelijk-culturele pretenties) zou periodiek moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld eens in de vijf jaar, ten einde enerzijds de profilering in rust en met een zekere continuïteit te laten plaatsvinden en anderzijds voldoende flexibiliteit in het bestel te verkrijgen. Voor dit laatste is niet alleen een zekere openheid bij de toetreding nodig, maar moet ook uittreding kunnen worden afgedwongen.

Het spreekt vanzelf dat ingrijpende wijzigingen zoals hier voorgesteld tijd vergen en dat een overgangsregeling nodig is om een ernstige verstoring van het functioneren van het omroepbestel te voorkomen. In de overgangsperiode — van bijvoorbeeld 5 jaar — zal de status (in de zin van de Omroepwet) van alle omroeporganisaties moeten worden gehandhaafd; aan het einde hiervan vindt voor het eerst de hiervoor genoemde toetsing aan de getals- en pluriformiteitscriteria plaats. Zoals vermeld, zal de regering hiertoe tijdens de overgangsperiode de getalscriteria moeten aangeven en zullen de omroeporganisaties hun maatschappelijk-culturele profilering moeten formuleren.

b. *Zendtijdtoewijzing*

Bij de inrichting van het bestel ligt het accent op de maatschappelijk-culturele profilering van de diverse stromingen, ten gevolge waarvan een pluriform geheel ontstaat. De afspiegeling van een maatschappelijke stroming is dan van meer betekenis voor toekenning van zendtijd dan getalssterkte boven het toe- en uittredingscriterium. Deze getalssterkte speelt nu een te grote rol, ten gevolge waarvan de omroeporganisaties zich uitputten in onderlinge concurrentie om zoveel mogelijk leden te werven. Anderzijds zou uniformering van de zendtijd weer te veel concurrentieprikkels wegnemen. De voorkeur gaat derhalve uit naar een systeem, waarbij het ledental wel een rol speelt bij de toekenning van zendtijd, maar zodanig, dat — anders dan nu bij de zendtijdverdeling van A, B en C-omroepen — de zendtijd degressief met het ledental toeneemt.

De toewijzing van zendtijd aan kandidaatomroeporganisaties moet in het licht van de nieuwe zendtijdtoewijzing opnieuw worden gezien. Hetzelfde geldt voor de zogeheten 'andere instellingen'; hier moet ook de hierna te noemen instelling van het derde programma in de beschouwing worden betrokken.

c. *Derde net*

De instelling van een commercieel derde net als middel om het wegvloeien van reclame-aanbod naar het buitenland te pareren, wordt voorbarig geacht. Het uitbouwen en flexibeler maken van de STER-reclame verdient voorshands de voorkeur. Hierbij dienen de gevolgen voor de verscheidenheid van de pers in de overweging te worden betrokken; op dit punt wordt teruggekomen in paragraaf 8.4.

d. *Programmasamenstelling*

Het nieuwe beleid voor toe- en uittreding zal consequenties hebben voor de regelgeving met betrekking tot programmering. De getals- en pluriformiteitscriteria vormen te zamen een hoge drempel, zodat het duurzaam mobiliseren van aanhang een profilering zal vergen met een duidelijke identiteit. Derhalve kan het volledig-programmavoorschrift vervallen of ten hoogste beperkt worden tot een aanwijzing aangaande het minimumpercentage informatieve programma's. Weliswaar sluit de voorgestelde regeling niet uit dat groeperingen die sterk 'publieksgerichte' programma's willen maken, toetreden tot het bestel, maar dit is op zichzelf geen bezwaar. Hun aanwezigheid is, indien zij aan de toelatingscriteria voldoen, immers legitiem. Waar het om gaat is dat zulke publieksgerichte organisaties door de voorgestelde zendtijdtoewijzing minder gemakkelijk via strijd om de kijkcijfers meer ideële omroepen zul-

len kunnen afbrengen van hun geprofileerde programmeringen. Waar het grote getal een minder belangrijke rol speelt, zijn de prikkels hiertoe minder aanwezig. Stringente regelgeving zoals bijvoorbeeld het volledig programmavoorschrift van artikel 35 lid 2 van de Omroepwet is derhalve niet meer nodig omdat de omroepen in het publiekrechtelijke bestel vrij moeten worden gelaten om te concurreren met het programma-aanbod hierbuiten.

e. *'Derde programma'*

Het is gewenst over te gaan tot de instelling van een 'derde programma'. Dit programma verzorgt functies die bij de omroeporganisaties, die een afspiegeling vormen van maatschappelijke stromingen, onvoldoende aan bod komen door de voor hen bestaande relevantie van kijkdichtheid, ledental en onderstreping van eigen identiteit. De functies van dit programma zijn vooral van expressieve en informatieve aard. Te denken is aan hoogwaardige produkties — ook van eigen bodem — op het gebied van cultuur (zowel kunst als amusement) en wetenschap, aan ontmoetingsprogramma's en aan programma's waar het geluid van groepen aan bod kan komen die niet in het bestel zijn gerepresenteerd. De programmering vindt plaats in onafhankelijkheid van kijkdichtheden, waardoor de nadruk op grensverleggende kwaliteit kan worden gelegd. Het derde programma mag echter niet ontaarden in een cultureel reservaat, het moet juist bijdragen aan een horizonverruiming voor velen. Door deze cultuurscheppende functie kan het ook een positieve uitstraling hebben naar de identiteitsomroepen.

Voor de organisatorische vorm is te denken aan een stichting. De bestuursleden hiervan worden benoemd door de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Aangezien onafhankelijkheid essentieel is worden zij benoemd à titre personnel en niet als vertegenwoordigers van organisaties; wel hebben zij affiniteit met de onderscheiden functies.

De werkwijze zou kunnen bestaan uit concessieverlening aan zich formerende projectteams voor bepaalde programma-onderdelen. Om verstarring te voorkomen zouden deze concessies slechts enkele jaren moeten lopen. Dit betekent een klein vast apparaat en een accent op de inschakeling van freelancers. Het beheer van de technische faciliteiten blijft bij de NOS.

De hoeveelheid zendtijd moet voldoende zijn om het derde programma duidelijk te profileren. Te denken is aan een zendtijd van plm. 16 uur televisie per week. Hiervan zou ongeveer 9 uur aan de zendtijd van de NOS in de sfeer van achtergrondinformatie, kunst en drama moeten worden onttrokken, zodat in feite een uitbreiding in het geding is van plm. 7 uur per week.

f. *Omroepfinanciering*

De financiering van de omroep berust nu voor circa driekwart op een retributie en voor het overige deel op inkomsten uit de STER. Gezien de hoge penetratiegraad van radio (98%) en tv (94%) dringt zich de vraag op of een retributie hier wel op zijn plaats is. Door de sterke verspreiding van radio en televisie en de heterogeniteit van de programma's wordt de omroepbijdrage vaak meer ondergaan als een belasting dan als een prijs voor een ontvangen goed. Op zichzelf zou dat een reden kunnen zijn waarom een financiering uit de algemene middelen overwogen zou kunnen worden. Het bestaande bekostigingssysteem zou als het vervangen werd door een financiering uit de algemene middelen vanwege een beperking van de perceptiekosten een besparing van f 36 mln., dat is 6,3% van de opbrengsten uit omroepbijdrage, betekenen. Bovendien zou met zodanige financiering bereikt worden, dat niet langer 'zwartkijkers' van omroepdiensten profiteren zonder ervoor te betalen. Er zouden echter ook aanzienlijke nadelen aan verbonden zijn. De gedachte dat

omroepdiensten een prijs hebben wordt overboord gezet, en daarmee deze allokatiebevorderende functie. Het is juist deze functie die in de toekomst wellicht meer accent nodig heeft¹¹. Het is op deze gronden dat de Raad kiest voor voortzetting van de huidige financieringswijze via een retributiestelsel, aangevuld met etherreclame.

Met betrekking tot de omroepbijdrage dient een structurele verhoging overwogen te worden, ten einde het publiekrechtelijke omroepsysteem voldoende armslag te geven om in de toekomst programma's van kwalitatief goed niveau te kunnen brengen. Specifieke redenen hiervoor zijn:

- a. beperkte mogelijkheden om door eigen inspanning andere financieringsmogelijkheden te benutten (hetgeen wel het geval is bij zelffinancierende commerciële systemen);
- b. de opvatting, uitgesproken in dit rapport, dat uitbreiding van het volume van de STER vooral ook afhankelijk zal zijn van de mate waarin een antwoord gegeven moet worden op internationalisering;
- c. de toenemende culturele functie van de omroep¹².

Naast verhoging van de omroepbijdrage acht de Raad vergroting van de inkomsten uit de STER gewenst. In het liggende wetsontwerp wordt een verdubbeling van de huidige hoeveelheid van drie uur per week voorgesteld. Naast het realiseren hiervan zou de wijze van programmering herziening behoeven, ten einde voor de toekomst op toereikende wijze te kunnen reageren op een ontwikkeling van internationalisering. De inkomenspositie van de omroep kan voorts verbeterd worden door de tarieven van de STER structureel te verhogen. Deze tarieven zijn een aantal jaren achtergebleven op de algemene prijsontwikkeling. Een aanpassing van de tarieven zal de scheefgetrokken concurrentieverhouding met de dagbladen en tijdschriften herstellen.

g. Bescherming van het publiekrechtelijke bestel tegen commerciële praktijken

Opzet en inrichting van het bestel houden in, dat de omroeporganisaties zich onthouden van commerciële activiteiten die in redelijkheid niet verbonden zijn te achten met de eigenlijke omroepertaak. Niettemin komen deze veelvuldig voor. Het is gewenst dit door duidelijke regelgeving, controle en sancties terug te dringen. De aanbevelingen die de Regeringscommissaris voor de Omroep hierover gedaan heeft en die door de minister van CRM zijn overgenomen, moeten dan ook in de praktijk hun beslag krijgen.

8.2.6 Regionale radio-omroep

De belangstelling voor regionale omroep vindt zijn oorsprong in de jaren zestig toen het massa-publiek van de radio overliep naar de televisie, daarmee het geluidsmedium dwingend nieuwe luisteraars te zoeken¹³. Het trefwoord werd specialisatie en differentiatie, waarbij voor specifiek geografisch gerichte informatieve programma's een steeds grotere publieke belangstelling ontstond. Deze regionale etheromroep — in ons land bestaat alleen radio op dit niveau — is te beschouwen als een professionele omroepvoorziening naast het landelijke omroepbestel.

Nederland heeft op het ogenblik zeven regionale radio-omroepen, terwijl er plannen bestaan ze ook elders tot ontwikkeling te brengen¹⁴. Er is

¹¹ Ontleend aan: P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Horen, zien en betalen, een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep*; wordt nog uitgebracht in de serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'.

¹² W.P. Knulst/Sociaal Cultureel Planbureau, *Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M10, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

¹³ E.H. Hollander, *Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M2, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 13.

¹⁴ Regionale Omroep Overleg en Samenwerking (ROOS), *ROOS-plan voor 23 regionale omroepen*; Amsterdam, 1980.

geen poging gedaan het Hilversumse afspiegelingsmodel op regionale schaal na te bootsen, maar wel zijn voorzieningen getroffen om non-commercialiteit en aansluiting bij maatschappelijke verscheidenheid te verzekeren. De Omroepwet onderscheidt regionale omroepen die autonoom functioneren en regionale omroepen die onder verantwoordelijkheid vallen van de NOS. Er zijn dan ook twee organisatievormen mogelijk: een onafhankelijke en zonder winstdoel opererende regionale omroep die voor de stad, de streek of het gewest in cultureel opzicht representatief geacht kan worden en een regionale omroeporganisatie die onder verantwoordelijkheid en beheer van de NOS staat. In het eerste geval bepaalt de minister van CRM, na advisering door de betrokken lagere overheden, of aan de eis van culturele representativiteit is voldaan. Ofschoon een programma-adviesraad wettelijk niet is voorgeschreven, funktioneert bij de zogenaamde onafhankelijke regionale omroepen (STAD en Omroep Brabant) een dergelijk orgaan, dat bij de ene omroep (STAD) op deskundigheidsbasis is samengesteld en bij de andere (Omroep Brabant) een culturele afspiegeling van de maatschappelijke pluriformiteit beoogt te zijn. De regionale omroepen van de NOS worden elk geadviseerd door een programmaraad, die door de minister van CRM benoemd wordt en verantwoording schuldig is aan het bestuur van de NOS.

De financiering van de bestaande regionale omroepen gebeurt uit de omroepmiddelen, namelijk bestaande reserves, opbrengst van de etherreclame en omroepbijdragen. Dit betekent dat betalers van omroepbijdragen in gebieden waar geen regionale omroep bestaat, toch meebetalen voor deze voorziening elders. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid wordt dit als onjuist ondervonden. Het probleem zou zijn weggenomen als er een landelijke bedekking met regionale omroep zou zijn. Het overlegorgaan van de samenwerkende regionale omroepinstellingen (ROOS) heeft in een aantal nota's gepleit voor een landelijke bedekking met 23 regionale omroepen. Deze zouden over een periode van tien jaar moeten worden ontwikkeld, zowel met behulp van etherreclame als door financiering uit de omroepmiddelen.

Intussen is echter de scepsis gegroeid jegens de wenselijkheid en de realiseerbaarheid van een dergelijke landelijke bedekking. In zijn concept-nota inzake lokale en regionale omroep tornde de vorige minister van CRM weliswaar niet aan de wenselijkheid hiervan, maar sprak hij zich toch uit voor temporisering¹⁵. Voor 1987 kan geen uitbreiding van regionale omroepvoorzieningen plaatsvinden, aldus de nota, zulks met het oog op de huidige moeilijke sociaal-economische situatie.

Voor een standpuntbepaling meent de Raad dat is aan te knopen bij de relevantie die regionale omroep voor een bepaalde regio heeft. De Raad meent dat oprichting van nieuwe regionale omroepen slechts dan gerechtvaardigd zal zijn indien inderdaad sprake is van een regionale identiteit, die door bewoners als zodanig wordt onderkend en aan articulatie waarvan via regionale omroep aantoonbaar behoefte bestaat bij de bevolking. In vele delen van ons land wordt de gewestelijke band niet als bepalend ervaren voor de eigen identiteit. Er is dan ook geen reden om regionale omroep van bovenaf op te leggen. Dit geldt te meer omdat de aanvang van de regionale omroep dateert uit een tijd dat de grote mogelijkheden van lokale omroep via de kabel nog niet zo zichtbaar waren als thans. Voor een integrale bedekking op drie niveaus — landelijk, regionaal, lokaal — lijkt in ons land geen plaats te zijn.

Financiering van regionale omroep kan uit drie bronnen geschieden: via reclame, uit de algemene omroepmiddelen of door opcenten op de omroepbijdrage in die regio's waar een regionale omroep functioneert, te innen door de (landelijke of regionale) overheid. Tot dusverre vindt geen financiering via reclame plaats. Gezien de zeer terughoudende

¹⁵ Ministerie van CRM, *Kiezen en kabelen, concept-nota inzake lokale en regionale omroep*; Rijswijk, 1982, niet-officiële getypte versie, blz. 19.

opstelling tegenover regionale radio-omroep in het algemeen acht de Raad het niet opportuun op dit punt tot een koerswijziging te adviseren. Zo men al zou opteren voor financiering door reclame zou het, gezien het publiekrechtelijk karakter van de regionale omroep voor de hand liggen, voor een regionale STER-exploitatie te kiezen. Deze vorm van ether-reclame, die rechtstreeks van invloed is op de advertentiemarkt en die door zijn monopolistisch karakter niet door de pers — in dit geval de regionale dagbladders — gepareerd kan worden, roept waarschijnlijk schadeclaims van de krantensector op. Invoering van regionale STER kan zelfs leiden tot het verdwijnen van kranten, hetgeen ongewenst is uit een oogpunt van pluriformiteit. De opbrengst van de regionale STER zou voorts zeker niet toereikend zijn om daarmee de regionale omroep te financieren. Alles bijeen acht de Raad invoering van reclame op dit niveau ongewenst.

In de in 1979 door de toenmalige minister van CRM aan de Tweede Kamer aangeboden Nota over de regionale radio-omroep werd uitgegaan van een gedeelde verantwoordelijkheid en dus een gedeelde financieringslast van de regionale omroep tussen Rijk en provincie¹⁶. In 1982 verwierp de toenmalige bewindsman echter deze gedachte, aangezien hierdoor bewoners van dunbevolkte provincies relatief meer (5 tot 6 maal zoveel) aan opcenten op de omroepbijdrage zouden moeten betalen voor eenzelfde voorziening. De bewindsman opteerde derhalve voor financiering ten laste van de algemene omroepmiddelen. (Een in de Nota inzake lokale en regionale omroep aan de orde gestelde uitbreiding met vier regionale zenders ter bedekking van het niet-stedelijke gebied in ons land noodzaakt tot een verhoging van de tarieven met circa f 3,50 per jaar)¹⁷.

De Raad meent dat bij keuze van niet-landelijke bedekking een regionaal gedifferentieerd element in de financiering in de rede ligt. De regionale omroepen — dus ook de bestaande — zouden derhalve tenminste gedeeltelijk behoren te worden gefinancierd via regionaal te innen opcenten op de omroepbijdrage. Als regionale omroep voortkomt uit de wensen van de betrokken bevolking is een zekere ongelijkheid in financieringslast redelijk.

Gezien de coördinatie die nodig is met het landelijke bestel vanuit programmatisch oogpunt, en om technische doelmatigheid en management te bevorderen, zou bij een eventuele verdere uitbouw van de regionale omroep gekozen kunnen worden voor uitbouw onder verantwoordelijkheid en beheer van de NOS. De programmaraden zouden voor de streek cultureel representatief moeten zijn en door de NOS moeten worden benoemd. De minister van CRM verleent de zendmachtiging (aan de NOS) ten einde tot een evenwichtige verdeling van regionale omroep over het land te komen en om politiek verantwoordelijk voor deze omroepvoorziening te kunnen zijn.

8.2.7 Lokale radio-omroep via de ether

Lokale omroep via de ether betreft in feite uitsluitend radio-omroep. De frequentietoedeling voor televisie ondervindt namelijk een beperkende invloed van schaarste, zodat het aantal televisiezenders in een bepaald gebied nooit erg groot kan zijn. Er is zeker geen ruimte voor ruime toepassing van lokale televisie-omroep via de ether.

Bij radio ligt de frequentietoewijzing gemakkelijker. Lokale radio via de ether is technisch gesproken niet problematisch, zoals in feite trouwens ook uit de piratenpraktijk blijkt. Wanneer lokale etherradio wordt ingevoerd zal men echter stellig rekening houden met eventueel aanwezige kabelsystemen. Deze doen immers ook als radio-antenne dienst, zodat de lokale radio uiteindelijk toch over de kabel bij de afnemers kan komen.

¹⁶ Ministerie van CRM, *Regionale radio-omroep in Nederland; ontwikkeling en beleid*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979, blz. 5-11.

¹⁷ Ibid..

Een groeiend aantal initiatieven om tot de oprichting van een lokale radio-omroep te komen bewijst dat er vanuit de plaatselijke gemeenschap belangstelling bestaat voor deze vorm van communicatie. Misschien kan die belangstelling gezien worden als een reactie op grootschalig en uniform aanbod vanuit de landelijke en buitenlandse omroepen. Wellicht speelt ook een rol dat lokale omroep voornamelijk door vrijwilligers tot stand komt en derhalve een grote betrokkenheid op de plaatselijke gemeenschap kan hebben. De functie van lokale omroep beperkt zich dan ook niet tot informatieverschaffing. Lokale radio-omroep biedt educatieve mogelijkheden op het gebied van de amateuristische kunstbeoefening, samenlevingsopbouw, voorlichting en dergelijke.

Het toelatingsbeleid voor lokale radio-omroep via de ether zou in vergaande mate gedecentraliseerd kunnen worden. Per gemeente kunnen een of meer — afhankelijk van de plaatselijke situatie — frequentiebanden worden toegewezen, te gebruiken voor zenders met een laag vermogen. Het gemeentebestuur kan deze frequentiebanden aan een of meer lokale omroeporganisaties toewijzen. Een lokale omroep kan, omdat met een klein vermogen wordt gewerkt, ook op het niveau van een wijk opereren.

De financiële middelen voor lokale radio-omroep via de ether kunnen worden verkregen uit donaties van de ingezetenen of van verenigingen en organisaties. Indien de gemeente lokale radio-omroep wenst te subsidiëren zal zij een afweging moeten maken ten opzichte van andere gewenste plaatselijke voorzieningen. De gemeente zou overigens bepaalde voorzieningen met de lokale omroep kunnen combineren, bijvoorbeeld wat de huisvesting betreft, zoals het onderwijs gebruik maakt van de gemeentelijke sportterreinen. Verder kan het gemeentebestuur beslissen ook op dit gebied intergemeentelijke samenwerking te bevorderen, hetgeen een interessante mogelijkheid biedt voor gemeenten waar toch al een voorzieningenniveau voor andere gemeenten uit de regio bestaat. In het licht van de inrichtingseisen van de andere etheromroepvoorzieningen zouden voor lokale etheromroep slechts (plaatselijk) representatieve organisaties zonder winstoogmerk in aanmerking dienen te komen. De exploitatie van reclame is niet nodig voor het tot ontwikkeling brengen van lokale radio-omroep. Derhalve is er geen reden voor het toestaan van reclame.

Gezien het feit dat lokale etheromroep zich uitstekend leent voor een nadere invulling op decentraal niveau, zou de rijksoverheid met algemene richtlijnen in de Omroepwet kunnen volstaan. Deze zouden betrekking moeten hebben op algemene voorwaarden waaraan de gemeentebesturen bij de toewijzing en de lokale omroeporganisaties bij het gebruik van de zendtijd zich dienen te houden.

8.3 Nieuwe diensten op het gebied van de tele-informatie, in het bijzonder onder gebruikmaking van de kabel

8.3.1 *Perspectieven voor de toekomst*

Nederland is al dicht bekabeld. Op het ogenblik is 65% van de kijkers aangesloten en verwacht wordt dat dit percentage omstreeks 1985 tot ongeveer 85% zal zijn gestegen. Ons land heeft aldus, met België, de grootste kabeldichtheid in West-Europa, maar toch kan worden gesteld dat de mogelijkheden die de kabel biedt nog weinig ontwikkeld zijn. Dit komt doordat de kabel aanvankelijk vooral werd beschouwd naar zijn eerste functie, dat wil zeggen als verbinding met een gemeenschappelijke centrale antenne, een vervanging van de individuele antenne, zodat een veel betere ontvangst mogelijk werd van (vooral) buitenlandse tv-zendstations. De regelgeving is op deze doorgeef functie toegespitst. Eerst gaandeweg werd beseft hoeveel meer mogelijkheden de kabel biedt als overbrengingsmedium, onder andere als middel om video- en audioproducties in de huiskamer te brengen, televisie- en ook radio-programma's, die niet gelijktijdig in de ether aanwezig zijn, maar die

direct op het net worden gezet. Toen dit besef doordrong werd naar gelegenheidswetgeving gegrepen: omroep via de kabel werd aan de vooravond van Kerstmis 1971 door een inderhaast uitgevaardigde beschikking aan een vergunningenstelsel gebonden. De situatie met betrekking tot regelgeving is uiteengezet in hoofdstuk 5. Hier zij volstaan met de conclusie dat de overheid inzake andere vormen van kabelgebruik dan doorgifte van in de ether uitgezonden omroepprogramma's, tot dusver een zeer restrictief beleid heeft gevoerd, waardoor mogelijkheden die dit nieuwe medium biedt, vrijwel nergens tot ontwikkeling zijn gekomen.

In de navolgende paragrafen zal op deze mogelijkheden worden ingegaan. Hierbij zal worden geredeneerd vanuit het boven (par. 8.1.5) genoemde uitgangspunt voor samenhangend mediabeleid: het gaat erom nieuwe mogelijkheden zo goed mogelijk te bevorderen, opdat een zo rijk mogelijk aanbod van diensten ter beschikking komt, evenwel met behoud van essentiële verworvenheden in de sfeer van de uitingsvrijheid en van het cultuurbeleid. Waar het hier gaat om toekomstmogelijkheden, zullen de implicaties van ontwikkelingen veelal nog niet in hun geheel te overzien zijn. Dit geldt ook voor de repercussies van beslissingen aangaande het nieuwe aanbod jegens, enerzijds, het publiekrechtelijke omroepbestel en, anderzijds, de in de vrije markt opererende pers. De Raad meent derhalve dat de overheid de komende jaren de ontwikkelingen op alerte wijze dient te volgen, ten einde tot toereikende regelgeving te komen indien dit noodzakelijk is. Dit zal moeilijk zijn, omdat pas vanuit een ontwikkeling die in vrijheid plaatsvindt exploitatiemogelijkheden en publieksvoorkeuren kunnen worden vastgesteld. Dit betekent in concreto dat, conform het grondrecht van uitingsvrijheid, de voorkeur zal uitgaan naar ontwikkeling met een minimum aan overheidsregulering in de vrije marktsector maar dat, waar tevens de compatibiliteit in het geding is van een gelijkwaardig functionerend marktstelsel en een publiekrechtelijk stelsel, zekere uitzonderingen noodzakelijk kunnen blijken.

In de terminologie van de Omroepwet is een element van het begrip 'omroep' dat programma's voor 'het publiek bestemd' zijn. Ook als 'doorgifte' van (buitenlandse) programma's via de kabel plaatsvindt is nu dit element aanwezig, in die zin dat dit aanbod gewoonlijk aan alle aangeslotenen wordt geleverd. Als gevolg van de technische infrastructuur zal gaandeweg een groot extra pakket, wellicht via satelliet of aanvoerstraalzenders binnenkomend, via de kabel kunnen worden doorgegeven. Het verdient naar het oordeel van de Raad de voorkeur dat dergelijk aanbod, evenals nieuwe diensten zoals abonnee-tv of kabelkrant waarbij de kabel als overbrengingsmedium functioneert, zoveel mogelijk individueel afrekenbaar zal worden aangeboden, zulks ter wille van de keuzevrijheid van de consument. Dit houdt echter niet in, evenmin als bij levering op oproep, dat zulk aanbod dan geheel buiten het terrein van het mediabeleid zou vallen. (Wel ligt de totstandkoming van het buitenlands aanbod buiten bereik van de Nederlandse overheid en dient voorts terughoudendheid te worden betracht op het punt van beleidvoering met betrekking tot de ontvangstkant). Samenhang met andere media, en een zodanig gebruik van de kabel dat de belangen van alle partijen — aanbieders, exploitant en aangeslotenen — zo goed mogelijk tot hun recht komen, kan evenwel tot een zekere interventie aanleiding geven.

Hierna zullen achtereenvolgens worden behandeld: de kabel als doorgeefmedium en de kabel als overbrengingsmedium, van respectievelijk door alle aangeslotenen te ontvangen programma's en van individueel afrekenbare diensten. Juist deze mogelijkheid voor de consument om aanbod individueel af te rekenen en alleen datgene af te nemen waarvoor hij wil betalen, maakt de kabel tot zo een interessant nieuw medium. Per onderdeel zal worden gezien hoe toegang tot en financiering van het medium zijn geregeld, respectievelijk hoe deze naar de mening van de Raad geregeld behoren te worden.

8.3.2 *De kabel als middel voor het doorgeven van programma's*

Mensen nemen kabeltelevisie om meer zenders beter te kunnen ontvangen. Dit is tot nu toe de primaire functie van het kabelnet, kwaliteitsverbetering van de ontvangst van gelijktijdig via de ether uitgezonden programma's, waarbij derhalve de kabel is te beschouwen als 'verlengstuk' van de eigen antenne. Ook indien (o.a. via straalverbindingen ontvangen) programma's over het net worden gespreid die met geen mogelijkheid door een eigen antenne zouden kunnen worden opgevangen, is — indien deze verspreiding zonder noemenswaardig tijdsverschil gebeurt — toch van doorgifte sprake. Doorgifte per kabel valt buiten het bereik van de geldende Omroepwet; het nog niet in werking getreden nieuwe artikel 48 rekent doorgifte door elke draadomroepinrichting evenmin tot omroep op grond van het feit, dat een dergelijke doorgifte is te beschouwen als een zuiver technische handeling die zich afspeelt aan de ontvangstkant. De meeste kabelnetten zijn eigendom van gemeenten. Indien zij, wat ook voorkomt, in handen zijn van particuliere bedrijven heeft de gemeenteraad een beslissende stem in de keuze van door te geven zenders en in de prijs die de consumenten in rekening wordt gebracht.

Tot dusver levert de exploitatie van kabelnetten doorgaans weinig problemen op. Naast de landelijke Nederlandse etheromroep wordt nog slechts een beperkt aantal buitenlandse zenders doorgegeven. De ontvangst hiervan wordt door velen als een 'verrijking en de extra kosten in de regel als aanvaardbaar beschouwd. Keuzeproblemen — doordat meer zenders kunnen worden doorgegeven dan het kabelnet kanalen heeft — zijn nog niet actueel.

In paragraaf 4.8 is er echter op gewezen dat af en toe signalen zijn op te vangen die duiden op toekomstige problemen. Sommige kabelabonnees beginnen bezwaar te maken tegen stijgende kosten en het in vele gemeenten ingevoerde antenneverbod — een indirecte 'aansluitplicht' op de kabel — wordt als discutabel ervaren. Hierbij gaat het vooralsnog om financiële overwegingen, maar op iets langere duur kan ook het gebruik van de inrichting in zijn geheel voorwerp van discussie worden. Met name zal de situatie waarin de aanbieder beslist wat wordt aangeboden en de consument slechts de keuze heeft tussen dit te aanvaarden of zijn abonnement op te zeggen, waarschijnlijk niet lang meer algemeen aanvaardbaar zijn. Het gaat om de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van het kabelgebruik in de ruimste omvang, waarbij ook andere gebruiksvormen dan doorgifte aan de orde zijn. Daarbij zal de vraag kunnen gaan domineren of de kabel primair als doorgiftefaciliteit moet worden gezien en het gebruik als zodanig voorrang moet hebben, dan wel als een multifunctioneel communicatiemiddel moet worden beschouwd, waarvan het gebruik naar keuze kan worden ingericht, afgezien van enige noodzakelijke beperkingen die uit nader te noemen verplichtingen voortvloeien.

De Raad meent dat beslissingen betreffende de doorgifte (als totaal pakket van programma's dan wel meer gedifferentieerd) zoveel mogelijk getroffen moeten worden, direct of indirect, door aangeslotenen op het desbetreffende kabelnet. Zij hebben zich immers voorzien van een — gemeenschappelijke — antenne. Deze beslissingsbevoegdheid van de abonnees dient het uitgangspunt te zijn, ook indien men hierbij op praktische problemen met betrekking tot de wilsvorming kan stuiten. Een complexe situatie kan zich, zoals hierboven reeds werd opgemerkt, voordoen als verschillende functies van de kabel tot ontwikkeling komen; een gedifferentieerde verdeling van bevoegdheden is dan op zijn plaats. Het uitgangspunt, dat de abonnees zelf over de ontvangst beslissen, moet zeker gelden als ter plaatse een antenneverbod geldt — overigens een maatregel die de Raad uit een oogpunt van ontvangstvrijheid ongewenst acht.

Voor de positie van de consument is voorts van belang dat het tech-

nisch mogelijk is zich te abonneren per kabelkanaal. De consequenties van deze vernieuwing worden nader besproken in paragraaf 8.3.3. De Raad meent dat mogelijkheden in deze richting moeten worden benut. De overheid zou richtlijnen moeten geven waardoor dergelijke individuele afrekenmogelijkheden bij doorgifte van programma's verplicht worden gesteld. Hierdoor kunnen weliswaar sommige aangeboden faciliteiten minder rendabel worden, maar dit mag naar mening van de Raad geen aanleiding zijn om door gedwongen afname het voordeel van de kabel tegenover de ether, dat bestaat uit de mogelijkheden van afrekening per genoten kanaal, op te geven. Anderzijds kan het in het kader van het cultuurbeleid aanbeveling verdienen om zenders waar minder vraag naar is, door subsidie toch in het aanbod te houden.

Een tweede verplichting die de Raad opgelegd zou willen zien aan kabelexploitanten is de doorgifte van een minimumpakket aan alle aangeslotenen dat als zodanig in rekening wordt gebracht. Dit pakket zou in elk geval alle zenders van de landelijke omroep moeten bevatten en verder de eventueel aanwezige regionale en lokale etheromroep. Indien sprake is van een antenneverbod (waarvan de Raad zich tegenstander verklaart) dienen alle ter plaatse opvangbare zenders via het kabelnet beschikbaar te worden gesteld. Voorts is opname van andere (Belgische) Nederlandstalige zenders in het minimumpakket te overwegen. Een en ander geschiedt uiteraard tegen een prijs die afgestemd is op de geboden dienstverlening.

Een belangrijk deel van het vergrote aanbod zal bestaan uit televisieprogramma's uit de omliggende landen. De vraag doet zich voor, of het ter wille van een ingrijpende vergroting van het aanbod en bovendien verbetering van ontvangst opportuun is over te gaan tot realisering van een landelijk aanvoernet van de PTT, dat dan bovendien nuttig kan zijn voor het overbrengen van binnenlands aanbod over grotere afstanden (verdere verspreiding van lokale programma's, abonnee-televisie). Zeer onlangs heeft de PTT doen weten aan het project een zeer lage prioriteit te geven, aangezien aan zijn in 1981 gestelde voorwaarden niet is voldaan.

Indien het landelijke aanvoernet tot stand mocht komen, is het van belang de tariefstructuur kritisch te bezien. In hoofdstuk 6 is erop gewezen dat het nu voor ogen staande uniforme tarief onaantrekkelijk is voor kabelnetten met veel aangeslotenen. In elk geval zal de tariefopbouw voor potentiële afnemers helderder moeten worden gemaakt.

Wat betreft het op verzoek van kabelexploitanten beschikbaar stellen van aan te voeren programma's lijkt het de Raad redelijk een dienstverlenende rol te geven aan de NOS. Aldus treedt een deskundige centrale instantie op, die onderhandelingen over auteursrechten kan voeren met buitenlandse aanbieders en met de Nederlandse kabelexploitanten of hun vertegenwoordiging (de VECAL).

In verband met de doorgifte van buitenlandse (satelliet)programma's is door de regering een doorgifteverbod aangekondigd van op Nederland gerichte reclame. Intussen worden de staats- en internationaalrechtelijke aspecten van een dergelijk verbod, op verzoek van de regering, door een drietal deskundigen onderzocht¹⁸. De Raad meent dat nationale verboden of andere afweermiddelen van op Nederland gerichte reclame op den duur weinig effectief zullen zijn. Bovendien staat de Raad vanuit het beginsel van 'free flow of information' op het standpunt, dat individuele ontvangstvrijheid, ook als de ontvangst geschiedt via gemeenschappelijke of centrale antenne-inrichtingen, ongeclausuleerd dient te worden gewaarborgd.

8.3.3 *De kabel als middel voor het overbrengen van programma's*

Zoals boven gesteld geeft het kabelnet de technische mogelijkheid om, naast het doorgeven van etherprogramma's, velerlei andere diensten aan

¹⁸ Zie hoofdstuk 5, blz. 14.

te bieden. Met de ontwikkeling hiervan is, gezien het restrictieve beleid van de overheid, nog maar nauwelijks begonnen. Het ligt in de verwachting dat juist in het overbrengen van speciaal voor de kabel vervaardigde programma's vele nieuwe mogelijkheden liggen, deels van principieel nieuwe aard. Hierbij is een onderscheid te maken tussen activiteiten die alle aangeslotenen bereiken zonder bijzondere wilsuiting hunnerzijds en diensten waarop aangeslotenen zich differentieel kunnen abonneren. In het eerste geval is sprake van omroep via de kabel, in het tweede geval bestaat er geen omroepsituatie in de gebruikelijke zin, maar maakt de consument gebruik van de technische mogelijkheid door hem gewenste diensten te betrekken waarvoor hij naar rato van afname betaalt. In concreto is te denken aan vormen van betaaltelevisie (waarbij voorlopig alleen het abonnement per kanaal is te realiseren), aan een kabelkrant, en aan nieuwe diensten zoals teletekst en viewdata. Voorts is de kabel te gebruiken als transportmiddel van data (gegevens die voor een algemeen publiek niet van belang zijn) ten behoeve van het bedrijfsleven en andere instellingen die zich hierop willen abonneren. Op de onderscheiden mogelijkheden wordt hieronder ingegaan, maar eerst volgen enige overwegingen van principiële aard.

Doordat de kabel lange tijd vooral als doorgeefmedium beschouwd is, is het gebruik daarvan vrijwel automatisch als omroep beschouwd. De Omroepwet is evenwel gebaseerd op de schaarste aan etherfrequenties en op de bedoeling de beschikbare zendtijd volgens bepaalde principes (vrijheid van meningsuiting en pluriformiteit) en onder bepaalde voorwaarden aan maatschappelijke groeperingen, die door een omroeporganisatie gerepresenteerd worden, toe te wijzen. Bij de kabel heerst echter in beginsel geen schaarste meer. Er zijn kabelnetten die wegens hun ouderdom nog een beperkte capaciteit hebben, maar op den duur zullen alle kabelnetten een capaciteit hebben die doorgaans de vraag zal overtreffen. Het tweede wezenlijke onderscheid met disseminatie via de ether is de individuele afrekeningsmogelijkheid. Ook al is dit nog niet mogelijk bij alle bestaande netten, aan de waarde van de constatering doet dit niet af, aangezien binnen afzienbare tijd — zeker binnen twee decennia — een nieuwe generatie kabelnetten de verouderde zal vervangen, waarbij de individuele afrekeningsmogelijkheid technisch kan worden gerealiseerd.

Dit betekent dat er zich mogelijkheden voordoen om het aanbod over de kabel te hergroeperen met betrekking tot zowel collectieve als particuliere besluitvorming, respectievelijk wat de verdeling over publieke en marktsector betreft. Waar het gaat om voor het publiek bestemd aanbod (d.w.z. lokale televisie-omroep) lijkt er aanleiding de sterk gecentraliseerde opzet van de Omroepwet in zoverre te verlaten dat bij de nadere inrichting van beleid rekening wordt gehouden met de sterke tendenties om te streven naar decentralisatie naar plaatselijk niveau. Hierop wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf.

Waar het gaat om individueel te betrekken aanbod (bijv. abonneetelevisie) is er naar de mening van de Raad geen reden om de Omroepwet van toepassing te doen zijn. Het terrein van deze wet dient beperkt te zijn tot ongerichte verspreiding (via de ether of een kabel) van informatie naar het publiek. Een dergelijke activiteit die in beginsel een ruimer publieksbereik en vooral een bijzondere wijze van financiering met alle daaraan verbonden gevolgen met zich meebrengt is wezenlijk anders dan het individueel dienstenaanbod als abonneetelevisie. Ten aanzien van dit aanbod is er in principe niet meer reden tot overheidsinterventie dan bij de vraag op welke krant een individu zich wenst te abonneren, dat wil zeggen geen. Dat van hetzelfde verspreidingsmiddel, de kabel, gebruik gemaakt wordt doet hieraan niets af.

Hiermee is nog niet de wenselijkheid van iedere overheidsinterventie uitgesloten. Binnen de grenzen die de uitingsvrijheid stelt, kan deze nodig zijn indien aantoonbaar aantasting dreigt van verworvenheden met een stevige bestaansgrond. Voorts kan de voornaamste doelstelling van het mediabeleid, de bevordering van een vrij, pluriform aanbod, het

nodig maken dat (rand)voorwaarden worden gesteld. De Raad acht daarom invoering van een afzonderlijke Kabel(raam)wet gewenst die, binnen een aantal richtlijnen, maximale vrijheid voor aanbieder en afnemer biedt. Zo'n aparte wet zou zich samenvattend moeten beperken tot:

- uitgangspunten voor de regeling van redactionele onafhankelijkheid der programmamakers;
- de toegang moeten regelen tot bij monopolisten berustende hardware (kabels enz.) met het oog op de belangen van aanbieders en consumenten.

In deze wet zouden ook ten aanzien van andere vormen van gericht elektronisch informatie-aanbod aan het publiek dat via een kabelnet wordt verspreid regels gegeven kunnen worden. In hoeverre zij in de verschillende gevallen ook werkelijk noodzakelijk zijn zal de praktijk moeten uitwijzen.

Hierbij dient ook te worden bedacht dat de mogelijkheden van de nieuwe informatie-technologie — die alleen in vrijheid optimaal tot ontwikkeling zullen komen zodanig zijn dat het straks in sommige opzichten geen wezenlijk verschil meer zal maken of aanbod langs grafische of audiovisuele weg tot stand komt. Het zal duidelijk zijn dat gelijkwaardig aanbod in beginsel niet aan zeer verschillende regelgeving onderworpen dient te zijn.

Het valt overigens niet te ontkennen dat de voorgestane vrijmaking van niet-omroepfuncties op de kabel kan leiden tot substitutie van etheraanbod. Zo zal bijvoorbeeld een aanzienlijke verbreiding van abonneetelevisie met een aanbod van films, drama, sport de Hilversumse zendgemachtigden geduchte concurrentie aandoen. Maar dit geldt ook voor de zich in de sector van videorecording en beeldplaat ontwikkelende culturele industrie. In het medialandschap van de toekomst zal het Hilversumse bestel onvermijdelijk een minder beschermde plaats innemen dan nu. In zoverre als hierdoor fundamentele informatieve en culturele functies worden bedreigd, kan dit overheidsinterventie legitimeren, maar voor bescherming van gevestigde posities als zodanig bestaat in beginsel evenmin aanleiding als in andere maatschappelijke sectoren het geval is.

8.3.3.1 Lokale televisie-omroep

Het kabelnet biedt de mogelijkheid tot televisie-omroep op lokale schaal. (Voor lokale radio-omroep is het gebruik van etherfrequenties met gericht bereik technisch mogelijk en aantrekkelijk in verband met het geïndividualiseerd gebruik van radio-ontvangers; voor tv geldt dit niet). De eerste lokale televisie-uitzendingen in Nederland werden in oktober en december 1971 in verschillende plaatsen via het kabelnet uitgestuurd¹⁹. Zulks gebeurde, ten gevolge van een leemte in de Omroepwet, zonder toestemming van de minister van CRM of de PTT. Om een snelle uitbreiding van deze ongereguleerde omroepvorm te voorkomen, besloot de minister tot het uitvaardigen van de zogenaamde Kerstbeschikking 1971, waarmee lokale uitzendingen via kabelnetten onder de werking van de Omroepwet werden gebracht. Vervolgens werden enkele experimenten met lokale televisieomroep mogelijk gemaakt en nadien werden in een herziening van de Kerstbeschikking (5 februari 1974) de eisen vermeld waaraan de zendgemachtigden moeten voldoen.

Een zendmachtiging kan verleend worden aan een lokale rechtspersoonlijkheid bezittende culturele instelling. Deze instelling moet representatief zijn voor de gemeenschap. Reclame is in de lokale televisieomroep niet toegestaan. Tussen 1974 en 1978 werd in zes gemeenten met lokale televisie-omroep geëxperimenteerd, te weten Melick en Herkenbosch, Deventer, Dronten, Zoetermeer, Goirle en Amsterdam-Bijlmermeer. Het geld voor deze experimenten werd grotendeels door

¹⁹ E.H. Hollander, op. cit., blz. 74.

CRM beschikbaar gesteld. De experimenten maakten duidelijk dat het technisch en organisatorisch mogelijk was na een inwerkperiode een geregeld lokaal programma uit te laten zenden door personen uit de plaatselijke gemeenschap. De belangstelling voor deze programma's was bevredigend. De gemiddelde kijkdichtheid lag tussen de 20% en 30%. Sommige programma's haalden zelfs 50%. In het algemeen waren alle bevolkingsgroepen onder de kijkers vertegenwoordigd. Ook de medewerkers bleken uit alle lagen van de bevolking te komen. De programma's waar verhoudingsgewijs de meeste belangstelling voor was, gingen over gemeentepolitiek.

Per 1 januari 1978 werden de experimenten als afgesloten beschouwd. Sindsdien zijn de lokale televisie-omroepen in Melick en Herkenbosch, Dronten, Deventer en Goirle op eigen kracht doorgegaan. De financiën worden verkregen uit bijdragen van de bevolking en gemeentelijke subsidies. De functie van lokale televisie-omroep van deze qua bereik kleinschalige vorm van massacommunicatie wordt vooral gezien in het informatieve educatieve vlak. Lokale televisie wordt dan beschouwd als een aanvulling op wat de landelijke (en eventueel regionale) televisie brengt. Verstrooiende programma's wordt een plaats toegekend voorzover zij een bijdrage leveren aan het bevorderen van plaatselijke kunstzinnige prestaties (bijvoorbeeld van muziekgroepen, cabaret, toneel). Bij de programmering van lokale televisie wordt met name gedacht aan lokale berichtgeving, aankondigingen van manifestaties, evenementen en dergelijke, verslaggeving over actuele gebeurtenissen, het volgen van het lokale politieke gebeuren, het ruimte geven aan discussie over lokale aangelegenheden en aan uitzendingen die een mogelijkheid bieden voor plaatselijke beoefening van professionele en amateuristische kunst. Voor zogenoemde emancipatoire groepen kan lokale televisie een belangrijk middel zijn om aandacht te vragen voor de door hen gevoelde achterstand en voor hun specifieke problemen.

Uit mediapolitiek oogpunt bezien valt op te merken dat lokale omroep de plaatselijke mediapluriformiteit kan vergroten. Veelal is het immers zo, dat er, afgezien van de huis-aan-huis-bladen die veelal redactioneel aan het advertentiemedium zijn gekoppeld, plaatselijk slechts één regionaal of lokaal dagblad bestaat naast de landelijke pers. Een aanvulling vanuit de omroep kan een verrijking zijn omdat radio en televisie mogelijkheden hebben die gedrukte media ontberen, zoals mogelijkheden van directe uitzendingen of inbrengen van reacties van het publiek. Voorts kan een dergelijk lokaal medium wellicht beter dan het dagblad de verscheidenheid aan meningen ter plaatse tot uitdrukking brengen door het bieden van discussiemogelijkheden.

Door lokale kanalen kan ook aan andere plaatselijke functies tegemoet worden gekomen zoals voorlichting door de gemeente aangaande haar beleid: deze kan zich richten tot groepen die door gebrek aan actieve belangstelling of doordat zij voor een taalbarrière staan (minderheden) niet bereikbaar zijn, terwijl er juist voor hen specifieke voorzieningen dienen te worden getroffen.

Bevoegdheden

Zoals hiervoor opgemerkt lijkt het wenselijk voor de lokale omroep-functies van de kabel de sterk gecentraliseerde opzet van de Omroepwet te verlaten en zoveel mogelijk beslissingen te laten nemen op gemeentelijk niveau. Een dergelijke decentralisatie zou voor de omroepfuncties kunnen leiden tot 'bevoegdheid in gebondenheid', dat wil zeggen dat de gemeentelijke instantie zou werken binnen een bij wet gesteld kader, ten einde te voorkomen, dat er op gemeentelijk niveau toedeling van gebruiksmogelijkheden plaatsvindt die niet zou stroken met de beginselen die in ons land in acht plegen te worden genomen met betrekking tot openheid, representativiteit, pluriformiteit van de omroep.

Bij het vormgeven aan deze bevoegdheid zijn varianten denkbaar uit het oogpunt van invloed die de gemeenteraad op het gebeuren uitoefent. Concentratie van bevoegdheden bij de gemeenteraad heeft het

voordeel dat directe beleidsvorming en verantwoording mogelijk zijn. Het zou echter kunnen gebeuren dat de gemeenteraad een forum wordt voor discussies over inhoud van programma's en verwante aangelegenheden²⁰. Delegatie van een deel van de bevoegdheden aan een commissie ex art. 61 gemeentewet is hier zeer wel denkbaar (een zgn. kabelraad). In beide gevallen zou de gemeenteraad de randvoorwaarden vaststellen, waaraan de lokale kabelomroep dient te voldoen. Te denken is aan:

- verhouding tussen landelijk-lokaal qua programma-aanbod;
- ruimte voor specifieke gebruiksmogelijkheden (onderwijs, open kanaal, overheidsvoorlichting);
- voorwaarden met betrekking tot pluriformiteit;
- voorwaarden van cultuurpolitieke aard;
- voorwaarden ten einde behoeften van minderheden te honoreren.

Indien de bevoegdheden bij de gemeenteraad blijven zal deze zelf beslissen over aanbieders, programmacategorieën, tijdsverdeling en dergelijke. Bij delegatie fungeren deze randvoorwaarden als uitgangspunten voor een nader uit te werken beleid door een commissie ex art. 61.

Door een scheiding van de bevoegdheden van de gemeente als bevoegde instantie tot het geven van machtigingen voor het gebruik van de kabel en de lokale machtigingshouder voor de exploitatie van het kabelnet wordt een duidelijke scheiding verkregen tussen de bevoegdheid over de software en de hardware.

In het geheel van regels wordt de positie van de kabelexploitant (machtigingshouder) zwakker voor zover het betreft functies die in de publieke sfeer geschieden, omroepfuncties dus. Hij heeft immers:

- een gedoogplicht voor wat betreft het doorgeven van programma's die tot het verplichte minimumpakket gaan behoren (volgens de beleidsaanbevelingen in par. 8.3.2);
- de verplichting om de overige door de plaatselijke bevoegde instantie (kabelraad ex art. 61 gemeentewet of gemeenteraad) geselecteerde binnen- of buitenlandse programma's door te geven (momenteel heeft de machtigingshouder deze bevoegdheid).

Financiering

De toekomstige levensvatbaarheid van lokale kabelomroep zal mede afhangen van de financiering. Hiervoor bestaan in beginsel vier bronnen, namelijk financiering ten laste van de gemeente, donaties van particulieren (bijv. verenigingen), een heffing ten aanzien van aangeslotenen op de kabel en (thans niet toegestaan) lokale omroepreclame.

De Raad is van mening dat de financiering in beginsel ten laste moet gaan van degenen die de aangeboden faciliteit ten goede komt. Het is echter duidelijk dat de eerstgenoemde drie bronnen hun beperkingen kennen. De mogelijkheid van subsidiëring door de gemeentelijke overheid zal beperkt zijn, zeker de komende jaren nu de overheidsfinanciën zo onder druk staan. Donaties zijn vanwege soms sterke betrokkenheid van de plaatselijke bevolking en enthousiasme van deelnemers niet geheel illusoir, maar kunnen toch slechts in een klein deel der kosten voorzien. Een verhoging van het kabelabonnement (door een toeslag die alle betrokkenen raakt) is op zich zelf toelaatbaar indien, zoals in het voorgaande geadviseerd, de kabelexploitant verplicht zou zijn het lokale programma aan alle aangeslotenen over te brengen, maar in realiteit is het de vraag of de publiekswaardering een dergelijke prijsverhoging toelaat.

Het bovenstaande voert tot de conclusie dat lokale televisie er alleen zal komen indien ook reclame als financieringsbron wordt toegelaten. Indien de uitgangspunten van het landelijk omroepbestel met betrekking tot financiering moeten gelden als voorbeeld voor de lokale omroep, is er op zich zelf geen principiële reden om reclame uit te sluiten. Vanuit het beginsel dat nieuwe mogelijkheden zoveel mogelijk tot ontwikkeling

²⁰ *Kiezen en kabelen, concept-nota, op. cit., blz. 44.*

moeten komen, lijkt het zelfs duidelijk dat, wil lokale televisie tot een belangrijk medium uitgroeien, de dynamiek van de lokale detaillistenadvertenties zal moeten worden benut. Het plaatselijk bedrijfsleven, in het bijzonder de middenstand, heeft duidelijk belangstelling voor een adverteermogelijkheid op televisie in het eigen afzetgebied, waarover het tot nog toe niet beschikt. Het verschijnsel van de televisiepiraten heeft zulks aangetoond. Naar het zich laat aanzien zal de inbreng van reclame in de exploitatie substantieel kunnen zijn.

Vanuit een oogpunt van samenhangend mediabeleid spreekt het vanzelf dat bij introductie van deze reclame rekening behoort te worden gehouden met eventuele gevolgen voor de pers. Ten einde schade aan de landelijke pers (en ook landelijke omroep) zoveel mogelijk te voorkomen, dient de koppeling van lokale kabelnetten — die interessant is voor landelijke adverteerders — beperkt te worden gehouden. De opzet van reclamevoering in de lokale omroep zou niet verder mogen strekken dan het bieden van een lokaal gezien interessant reclamemedium. Indien deze etherreclame een lokaal karakter draagt en landelijke advertenties niet zullen worden toegelaten, zal de schade beperkt blijven tot twee soorten bladen, namelijk regionale kranten en huis-aan-huis-bladen, zijnde de media die thans de detaillistenadvertenties bevatten. Indien een zo attractief medium als plaatselijke televisiereclame wordt geïntroduceerd valt niet uit te sluiten dat zulks vèrgaande gevolgen kan hebben voor de bladen in kwestie. Hoe ernstig deze zullen zijn is onmogelijk te begroten — tempo van invoering en reclamevolume dat wordt toegelaten, zullen hier mede bepalend zijn. Het is evenwel denkbaar dat juist de — in het algemeen duurdere — advertenties uit de regionale pers naar de lokale televisie zullen verdwijnen, terwijl de detaillist voor die informatie die in grafische vorm beter tot zijn recht komt — bijvoorbeeld prijslijsten van supermarkten — het huis-aan-huis-blad blijft benutten. Van de kant van betrokkenen en hun belangenorganisaties is in elk geval vaak ongerustheid geuit over het perspectief van lokale televisiereclame, onlangs nog in een reactie van de Nederlandse dagbladpers op voornoemde conceptnota inzake lokale en regionale omroep van de minister van CRM²¹.

In deze nota gaat de bewindsman er eveneens impliciet van uit dat lokale televisie niet exploitabel is zonder lokale omroepreclame. Hij wil de reclame-exploitatie echter in handen geven van de STER en eventuele negatieve gevolgen voor de regionale pers compenseren door een — tijdelijke — compensatie ter aanpassing aan de nieuwe situatie²². De gedachte dat de pers zelf in de gelegenheid zou kunnen worden gesteld programma's te verzorgen en hierbij reclamezendtijd te exploiteren, wijst de minister af als zijnde onverenigbaar met de uitgangspunten van ons omroepbestel. De pluriformiteit van de berichtgeving zou zijns inziens het meest verzekerd zijn, indien omroep en pers in organisatorisch opzicht vrij tegenover elkaar kunnen staan²³.

De Raad is hierover een andere mening toegegaan. Exploitatie door de STER heeft namelijk enige nadelen. Er wordt dan een landelijke organisatie bij deze reclamevorm betrokken die — ook volgens genoemde nota — juist een regionaal/lokaal karakter dient te hebben en waarvan de baten lokaal moeten worden ontvangen. Inschakeling van de STER zal ook in de praktijk tot problemen leiden doordat deze geen plaatselijke acquisitie-apparaten heeft (zulks in tegenstelling tot de pers). Dat het openen van de mogelijkheid tot participatie van de pers in lokale omroep-programma's met de uitgangspunten van het landelijk bestel in strijd zou zijn, is op zich zelf waar. Hierbij is echter te overwegen dat in de toekomst het landelijk bestel in een andere omgeving gaat functioneren en in concurrentie zal geraken met nieuwe exploitatievormen; denk bijvoor-

²¹ Brief van de Vereniging de Nederlandse Dagbladpers aan de minister van CRM dd. 12 mei 1982, naar aanleiding van de concept-nota *Kiezen en kabels*.

²² *Kiezen en kabels, concept-nota*, op. cit., blz. 28.

²³ *Ibid.*, blz. 30.

beeld aan abonnee-televisie waarbij van deelname van (pers)uitgeverijen wél sprake kan zijn. Het beslissende punt voor de Raad is echter dat bij invoering van lokale omroepreclame het voortbestaan van vele regionale persorganen zodanig kan worden bedreigd, dat toekenning van een tijdelijke compensatie — naar uit de praktijk gebleken toch al een arbitraire zaak — niet toereikend zal zijn om de gewenste mediapluriformiteit op regionaal/lokaal niveau veilig te stellen. De Raad meent dat mogelijke deelname aan de nieuwe ontwikkelingen op mediagebied, zoals de pers zelf steeds heeft bepleit, een betere weg is tot dit doel. Het openstellen van lokale participatiemogelijkheden zal weliswaar niet in alle gevallen door de pers worden benut — dit hangt ook af van het initiatief van de plaatselijke ondernemers — maar deze in elk geval in staat stellen met gebruikmaking van haar voorsprong op het gebied van know-how, uitrusting en organisatie, zelf voor de (compenserende) debietverruiming te zorgen, die op de lange duur een betere waarborg voor pluriformiteit is dan van overheidswege toegekende compensatie.

Indien gemeenteraden lokale televisie willen invoeren en hiervoor reclame-exploitatie als financieringsbron willen gebruiken, meent de Raad derhalve dat dit het beste kan geschieden in de vorm van een concessiesysteem, waarbij ook de pers tot deze exploitatie toegang kan krijgen. Hiertoe zou de minister van CRM een aantal algemene richtlijnen dienen te stellen, welke door gemeenten zouden kunnen worden aangevuld. Bij de centrale richtlijnen ware te denken aan: het karakter van programma's — met name het plaatselijk aandeel hierin — het verzorgingsgebied per concessionaris en diens binding aan de betrokken streek, de exploitatie (tariefstelling en/of volume van reclame, de tijdsduur van de concessie en eisen ter verzekering van de continuïteit van programma's (betreffende solvabiliteit en reputatie van aanbieders). Instellingen en/of groepen die aan de voorwaarden voldoen, kunnen zich als kandidaat met een programma-aanbod melden, waarna een commissie uit de betrokken gemeenteraad (of -raden) tot concessieverlening kan overgaan.

De Raad meent dat een dergelijke oplossing ondernemingen soelaas kan bieden, al is het duidelijk dat hier geen sprake is van automatisen. Betrokken ondernemers zullen de geboden kansen dienen te benutten, waarbij zij echter zeker in de aanvang een 'natuurlijke voorsprong' hebben op andere gegadigden. Tegenover het nadeel van een aldus ontstane asymmetrie in het omroepbestel staat het voordeel dat in geval van zwaarwegende schade de regionale pers in staat zou worden gesteld de bedreiging langs marktconforme weg te pareren.

Aan het argument dat het waarnemen van omroeptaken door de pers de pluriformiteit zou schaden, tilt de Raad niet zo zwaar. Het gaat hier immers niet om overname van reeds bestaande taken, maar om toevoeging van nieuwe. Van achteruitgang van bestaande pluriformiteit is dus in geen geval sprake. In de praktijk blijkt veelal dat verschillende media, ook al behoren zij tot één organisatie, zich pogen te profileren door het vormgeven aan een eigen identiteit. Zulks verdient, ook in de lokale omroep, te worden bevorderd door het werken op grondslag van een redactiestatuut.

8.3.3.2 Abonnee-televisie

Tot de in Nederland nog niet ontwikkelde mogelijkheden van de kabel behoort het aanbod van televisieprogramma's waarbij door de consument in directe zin wordt afgerekend voor de ontvangen diensten. De eerstkomende 10 à 15 jaar lijkt hiervoor abonnee-televisie de voornaamste mogelijkheid, hetgeen inhoudt dat de kijker zich abonneert op speciaal geleverde diensten, waarbij dan per kanaal een bedrag in rekening wordt gebracht. Vanwege de hoge kabeldichtheid en de grote concentratie van aansluitingen in stedelijke gebieden, zijn de exploitatiemogelijkheden voor deze vorm van televisie-aanbod gunstig te noemen. De ervaring in de Verenigde Staten leert dat daar in betrekkelijk korte tijd in

bekabelde gebieden waar een vorm van abonnee-televisie wordt aangeboden, penetratiegraden worden bereikt van 30% à 40%. Hoewel de Nederlandse situatie niet zonder meer vergelijkbaar is — in de Verenigde Staten ligt een van de attracties van abonnee-televisie in de aldus geboden mogelijkheden om bijvoorbeeld speelfilms te bekijken zonder frequente onderbrekingen voor reclame — worden toch de vooruitzichten voldoende interessant geacht door mogelijke toekomstige aanbieders (o.a. grote uitgeversmaatschappijen) om een aanbod voor te bereiden dat zou bestaan uit speelfilms, sport, documentaires, kunst en wetenschap, series en dat alles eventueel ook in eigen producties.

In de toekomst zullen aanbieders kanalen huren bij de kabelexploitant. Omdat afrekening vermoedelijk voorlopig per kanaal zal geschieden, is te verwachten dat meer aanbieders zich zullen presenteren op één kanaal, waar diensten tot een pakket kunnen worden gecombineerd, mede met het oog op het tijdstip van uitzending. Er zal sprake zijn van een open marktsituatie, waarin dus de vraag het aanbod en de tarieven bepaalt, waarbij uit het oogpunt van bestedingsmogelijkheden van de consument een abonnementsgeld van f 25,- per kanaal per maand niet prohibitief lijkt. Prijzen in deze orde van grootte worden door potentiële aanbieders wel genoemd, maar het is op zijn plaats de betrekkelijkheid van een dergelijk scenario te benadrukken, gezien de beperkingen in de consumptieve bestedingen in de eerstkomende jaren.

Zoals hierboven uiteengezet is bij abonnee-televisie naar de mening van de Raad geen sprake van omroep aangezien het kenmerk van algemene, ongerichte verspreiding hierbij ontbreekt. De programma's worden immers slechts geleverd aan dat deel van het publiek dat hierom heeft gevraagd en dat bereid is hiervoor te betalen. Er wordt gebruik gemaakt van een particuliere (kabel)inrichting en de overheid draagt niet aan de financiering bij. Er is sprake van een nieuw medium, waarbij geen wezenlijk verschil bestaat — uit een oogpunt van verspreiding — met voor abonnees bestemde tijdschriften, respectievelijk in een boekhandel aanwezige boeken. Dit alles neemt echter niet weg dat de invoering van abonnee-televisie grote gevolgen kan hebben voor het publieke omroepbestel. Zeker indien ruime verbreiding van abonnee-televisie optreedt, zal het publiekrechtelijke bestel worden geconfronteerd met een rivaliserend, naar verwacht zeer publieksgericht, aanbod waardoor functioneren en financiering van het publieke bestel aanmerkelijk onder druk kunnen komen te staan. Voor zover de kwetsbaarheid van het publieke omroepbestel, dat wordt gefinancierd uit retributies en reclame-opbrengsten in het geding is, kan overheidsaandacht voor het in beginsel private niet-omroepgebeuren via de kabel legitiem zijn. Uit een oogpunt van het in dit rapport neergelegde samenhangend mediabeleid, moet hierbij dan echter worden bedacht dat niet het omroepbestel zoals dit nu functioneert uitgangspunt voor de overheid behoort te zijn. De aan de orde zijnde vraag is in hoeverre de ontwikkeling van abonnee-televisie zich zal verdragen met de in hoofdstuk 2 geschetste situatie, waarin de publiekrechtelijke omroep, ook temidden van een nieuw, groot, publieksgericht aanbod, is toegespitst op zijn maatschappelijke en culturele functie.

Bevoegdheden

Programma's via de kabel die niet alle aangeslotenen bereiken (waaronder dus abonnee-televisie) zijn in de terminologie van de (nieuwe) Omroepwet 'niet voor het publiek bestemd'. Hieromtrent bevat het nieuwe artikel 48 een blanco delegatiebepaling: de ministers van CRM en Verkeer en Waterstaat kunnen gezamenlijk nadere regels stellen. Dit laat de mogelijkheid open geen regels te stellen, in welk geval elke (ook commerciële) exploitatie van abonneekanalen is toegestaan, uiteraard binnen de grenzen van bestaande wetgeving. Wie met wat op de kabel komt, is dan een zaak van exploitant en aanbieder; tussen beiden is in wezen een private transactie in het geding.

Zoals hierboven gesteld, belet de Omroepwet geenszins nadere regelgeving teneinde ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Hierbij is niet

slechts te denken aan bescherming van andere media, maar bijvoorbeeld ook aan het voorkomen van monopolievorming. Zoals steeds wanneer de overheid de individuele uitingsvrijheid gaat beperken, behoort deze dan terughoudend te werk te gaan. Het is op zichzelf terecht dat de overheid de belangen van andere media, met een essentiële moeilijk vervangbare, functie voor een pluriforme informatievoorziening in de afweging betreft, maar tevens brengt naar de mening van de Raad de geest van het vrijheidsrecht met zich mede dat met beperkingen niet verder dient te worden gegaan dan is gerechtvaardigd door ernstige bedreiging van andere media en daarmee van de informatievrijheid van het publiek. Artikel 10 van de Europese Conventie voor de rechten van de mens is in gedachten te houden als het gaat om de vraag aan welke maatstaven beperkingen dienen te voldoen. Voorts zij gememoreerd dat het op zichzelf plausibeler lijkt dat nieuw aanbod de pluriformiteit vergroot, dan dat hier een reden ligt voor ingrijpen door de overheid. Met vooropstelling hiervan kan het echter van belang zijn dat de overheid zich uit hoofde van een samenhangend mediabeleid enig — maar dan welomschreven — recht van interventie ter zake van abonnee-televisie voorbehoudt, met name betreffende de rol van reclame en de abonnements- en reclametarieven.

Financiering

De financiering van abonnee-televisie zal in de eerste plaats uit abonnementsgelden gebeuren. Gezien het 'private' karakter van dit nieuwe medium zal reclame in beginsel evenzeer passen als in kranten of andere drukpersprodukten. In het licht van de repercussies die deze reclame kan hebben op het reclamevolume voor andere media geldt ook hier echter dat de overheid zich uit hoofde van een samenhangend mediabeleid enig — welomschreven — recht van interventie zal kunnen voorbehouden.

Regelgeving

In het licht van de vorenstaande paragrafen en in uitwerking van wat in het algemeen al is opgemerkt over een nieuwe Kabelraamwet meent de Raad dat ten aanzien van abonnee-televisie de regelgeving in die wet zich zal kunnen beperken tot de volgende aspecten:

- in beginsel gelijke toegang voor iedereen, dus ook voor de pers en voor de omroep-zendgemachtigden;
- financiering uit abonnementsgelden en uit reclame;
- een toetsing van aspirant-aanbieders op kredietwaardigheid en plausibiliteit van hun plannen, teneinde voortijdig afbreken van projecten te voorkomen;
- formulering van mededingingsbepalingen die beogen monopolievorming tegen te gaan, ook wat betreft de onderlinge concurrentie op de inkoopmarkt van audiovisuele produktes;
- een omschrijving van de aard van mogelijke overheidsinterventie (ter vervanging van de blanco delegatiebepaling) uit hoofde van een samenhangend mediabeleid.

Gezien de autonomie der kabelexploitanten zullen aanbieders van abonnee-televisie met de exploitanten tot overeenstemming moeten zien te komen en vandaar uit hun acquisitie van abonnees moeten beginnen.

De aanvoer van programma's op abonneetelevisie kan in beginsel op drie wijzen plaatsvinden, namelijk door videobanden rechtstreeks op het kabelnet, via draaggolf (PTT) en via satellieten. Deze laatste mogelijkheid is uiteraard pas beschikbaar als er satellieten met voldoende capaciteit gelanceerd zijn. Het belang van aanvoer via satelliet is gelegen in de grote kostenvoordelen, indien een hoge penetratie van abonnees is bereikt. Het tot ontwikkeling komen van abonnee-televisie is langs deze weg dus ook van belang voor de toekomst van communicatie- en televisiesatellieten, omdat immers de exploitatie van satellieten bevordert wordt indien deze tevens dienen voor de aanvoer van deze keuzeprogramma's.

8.3.4 Andere diensten: viewdata, teletekst en kabelkrant

De transmissie van alfanumerieke informatie (tekst) via de ether of via de kabel is een terreinwinnende vorm van telecommunicatie die niet los staat van de mediaproblematiek. Hoewel het in zijn zuivere vorm erom gaat opgeroepen (geselecteerde) tekst op een beeldscherm te krijgen, is transmissie via de gebruikelijke videokanalen niet noodzakelijk; ook de telefoonkabels zijn bruikbaar, zij het onder de beperkende omstandigheid dat de informatie — als gevolg van de frequentiebeperking die kenmerkend is voor de telefoonkanalen — langzaam overkomt.

Viewdata

Viewdata is de op het telefoonnet geënte dienst, in ons land onder de naam Viditel ingevoerd. Zowel in technisch opzicht alsook met betrekking tot de marktaspecten is Viditel nog onvolgroeid. Mede om deze redenen heeft het ook in institutioneel opzicht zijn plaats nog niet gevonden. Met het oog op toekomstige beleidsvoering laten zich de volgende conclusies formuleren:

- a. Een prognose omtrent de mogelijke verbreiding van deze dienstverlening is moeilijk te geven. Er is zeker in technisch opzicht nog veel te verbeteren; dit geldt onder andere met betrekking tot de beeldkwaliteit (resolutie en lettertype). Wanneer de beeldkwaliteit is verbeterd zal Viditel voor een grotere verscheidenheid aan informatie interessanter kunnen worden. Dit geldt zowel voor de technische en wetenschappelijke functies als op de lange duur wellicht ook voor informatie die een groot publiek kan aanspreken. Van groot belang zou de verwerking zijn van aantrekkelijk beeldmateriaal, ter illustratie van verbale boodschappen. Het opheffen van de meeste bezwaren wordt evenwel belemmerd door de smalbandigheid en de daarmee samenhangende lage datatransmissiesnelheden van het huidige openbare telefoonnet. Als van transmissiekanalen met breedband-frequenties gebruik zou kunnen worden gemaakt zouden veel tekortkomingen in de aflevering kunnen worden opgeheven. Met de huidige infrastructuur is dat nog niet mogelijk; op de lange termijn wellicht wel.
- b. Op grond van het onder a. gestelde en de ervaringen met een viewdatasysteem in Engeland (Prestel) zijn er aanwijzingen dat Viditel voorsnog echter geen medium zal worden dat een groot publiek (vergelijkbaar met radio en tv) zal bereiken. Wel kan het als een systeem van bedrijfsinformatie verder worden uitgebouwd. Voor de abonneegebruiker zijn door de PTT op basis van de geldende tarieven schattingen gemaakt van de gemiddelde kosten; deze bedragen op jaarbasis f 500,-, dat wil zeggen circa 2% van het netto modale inkomen in 1980 (schatting bij gemiddeld gebruik van 3800 minuten per jaar). Deze calculaties gelden bij een prognose van 100.000 abonnees. Gedurende de experimentele periode was het bestand echter niet meer dan 4000.
- c. Een ontwikkeling in de richting van breedbandige communicatie (data en video) impliceert dat Viditel in de toekomst in concurrentie zou kunnen komen met betaal-tv, althans dat vanuit het Viditelsysteem ook dienstverlening met een sterk omroepkarakter gegeven kan worden. De dienstverlening die op korte termijn te bieden valt leidt tot het brengen van Viditel onder de T- en T-wet.
- d. De toekomstige ontwikkeling in de richting van hetzij bedrijfsinformatie hetzij consumenteninformatie is van betekenis voor de te kiezen beheersvorm. Bij een exclusieve ontwikkeling in de richting van bedrijfsinformatie kan de beheersvorm zo zijn, dat de uitgangspunten van het informatiebeleid tot gelding komen; de uitgangspunten van het massa-mediabeleid i.c. omroepbeleid zijn dan minder of niet relevant. Nadere regeling kan dan plaats vinden in het kader van de T- en T-wet. Ook bij Viditel als consumentenartikel is deze modaliteit denkbaar. In het kader van het mediabeleid kunnen echter ook nadere regels nodig blijken te zijn. Deze zouden dan hun plaats moeten vinden in de vorengenoemde Kabelraamwet.

Teletekst

Teletekst in zijn huidige vorm biedt een beperkt informatiebestand aan dat cyclisch onder gebruikmaking van een klein (resterend) deel van een televisiekanaal wordt overgebracht. Als zelfstandig medium, dat wil zeggen onder gebruikmaking van de gehele kanaalcapaciteit, zou dit bestand kunnen worden opgevoerd van de huidige 200 pagina's tot 15.000 pagina's, eveneens met een cyclustijd van 24 sec. (Invoeging van beeldmateriaal is in de 'opgevoerde' teletekst een technisch eenvoudige zaak). Dit zou zowel via de ether kunnen gebeuren als via de grote kanaalcapaciteit van de breedbandige kabelsystemen. Het is in dit toekomstperspectief dat de verhouding tussen teletekst en viewdata gezien dient te worden: er kan sprake zijn van aanzienlijke concurrentie tussen deze systemen. Er zijn evenwel ook belangrijke verschillen, zoals met betrekking tot afrekening, waardoor er complementariteit in functie tussen de systemen bestaat.

De mogelijkheden van beleid zijn de volgende:

- a. Het teletekstsysteem is vanwege zijn disseminatiekarakter en de specifieke techniek onderhevig aan de bepalingen van de Omroepwet. In de huidige (beperkte) vorm ligt dat bepaald in de rede. Over de ontwikkelingen in de toekomst waarbij de potenties van dit systeem voor een veel omvangrijkere informatie-overdracht benut zouden kunnen worden, laten zich moeilijk voorspellingen doen. Vooral nog zal er een omroepregime dienen te bestaan.
- b. Een vraagpunt ten aanzien van teletekst is of de NOS dan wel de individuele zendgemachtigden het beheer en de redactievoering dienen te krijgen. In de huidige opzet doet de NOS dit. Teletekst is een medium dat nog door schaarste aan zendcapaciteit wordt gekenmerkt. Binnen deze beperking is de toewijzing aan de NOS een waarborg tegen versnippering en tegen verbrokkeling in redactionele beleidsvoering.

Viewdata, teletekst en kabelkrant

Gewezen is al op het experimentele karakter van viewdata en teletekst waardoor definitieve lijnen naar de toekomst toe moeilijk te trekken zijn. Voor de institutionele vormgeving is het derhalve nodig definitieve besluitvorming uit te stellen zonder echter hiermee voet te geven aan legitimiteit van de huidige voorlopige regelingen ten aanzien van beheer, zeggenschap en functies.

De diensten die met deze systemen kunnen worden aangeboden zullen zich niet zo snel verbreiden, dat hierdoor de bestaande functies van omroep en pers op korte termijn aan grote veranderingen onderhevig zullen worden. Sterke invloed op met name de omroep en wellicht ook op de pers zal veeleer uitgaan van vormen van betaal-tv (abonnee-tv) door de hoge penetratie die deze in korte tijd kan bereiken. Viewdata en teletekst kunnen echter van meer betekenis worden als door andere technische en economische ontwikkelingen de positie van met name de pers onder druk komt te staan. De mogelijkheden om functies van de pers niet alleen via grafische maar ook via elektronische media uit te oefenen zullen dan als compensatie dan wel debietsverruiming worden aangegrepen.

Het is niet onmogelijk dat in de toekomst kabelkranten zullen ontstaan. Te denken is daarbij aan een in eerste aanleg alfanumeriek informatiebestand van flinke omvang, vergelijkbaar met wat de dagbladen nu aanbieden en waarbij

- bij voorkeur van breedband-communicatiekanalen wordt gebruik gemaakt;
- door de consument selectie kan worden toegepast;
- korte cyclustijden kenmerkend zijn;
- herhaaldelijk en snel in het aanbod kan worden gewijzigd (het begrip sluitingstijd vervalt);
- beelden van goede (tv)kwaliteit, eventueel in kleur en bewegend, worden opgenomen;

aan de ontvangstkant toepassing van recorderen en/of homeprinter tot de mogelijkheden hoort.

In dit perspectief moet, in verband met eventuele invoeging van reclame met bewegende beelden, onder ogen worden gezien dat gelijkwaardigheid met de audiovisuele media zal kunnen optreden. De overheid zal dan moeten vaststellen onder welk regime een dergelijk ver ontwikkelde kabelkrant moet ressorteren: of hiervoor eigen regels zullen gelden of dat kabelkranten te zijner tijd onder dan bestaande regelgeving zullen worden gebracht die ook voor andere massamedia geldt.

8.3.5 *Andere diensten: niet-telecommunicatieve diensten*

Een bekabeling met hoge penetratiegraad, zoals die thans in vele delen van ons land reeds bestaat, opent mogelijkheden tot het verlenen van diensten waarvan het karakter goeddeels buiten het bestel van dit rapport valt, maar die niettemin hier vermeld worden. Het gaat hier in het bijzonder om interactie tussen aangeslotenen onderling, alsook tussen aangeslotenen en centrale punten. Dit veronderstelt kabelsystemen waarin tweezijdige informatiestromen mogelijk zijn, zoals in het welbekende voorbeeld van de smalbandkabels ten gerieve van telefonische conversatie. Het telefoonnet is bruikbaar voor viewdata — zoals reeds is gerealiseerd — maar ook voor allerlei andersoortig informatietransport. Van de abonnee naar centrale ontvangtpunten kan, bijvoorbeeld, een alarm worden gegeven in geval van inbraak of ongeval (bejaardenalarm). Ook zou een dienst kunnen worden ingericht om automatisch bepaalde gegevens betreffende het gebruik van gas of electriciteit te verzamelen in een afreken centrale. Men zou ook aan bepaalde bankfaciliteiten kunnen denken.

Bij het gebruik van breedbandkabels voor dit soort diensten zijn de mogelijkheden nog verdergaand, onder andere omdat tweezijdig transport van bewegend beeld mogelijk is.

De aantrekkelijkheid van deze dienstverlening, die als een soort bijproduct van de voor de elektronische massamedia ingerichte infrastructuur kan ontstaan, zal moeten blijken, zoals dat ook ten aanzien van viewdata het geval is. Op verschillende plaatsen in de wereld (Verenigde Staten van Amerika, Japan) worden proeven genomen. In ons land wordt op kleine schaal geëxperimenteerd in Zaltbommel; dit staat op grotere schaal te gebeuren in Zuid-Limburg.

8.3.6 *Het beheer van de kabel*

Het toenemend gebruik en de grotere diversiteit in het gebruik van de kabel stellen technische eisen. De huidige toestand ten aanzien van (lokale) transmissiestelsels dreigt, landelijk gezien, chaotisch te worden. Er is een toezicht op kwaliteit en efficiency, uitgeoefend door de PTT, maar de specificatie-eisen waaraan nieuw in te richten kabelsystemen moeten voldoen, zijn tamelijk clement. Het bestaande toezicht heeft geen uniformering in de richting van één type, elke woning bereikend breedbandig overdrachtssysteem bewerkstelligd, één standaardnet dat integratie van televisietransmissie, datacommunicatie en andere diensten, waaronder telefoonverbindingen, zou toestaan en dan in principe aan alle behoeften zou voldoen. De perspectieven voor zo'n geïntegreerd net moeten onder andere worden beoordeeld vanuit financieel gezichtspunt (welke netstructuur is wenselijk en welke gedeelten van de bestaande netten zijn bruikbaar), maar ook met het oog op bedrijfsrisico's. Gescheiden netten bieden wellicht meer flexibiliteit bij storingen.

Het perspectief van een veelzijdiger gebruik van de kabel, met name de daaruit volgende hoge eisen van breedbandigheid, ook in samenhang met de veldwinnende digitalisering van informatietransport en met de aantrekkelijkheden van glasvezelkabel, geeft de vraag naar het beheer van de kabel weer nieuw gewicht. De lokale kabelnetten zijn thans of wel bij de PTT of wel bij een zogenaamde machtigingshouder (bijv. de des-

betreffende gemeente) in eigendom respectievelijk beheer. De PTT heeft voor telecommunicatie per draad over grotere afstanden een monopolie. Dit monopolie berust op het argument dat het hier in feite een openbare nutsvoorziening betreft. De bezwaren die de aanwezigheid van een monopolist aankleven zijn weggenomen of verzacht, doordat de monopolist onderworpen is aan aansluitplichten, regels over tariefstelling, en dergelijke. Een nadeel van een vooraf aangewezen monopolie (de PTT) blijft echter het risico dat door het ontbreken van directe concurrentie nieuwe ontwikkelingen niet optimaal aan bod zouden kunnen komen.

De Raad ziet geen aanleiding het bestaande PTT monopolie ten aanzien van de smalbandige netten, noch ten aanzien van de breedbandige lange afstandsverbindingen ter discussie te stellen. De overwegingen die tot de huidige positie van de PTT hebben geleid gelden nog onverkort, een veelheid van concurrerende netten zou ook nu financieel en anderszins onverantwoord zijn. Bemoeyenis daarmee zou voor particuliere bedrijven trouwens veel van de schijnbare aantrekkelijkheid verliezen als dat zou moeten gebeuren onder dezelfde randvoorwaarden als waaronder de PTT opereert. Niettemin kan men zich voorstellen dat — zonder de voordelen van de huidige constructie prijs te geven — meer dan thans ruimte voor activiteiten van particuliere ondernemingen kan worden geboden en aan de PTT een slagvaardiger optreden wordt toegestaan. In het rapport van de Commissie Swarttouw worden wat het laatste betreft interessante suggesties gedaan ter vergroting van de zelfstandigheid van het staatsbedrijf ten opzichte van de overheid²⁴. Waar het gaat om mogelijkheden voor het bedrijfsleven legt het rapport de nadruk op meer beslissingsmacht van de gebruiker van telecommunicatieve verbindingswegen ten aanzien van het aanschakelen van eigen randapparatuur (in- en uitgang, geheugens, computers). Het gaat ten slotte om maximale aanpassing van het technische systeem in zijn totaliteit aan de wensen van de gebruiker, wensen die voortvloeien uit de software specificaties van het gebruik.

Sinds 1964 is het PTT monopolie doorbroken ten behoeve van aanleg, instandhouding en exploitatie van centrale en gemeenschappelijke antenne-inrichtingen op gemeentelijk niveau. Door de ontwikkelingen die in dit rapport zijn geschetst krijgt de hierbij betrokken infrastructuur veel verder reikende functies dan het doorgeven en overbrengen van omroepprogramma's. In dit licht gezien is de vraag of herstel van het PTT monopolie gewenst is. De Raad is van oordeel dat ook in de nieuwe situatie kabelsystemen nog wel in andere handen kunnen blijven, evenwel onder voorwaarde dat de technische en administratieve eisen die thans door de PTT worden gesteld, worden verzwaaard. Deze lokale kabelnetten zouden naar de mening van de Raad op den duur alle geschikt moeten zijn voor een groot aantal videokanalen en voor invoering van diverse diensten, waaronder met name zulke die interactiviteit vereisen (abonnee-tv, etc.). De PTT is de aangewezen instantie om deze verzwaaarde kabelsysteem-specificaties te bewaken. Dit is ook van belang in verband met een in de toekomst wellicht gewenste dienst- en nettenintegratie. Onder die omstandigheden zal de verhouding tussen de PTT en lokale kabelbeheerders opnieuw onder ogen moeten worden gezien.

8.3.7 *Persoonlijke levenssfeer; auteursrechten*

Persoonlijke levenssfeer

De nieuwe technische ontwikkelingen die de grondslag vormen van de beschouwingen in dit rapport kunnen op verschillende manieren bij hun toepassing leiden tot aantasting van de persoonlijke levenssfeer. Als het gaat om praktische toepassingen die op middellange termijn in dit verband van belang zijn, kunnen onderscheiden worden:

²⁴ Commissie Swarttouw, *Taak en functie van de PTT gezien in het licht van de informatie- en telecommunicatietechnologie*; 's-Gravenhage, 1982.

- a. voor het publiek langs elektronische weg toegankelijke databestanden, waarin zich persoonsgegevens bevinden (bijv. openbare videotex);
- b. databestanden waarin zich tot de persoon herleidbare gegevens bevinden over het gebruik van nieuwe media/diensten (bijv. de gebruiksadministratie van betaal- of kiestelevisie);
- c. kleinschalige vormen van omroep (bijv. wijkomroep met voornamelijk berichten over het wel en wee van de buurt).

Ten aanzien van categorie a kan de Raad zich in hoofdlijnen aansluiten bij hetgeen onlangs in het Eindrapport van de Stuurgroep ter begeleiding van de PTT- praktijkproef met viewdata is opgemerkt. Hierin wordt vastgesteld in hoeverre het op 30 november 1981 ingediende wetsontwerp bescherming persoonlijke levenssfeer bij persoonsregistratie in beginsel van toepassing zou zijn, en werden enige bijzondere eisen aangegeven waaraan de praktische toepassing van deze wet in verband met de eigenschappen van het videotex-systeem zou moeten voldoen²⁵.

Aangenomen moet worden dat het bij registraties als bij b bedoeld bij uitstek om gevoelige gegevens zal gaan. Uit de bestanden zullen bovendien in verschillende opzichten interessante gegevens over het gebruikspatroon van individuen en groepen kunnen worden verkrijgen. Omdat de betrokken gegevens, anders dan bijvoorbeeld juist die van openbare videotex, niet voor publikatie bestemd zijn, zal de zwaarste rubricering die de genoemde wet kent — de vergunningsplichtige registratie — nodig zijn. Zo enigszins mogelijk verdient zelfs een administratie de voorkeur waarin het inhoudelijke gebruik niet is opgenomen, maar wordt volstaan met tijdregistratie. Bij de introductie van betaal- en kies-tv zou deze mogelijkheid onderzocht moeten worden.

Bij categorie c gaat het niet om de bescherming van persoonsgegevens in de zin waarvan zojuist sprake was. Wat hierbij wel aan de orde kan komen zijn aantastingen door belediging, smaad of (andere) persoonlijke overlast, samenhangend met het kleinschalige karakter van een nieuw medium. Voor bijzondere maatregelen naast de reeds terzake bestaande wetgeving lijkt vooralsnog weinig reden. Ten slotte is het in theorie wellicht nog denkbaar dat verspreidingsmiddelen (kabelnetten) te zamen met bepaalde randapparatuur misbruikt zouden worden om in de huiskamer van de abonnee te kijken of te luisteren tegen diens wil. Zo'n figuur, die impliceert dat de aangeslotene niet in staat is een en ander eenzijdig te voorkomen of te beëindigen is technisch gezien echter nog ver af. Als het ooit zo ver zou komen zijn uiteraard maatregelen geboden.

Auteursrecht

In hoofdstuk 5 (paragraaf 5.4) is reeds ingegaan op het auteursrechtelijke probleem dat binnen het terrein van dit rapport de laatste tijd de meeste aandacht heeft getrokken, te weten de doorgifte van omroepprogramma's via kabelnetten. Daar is vastgesteld dat studie en overleg bij de meestbetrokkenen nog gaande zijn over de vraag op welke wijze de nieuwe situatie die recente jurisprudentie van de Hoge Raad heeft doen ontstaan, het best kan worden opgelost. Onder deze omstandigheden lijkt een standpunt van de Raad op dit moment minder opportuun. Daarom wordt hier volstaan met de volgende algemene uitgangspunten:

1. vermeden moet worden dat kabelaangeslotenen, direct of indirect, tot dubbele betaling moeten komen (dit betreft de programma's die mede uit de omroepbijdrage zijn gefinancierd);
2. het verdient de voorkeur dat over de verwerving en de betaling van auteursrechten overeenstemming tussen partijen wordt bereikt en een systeem van dwanglicenties kan worden vermeden;
3. waar het om praktische redenen nodig is om aan een of meer instanties een bijzondere rol te geven in het bemiddelingsproces, dient er tegen te worden gewaakt dat dit leidt tot enige vorm van (voor)selectie van de door te geven programma's.

²⁵ Stuurgroep ter begeleiding van de PTT-praktijkproef met viewdata, op. cit.

Enige andere auteursrechtelijke vragen kunnen rijzen ten aanzien van in openbare databestanden opgeslagen informatie. De Stuurgroep Viditel noemt in dit verband:

1. de vraag of de auteursrechthebbende voor opslag en verspreiding toestemming moet hebben gegeven;
2. de vraag of het te wijzigen artikel 15 van de Auteurswet 1912 inzake overnemen van artikelen uit 'de pers', op onder meer interactieve videotex van toepassing zou moeten zijn.

De Raad is van mening dat beide vragen bevestigend beantwoord moeten worden, dat wil zeggen dat zo nodig (nadere) wijziging van de desbetreffende voorschriften gewenst is.

8.4 De pers

8.4.1 Enige inleidende opmerkingen

Ook de pers wordt geconfronteerd met de in voorgaande paragrafen gereleveerde vergroting van het media-aanbod. Het is te voorzien dat sommige functies van de gedrukte media — zowel redactioneel als met betrekking tot reclame — zullen worden overgenomen door het sterk uitgebreide televisie-aanbod, respectievelijk door het tot ontwikkeling komen van nieuwe media, waaronder grafische informatie die via het beeldscherm wordt verspreid (videotex). Op een en ander is ingegaan in hoofdstuk 4 van dit rapport. In hoofdstuk 6 is erop gewezen dat dergelijke verschuivingen op de mediamarkt op zich zelf niet nieuw zijn. Zo heeft bijvoorbeeld de invoering van de televisie invloed gehad op de nieuwsfunctie van de dagbladen. In de nieuwsverschaffing kwam meer nadruk te liggen op achtergrondinformatie, opinie en commentaar. Ook nu nopen de ophanden zijnde ontwikkelingen de pers tot herbezinning op het eigen produkt ten einde het marktaandeel te behouden en, indien mogelijk, te vergroten. Het vervagen van de gebruikelijke grenzen tussen de verschillende media kan hierbij leiden tot ingrijpende heroriëntaties. Het is evenwel niet te verwachten dat het gedrukte woord als middel van berichtgeving zal verdwijnen. Zoals vermeld in hoofdstuk 7 heeft de televisie wel het gebruikspatroon van kranten, tijdschriften en boeken beïnvloed, maar gaat het hier meer om verschuivingen dan om een dalen van de belangstelling als zodanig. De indruk dat bij jongeren die zijn opgegroeid met televisie, zoiets als een beeldcultuur is ontstaan, blijkt verkeerd. De krant is een medium dat men pas op rijpere leeftijd intensief gaat gebruiken²⁶. Ook is, naarmate de opleiding van personen beter is, het gedrukte woord meer in tel.

Een omstandigheid met mogelijk verreikende consequenties is wel dat de veranderingen die zich gaan voordoen, op een tijdstip komen waarop de pers toch al niet bijzonder floreert. Met name enige landelijke dagbladen en een aantal (kleinere) regionale kranten beleven op het ogenblik magere jaren, waarbij het verder wegvallen van reclame-inkomsten tot een uitdunning van titels zou kunnen leiden. De economische tendenties met betrekking tot de media zijn behandeld in hoofdstuk 6. Hier zij verwezen naar de conclusies in paragraaf 6.5, waar een lichte daling wordt verwacht van de consumptie van gedrukte media. Wat de belangrijkste inkomensbron van de pers betreft, de reclame, is voorzien dat de komende jaren, bij in het algemeen gelijkblijvende of krimpende reclamebudgetten, de verhoging van STER-tarieven, uitbreiding van reclamezendtijd of invoering van nieuwe (bijv. internationale) mogelijkheden tot televisiereclame, zal leiden tot een herallocatie van reclamestromen die ten koste van de pers zal gaan.

In hoeverre hier, vanuit een oogpunt van samenhangend mediabeleid, aanleiding is tot overheidsinterventie, wordt aan het eind van deze paragraaf besproken. Eerst wordt in grote trekken beschreven welke ont-

²⁶ L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/SCP, op. cit., blz. 56.

wikkelingen zich in voorgaande jaren hebben voorgedaan op de markt, hoe de pers bedreigingen heeft trachten te pareren en welke mogelijkheden hiertoe zich in de toekomst zullen voordoen. Een complicatie hierbij is het naast elkaar bestaan van een publiek (omroep)bestel en een marktbestel (voor de pers) alsmede de komst van nieuwe media, waarvan nu nog niet duidelijk is in welke sfeer zij tot ontwikkeling zullen komen. Hierdoor zijn voor de pers 'natuurlijke' reacties op aantastingen van de eigen positie soms van overheidswege afgesloten, of is althans niet duidelijk in hoeverre zodanige mogelijkheden voor de pers zullen openstaan. Ten einde persorganen zoveel mogelijk in staat te stellen zelf het hoofd boven water te houden, is voor de bedrijven een tijdige aankondiging van beleidsvoornemens essentieel. Duidelijkheid in het beleid, waardoor de media mogelijkheden tot anticipatie krijgen, zou in elk geval een kenmerk van het overheidshandelen behoren te zijn.

8.4.2 *Persconcentratie*

Geconfronteerd met een noodzaak tot technische vernieuwingen, waarvoor zeer grote investeringen waren vereist, en met de noodzaak voor de aldus vergrote productiecapaciteit een voldoende bezettingsgraad te realiseren, is de pers in de late jaren zestig en de eerste helft van de jaren zeventig overgegaan tot schaalvergroting. Hierbij waren overigens de ontwikkelingen op de onderscheiden deelmarkten niet gelijk²⁷.

Bij de dagbladen traden de belangrijkste veranderingen op in de periode tussen 1970 en 1975. In die tijd nam de concentratie toe op blad-, uitgevers- en concernniveau: vijf jaar lang verdween gemiddeld elk half jaar een titel (van 94 titels in 1970 tot 84 in 1975). Opvallend is dat de concentratiebeweging na 1975 vrijwel tot staan kwam: in de zes jaar hierna is nog slechts één krant opgeheven. Mogelijke verklaringen zijn: het noodzakelijke aanpassingsproces van fusies en overnames binnen ondernemingen of concernverband dat nu eenmaal de nodige tijd vergt, de opleving van de advertentieconjunctuur die in vele gevallen een verbetering van de bedrijfsresultaten met zich meebracht en ook het beschikbaar komen van nieuwe produktiesystemen die het kleine en middelgrote bedrijf in staat stelde concurrerend te produceren. De periode 1970-1975 heeft vooral een concentratie te zien gegeven op het niveau van landelijke avondbladen (hun marktaandeel daalde in deze jaren ook: van 19,8% tot 11,1%). Relatief is de concentratietoename op concernniveau het sterkst: bijna 80% van de dagbladpers is nu in handen van acht concerns. Overigens is de totale oplage van de Nederlandse dagbladen gestegen met de toename van het aantal huishoudingen: van 4 miljoen in 1970 tot 4,7 miljoen nu. We hebben hier kennelijk te doen met een verzadigde markt.

Op de tijdschriftenmarkt is sprake van afnemende concentratie op alle niveaus. Dit komt door de explosieve groei van het aantal titels: bij globale telling uit het Handboek voor Pers en Publiciteit komt men uit op circa 5000 titels²⁸. Hiervan is overigens nog geen 10% in handen van uitgevers die bij de branche-organisatie NOTU zijn aangesloten. De rest bloeit, of verdort, op de informele markt van tijdschriften, bladen en blaadjes die een opvallend hoog aantal introducties zowel als opheffingen van titels te zien geeft. De belangrijkste nieuwigheden op de tijdschriftenmarkt waren de komst van de zogenaamde gossipbladen en van de op een specifieke publieksgroep 'toegesneden' special interestbladen. Op concernniveau is de overheersende positie van het VNU-concern opvallend, met een marktaandeel van tussen de 65% en 71%, vijf

²⁷ K.J. Alsem e.a., *De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M9, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

²⁸ *Handboek voor Nederlandse Pers en Publiciteit*; Schiedam, Uitgeversbedrijf Publiciteit, 1982.

à zes maal zo groot als de naaste rivaal, Kluwer. De totale oplage van Nederlandse tijdschriften is van 1970-1979 fors toegenomen: van 5 miljoen tot 7,8 miljoen per jaar.

De huis-aan-huis-bladenmarkt maakt een sterke groei door. In 1975 is de totale oplage 13,5 miljoen exemplaren (444 titels) en in 1979 groeit de oplage tot 16,9 miljoen exemplaren (528 titels). Er zijn veel introducties en opheffingen. Van het totale aantal huis-aan-huis-bladen is ongeveer 40% in handen van dagbladuitgevers; uitgedrukt in oplagecijfers is het belang van dagbladuitgevers nog groter, namelijk circa 57%. Op uitgeversniveau neemt de concentratie vrij sterk af, voor de jaren 1977-1979 geldt dit ook voor het concernniveau. Wegener is het grootste concern met een marktaandeel van ongeveer 20%.

De nieuwsbladenmarkt is relatief klein in omvang. Het aantal titels neemt af van 140 in 1975 tot 126 in 1979 (gemiddelde oplage slechts rond 6500). Op uitgeversniveau neemt de concentratie toe. Slechts 20% van de deelmarkt is in handen van concerns; er is daarbij geen dominant concern.

Op de totale markt voor betalende lezers is het VNU-concern veruit de sterkste, circa 30% van alle lezersinkomsten voor zich opeisend. In rangorde van grootte volgen daarna Holding Mij. De Telegraaf, de NDU, de Perscombinatie en Audet. In 1979 kwam de tweede plaats toe aan de nieuwe combinatie Elsevier-NDU. Het gezamenlijke aandeel van de grootste vier concerns is aanzienlijk: in 1979 ruim 70% voor de grootste vier.

Wat de toekomst betreft, ligt voor de hand dat de concentratie, in verband met de noodzaak tot kostenbesparing, zich nog enigermate zal doorzetten. Besparingen zullen nodig zijn, zowel vanwege teruglopende advertentie-inkomsten als vanwege de noodzaak van omvangrijke investeringen (offset-rotatiepersen, nieuwe systemen van informatie-overdracht). Problemen van uitgeverijen zullen echter niet slechts op te vangen zijn door de creatie van een breed draagvlak voor kosten en risico's. Het alert en creatief benutten van marktkansen is wellicht even belangrijk. Fusies vormen dan niet het meest gereede middel om dit probleem te pareren.

In paragraaf 3.2.4 zijn de bestaande fusiecontroleregelingen uiteengezet en de ontwikkelingen die er op dit gebied gaande zijn. Van belang is voorts de bevinding uit het onderzoek Persconcentratie waarin wordt gewezen op het belang van grote ondernemingseenheden die in staat zijn fluctuaties in de markt op te vangen, waardoor bepaalde titels betere overlevingskansen hebben dan wanneer zij in een kleine onderneming geëxploiteerd zouden zijn²⁹. Voor de toekomst is het echter niet noodzakelijkerwijs zo dat een in verband hiermee bestaande behoefte aan persconcentratie tot stand zal komen door nieuwe fusies tussen min of meer gelijkwaardige bedrijven. Waarschijnlijker lijkt het dat aan deze behoefte zal worden voldaan door het plegen van acquisitie, waardoor kleinere ondernemingen aan grote worden toegevoegd. Voor voortgaande fusering lijken de mogelijkheden bij de grootste uitgeverijen niet groot. Voor kleinere concerns van persondernemingen kunnen fusies wellicht nog verwacht worden vanwege voordelen op de advertentiemarkten en het beschikken over een breder draagvlak bij het betreden van nieuwe markten (i.c. nieuwe media).

8.4.3 Rendements-perspectieven

In hoofdstuk 6 zijn gegevens opgenomen over de inkomsten van de verschillende typen persmedia. De uitspraak wordt gereleveerd uit het jongste jaarverslag van de Nederlandse Dagblad Pers (NDP), dat in 1981 volgens voorlopige gegevens 14 dagbladen verlieslijdend waren en 5

²⁹ M. Brouwer, 'De concentratie in de dagbladpers'; *Intermediair*, 21 december 1979, 15e jaargang nr. 51, blz. 1-9.

andere slechts een zeer marginaal rendement vertoonden. Bij een verdere daling van het advertentievolume en van de oplage zou dit jaar bij deze bladen nog maar nauwelijks sprake zijn van rendement. In tabel 6.7 is de winstontwikkeling bij dagbladen weergegeven in respectievelijk 1970, 1975 en 1980; hieruit blijkt dat in 1975 een kwart van de bladen een negatief bedrijfsresultaat heeft, hetgeen in 1980 nog zo is — alleen zijn de verliezen van deze bladen dan nog groter. Daarentegen doen de kranten die in 1975 winst boekten, het in 1980 nog beter. Aldus wordt een zekere polarisatie zichtbaar in het dagbladveld. De winstgevendheid is echter niet gelijk verdeeld over de verschillende dagbladtypen. Regionale dagbladen met een oplage boven de 100.000 hebben gemiddeld het hoogste winstpercentage; tot en met 1977 hadden de landelijke dagbladen het laagste winstpercentage, maar na 1977 zijn de regionale dagbladen met een oplage van minder dan 100.000 er het slechtst aan toe³⁰.

De tijdschriften vormen een zeer heterogene groep. In de periode 1975-1980 zagen de uit een oogpunt van mediabeleid interessantste groep, namelijk de opiniebladen, hun winstpercentage gemiddeld bijna gehalveerd — van 12,8% tot 6,8%. De grote familiebladen bereikten in 1980 hun hoogste winstpercentage namelijk 6,63%. Het winstpercentage bij de jeugdbladen nam toe van 10% naar 13,3%, terwijl het bij de zogenaamde special interest-bladen schommelt rond de 2,5%. Ook de tijdschriften werden na 1979 geconfronteerd met dalende advertentieinkomsten.

Voor het beleid is een belangrijk gegeven in hoeverre inkomsten van de drukpersmedia afhankelijk zijn van advertenties. In 1981 was dit bij de landelijke dagbladen voor 56% het geval (bij de regionale bladen lag dit 2 à 3 procentpunt hoger); bij de opiniebladen is het gemiddeld 52%, bij de grote familiebladen 45%, bij de jeugdbladen 9% en bij de special interest-bladen 26%. De gratis huis-aan-huis-bladen worden voor 100% uit advertenties gefinancierd.

Naar verwachting komen deze reclame-inkomsten verder onder druk te staan. Een prognose over de groei van de reclamebestedingen voor de komende jaren is een uiterst hachelijke zaak. Het is duidelijk dat in eerste instantie de ondernemers gereageerd hebben met het terugschroeven van hun reclamebudgetten op de slechter wordende economische ontwikkeling. Tussen 1980-1985 verwacht het CPB een groei van het BNP met 1,5% terwijl het volume van de particuliere consumptie met een half procent zal toenemen. Per huishouding betekent dit een reële daling van een half procent. In deze situatie zal het van de ondernemer een extra inspanning vragen om zijn marktaandeel te behouden, gegeven de veronderstelling dat reclame invloed kan uitoefenen op de verdeling van de vraag naar producten. Enig herstel van de volumegroei van de reclamebestedingen zou een voorzichtige verwachting zijn. Van een matige volumestijging van het reclamebudget zullen de onderscheiden media niet in gelijke mate profiteren.

Een structurele verandering die diep ingrijpt in de reclame-inkomsten van de persmedia is uitbreiding van de STER-zendtijd op radio en televisie. Verwacht mag worden dat dit leidt tot een verschuiving binnen het budget van merken- en dienstenreclame die vooral ten koste gaat van de dagbladen en publiekstijdschriften. Deze inkomstenderving zal grote gevolgen hebben, omdat wij mogen veronderstellen dat de rentabiliteit ook zonder deze verandering al sterk onder druk zal staan. De toenemende concurrentie in het segment merken- en dienstenreclame treft in het bijzonder de publiekstijdschriften, doordat hun reclame-inkomsten voor meer dan 90% uit dit segment komen, terwijl dit aandeel bij de dagbladen op circa 45% ligt. Bij een uitbreiding van de STER-zendtijd die leidt tot een vergroting van de reclame-inkomsten van ± 160 miljoen gulden zullen zowel de dagbladen als de publiekstijdschriften geconfronteerd worden

³⁰ K.J. Alsem e.a., op. cit., blz. 199.

met een vermindering van de reclame-inkomsten in de orde van grootte van elk 70 miljoen gulden.

Naast STER-zendtijd uitbreiding is een vergroting van de inkomsten ook te verwerven via een verhoging van de STER-tarieven. Uitgaande van de veronderstelling dat de reclamebudgetten niet zo flexibel zijn dat een verhoging van de STER-tarieven automatisch wordt opgevangen, zal dit eveneens ten koste gaan van de overige media, al kan een dergelijke tariefsverhoging uit een oogpunt van concurrentieverhoudingen toch minder nadelig zijn voor de pers³¹. Hier ligt een moeilijk beoordelings- en afwegingsvraagstuk waarin bovendien tal van ongewisse ontwikkelingen een rol spelen. Zoals in paragraaf 8.2.4.5 van dit hoofdstuk is betoogd dient het beleid met betrekking tot de STER erop gericht te zijn om een toereikend antwoord te geven op van buitenaf komende concurrentie. Zou dit niet gebeuren, dan leidt dit niet tot verbetering van de positie van de Nederlandse pers, maar tot wegvloeiën van reclamegelden naar het buitenland. Anderzijds dient dit beleid er scherp op gericht te zijn om de zuigkracht van de STER niet groter te doen zijn dan noodzakelijk is om de van buitenaf komende concurrentie te pareren.

Ook de komst van nieuwe media kan van invloed zijn op de reclame-inkomsten van de pers. Zoals in hoofdstuk 6.4 werd geconcludeerd valt tot 1990 niet te verwachten dat de commerciële satelliettelevisie als internationaal medium zo'n zuigkracht op de Nederlandse advertentiemarkt zal uitoefenen dat van grote verschuivingen sprake zal zijn. Daarvoor zijn er nog teveel vraagpunten op het vlak van internationalisering van de marketing, terwijl ook het potentiële bereik en de kijkdichtheid van vele factoren afhankelijk zijn. Deze situatie zou echter kunnen veranderen indien een commerciële omroepsatelliet zich in belangrijke mate op Nederland zou richten. Dit zou namelijk betekenen dat, gegeven de te behalen kijkdichtheidscijfers, het ook voor de nationale adverteerders aantrekkelijk wordt van dit medium gebruik te maken. Zowel de STER als de persmedia zouden hiervan de gevolgen ondervinden.

Lokale omroepreclame zal als nieuw medium concurreren in het marktsegment detaillistenadvertenties met als belangrijkste media de regionale dagbladen, nieuwsbladen, huis-aan-huis-bladen en de directe reclame. Maar ook de nationale adverteerders kunnen het medium gaan gebruiken om hun landelijke campagnes regionaal aan te scherpen. Hoe fijnmaziger het net van regionale en/of lokale omroepen is, des te meer zullen lokale media de gevolgen ervan ondervinden.

Verschuivingen in de reclamebestedingen kunnen ook optreden door de introductie en acceptatie van viewdatasystemen, die in Nederland onder de naam van Viditel opereren. Met name het marktsegment 'gerubriceerd' (toerisme, personeel, onroerend goed) leent zich voor toepassing in dit systeem. Voor dagbladen en tijdschriften kan dit in de toekomst een daling van het advertentievolume inhouden, maar anderzijds betekent de kennis en ervaring die bij de uitgevers over dit segment aanwezig is een goede uitgangspositie voor commerciële exploitatie in een viewdatasysteem. Tegenover een mogelijk daling van de advertentie-inkomsten per blad kunnen dus inkomsten staan die door dienstverlening via viewdata verkregen worden. Deze vorm van multimediegebruik hoeft zich overigens niet tot de commerciële informatie te beperken. Ook redactionele informatie kan metertijd via Viditel, of in een abonneesysteem via de breedbandige kabel, worden aangeboden (hetgeen de mogelijkheid opent voor videotex-diensten zoals een kabelkrant).

Ten slotte kunnen ook structurele ontwikkelingen binnen de persmedia voor verschuivingen in de reclamebestedingen zorgen. Een kenmerkende ontwikkeling van de laatste jaren is de snelle opkomst van het huis-aan-huis-blad geweest die, naast het aantrekken van nieuwe adverteerders, ook een verschuiving van reclamebestedingen heeft veroorzaakt ten

³¹ *Uitbreiding etherreclame bedreigt dagbladen*; brochure van de Perscombinatie NV, Amsterdam, 1982.

coste van de dagbladen in het marktsegment detaillistenadvertenties. Ook voor de toekomst valt te verwachten dat de huis-aan-huis-bladen hun positie zullen weten te versterken. Door de overname van vele huis-aan-huis-bladen hebben de dagbladconcerns zich overigens gedeeltelijk gecompenseerd voor het dalend marktaandeel bij de detaillistenadvertenties. De gunstige situatie op de regionale advertentiemarkt is voor de uitgevers van damesbladen aanleiding geweest om zich te bezinnen op de invoering van een regionaal editiestelsel. Het bijkomende voordeel is dat op deze manier de grote afhankelijkheid van de merken- en dienstenreclame kan worden verminderd. Uitvoering van dit plan kan van invloed zijn op het advertentievolume bij de (regionale) dagbladen.

Zoals reeds opgemerkt komt in dit verband aan de reclame-zendtijd en tariefstelling van de STER bijzondere betekenis toe. De beleidswenselijkheden zijn op dit moment wel concreet aan te geven, maar de beleidsuitwerking niet. Deze is immers rechtstreeks afhankelijk van de omvang van de van buitenaf komende concurrentiemogelijkheden. Met het oog op de in het geding zijnde belangen is hier een zorgvuldige afstemming van beleid op zijn plaats. Daarom ware te overwegen om over te gaan tot de instelling van een commissie van onafhankelijke deskundigen (waarin vertegenwoordigd de inbreng van commercieel beleid, media-expertise en accountancy) die de ontwikkelingen op de voet volgen en de minister van CRM ter zake periodiek adviseren. Deze adviezen dienen bij voorkeur openbaar te zijn.

Samenvattend valt te zeggen dat de uitbreiding van elektronische reclamemogelijkheden (landelijk via de STER en op den duur ook via de internationale satelliet, plaatselijk via de kabel) verder druk zullen zetten op de reclame-inkomsten van de pers. In het bijzonder zullen hierdoor de dagbladen en publiekstijdschriften worden getroffen. Gezien de afhankelijkheid van de pers van reclame en de slechts beperkt voorhanden zijnde mogelijkheden tot abonnementsprijsverhoging in een stagnerende economie, is te verwachten dat deze ontwikkelingen verreikende gevolgen hebben. Met name enige landelijke dagbladen en zwakkere regionale kranten worden wellicht in hun voortbestaan bedreigd. Binnen de bedrijfstak zijn voorts verschuivingen te verwachten door de voortgaande ontwikkeling van huis-aan-huis-bladen en de opkomst van kleinschaliger editiesystemen. Op de technische mogelijkheden hiertoe wordt hieronder ingegaan.

8.4.4 *Technologische perspectieven*

Onder invloed van majeure ontwikkelingen als genoemd, ligt het voor de hand dat de dagbladondernemingen zelf zullen trachten deze tendenties te pareren. Daarbij speelt uiteraard de techniek een belangrijke rol. Echter zijn ook economische factoren relevant: de omvang van de consumptieve bestedingen en de kosten en risico's van investeringen bepalen in belangrijke mate of technologische mogelijkheden worden benut. Maatschappelijke ontwikkelingen bepalen de prioriteitenstelling van het publiek ten aanzien van diverse media en de acceptatie van nieuwe mediavormen. Ten slotte kan doorslaggevend zijn in hoeverre overheidsbeleid de pers nieuwe kansen laat. Al deze aspecten conditioneren elkaar. Hieronder worden enkele ontwikkelingsrichtingen aangeduid vanuit de techniek die in het licht van omstandigheden plausibel lijken.

Door de introductie van micro-elektronika, goedkope en grote geheugens, computergestuurde fotozet- en druksystemen en ook scanners voor omzetting van foto's in digitale informatie, wordt het gaandeweg mogelijk het gehele proces van informatieverwerking functioneel te integreren in één groot computergestuurd systeem. De integratie strekt zich uit tot tekst- en beeldverwerking, waarbij redigerende, corrigerende, opmaaktechnische en zettechnische functies worden samengevoegd en de menselijke inbreng in een aantal tussenfasen wegvalt of een ander karakter krijgt. De menselijke inbreng komt steeds meer in de redac-

tionele sfeer te liggen, waarbij zowel on-line als off-line met het systeem kan worden gewerkt.

Door de opkomst van moderne communicatiemiddelen kunnen tegen relatief lage kosten grote hoeveelheden informatie over grote afstand worden vervoerd. Dit maakt het technisch mogelijk, en soms economisch zinvol, verschillende bewerkingen op verschillende plaatsen te doen verrichten. Aangezien de onderlinge informatiestromen vrijwel steeds elektronisch zijn, is ook dan nog sprake van één groot geïntegreerd systeem. Een voorbeeld van genoemde productie-technische decentralisatie is drukken op afstand waardoor op tijd en kosten van het vervoer bespaard kan worden.

Deze ontwikkeling is relevant voor de huidige trend in de dagbladwereld, naar wat wordt genoemd de krant op maat. Hierbij gaat het om pogingen het bestaande grootschalige dagblad te individualiseren, naar de lezer toe te brengen, en tevens interessanter te maken voor de lokale adverteerder. Hierbij is vooralsnog te denken aan gezonde edities — elk stadsdeel zijn eigen berichtgeving en advertenties — en aan speciale secties, die tegen extra betaling verkrijgbaar zijn naast de gemeenschappelijke basiseditie. Beide systemen worden al toegepast³². Voor een echte krant op maat (een groot aantal edities met lokale berichtgeving) zijn de grote, nu landelijk of regionaal functionerende offset-persen niet geschikt en gezien de afschrijvingstijd van bestaande of binnenkort nog te installeren apparatuur is de verwerving hiervan pas over tien à twaalf jaar te verwachten³³. De reële beperkingen liggen hier vermoedelijk niet in de sfeer van de productie die door de technische ontwikkeling steeds beter beheersbaar wordt, maar in de sfeer van de logistiek van de distributie. Als men acht slaat op de moeilijkheden waarmee de dagbladen reeds thans te maken hebben bij hun bezorging, zal men op dit punt tot enige scepsis geneigd zijn.

Aan de realisatie van de krant-op-maat in zijn meest extreme vorm kan pas gedacht worden op nog langere termijn. Als iedere abonnee zijn geïndividualiseerde informatiepakket thuisbezorgd wil krijgen, zullen totaal andere technieken voor de productie benodigd zijn. De oplagen (van gelijke kranten) zullen tot een minimum gedaald zijn en de productie zal, met het oog op distributieproblemen, vermoedelijk decentraal geschieden. Dit betekent dat de benodigde telecommunicatieverbindingen beschikbaar moeten zijn. Naar elk productiepunt zal vanuit de centrale het landelijke informatiepakket gestuurd moeten worden en dat eist dan verbindingen waarover een snel transport mogelijk is. Gezien de plannen van de PTT zal een dergelijk uitgebreid net waarschijnlijk niet voor het jaar 2000 beschikbaar zijn³⁴.

In het bovenstaande is er van uitgegaan dat de lokale krant (of de landelijke krant met lokale aanpassing) zal blijven verschijnen als een op papier gedrukt pakket informatie. Indien echter de mogelijkheden voor viewdata zodanig worden verruimd dat bestanden met lokale informatie beschikbaar komen, dan lijkt het op grond van de nu zichtbare trends waarschijnlijk dat een deel van dat pakket informatie via die elektronische bestanden de huiskamer zal binnenkomen. De ontwikkelingen in de Verenigde Staten wijzen op een koppeling van de tekstverwerkingssystemen van de dagbladen met de viewdatabestanden; dus bij een voldoende groot dekkingspercentage van viewdata zal tekstuele informatie van zowel landelijke als lokale oorsprong verspreid kunnen worden via het telefoonnet-toestel. Dit kan ertoe leiden dat rubrieks-, personeels- en onroerend goed-advertenties uit de dagbladen verdwijnen en overgenomen worden in het viewdatabestand. Het is op zich zelf overigens ook heel goed mogelijk met het teletekststelsel (tekstin-

³² P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO, *Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M7, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 71.

³³ Ibid., blz. 72.

³⁴ Ibid., blz. 73.

formatie als onderdeel van het tv-signaal) grote hoeveelheden informatie bij de kijker thuis te brengen, zeker indien hiervoor een afzonderlijk televisiekanaal wordt gereserveerd. Voor de toepassingen zoals die hierboven voor viewdata beschreven zijn, kan dan ook het teletekststelsel ingezet worden. Deze situatie zal zich eerder voordoen indien teletekst ook op lokaal niveau wordt uitgezonden.

Het laat zich overigens aanzien dat voor meer uitgebreide informatie, zoals analyses, achtergronden, commentaren, enzovoort de krant in gedrukte vorm nog steeds het meest geschikte medium zal zijn, ook al zal de wijze waarop dat gedrukte produkt bij de consument thuis bezorgd wordt wellicht sterk afwijken van de huidige manier. Papier heeft als presentatiemiddel voor vele toepassingen immers grote voordelen boven de huidige elektronische displays.

Wat de inhoud van deze toekomstige kranten betreft is het hachelijk voorspellingen te doen, gezien de onzekerheden over publieksvoorkeuren. Wat het massa-aanbod betreft zouden de technische mogelijkheden — veel kleur in de krant, veel foto's — in de richting kunnen wijzen van een populaire krant van het type *Bildzeitung* of *Daily Mirror*, waarmee wellicht een deel van de conditionerende reclame zou zijn terug te winnen. In Nederland heeft dit type informatie-arme en cultuurarme krant het tot dusver niet erg goed gedaan, maar niet valt uit te sluiten dat deze formule ooit zal aanslaan. De gesignaleerde ontwikkeling naar de krant-op-maat wijst overigens in andere richting. Hier liggen kansen, zowel voor lokale specialisatie, maar ook voor gerichtheid op bepaalde (homogene) sociaal-economische of culturele deelpublieken. Voor de toekomst lijkt zeker voor dagbladen specialisatie in deze zin een plausibele ontwikkeling. Naast de massakranten, die een veel heterogener publiek bedienen, zal er ruimte zijn voor een aantal landelijke dagbladen die overwegend hun lezers recruterend uit maatschappelijke categorieën die in bepaald opzicht homogeen zijn (politiek progressief, kerkelijk, sociaal-cultureel betrokken e.d.). Het is uiteraard een belangrijke vraag hoeveel landelijke dagbladen in deze gespecialiseerde zin exploitabel zullen blijken te zijn (vooral met het oog op het aandeel dat op de advertentiemarkt verworven kan worden) en in hoeverre hier de maatschappelijke pluriformiteit adequaat tot uitdrukking kan komen.

Ook op de tijdschriftenmarkt is sprake van specialisatie en toenemende verfijning in de afstemming op behoeften van de lezer. Bij de tijdschriften is te onderscheiden tussen publieksbladen en vakbladen. De produktie van specialistische publieksbladen in kleine oplagen is, naar het zich laat aanzien, alleen mogelijk tegen relatief hoge kosten, vooral bij gebruik van kleurendrukwerk. De concurrentie met niet-grafische media (videocassettes, beeldplaten) zal dan voor die categorie tijdschriften toenemen. Het publiekstijdschrift met een minder specifieke inhoud zal in toenemende mate onder druk komen te staan van de televisie, vooral bij uitbreiding van de reclamemogelijkheden bij de omroep.

Voor de vakbladen gelden andere vooruitzichten. Het gebruik van databanken voor professionele informatie kan belangrijk toenemen indien de infrastructurele voorzieningen (snelle datacommunicatienetten, geschikte afdrukkapparatuur) voor de levering van volledige tijdschriftartikelen beschikbaar zijn. Verwacht wordt dat dat nog een periode van 15 à 20 jaar in beslag zal nemen. Vakbladen kunnen ook in zeer kleine oplagen met de huidige moderne grafisch-technische apparatuur geproduceerd worden, daar de prijs van dergelijke bladen in het algemeen niet van doorslaggevende betekenis is bij de overwegingen tot aanschaf.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de technische middelen voor het overbrengen van informatie sterk aan verandering onderhevig zijn en dat dit veranderingsproces in elk geval nog zal doorlopen tot in het eerste decennium na de eeuwwisseling³⁵. Vanuit mediapolitiek oog-

³⁵ Ibid., blz. 81.

punt zal de herverdeling van de informatiestromen over nieuwe en beschikbare media — welke herverdeling mede afhankelijk is van politieke besluitvorming — met de nodige behoedzaamheid ten opzichte van de grafische media dienen te geschieden, met name in die gevallen waar de inkomsten uit reclame en advertenties in het geding zijn.

8.4.5 *Pluriformiteit van de drukpersmedia*

In hoofdstuk 2 is ingegaan op het belang van een toereikende media-pluriformiteit. Het gaat daar in de eerste plaats om de zogenoemde externe pluriformiteit, dat wil zeggen om de mate waarin de verschillende media representatief zijn voor de voornaamste maatschappelijk-politieke stromingen in ons land. Hoewel Nederland geen echte partijkranten (meer) kent is vastgesteld dat op het niveau van de landelijke dagbladen grosso modo een redelijke pluriformiteit bestaat³⁶. De persconcentratie van de laatste decennia heeft niet geleid tot de verschraling die velen destijds voorzagen³⁷. Naast het bestaan van een diversiteit aan landelijke kranten is overigens ook de interne pluriformiteit van belang, dat wil zeggen de mate waarin binnen de kolommen van één krant een redelijke afspiegeling is te vinden van het maatschappelijk-politiek gebeuren. De meeste mensen lezen immers slechts één krant — waar de externe pluriformiteit aangeeft welke verscheidenheid aan gedrukte berichtgeving de burgers kan bereiken, geeft de interne pluriformiteit veelal een aanwijzing voor de mate waarin zulks metterdaad gebeurt. Uit onderzoek is gebleken dat er hier geen reden is tot ontevredenheid: bij de meeste landelijke kranten is sprake van een redelijke mate van interne afspiegeling en van interne openheid in informatievoorziening en commentaar³⁸. Ondanks de oververtegenwoordiging van de grote politieke partijen in het landelijke nieuws, is over het geheel toch van een hoge graad van openheid te spreken. Hoewel de gegevens op sociaal-economisch en cultureel gebied met betrekking tot pluriformiteit heel beperkt zijn, is er weinig reden om aan te nemen dat een grondige analyse van de pers op deze beide terreinen tot een essentieel ander oordeel zou leiden. Voor de regionale pers is dergelijk onderzoek niet bekend, maar daar waar de landelijke berichtgeving doorgaans een algemeen karakter heeft, lijkt wat de grote maatschappelijk-politieke ontwikkelingen betreft vrees voor bewuste eenzijdigheid ongegrond. Bij de tijdschriften is het, gelet op de vergroting van het titelaanbod en de nieuwe deelmarkten die de laatste jaren (ook in de informele sector) zijn ontstaan, te verwachten dat de pluriformiteit in elk geval niet zal zijn afgenomen. Het is echter de vraag of de diversiteit van de tijdschriftpers van een vergelijkbare orde is als de verscheidenheid van de samenleving in maatschappelijk politiek en in cultureel opzicht. Hier lijkt in elk geval een onderscheid gepast tussen de opiniepers en vele publiekstijdschriften, damesbladen en gossip-bladen, waarvan de informatie- en opiniëeringsfunctie, zo deze al aanwezig is, te zoeken is buiten het maatschappelijk-politiek gebied.

Samenvattend valt op te merken dat vanuit een oogpunt van — externe en interne — pluriformiteit de pers een waardevolle rol speelt. Hierbij is in het bijzonder te letten op de (landelijke) dagbladpers, gezien de belangrijke functie van een dagelijks voorhanden zijnde schriftelijke berichtgeving voor het functioneren van het democratisch stelsel (inclusief het functioneren van andere nieuwsmedia!). Ten tweede is vast te stellen dat de persconcentratie van het verleden, ondanks het verdwijnen van vele titels, niet tot zodanige verarming heeft geleid dat van een uit

³⁶ J.J. van Cuilenburg, D. McQuail, *Media en pluriformiteit; een beoordeling van de stand van zaken; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'*, nr. M8, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 114 en 173.

³⁷ A. van der Zwan, 'De pers en de particuliere ondernemingsgewijze productie'; *Massacomunicatie*, oktober 1981, 9e jaargang nr. 5, blz. 188-189.

³⁸ J.J. van Cuilenburg, D. McQuail, op. cit., blz. 114.

pluriformiteitsoogpunt onbevredigende situatie moet worden gesproken. Er lijkt sprake van een vermogen tot zelfhandhaving en wellicht zelfs regeneratie dat goed aansluit op de in de toekomst verwachte mogelijkheden tot marktbehoud en -vergroting door differentiatie en specialisatie.

8.4.6 *Overheidsbeleid jegens de pers*

Met de slotopmerking van de vorige paragraaf is overigens geenszins beoogd te zeggen dat de toekomst voor de pers in ons land gemakkelijk zal zijn. Zoals besproken in paragraaf 6.4.3 staan rendementen, met name in de dagbladpers, onder druk en valt verzwarende van deze druk te verwachten. Dit betekent dat de overheid, ook indien zij in beginsel het marktbestel voor de pers intact wil laten, toch kan worden geconfronteerd met de wenselijkheid van interventie ten gunste van sommige persorganen, die zeer waardevol zijn uit een oogpunt van media-pluriformiteit. Wellicht zal er sprake zijn van overgangsproblemen, waarbij persorganen enige hulp behoeven om de aansluiting te vinden bij nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden ten einde vervolgens weer een rendabele exploitatie te bereiken. Niet uit te sluiten is echter dat bij enige bestaande exploitaties de problematiek van zodanig structurele aard is dat zij er niet in slagen terug te keren tot rentabiliteit. Het is tegen deze achtergrond dat de komende jaren het beleid jegens de pers zal moeten worden gevoerd.

In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat de overheid een taak heeft ten behoeve van een pluriform mediabestand. Met betrekking tot de pers is in het licht van deze zorgfunctie een drietal aspecten van beleid in het geding, namelijk in de eerste plaats de mate waarin de overheid in haar mediabeleid rekening houdt met samenhangen die specifiek de gedrukte media betreffen; in de tweede plaats het beleid dat erop is gericht het ontstaan van monopolieposities te voorkomen; en ten derde het steunbeleid jegens de pers. Hierbij valt te onderscheiden tussen generieke steun, gerichte steun en steun die is bestemd voor bepaalde organen indien zij voldoen aan te voren vastgestelde criteria, ook wel genoemd gericht-generieke steun.

a. *Samenhangen*

In dit rapport is er verscheidene malen op gewezen hoezeer het naast elkaar bestaan van een publiek bestel en van een marktbestel de overheid tot terughoudendheid noopt. In het bijzonder waar op het terrein van de reclame-allocatie het publiek bestel (via de STER) en het marktbestel elkaars concurrenten zijn, moet de overheid de aldus onvermijdelijke concurrentievervalsing — die ontstaat doordat de pers niet wordt toegelaten tot de etherreclame en derhalve het middel om deze op 'natuurlijke' wijze te pareren mist — niet ook nog bevorderen door maatregelen die verder tot herallocatie van reclame leiden ten nadele van de pers. In concreto betekent dit, naar mening van de Raad, dat het (bescheiden) aandeel dat de etherreclame thans heeft in het totaal van de reclamebestedingen bij voorkeur niet te zeer zal worden uitgebreid, zonder voor de pers compensatiemogelijkheden te scheppen. Indien financiering van (meer van de bestaande) omroepdiensten aan de orde komt, behoort in de eerste plaats te worden gekeken of zulks kan geschieden door rechtstreekse doorberekening aan de consument, dat wil zeggen door verhoging van de omroepbijdrage. Deze is immers in Nederland, in vergelijking met gelijksoortige landen in West-Europa, geenszins bovenmate hoog. Hoewel verhoging van de omroepbijdrage wellicht geen populair middel is — en politiek niet zo gemakkelijk ligt — is dit de zuiverste wijze van financiering van het publieke omroepbestel, die tevens het voordeel heeft dat veel minder nadelen ontstaan voor de zelffinancierende pers. Naast uitbreiding kan ook prijsverhoging van belang zijn. Een bijkomend voordeel is dat prijsverhoging niet tot uitbreiding leidt van een reclamevorm die door zijn sterk tot consumptie

prikkelend karakter in strijd is met versoeringstendenties in onze maatschappij.

Op grond van het concurrentie-argument zullen ook beslissingen over het al dan niet toelaten van het bedrijfsleven tot nieuwe media (dus eventuele participatie van de pers hierin) steeds met grote zorgvuldigheid dienen te worden genomen en ook de effecten van reclame hierin moeten worden gezien. Voor elke nieuwe dienst is relevant onder welk regime deze zich zal ontwikkelen met betrekking tot toegang en exploitatie op commerciële of niet-commerciële basis. De Raad verwijst in dit verband naar het hierboven gestelde over zodanige participatie bij lokale (kabel)omroep (par. 8.3.3.1) en abonnee-televisie (par. 8.3.3.2). Hetzelfde geldt voor de toelating van de pers tot exploitatie van grafische beeldmedia (zgn. videotex). Beslissingen hierover staan steeds in samenhang met de te voorziene gevolgen voor de rest van de bedrijfstak.

b. Het openhouden van communicatiekanalen

In hoofdstuk 2 is gewezen op de betekenis van maatregelen die het ontstaan van monopolies tegengaan. In hoofdstuk 3 is in dit verband gesteld dat er ter wille van de pluriformiteit een fusiecontrole-regeling zou kunnen komen, waarbij fusies en andere vormen van samengaan tussen persorganen of uitgeverij daarvan die op de bestaande informatievoorziening van invloed kunnen zijn, aan het belang van het behoud van een pluriforme pers zouden worden getoetst. Er is aan herinnerd dat de Sociaal-Economische Raad heeft geadviseerd fusies tussen uitgeverijen van dagbladen, opiniebladen, nieuwsbladen en tijdschriften inderdaad aan toetsing aan een specifiek normenkader te onderwerpen. Zodanige toetsing plaatst de overheid, of de door haar aangewezen toetsende instantie, evenwel in de moeilijke positie dat zij geacht wordt een uitspraak te doen over de waarde van een krant voor de pluriformiteit en daarmee — impliciet — ook over de betekenis van de maatschappelijke stroming die haar afspiegeling in zo'n krant vindt. Als een fusie-overeenkomst zou worden verhinderd, blijft voorts de vraag hoe het voortbestaan van betrokken kranten kan worden gewaarborgd. In hoofdstuk 3 is verwezen naar de voorstellen voor fusiecontrole van de Persraad en het Bedrijfsfonds voor de Pers en naar de studie van de Werkgroep Perswet dienaangaande. De Raad stelt vast dat een regeling van deze materie inderdaad een wezenlijk onderdeel vormt van een op verscheidenheid in de pers gericht overheidsbeleid.

c. Steunbeleid: problemen

Het bovengestelde neemt niet weg dat de overheid ook op directe wijze betrokken is bij het in stand houden van een pluriform media-aanbod. In hoofdstuk 2 is er, in de uiteenzetting over de aspecten van het grondrecht, op gewezen dat zich gaandeweg de opvatting heeft ontwikkeld, volgens welke de overheid is gehouden te zorgen voor omstandigheden waaronder de vrijheid informatie te ontvangen en te verspreiden, ook feitelijk kan worden verwezenlijkt. Hoewel deze materie nog niet zodanig is uitgekristalliseerd dat zij in specifieke voorschriften is neer te leggen, wordt toch algemeen aangenomen dat de overheid inderdaad een dergelijke zorgfunctie heeft ter wille van een aanvaardbare mediapluriformiteit. Een zorgfunctie staat niet gelijk met een *zorgplicht*. Dit wil zeggen dat burgers of instellingen het handelend optreden van de overheid niet rechtens kunnen afdwingen en — wat voor het concrete beleid wellicht belangrijker is — dat de overheid hier een beleidsruimte toekomt, waarbinnen zij zelf kan vaststellen hoever zij inderdaad met positief handelen belieft te gaan.

Naar wel vanzelf spreekt, houdt dit laatste niet in dat een positief beleid jegens de pers naar willekeur zou kunnen worden ingevuld. Er is, integendeel, reden te denken dat juist hierbij behedzaamheid geboden is. Op zich zelf acht de Raad het inderdaad denkbaar dat de overheid reden zal zien om in een beleid ter bevordering van de mediapluriformiteit verder te gaan dan het voorwaardenscheppend beleid,

zoals dit in Nederland traditioneel wordt gevoerd op cultureel gebied. Aan actief beleid zijn echter grenzen gesteld, deels van juridische aard (i.v.m. de uitingvrijheid zowel als de rechtsgelijkheid) en deels voortkomend uit de plicht tot zorgvuldig beheer van belastinggelden. Alvorens in te gaan op de verschillende vormen van vigerend, respectievelijk in de toekomst te verwerkelijken, beleid wordt hieronder een aantal overwegingen genoemd waarmee bij het voeren van beleid steeds rekening behoort te worden gehouden:

- In het voorgaande is al gewezen op de complicaties als gevolg van het naast elkaar bestaan van een publiek bestel (omroep) en een marktbestel (pers); met name het probleem van concurrentievervalsing tussen beide sectoren dat zich voordoet met betrekking tot de monopoliepositie van de STER. Concurrentievervalsing kan echter ook binnen de marktsector ontstaan indien bij het verlenen van overheidssteun aan bepaalde persorganen de voorwaarde voor uiteindelijke zelffinanciering zou worden losgelaten en een systeem van exploitatiesubsidiëring zou worden geïntroduceerd (anders gezegd: indien zou worden overgegaan tot blijvende verliescompensatie). Immers, er ontstaat dan een van overheidswege gereguleerd deel van het persbestel dat zich naast, en dus in concurrentie met, de geheel van de markt afhankelijke pers zou plaatsen. In zoverre als dit zou kunnen worden ondervangen door bepaalde steunmaatregelen uit te breiden tot de pers als geheel, is naar mening van de Raad te bedenken dat weliswaar een publiek bestel niet per se minder gunstige condities schept voor verwerkelijking van de uitingvrijheid dan een marktbestel — het omgekeerde is trouwens evenmin waar — maar dat wel in het voorkomen van een marktbestel *naast* een publiek bestel een extra waarborg ligt tegen te veel overheidsinvloed op de informatie; daarom zou een niet-commercieel 'omroepbestel voor de pers' uit een oogpunt van uitingvrijheid toch minder gewenst zijn.

- Een tweede bezwaar tegen (blijvende) overheidsinterventie is het ervaringsfeit dat hierdoor onbedoelde neveneffecten kunnen optreden, die ook voor de gesteunde bedrijven zelf ongunstig zijn; verstarring, dat is verlies van het vermogen tot aanpassing aan gewijzigde omstandigheden, ook van de kant van de factor arbeid, dreigt als belangrijkste neveneffect; op een en ander is uitvoerig ingegaan in het WRR-rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*³⁹.

- Hierbij dient voorts te worden bedacht dat het veelal niet zo gemakkelijk is de oorzaken van moeilijkheden bij bepaalde persorganen eenduidig vast te stellen. Uit toetsend onderzoek dat in opdracht van het Bedrijfsfonds voor de Pers is ondernomen ter voorbereiding van een compensatieregeling, is namelijk gebleken dat de veel gehoorde mening dat hier externe omstandigheden als de belangrijkste oorzaak zouden zijn aan te wijzen — met name structurele nadelen in verband met de spreidingsdichtheid binnen het verspreidingsgebied en de omvang van de oplage — niet altijd opgaat. In elke onderscheiden grootteklasse, respectievelijk spreidingscategorie, blijken er zowel winstgevende als verliesgevende bladen te zijn en de verhouding tussen winstgevende en verliesgevende bladen wijst evenmin op een systematische relatie. Het lijkt dus aannemelijk dat interne factoren mede een rol spelen, waarbij is te denken aan de kwaliteit van (directioneel zowel als redactioneel) management. Uiteraard mag overheidsbeleid niet de strekking hebben tekortschietend management te subsidiëren.

- Een praktische moeilijkheid bij de steunverlening aan individuele persorganen ligt in het feit dat deze veelal deel uitmaken van een persconcern, dat wellicht in zijn geheel genomen wél een rendabele exploitatie heeft. Individuele steun leidt er dan toe dat interne verliescompensatie wordt afgesneden en kan ondernemingen in de verleiding brengen via interne verrekensystemen andersoortige verliesposten op onei-

³⁹ WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*; Rapport aan de Regering nr. 18, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

genlijke wijze onder de compensatieregeling te brengen. Controle op zodanig misbruik zal uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk, zijn.

- Ten slotte zij herinnerd aan de vaststelling in hoofdstuk 2 dat beleid ter bevordering van het media-aanbod wordt beheerst door artikel 7 Grondwet en artikel 10 van het Europese Verdrag voor de rechten van de mens. Interventie mag er niet toe leiden dat de overheid, direct of indirect, gaat bepalen of beïnvloeden op welke wijze de uitingvrijheid, inhoudelijk gezien, wordt gebruikt. Derhalve zijn begunstigende maatregelen uit een oogpunt van mediabeleid niet toelaatbaar. In de praktijk van het beleid is de vraag hoe objectieve maatstaven kunnen worden gevonden, die zelfs de schijn van begunstiging vermijden, terwijl toch eventuele steun daar terechtkomt waar dat nodig is.

d. *Steunbeleid: de huidige praktijk*

Het huidige steunbeleid is te onderscheiden in drie categorieën: generiek beleid, gericht beleid en gericht-generieke maatregelen.

Bij het generiek beleid is te denken aan maatregelen die de pers als geheel ten goede komen, ongeacht de verschillen in economische positie van de persorganen. Hiertoe zijn te rekenen algemene maatregelen in de sfeer van de BTW-tarieven op abonnementen en advertenties en van lagere posttarieven voor kranten en tijdschriften; ook de vanaf 1969 gangbare STER-compensatie was een maatregel van generiek beleid. Voor zover zulke maatregelen nog bestaan (bijv. posttarieven) worden zij geleidelijk opgeheven.

Het gericht beleid betreft individuele persorganen die in een slechte positie verkeren. Hiervoor is vanaf 1974 subsidiebeleid gevoerd door het Bedrijfsfonds voor de Pers. Het Bedrijfsfonds kreeg tot taak kredieten en eventueel daaraan verbonden kredietfaciliteiten aan onrendabele of economisch marginale kranten, nieuwsbladen en opiniebladen te verstrekken ter (mede)financiering van investeringen en andere projecten die het desbetreffende blad weer binnen een redelijke periode tot een rendabele economische exploitatie dienden te brengen.

Het gericht-generiek beleid beoogt overheidssteun te verstrekken die in beginsel voor alle persorganen in gelijke omstandigheden geldt, maar die in haar uitwerking in het bijzonder is gericht op de bladen die deze steun het meest nodig hebben. Tot deze categorie van maatregelen behoren de voorstellen, die het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers in zijn rapport van november 1981 heeft gedaan voor steun aan uitsluitend verliesgevende dagbladen, die door hun oplage in combinatie met hun geografische spreiding in een relatief ongunstige uitgangspositie verkeren. Uit onderzoek is gebleken dat het hier gaat om kranten met een oplage van minder dan 150.000 exemplaren en een spreidingsdichtheid die kleiner dan 25% is. De uit te keren bedragen zullen worden berekend op basis van het papierverbruik voor redactionele bladzijden van de desbetreffende kranten. Elke krant zou maximaal drie jaar van deze regeling mogen profiteren, terwijl ten hoogste 75% van het geleden verlies gecompenseerd mag worden. Inmiddels heeft de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk besloten deze compensatieregeling voor dagbladen met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1981 in te voeren en daarvoor ten laste van de STER-opbrengsten een bedrag van f 60 mln beschikbaar te stellen. De regeling geldt voor drie jaar. Met behulp van deze uitkeringen, die à fonds perdu gegeven worden, moeten de desbetreffende dagbladen een naar eigen inzicht opgesteld plan ten uitvoer brengen, gericht op een structurele verbetering van hun exploitatiepositie; voorafgaande aan elke uitkering moet worden aangegeven welke maatregelen de bladen in het kader van dat plan (verder) ten uitvoer beogen te brengen; na het eerste uitkeringsjaar wordt verdere compensatieverlening afhankelijk gesteld van de uitvoering van die maatregelen.

Hiernaast stelde het fondsbestuur voor subsidies te verlenen voor plannen tot samenwerking van persorganen op het terrein van de exploi-

tatie (technische productie, advertentiewerving, distributie en bezorging) en voor gezamenlijke projecten die de bedrijfstak als geheel met het oog op de pluriformiteit van de pers ten goede komen. Verder zou ook de oprichting van nieuwe persorganen bevorderd moeten worden door het verlenen van startsubsidies⁴⁰.

De Raad merkt op dat deze regeling het inderdaad waard lijkt in de praktijk te worden beproefd. Aantrekkelijk is in de eerste plaats het objectiverend karakter, waardoor het gevaar van begunstiging wordt vermeden en de werking van de markt niet tezeer wordt verstoord. Ook het tijdelijk karakter van de steun spreekt de Raad aan. Hiermee wordt immers beoogd interne compensatiemogelijkheden bij de bewuste bladen op te sporen en deze te stimuleren, opdat de relatief ongunstige positie van marginale en verliesgevende persorganen zoveel mogelijk wordt verbeterd. Van belang is in dit verband vooral de verplichting met een eigen herstelplan te komen, benevens de bepalingen omtrent toezicht op uitvoering hiervan.

Niet te ontkennen valt overigens dat de regeling weliswaar beoogt de concurrentievervalsing als gevolg van overheidssteun binnen de dagbladsector te beperken, maar dat jegens andere drukpersmedia, bijvoorbeeld opiniebladen en andere tijdschriften, de positie van de dagbladen toch eenzijdig wordt versterkt. Immers zij kunnen op deze regeling geen beroep doen. Indien (uitzicht op) herstel van rentabiliteit als criterium wordt aangehouden lijkt er op zich geen bezwaar tegen deze regeling uit te breiden tot andere persorganen die vanuit pluriformiteitsoogpunt belangrijk zijn, zoals bijvoorbeeld opinieweekbladen.

8.4.7 Toekomstig overheidsbeleid

De overheid zal gezien de verscheidenheid aan problemen de diverse beleidstypen (generiek, gericht en gericht-generiek) opnieuw moeten toetsen op effectiviteit met betrekking tot de door haar gestelde doeleinden. Ook de noodzaak om prioriteiten te stellen vanwege beperkte bestedingsmogelijkheden en/of beperkingen in regulatie kan nopen tot hergroepering van deze beleidstypen in onderling verband.

a. *Generiek beleid*

Het generieke beleid is in de eerste plaats van belang ten einde ontwikkelingen op gang te brengen, dan wel te continueren, in een aantal (sub)sectoren van de pers. In het generieke beleid is aan de orde hoe de exploitatie in de sectoren zal plaatsvinden (bijv. afrekenbaar aanbod in de audiovisuele sector, videotex als kabelkrant).

Zoals voorgesteld in paragraaf 8.3.3 en paragraaf 8.3.4 dient verruiming van exploitatiemogelijkheden in de marktsector mogelijk te worden gemaakt ook ten aanzien van elektronische media in de audiovisuele sfeer. De Raad heeft zich hier uitgesproken voor ontwikkeling van abonneetelevisie op basis van abonnementsgelden en eventueel reclame; voor het ontwikkelen van lokale televisie-omroep door middel van een concessie-systeem (met lokale reclame) en voor exploitatiemogelijkheden in de marktsector van videotex (bijv. kabelkrant). Deze voorstellen beogen rekening te houden met de samenhang in het mediabeleid. Het streven is nieuwe mediadiensten tot exploitatie te brengen, afhankelijk van de behoeften van de consument, maar tevens te voorkomen dat door herallocatie van reclamebestedingen op grote schaal nadelige gevolgen zouden optreden met betrekking tot de exploitatiemogelijkheden van de pers en de financiering van de omroep. Derhalve is enerzijds het bedrijfsleven de mogelijkheid tot debietverruiming geboden (abonnee-televisie, lokale televisie, videotex; uitgevers lijken qua know-how en uitrusting goed toegerust de nieuwe mogelijkheden te benutten);

⁴⁰ Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers, *Nader advies over een compensatieregeling voor dagbladen*; Rijswijk, 1981.

anderzijds komen de minister van CRM een aantal regulerende bevoegdheden toe, met name ten aanzien van volume en aard van de reclamevoering. Beoogd is aldus een evenwichtig 'pakket' te presenteren. Ook dient vanwege de samenhang in het mediabeleid een algemeen voorwaardenbeleid ontwikkeld te worden, waarin onder andere financiële en technische condities voor toetreding geregeld worden.

b. *Gericht-generiek beleid*

Gericht-generiek beleid zoals voorbereid door het Bedrijfsfonds voor de Pers biedt naar mening van de Raad thans wellicht de geëigende mogelijkheden om een pluriform persbestel te continueren. De hoofdlijnen van dit beleid zijn uiteengezet in paragraaf 8.4.6, onder d.

De beschouwingen in het voorafgaande leveren echter een beeld op, waaruit blijkt dat aanzienlijke verslechtingen kunnen optreden in de positie van de pers. Het is daarom mogelijk dat het thans door het Bedrijfsfonds beproefde beleid toch onvoldoende soelaas zal bieden aan sommige noodlijdende bladen die met structurele problemen te kampen hebben. In het licht van de uitgangspunten voor mediabeleid, met name van het belang van een pluriforme pers ten opzichte van de politieke instituties, (en eventueel ook op cultuur-politieke gronden) kan de overheid dan geconfronteerd worden met de vraag of voor persorganen een steunbeleid moet (en mag) worden ontwikkeld, waarbij bladen zonder uitzicht op rentabiliteit niettemin gecontinueerd worden.

De Raad is van mening dat de waarborg voor een pluriforme pers primair moet worden gevonden in de innovatiekracht, de flexibiliteit en het anticipatievermogen van de individuele bedrijven. Een door de overheid (mede) gefinancierde pers loopt immers het risico op de duur met zijn onafhankelijkheid te moeten betalen. Hierboven is al gewezen op het ervaringsfeit dat het blijven steunen van bedrijvigheid die niet langer voldoende door de markt wordt gehonoreerd, tot onbedoelde neveneffecten leidt (verstarring), die ook voor de gesteunde bedrijven zelf ongunstig zijn. De Raad wijst derhalve de voorstelling van de hand als zou het hier gaan om een keuze tussen commercie en pluriformiteit. Naar mening van de Raad is pluriformiteit juist het beste gediend indien de pers primair op eigen kracht de bedreigingen het hoofd kan bieden. Het is met het oog hierop dat de genoemde voorstellen tot debietverruiming zijn gedaan. Naar mening van de Raad zal steunbeleid derhalve erop gericht dienen te zijn een herstel van rentabiliteit te bereiken, zodat de betrokken ondernemingen opnieuw met succes kunnen werken in de vrije markt. Voor een permanent steunbeleid is in deze gedachtingang geen plaats. Wel meent de Raad dat gezien het grote belang van een pluriforme pers de resultaten van de huidige experimentele periode met het gericht-generieke beleid nauwkeurig moeten worden gevolgd; de tijdelijkheid van desbetreffende beleidsmaatregelen mag niet worden gebruikt om een verlies aan dagbladen te rechtvaardigen. Zo nodig zijn aanvullende maatregelen niet op voorhand te verwerpen, mits het uitgangspunt, sanering van de betrokken bedrijven, blijft.

c. *Gericht beleid*

Het gerichte beleid — de facto een individueel steunbeleid — biedt de overheid grote mogelijkheden om gelet op de omstandigheden van de afzonderlijke media een beleid ten behoeve van de pluriformiteit van de pers te voeren. Vooral voor het tot ontwikkeling brengen van nieuwe projecten kan deze vorm van steunverlening als een waardevolle aanvulling op de beide andere vormen van beleid worden gezien. Het Bedrijfsfonds voor de Pers is thans belast met dit beleid, dat in zijn huidige vorm betrekking heeft op dagbladen, opiniebladen en nieuwsbladen. Bij de hier bepleite intensivering van het op de pers gerichte beleid past het naar het oordeel van de Raad om het gerichte beleid preciezer af te bakenen ten opzichte van het gericht-generieke beleid, alsook het gevaar van begunstiging doeltreffend tegen te gaan.

8.5 Bevindingen in het licht van de adviesaanvraag

In deze paragraaf worden de bevindingen van de Raad geconfronteerd met de adviesaanvraag van de Regering. In het navolgende worden vragen en antwoorden doorgenomen. Besloten wordt met een paragraaf over samenhang in het mediabeleid.

8.5.1 Formulering aanvraag; antwoorden van de Raad

Met inachtneming van de 'open strekking' van de adviesaanvraag kwam de regering in haar samenvatting tot de volgende onderwerpen waarover van de WRR informatie wordt verwacht:

1. *een uiteenzetting van de mogelijke technische ontwikkelingen op middellange termijn op het terrein van de telecommunicatie die voor de massamedia van belang zijn;*

In het rapport is vastgesteld dat informatietechnieken een zeer snelle ontwikkeling ondergaan, waarbij aanleiding ontstaat tot tal van verschuivingen op het terrein van de productie, het transport en de consumptie van de informatie. Diepgaande veranderingen kunnen, afhankelijk van economische factoren en institutionele beslissingen, over twintig jaar hun beslag hebben gekregen, sommige ervan wellicht al over tien jaar. Hierbij is vooral de uitbreiding van belang van de toepassing der breedband-transmissie via de kabel (aanvankelijk coaxiaalkabel, later glasvezelkabel) en de ontwikkeling van satellietcommunicatie. Deze leidt tot beëindiging van de relatieve frequentieschaarste en tot internationalisering van het programma-aanbod. De kabeltransmissie maakt gedifferentieerde, selectief verrekende, informatie-afname mogelijk. Op de duur is bij verdere ontwikkeling van de glasvezeltransmissie de inkoppeling mogelijk van zeer vele satelliet- en conventionele ethersignalen, en aankoppeling met lokale telefoonnetten, zodat telefoon, datatransmissie, omroepfuncties als radio en televisie, interactie-diensten met een lokaal en interlokaal karakter, zoals abonnee-tv, teletekst, viewdata, onderwijs, alarmdiensten en dergelijke via hetzelfde net kunnen worden vervoerd. Proeven met zodanige ver doorgevoerde integratie zijn op verscheidene plaatsen in de wereld gaande.

Van groot belang zijn voorts de miniaturisering in de elektronica en het ter beschikking komen van verschillende soorten geheugens, ook voor huiskamertoepassing (videoregistratie). De miniaturisering en hiermee gepaard gaande kostenverlaging per component maakt het mogelijk op grote schaal informatiebewerking en informatie-opslag onder te brengen in telefoontoestellen, platenspelers, videorecorders en dergelijke. Het beschikbaar komen van goedkope elektronische geheugens maakt het mogelijk, zelfs bij de thans beschikbare, beperkte, transmissiecapaciteit, alfanumerieke informatie-overdracht te realiseren (bijv. teletekst, viditel) waarvan naar verwacht kwaliteit en kwantiteit sterk kunnen toenemen, ook door toevoeging van (bewegende) beelden. Een toepassing is bijvoorbeeld het elektronisch dagblad ('kabelkrant').

Deze technische ontwikkelingen worden besproken in hoofdstuk 4 van dit rapport.

2. *een inzicht in de mogelijke gevolgen hiervan voor de pers, voor het omroepbestel en voor mogelijke andere vormen van massacom-municatie;*

Van uit de technische mogelijkheden gezien ligt de verwachting voor de hand dat de massamedia zullen gaan functioneren in een ingrijpend gewijzigde omgeving. Het elektronisch aanbod kan sterk worden uitgebreid, met name doordat de kabel niet slechts, zoals tot dusver, zal dienen als verlengstuk van de individuele antenne, maar een zelfstandig verspreidingsmedium wordt voor programma's die niet, of niet gelijktijdig, via de ether beschikbaar komen. Hierdoor wordt de schaarste aan zendkanalen feitelijk opgeheven. Tevens ontstaat de mogelijkheid voor

nieuwe mediadiensten, zoals bovengenoemd. Een en ander zal naar verwachting leiden tot equivalentie, dat wil zeggen dat dezelfde dienst in beginsel via verschillende media kan worden afgenomen. Dit wordt bevorderd doordat de traditionele verschillen tussen de media zullen vervagen (voorbeeld: een 'kabelkrant'). Naar verwachting zal dit in een aantal gevallen inderdaad leiden tot substitutie, dat wil zeggen dat nieuwe mediavormen de functie van bestaande media overnemen, welke laatste dan ook teloor zullen gaan. De Raad onderkent overigens grenzen aan deze ontwikkeling. De financiering vormt een grens: het nieuwe media-bestand zal uit globaal dezelfde (abonnements- en reclame-) gelden moeten worden bekostigd als het huidige, hetgeen wil zeggen dat, bij de verwachte geringe economische groei, niet alle nieuwe mogelijkheden gelijktijdig tot ontwikkeling kunnen komen. Een belangrijke grens ligt in de acceptatie door het publiek. Het is namelijk niet te verwachten dat alle innovaties die technisch mogelijk zijn ook metterdaad een markt zullen vinden. Ten slotte kan een grens liggen in overheidsbeleid, indien sommige ontwikkelingen niet worden toegestaan.

De verwachte vernieuwingen hebben ontegenzeggelijk voor de huidige massamedia bedreigende kanten. Het Nederlandse omroepbestel krijgt veel meer concurrentie, zowel internationaal als nationaal. Te denken is aan programma's via de kabel (abonnee-televisie, lokale tv, overname van satelliet-programma's), maar ook aan rechtstreekse ontvangst (bijv. via schotelantennes) en zeker ook aan de in opkomst zijnde video-sector. De Raad verwacht deze concurrentie vooral bij publieksgerichte programma-onderdelen (verstrooiing, sport). Een en ander zal onvermijdelijk leiden tot een minder overheersende positie van het 'Hilversumse' bestel dat wij nu kennen. Voorts bestaat de mogelijkheid dat reclamevolume aan de omroep zal worden onttrokken (bijv. via satelliet-tv) terwijl ook anderszins, door een dalen van de belangstelling voor de programma's der omroeporganisaties, de financiering onder druk kan komen te staan.

Voor de pers is in de eerste plaats het verliezen van reclamevolume een zeer reëel gevaar. Voorts geldt dat de pers wordt geconfronteerd met de mogelijkheid dat bepaalde functies door nieuwe media worden overgenomen, waardoor de bestaansredenen van huidige persorganen kan verdwijnen.

De Raad wijst er evenwel op dat de techniek, naast bedreigingen, ook nieuwe kansen biedt. De omroep zou zich meer kunnen toeleggen op levensbeschouwelijk en maatschappelijk-cultureel relevante programma's, conform de strekking van het publieke omroepbestel. De in de vrije markt werkende pers kan enerzijds debietverruiming vinden op terreinen waar zij qua know-how en uitrusting een voorsprong heeft op andere ondernemers (abonnee-tv, lokale tv, alfanumerieke diensten). Anderzijds leiden de ontwikkelingen in de drukperstechniek tot nieuwe mogelijkheden, zoals de krant-op-maat (toegesneden op de behoeften van homogene publieksgroeperingen) en kleur in de krant (belangrijk voor sommige adverteerders). Voor de stelling dat het gedrukte woord in de toekomst geen rol meer zou spelen, ziet de Raad in elk geval geen grond.

De gevolgen van de mogelijke technische ontwikkelingen zijn besproken in de hoofdstukken 4 en 8; de financieel-economische aspecten komen in hoofdstuk 6 aan de orde; op de publieksacceptatie van nieuw media-aanbod is in hoofdstuk 7 ingegaan.

3. een schets van de mogelijke gevolgen voor de samenleving in het licht van sociale en culturele ontwikkelingen. Hierbij wordt tevens acht geslagen op het werkgelegenheidsaspect in kwantitatieve zin, omdat de technische ontwikkelingen en de hiermee gepaard gaande opkomst van internationale massacommunicatiemogelijkheden uitbreiding en vernietiging van arbeidsplaatsen kunnen inhouden en leiden tot nieuwe of veranderde behoeften aan opleiding en scholing;

Over het verband tussen media en samenleving is weliswaar veel geschreven, maar er is maar weinig aangetoond. Over de 'macht van de

media' zijn in de loop der tijden verschillende theorieën ontwikkeld, die echter geen van alle door empirische bewijsvoering vielen te staven wat betreft de gevolgen op langere termijn. Zo er iets vaststaat, dan wel dat ogenschijnlijk voor de hand liggende veronderstellingen doorgaans onjuist bleken — de werkelijkheid was steeds ingewikkelder. Aan de huidige inzichten over de sociaal-culturele gevolgen zijn dan ook geen dwingende argumenten pro of contra een bepaalde beleidslijn te ontlenen. Dit wil niet zeggen dat media-ontwikkeling en sociaal-culturele ontwikkelingen geen verband zouden houden. Het is duidelijk dat er samenhangen zijn, waarbij wellicht het ontstaan van nieuwe mediavormen zelve van groter invloed is dan de inhoud van de media-boodschappen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de invloed die de invoering van televisie heeft gehad, niet slechts op het vrije-tijdspatroon van de gemiddelde Nederlander maar ook bijvoorbeeld op de verhouding van politici tot de kiezers, op het ontstaan van methoden van actievoeren en dergelijke. Ook hier geldt echter dat weliswaar een wisselwerking van media en maatschappelijke ontwikkeling aannemelijk lijkt, maar dat toch onbewezen is wat oorzaak is en wat gevolg.

De te verwachten gevolgen van het vergrote media-aanbod zijn des te moeilijker te voorzien omdat veel zal afhangen van de acceptatie. Wat dit betreft zijn er aanwijzingen dat mensen er toe neigen mediavormen te aanvaarden indien deze goed passen bij hun voorkeuren, maar zich niet klakkeloos overgeven aan de nieuwe mogelijkheden. Zo leidt bijvoorbeeld uitbreiding van het televisie-aanbod er niet toe dat meer naar televisie wordt gekeken (wel anders) en zo wordt er ook niet minder gelezen sinds de invoering van de televisie. De Raad concludeert uit een en ander dat een schets van mogelijke gevolgen voor de samenleving slechts weinig concrete aangrijpingspunten geeft voor het beleid. Dit is wellicht teleurstellend voor degenen die betrokken zijn bij belangrijke beslissingen op mediagebied, al vergroot het tevens hun handelingsruimte. Als aan de maatschappelijke gevolgen van het handelen geen normen zijn te ontlenen verschuift immers de normeringsnoodzaak weer naar het handelen zelf. Dat is de positieve conclusie die aan het onderzoek is te verbinden.

Het werkgelegenheidsaspect is in dit rapport in tweeërlei zin aan de orde gesteld. In het licht van het bovenstaande heeft de Raad gesignaleerd dat aanwezigheid van een blijvend hoog bestand aan werklozen in onze maatschappij, die zich wellicht minder met deze maatschappij verbonden voelen, belangrijke gevolgen kan hebben voor het mediabeleid. Het kan bijvoorbeeld leiden tot opkomst van speciaal op deze groep gerichte massamedia van een aard zoals wij nog niet kennen. Hoewel zulks niet is onderzocht, kan het eventueel denkbaar zijn dat langs deze weg een verscheidenheid aan uitingsvormen kan ontstaan van radicalisering en extremisme die de bestaande normen met betrekking tot de uitingsvrijheid in het geding kan brengen. Dit is alles hoogst speculatief. De Raad bedoelt hiermee evenwel te zegen dat men een dergelijke ontwikkeling niet per se voor altijd uitsluiten kan.

Een kwantificering van de werkgelegenheid onder invloed van nieuwe technische ontwikkelingen is aan veel onzekerheden onderhevig. De werkgelegenheid in de mediasector hangt af van economische en technische factoren. In het rapport is een verkenning uitgevoerd van toekomstige mediaconsumptie welke aangeeft dat het consumptievolume van de gedrukte media de komende jaren iets zal dalen, terwijl dat van de audiovisuele media sterk zal groeien. De Raad wijst er op dat aan deze prognoses slechts een indicatieve waarde kan worden toegekend. De toekomstige afzet zal in belangrijke mate worden bepaald door de koopkracht van de consument en de financieel-economische positie van het bedrijfsleven (o.a. het reclamebudget). Ten aanzien van de gedrukte media is verondersteld dat door de stagnatie in de afzet (daling van de oplage en vermindering van de advertentie-inkomsten) een daling van de werkgelegenheid zal plaatsvinden. Daarbij komt dat door technische ontwikkelingen in de uitgeverij-gebonden grafische industrie met name in

de informatieverwerkende fase arbeidplaatsen verloren zullen gaan. Wel wordt een deel hiervan gecompenseerd door een verschuiving van grafisch-technisch werk uit het grafisch bedrijf naar de leverancier van informatie. Een positieve impuls voor de werkgelegenheid in de gedrukte media zal kunnen zijn wanneer de persmedia als informatieleveranciers van de elektronische media gebruik kunnen gaan maken, waartoe mogelijkheden in dit rapport zijn aangegeven.

De dichte bekabelingsgraad in Nederland met zijn vele gebruiksmogelijkheden, de uitbreiding van de dienstverlening van de omroep en de aanwezigheid van nieuwe video-apparatuur houdt een hoge potentiële vraag naar software in zich. Producties van uitgeverijen, filmmaatschappijen, onderwijsinstellingen, databanken en allerlei nieuwe ondernemingen zullen de bestaande vormen van informatieproductie aanvullen, waarbij men ook wellicht kansen zal willen aangrijpen voor verhandelen en exporteren van produkten. De positie van Nederland is in dit opzicht niet ongunstig, maar dient verder te worden uitgebouwd. De 'culturele industrie' kan een belangrijke groeisector worden. De positie van het facilitair bedrijf van de NOS moet in dit licht worden gezien.

Ook in de hardwaresector, dat wil zeggen de elektronika- en telecommunicatie-industrie, liggen grote economische belangen. Deze industrie moet concurreren op een open en internationaal georiënteerde markt. Nederlandse bedrijven hebben belang bij een tijdige planning in verband met export en werkgelegenheid. Een dergelijke planning dient wel overwogen en genuanceerd te zijn, rekening dient te worden gehouden met vele, ook niet-economische aspecten. Mede ter ondersteuning van genoemde planning, kan worden gedacht aan een overkoepelend instituut, vergelijkbaar met soortgelijke instellingen in het buitenland.

De sociale en culturele ontwikkelingen zijn besproken in hoofdstuk 7. Het werkgelegenheidsaspect komt ten principale aan de orde in hoofdstuk 6.

4. een uiteenzetting van de overwegingen die tegen de achtergrond van de punten 1, 2 en 3 in het overheidsbeleid aandacht verdienen; hier is, uitgaande van de grondwettelijk vastgestelde vrijheid van meningsuiting, met name te denken aan;

- *de aard, de mogelijkheden en de begrenzing van het overheidshandelen, mede in het licht van internationale aspecten;*
- *de financiële, juridische en organisatorische aspecten;*
- *de structuur van de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering.*

De overheid is gehouden, ter verwerkelijking van de grondwettelijk vastgelegde vrijheid van meningsuiting en -vorming, een mediabeleid te voeren dat gericht is op een aanvaardbare media-pluriformiteit, dat wil zeggen op een situatie waarin relevante politiek-maatschappelijke stromingen in het media-aanbod vertegenwoordigd kunnen zijn. De Raad wijst erop dat maatstaven voor het overheidsbeleid zijn te ontleenen aan de onmisbare functie van een vrije discussie en een vrije informatiestroom in de democratie. Hiernaast voert de overheid beleid ten aanzien van de massamedia dat niet teruggaat op het grondrecht, namelijk cultuurbeleid. Tegen de achtergrond van bovengenoemde punten 1, 2 en 3 meent de Raad dat het overheidsbeleid gekenmerkt dient te worden door enerzijds een streven reële verworvenheden uit het verleden te behouden, maar anderzijds ook door bevordering van een zo rijk mogelijk dienstenaanbod. Het gaat hier om compatibiliteit, dat wil zeggen om een goed samengaan van wat behouden verdient te worden met wat zich aandient om te worden ontwikkeld. Op het belang van samenhang in het beleid wordt nog eens ingegaan in de volgende paragraaf. Hier zij gereleveerd dat het gestelde over compatibiliteit inhoudt dat niet kan worden volstaan met een conserverend beleid, louter gericht op behoud van het bestaande mediabestand. Nog daargelaten of zulks op langere termijn mogelijk is, zou zo een beleid, ter handhaving van de status quo, tekortschieten wat betreft het bevorderen van in alle genoemde opzichten interessante nieuwe ontwikkelingen. In concreto meent de Raad derhalve dat het huidige, zeer restrictieve beleid ten aanzien van de

mogelijkheden die kabeltransmissie biedt, moet worden gewijzigd.

In zoverre als het openen van deze mogelijkheden gevestigde posities bedreigt welke de overheid voorwerp van zorg behoren te zijn, adviseert de Raad oplossingen liever te zoeken in deelname door betrokkenen aan de nieuwe ontwikkelingen dan in compensatie en/of subsidieverlening. Overheidssteun kan worden verleend ter bevordering van transities en tot herstel van rentabiliteit. In het algemeen zal echter het regeneratievermogen van het bedrijfsleven, indien dit de kansen krijgt zichzelf waar te maken, betere mogelijkheden bieden, ook tot behoud van pluriformiteit, dan vergaande overheidsinmenging. De Raad meent derhalve dat het overheidshandelen naar zijn aard actief dient te zijn, zowel op media-politieke gronden, als uit overwegingen van cultuurpolitiek, maar dat het zich toch vooral dient te kenmerken door een voorwaardenscheppend karakter. De internationale ontwikkelingen laten naar de mening van de Raad ook weinig ruimte om het anders te doen, zowel in verband met onbeheersbaarheden (bijv. rechtstreekse ontvangst van buitenlandse programma's) als omdat anders culturele en industriële achterstanden dreigen.

In het licht van het vorenstaande is de Raad van mening dat het overheidsbeleid ten aanzien van *de landelijke etheromroep* gericht dient te zijn op handhaving van een publiekrechtelijk bestel, dat de maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke verscheidenheid weerspiegelt. De nadruk zal dienen te liggen op de desbetreffende profilering. Anders dan thans betekent dit een versterking in de programmering van de informatieve en expressieve functies; verstrooiingsaanbod zal — ten dele ook ter ondersteuning van de eigen identiteit — wel aanwezig zijn, maar dient niet te overheersen enkel als gevolg van concurrentie tussen zendgemachtigden.

Ten dien einde doet de Raad de volgende aanbevelingen:

- het lidmaatschap van een omroepvereniging wordt niet langer gekoppeld aan het abonnement op een omroepblad; de keuze van omroepvereniging dient gebaseerd te zijn op haar maatschappelijk-culturele prestatie; voor het lidmaatschap dient een reële contributie te worden betaald;
- voor toe- en uittreding tot het bestel zullen getalscriteria worden gesteld. Deze zullen zodanig moeten zijn dat enerzijds voldoende pluriformiteit wordt geboden, maar anderzijds versnippering wordt voorkomen. De getalsnormen zullen gedurende de (hierna te noemen) overgangperiode op grond van de ontwikkeling van ledentallen worden vastgesteld;
- behalve van getalscriteria zal toe- en uittreding ook afhankelijk zijn van de mate waarin de zendgemachtigde bijdraagt aan de verscheidenheid van het omroepbestel. De pluriformiteitseis van art. 13 lid 3 van de Omroepwet wordt voor zover nodig meer operationeel gemaakt;
- toetsing aan getalscriteria, respectievelijk aan de pluriformiteitseis vindt periodiek plaats, bijv. eenmaal in de vijf jaar;
- bij de toekenning van zendtijd speelt het ledental wel een rol, maar de zendtijd neemt slechts degressief toe naarmate het ledental groeit;
- de toewijzing van zendtijd aan kandidaat-omroeporganisaties en de zogeheten 'andere instellingen' wordt in het licht van de nieuwe zendtijdtoewijzing opnieuw bezien;
- het volledig-programmavoorschrift vervalt of wordt ten hoogste beperkt tot een aanwijzing omtrent het minimumpercentage informatieve programma's;
- er wordt een 'derde programma' ingesteld, buiten de omroeporganisaties om, met een cultuurscheppende functie. Te denken is aan hoogwaardige producties op het gebied van achtergrondinformatie, kunst en (Nederlands) drama en aan programma's waar het geluid van groepen aan bod kan komen die niet in het bestel zijn gerepresenteerd;
- voor de financiering van de omroep dient de omroepbijdrage structureel te worden verhoogd;
- vergroting van de inkomsten uit de STER is gewenst. De zendtijd en

de tarieven van de STER-reclame moeten nauwkeurig worden afgestemd. Enerzijds dient de 'zuigkracht' van buitenlandse etherreclame te worden gepareerd. Anderzijds dient rekening te worden gehouden met de belangen van de pers. Hiertoe zou een onafhankelijke commissie van deskundigen de minister van CRM moeten adviseren.

- de aanbeveling van de Regeringscommissaris voor de Omroep ter bestrijding van commerciële praktijken binnen het publiekrechtelijk bestel verdienen tot uitvoering te worden gebracht.

De Raad erkent dat ingrijpende wijzigingen, zoals hier voorgesteld, tijd vergen en dat een overgangsregeling nodig is om verstoring van het functioneren van het omroepbestel te voorkomen. Te denken is aan een periode van bijvoorbeeld vijf jaar. In deze overgangsperiode zal de status van alle omroeporganisaties worden gehandhaafd.

Met betrekking tot de *regionale (radio-)omroep* merkt de Raad op:

- instelling van nieuwe regionale omroepen is slechts gerechtvaardigd indien de bewoners van een bepaalde regio er behoefte aan hebben en er aan mee willen betalen; er is geen reden om regionale omroep van bovenaf op te leggen;

- de financiering van regionale omroep zou voor een deel uit regionale opcenten moeten geschieden; reclame is niet toegestaan;

- de minister van CRM verleent regionale zendmachtigingen aan de NOS; deze verzorgt de programmatische en technische coördinatie; een (cultureel representatieve) raad adviseert bij de programmering.

Aangaande *lokale (radio-)omroep via de ether* meent de Raad:

- het toelatingsbeleid kan worden gedecentraliseerd; per gemeente kunnen een of meer frequentiebanden worden toegewezen; het gemeentebestuur gunt deze desgewenst aan een of meer lokale omroeporganisaties;

- de Rijksoverheid kan volstaan met algemene richtlijnen in de Omroepwet;

- de financiële middelen worden verkregen uit plaatselijke donaties en/of subsidies van gemeentewege; de exploitatie van reclame is niet toegestaan.

Wat betreft *nieuwe diensten via de kabel* maakt de Raad onderscheid tussen de kabel als middel voor het doorgeven van (gelijktijdig via de ether uitgezonden) programma's en als middel tot het overbrengen van programma's, die speciaal voor de kabel gemaakt kunnen zijn (en andere diensten). Voorzover het gaat om de *doorgifte* van programma's, doet de Raad de volgende aanbevelingen:

- kabelexploitanten worden verplicht tot leverantie van een minimumpakket, dat in elk geval de Nederlandse omroepprogramma's bevat;

- mogelijkheden tot individuele afrekening boven het minimumpakket moeten worden geopend. De overheid kan hiertoe richtlijnen geven;

- indien een landelijk aanvoernet tot stand zou komen, dient de tariefstructuur kritisch te worden bezien. Het nu voor ogen staande uniforme tarief is onaantrekkelijk voor aangeslotenen op grote kabelnetten;

- de NOS kan een dienstverlenende rol spelen bij het verkrijgen van rechten op programma's;

- de individuele ontvangstvrijheid dient te worden gewaarborgd. Derhalve wijst de Raad antenneverboden en een doorgifteverbod van op Nederland gerichte tv-reclame van de hand.

Bij het *overbrengen* via de kabel wordt onderscheiden tussen omroep (d.w.z. ongericht verspreide programma's) en andere vormen van massacommunicatie, waarbij de afnemer alleen betaalt voor wat hij krijgt. Bij omroep via de kabel is met name *lokale televisie-omroep* van belang. Hieromtrent adviseert de Raad:

- lokale televisie-omroep, indien gemeenten zulks wensen, kan tot ontwikkeling komen op basis van lokale televisiereclame;

- lokale televisie-reclame dient een plaatselijk karakter te hebben. Derhalve worden landelijke adverteerders geweerd. Koppeling van lokale netten is slechts beperkt toegestaan;
- exploitatie geschiedt door middel van een concessiesysteem; instellingen en/of groepen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, kunnen zich als kandidaat met een programma-aanbod melden, waarna een commissie uit de betrokken gemeenteraad (of -raden) tot concessieverlening kan overgaan; participatie van (pers)uitgevers is dus mogelijk;
- de minister van CRM stelt algemene richtlijnen met betrekking tot: het karakter van programma's (met name het plaatselijk aandeel hierin), het verzorgingsgebied per concessionaris, diens binding aan de betrokken streek, de mate waarin reclame een rol speelt, de tijdsduur van de concessie en eisen ter verzekering van continuïteit en solvabiliteit van aanbieders. Gemeenten kunnen aanvullende richtlijnen stellen;
- informatieve rubrieken in de lokale omroep werken bij voorkeur op grondslag van een redactiestatuut.

Bij de programma's via de kabel die niet alle aangeslotenen bereiken, zijn behandeld: *abonnee-televisie, viewdata, teletekst en een 'kabelkrant'*. Hieromtrent adviseert de Raad:

- de mogelijkheid van abonnee-televisie dient te worden geopend; hierbij gaat het er voorlopig om dat de consument, boven het vaste minimum-pakket, zich kan abonneren op kanalen, die per kanaal worden afgerekend;
- in beginsel geldt hier gelijke toegang voor iedereen, dus ook voor de pers en voor omroep-zendgemachtigden;
- de financiering van abonnee-televisie geschiedt in de eerste plaats uit abonnementsgelden; in beginsel is echter ook reclame toegestaan;
- uit een oogpunt van samenhangend mediabeleid kan de minister van CRM echter regulerend optreden ten aanzien van het toegestane reclamevolume en/of de tariefstelling van abonnementen en reclame;
- voor viewdata en teletekst dienen de huidige beheersvormen voorlopig te worden gehandhaafd, maar worden definitieve beslissingen uitgesteld tot deze diensten het experimentele stadium achter de rug hebben; bij levering van een 'kabelkrant' dient eveneens het toekomstige regime aan de hand van de feitelijke ontwikkeling te worden vastgesteld.

Wat betreft *de pers* neemt de Raad het standpunt in dat in eerste instantie moet worden gekoerst op het vermogen van bedrijven zichzelf aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Deze sector heeft in het verleden bewezen te beschikken over een aanzienlijk regeneratie-vermogen. Naar de mening van de Raad ligt de beste waarborg voor pluriformiteit in een pers die op eigen benen kan staan. Hiervoor is wel nodig dat de pers tegenover het dreigend verlies aan reclame-inkomsten door de verruiming van ether- en kabelreclame, meer exploitatiemogelijkheden in de marktsector worden geboden. De Raad heeft derhalve geadviseerd zodanige mogelijkheden voor uitgevers te scheppen bij invoering van abonnee-tv, een 'kabelkrant', en eventueel bij lokale kabel-tv (concessiesysteem). Uiteraard is het dan aan de pers de aldus geboden mogelijkheden te benutten. Met het oog op de planning van — deels zeer aanzienlijke — investeringen die vereist zijn, heeft de Raad in het algemeen nog eens aanbevolen in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijkheid te betrachten met betrekking tot toegang tot de nieuwe media.

Het steunbeleid zou naar mening van de Raad een aanvullende rol dienen te spelen. Het beleid zou zich derhalve kenmerken door:

- generiek beleid, dat zich bezighoudt met de exploitaties in de diverse subsectoren; hierbij worden samenhangen in het mediabeleid in het oog gehouden; genoemde nieuwe elektronische media worden opengesteld voor de marktsector en daarmee voor de pers;
- een gericht-generiek steunbeleid ten aanzien van persorganen (dag-

en eventueel ook opiniebladen); hierbij wordt voorlopig aangesloten bij het nieuwe beleid van het Bedrijfsfonds voor de Pers.

- het handhaven van kredietverlening in individuele gevallen, vooral voor het ontwikkelen van nieuwe projecten.

Wat de inrichting van de *wetgeving* betreft doet de Raad de volgende aanbevelingen:

- afbakening van het terrein van de Omroepwet in die zin, dat deze betrekking heeft op elke openbaarmaking via elektronische media in de vorm van gelijktijdige en ongerichte verspreiding naar een onbestemd publiek. Onder het regiem van de Omroepwet zijn dan begrepen:
 - . etheromroep landelijk, regionaal en lokaal;
 - . doorgeven en overbrengen via de kabel van voor het publiek bestemde programma's; op het punt van doorgeven acht de Raad in concreto echter geen verdere regelgeving noodzakelijk dan de verplichting tot het doorgeven van een minimumpakket van met name binnenlandse programma's;
 - . teletekst (in zijn huidige vorm);
- invoering van een Kabelraamwet voor nieuwe diensten op het gebied van de openbare informatievoorziening die niet onder omroep vallen zoals abonnee-tv. In beginsel dienen aanbieder en afnemer zo vrij mogelijk te worden gelaten;
- aanpassing van de Telegraaf- en Telefoonwet aan de (herziene) Omroepwet en de nieuwe kabelwetgeving;
- regeling van de zeggenschap over de hardware; de Raad sluit zich aan bij de aanbevelingen van de Commissie-Swarttouw.

Op het punt van de *organisatorische structuur* staat de Raad in het algemeen een minder restrictief beleid van de overheid voor en een grotere vrijheid voor de zendgemachtigden en vergunninghouders. Hij pleit voor een sterkere decentralisatie (lokaal en regionaal) en voor een grotere zeggenschap van betrokkenen (consumenten). Zoals boven gesteld adviseert de Raad tot instelling van een onafhankelijke commissie van deskundigen teneinde de minister van CRM terzijde te staan bij beslissingen over volume en prijsstelling van de STER-reclame. Voorts is een vorm van permanent overleg tussen overheid en bedrijfsleven (evt. overkoepelend instituut) gewenst in verband met de planning van hardwareproductie.

De aanbevelingen voor omroep, nieuwe diensten en pers zijn alle vervat in hoofdstuk 8. Uitspraken omtrent de juridische en organisatorische aspecten die in het overheidsbeleid aandacht verdienen, staan in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 8.

8.5.2 *Samenhang in het beleid*

In dit rapport is steeds het belang onderstreept van een samenhangend beleid ten opzichte van de massamedia. Met het geheel van aanbevelingen en de in het rapport geschetste achtergronden beoogt de Raad de mogelijkheden tot het voeren van zo een beleid te bieden. Het beleidsconcept berust op uitgangspunten van grondrechtelijke aard, die de uitingsvrijheid betreffen, en op doelstellingen van cultuurbeleid. In het overheidsbeleid ter zake zullen, zoals steeds, ook andere overwegingen medewegen, zoals bijvoorbeeld de wens een innovatief industriebeleid te voeren, mede ter bevordering van de werkgelegenheid. Gepoogd is ook zulke aspecten te belichten.

In het licht van het bovenstaande is de Raad tot de doelstelling gekomen van enerzijds behoud van reële verworvenheden, anderzijds ontwikkeling van nieuwe mogelijkheden. Hierbij kan telkens een afweging aan de orde komen, waarbij waardeoordelen een grote rol spelen. Zo kan men op grond van het belang van technische vooruitgang, rendabele exploitatie, culturele pluriformiteit en individuele keuzemogelijkheden sterk pleiten voor expansie van de media, dan wel op grond van klem-

mende beperkingen van consumptieve en reclamebestedingen voorrang geven aan een terughoudend beleid. Waarde-oordelen zijn voorts aan de orde bij onderbrenging van nieuwe diensten in de publieke sector, dan wel bij overlating aan de marktsector. Ten slotte zijn waarde-oordelen in het geding, in hoeverre men emancipatorische processen, bijvoorbeeld van de vrouw, van minderheden en van andere maatschappelijke groepen in achterstandsituaties ook in het beleid ten aanzien van de massamedia een eigen plaats of zelfs voorrang wil geven, dan wel primair pluriforme verworvenheden uit het verleden wil beschermen. De Raad heeft getracht, met inachtneming van al deze overwegingen die in het overheidsbeleid aan de orde zijn, een evenwichtig rapport op te stellen. Hij kan echter niet de pretentie hebben hier het laatste woord te spreken. In concrete gevallen zullen beleidsbeslissingen mede dienen te worden genomen op grond van overwegingen die het kader van een wetenschappelijk gefundeerd oordeel te buiten gaan. Zulks is natuurlijk vaker bij beleidsbeslissingen het geval, maar het geldt wel in het bijzonder ten aanzien van de massamedia. Immers, men kan (en zal) veelal van mening verschillen over de vraag wat verworvenheden zijn die inderdaad zoveel mogelijk moeten worden behouden en wat media-uitingen die hun tijd hebben gehad. Bovendien zijn hier toekomstige ontwikkelingen in het geding, ten aanzien waarvan onzekerheid bestaat.

Wanneer dit rapport niettemin beleidsvoorstellen bevat die, alle tezamen genomen, bij uitvoering tot een ingrijpende beleidsvernieuwing zullen leiden, is dit enerzijds ingegeven door wat naar mening van de Raad van hem wordt verwacht. In verband met de snelle technische ontwikkeling is een grondige beleidsvernieuwing in elk geval aan de orde. In de discussies van de afgelopen jaren over de richting welke dit beleid moet inslaan, is het verwachte WRR-rapport zo veelzijdig als referentiepunt genomen — zowel door regering en Staten-Generaal als door andere betrokkenen — dat er reden tot teleurstelling zou zijn indien de Raad slechts aandachtspunten voor het beleid zou noemen en concrete advisering achterwege zou laten. Hier komt bij dat partiële advisering niet goed mogelijk bleek, juist vanwege de samenhang die het gebied van de massamedia kenmerkt. Dit houdt voor de adviseur de plicht in de consequenties van bepaalde richtinggevende adviezen naar vermogen in kaart te brengen. Hierin ziet de Raad de legitimatie van een gedetailleerd uitgewerkt beleidsadvies.

Het belang van samenhang in het beleid is op twee gronden aantoonbaar. In de eerste plaats bestaat in de praktijk een grote samenhang tussen ontwikkelingen en maatregelen op het gebied van de verschillende media. Het duidelijkst blijkt dit bij de financiering, waar immers alle media globaal worden gefinancierd uit dezelfde consumptieve en reclame-uitgaven. Er bestaat, bij de verwachte geringe groei van deze bestedingen, duidelijk een belangrijk spanningsveld tussen wat, technisch gezien, kan worden ontwikkeld en de economische exploitatiemogelijkheden. Dit spitst zich toe op de strijd om reclame als financieringsbron. Voor de overheid gaat het er hierbij om, in het licht van haar uitgangspunten voor beleid, de juiste afweging te maken, waarbij aan de ene kant herallocatie van reclamestromen zoveel mogelijk wordt beperkt, maar aan de andere kant zo min mogelijk sprake is van het afremmen of tegenhouden van nieuwe diensten. In de tweede plaats zal naar verwachting de technische ontwikkeling het onderscheid tussen media zoals wij dit thans kennen — bijvoorbeeld tussen omroep en drukpers — doen afnemen en minder relevant maken. Ook dit noopt ertoe bij overheidshandelen op één mediagebied de gevolgen op aangrenzende kavels in het beleid te betrekken.

In de onderhavige advisering is beoogd het Nederlandse omroepbestel zodanig in te richten dat het kan voortbestaan in een omroepmilieu dat waarschijnlijk zal worden gekenmerkt door internationalisering en een verveelvoudiging van publieksgericht programma-aanbod. Hiertoe wordt aangeraden de zendgemachtigden minder afhankelijk te maken van mas-

sale aanhang en de financiering te versterken door structurele verhoging van de omroepbijdrage en uitbreiding van de STER-inkomsten. Ter compensatie van het door een en ander dreigende verlies aan (reclame)inkomsten voor de pers, is voorgesteld in de marktsector de mogelijkheden voor de pers te verruimen, ook in de elektronische media (abonnee-tv, 'kabelkrant', lokale tv). Hierbij is beoogd de pluriformiteit van de pers in de eerste plaats te bevorderen door debietverruiming. Steunbeleid (op basis van objectiveerbare normen, met herstel van rentabiliteit als doel) speelt een aanvullende rol. Bij die media waar de Raad meent dat exploitatie met reclame dient te worden toegestaan, wordt toch veelal de overheid een regulerende bevoegdheid toegedacht, opdat eventueel, op grond van mediapolitieke overwegingen, deze exploitatie kan worden beperkt. Hier komt weer de samenhang in het beleid tot uiting. De wens nieuwe mogelijkheden kansen op ontwikkeling te bieden leidt tot het advies om, indien gemeenten zulks wensen, bij lokale (kabel)-tv reclame toe te staan, dit in tegenstelling tot wat bij regionale en lokale (ether)omroep het geval is. Hier is de overweging dat zonder commerciële exploitatie lokale tv (gezien de ongunstige kosten-middelen verhouding) waarschijnlijk niet van de grond zal komen, terwijl hier bij kijkers toch duidelijk belangstelling voor bestaat. Het conses-siesysteem beoogt de regionale pers in staat te stellen langs marktconforme weg compensatie te vinden.

Zoals de meeste vormen van beleidsplanning wordt ook het hier uitgebrachte rapport gekenmerkt door een programmatische inslag. Er wordt gesproken over doeleinden, instrumenten, regelgeving, sancties. Impliciet wordt hierbij de verwerkelijkheid van het programma aangenomen en wordt het contingente karakter van beleidvorming — dat wil zeggen de afhankelijkheid van omstandigheden — te weinig benadrukt. Vooral voor het beleid ten aanzien van de massamedia is het echter belangrijk zich dit element van onzekerheid goed voor ogen te houden. Ervaringen met de Omroepwet hebben al aangetoond dat er grenzen zijn aan wat de wetgever vermag. Het programmatisch karakter van wetgeving en beleid bood daar onvoldoende mogelijkheden om nieuwe situaties en problemen te definiëren en met beleid tegemoet te treden⁴¹. Voor de toekomst van de media bestaan onzekerheden over onder meer de bestedingsontwikkeling, de publieksacceptatie van nieuwe media en de wijze waarop bestaande media zich zullen aanpassen in de concurrentie met nieuw aanbod. Het is mogelijk dat nog niet bestaande media-vormen functies van huidige media overnemen, maar het is uiterst moeilijk in te schatten a) of hierbij de pluriformiteit of andere voor het overheidsbeleid belangrijke waarden zodanig in het geding zullen zijn dat overheidsinterventie nodig en verantwoord is, b) of zo een beleid kan worden gelegitimeerd en c) of het beleidsinstrumentarium toereikend zal zijn. Met andere woorden: alleen vanuit een programmatische opzet kan het beleid geen vorm krijgen. In zijn beleidsvoorstellen heeft de Raad derhalve soms gekozen voor een overgangsperiode of een voorlopige regeling. Op deze wijze kan recht worden gedaan aan onvoorziene situaties, indien tenminste ook de organisatie van het beleid zodanig is dat de overheid ontwikkelingen alert kan volgen en, indien nodig, snel tot handelen kan overgaan.

⁴¹ N. Boerma e.a., *De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet*; serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid', nr. M5, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

MINDERHEIDSSTANDPUNT VAN HET LID VAN DE RAAD DRS. H.A. VAN STIPHOUT

Op een viertal punten kan het lid van de Raad drs. H.A. van Stiphout zich niet verenigen met de besluiten van de Raad zoals die in de aanbevelingen tot uiting komen en met enkele van de aan de aanbevelingen ten grondslag liggende argumenten. Het betreft:

- a. de exploitatie van lokale kabeltelevisie op basis van een concessiesysteem;
 - b. het gebruik maken van reclame als exploitatiebron bij abonneetelevisie;
 - c. het derde programma (televisie) in het omroepbestel;
 - d. prioriteitenstelling en aard van het steunbeleid bij de pers.
- In het hiernavolgende zullen de desbetreffende bezwaren uiteen worden gezet.

a. *Exploitatie van lokale kabeltelevisie op basis van een concessiesysteem*

Een belangrijk aspect van het overheidsbeleid is om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken zonder ernstige verstoringen te weeg te brengen in de exploitatie en het functioneren van bestaande media. De aanbeveling van de Raad om lokale kabeltelevisie op basis van een concessiesysteem mogelijk te maken zal leiden tot ernstige verstoringen. Uit het oogpunt van *samenhangend* mediabeleid zal de overheid bij uitstek moeten zorgen dat media die voor hun bestaan per se afhankelijk zijn van reclame als exploitatiebron hierin niet méér worden benadeeld dan wellicht noodzakelijk kan zijn om nieuwe media tot ontwikkeling te brengen.

Met betrekking tot de aanbeveling van de Raad kan het volgende worden opgemerkt:

- Beoogd wordt op deze wijze de pers de mogelijkheid te bieden zich te compenseren voor debietverlies elders. Dat bij uitstek die ondernemingen, die hun reclame-inkomsten zien verminderen vanwege de introductie van lokale kabeltelevisie van deze mogelijkheid gebruik zullen weten te maken is echter bepaald niet gewaarborgd. Het ligt immers (terecht) niet in het voornemen om de pers in deze te begunstigen. Het argument dat ondernemingen goed zouden zijn uitgerust om televisieproducties te realiseren en op grond van deze potenties zich gemakkelijk toegang tot de lokale markt voor televisie-aanbod zouden kunnen verschaffen moet onjuist geacht worden, gezien de eigen aard van televisie als bedrijfsmatige activiteit.
- De Raad beveelt aan reclame te beperken tot plaatselijke reclame, dus veelal slechts voor plaatselijke detaillisten. Deze aanbeveling is irrealistisch. Immers, in de huidige markten spelen (nationaal bekende) merken een overheersende rol. Het moet niet wel mogelijk geacht worden in de plaatselijke reclamevoering deze identiteiten te elimineren. Toch zou dat noodzakelijk zijn om de reclame van niet meer dan plaatselijk belang te doen zijn. Door deze onmogelijkheid — en ook de onwenselijkheid — van regulering door de overheid op dit punt zal reclame op lokale kabeltelevisie van boven-lokaal belang worden en aldus een rol van betekenis vervullen in de landelijke reclame-activiteiten van de adverteerders.
- Er zal zich een sterke tendens voordoen om de plaatselijke netten binnen een verzorgingsgebied te koppelen, teneinde een uit reclame-oogpunt aantrekkelijk bereik van kijkers te verkrijgen. Deze koppeling zal wellicht een noodzakelijke voorwaarde vormen om tot een rendabele exploitatie voor de concessiehouder te komen. Op deze wijze kan er zich landelijk gezien een geheel ontwikkelen van plaatselijke televisienetten, die met elkaar een nationale dekking geven voor reclameboodschappen. Het ontstaan van een daartoe toereikend aantal plaatselijke netten is immers mogelijk door de bestaande hoge bekabelingsgraad in ons land. Aldus zou er op legale wijze een commercieel televisiesysteem tot ontwikkeling komen. Het spreekt wel vanzelf, dat dit belangrijke gevolgen

voor het publieke omroepbestel zal hebben, alsook voor de verdeling van de reclamebestedingen over de diverse mediagroepen. Niet alleen de plaatselijke dag-, nieuws- en huis-aan-huis-bladen zullen advertentie-inkomsten derven, maar ook de op landelijke schaal verspreide tijdschriften.

Voorts zal programmatisch het publieke televisiebestel langs deze omweg in concurrentie komen met een commercieel televisiebestel. Lokale kabeltelevisie zal op deze wijze veel verdergaande dan plaatselijke gevolgen hebben, terwijl het slechts als een plaatselijke activiteit zou zijn bedoeld.

- Het spreekt wel vanzelf, dat lokale kabeltelevisie om op rendabele wijze tot exploitatie te komen een aanzienlijk volume aan reclame nodig zal hebben en zal verwerven. Aldus staat het wel vast dat bestaande persorganen aanmerkelijke inkomstenvermindering zullen ondergaan. Het is echter veel minder waarschijnlijk dat de ondernemingen van deze bladen erin zullen slagen zich de concessie voor lokale kabeltelevisie te verwerven om zich voor de advertentie-inkomensderving te compenseren. Aantasting van pluriformiteit en kwaliteit van de plaatselijke en eventueel regionale pers ligt dan voor de hand.

Op grond van deze argumenten moet invoering van lokale kabeltelevisie op basis van een concessiesysteem uit het oogpunt van samenhangend mediabeleid volstrekt onverantwoord worden geacht en derhalve ontraden worden.

In het algemeen zal vanuit het overheidsbeleid aan lokale televisie een lage prioriteit gegeven moeten worden. Een ontwikkeling op commerciële grondslag heeft — zoals boven aangegeven — ernstige nadelen. Binnen een concept van publieke omroep is wellicht wel een ontwikkeling denkbaar, op voorwaarde dat reclame als inkomensbron van beperkte betekenis is en qua prijs en volume aan strikte overheidsregels wordt gebonden, zodat dit lokale bestel verenigbaar blijft met bestaande reclame-allocatie en met het publieke omroepbestel.

b. Reclame binnen het medium abonnee-televisie

Met betrekking tot abonnee-televisie beveelt de Raad aan om reclame-exploitatie als bron van inkomen mogelijk te maken. Hiertegen zijn overwegende bezwaren aan te voeren. Op de eerste plaats is het zo, dat de exploitatiemogelijkheden voor dit nieuwe medium voldoende aanwezig zijn, ook als reclame niet als inkomensbron wordt toegestaan. Aldus is het overbodig om voor dit nieuwe medium reclamebestedingen te onttrekken aan bestaande media. Voorts is er ernstig rekening mee te houden dat abonnee-televisie een grote vlucht zal kunnen nemen en dus tot hoge penetratie zal komen. Als reclamemedium zal abonnee-televisie bijzonder aantrekkelijk worden en daarmee een aanzienlijke concurrent zijn voor de publiekstijdschriften en de STER.

Aangezien reclame niet noodzakelijk is om tot rendabele exploitatie te komen, is het uit het oogpunt van samenhangend mediabeleid niet te rechtvaardigen voor abonnee-televisie een overheidsregime te creëren (voorwaardenbeleid), waarbij reclame wel als exploitatiebron wordt gebruikt. Men zal een beleid moeten volgen, waarbij die (nieuwe) media, die ook zonder reclame tot exploitatie kunnen worden gebracht, in beginsel van reclame worden uitgesloten.

Het tot ontwikkeling brengen van een systeem van abonnee-televisie zonder reclame heeft het belangrijke voordeel, dat het voorwaardenbeleid van de overheid zich kan beperken tot regels die in het algemeen gelden voor aanbod in de marktsector. Het aanbod kan zich dan ontwikkelen overeenkomstig de vraag. Aldus kunnen maximale mogelijkheden geboden worden tot expansie in de marktsector voor dit nieuwe medium.

Men dient zich te realiseren dat op grond van deze opvatting de positie van de overheid vis-à-vis de media verandert. Zij scheidt immers afzonderlijke regimes voor de diverse nieuwe media en bepaalt aldus de

condities waaronder deze geëxploiteerd mogen worden. De overheid doet dit teneinde die media, die zonder reclame niet kunnen bestaan, de mogelijkheid te bieden om überhaupt op basis van zelffinanciering te kunnen functioneren. Dit vormt een nieuw aspect van het mediabeleid van de overheid. Het houdt in dat de overheid de legitimiteit van haar handelen niet alleen baseert op onthoudingsplicht maar ook op de zorgplicht. De problemen die ten gevolge van nieuwe technologische ontwikkelingen zijn ontstaan brengen met zich mee dat de overheid haar verantwoordelijkheid voor de media uit het oogpunt van zorgplicht op andere wijze moet realiseren dan tot nu toe. De specifieke bemoeienis met reclame-allocatie en het creëren van afzonderlijke regimes voor onderscheidene mediagroepen vormen daarvan een uitwerking.

Op grond van de uiteenzetting onder a. en b. kunnen als uitgangspunten voor samenhangend mediabeleid onder meer gelden:

- individueel afrekenbare nieuwe diensten kunnen in de marktsector tot ontwikkeling worden gebracht (abonnee-televisie, videotextdiensten zoals bijv. de kabelkrant); in beginsel zullen deze exploitaties geen gebruik maken van reclame als exploitatiemogelijkheid in zoverre het om audiovisuele presentatie gaat. Videotext-advertenties zijn dus wel toegestaan;
- omroep blijft een activiteit die alleen binnen de publieke sector mag worden bedreven.

c. *Het derde programma*

Tegen de opzet van invoering van een derde programma bestaan overwegende bezwaren van de volgende aard:

In de aanbevelingen terzake van de omroep wordt uitdrukkelijk gekozen voor een bestel met autonome zendgemachtigden die met name ook vanuit een culturele pretentie voor deze functie in aanmerking komen. Voorts beogen de nieuwe regels met betrekking tot ledental en zendtijdtoewijzing te bewerkstelligen dat de programmering door de zendgemachtigden op evenwichtige wijze kan plaatsvinden zonder een te sterke afhankelijkheid van maatstaven van kijkdichtheid. Met deze aanbevelingen wordt beoogd de pluriformiteit in het etheraanbod te vergroten zowel door een verscheidenheid aan zendgemachtigden aan bod te doen komen, als door het scheppen van mogelijkheden tot programmering, die niet overheerst worden door publieksgerichtheid.

Binnen dit concept is het prematuur om een derde programma van zo'n grote omvang te introduceren. De aanbevelingen van de Raad met betrekking tot toe- en uittreding, zendtijdtoewijzing en programma-samenstelling beogen juist te bewerkstelligen, dat een instituut als een derde programma niet nodig is. Een derde programma past dan ook niet in het concept van de Raad. De vraag of een derde programma nodig is dient eerst aan de orde te komen als het nieuwe omroepbestel enige tijd gefunctioneerd heeft. Overigens kan nog worden opgemerkt, dat — indien een derde programma binnen het bestel een plaats zou dienen te krijgen — dit onder verantwoordelijkheid van de NOS zou moeten sorteren. Het Raadsvoorstel om met een derde programma een afzonderlijke zendgemachtigde zonder leden te introduceren valt niet te rechtvaardigen binnen de overige aanbevelingen van de Raad met betrekking tot de omroep.

d. *Steunbeleid bij de pers*

Met betrekking tot de pers zal zich voor het overheidsbeleid wellicht de noodzaak voordoen prioriteiten te stellen voor wat betreft de steun aan de diverse groepen persorganen. Een mogelijke toeneming van het aantal claims in de toekomst alsook beperkingen in financierbaarheid van de desbetreffende uitgaven voor deze steun op het huidige niveau zullen hiertoe — zelfs op korte termijn al — kunnen nopen. De hoogste prioriteit zou dienen te liggen bij de dagbladen; onder omstandigheden

van beperking in financiering zou het steunbeleid zich zelfs tot dagbladen mogen beperken. Door de aanbeveling van de Raad tot het doen vervallen van het huidige gerichte steunbeleid in de vorm van individuele kredietverlening worden nieuws- en opiniebladen reeds van deze vorm van steun uitgesloten. Het gericht-generieke beleid — zoals dat momenteel al gevoerd wordt — zou in dit kader dan niet moeten worden uitgebreid tot opiniebladen, zoals de Raad aanbeveelt.

Concentratie van overheidsbeleid op uitsluitend de categorie dagbladen wordt gerechtvaardigd door de functie van deze persorganen voor de werking van de politiek-democratische instituties. Dagbladen vervullen deze functie ten aanzien van praktisch alle burgers. Andere persorganen in zoverre die deze functie eveneens vervullen fungeren altijd voor kleinere publieksgroepen. Bij opiniebladen als categorie betreft het bovendien een publieksgroep waarvan de sociaal-economische samenstelling ruim boven het gemiddelde welstandsniveau ligt. Laatstgenoemd aspect kan met name relevant geacht worden indien bij beperkte financieringsmiddelen prioriteiten gesteld dienen te worden door de overheid. Door op deze wijze prioriteiten te stellen kan de overheid trachten te bewerkstelligen dat haar doelstellingen voor het media-beleid tenminste voor de zo belangrijke categorie der dagbladen gerealiseerd worden.

Binnen de categorie der dagbladen kan de structurele positie van landelijke dagbladen zodanig ongunstig blijven c.q. worden, dat ook het gericht-generieke beleid in zijn huidige vorm met tijdelijke steun tekort moet schieten. Hoewel er aan het bieden van permanente steun bezwaren van verschillende aard kleven (zoals in het rapport uiteengezet) is het inzicht in de feitelijke beleidsmogelijkheden van permanente steun en de repercussies daarvan op de bedrijfsvoering te gering om deze vorm van steun definitief van de hand te wijzen. Het moet aanbevelenswaardig geacht worden nader onderzoek terzake te doen. Een pluriform aanbod van landelijke dagbladen is van wezenlijk belang en onvervangbaar, waar het gaat om de functie van de pers met oog op de werking van de democratisch-politieke instituties. Op basis van de huidige compensatieregeling voor dagbladen (gericht-generiek beleid) zou, afhankelijk van de resultaten van nader onderzoek en van de voorgenomen evaluatie van de huidige tijdelijke regeling, beleid voor permanente steun ontwikkeld kunnen worden. Het spreekt wel vanzelf, dat een dergelijke regeling duidelijke ondergrenzen zal moeten kennen qua oplage en spreidingsdichtheid, beneden welke geen permanente steun meer wordt gegeven, zodat aldus verstarring wordt voorkomen.

De aanbeveling van de Raad om een ander type gericht beleid te ontwikkelen om nieuwe initiatieven met betrekking tot het aanbod van persorganen te steunen, past zeer wel in een concept voor persbeleid, dat zich beperkt tot dagbladen. Het zou een belangrijke aanvulling kunnen vormen omdat het gericht-generieke beleid wel voor continuïteit kan zorgen, maar niet noodzakelijkerwijs voor vernieuwing in het aanbod. De beoordeling door of vanwege de overheid van nieuwe initiatieven zal dienen plaats te vinden mede aan de hand van maatstaven met betrekking tot pluriformiteit. Deze zijn voor dagbladen denkbaar aan de hand van (hoofd)stromingen binnen het Nederlandse politieke spectrum. Voor andere categorieën persorganen zijn deze stromingen niet noodzakelijkerwijs maatgevend. Daardoor zou overheidsbeleid ernstige vragen van legitimiteit oproepen. Het lijkt derhalve verstandig steunbeleid ten behoeve van nieuwe initiatieven tot dagbladen te beperken.

BIJLAGE 1 SAMENSTELLING PROJECTGROEP MEDIABELEID

Dit rapport is voorbereid door een interne werkgroep die ten tijde van de afronding als volgt was samengesteld:

Drs. H.A. van Stiphout, voorzitter
Prof. dr. J.H.J. van den Heuvel, secretaris
Dr. P.R. Baehr
Mr. J.C.F. Bletz
Dr. W.M. de Jong
Mr. J.C.J. de Pree
Ir. Th. Quené
Drs. I.J. Schoonenboom
Y. Starrenburg
Dr. J. Volger
Drs. K. Vijlbrief

BIJLAGE 2

De Raad heeft een aantal studies gepubliceerd die door externe deskundigen zijn vervaardigd ten behoeve van dit rapport. Deze serie 'Vorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

- M1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M3 L.J. Heinsman/Nederlandse Omroep Stichting: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland-Een literatuurstudie (1982)
- M4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de Omroepwet (1982)
- M6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)
- M7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; een beoordeling van de stand van zaken (1982)
- M9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)

Binnenkort is publikatie te verwachten van:

- M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (verschijnt binnenkort)
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)
- M15 J.G. van Ours: Mediaconsumptie; een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massacommunicatie; een overzicht van inzichten (verschijnt binnenkort)

In de reeks 'Voorstudies en achtergronden' zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste Raadsperiode:

- V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over de ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van de arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977) #
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977

In de tweede Raadsperiode:

- V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)
- V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)
- V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12. De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13. W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V14. S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V15. F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990 Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

- V16. A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V18. J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. Verloren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V19. C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V20. M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V21. J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)
- V22. P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning (1981)
- V23. Beleid en toekomst, verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24. L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)
- V25. J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Preadviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26. J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Preadviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27. A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Preadviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28. J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? (1982)
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)
- V29. Jürgen C. Hess, Friso Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)