

De omroep in Nederland

Citation for published version (APA):

Baakman, N. (1986). De omroep in Nederland: beleid ontwerpen in het spanningsveld tussen overheid, para-overheid en bedrijfsleven. In *Het verkennen van beleidsproblemen* (pp. 353-372). Kerckebosch.

Document status and date:

Published: 01/01/1986

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Unspecified

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Hoofdstuk 12

De omroep in Nederland: beleid ontwerpen in het spanningsveld tussen overheid, para-overheid en bedrijfsleven

Nico Baakman

1. Omroepbestel en mediabeleid

Dit boek gaat over beleid, preciezer: beleidsproblemen, en deze bijdrage vormt daar geen uitzondering op. In het onderstaande behandel ik de Nederlandse Omroep, die sinds enkele jaren in toenemende mate door de maatschappelijke ontwikkeling bedreigd wordt. Moet daar geen actie tegen worden ondernomen, en zo ja, hoe dan?

Het beleid dat er betrekking op heeft, is een onderdeel van wat de laatste jaren het mediabeleid wordt genoemd. Naast het omroepbeleid maakt ook het persbeleid daar deel van uit. Het valt op dit moment onder het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC), maar dat is niet altijd zo geweest en ook thans nog zijn er andere ministeries bij betrokken. Bijvoorbeeld Verkeer en Waterstaat, in verband met de Telegraaf- en Telefoonwet en de rol van de PTT bij de uitzendingen.

Nederland heeft een uniek, om niet te zeggen bizar omroepbestel. Het is het oudste of bijna het oudste ter wereld. Het bijzondere ervan komt nog aan de orde; voorlopig is het voldoende te weten dat het – in elk geval in opzet – gekenmerkt wordt door:

- het niet-commercieel zijn (de Omroepwet verbiedt in art. 13 het maken van winst voorzover die niet bestemd is voor de omroep^{taak});
- pluriformiteit (een voorwaarde voor toelating tot de ether is dat de aanvrager representatief is voor een belangrijke stroming, waardoor de verscheidenheid in de ether wordt vergroot) en
- de paragouvernementele structuur (dat wil zeggen dat de wetgever erkende dat de omroep een publieke taak en een algemeen belang is en daarom onder bescherming en toezicht van de overheid staat, maar dat die taak door particuliere organen uitgevoerd wordt).

Dit unieke, paragouvernementele, pluriforme en non-commerciële omroepbestel staat onder druk. De verantwoordelijke beleidsvoerders moeten daarop reageren. Komt er nieuw beleid, en zo ja hoe dan en waarom?

Voor ik daar in de volgende paragrafen op inga, een enkele opmerking vooraf over problemen in het algemeen en beleidsproblemen in het bijzon-

der. De meest algemene omschrijving van een probleem is: het verschil tussen een feitelijke en een gewenste toestand. Het is dus niet een objectief gegeven, zoals feiten dat zijn. Op zijn best is het intersubjectief; er zijn dan meerdere mensen of groepen die dezelfde feiten om overeenkomstige redenen problematisch vinden. Daar volgt tweemaal uit.

Ten eerste, dat er een normatieve kant aan de zaak zit. Men mag die niet uit het oog verliezen en net doen of problemen 'technisch' zijn, waardoor een technische oplossing op haar plaats is. Aan maatschappelijke of beleidsproblemen zitten altijd politieke aspecten.

Ten tweede: het moet duidelijk zijn wiens probleemdefinitie de beleidsanalist hanteert. Dezelfde feiten hoeven immers niet voor iedereen problematisch te zijn, of zelfs maar een identiek probleem te vormen. Erger nog: soms is de oplossing van de één juist de manifestatie van het probleem voor de ander. Als de verlaging van de uitkeringen bijdraagt aan het economisch herstel, is die oplossing precies de vorm waarin de uitkeringstrekkers de crisis aan den lijve ervaren. Zo ook de omroep: dezelfde feiten die het bestel bedreigen zijn een buitenkansje voor de een en een gevaar voor de ander. Dit ter inleiding. Samenvattend: ik behandel de bedreiging van ons omroepbestel als een beleidsprobleem. Daaruit volgt dat aandacht voor de politieke kanten van de zaak onontbeerlijk is, net als een eenduidig antwoord op de vraag van wiens probleemdefinitie ik daarbij uitga.

2. Maatschappelijke achtergronden

Hoe komt het dat het bestel in de gevarenzone is geraakt? Drie ontwikkelingen zijn daar met name debet aan. Ten eerste is er de voortgaande deconfessionalisering en ontzuiling van de Nederlandse samenleving. Vóór dat proces zich sinds het midden der zestiger jaren met kracht doorzette, was het tamelijk vanzelfsprekend dat, bijvoorbeeld, een katholiek op de KVP stemde, lid van de KRO was, zich aansloot bij katholieke verenigingen en een krant van overeenkomstige signatuur las. Dat alles is, ook bij de niet-katholieke zuilen, nogal ingrijpend veranderd. De van oudsher verzuilde omroepen (NCRV, KRO, VARA, VPRO en in mindere mate de AVRO) hebben daarom niet langer automatisch een trouwe achterban. Dat verzwakte hun positie. Met uitzondering van de VPRO reageerden zij daarop door langzaam maar zeker marktgericht te worden, door meer programma's te gaan uitzenden voor een zo groot mogelijk publiek. Minder wereldbeschouwing en meer aandacht voor de kijk- en luisterdichtheid en de aantallen leden (WRR, 1982, p. 41). Dat werkte echter de eenvormigheid in de hand, die toch al werd versterkt door de entree van nieuwe omroepen als Veronica en de TROS, die nadrukkelijk niet een wereldbeschouwing uit willen dragen.

In de tweede plaats is er de bedreiging door toepassingen van de nieuwe technologie. Dankzij de ontwikkelingen in de electronica komen mogelijkheden binnen bereik, die het huidige stelsel hevige concurrentie aan zouden

kunnen doen. Bovendien vervagen in technisch opzicht de grenzen tussen de pers, de omroep en de telefonie. Het staat helemaal niet vast dat de omroeporganisaties een taak in de nieuwe media zullen hebben. En ook niet, mocht dat toch het geval zijn, dat die taak in het verlengde van hun huidige zal liggen. Ook in dit opzicht is hun positie onzeker.

Als derde noem ik de oprukkende commercialisering. Die treedt natuurlijk al op door de marktgerichte houding van de omroepen. Ook door hun nevenactiviteiten (gidsen, discoshows, cursussen, boeken, platen, reizen e.d.) en de sluikreclame, maar bovenal door de piraterij en de commerciële stations in het buitenland. Nederland bekostigt zijn omroep voornamelijk uit de luister- en kijkgelden en de opbrengsten van de Stichting Etherreclame (STER). Deze stichting heeft het monopolie op reclame-uitzendingen, zij het binnen strakke regels en op precies omschreven tijdstippen. Piraten – en daar zijn er niet weinig van – houden zich uiteraard niet aan deze voorschriften, noch aan de Omroepwet. Daardoor kunnen ze voor adverteerders en groepen luisteraars aantrekkelijker zijn. Dat geldt ook voor buitenlandse commerciële stations, die zich via de sateliet op Nederland richten of er in ieder geval te ontvangen zijn. Ook dat komt het gevestigde omroepbestel te Hilversum niet ten goede.

Dat is, in zo neutraal mogelijke bewoordingen, de kwestie. Het omroepbestel staat onder druk en het omroepbeleid moet daarop reageren. Voor we die reactie onder de loop nemen, eerst iets over de uitgangssituatie en hoe die tot stand kwam.

3. Ontwikkeling en stand van zaken

Ik heb al gezegd, dat het vaderlandse omroepbestel uniek, bijna bizar is. Dat heeft verschillende oorzaken. Een daarvan is zonder twijfel de leeftijd van het bestel; het is mogelijk het oudste ter wereld. En, ironisch genoeg, begon het uiterst commercieel.

In Nederland bestond al een luisterpubliek vóór er een echte omroep was. Hoe kon dat? Sinds Marconi het zenden uitvond, ging men de ether in toenemende mate voor draadloze communicatie gebruiken: voor het officiële telegraafverkeer, maar ook voor het uitwisselen van berichten tussen schepen en de vaste wal bijvoorbeeld. Een technische ontwikkeling maakte vervolgens ook het uitzenden van de menselijke stem in plaats van morse-signalen mogelijk. Al voor 1910 waren er in Nederland luisteramateurs die, met vaak zelfgebouwde ontvangers, signalen uit de lucht plukten. De daarin vervatte boodschap was niet aan hen gericht en zeker niet openbaar. Die was voor een welbepaalde ontvanger bedoeld, niet voor het publiek. Desalniettemin was het luistervinkje spelen populair. In 1916 vonden de luisteramateurs elkaar in de Nederlandse Vereniging voor Radiotelegrafie (NVVR). Na enige tijd waren er zo'n duizend leden en een clubblad, Radionieuws geheten. Zo beschikte Nederland over een luisteraarsvereniging met een eigen periodiek, maar nog niet over een omroep. Die kwam

er in 1919, dankzij Ir. H.H.S. à Steringa Idzerda. De man bezat een fabriekje in Den Haag. Hij maakte daar seintoestellen en zag in de luisteramateurs potentiële afnemers van zijn produkt. In september 1919 begon hij met regelmatige uitzendingen vanuit zijn laboratorium. Wat hij wilde was niet een omroep stichten, maar seintoestellen verkopen. De programma's die hij uitzond, moesten als behoeftekwekers dienst doen. Daarom wendde hij zich met zijn zender, waarmee hij voornamelijk muziek uitzond, tot een onbepaald publiek. De Nederlandse omroep was geboren. Als de luisteramateurs het moederschap ervan opeisen, is de vader zonder twijfel het Hollandse koopmanschap in de persoon van Ir. Idzerda. In die dagen bemoeide de overheid zich vrijwel nergens mee, mits men het officiële telegraaf- en telefoonverkeer maar niet stoorde. Seintoestellenfabrikanten hadden een experimenteervergunning nodig om hun produkt uit te kunnen proberen. Die had Idzerda, en dat was dat. Omroepen maar. Helaas voor Idzerda namen andere fabrikanten zijn idee over en een felle concurrentiestrijd ontbrandde. Uiteindelijk won er één: de Nederlandse Seintoestellenfabriek (NSF) te Hilversum. Zij was in 1923 met zenden begonnen en kon winnen omdat ze kapitaalkrachtig was, een sterke zender had en gunstig gesitueerd was in het centrum van het land.

Steeds meer luisteraars stemden af op Hilversum. De NSF zag spoedig in dat men het omroepen serieus moest aanpakken en benoemde een comité van zes man om daar zorg voor te gaan dragen. Zij noemden zich de Hilversumse Draadloze Omroep (HDO); later is daar de AVRO uit ontstaan. Men kan nu begrijpen waarom de Nederlandse omroep in Hilversum gevestigd is en niet elders, en ook waar de jarenlang gekoesterde ambitie van de AVRO 'de' nationale omroep te zijn vandaan komt. Maar laten we niet op de zaken vooruitlopen.

De NSF stelde een krachtige zender ter beschikking en droeg zorg voor het onderhoud. De HDO vulde enkele avonden per week; de rest van de zendtijd werd verhuurd. Ook daarin was Idzerda Hilversum voorgegaan; om uit de kosten te komen had hij zendtijd aan de NVVR verhuurd, en die had ten behoeve van de eigen uitzendingen de eerste omroepgids in het leven geroepen: de Radio-express. De NVVR bleek echter weinig toekomst te hebben toen de zuilen de omroep als bind- en propagandamiddel ontdekten. Dat ging zo.

In 1924 plaatste een zekere P.K. Domnisse een advertentie waarin hij om sympathiebetuigingen vroeg voor een Christelijke Vereniging voor Draadloze Telefonie. Er kwamen wel vier mensen opdagen en met zijn vijven richtten ze toen de NCRV op. Na onderhandelingen met de NSF begon de nieuwe omroep woensdag 24 december 1924 met uitzenden. Het katholieke volksdeel kon nu niet achterblijven, en op 7 juni 1926 richtte pastoor Perquin de KRO op. Deze huurde de dinsdagavond van de NSF, net als de NCRV niet onder, maar náást de HDO. Daarna volgden de Verenigde

Arbeiders Radio Amateurs (VARA) en de Vrijzinnig Protestantse Radio Omroep (VPRO). En toen was de zendtijd op.

Natuurlijk kwam er een tweede zender, maar dat is minder interessant dan te weten wat de overheid deed. In de twintiger jaren zag deze de omroep als een vorm van telefonie en telegrafie en daarom als mogelijke storingsbron van het openbare telegraaf- en telefoonverkeer. Vandaar dat de omroep onder de werking van de Telegraaf- en Telefoonwet van 1904 werd gebracht. Zij werd daartoe in 1928 gewijzigd. Het lag dus voor de hand dat de technische verzorging van de omroep uiteindelijk een PTT-monopolie werd (WRR, 1982, p. 39). In het op de Telegraaf- en Telefoonwet steunende Radio Reglement van 1930 werd het omroepen gebonden aan een machtiging, af te geven door de Minister van Verkeer en Waterstaat, waaronder immers de PTT ressorteerde. Voor het binden van het omroepen aan een vergunning waren twee argumenten: ten eerste het voorkomen van storingen, en ten tweede internationale ontwikkelingen. Ook in het buitenland waren publieksomroepen ontstaan en er moest een verdeling van de golflengten komen. Die werd gemaakt door staten en niet door de omroepen. Op haar beurt moest de Nederlandse overheid de haar toegemeten frequenties toewijzen aan de omroepen. Uiteindelijk kwamen de socialisten (VARA) en de neutralen (AVRO) op de ene zender en de confessionelen op de andere (WRR, 1982, p. 40). De verzuiling en de schaarste zorgden voor deze opdeling van de beschikbare ruimte. De overheid regelde echter veel méér dan de techniek. Commercie werd van meet af aan verboden – alleen het bevredigen van culturele of godsdienstige behoeften was toegestaan – en er kwam een strenge preventieve censuur, wegens de gevreesde indringendheid van het medium (Stappers, 1973, p. 84 e.v.). De veiligheid van de staat, de openbare orde en de goede zeden mochten niet in het gedrang komen. De vier levensbeschouwelijke stromingen in ons land, vertegenwoordigd door de AVRO, VARA, KRO en NCRV, werden als gelijkberechtigd beschouwd, en kregen evenveel zendtijd, hoewel de AVRO beduidend populairder was. De nieuw verworven machtspositie van de confessionele partijen in het politieke centrum zal daar niet vreemd aan zijn geweest.

Binnen die regels bleven de omroepen echter autonoom; tot de oorlog bedropen ze zichzelf via de opbrengsten van de gidsen. Ook de zenders bleven particulier eigendom: tot 1935 van de omroepen, daarna ingevolge de Radio-Omroep-Zenderwet (Staatsblad 403, 1935) van de NV Nederlandse Omroep Zender Maatschappij (NOZEMA), waarin de staat voor 60% deelnam en de vier grote omroeporganisaties voor 40%. Alweer een typisch paragouvernementele constructie.

Het zag ernaar uit dat de oorlog deze verhoudingen grondig zou verstoren. Niet alle omroepen waren even patriottisch geweest. Sommige hadden zich zelfs regelrecht gecompromitteerd (zie daarvoor Verkijk, 1974). Bovendien hadden de Duitsers hen van hun taak ontheven en die overgedragen aan het

Staatsbedrijf de Rijks Radio Omroep. Zij hadden dus in 1945 een zwakke uitgangspositie, en er was een sterke maatschappelijke stroming die af wou van het vooroorlogse denken in sectoren, zoals de zuilen toen genoemd werden. Niettemin wonnen de voorstanders van het oude bestel het uiteindelijk van de vernieuwers. Wat overbleef uit de oorlogsperiode was de omroep-bijdrage die door de Duitsers was ingevoerd en het besef dat meer samenwerking nodig was, resulterend in de Nederlandse Radio Unie, de NRU.

In 1947 gaf de Minister in die geest een tijdelijke beschikking uit (Staatscourant 31) die overigens tot 1965 van kracht zou blijven. De omroepen kregen weer zendtijd toebedeeld, net als de Radiovolksuniversiteit, de Kerkgenootschappen en, (sinds 1958) de politieke partijen. Het gezamenlijke programma via de NRU kreeg in de praktijk nauwelijks enige betekenis. Het toezicht werd toevertrouwd aan de Regeringscommissaris voor het radiowezen; de zendmiddelen bleven in beheer bij de NOZEMA; de kosten werden gedekt uit de omroepbijdragen en de opbrengst van de gidsen.

De invoering van de televisie gaf geen wezenlijk andere ontwikkeling te zien; in 1951 begonnen de experimentele uitzendingen door de Nederlandse Televisie Stichting (NTS). Deze was door de vier grote omroepen opgericht, waarbij de VPRO zich later aansloot. In 1956 volgden reguliere uitzendingen op basis van het Televisiebesluit (Staatsblad 579, 1955). De vijf omroeporganisaties kregen een zendmachtiging, terwijl de NTS de hare hield voor een eigen program. De omroepen kregen samen 60% van de zendtijd, de NTS 40, en de VPRO éénderde van de tijd die voor ieder van de vier grote omroepen ter beschikking stond. Het toezicht kwam namens de minister bij de Regeringscommissaris voor het Radiowezen; de financiën uit de opbrengst van het kijkgeld, dat geheven werd ingevolge de Wet op het Kijkgeld (Staatsblad 489, 1955).

De ommekeer kwam, zoals bij zoveel zaken in Nederland, niet door de oorlog, maar in de zestiger jaren. Er trad etherpiraterij op, met name door Radio Veronica die van 1960 tot 1974 grote populariteit genoot, en in 1964 kortstondig door de Reclame Exploitatie Maatschappij (REM). Beiden zonden uit vanaf zee. De samenleving raakte in een proces van ontzuiling en verscheidene belangengroepen streefden naar een commerciële omroep. De politiek had grote moeite hierover beslissingen te nemen. De druk om te veranderen was groot, maar het verzuilde bestel was ook niet machteloos. Men kan immers moeiteloos aan ieder van de toenmalige omroepen een geestverwante politieke partij koppelen. Het kabinet kwam er niet uit. Het struikelde in 1965 over de vraag hoe de zaak na al die jaren definitief geregeld zou moeten worden. Men werd het met name niet eens over de vragen:

- Moeten nieuwe zendgemachtigden toegelaten worden?
- Hoe kan de samenwerking in de omroep verbeterd worden?
- Moet etherreclame toegelaten worden?

De nieuwe ploeg – een coalitie van PvdA, KVP en ARP – die er wel uit kwam, riep een overgangsregeling in het leven die zou gelden tot het in werking treden van de Omroepwet op 29 mei 1969 (Hemels, 1982, p. 151). Men sprak van het overgangsbestel. In 1967 respectievelijk 1968 werd begonnen met reclame-uitzendingen op radio en televisie door een daarvoor speciaal opgerichte stichting, de huidige STER. Vooruitlopend op de nieuwe Omroepwet werd het bestel maar vast opengebroken: de Televisie en Radio Omroep Stichting (TROS), voortgekomen uit het REM-avontuur, kreeg op 1 oktober 1966 zendtijd.

Hoe ziet het bestel er onder de thans nog geldende Omroepwet uit? Ten eerste is er voor de reguliere omroepen de verplichting een totaalprogramma uit te zenden (cultuur, informatie, educatieve en verstrooiende onderdelen in een redelijke verhouding). De eis representatief te zijn voor een bepaalde maatschappelijke, culturele of geestelijke stroming is een oude bekende, net als het verbod op commercie. De reclame-uitzendingen die er zijn, zijn het monopolie van de STER, onder toezicht van de Reclameraad. Het toezicht op het geheel berust namens de Minister bij de Regeringscommissaris voor de Omroep (artikel 67). Nieuw was ook de Omroepraad, een adviesorgaan voor en benoemd door de Minister (artikel 8). De belangrijkste veranderingen die de Omroepwet bracht, zijn evenwel het openbreken van het bestel en de Nederlandse Omroep Stichting (NOS).

De Minister wijst nog steeds de zendtijd toe (artikel 13), maar hij doet dat niet langer aan tamelijk arbitrair erkende stromingen en op basis van hun gepostuleerde gelijkberechtigtheid. Er wordt nu een onderscheid gemaakt tussen leden-gebonden en niet-leden-gebonden omroepen. Van de laatstgenoemde is de voornaamste de NOS. Bij de leden-gebonden omroepen is de aanhang, dat wil zeggen het aantal leden of contribuanten bepalend voor de hoeveelheid zendtijd. Er is een koppeling tussen het abonnement op de omroepgids en het lidmaatschap. Wie abonnee is, is ook lid, tenzij men uitdrukkelijk te kennen geeft dat niet te willen. Vervolgens wordt onderscheid gemaakt tussen aspirant-, A-, B- en C-omroepen. Om voor zo'n status en de daaraan gekoppelde zendtijd in aanmerking te kunnen komen, moet de omroep beschikken over minimum aantallen leden of contribuanten. De aanvankelijk daarvoor opgestelde normen zijn, na het verschijnen van een Nota over het Massamediabeleid in 1975, bij wetswijziging (die in 1981 in werking trad) flink opgetrokken. Bovendien mogen aspirant-omroeporganisaties geen definitieve zendtijd meer krijgen, voordat is aangetoond dat zij de verscheidenheid in de omroep vergroten (Hemels, 1982, p. 155).

De getalscriteria zijn:

	Oud	Sinds 1981
Aspirant-omroep	40.000	60.000
C-omroep	100.000	150.000
B-omroep	280.000	300.000
A-omroep	400.000	450.000

Het bestel is dan weliswaar open, maar daarna weer minder gemakkelijk toegankelijk gemaakt. De overweging daarachter is dat versplintering niet logischerwijs ook verscheidenheid is. De omroepen, die niettemin tot het bestel wisten door te dringen, zijn achtereenvolgens de TROS in 1966, de Evangelische Omroep (EO) in 1970 en Veronica (VOO), ook een voormalige piraat, in 1975.

Daarnaast zijn er nog de niet-leden-gebonden zendgemachtigden, zoals de Kerkgenootschappen, de politieke partijen, het Humanistisch Verbond en andere. Zij zijn vrijgesteld van het bieden van een totaalprogramma.

Ook de Nederlandse Omroep Stichting (NOS) heeft geen leden. In haar zijn de NRU en de NTS opgegaan. De NOS is het wettelijke samenwerkingsorgaan van de Nederlandse omroepen. Die bezetten dan ook de helft van de 32 bestuurszetels. De andere helft bestaat uit 8 Kroonleden en vertegenwoordigers van culturele en maatschappelijke organisaties. De NOS heeft een tweeledige taak. Aan de ene kant zorgt zij in de vorm van het Facilitair Bedrijf voor de technische en administratieve voorzieningen voor alle omroepen, zoals de NOZEMA met de PTT voor de zenders zorgt. Daarnaast is zij zelf ook omroep en brengt uit dien hoofde gezamenlijke programma's en programma's voor stromingen die niet in de ether vertegenwoordigd zijn.

Dit alles wordt betaald uit de opbrengsten van de STER, die zelf ook een niet-leden-gebonden zendgemachtigde is, en het luister- en kijkgeld, terwijl de leden-gebonden omroepen daarnaast nog over de contributies beschikken.

Dit is, in grote lijnen, het huidige bestel. In grote lijnen, want daarnaast is er nog de lokale omroep, de Wereldomroep en zijn er de kabelnetexploitanten. Daar zal ik hier niet op ingaan. Het zou in dit kader te ver voeren.

4. De omroep als beleidsprobleem voor de Minister

We kennen nu de voorgeschiedenis, de uitgangssituatie en de aard van het probleem. Wat we nog niet weten is wiens probleemdefinitie we zullen hanteren. Ik kies die van het eerstverantwoordelijke departement. Meer in het bijzonder het hoofd daarvan, de Minister van Welzijn, Volksgezond-

heid en Cultuur. Dat is een keuze, maar geen arbitraire. Er zijn redenen voor aan te geven.

In de eerste plaats omdat er wettelijke kaders in het geding zijn, zoals de Telegraaf- en Telefoonwet, de Omroepwet en een aantal Besluiten. Die zullen, gegeven de genoemde ontwikkelingen, mogelijk aangepast, uitgebreid of vervangen moeten worden. Daarbij is de regering als medewetgever ten nauwste betrokken. Bovendien moeten voorschriften uitgevoerd worden en moet die uitvoering gecontroleerd worden. Gaat het om wettelijke voorschriften, dan speelt de overheid al gauw een centrale rol. Een tweede argument is, dat bij de probleemdefinitie van het eerstverantwoordelijke departement de algemene politieke aspecten het duidelijkst plagen te spelen. De overheid is de officiële behartiger van het algemeen belang, ook in politiek opzicht.

De derde reden is, dat bij het ministerie de meeste maatschappelijke achtergronden van de problematisch geachte feiten bij elkaar komen. Het departement zit op het centrale punt in het omroepweb. Dat wil niet zeggen dat het dit domineert, maar wel dat daar alle lijnen elkaar raken. Bij ieder van de andere knooppunten in het web is dat in mindere mate het geval.

Ik ga dus uit van het probleem zoals zich dat aan de Minister en zijn ambtenaren voordoet. Hoe ziet het er dan uit?

Welnu, het is in de eerste plaats een uiterst gevoelige politieke kwestie. Zoals we al zagen, viel in 1965 het Kabinet-Marijnen over een wettelijke regeling van de omroep. Nu is er weliswaar de Omroepwet, maar wie daar aan wil komen wordt ook met argusogen gevolgd. De bewindsman moet zowel in de Kamers, in het kabinetsberaad, als in het overleg met het veld uiterst behoedzaam opereren.

Vervolgens zijn er de geldende wettelijke regels. Die schrijven, ook dat zagen we al, onder andere een volledig programma voor (cultuur, informatie, educatieve en verstrooiende onderdelen in een redelijke verhouding), verbieden commercie en eisen dat een omroeporganisatie representatief moet zijn voor een bepaalde maatschappelijke, culturele of godsdienstige dan wel geestelijke stroming in het volk. Dat staat achtereenvolgens in de artikelen 35 en 13 van de Omroepwet. Men kan niet zeggen dat deze bepalingen erg strikt nagekomen worden. Eerder heb ik dat al aangestipt. Omroepen, die zich richten op een zo groot mogelijk publiek vercommercialiseren onvermijdelijk, gaan op elkaar lijken en geven meer aandacht aan sport, amusement en inhoudsloos vermaak in plaats van aan de eigen levensbeschouwing.

5. Wat moet de Minister doen?

De bewindsman heeft een paar opties. Hij kan in principe a. de bestaande regels strikt hanteren en ingrijpen, b. een oogje dichtknijpen en toestaan dat het bestel langzaam uitgehold wordt, of c. nieuw beleid ontwerpen dat

meer toegesneden is op de huidige en toekomstige situatie. De eerste mogelijkheid heeft hij gehanteerd bij de sluikreclame. Bovendien heeft hij een nieuwkomer in het bestel (Veronica) gedwongen een actualiteitenprogramma te beginnen. Hoon en smaad werden echter zijn deel. Vermoedelijk nog maar een zwakke voorbode van wat zou volgen als de Minister kwalitatieve maatstaven zou gaan aanleggen. De zaak op zijn beloop laten ging echter ook niet, dat bleek politiek onaanvaardbaar; een deel van de Kamer dreigde actie te ondernemen als de bewindsman nalatig bleef. Nieuwe regels dan maar? Daarvoor, voor een nieuw beleid in de vorm van een Mediawet, heeft hij uiteindelijk gekozen. Maar daarmee zijn niet alle moeilijkheden uit de wereld.

Een nieuwe wet moet natuurlijk recht doen aan de nieuwe omstandigheden. Die zijn echter voor de meeste verzuilde omroeporganisaties niet louter rozegeur en maneschijn. In hun visie mag de nieuwe regeling hun positie niet nog verder aantasten. Traditioneel hebben zij uitstekende verbindingen met het Haagse circuit. Dus staat de bewindsman van WVC onder druk van delen van de Kamer zowel als van de omroepwereld om het verzuilde bestel te handhaven en te beschermen. Dat zou zich wel eens moeizaam kunnen verhouden tot de nieuwe media. Want welke moeten dan toegelaten worden, in welke organisatievorm en in wiens handen? Op die laatste vraag antwoordt Hilversum natuurlijk gretig: de onze. Maar zo simpel ligt het niet. Er zijn meer kapers op de kust.

Het regerende kabinet wil het bedrijfsleven nieuwe kansen geven. Zo moet Nederlands economische positie versterkt worden. Nieuwe technologie kan daar een vooraanstaande rol in spelen. Maar dan moet ze wel ruimhartig toegepast, ja gestimuleerd worden en in de handen van het bedrijfsleven komen. Ruim baan dus voor de nieuwe media en het bedrijfsleven. In het kabinet is het vooral de Minister van Economische Zaken (EZ) die deze belangen behartigt.

Daar komt bij dat de nieuwe techniek commerciële exploitatie anders dan door het uitzenden van reclame-boodschappen mogelijk maakt. Informatie en informatie-overdracht worden in steeds meer vormen op de markt verhandelbare goederen. Dat is een aantrekkelijke omstandigheid voor een kabinet dat in het algemeen deregulering en privatisering nastreeft. Een uitzending, zoals we die thans kennen, heeft nogal wat trekken van een collectief goed. Dat is niet via de markt verhandelbaar. Wordt er namelijk uitgezonden, dan kan iedereen met een ontvanger daarvan genieten, of hij er nu voor betaald heeft of niet. De Hilversumse producenten kunnen geen enkele consument die binnen het bereik van een zender verblijft van consumptie uitsluiten. Daarom kent Nederland een Wet op de Omroepbijdragen en int de PTT periodiek een vast bedrag van de bezitters van toestellen. Of men er veel, weinig of praktisch geen gebruik van maakt heeft geen invloed. Wie zich niet opgeeft en niet gesnapt wordt, betaalt uiteraard niets. Betalen voor collectieve goederen, die natuurlijk wel geld

kosten, gaat alleen via (overheids)dwang of op basis van vrijwilligheid, maar niet via prijzen op de markt. Bij de huidige commerciële zenders betaalt niet de luisteraar of de kijker, maar de adverteerder. Aan hem kan voor zijn reclamespot wel een prijs worden berekend. Thans is het echter technisch mogelijk om het collectieve goed-karakter van het omroepen uit te schakelen. Bij distributie via glasvezelkabels kan de consument individueel aangeslagen worden én uit vele kanalen de keus hebben. Zo kan, in principe, ook een marktprijs berekend en een verband met de individuele consumptie gelegd worden. Doordat moderne kabels in twee richtingen te gebruiken zijn, zodat de aangeslotene ook informatie kan doen uitgaan in plaats van alleen maar te ontvangen, vervaagt het verschil met de telefoon, die al sinds jaar en dag winstgevend door de PTT geëxploiteerd wordt. Ook het gebruik van computerbestanden komt zo binnen bereik. Hier liggen riant commerciële mogelijkheden, en het bedrijfsleven staat te popelen om er op in te springen.

De techniek vult langzaam maar zeker de ruimte tussen voorheen gescheiden sectoren als de pers, de telefonie en de omroep. Natuurlijk was er al wel eerder samenhang. Zo kwamen de advertentie-inkomsten en daarmee het voortbestaan van de dag- en weekbladen in gevaar door de concurrentie van de STER. Daarom gaat een deel van de STER-gelden in het Bedrijfsfonds voor de Pers, waarmee noodlijdende bladen gesteund worden. Doel: de diversiteit van de informatievoorziening in stand houden. Een stukje mediabeleid. De vraag is echter of er niet méér moet gebeuren. Moet er, zoals de WRR adviseerde, geen samenhangend mediabeleid komen (WRR, 1982)? Ja, denkt iedereen, maar zo eenvoudig is dat niet.

De pers is in Nederland het resultaat van vrije ondernemingsgewijze productie. De telefonie is een monopolie van de PTT. Een staatsbedrijf dat werkt op basis van o.a. de Telegraaf- en Telefoonwet van 1904 en dat in deze sector flinke winsten maakt die in de schatkist vloeien. Hoc het met de omroep zit, weten we inmiddels: paragouvernementeel en non-profit op basis van de Omroepwet van 1969. Technisch mag er dan samenhang groeien, qua organisatieprincipes en -structuren is dat alles niet zo eenvoudig in elkaar te schuiven.

Ook politiek-organisatorisch niet. Er zijn veel departementen betrokken bij een samenhangend mediabeleid. Justitie en Binnenlandse Zaken vanwege de uitingenvrijheid en de openbare orde, Onderwijs en Wetenschappen in verband met de educatieve aspecten, Verkeer en Waterstaat door de PTT, WVC met het oog op de omroepen en Economische Zaken om redenen die in het voorafgaande al aan de orde zijn geweest. De Medianota die in 1983 verscheen is dan ook getekend door zeven bewindslieden. Naast de hoofden van de al genoemde departementen ook door de Minister-president. In wezen gaat het hier om kabinetsbeleid, waarbij de Minister van WVC het voortouw heeft. Nu is interdepartementale coördinatie in Nederland een groot probleem: stammenoorlogen zijn regel, goede samenwer-

king is uitzondering. Men kan zich tegen deze achtergrond voorstellen dat het niet eenvoudig is zes departementen op één lijn te krijgen, en ook waarom de Minister-president zich er mee bezig hield. Voor de bewindsvan van WVC maakt dit het alleen maar gecompliceerder. Hij kan de zaak niet binnendepartementaal klaren.

Ook op zijn departement is trouwens niet alles koek en ei. Volgens persberichten zijn de betrokken ambtenaren zo vastgebakken aan het Hilversumse bestel, dat de Minister keer op keer met onhaalbare voorstellen de ministerraad in moest. De Minister zou het concept van de Media-nota daarom uiteindelijk maar eigenhandig geschreven hebben. Zijn ambtenaren waren in de loop der jaren te zeer met Hilversum vergroeid geraakt.

Dat was Minister Brinkman niet. Vóór zijn ministerschap had hij geen enkele relatie met de omroep. Dat maakt anderzijds de communicatie er niet eenvoudiger op. Een van zijn voorgangers, Mr. H. van Doorn, was oud-voorzitter van de KRO, hetgeen hem mogelijk veel moeilijkheden met Hilversum bespaard heeft: hij kon zo meer informele wegen bewandelen. Wat dat betreft was Brinkman in het nadeel.

Als laatste factor die het probleem voor de Minister compliceert, noem ik de paragouvernementele structuur. De lezer herinnert het zich: een publieke taak, onder bescherming van de overheid, maar uitgevoerd en vormgegeven door particuliere organisaties. Voor een staatsomroep heeft men in Nederland nooit de handen op elkaar kunnen krijgen. Een meerderheid stond altijd op het standpunt, dat de overheid zich er inhoudelijk niet mee mocht bemoeien. Wel een publieke, maar geen overheidstaak dus. Hoe giet men dat organisatorisch in het vat? Door een paragouvernementele structuur. Beleidsbepaling in grote trekken bij de overheid, de beleidsuitvoering – met daarin altijd de nodige vrijheidsgraden – en de advisering over het beleid bij maatschappelijke organen.

Ik beweer niet dat men eerst zo redeneerde en vervolgens het bestel ontwierp – hoe het in werkelijkheid ging zagen we al –, maar wel dat men zo het bestaande rechtvaardigen en verdedigen kan. En dat gebeurt ook. En omdat Nederland een land van louter minderheden is, werd die paragouvernementele structuur opgevuld met een keur van zendgemachtigden. De onderlinge verhoudingen zijn bepaald niet hartelijk, zoals in het NOS-bestuur waar ze moeten samenwerken keer op keer blijkt, maar over de overheid zijn ze het eens. Op afstand graag. Het omroepbestel is een zelfstandige macht tegenover de Minister, en geen deel van zijn departement. Rechtstreekse zeggenschap heeft hij dan ook niet. Nieuwe regels moeten eerst op het departement, vervolgens in het kabinet en tenslotte in het parlement bevochten worden. En dan moet het beleid nog uitgevoerd worden ook.

De positie van de Minister van WVC is wel een centrale, maar geen gemakkelijke. Het beeld van een spin in het omroepweb klopt in zoverre

niet, dat de Minister weliswaar veel draden in handen heeft, maar dat er ook aan hem van alle kanten getrokken wordt.

Binnen de beperkte speelruimte die de bovenstaande situatie hem liet, besloot de minister nieuw beleid te ontwerpen. Het wordt tijd dat eens nader te bezien.

6. Het ontwerpen van een nieuw omroepbeleid

Voor we nagaan hoe dat hier precies in zijn werk ging, is een enkele theoretische verheldering op haar plaats. Beleid is een moeilijk precies te omschrijven term; er zijn dan ook veel omschrijvingen van in omloop die alle hun eigen voor- en nadelen hebben. Toch valt er wel iets meer over te zeggen dan dat de term veelduidig is. Bijvoorbeeld dit: beleid is altijd een mix van politieke en technisch-wetenschappelijke elementen. Er zit dan ook altijd een dubbele ratio achter: naast de instrumenteel-technische is er de politieke rationaliteit. De moeilijkheid is nu dat deze mix geen constante is. De onderlinge verhouding tussen de politieke en de wetenschappelijk-technische component is per beleidsveld en per situatie anders. Soms houden ze elkaar ongeveer in evenwicht, dan weer domineert de een de ander, of omgekeerd. Maar altijd is het de politieke rationaliteit die uitmaakt hoeveel ruimte de techniek krijgt. Dat kan veel zijn, zodat het beleid in hoge mate technisch rationeel is, of weinig, zoals bij de omroep.

De samenstelling van de politiek-technische mix heeft ook gevolgen voor het ontwerpen van nieuw beleid. Laten de politieke omstandigheden veel ruimte aan de technische rationaliteit, dan is het ontwerpen een stukje bureaucratisch ambacht, waarbij de daarvoor geschreven Handleiding van Hoogerwerf (Hoogerwerf, 1984) goede diensten kan bewijzen. Ze is echter, in tegenstelling tot wat de auteur meent, niet universeel toepasbaar. Niet bij erg omvangrijk beleid, bijvoorbeeld, of bij beleid waar nog geen overeenstemming over de na te streven doeleinden bestaat (doelzoekend beleid). En al helemaal niet als de politieke component dominant is (Snellen, 1984).

Een tweede verheldering betreft de soort beleid waar het om gaat. Men maakt wel onderscheid tussen integraal, facet- en sectorbeleid. De indeling is er een naar de mate van omvattendheid, en het valt gemakkelijk in te zien dat er bij de media sprake is van multisector-beleid. Er zijn immers meerdere departementen bij betrokken, met alle problemen vandien. Bijvoorbeeld de machtsstrijd tussen de sectoren onderling.

Een andere indeling in soorten beleid is hier ook van belang. Hoe veel of weinig omvattend beleid ook is, er kan weer onderscheiden worden tussen strategische, structurerende en operationele niveaus. Bij strategisch beleid – en daar gaat het hier om – zijn de beleidsdoeleinden aan de orde. Ze zijn niet gegeven, maar moeten juist ontwikkeld worden. En dat kan grote problemen geven, vooral wanneer er veel betrokkenen zijn, die niet hetzelfde of mogelijk zelfs tegengestelde zaken willen. Dat kan bij het beleidsontwerpen aanleiding geven tot lange onderhandelingen, bewust vaag geformuleerde

doelstellingen en weinig doelmatige en effectieve compromissen door het opnemen van meerdere moeilijk verenigbare beleidsdoelen.

Welnu, samenvattend is het mediabeleid te kenmerken als strategisch multisector-beleid met een dominante politieke component. Men ziet, alle hindernissen voor technisch-rationeel handelen zijn hier aanwezig.

Beleidsontwerpen hier is dan ook geen bureaucratisch handwerk, maar politiek bedrijf. In plaats van het volgen van de wetenschappelijk rechte weg die voert van het kiezen van de doelen via het systematisch zoeken naar de meest efficiënte middelen en het gebruik maken van bekende oorzakelijke verbanden om zo bij de gewenste effecten te komen, moet hier gelaveerd worden in de speelruimte die de betrokkenen de beleidsontwerper willen of kunnen laten. Soms moet die ruimte politiek bevochten worden. Dat levert geen rechte weg op, maar een kronkelpad met omwegen en zelfs inconsistenties. Beleidsontwerpen wordt zo *jongleren* met een aantal ballen die de beleidsontwerper niet tegelijk in de hand kan houden, maar die ook niet op de grond mogen vallen (Snellen, 1984). Zo ook bij de omroep.

Procedureel ging het als volgt. De Minister heeft waarschijnlijk om te beginnen de zaak in de ministerraad aangekaart en aangedrongen op een adviesaanvraag. Waarschijnlijk. Zeker weten doen we dat niet, want wat in de ministerraad gebeurt, is geheim. In elk geval kwam er een adviesaanvraag aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) d.d. 27 maart 1979.

Dat is in deze omstandigheden altijd verstandig. Het levert tijdwinst op en verplicht tot niets. Men kan daarna immers nog van het advies afwijken of het in beraad houden. In elk geval geven de reacties na publicatie de Minister een idee van de speelruimte die hij van de diverse betrokkenen krijgen zal. Advies van de WRR dus.

De WRR is een van de drie wetenschappelijke (en onafhankelijke) planbureaus van de regering. Hij produceerde achtereenvolgens een omvangrijke reeks deelrapporten (Reeks Voorstudie en Achtergronden Mediabeleid), die culmineerde in het eindrapport Samenhangend Mediabeleid (WRR, 1982). Dat werd op 26 augustus 1982 aan de regering aangeboden. Het is wederom niet bekend wat er toen in het kabinet gebeurde, maar er is alle reden te veronderstellen dat de Minister de zaak graag nog wat had willen laten betijen. Hij werd echter door de kamerfractie van een der regeringspartijen (de VVD) onder druk gezet en dus moesten zijn ambtenaren aan het werk om een Medianota te schrijven, waarover vervolgens in het kabinet overeenstemming bereikt moest worden. Dat ging niet van een leien dakje. Volgens publicaties in de pers (o.a. het blad Vrij Nederland) zouden de ambtenaren de Minister keer op keer onderuit hebben laten gaan, tot hij uiteindelijk de nota zelf maar geschreven zou hebben. We zagen dat reeds. Hoe dat ook zij, op 29 augustus 1983 kon de Minister-president de Medianota (TK 1982-1983, Bijl. 18035) aan de Kamer aan-

bieden. Hoewel blijkens een bijlage veel meer – gevraagde en ongevraagde – adviezen ter beschikking stonden, berust de nota toch in hoofdzaak op het WRR-advies. Daarnaast wordt ook in de tekst een aantal malen verwezen. Vervolgens debatteerde de Kamer erover, eerst in Commissievergaderingen, later plenair. Uiteindelijk werd het stuk voor kennisgeving aangenomen, en kon men aan het werk om de zaak tot regelgeving uit te werken. Dat werk werd gedaan door een stuurgroep, de Stuurgroep Uitvoering Medianota, waarin behalve ambtenaren ook vertegenwoordigers van de omroeporganisaties zitting hadden. Daaronder vielen weer een aantal werkgroepen, waarin vertegenwoordigers van het departement van Economische Zaken en, op persoonlijke titel, externe deskundigen. Deze projectorganisatie bracht een advies uit op basis waarvan het departement van WVC een concept wettekst opstelde. Die werd vervolgens voor advies voorgelegd aan de Omroepraad, de Persraad, het Bedrijfsfonds voor de Pers, de Reclameraad, de Raad voor de Gemeentefinanciën, de Raad voor het Binnenlands Bestuur, alle provincies en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (TK 1984 – 1985, Bijlagen 19136 nr. 3, p. 49). Bovendien kwamen er nog tien ongevraagde adviezen (TK 1984-1985, 19136 A-6, p. 27). Dit alles voerde tot een aanpassing van de concept-tekst, die vervolgens voor advies naar de Raad van State ging. Dit Hoge College van Staat adviseert over alle wetsontwerpen en is met de WRR in dit hele adviescircuit het minst op belangenvertegenwoordiging en het meest op deskundigheid geënt. Op het advies van de Raad van State volgde weer een bijstelling en vervolgens kon op 2 september 1985 een voorstel van wet de Tweede Kamer bereiken, getekend door de Minister van WVC en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. De Kamer is op het moment dat ik dit schrijf net aan de behandeling begonnen en het ziet er niet naar uit, dat het snel zal gaan.

Dat is de procedurele kant van de zaak. Het is uiteraard ondoenlijk in dit bestek na te gaan wat de inhoud van de diverse adviezen is, en in hoeverre zij het eindresultaat beïnvloed hebben. Waar het vooral om gaat, is in te zien hoe de Minister, als de jongleur van Snellen in diverse arena's, zoals het veld, zijn eigen departement, het kabinet en de Kamer, zoveel mogelijk gekleurde ballen in de lucht poogt te houden.

Welke dat zijn is de inhoudelijke kant van de zaak. Alweer: ik kan niet alles behandelen. Het ontwerp Mediawet omvat niet minder dan 173 artikelen en beslaat met Memorie van Toelichting en Koninklijke Boodschap 141 bladzijden. Alleen de hoofdzaken dus.

De eerste bal is de erkenning van de gegroeide samenhang tussen de diverse media. Daar had de WRR ook al op aangedrongen: zijn advies heet tenslotte 'Samenhangend Mediabeleid'. Er komt één Mediawet waarin regelingen voor de pers, omroep en andere vormen van massacommunicatie zijn opgenomen ter vervanging van de Omroepwet, Wet op de Omroepbijdragen en de Wet Voorziening Perswezen 1951. Bovendien

komen er aanpassingen van enkele andere wetten, zoals de Telegraaf- en Telefoonwet en de Radio Omroep Zender Wet 1935. Merk op dat de telefonie buiten de Mediawet is gehouden. Ook de radenstructuur wordt samengevoegd: Persraad, Omroepraad en Reclameraad worden opgeheven, een Mediaraad opgericht. Het Bedrijfsfonds voor de Pers komt losser van de overheid te staan. Het gaat steun verlenen aan noodlijdende persorganen in het kader van een nieuwe Perswet. Het Commissariaat voor de Omroep wordt omgezet in een Commissariaat voor de Media. Het krijgt een aantal bevoegdheden die tot nu toe bij de Minister berusten, die overigens wel politiek verantwoordelijk blijft voor het mediabeleid.

Ten tweede: aan de positie van de huidige omroepen, behalve dan de niet-leden-gebonden, wordt vrijwel niet getornd. Het verbod op commercie, het totaalprogramma, het minimum van 150.000 leden, de representativiteit voor een stroming, dat alles is behouden. Nieuw is dat nu een positieve wilsverklaring als lid te willen meetellen, vereist gaat worden. Thans is het lidmaatschap gekoppeld aan een abonnement op de desbetreffende gids, tenzij de consument te kennen geeft wel abonnee maar geen lid te willen zijn. Dit zal wel geen aardverschuiving teweegbrengen. Ook nieuw is de bepaling dat de omroepen tenminste 50% van hun zendtijd met eigen produkten moeten gaan vullen. Dit om de verscheidenheid en de eigen cultuur te stimuleren. Een defensieve maatregel, omdat ook in de afgelopen 5 jaar de omroepen daar al aan voldeden (TK 1984-1985, 19136 nr. 3, p. 57). Op zijn best wordt zo verder afglijden voorkomen. Tot slot moeten zij de verenigingsvorm aannemen, om inbreng van de eigen leden te bevorderen.

De NOS is de derde bal. Zij komt er heel wat minder genadig af, wat gezien de machtsverhoudingen in omroepeland wel te verwachten was. Ze wordt opgesplitst in een Nederlandse Omroepprogramma Stichting en het Nederlandse Audiovisuele Bedrijf NV. De taak van de programmastichting lijkt op die van de oude NOS: gezamenlijke programma's en het aan bod laten komen van minderheden. Wel krijgen de andere omroepen nu de meerderheid in het bestuur – dat was 50%. Het Facilitair Bedrijf van de NOS wordt echter verzelfstandigd tot een NV, en wel om budgettaire en doelmatigheidsredenen, aldus de Minister. De NV moet marktconform gaan opereren, dat wil zeggen: diensten leveren tegen tarieven aan de omroepen, die hun behoeften op televisiegebied deels op de private markt mogen gaan dekken. Winst maken mag, is zelfs een noodzaak, omdat het Bedrijf op eigen benen zal moeten staan en afhankelijk van opdrachtgevers wordt. Geen commercie bij de omroepen, maar wel bij de verzelfstandigde poot van de NOS dus.

Ten vierde: reclame maken via alle elektronische media blijft voorbehouden aan de STER, uit wier opbrengsten het mediabeleid gefinancierd wordt. Voor Kabelexploitanten komt de verplichting de landelijke omroepprogramma's onverkort en gelijktijdig door te geven. Maar buitenlandse

programma's met daarin op Nederland gerichte reclame zijn van uitzending via de kabel uitgesloten.

Andere nieuwe vormen van communicatie via de kabel, waarop men zich individueel abonneren kan, zoals abonnee tv, telebanking, teleshopping, kabelkrant e.d., zijn verboden terrein voor de omroepinstellingen, de Nederlandse Omroepprogramma Stichting en de STER. Zij zijn in wezen van de nieuwe media uitgesloten. Commerciële exploitatie daarvan is dus mogelijk.

7. Slot

De lezer ziet: er zweeft van alles in de lucht. Bescherming van de oude omroepen, maar ook privatisering en meer markt oriëntatie, nieuwe media en het verbieden van commerciële omroep. In de kern stond dit alles al in de Medianota, namelijk:

- bescherming van de vrijheid en verscheidenheid van meningsuiting door omroep en pers;
- bescherming van de Nederlandse culturele verworvenheden en vergroting van de verschijningsmogelijkheden daarvoor;
- verruiming van het op individuele voorkeuren gericht programma-aanbod.

Dit alles, gebruik makende van nieuwe technologische vindingen en mede in voorname mate ten bate van de werkgelegenheid in ons land (TK 1982-1983 Bijlagen 18035 nr. 1, p. 2). Of, zoals het elders heet: bescherming van het in onze maatschappij gewortelde (p. 3) en ruime levenskansen voor de nieuwe media (p. 2).

Deze ballen zijn inderdaad moeilijk tegelijk in een hand te houden. Maar er mee jongleren valt ook niet mee: dat er alsnog exemplaren op de grond zullen vallen, lijkt mij niet uitgesloten.

Nu is een ontwerp-wet nog geen wet (het moet nog maar afgewacht worden wat de volksvertegenwoordiging doet), het aannemen van een wet nog niet het uitvoeren ervan, en een stipte uitvoering geen garantie voor het bereiken van de gestelde doelen. Veel moet nog afgewacht worden: hoe het beleid uitgevoerd zal worden, wat de (neven)effecten zullen zijn, etc. Voor een evaluatie van het hele beleidsproces is het nog veel te vroeg. Een enkele voorlopige opmerking kan ik echter wel maken. Zoals de zaak er nu voorstaat, wordt geprobeerd de kool en de geit te sparen: de oude omroepkool krijgt bescherming, de commerciële geit wordt de nieuwe media toegeworpen. Of de nieuwe technologie zo op grote schaal toegepast gaat worden, lijkt mij uiterst twijfelachtig, en als het al gebeurt, is het maar de vraag of de technologische en sociale ontwikkelingen, die zeer snel gaan, de regeling niet spoedig ondergraven. Dat gevaar ziet de Minister ook wel, getuige zijn opmerking dat de Mediawet voor de middellange termijn is (TK 1984-1985, Bijlagen 19136 nr. 3, p. 52). Een impliciete erkenning van het feit dat deze wet technisch niet de best denkbare is. Maar

gezien het politieke krachtenveld waar de bewindsman in zit, kon hij niet veel anders.

Literatuur

- Hemels, J., Massamedia als medespelers, Utrecht/Antwerpen, 1982.
Hoogerwerf, A., 'Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting', Bestuurswetenschappen, 38 (1984), p. 4-23.
Manning, A.F., 60 jaar KRO, Baarn, 1985.
Medianota, TK, 1982-1983, Bijlagen, 18035.
Mediawet, TK, 1984-1985, Bijlagen, 19136.
Omroepwet, Wet op de Omroepbijdragen, editie Schuurman & Jordens, Zwolle, 1980.
Overste, A.M. en N.D. Reynders, 'Die Medienpolitik der Niederlande', Media Perspektiven (1985) nr. 6, p. 419-424.
Snellen, I.Th.M., 'Beleidsontwerpen tussen bureaucratisch ambacht en politiek bedrijf', Bestuurswetenschappen, 38 (1984), p. 355-367.
Stappers, J.G., Massacommunicatie, Een inleiding, Amsterdam, 1973.
Telegraaf – en Telefoonwet 1904 & Radio-Omroep Zenderwet 1935, editie Schuurman & Jordens, Zwolle, 1981.
Verkijk, D., Radio Hilversum 1940-1945, Amsterdam, 1974.
WRR, Samenhangend Media beleid, Den Haag, 1982.

Vragen

1. Ons omroepbestel heeft drie unieke kenmerken. Geef aan welke deze zijn en hoe ze uit de historie van het omroepbestel verklaarbaar zijn.
2. Geef aan door welke ontwikkelingen het huidige omroepbestel onder druk is komen te staan en waarom.
3. Wat wordt bedoeld met het openbreken van het bestel?
4. Hoe ziet ons huidige omroepbestel eruit en wat is de rol van de overheid in dit bestel?
5. Hoe ziet de definitie van het beleidsprobleem van de kant van de overheid (met name de minister van WVC) eruit?
6. Waarom is mediabeleid zo'n uiterst gevoelige politieke kwestie?
7. Kies een mogelijke andere beleidsactor dan de auteur heeft gedaan en definiëer vanuit het zicht van deze beleidsactor het beleidsprobleem.

8. a. Voor welk beleidsdoel heeft minister Brinkman gekozen?
 - b. Geef aan welke factoren de realisering van dit beleidsdoel compliceeren; met andere woorden binnen welke krachtenspel moet de minister zijn koers bepalen.
9. a. Leg uit wat de uitspraak betekent, dat mediabeleid te kenmerken is als 'strategisch multisector-beleid met een dominante politieke component'.
 - b. Geef aan wat de gevolgen van deze karakterisering zijn voor het ontwerpen van mediabeleid.
10. De minister wordt door de auteur beschouwd als een 'jongleur'.
 - a. Wat bedoelt de auteur hier precies mee?
 - b. Geef schematisch weer, welke 'ballen' de minister allemaal in de lucht moet houden.

Opgaven

Bij deze opdrachten staat centraal de toepassing van regel 7 van de Wegwijzer

1. Ga in de procedure van de tot standkoming van het ontwerp Mediawet na, hoe de belangen van het bedrijfsleven hierin waren vertegenwoordigd en tot uitdrukking kwamen, én in hoeverre deze het eindresultaat beïnvloed hebben. Maak hiervoor gebruik van de verschillende stukken (Medianota, adviezen en ontwerp Mediawet), zoals aangegeven in par. 6 van dit hoofdstuk.
2. Neem contact op met het bestuur van een lokale omroep. Ga in een interview met een bestuurslid na:
 - a. hoe de vaststelling van beleid plaatsvindt (procedure, betrokkenen, etc.);
 - b. welke eventuele problemen zich hierbij voordoen.
 Maak van de resultaten van het interview een schema (op flapover of overhead-sheet) en presenteer dit met toelichting in de groep.
 Opmerking ten aanzien van het interview: oriënteer je vooraf enigszins in het functioneren van lokale omroepen; betrek in het interview de punten genoemd in hoofdstuk 1 bij beleidsvaststelling.
3. Een lokale omroepstichting zendt tot nog toe alleen in het weekend uit. Om continuïteit en herkenbaarheid te vergroten, wil ze proberen iedere dag van de week uit te gaan zenden. Ga na welke partijen bij de vaststelling van een dergelijk beleid betrokken (moeten) worden en hoe. Maak op basis hiervan een schematisch voorstel voor een procedure wat betreft het betrekken van deze partijen in de besluitvorming rond dit punt. Neem om je enigszins te oriënteren in deze materie contact op met een lokale omroep.

4. Een gemeente wil een kabel-televisienet aanleggen, dat in 1990 gerealiseerd moet zijn. Maak een schema, waarin de gang van zaken ten aanzien van de vaststelling van het gemeentelijk beleid inzake de aanleg van een kabelnet wordt weergegeven. (Wie zijn erbij betrokken en welke rol speelt ieder in het besluitvormingsproces?) Maak gebruik van de ervaringen van gemeenten, die reeds een kabelnet hebben aangelegd.