

Kantellingen

Afstemmen op het publiek

DE MAATSCHAPPELIJKE VERANKERING
VAN DE PUBLIEKE OMROEP



WETENSCHAPPELIJK
INSTITUUT
VOOR HET CDA

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Dr Kuyperstraat 5, Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
Telefoon (070) 3424870
Fax (070) 3926004
Email wi@bureau.cda.nl
Internet www.cda.nl

ISBN 90-74493-34-3
2004 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

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

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord 5

Samenvatting 7

1 Inleidende beschouwingen 10

2 Organisatie van het publieke omroepbestel 13

2.1 Inleiding 21

2.2 Het publieke omroepbestel

2.2.1 Organsatie

2.2.2 Ontstaan van het omroepbestel

2.3 De opkomst van commerciële zenders

2.4 De publieke omroep moet zich verhouden tot commerciële zenders

2.5 Organisatiestructuur

2.6 Regulering en financiering door de overheid

2.6.1 Programmavoorschrift

2.6.2 Bedrijfsvoering en beleid

2.6.3 Financiering

2.6.4 Regelgeving met betrekking tot commerciële activiteiten

2.6.5 Toezicht en controle

2.7 Verkenning van de knelpunten in en rond het publieke omroepbestel

2.7.1 De verantwoordelijkheden

2.7.2 In het

2.7.3 De publieke

3 Taakstelling publieke omroep 20

3.1 Algemeen 21

3.2 Sociale en klassieke grondrechten 23

3.3 Over de taakstelling van de publieke omroep 25

3.4 De verhouding publieke omroep en commerciële zenders 28

3.5 Conclusie

4 Maatschappelijke ontwikkelingen 30

4.1 Inleiding 32

4.2 De christen-democratie en de publieke omroep 34

4.3 Is de verzuilde samenleving passé? 36

4.4 Levensstijl en cultuuraanbod worden gelijkvormig 38

4.5 Evenals omroeporganisaties en communicatiemiddelen

4.6 De journalisten: inbedding in een cultuur

4.7 Conclusie

5 Technologische ontwikkelingen

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Digitalisering
- 5.3 Smalband, breedband
- 5.4 Digitale televisie
 - 5.4.1 Digitale interactieve televisie
 - 5.4.2 Verder vooruit kijkend
- 5.5 Digitale televisie en publieke omroep
- 5.6 Scenario 1
- 5.7 Scenario 2

6 Een politiek-normatieve analyse en voorstellen tot transformatie

- 6.1 De publieke omroep
 - 6.1.1 Journalistieke onafhankelijkheid
 - 6.1.2 Omroepverenigingen
 - 6.1.3 Geen monopolie
 - 6.1.4 Belang van
- 6.2 De criteria van
- 6.3 Conclusie
- 6.4 Conflicterende visies
- 6.5 De maatschappelijke onderneming
- 6.6 De structuur
 - 6.6.1 Taken en bevoegdheden
 - 6.6.2 Taken en bevoegdheden van de omroepverenigingen
 - 6.6.3 Conclusie
 - 6.6.4 Financiën
 - 6.6.5 Een dergelijke
 - 6.6.6 Conclusie

VOORWOORD

Het publieke omroepbestel kampt met de nodige problemen. In vroeger tijden stonden ledenaantallen en levensbeschouwelijke diversiteit spontaan borg voor representativiteit, herkenbaarheid en pluriformiteit. Dat is in moderne tijden niet meer het geval. Een omroep met enige honderdduizenden leden heeft zonder meer draagvlak in de samenleving, maar de mate van representativiteit kan er niet zonder meer aan afgemeten worden. Bovendien is pluriformiteit niet per se meer gegarandeerd als er meer omroepverenigingen zijn. Het ruimte bieden aan en institutionaliseren van verscheidenheid is ingewikkelder geworden dan bij de oorspronkelijke inrichting van het bestel het geval was.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het cda is de commissie-Eijffinger buitengewoon erkentelijk voor het feit dat zij, op basis van christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving, een analyse heeft willen bieden van het krachtenveld binnen en buiten de publieke omroep. De commissie is erin geslaagd die analyse te verbinden met politieke aanbevelingen die van betekenis zijn voor de toekomstige vormgeving van het omroepbestel.

Het bestuur van het WI voor het cda is de leden van de commissie drs. B. Kamphuis, prof.dr. C.G. Koedijk, drs. D.W. Hasselaar-Vreugdenhil, drs. J.S.J. Hillen, drs. F.C.H. Slangen, drs. Th.J.J. Schmitz en dr.ir. C.J.M. Verhoeven zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan dit rapport. De heer J.J. Atsma fungeerde als adviseur namens de cda-Tweede Kamerfractie. Het bestuur dankt de auteur van dit rapport drs. P. van der Burg. Het is haar erkentelijk voor het feit dat zij -op onderdelen in samenspel met tweede ondergetekende- zich een weg heeft weten te banen door de complexe materie en aan de analyses belangrijke conclusies heeft weten te koppelen.

Het bestuur spreekt de hoop en verwachting uit dat de studie van betekenis zal zijn in het publieke en politieke debat over de toekomst van het omroepbestel.

Mr. R.J. Hoekstra
(voorzitter)

dr. A. Klink
(directeur)

Inleidende beschouwingen

Het publieke omroepbestel kampt met de nodige problemen. In vroeger tijden stonden ledenaantallen en levensbeschouwelijke diversiteit spontaan borg voor representativiteit, herkenbaarheid en pluriformiteit qua maatschappelijke opvattingen. Dat is in moderne tijden niet meer het geval. De signatuur van een omroep laat zich verbinden met zeer verschillende maatschappij-opvattingen. Een omroep met enige honderdduizenden leden heeft zonder meer draagvlak in de samenleving, maar de mate van representativiteit kan er niet per se meer aan afgemeten worden. In een post-moderne en fluïde samenleving is het institutionaliseren van verscheidenheid daarom een gecompliceerde aangelegenheid geworden.

Niet alleen de samenleving is complexer geworden, ook het omroeplandschap zelf zit ingewikkelder in elkaar dan voorheen. In de jaren negentig van de vorige eeuw werd in Nederland en duaal televisie- en radiobestel geïntroduceerd. Naast de al decennia bestaande publieke omroep traden commerciële omroepen toe op de kabel (televisie en radio) en ether (radio). Voor de publieke omroep betekende het de komst van concurrentie. Samenwerking tussen de verschillende omroepverenigingen werd beschouwd als dé manier om die concurrentie het hoofd te kunnen bieden. Het leidde tot toename van de mediawet- en regelgeving en een zekere beperking van de vrijheden van de voordien autonome omroepverenigingen. De fiscalisering van de omroepbijdrage in 2000 droeg bij aan de beperking van de financiële vrijheid van de omroepen. De omroepen konden voorts in tijden van economische tegenslag niet aan bezuinigingen ontkomen. Kortom: het publiek bestel kreeg te maken met meer uitgebreide regelgeving en met budgettering. De autonomie werd geringer.

De invloed van de overheid op het publieke omroepbestel nam toe, de invloed van het publiek werd gaandeweg minder. Kijkers en luisteraars kunnen weliswaar afstemmen op een andere zender als het aanbod hen niet bevalt, maar zij hebben weinig directe middelen om de omroepinstellingen op hun merites te beoordelen en af te rekenen. Direct toezicht op de naleving van wettelijke regels en financieel beheer wordt uitgeoefend door het Commissariaat voor de Media. Inhoudelijk toezicht heeft de Publiek Omroep zelf in de hand: door een 'onafhankelijke' commissie' aan te stellen, 'die bestaat uit tenminste vijf deskundigen die 'representatief' zijn voor het kijk- en luisterpubliek (art. 30 c Mw.).

De enige manier waarop burgers invloed kunnen uitoefenen op het programma-aanbod is door middel van het aangaan of opzeggen van het lidmaatschap van een omroepvereniging. Maar hiermee bepalen zij in feite alleen of de omroepvereniging toegang krijgt tot het publiek bestel. De hoeveelheid zendtijd wordt er niet door beïnvloed. Via het

verenigingslidmaatschap en de getrapte vertegenwoordiging kunnen zij meer of minder invloed uitoefenen op het beleid van de omroepvereniging, onder meer door de verkiezing van bestuurders. Maar ook die beïnvloedingslijn is verzwakt, nu de invloed van bijvoorbeeld netcoördinatoren is toegenomen. Bovendien is de positie van leden niet sterk wanneer de omroep enkel en alleen afhankelijk is van de vraag of –met het oog op de overheidsfinanciering- het wettelijke minimum aan leden wel wordt behaald. Hierdoor neemt het sturend vermogen van omroepverenigingen ten opzichte van redacties gaandeweg af. Immers de bekostiging van overheidswege is meerjarig gegarandeerd op de formele basis van identiteit en het minimum getal voor leden. De kracht van de verenigingen in de richting van de professionals (de redacties) neemt daardoor af.

Wie hecht aan vrije media in een democratische rechtsstaat, zou de omroepverenigingen daarom sterker verankerd willen zien in en gelegitimeerd vanuit de samenleving zelf en de overheid op meer afstand dan nu het geval is: omroepverenigingen mogen niet in de richting van uitvoeringsorganisaties van overheidsprojecten tenderen maar dienen vrije ondernemingen te zijn. Keerzijde is wel dat deze ondernemingen functioneren in een publiek bestel. Een bestel dat zijn eigen kenmerken dient te hebben: het dient pluriform te zijn en met zijn aanbod aan te sluiten bij de behoeften van de bevolking. In die zin is het bestel meer dan de som van de delen. Op de essentiële randvoorwaarden van het omroepbestel mag de overheid sturen, want het is immers op die titel dat zij belastingen van de burgers vraagt en middelen aan de publieke omroep toedeelt.

Dit rapport pleit enerzijds voor meer maatschappelijke verankering van omroeporganisaties. Daarmee raakt het de verhouding tussen overheid en publieke omroep zoals deze de afgelopen jaren is gegroeid. In de praktijk worden de omroepverenigingen rond de programmering (het micro-niveau van het primaire proces) steeds meer centraal aangestuurd vanuit de Raad van Bestuur van de publieke omroep. Dit is in de ogen van de opstellers van dit rapport een onwenselijke gang van zaken. Zij zoeken naar mogelijkheden meer vraagsturing van de kant van het publiek in het bestel te verdisconteren. Anderzijds is de Raad van Bestuur weer te weinig toegerust als het gaat om het bewaken van de kenmerken van de publieke omroep als som van de afzonderlijke delen (het bestel als zodanig, gedragen door de omroepen): pluriformiteit, herkenbaarheid voor de kijker, maatschappelijke behoefte aan programma's etc. (aansturing op meso-niveau).

De commissie pleit ervoor deze ontwikkelingen om te buigen.

De verschillende omroepverenigingen dienen zich te ontwikkelen tot volwaardige maatschappelijke ondernemingen die zich vanuit een eigen verantwoordelijkheid richten op de wensen van de burger, terwijl er tegelijkertijd voor de Raad van Bestuur van de publieke omroep meer mechanismen en mogelijkheden komen om de het bestel aan zijn oorspronkelijke bedoelingen te laten voldoen. Daarom is een steviger verankering van de externe pluriformiteit van het omroepbestel nodig: een pluriformiteit die open is voor veranderingen en die samen gaat met draagvlak in de samenleving, met programmatische kwaliteit en met een bevredigend publieksbereik.

Daarbij is de commissie zich ervan bewust dat de publieke omroep te maken heeft met verschillende spanningsvelden. Die vragen nadere doordinking en hebben invloed op beleidskeuzes.

- 1 Er is een spanningsveld tussen de eisen ten aanzien van samenwerking en van pluriformiteit. Samenwerking tussen omroepinstellingen is noodzakelijk uit economische overwegingen. Het aantal omroepen is groot en dat leidt tot versnippering van zendtijd en budget. In een competitieve omgeving ligt de optimale bedrijfsgrootte eerder op netniveau dan op instellingsniveau. (zie McKinsey-onderzoek). Door een optimale schaal kunnen grotere producties effectiever en efficiënter tot stand worden gebracht. Dat geldt in het bijzonder voor dagelijkse uitzendingen, zoals een actualiteitenrubriek, of voor dure producties, zoals dramaserieën. Tegenover deze voordelen staat echter een nadeel: verlies van pluriformiteit. Samenwerkingsproducties zijn compromissen. Intensieve samenwerking tussen omroepinstellingen die geacht worden maatschappelijke pluriformiteit te weerspiegelen, leidt ertoe dat de uitersten van het maatschappelijke spectrum verdwijnen in de omroep.
- 2 Er is een spanningsveld tussen de verplichting om zowel een groot publiek als kleinere publiekssegmenten te bereiken. Beide doelstellingen zijn een wettelijke verplichting. Maar de doelstelling betreffende het grote publieksbereik wordt regelmatig betwist door partijen binnen en buiten de publieke omroep. In feite gaat het om het spanningsveld tussen de aanbod- en vraaggedreven programma's. Aanbodgedreven programma's, die worden gedomineerd door ideeën, smaak en stijlvoorkeuren van programmamakers, bereiken in de regel slechts een klein publiek. Om een groot publiek te kunnen bereiken is het noodzakelijk dat programmamakers hun eigen ideeën, smaak en stijlvoorkeuren relateren of ondergeschikt maken aan die van dat publiek. Veel discussies over de legitimatie van de publieke omroep gaan in feite

over de vraag of programmamakers zich al dan niet dienstbaar moeten maken aan hun publiek. Het ligt voor de hand dat veel programmamakers en hun geestverwanten geneigd zijn die vraag ontkenkend beantwoorden. In deze discussies speelt op de achtergrond ook een sociaal-cultureel en klassenverschil: hoger opgeleide alfa's, (dominant in de omroep) pleiten in de regel voor aanbodgedreven programma's: uitdagend, prikkelend, grensverleggend, etc. Het grote publiek (lagere en middenklassen) geeft de voorkeur aan toegankelijke programma's met een sfeervolle uitstraling.

- 3 Er is een spanningsveld tussen de wettelijke verplichting om voor een groot publiek programma's te maken en de verhouding tussen publieke en commerciële omroep. Commerciële omroepen hebben andere klanten dan de publieke omroep. Namelijk: adverteerders. Commerciële en publieke omroep zijn elkaars concurrent als het gaat om publieksbereik dat voor adverteerders aantrekkelijk is (meestal jonger dan 40 jaar). Programma's van de publieke omroep die door deze categorie goed worden bekeken of beluisterd en die bovendien relatief goedkoop zijn, zouden niet zelden ook door commerciële omroepen kunnen worden uitgezonden. Dit verklaart dat er een zekere overlap is tussen de programma's van commerciële en publieke omroep. Het spanningsveld treedt op als er sprake is van concurrentie om programmamakers, en -formats. Het leidt ertoe dat commerciële omroepen in een aantal gevallen claimen dat de publieke omroep geen programma's mag uitzenden die aantrekkelijk zijn voor adverteerdersdoelgroepen en die bovendien goedkoop zijn. Die programma's zouden toebehoren aan de commerciële omroepen.

- 4 De spanningsvelden 2 en 3 komen bij elkaar waar een sociaal-culturele 'elite' en de commerciële omroepen en hun geestverwanten pleiten voor een smalle, aanbodgedreven publieke omroep, waarin enerzijds deze 'elite' als het ware voor zichzelf een publieke omroep heeft en anderzijds de commerciële omroepen een concurrent kwijt zijn. Een dergelijke beleidslijn leidt tot een ongewenste tweedeling: publieke omroep voor de sociaal-culturele 'bovenlaag' en de commerciële omroep voor de rest van de bevolking.
In het verlengde daarvan zouden omroepen kristalhelder moeten zijn over hun profiel, missie en de doorwerking daarvan in hun programma's en daarop afrekenbaar moeten zijn: door leden en door de instantie die hen op die titel financiert.

- 5 Er is een spanningsveld tussen de delen (de omroepen afzonderlijk) en de som van de delen (het bestel). De omroepen streven naar meer autonomie terwijl het bestel vraagt om balans, samenwerking en diversiteit. De autonomie van elke omroep afzonderlijk kan leiden tot een bestel dat versnipperd is, maar even goed tot een bestel dat sterk uniform is, omdat –mogelijkerwijs– de omroepen elk voor zich eenzelfde koers kiezen (bijvoorbeeld qua maatschappelijke opvattingen).

Deze spanningsvelden hebben voor een deel te maken met de sterk veranderde sociale omgeving van omroepen. Ten tijde van de verzuiling konden deze nog vanzelfsprekend bogen op representativiteit. Men vertegenwoordigde immers een duidelijke stroming. Dat is tegenwoordig niet meer per se het geval. Ledenaantallen zeggen niet per definitie meer iets over de representativiteit. Bovendien zorgde dat voor een vorm van inclusieve pluriformiteit. Wie bij de VARA hoorde, was ook links in zijn maatschappelijke en politieke voorkeuren. Wie lid was van de KRO behoorde ook bij de KVP. De levensbeschouwelijke noties hoeven in deze moderne tijd niet meer per se met politieke of maatschappij-opvattingen te corresponderen. Deze ontwikkelingen maken het veel moeilijker dan in het verleden om na te gaan of Hilversum nog voldoende representatief en pluriform is. We komen hierop nog uitvoerig terug.

Om de balans te vinden in de spanningsvelden met het oog op een publiek omroepbestel dat het publiek bereikt, dat pluriform is en waarbinnen de organisaties van mensen het primaat hebben, zijn de volgende overwegingen van belang.

12

- De publieke omroep wordt in stand gehouden t.b.v. pluriformiteit en zijn publieksfunctie.
- Omroepen zijn elk voor zich de drager van deze missie.
- Ledenaantallen zijn de belangrijkste basis voor bekostiging, maar de huidige vormgeving garandeert onvoldoende dat de som van delen daadwerkelijk tegemoetkomt aan de noties van verscheidenheid en publieksbereik.
- Omroepen afzonderlijk worden te weinig uitgedaagd om hun missie te expliciteren en aan te geven hoe die in programma's doorwerkt.
- Het omroepbestel wordt op zijn beurt weer te weinig gestructureerd rond en aangestuurd op de kenmerken die nu juist zijn bestaansreden uitmaken (verscheidenheid en publieksbereik).

Om deze situatie te veranderen, is het nodig dat:

- omroepverenigingen hun identiteit verduidelijken en de doorwerking daarvan expliciet maken;

- ledenaantallen niet alleen bepalend worden voor de toetreding tot het bestel, maar –binnen marges- ook voor de zendtijd die men krijgt (met een vertragsingsfactor om kapitaalverlies te vermijden en de volatiliteit te dempen);
- lidmaatschap en omroepblad in principe zijn gekoppeld. Men wordt lid van een omroep en ontvangt op grond van dat lidmaatschap een omroepblad. Omroepverenigingen kunnen een regeling treffen voor mensen die wel lid willen worden van de vereniging, maar geen prijs stellen op het omroepblad (tientjesleden, steunleden).
- omroepen meer kunnen gaan fungeren als maatschappelijke ondernemingen en via programma-gebonden activiteiten middelen kunnen genereren om deze vervolgens weer te investeren in de omroepactiviteiten;
- de ‘corporate governance’ structuur van de omroepverenigingen wordt verbeterd. Omroepverenigingen claimen hun doelgroepen te vertegenwoordigen, maar hoeven niet echt verantwoording hierover af te leggen tegenover hun leden. De ‘corporate governance’ van omroepverenigingen kan worden verbeterd door de leden meer invloed op de profilering en identiteit te geven via een te kiezen (dus niet te benoemen) Raad van Toezicht per omroepvereniging, bijv. bestaande uit drie onafhankelijke leden. Deze Raad van Toezicht bepaalt periodiek via een ‘mission statement’ de doelstellingen van de omroepvereniging, gaat na of de invloed van de leden voldoende wordt gewaarborgd en checkt of de programmering en de inhoud van de programma’s voldoet aan de gewenste profilering en identiteit.
- de Raad van Bestuur als zodanig de taak van toezichthouder krijgt: hij laat periodiek toetsen of de som van de delen nog voldoet aan criteria als pluriformiteit, maatschappelijke verankering en publieksbereik. De omvorming van de Raad van Bestuur tot Raad van Toezicht impliceert dat hij zijn operationele bevoegdheden – directe interventie in het proces van programmeren – verliest. (Een scheidsrechter kan immers niet tegelijk speler op het veld zijn)
- De huidige Raad van Toezicht wordt gedecentraliseerd
- de Raad van Bestuur ten behoeve van het verkennen van de pluriformiteit objectieve en transparante procedures ontwikkelt, op basis waarvan het functioneren van het geheel wordt beoordeeld. De maatschappelijke verankering komt tot uitdrukking in het aantal leden. Het publieksbereik komt tot uitdrukking in de gemiddelde kijkcijfers die omroepen realiseren en in de waardering voor programma’s;
- de Raad van Bestuur bij gebleken tekortkomingen niet direct interenieert in het primaire proces van programmering., maar wel de

mogelijkheid krijgt periodiek middelen te herschikken. Als een belangrijk deel van de bevolking zich, op belangrijke dimensies van pluriformiteit, structureel niet vertegenwoordigd weet in het omroepbestel, deelt de Raad middelen en zendtijd toe aan aspirant-omroepen, die daarmee de mogelijkheid moeten krijgen om in de leemte te voorzien. Als blijkt dat omroepen (na kwalitatief onderzoek) hun missie niet herkenbaar hebben weten neer te zetten en dit een structureel karakter heeft, herschikt hij eveneens middelen.

De commissie is zich ervan bewust dat de voorstellen ingrijpend en complex zijn. Toch heeft zij vertrouwen in het zelfregulerend vermogen van een omroepbestel waarin het zwaartepunt ligt bij omroepverenigingen en leden. De commissie kiest voor een omroepbestel dat de zogenaamde externe pluriformiteit serieus neemt. Alleen op die titel verdient het bestel politieke steun. Pluriformiteit is voor haar een wezenskenmerk van een publiek omroepbestel. De commissie kiest daarom in elk geval en expliciet niet voor een

- publieke omroep waarbij de Raad van bestuur gaandeweg het (programmerende) werk, dat aan omroepen toebehoort, overneemt;
- publieke omroep die in feite leunt op een journalistieke structuur en daarmee journalistieke cultuur.

Het zijn bovengenoemde voorstellen die in het rapport van argumentaties worden voorzien. Om die reden wordt in het *eerste hoofdstuk* een beschrijving gegeven van de ontstaansgeschiedenis van het omroepbestel en de organisatie- en financieringsstructuur. Aan het einde van het hoofdstuk benoemen wij de knelpunten in de structuur van het omroepbestel.

Vervolgens vragen we ons af waarom een publieke omroep in het huidige tijdsgewricht van belang is. Door commerciële omroepbedrijven worden immers eveneens goede en maatschappelijk relevante programma's gemaakt. Over de eigen positie en taakstelling van de publieke omroep gaat het in *hoofdstuk twee*.

De publieke omroep is nauw verbonden met de samenleving. Zij reflecteert op ontwikkelingen die zich voordoen en geeft mede richting aan maatschappelijke processen. De organisatie van het bestel is een uitvloeisel van de verzuilde samenleving. Vraag is of deze structuur nog aansluit bij de huidige samenleving. Respect voor het 'uniek karakter van ons omroepbestel' moet niet leiden tot het koesteren van een vlag die de lading niet meer dekt. In het *derde hoofdstuk* vragen we ons af of het publiek omroepbestel voldoende in de moderne samenleving is verankerd.

Wanneer het gaat om de publieke omroep zijn niet alleen maatschappelijke ontwikkelingen relevant, maar ook de technologische ontwikkelingen. De organisatie van en regelgeving betreffende de publieke omroep is gebaseerd op schaarste in zendtijd. In de nabije toekomst zullen digitale technieken het echter mogelijk maken grote hoeveelheden informatie goedkoop over te dragen. In *hoofdstuk vier* gaat het om de gevolgen van de toekomstige technologische ontwikkelingen voor de positie van het publieke omroepbestel.

Hoofdstuk vijf gaat in op de veranderingen die nodig zijn in de regulering en financiering van de publieke omroep, ten einde deze beter te verankeren in de samenleving dan in de huidige constellatie mogelijk is.

1 Organisatie van het publieke omroepbestel

Inleiding

De structuur en organisatie van ons omroepbestel zoals dat in de loop der jaren is gegroeid, wordt gekenmerkt door eenheid en verscheidenheid. De publieke omroep als centraal orgaan heeft een ruime mate van zeggenschap over de gehele organisatie en een uitgebreid scala aan mogelijkheden om de programmering van omroepen en netten te sturen of aan te vullen. De verschillende omroepverenigingen en zendgemachtigden staan – in principe – borg voor de pluriformiteit van het bestel. Het zijn organisaties met een eigen identiteit en plaats binnen geheel. Wel is de invloed over een cruciaal gegeven als de programmering in de loop der jaren sterk verminderd ten opzichte van de vroegere situatie waarin men vrijwel onafhankelijk van elkaar opereerde.

Dat er op het veld van de publieke omroep zoveel verschillende spelers zijn, kan uitsluitend worden begrepen vanuit de ontstaansgeschiedenis van de verschillende omroeporganisaties. Die geschiedenis kreeg haar beslag in een tijd waarin Nederland zich meer en meer ontwikkelde tot een verzuiilde samenleving. De publieke omroep is een uitvloeisel van een samenleving die gekenmerkt werd door een verregaande indeling op levensbeschouwelijke grondslag. Op haar beurt hebben de omroepen deze ontwikkeling mede gestimuleerd. In de *eerste paragraaf* van dit hoofdstuk geven wij een korte beschrijving van ons omroepbestel en haar ontstaansgeschiedenis.

Een radicale verandering in de omroepstructuur trad op in de jaren negentig van de vorige eeuw toen onder invloed van de Europese regelgeving ook commerciële radio en televisie in Nederland mogelijk werden. Opeens kregen de publieke omroepen te maken met concurrentie vanuit commerciële hoek. Inkomsten uit STER-reclames daalden. Een felle strijd barstte los tussen het publiek bestel en commerciële zenders. Dit proces wordt in *paragraaf 2 en 3* nader belicht.

De publieke omroep ging de concurrentie met de commerciële zenders aan door de programmering aan te passen, te streven naar een efficiëntere organisatie en afstemming van programma's en diensten. Over de maatregelen die vanuit de overheid werden genomen om de samenwerking tussen de verschillende omroeporganisatie te bevorderen en zonodig af te dwingen, gaat het in *paragraaf 4*.

Met de komst van de commerciële omroep ontstond de vraag naar de meerwaarde van het publiek omroepbestel. Die meerwaarde heeft ermee te

maken dat zij de institutionele waarborg van een grondrecht behelst. Dit kan echter niet blijven bij een principiële uitspraak. Wat dit betekent, zal ook in de dagelijkse programmering tot uitdrukking moeten komen. Dergelijke programmering kan alleen tot haar recht komen wanneer de drievoudige relatie binnen en rond het publieke omroepbestel met de overheid, burger en markt op de juiste wijze wordt ingevuld. Over de regulering, financiering vanuit de overheid en de verhouding van het omroepbestel tot de markt gaat het in *paragraaf 5*.

In de conclusie in *paragraaf 6* benoemen we de knelpunten die wij in de structuur van het omroepbestel signaleren.

2.2 Het publieke omroepbestel

2.2.1 organisatie

Ons omroepbestel is samengesteld uit een aantal private organisaties: omroepverenigingen en een kleine zendgemachtigden. Momenteel telt de publieke omroep zeven omroepverenigingen: NCRV (protestants-christelijk), KRO (katholiek), VARA (sociaal-democratisch), AVRO (algemeen), TROS (algemeen), VPRO (sociaal-kritisch) en de EO (evangelicaal). Veronica verliet in 1995 de publieke omroep om verder te gaan als commerciële zender. Aspirant-omroepvereniging BNN (jongeren) kreeg in 1998 toegang tot het publieke bestel. Met een intensieve ledenwerfactie is deze vereniging erin geslaagd de voor aspiranten vereiste drempel van 150.000 leden in het jaar 2004 te halen en blijft zodoende in het bestel. Een omroepvereniging in het publieke bestel dient minimaal 300.000 leden te hebben.

De Nederlandse Omroep Stichting (NOS) is de overkoepelende organisatie van de publieke omroepen. NOS RTV heeft een wettelijk omschreven taak om programma's uit te zenden op het terrein van nieuws, parlementaire verslaggeving, sport en actuele gebeurtenissen. Daarnaast behoort de coördinatie en sturing van de programmering en de behartiging van de gemeenschappelijke belangen van de omroeporganisaties tot haar taak. Het bedrijfs onderdeel dat de samenwerkings- en coördinatie taken uitvoert, noemt zich 'Publieke Omroep'.

De Nederlandse Programma Stichting (NPS) heeft geen leden. Zij heeft een wettelijke taakopdracht ter aanvulling van de programma's van de andere zendgemachtigden. De aanvulling betreft vooral culturele programmering en uitzendingen voor en over etnische minderheden.

Tot slot zijn er binnen de publieke omroep nog vier typen organisaties die voor zendtijd in aanmerking komen: kerkgenootschappen en genootschappen op een geestelijke grondslag (art.39 f Mw), educatieve instellingen, politieke partijen en de overheid.

De Stichting Etherreclame (STER) verkoopt zendtijd op de publieke radio en televisie aan adverteerders ten behoeve van reclame. Er is een strikte scheiding tussen de programma's van de publieke omroep en de reclame-uitzendingen van de STER.

De complexe structuur van het omroepbestel komt voort uit haar ontstaansgeschiedenis.

2.2.2 ontstaan van het omroepbestel

Ons omroepstelsel is een uitvloeisel van het verzuilde bestel dat in de jaren twintig van de vorige eeuw is ontstaan. Na de eerste radio-uitzending op 6 november 1919, verzorgd door dhr. Schotanus à Steringa Idzerda werden in de jaren die volgden de Nederlandse Christelijke Radio Vereniging (NCRV), de Katholieke Radio Omroep (KRO), de Vereniging Arbeiders Radio Amateurs (VARA) en de Vrijzinnig Protestantse Radio Omroep (VPRO) opgericht. De ANRO, later AVRO (Algemene Vereniging voor Radio Omroep) wilde geen zuil vertegenwoordigen en noemde zich 'algemeen'. Ondanks deze neutrale insteek werd deze vereniging de min of meer rechts-liberale zuil. De verenigingen vormden een afspiegeling van de samenleving die gaandeweg steeds meer verdeeld raakte in vier clusters van organisaties op levensbeschouwelijke grondslag. Er was respectievelijk een orthodox-protestantse, een katholieke, een sociaal-democratische en een neutraal-liberale zuil, elk met eigen partijen, vakbonden, kranten, ziekenhuizen en daar kwamen nu de radio (en later ook televisie) omroepen bij.

De vraag waar men zich in de eerste periode (tot 1940) overwegend mee bezig hield was die naar de verdeling van zendtijd. Wie krijgt wanneer toegang tot de ether en op grond waarvan? Het aantal frequenties waarover kon worden uitgezonden was beperkt en het telegraaf- en telefoonverkeer moest storingsvrij kunnen verlopen. Men beschouwde het als een taak voor de overheid om het verkeer in de ether te regelen. Er werden fundamentele keuzes gemaakt.

De omroepregeling van 1930 schreef voor dat omroeporganisaties die voor een zendmachtiging in aanmerking wilde komen 'in zoodanige mate gericht zijn op bevrediging van in het volk levende culturele en

godsdienstige behoeften, dat hare uitzendingen uit dien hoofde geacht kunnen worden van algemeen nut te zijn'.¹ Een omroeporganisatie diende dus een afspiegeling te zijn van een bepaalde godsdienstige of culturele stroming in de bevolking. Door de jaren heen is daar geen verandering in gekomen. Nog steeds behoort volgens artikel 14, lid 1 onder c van de Mediawet een omroeporganisatie een maatschappelijke, culturele of godsdienstige dan wel geestelijke stroming te vertegenwoordigen.

Een andere basisbeslissing die in die jaren werd genomen, is het verbod om omroep te bedrijven vanuit een winstoogmerk. In het Radioreglement van 1930 wordt gesteld dat de uitzendingen betreffen 'mededeelingen van woord-, toon- of beeldinhoud van ontspannenden, leerzamen, politieken, aestetischen, ethischen of religieuzen aard'. Voor het uitzenden van reclame was toestemming van de minister nodig.² In de door de minister verleende machtiging aan de toen bestaande omroeporganisaties werd dit verbod zelfs nog extra benadrukt.

De vijf verenigingen bepaalden het omroepaanbod tot de inwerkingtreding van de omroepwet in 1967. De zendtijd was onder hen verdeeld, er was nauwelijks samenwerking en voor nieuwkomers was geen plaats. De nieuwe omroepwet bood openingen in het bestel, trof een regeling voor reclame en verplichtte de verschillende omroeporganisaties tot van samenwerking . De omvang van de zendtijd werd gebonden aan het ledenaantal en werd criterium voor de toekenning van subsidie. In dit open bestel was de Televisie Radio Omroep Stichting (TROS) de eerste nieuwkomer, in 1970 begon de Evangelische Omroep (EO) met haar uitzendingen, in 1975 kwam Veronica Radio Omroep als achtste omroeporganisatie in de ether.

Belangrijk discussiepunt in de jaren '60 was het al dan niet verlenen van een zendmachtiging aan een commerciële omroeporganisatie of het introduceren van een of andere vorm van commerciële omroep. Een zaak die zo hoog opliep dat het kabinet-Marijnen hier uiteindelijk over viel in 1965. Het nieuwe kabinet-Cals wees weliswaar commerciële omroep af, maar maakte reclame binnen het bestel mogelijk. Dit zou worden verzorgd door een afzonderlijke rechtspersoon: de Stichting Ether Reclame (STER). De staat financierde haar bijdrage aan de omroepverenigingen uit een (in 1940 ingevoerde) heffing van een omroepbijdrage bij de burgers en uit de inkomsten van de STER.

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

2 Radio-reglement 1930, KB van 9 mei 1930; *Stb.* 159 (WRR)

Samenwerking binnen het verband van de NOS was van nu af aan verplicht. De Nederlandse Omroep Stichting kreeg een eigen bestuur (weliswaar met vertegenwoordigers van omroepverenigingen), kreeg zelf zendtijd en kreeg een eigen programmatische opdracht. De NOS moest een ontmoetingsprogramma maken (de verzuiling doorbreken!), programma's maken die zich bij uitstek lenen voor gezamenlijke aanpak (nieuws, sport, evenementen) en zij moest zorgen dat het totale programma-aanbod een evenwichtig totaalbeeld zou opleveren. Dit laatste hield in dat zij moest aanvullen wat in het programma-aanbod door de particuliere verenigingen ontbrak. Verder was het haar taak een uitzendmogelijkheid te verschaffen aan maatschappelijke, culturele dan wel geestelijke stromingen die niet gerechtigd waren tot het verzorgen van eigen uitzendingen.

De Mediawet die op 1 januari 1988 in werking trad, bracht een paar wijzigingen in de bestaande situatie. De omroepen kregen meer zeggenschap in het bestuur van de NOS (voortaan Nederlandse Omroepprogramma Stichting genaamd). De NOS werd gesplitst in een zelfstandig productiebedrijf en een omroepinstelling. Er werd voorzien in een wettelijke regeling voor locale en regionale omroep en werd het Commissariaat voor de Media opgericht. Dit instituut kreeg tot taak toe te zien op de naleving van de Mediawet.

2.3 De opkomst van commerciële zenders

Dat in Nederland een uitgebreid aanbod van commerciële Radio- en Televisieprogramma's tot stand heeft kunnen komen, is het gevolg van ontwikkelingen op Europees niveau. De ontwikkeling naar een interne Europese markt heeft ertoe geleid dat lidstaten gedwongen werden hun grenzen te openen voor omroepen die vanuit anderen landen uitzonden. Van grote invloed was de richtlijn 'Televisie zonder grenzen' van de Europese Unie (1984). Televisie werd gedefinieerd als dienst in economische zin en kon bijgevolg onder de werking van het gemeenschapsrecht worden gebracht. (vrij verkeer van diensten, goederen, etc.).

De kabelregeling uit 1984 bepaalde dat buitenlandse televisiestations gerechtigd waren hun programma's ook in Nederland te verspreiden via de kabel, mits zonder op Nederland gerichte reclame en zonder ondertiteling. Deze bepaling werd in 1988 ook in de mediawet opgenomen. Toch was men genoodzaakt deze wettelijke beperking op te heffen. Al spoedig na het in werking treden van de wet bleek het in het kader van Europese regelgeving onhoudbaar de grenzen gesloten te houden voor buitenlandse omroepen. Op 13 april 1989, kwamen de 12 EG-lidstaten tot een gemeenschappelijke

standpuntbepaling over de ontwerp-EG-richtlijn. Wijziging van artikel 66 van de Mediawet was noodzakelijk omdat een 'reclame- en ondertitelingverbod voor vanuit buitenland uitgezonden televisieprogramma's in strijd was met de ontwerprichtlijn'.³

Nadat RTL 4 met een Nederlandstalig en op Nederland gericht programma gebruik had gemaakt van de bepaling dat kabelnetten programma's van buitenlandse stations mochten doorgeven, kon Nederland niet achterblijven ook binnenlandse commerciële omroep toe te laten. De wet die binnenlandse commerciële televisie via de kabel mogelijk maakt, trad begin 1992 in werking. Zo kent Nederland dus sinds de jaren '90 eerst feitelijk en vervolgens wettelijk een duaal omroepbestel.

Deze omslag had grote gevolgen voor het publieke omroepbestel. De commerciële zenders veroverden in korte tijd een aanzienlijk marktaandeel en de inkomsten uit de STER-reclame liepen drastisch terug (100 miljoen gulden). In de jaren negentig heeft de publieke omroep de helft van zijn gemiddelde kijktijdaandeel van het publiek moeten inleveren. Was zijn kijktijdaandeel in 1990 nog ongeveer 75 procent, de laatste jaren heeft het zich gestabiliseerd op een kleine veertig procent. De zes algemene commerciële televisiezenders RTL 4, RTL 5 en Yorin (Holland Media Groep) en SBS 6, NET 5 en V8 (SBS-groep) hadden in 2001 een gezamenlijk kijktijdaandeel van 46 procent. De overige tijd besteden kijkers aan buitenlands, regionale en lokale zenders of aan video kijken. De vijf landelijke publieke radiozenders hadden in 2001 een kijktijdaandeel van 31 procent, de regionale publieke radiozenders hadden 14,5 procent en de commerciële radiozenders 47 procent van de totale luistertijd.⁴

De laatste ontwikkelingen zijn als volgt. De gemiddelde kijktijd naar televisie is in 2003 verder gestegen. Zaten Nederlanders van 6 jaar en ouder in 2002 gemiddeld 178 minuten per dag thuis voor de televisie, in 2003 stijgt de gemiddelde kijktijd naar 187 minuten (gemiddeld 3 uur en 7 minuten per dag). In vergelijking met 2002 daalde het gemiddelde kijktijdaandeel over de gehele dag van de publieke omroep van 35,9% naar 34,4%. Het gemiddelde kijktijdaandeel over de gehele dag van de HMG en SBS zenders steeg; voor HMG van 25,3% naar 26,2%, voor SBS van 16,3% naar 16,8%. In 2002 had Nederland 2 het hoogste marktaandeel (17,2%), in 2003 was dat voor RTL4 (16,4%). Het meest bekeken programma van 2003 was de

3 Handelingen Tweede Kamer 1988-1989, 20 235 nr.33, 16

4 Ministerie van OC en W, Mediabeleid in Nederland, 01-08-2001

voetbalwedstrijd Nederland-Schotland met een gemiddeld aantal kijkers van 5,5 miljoen. Twee daaraan voorafgaande wedstrijden staan op de 4e en 5e plaats. De 2e en 3e plaats wordt ingenomen door het programma Idols. Op de 6e plaats staat het Eurovisie Songfestival.

De publieke omroep behaalde in 2003 over de gehele dag een gemiddeld kijktijdaandeel van 34.4%. In 2002 was dat 35.9%. De HMG zenders behaalden in 2003 een gemiddeld kijktijdaandeel van 26.2% en de SBS zenders 16.8%. In 2002 was dit respectievelijk 25.3% en 16.3%. In prime time (18-24 uur) haalden de publieke omroepen in 2003 een gemiddeld kijktijdaandeel van 36.6%, de HMG zenders 28.0% en de SBS zenders 20.6%. In 2002 was dit respectievelijk 37.6%, 27.4%, 19.6%.⁵

In het televisie landschap hebben we op dit moment dus te maken met drie spelers met elk drie netten: de publieke omroep, HMG en SBS. Er is de laatste jaren sprake van een lichte daling in kijktijd bij de publieke omroep en een lichte stijging bij de commerciële zenders.

2.4 De publieke omroep moet zich verhouden tot commerciële zenders

De komst van commerciële radio en televisiezenders in de jaren '90 zette het publieke omroepstelsel onder druk. Sinds de entree van de commerciële zenders heeft het Nederlandse mediabeleid zich geconcentreerd op het creëren van een sterke, concurrentiebestendige publieke omroep in een duaal bestel.

In eerste instantie werd het antwoord vooral gezocht in praktische maatregelen. In de jaren negentig wordt aangestuurd op betere samenwerking tussen de verschillende omroepen, efficiëntere organisatie en werkwijze, samenwerking per net, kwalitatief hoogwaardige programma's en ook versoepeling van de reclameregels. Doel is de versterking van de marktpositie van de publieke omroep ten opzichte van de commerciële zenders. Netsgewijze samenwerking draagt volgens McKinsey bij aan de herkenbaarheid bij het publiek, aan versterking van de programmering en aan een efficiëntere organisatie van de omroep.⁶

De omroepen gaan alras met dit advies aan de slag. Al in 1991 ondertekenen AVRO, KRO en NCRV een samenwerkingsverband. In 1993

5 Stichting KijkOnderzoek, persbericht kijkcijfers 2003

6 Zie adviesrapport McKinsey 1990 (nazoeken)

richten zij de stichting AKN op waarin de ondersteunende diensten van de drie omroepen worden ondergebracht. Met de aanstelling van een netmanager op Nederland 1 wordt in 1995 een flinke impuls gegeven aan de reeds ingezette samenwerking in de programmering.

Op Nederland 2 had de samenwerking vooral een programmatisch karakter (bijvoorbeeld 2 Vandaag). De organisatorische samenwerking bleef beperkt als gevolg van het tussentijds uittreden van Veronica in 1995 en het verschillend karakter van de omroepverenigingen (EO en TROS).

Op Nederland 3 is een aantal jaar nagedacht over een fusiemodel. Sinds het aantreden van VARA-voorzitter Keur zijn die plannen van tafel. Ook dit net heeft gezamenlijke programma's (VARA/VPRO) en een gezamenlijke huisvesting.

De positie van de omroepverenigingen en de pluriformiteit van het bestel stond in eerste instantie niet ter discussie. In het derde kabinet Lubbers onder PvdA-minister d'Ancona werd nog groot belang gehecht aan de maatschappelijke verankering van het bestel door middel van omroepverenigingen.⁷

Vlak voor de verkiezingen van 1994 stemde de Tweede Kamer in met de Wet versterking publieke omroep door de Tweede Kamer (28 april '94). Doel van deze wet was de landelijke omroepen meer concurrentievermogen te geven ten opzichte van de commerciële instellingen. Hoofdpunten van deze wet zijn :

- Verdergaande samenwerking van publieke omroepen onder andere op het gebied van programmacoördinatie.
- Zorgdragen voor een eigen karakter van de drie netten.
- Het volledige programmavoorschrift blijft in licht gewijzigde vorm behouden.
- De NOS splitst zich in NOS en NPS met het doel de aanvullende programmataak in een aparte organisatie onder te brengen.
- Invoering van vijfjarig concessiestelsel: voorwaarde verbonden aan het ontvangen van een concessie is samenwerking, met als doel flexibeler in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en de openheid van het publieke bestel te waarborgen.

De omroepverenigingen hielden zeggenschap over de inhoud van hun eigen programma's, maar samenwerking op netniveau was verplicht. Zij waren wel vrij deze samenwerking zelf in te vullen. In 1995 werden de mogelijkheden voor programmasponsoring verruimd. De Mediawet werd

7 H. van Bockxmeer en M. Jansen, De onteigening van de omroepverenigingen, 2000

hiermee in overeenstemming gebracht met de Europese richtlijn betreffende sponsoring. In 2002 werd deze verruiming overigens weer ongedaan gemaakt. Het sponsorregime is meer dan ooit gericht op restrictie.

2.5 Organisatiestructuur

Een fundamentele wetwijziging vindt plaats in de Wet herziening organisatiestructuur van de publieke omroep, die 13 november 1997 is ingevoerd. Het betreft vooral een bestuurlijke reorganisatie, maar een die de macht van de particuliere omroepverenigingen sterk terugdringt en de positie van de NOS versterkt. In de plaats van het oude NOS-bestuur waarin vertegenwoordigers van de omroepen de meerderheid hadden, komt de Raad van Bestuur. De drie leden van de Raad van Bestuur van de NOS worden voortaan benoemd door de minister. De Raad van Bestuur heeft een groot aantal bevoegdheden met betrekking tot de coördinatie op en tussen de verschillende programmanetten gekregen (drie televisienetten en vijf radionetten) het indelen van de zendtijd, de bekostiging van de omroep en de benoeming van netcoördinatoren. Voorheen was het stichtingsbestuur waarin de vertegenwoordigers van de omroepen de meerderheid hadden, met deze taak belast. De verschillende omroeporganisaties zorgen weliswaar voor de productie van programma's, de Raad van Bestuur en de netcoördinatoren vervullen een centrale rol bij het bepalen van het algemene programmabeleid, de netprofielen en de plaatsing van programma's in het uitzendschema. Verder krijgt de Raad van Bestuur de beschikking over een eigen budget voor programmaproductie dat maximaal 10 procent mocht bedragen van de publieke zendgemachtigden (bij de invoering van de concessiewet is dit opgehoogd naar 25 procent). Dit programmaversterkingsbudget is bedoeld om in aanvulling op de reguliere productie door de omroeporganisatie het aanbod van programma's in specifieke categorieën en genres te versterken.

Terwijl aan de ene kant de positie van de Raad van Bestuur wordt versterkt, wordt het evenwicht tussen overheid en omroep min of meer hersteld door de meerderheidspositie van de vertegenwoordigers van de omroepen in de Raad van Toezicht. Bij belangrijke besluiten verleent hij zijn goedkeuring. De voorzitter van de Raad van Bestuur wordt benoemd op voordracht van de Raad van Toezicht en na goedkeuring van de Minister.

De vraag wie de netcoördinatoren benoemt is een cruciaal punt. In 1996 maakten de omroepen uitdrukkelijk de wens kenbaar zelf de

netcoördinatoren te benoemen. De wet kiest echter een andere koers: in plaats van het voorgestelde bottom-up denken van de omroepen, wordt gekozen voor een top-down benadering. Niet alleen wordt de Raad van Bestuur een volledige Kroonbenoeming, ook het programmeringproces wordt bij de omroeporganisaties weggehaald door de benoeming van netcoördinatoren tot een zaak van de Raad van Bestuur te maken. De rol van het netbestuur werd min of meer uit de Concessiewet geschreven. Het heeft nog slechts een beperkte stem in de totstandkoming van de programmering.

2.6 Regulering en financiering door de overheid

Sinds september 2000, met de invoering van de concessiewet, worden geen concessies meer toegekend aan de omroepinstellingen, maar is de taak om publieke radio en televisie te verzorgen opgedragen aan één concessiehouder: de NOS. De publieke omroep zoals deze zichzelf heeft genoemd, moet er op toezien dat de omroepinstellingen tezamen – als concessiedeelnemers – voldoen aan de wettelijke taakopdracht om een kwalitatief hoogwaardig en gevarieerd programma-aanbod te verzorgen dat grote en kleine categorieën binnen de Nederlandse bevolking bereikt. In de Mediawet wordt precies omschreven waaraan de omroepen dienen te voldoen. Er is, zoals de tabel laat zien, een uitgebreid pakket aan kwantitatieve voorschriften voor de hoeveelheid informatie, educatie, kunst, cultuur en amusement in de programmering.

2.6.1 Programmavoorschrift

Informatie en educatie	35%	Alle omroepverenigingen samen
Kunst	12,5%	Alle omroepverenigingen samen
	20%	Nps
Cultuur (inclusief kunst)	25%	Alle omroepverenigingen samen
	40%	Nps
Minderhedenprogramma's	20%	Televisiezendtijd nps
	25%	Radiozendtijd nps
Verstrooiing	25%	Maximaal per net
Europese producties	50%	Per net
Opdrachtproducties	25%	Publieke omroep als geheel, minimaal 17,5% per net
Oorspronkelijk Nederlands of Fries	50%	Per omroepinstelling
Daarvan ondertiteld voor doven	50%	Publieke omroep als geheel

De vijf publieke radiozenders zijn elk van een eigen 'kleur' voorzien. Radio 1 is de nieuws- en actualiteitenzender, radio 2 is een brede nieuws-, amusements-, en muziekzender, radio 3 is een populaire muziekzender, radio 4 is een klassieke muziekzender en radio 747 am (voorheen radio 5) is een achtergrond- en opinie-zender met programma's voor een klein publiek en voor doelgroepen.

Voor commerciële omroep gelden eveneens wettelijke regels. Deze vloeien merendeels voort uit de Europese televisierichtlijnen en gaan over reclame (maximum hoeveelheid, geen sluikreclame, geen tabak), bescherming van jeugdigen (tegen met name seks en geweld op televisie), en percentages Nederlandse, Europese en onafhankelijk producties.

2.6.2 *Bedrijfsvoering en beleid*

De overheid heeft grote invloed op de bedrijfsvoering en inhoudelijke koers van publieke omroep. In de Mediabegroting van 2004 staan zeer gedetailleerde aanwijzingen over de door de publieke omroep te nemen maatregelen in het kader van de bezuinigen. Over een aantal inhoudelijke thema's als het vergroten van het bereik onder jongeren (13-24 jaar), het verhogen van het kijktijdaandeel kinder- en jeugdprogramma's, het verhogen van het aandeel Nederlands drama in de programmering en de representativiteit van vrouwen en etnische minderheden in de programmering is de staatssecretaris van plan afspraken te maken door middel van prestatiecontracten.

2.6.3 *Financiering*

Van oudsher is de publieke omroep gefinancierd door de (fluctuerende) opbrengsten van STER en door een wettelijk vastgestelde omroepbijdrage. Ieder huishouden in het bezit van een radio en/of televisie was, moest kijken en luistergeld betalen. Vanaf 1 januari 2000 is de omroepbijdrage afgeschaft. Daarvoor in de plaats kwam een (geïndexeerde) rijksomroepbijdrage aan de publieke omroep. Deze wordt gefinancierd uit de algemene middelen. De rijksbegroting voedt (naast de STERinkomsten) voor meer dan 70% de mediabegroting waaruit een groot aantal verschillende omroep- en daarmee verwante voorzieningen wordt gefinancierd. In miljoen Euro geldt voor de komende jaren de volgende begroting:⁸

8 Mediabegroting 2004

IN € MILJOEN	2004	2005	2006	2007	2008
Rijksbijdrage media geïndexeerd	646	645	649	653	664
Steropbrengsten	229	216	229	227	240
Rentebaten	3	3	3	3	3
Totaal beschikbaar mediabudget	878	864	881	883	907

Op grond van de Mediawet geldt een beperkend reclameregime voor de publieke omroep. Zo is geen programmaonderbrekende reclame toegestaan en is de reclamezendtijd aan een maximum gebonden: per jaar maximaal 6,5% van de totale gebruikte televisie- en radiozendtijd.

2.6.4 Regelgeving met betrekking tot commerciële activiteiten

De publieke omroep moet binnen smalle marges manoeuvreren wanneer het gaat om de ruimte voor commerciële activiteiten. Zij concurreert niet alleen op de markt voor kijkers en luisteraars, maar ook op de markt voor omroepreclame. De publieke omroep kan als een directe concurrent van binnenlandse en buitenlandse commerciële omroepinstellingen worden beschouwd. De financiering door de overheid zou kunnen worden aangemerkt als steunmaatregelen in de zin van art. 87 (ex artikel 92) van het EG-Verdrag en een bevoorrechte positie van de publieke omroep kan worden uitgelegd als het verlenen van bijzondere en uitsluitende rechten in de zin van art. 86 (ex artikel 90) van het EG-Verdrag. Volgens de Commissie- Donner vormt een scherpe scheiding tussen de publieke en commerciële omroep, alsmede duidelijke programmatische verplichtingen en lasten, de basis voor een rechtvaardiging van de bijzondere positie van de publieke omroep.⁹ De wetgever moet dus niet alleen rekening houden met de historisch gegroeide typisch Nederlandse karakteristieken van het omroepbestel, maar ook met de grenzen die het Europese recht stelt aan maatregelen ter bevordering of handhaving van dat bestel.¹⁰

2.6.5 Toezicht en controle

Het toezicht op de naleving van de mediawet en daarop gebaseerde regels gebeurt door het Commissariaat voor de Media. Hij gaat na of de wet voldoende in acht wordt genomen. Er is echter ook een andere vorm van

⁹ Rapport van de Commissie-Donner *Verdeelde Frequenties, veranderde omroep*, Rijswijk: Ministerie WVC, 1992, p.19

¹⁰ G.A.I. Schuijt, *Kroniek van het Nederlandse mediarecht, 1995 – 1998*, verschenen in *Auteurs & Media* 1998 – 3 p. 213 -223

controle: dan gaat het om de kwaliteitscontrole. Een keer in de vijf jaar (de concessie loopt voor een periode van tien jaar) zal worden nagegaan hoe de NOS en de overige instellingen die zendtijd hebben verkregen voor landelijk oproep uitvoering geven aan de taakopdracht die zij hebben gekregen. In 2004 en 2009 zal de erkenning- en concessieverlening van de landelijke omroep worden geëvalueerd door een onafhankelijke commissie. Opvallend is dat deze ‘onafhankelijke’ visitatiecommissie wordt ingericht en samengesteld door de NOS (art. 30c. lid 2) mediawet). De commissie bestaat uit tenminste vijf deskundigen. Bij de samenstelling van de commissie draagt de Stichting er zorg voor dat deze zoveel mogelijk representatief is voor het kijk- en luisterpubliek (art.30c lid 2). Deze commissie rapporteert over de wijze waarop invulling is gegeven aan de in de Mediawet vastgelegde taakopdracht, de onderlinge samenwerking en de mate waarin is voldaan aan de interesses van het publiek.

2.7 Verkenning van de knelpunten in en rond het publieke omroepbestel

De legitimatie van de publieke omroep ligt in het gegeven dat zij het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting voorziet van een institutionele basis (zie nadere uitwerking in Hoofdstuk 2). Noch markt (geld) noch overheid bepalen idealiter wat er via de media dagelijks aan opinies, cultuur en amusement wordt geboden, maar burgers en hun instellingen zelf bepalen dat. Het is om die reden dat de overheid middelen toedeelt aan omroepen: in het besef dat het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting in moderne tijden (mede) een institutionele inbedding nodig heeft. Een staatsomroep biedt te weinig mogelijkheden voor de vrije expressie van meningen via de moderne media. Dat geldt ook voor een door de reclamegelden gedomineerd bestel. Tegelijkertijd betekent dit niet dat omroepverenigingen daarmee een vrijbrief krijgen voor het mediatoneel. Zij zullen draagvlak in de bevolking moeten hebben, een veelzijdig aanbod aan producties moeten bieden en aan hun publieke functie moeten voldoen (publieksbereik). Er ontstaat met andere woorden een vrij complexe driehoeksrelatie tussen overheid, omroep en de burger, waarbij de overheid verantwoordelijkheid draagt voor de pluriformiteit van het bestellen voor het feit dat het publieksbereik door omroepen serieus wordt genomen. Het komt er immers op aan dat omroepen draagvlak hebben in de bevolking. Dat komt enerzijds tot uitdrukking in het aantal leden dat omroepen hebben, maar anderzijds via de kijkcijfers en de waardering van programma's. (Ook scholen kunnen bij wijze van spreken veel leden hebben, maar als niemand zijn of haar kind naar de school stuurt, vervalt de titel van bekostiging.) Natuurlijk kunnen en moeten er speciale

programma's voor specifieke minderheden zijn, maar het geheel zal niet zonder een overall draagvlak in de samenleving kunnen; wil men althans de legitimiteit niet verliezen. Het draagvlak in de bevolking, het particuliere initiatief dat eruit voortvloeit en de vrijheidsrechtelijke basis van het omroepbestel impliceren dat een overmaat aan regulering van overheidswege ongewenst is. De omroep is in de ogen van christendemocraten een maatschappelijke onderneming met een niet van de overheid afgeleide missie. Tegelijkertijd is die overheid weer wel verantwoordelijk voor het behoud van belangrijke kenmerken van het publieke bestel: zijn pluriforme karakter, zijn publieksbereik en draagvlak. De missies van afzonderlijke omroepen enerzijds en de missie van overheid voor het stelsel op meta-niveau anderzijds zorgen voor spanningsvolle vervlechtingen die tot de nodige knelpunten kunnen leiden. De commissie constateert momenteel de volgende knelpunten, vragen en ongewisheden in de verantwoordelijkheidsstructuur :

2.7.1 De verantwoordelijkheden tussen overheid, Raad van Bestuur van de publieke omroep, netcoördinatoren, omroepverenigingen en redacties zijn niet helder

- Er is een zeer complexe en tamelijk ondoorzichtige vervlechting van verantwoordelijkheden ontstaan tussen respectievelijk de overheid (de staatssecretaris), de Raad van Bestuur van de publieke omroep, de besturen van de omroeporganisaties en de redacties van de omroepen. Daarbij wil de overheid in toenemende mate haar politiek-maatschappelijke prioriteiten in het programma-aanbod terug zien (aandacht voor allochtonen bijvoorbeeld), zonder dat zij zich afvraagt of de omroepen en het publiek hier daadwerkelijk om verlegen zitten. Daarnaast is er de Raad van Bestuur van de publieke omroep (en in het verlengde daarvan de netcoördinatoren) die momenteel sterk gericht is (zijn) op de kijkcijfers en de publieksfunctie van de omroep in zijn totaliteit. Dat kan botsen met de prioriteiten die de staatssecretaris stelt. Dan zijn er de afzonderlijke omroeporganisaties die hun eigen profiel willen bewaken. Dat kan zowel botsen met de prioriteiten van de overheid als met de ambities van de Raad van Bestuur. Vervolgens zijn er de redacties die vanuit hun professionaliteit en eigen opvattingen eveneens hun stempel op het programma-aanbod wensen te zetten. Uit deze opsomming valt af te leiden dat verantwoordelijkheden niet alleen diffuus en vervlochten zijn, maar ook nog eens met elkaar kunnen botsen. Dat komt de slagkracht van de publieke omroep niet ten goede. Verder moet worden geconstateerd dat de invloed van met name de staatssecretaris en die van de Raad van Bestuur (en de netcoördinatoren) de laatste jaren stapsgewijs is toegenomen. Dat is vooral ten koste gegaan

van de omroepbesturen en verenigingen, die op hun beurt kennelijk te weinig inzichtelijk hebben weten of kunnen maken dat zij met hun zelfstandige programma-aanbod in een brede publieke behoefte kunnen voorzien. (Ledenaantallen alleen bieden daarvoor onvoldoende houvast.) De omroepverenigingen tenderen zodoende in de richting van een uitvoeringsorganisatie van de overheid cq. van de Raad van Bestuur, terwijl zij in wezen organisaties zijn die wortelen in het private initiatief. Het is wenselijk dat het private karakter van het omroepbestel niet alleen formeel, maar ook in de praktijk overeind blijft. Dat vergt een heldere duiding van ieders respectieve verantwoordelijkheden: van de publieke verantwoordelijkheden van de overheid en van de wettelijk in het leven geroepen Raad van Bestuur enerzijds en de private omroepen anderzijds. Leidraad is hierbij dat de overheid en de Raad verantwoordelijk zijn voor het publieke bestel als zodanig (de som der delen en de wettelijk verankerde karakteristieken) en de omroepverenigingen voor de afzonderlijke delen. Die omroepverenigingen dienen dan wel zo te functioneren dat zij als de uiteindelijke private dragers van het bestel daadwerkelijk invulling geven aan a) het eigen profiel en de eigen missie (met het oog op de pluriformiteit) en aan b) hun draagvlak in de bevolking (publieksbereik, waardering voor de programma's). Is aan beide voorwaarden niet voldaan dan heeft niet alleen het bestel (de som der delen) een probleem, maar is er ook een probleem van legitimiteit voor deze specifieke omroep.

2.7.2 In het huidige stelsel is de controle vanuit de leden cq. de burger onvoldoende verankerd.

- De omroepvoorzitters hebben vanuit de Raad van Toezicht invloed op de grote lijn van de bedrijfsvoering van de publieke omroep. De dagelijkse bedrijfsvoering loopt via de Raad van Bestuur en de netcoördinatoren. Positief is de in de structuur verankerde impuls om het belang van de het omroepbestel in zijn geheel na te streven en zich niet uitsluitend te richten op het belang van de eigen omroepvereniging. Waar de omroepvoorzitter op aanmerkelijke afstand van de dagelijkse programmeerpraktijk staat, zal echter de invloed van de leden van de omroepvereniging op de productie en uitzending van programma's afnemen.
- De bevoegdheden van de verschillende omroepverenigingen omtrent de eigen productie en plaatsing van programma's (tijdstip van uitzenden) zijn gaandeweg geringer geworden. Het is daardoor vrijwel onmogelijk geworden om de wensen vanuit het grondvlak, de leden, ook overtuigend te honoreren.

- Daar komt bij dat de motivatie voor het lidmaatschap wordt beknot, omdat de omroepverenigingen leden nauwelijks of geen voordelen kunnen bieden die direct verbonden zijn met het lidmaatschap van een omroepvereniging. Dit laat echter onverlet dat omroepverenigingen gezamenlijk op het niet geringe aantal van 3,5 miljoen leden kunnen bogen.
- Ledenaantallen zijn belangrijk om een plek in het bestel te krijgen of te houden. Is eenmaal de toetredingsdrempel gepasseerd dan doen fluctuaties boven de minimumgrens er niet zoveel meer toe. Een verhoging van het ledenbestand levert geen extra zendtijd op. Dat prikkelt onvoldoende om het publiek serieus te nemen. Bovendien zijn de toetredingsdrempels tamelijk hoog.
- Hoe meer burgers in ons land lid van zijn van een omroepvereniging, des te sterker is deze in staat de maatschappelijke pluriformiteit te weerspiegelen en vraagsturing door kijkers en luisteraars te verbeteren. Om die reden dient het lidmaatschap zowel laagdrempelig als relevant te zijn.
- Wanneer het leden criterium, binnen marges, wordt verdisconteerd in de toekenning van (budget voor) zendtijd en de verenigingen hun leden actiever kunnen benaderen en werkelijk kunnen laten meebeslissen, lijkt het aannemelijk dat zowel het aantal leden als de mate waarin zij participeren in de verenigingen sterk aan betekenis zal winnen.

2.7.3 De publieke omroep is te zeer beperkt in haar mogelijkheden ondernemend vorm te geven aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid

- Waar de publieke omroep zich buiten de strikte kaders van het maken van radio- en televisieprogramma's begeeft, wachten haar sanctiemaatregelen.¹¹ In de ogen van de opstellers van het rapport is het een goede zaak wanneer de balans tussen overheidsfinanciering en financiering uit het vrije ondernemerschap meer in de richting van de laatstgenoemde verschuift. Zij zouden daarom graag ruimere wettelijke kaders zien waarbinnen de omroepverenigingen kunnen opereren.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de vraag naar de legitimatie van een publieke omroep.

¹¹ Zo start de Europese Commissie een onderzoek of de publieke omroep haar subsidiegelden wel rechtmatig heeft gebruikt. De commissie heeft aanwijzingen dat omroepen een deel van hun subsidie hebben gebruikt voor commerciële activiteiten als het versturen van nieuwsberichten per sms. (februari 2004)

2 Taakstelling publieke omroep

3.1 Inleiding

De publieke omroep staat ter discussie. De kijktijdaandelen vertonen een licht dalende lijn terwijl de commerciële zenders gestaag aan populariteit winnen. In de geschreven pers worden regelmatig kritische kanttekeningen gezet bij het functioneren van ons omroepstelsel.¹² Of er voldoende reden is om een grotendeels door de overheid gefinancierde publieke omroep, die binnen strikte wettelijke kaders opereert, te behouden in een situatie van een steeds overvloediger media-aanbod, zal zorgvuldig moeten worden bezien.

De vraag naar het bestaanrecht van de publieke omroep is vaak en breed bediscussieerd. Haar meerwaarde wordt gezocht in haar brede programmering (alle categorieën), haar non-commercialiteit en haar brede toegankelijkheid. Toch maakt dit onvoldoende inzichtelijk waarom een publiek omroepstelsel gewenst en nodig is. De uiteindelijke reden hiervan vloeit voort uit de taken van de overheid.

De overheid heeft tot taak sociale en klassieke grondrechten te waarborgen. In *paragraaf 1* gaan we na wat dat betekent voor ons omroepbestel. Vervolgens bezien we in *paragraaf 2* welke definitie van de taakstelling van de publieke omroep hierbij past. Daarna, in *paragraaf 3*, gaan we in op de verhouding tussen commerciële zenders en publieke omroep. We benoemen de criteria waaraan verenigingen die binnen het publieke omroepbestel functioneren, moeten voldoen. In de conclusie in *paragraaf 4* beantwoorden we de vraag naar de bestaansgrond voor een publiek omroepbestel.

3.2 Sociale en klassieke grondrechten

Het de taak van de overheid zich in te spannen om elementaire voorzieningen in een samenleving te garanderen. Behoudens rond klassieke kerntaken van de overheid (de zorg voor een staatkundige infrastructuur, voor rechtshandhaving en -bedeling en haar subsidiaire rol in de sfeer van bijvoorbeeld de sociale zekerheid en het onderwijs via respectievelijk het verstrekken van bijstand en het geven van openbaar onderwijs) moet de overheid de verstrekking van elementaire diensten zoveel mogelijk

¹² Zie bijvoorbeeld: Ron Kosterman, Gochelen in Hilversum, publieke omroepen houden zich volgens het Commissariaat voor de media aan programmavoorschrift. Maar dat gebeurt met zeer dubieus kunst- en vliegwerk, in : *Elsevier*, 25 oktober 2003
Joep Dohmen, Het geheim van Hilversum, De ons-kent-ons-industrie van de publieke omroep, in : *NRC Handelsblad*, 1 nov. 2003

overlaten aan burgers en hun organisaties. Zij heeft in dat laatste geval in de regel wel een regulerende en ordenende rol, om zo botsende gerechtvaardigde belangen met elkaar te verzoenen. Bij deze christen-democratische staatsopvatting speelt een eigen visie op grondrechten een bepalende rol.

Over het algemeen worden de grondrechten onderscheiden in klassieke- en sociale grondrechten. Bij klassieke grondrechten is sprake van fundamentele vrijheden: de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, van onderwijs, de vrijheid van vergadering en betoging en het recht op privacy. Op deze fronten komt het erop aan dat de overheid niet zomaar treedt in de bewegingsruimte van mensen en hun organisaties. Bij sociale grondrechten is er sprake van een aansporing aan het adres van de overheid om wel actief op te treden. Daarbij kan gedacht worden aan de zorg voor volksgezondheid, zorg voor voldoende werkgelegenheid, zorg voor voldoende woongelegenheid en recht op sociale zekerheid. In tegenstelling tot klassieke grondrechten heeft de overheid bij sociale grondrechten juist een zorgplicht.

Het christen-democratische denken zet evenwel kanttekeningen bij een al te strikte tweedeling van sociale grondrechten en fundamentele vrijheidsrechten. Die tweedeling loopt nogal eens uit op een onderscheiding waarin enerzijds het individu vrijheid wordt toegekend, terwijl anderzijds de overheid wordt aangespoord om te zorgen voor de elementaire bestaansvoorwaarden. Die opvatting doet te weinig recht aan het feit dat het juist de burgers en hun maatschappelijke instellingen zelf zijn die voorzien in de elementaire bestaansvoorwaarden (variërend van voedsel tot onderwijs, werkgelegenheid etc.). Binnen de sociale rechtsstaat worden belangrijke sociaal grondrechtelijke functies door private maatschappelijke instellingen behartigd. Uit een oogpunt van vrijheidsrechten is dat ook gewenst en zelfs noodzakelijk. De overheid moet het geven van onderwijs, het verschaffen van werkgelegenheid etc. niet naar zich toetrekken. Doet zij dat wel dan schaadt zij de vrijheidsrechten.¹³ Met deze noties hangt het inzicht samen dat vrijheden vaak institutioneel bepaald zijn: zonder bijvoorbeeld een bijzondere school is het geven van onderwijs onmogelijk. Zonder vrije omroepen, zonder vrije scholen en zorginstellingen, zonder maatschappelijk initiatief in de sfeer van volkshuisvesting of welzijnsactiviteiten is vrijheid een abstractie.¹⁴

13 E.M.H. Hirsch Ballin, Publieke gerechtigheid, in: *In Ernst, orientaties voor beleid*, 's Gravenhage 1994

14 A. Klink, Ondernemend met een missie, in: *Particulier initiatief en publiek belang*, SCP, Den Haag 2002

Dit brengt ook met zich mee dat de overheid, wanneer er grondrechten in het geding zijn, de dienstverlening niet op voorhand aan de bewegingen van de markt zal overlaten. Sommige prestaties (sociale grondrechten) zouden niet of onvoldoende van de grond komen. Bijvoorbeeld op het gebied van de zorg zou ongereguleerde marktwerking leiden tot het uitsluiten van mensen met zware gezondheidsrisico's en/of met een smalle beurs. Iets soortgelijks geldt voor vrijheidsrechten. Aan de markt overgelaten zou de vrijheid van onderwijs een privilege worden van die ouders die een privé-school kunnen bekostigen. Ook het verwerklijken van vrijheid vraagt daarom soms om een gericht *voorwaardenscheppend* overheidsbeleid: in christen-democratische kring wordt om die reden gesproken over *sociale* vrijheidsrechten. Het overheidsbeleid is er krachtens deze rechten actief op gericht om mensen en hun instellingen in staat te stellen hun vrijheidsrechten te verwerklijken.

Maar als dat het doel is, levert dat tegelijkertijd richtsnoeren op voor de manier waarop de overheid met de maatschappelijke instellingen moet omgaan. Zij moet namelijk bij haar actieve beleid (vaak te vatten in termen van wetgeving, bekostiging en/of planning) *die* methoden kiezen die het *minst interfereren* met de vrijheid van maatschappelijke instellingen. Dit brengt bijvoorbeeld met zich mee dat er omzichtig omgesprongen moet worden met financiering vanuit de overheid. Financiële ondersteuning door de overheid draagt immers het risico in zich dat de waarborgfunctie in de knel komt: financiële ondersteuning kan de overheid al gauw verleiden om teveel invloed te claimen vanuit de idee dat er met de verstrekking van de elementaire diensten een publiek belang gemoeid is en interventies daarom per definitie legitiem zijn. Dat er publieke belangen spelen is vaak een feit, maar minstens zo belangrijk is het inzicht dat het maatschappelijke initiatief hier het voortouw dient te nemen. Vanuit een vrijheidsrechtelijk perspectief dient daar het primaat te liggen. Ontbreekt dat inzicht dan is er maar al te snel sprake van onteigening van maatschappelijke instellingen.

De staat moet met andere woorden bij voorkeur niet zelf het aanbod van vitale maatschappelijke diensten vervullen. Wel zal zij de private verbanden de mogelijkheid en de ruimte moeten bieden om deze diensten zelfstandig aan te bieden. Sterker nog: op de keper beschouwd, zijn zij zelfs vaak als enige in staat de betreffende taken bevredigend te behartigen. Cultuur en kennisoverdracht, het aanbieden van medische of sociale zorg verschaalt zodra het niet ingebed is in levende solidariteit of in een geïnspireerde wereldbeschouwing, van welke snit ook.¹⁵ Het is vanuit deze visie op de

15 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Publieke gerechtigheid, Houten, 1990 (pag 197)

verhouding van de overheid tot de maatschappelijke dienstverlening, dat de christen-democratie bezwaren heeft tegen een omroepbestel dat te zeer door de overheid wordt gereguleerd en gedictieerd en waar zodoende het private karakter van de omroeporganisaties verloren dreigt te gaan en pluriformiteit het stiefkind wordt.

3.3 Over de taakstelling van de PO

Temidden van de vele aanbieders van mediadiensten heeft de publieke omroep een eigensoortige taak. In artikel 13 c van de Mediawet wordt de taak van de publieke omroep terughoudend en voorzichtig omschreven. Er zijn naast twee belangrijke taakbepalingen enkele voorwaarden waaraan moet worden voldaan. De publieke omroep heeft tot taak om:

- op landelijk, regionaal en lokaal niveau een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van programma's voor algemene omroep op het gebied van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing te verzorgen en deze uit te zenden of te doen zenden op open netten.
- via de programma's van de publieke omroep op een evenwichtige wijze een beeld te geven van de samenleving en van de onder de bevolking levende interessen en inzichten op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied.

De wetgever ziet de positie van de publieke omroep in de eerste plaats als een representatieve. Zij moet op evenwichtige wijze weerspiegelen wat in de samenleving leeft. Het past bij de christen-democratische benadering van zelfstandige maatschappelijke instellingen dat zij in die representativiteit geen verplichting leest om wat zich maatschappelijk aandient per se *onkritisch* te volgen en te reflecteren. Maatschappelijke ontwikkelingen worden immers behalve weergegeven ook altijd gewaardeerd en gewogen. Zodoende kan niet worden volstaan met een opvatting van de media uitsluitend in de rol van representant maar zal ook en in het bijzonder moeten worden stilgestaan bij de rol van het zogenaamde 'kritisch tegenover'.

Terecht is die normatieve functie van de publieke omroep in het rapport 'Terug naar het publiek' van de commissie Ververs nog eens extra belicht (pag. 43). Hier wordt de doelstelling van de publieke omroep als volgt samengevat. *Het bedrijven van omroep zonder winstoogmerk en via een open kanaal, waarbij het doel is om een objectieve, betrouwbare, integere, pluriforme en onafhankelijke bijdrage te leveren aan de cohesie binnen de maatschappij en zo te fungeren als referentiepunt in een altijd woelige samenleving. De publieke omroep*

*doet dit door maatschappelijk relevante onderwerpen aan te snijden, door initiatief te nemen voor vernieuwingen, door cultuur uit te dragen en door te fungeren als platform voor meningen en uitingen, zodat een evenwichtig beeld van de samenleving wordt gegeven.*¹⁶

De kracht van deze definitie is erin gelegen dat de media worden aangesproken op hun samenbindende functie in een samenleving die individualiseert, fragmentariseert, en waar levensbeschouwelijke verbanden en noties sterk aan gezag lijken in te boeten. Bovendien wordt in deze zienswijze van de publieke omroep verwacht dat zij maatschappelijk relevante onderwerpen aansnijdt en vanuit een eigen herkenbare optiek mede richting geeft aan cultuur en samenleving. Hiermee zet de commissie Ververs een lijn uit waarin de christen-democratie zich zonder meer herkent. Het publieke bestel moet dan ook aan deze functies bijdragen en omroepen bij het verwerklijken van deze functie niet nodeloos voor de voeten lopen. Het komt op dit punt vooral aan op een voorwaardenscheppend beleid van de kant van de overheid. Die overheid kan immers niet zelf treden in de inhoudelijk mogelijk kritische functie van omroepen.

3.4 De verhouding publieke omroep en commerciële zenders

In loop van de jaren negentig zijn de publieke omroep en commerciële zenders sterk naar elkaar toegegroeid. De publieke omroep heeft zich beijverd haar aanbod populairder en gemakkelijker toegankelijk te maken; de commerciële zenders hebben gaandeweg aan kwaliteit gewonnen en vervullen (vaak onbedoeld) ook duidelijk publieke taken. Het gevolg is dat de *middelen* (een breed aanbod van programma's) van beide partijen in het duale stelsel sterk op elkaar kunnen lijken. De *onderliggende doelen* verschillen echter. De publieke omroep zou zich in principe moeten richten op de samenleving in de volle breedte, de commerciële zenders zijn gericht op de consument, of eigenlijk voor al op het belang van de adverteerder. Ondanks – of misschien ook dankzij – het winstoogmerk worden overigens wel uitstekende, spraakmakende, amuserende en ook informatieve programma's gemaakt door commerciële omroepbedrijven. Toch blijft de behoefte van het publiek ondergeschikt aan de commerciële doelstelling. Het is dan ook een misverstand om te denken dat bij commerciële programmering de kijkcijfers en de kijkerswensen in *kwantitatieve* zin

16 Rapport van de Commissie publieke omroep (Commissie-Ververs) *Terug naar het Publiek*, Den Haag 26 juni 1996

maatgevend zijn. Commerciële programmering houdt in dat een programma de *juiste* kijkers moet trekken als *Umfeld* voor bepaalde commerciële producten. Er zijn voorbeelden te over van programma's die worden stopgezet. Niet uit overwegingen van kijkcijfers (veel meer dan voldoende), niet vanwege te geringe kwaliteit of omdat de kijkers iets anders wensen. Ze worden opgeven omdat ze volgens de adverteerders de verkeerde (niet bij de marketing doelstelling passende) kijkers genereerden of te weinig productvriendelijk waren.^{17 18}

Dat neemt niet weg dat de oproep tot een boedelscheiding tussen beide met regelmaat klinkt. Het amusement en de programma's voor het brede publiek zouden met een gerust hart kunnen worden overgelaten aan commerciële partijen. Deugdelijke informatie, (hogere) kunst en cultuur, zaken die de markt laat liggen omdat ze commercieel niet interessant zijn, zou de publieke omroep voor haar rekening moeten nemen. Liberalen en sociaal-democraten lijken elkaar in toenemende mate op dit concept te vinden. Er zijn, naast voordelen ook bezwaren tegen deze – voor de hand liggende – redenering in te brengen.

- Bij de inzet op een scheiding van taken, ligt het onderscheid tussen 'hoge' cultuur (kwaliteit) en 'lage' cultuur (troep) op de loer. Het gevaar is groot dat de publieke omroep meer en meer in handen komt van een sociaal-culturele elite die zich kan uitleven in een debatacultuur en hogere kunstuitingen die nauwelijks meer door de gewone Nederlanders kunnen worden meegemaakt. Een zichzelf bevestigende elite ligt dan op de loer. Die zet dan, gesubsidieerd door de overheid, de toon terwijl een publieke omroep voor iedereen hoort te zijn, zoals in de naam al is besloten.
- Zenders die uitsluitend informatie en serieuze (praat)programma's uitzenden, verliezen op den duur aan draagvlak en daarmee aan

17 Ascor, Publieke Kwaliteit en Amuserende Programms's. De ontwikkeling van kwaliteitsvocabulaire voor publieke omroepen, in opdracht van Bestuur publieke omroep, projectleider Dr. Irene Costera Meijer

18 idem: weergave van de mening van een onafhankelijk producent: Uiteindelijk werken die commerciële omroepen voor een breed publiek, maar dat is altijd 19 – 40 jaar. Het zijn altijd de boodschappers, waar je het voor moet maken. Dat legt op een bepaald moment wel een beperking op. (..) Neem nu zo'n karakter als Emma. Als ik nu Trauma 24-07 zie, dan zit ik de hele tijd te analyseren. Ik denk wat is dat voor een dictatuur van Net 5 geweest, die heeft gezegd: de zender is voor jonger vrouwen. Dus ik zie niemand in dat ziekenhuis rondlopen boven de 40, waardoor dat ziekenhuis uit balans valt.

zeggingskracht. Een zender ontleent haar gezag aan brede programmering. Idealiter passeren bepaalde maatschappelijke thema's in verschillende genres de revue.

- Het ene amusement is niet het andere. Leuk kan heel goed samen gaan met zinvol en mooi, maar ook met leeg en platvloers. Het gaat dus niet aan amusement bij voorbaat met de commerciële zenders te verbinden

Het is daarom van belang dat de publieke zenders een breed programma aanbod blijven verzorgen waarin verschillende programmacategorieën worden uitgezonden. Dat neemt echter niet weg dat de publieke omroep een eigen, publieke taak hoort te vervullen (zie de bovengenoemde definitie van de commissie-Ververs), waar zij onafhankelijk van de invloed van overheid of markt vorm aan geeft. Voor omroeporganisaties die in het publieke bestel willen functioneren, horen de kernwoorden *herkenbaarheid*, *pluriformiteit* en *publieksbereik*, alsmede *maatschappelijke verantwoordelijkheid*¹⁹, kwaliteit en originaliteit leidende principes te zijn. Daarbij geldt dat de maatschappelijke verantwoordelijkheid en het oordeel over de kwaliteit niet aan de overheid toekomt. Zij zijn een zaak van de omroepverenigingen met al hun geledingen.

3.5 Conclusie

Samenvattend kan worden gesteld dat de legitimatie van een publieke omroep berust op het feit dat zij het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting in institutionele zin van waarborgen voorziet. De overdracht van cultuur, normen en waarden is geen overheidszaak, maar komt tot haar recht in private verbanden. Met het oog hierop is het van belang dat de overheid de publieke omroep de ruimte geeft haar diensten zelfstandig aan te bieden.

Het programma aanbod van commerciële zenders en publieke omroep mag op onderdelen op elkaar lijken, de onderliggende doelen verschillen radicaal. Commerciële zenders brengen regelmatig programma's die van grote waarde zijn voor de samenleving. De doelstelling blijft echter gericht op het maken van winst. Het belang van de adverteerder weegt als het erop aankomt zwaarder dan de maatschappelijke functie. Voor de omroepverenigingen die opereren binnen het publieke omroepbestel horen de kernwoorden representativiteit, herkenbaarheid, pluriformiteit,

19 Thijs Jansen, diverse notities

maatschappelijke verantwoordelijkheid, leidende principes te zijn. Dat er gegronde redenen zijn vanuit grondrechtelijke overwegingen onverkort vast te houden aan een publieke omroep die een programma aanbod verzorgt dat zich niet beperkt tot informatie en cultuur, maar ook amusement en verstrooiing bevat, wil echter niet zomaar zeggen dat er in de samenleving voldoende draagvlak is voor het omroepbestel zoals we dat nu kennen. De structuur van ons omroepbestel komt immers voort uit de verzuilde samenleving die begin vorige eeuw is ontstaan en goeddeels is verdwenen.

We kunnen ons dan ook afvragen in hoeverre de publieke omroep de werkelijke pluriformiteit in onze samenleving weerspiegelt (zie de noties van herkenbaarheid en representativiteit). Naarmate de samenleving individualiseert en het kijkersgedrag fragmenteert, wint deze vraag aan relevantie.

4 Maatschappelijke ontwikkelingen

Inleiding

Het publieke omroepbestel functioneert in de context van een samenleving die sterk aan verandering onderhevig is. Zoals bekend is de scherp omlijnende zuilenstructuur van weleer vervaagd. Ook op ander gebied verliezen onderscheidingen aan dwingende kracht. We kunnen denken aan bijvoorbeeld het onderscheid tussen generaties, mannen en vrouwen, dagen van de week, hogere en lagere kunst, reclame of amusement. Deze tendens van convergentie die zich uitstrekt tot de meest uiteenlopende levensterreinen is bij uitstek voelbaar in de media. publieke omroep en commerciële zenders groeien naar elkaar toe, voorheen gescheiden sectoren als telecommunicatie, media en informatietechnologie lopen in elkaar over. In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre maatschappelijke veranderingen de christen-democratie aanleiding geeft haar van oudsher vanzelfsprekende steun aan de publieke omroep en eveneens vanzelfsprekende afwijzing van iedere vorm van uitzenden commerciële programma's te heroverwegen.

Wij zullen ons in *paragraaf 1* rekenschap geven van de positie die de christen-democratie van oudsher in deze discussie heeft ingenomen. Vervolgens gaan we in *paragraaf 2* na of en in hoeverre onze samenleving nog wordt gekenmerkt door de krachten die eens de verzuiling in het leven riepen. In *paragraaf 3* benoemen we een aantal maatschappelijke en levensterreinen waar we zien dat indelingen en rubriceringen vervluchtigen. In de *vierde paragraaf* beschrijven we hoe deze ontwikkelingen doorwerken in de media. Daarna gaan we in *paragraaf 5* na of tendensen tot gelijkvormigheid hun sporen nalaten in de journalistiek en in de verslaggeving. Vervolgens trekken we in *paragraaf 6* een aantal conclusies over de gevolgen van de maatschappelijke ontwikkelingen voor de positie van de publieke omroep in onze samenleving.

4.2 De christen-democratie en de publieke omroep

De politieke partijen ARP, CHU, RKSP, KVP en later het cda hebben bij de vormgeving van het omroepbestel een dominante rol gespeeld. Inzet vanuit de christelijke partijen was (en is) het bewaken van een op levensbeschouwelijke grondslag gefundeerde omroep. Opvallend is dat in de jaren vijftig, zestig waarin het aankwam op de vorming van het televisiebestel de opvattingen van de christelijke partijen en de PvdA over de vraag aan wie de programmering op de televisie toevertrouwd zou moeten worden, dicht tegen elkaar aanlagen. Deze eensgezindheid had verschillende redenen.

Zowel de christelijke partijen als de PvdA hadden affiniteit met hun eigen, geestverwante omroepverenigingen. Daarnaast deelde men de (overigens juist gebleken) overtuiging dat de televisie, eenmaal ingeburgerd, grote invloed zou uitoefenen op de samenleving. Men zag er weliswaar nieuwe mogelijkheden in voor informatieverstrekking, volksoopvoeding, verbreiding van het evangelie e.d., maar vreesde tegelijkertijd dat passieve ontspanning tot een algehele vervlakking zou leiden²⁰ en men was beducht voor de macht van (manipulatieve) informatie.²¹ Woordvoerders van KVP, ARP en PvdA spraken zich er daarom in de kamerdebatten uit die tijd voor uit de programmering aan de bestaande radio-omroepen toe te vertrouwen en niet in handen te geven van commerciële ondernemingen.²²

Niet iedereen uit deze politieke stromingen dacht evenwel hetzelfde over de zegeningen van een verzuild omroepbestel en het weren van commerciële initiatieven. De PvdA zag het weliswaar als een taak van het televisiebestel om recht te doen aan 'de geestelijke verscheidenheid van het Nederlandse volk', waarbij geestelijke stromingen zelfstandig hun uitzendingen zouden moeten kunnen verzorgen, maar was daarmee nog niet overtuigd van de voordelen van een verzuilde televisie-structuur naar analogie van het radiobestel.²³ J.Cals (KVP) van 1950-1952 staatssecretaris en vanaf 1952-1963 minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen was voorstander van een gezamenlijk gedragen maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de uitzendingen op televisie. Hij raakte echter in conflict met de christelijke partijen, inclusief zijn eigen KVP-fractie, toen hij aanstuurde op een meer gecentraliseerde nationale omroep.²⁴

Begin jaren '60 waren er diverse initiatieven om te komen tot een commercieel tweede net. Deze initiatieven kregen niet alleen steun van de liberalen, ook binnen de christelijke partijen bestond sympathie voor de

20 Zie bijvoorbeeld 'De weg naar vrijheid. Een socialistisch perspectief. Rapport van de Plancommissie van de Parij van de Arbeid (Amsterdam 1951) 317-318 of 'Rede van Z.E. mr. J.M.L.Th.Cals, Minister van O.K. en W., uitgesproken in de Ridderzaal te 's Gravenhage ter gelegenheid van de opening van het Perscentrum 'Nieuwspoort' op 5 maart 1962', Archief-Cals 13

21 Zie bijvoorbeeld de pauselijke Encycliek Miranda prorsus 1957

22 J.-J. van den Berg 'Een tweede schoolstrijd': ARP, KVP en CHU en de vormgeving van het televisiebestel (1948 - 1966): in De strijd om de ether, Christelijke partijen en de inrichting van het radio- en televisiebestel, 's Gravenhage 1997, pag 88/ 89

23 idem: 'De weg naar vrijheid,

24 J.van der Heijden, Cals en de televisie (1950 - 1966), in : idem

invoering van commerciële televisie. Wie de wordingsgeschiedenis van het omroepbestel in deze tijd bekijkt, wordt niet zozeer getroffen door verschillen van inzicht tussen de fracties en fractieleden onderling, maar vooral door de vele dubbele belangen. Vooraanstaande politici hebben, hadden of kregen later zitting in besturen van de omroepen of commerciële uitzendondernemingen en vice versa. Zo was bijvoorbeeld de voorzitter van de CHU H.K.J. Beernink als bestuurslid van TVN persoonlijk betrokken bij commerciële televisie initiatieven, evenals zijn fractiegenoot J.T. Mellema. Tegenover Beernink stond H.Kikkert, die eveneens deel uitmaakte van de CHU-fractie en lid was van het NCRV bestuur. Zo ook bij de KRO en KVP. In juli 1961 ruilt dhr. H.W. van Doorn het voorzitterschap van de KVP voor dat van de KRO. Tegelijkertijd heeft hij zitting in de Tweede-Kamerfractie. Verder had het Kamerlid A.M.I.H. Baeten na de dood van omroepbestuurder Peters (eveneens een voormalig kamerlid) in 1963 zitting genomen in het KRO-bestuur. We zien een sterke vermenging van politieke en mediafuncties die de politieke menings- en besluitvorming doorkruisen.²⁵

Wanneer het gaat om de rol van het CDA bij de invoering van commerciële televisie wijst M. Jansen op een zekere mate van ambiguïteit.²⁶ De CDA-fractie was in de jaren tachtig tegen de invoering van commerciële televisie. Tegelijk waren het de CDA-bewindslieden Brinkman en Lubbers die meewerkten aan de totstandkoming van de Europese regelgeving die omroepdiensten onder het vrije verkeer van personen en goederen brachten. Uitlatingen van deze bewindslieden in interviews, maar vooral ook de Medianota uit 1983 laten zien dat zij geen overwegende bezwaren hadden tegen het toelaten van commerciële televisie.²⁷ Volgens Jansen is het daarom goed denkbaar dat de heren Brinkman en Lubbers van mening waren dat het hier een ontwikkeling betrof die toch niet kon worden tegengehouden en waarvan ook positieve effecten konden uitgaan.

Hoewel er dus ook in christelijke politieke richtingen pleitbezorgers voor de invoering van commerciële televisie of een nationaal stelsel kunnen worden getraceerd, kan in het algemeen worden gesteld dat de christen-democratie

25 Zie voor een uitgebreid overzicht van de geschiedenis van de totstandkoming van het televisie bestel J.-J. van den Berg 'Een tweede schoolstrijd': ARP, KVP en CHU en de vormgeving van het televisiebestel (1948 - 1966): in *De strijd om de ether, Christelijke partijen en de inrichting van het radio- en televisiebestel*, 's Gravenhage 1997, pag 88
26 M. Jansen *Geen hek om Hilversum. Overgang naar een duaal bestel (1982 - 1989)* in : *De strijd om de ether, Christelijke partijen en de inrichting van het radio- en televisiebestel*. 's Gravenhage, 1997

afkerig is van de commercialisering van de media alsook van een omroeporganisatie die nationale trekken heeft. Zij hecht daarentegen vanouds aan de verenigingsstructuur van de omroepen als een waarborg voor pluriformiteit van het aanbod, onafhankelijkheid en maatschappelijke verankering.²⁸ Deze christen-democratische voorkeur voor een publieke omroep verdraagt zich moeilijk met een centralistische structuur.

27 Illustratief is de volgende passage uit de Medianota 1983 'Om Hilversum valt geen hek te plaatsen. Hoezeer ook het bestaande bestel bescherming verdient, toch is er wel degelijk grote behoefte aan en daarmee recht op een meer individueel gericht aanbod. De techniek biedt hiervoor steeds meer kansen. In het buitenland lijkt het om belangwekkende ontwikkelingen te gaan. Ook in Nederland kunnen zo verschuivende en nieuwe markten worden betreden door bedrijven voor wie belangen van werkgelegenheid en winst tellen, mede ten bate van de Nederlandse economie als geheel. Het kabinet houdt dus niet krampachtig vast aan het bestaande, maar wil evenzeer (...) de ruimte bevaren die de nieuwe techniek voor het mediabeleid maakt. Commercie is daarbij naar het oordeel van het kabinet niet een verschijnsel dat afkeuring verdient. Cultuur is immers niet altijd een alternatief voor geld om de maatschappij draaiende te houden. En tegelijkertijd is cultuur in brede zin ontplooiing van menselijke activiteit; niet de bevroering daarvan.

28 In Nieuwe wegen, vaste waarden -Aanzet tot een strategisch beraad binnen het CDA- november 1995 wordt de visie van het CDA op het omroepbestel kernachtig verwoord. 'Burgerinitiatieven in de media moeten in staat worden gesteld verscheidenheid en echte keuzemogelijkheden voor mensen gezamenlijk te realiseren. Dat moet worden gewaarborgd, bij voorkeur via omroeporganisaties met leden. In omroepverenigingen hebben burgers in de media de mogelijkheid door meningsuiting en meningsvorming uitdrukking te geven aan hun eigen identiteit. Meerjarige concessies bieden de zekerheid die daarvoor nodig is. Wij hebben geen behoefte aan een publiek betaalde omroep, waarvoor mensen zonder onderscheid belasting betalen, maar die een uniforme kijk op de wereld aan de ether prijsgeeft. Een staatsomroep of een centrale bestuurlijke instantie die de omroepzaken regelt, ondergraaft de verscheidenheid in het aanbieden van informatie. Omroeporganisaties moeten als selecteers en aanbieders van zinvolle informatie volop kunnen participeren op de markt van nieuwe informatietechnieken. Technieken waardoor burgers zelf -actief- kunnen selecteren welk aanbod aan informatie en amusement ze ontvangen. Meer in het algemeen moet de overheid, indien nodig, de ontwikkeling en verspreiding van dergelijke technieken ondersteunen; ook daarbij moet het stimuleren van pluriformiteit richtsnoer zijn. Nu het mediabeleid internationaler wordt, zal ook de Europese Unie moeten optreden tegen monopolies en zij zal garanties moeten bieden voor de bescherming van een pluriform aanbod, waarin culturele identiteit tot uitdrukking kan komen'.

Pluraliteit en identiteit zijn de kernwoorden in de debatten tussen de CDA-fractie en de verschillende bewindslieden.

De debatten over de wijziging in de Mediawet in verband met een herziening van de organisatiestructuur van de publieke omroep 1997 en vervolgens de debatten over invoering van het vernieuwd concessiestelsel van begin 2000 zijn in dit opzicht illustratief en kennen een vrijwel gelijk verloop.²⁹ Aloude stellingen worden betrokken, men benadrukt alom bekende bezwaren, verschillen en overtuigingen. In deze standaarduitwisseling vibreren op de achtergrond echter opvattingen over de maatschappelijke context waarin de omroepen opereren mee.

29 In de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de bepalingen van de Mediawet in verband met een herziening van de organisatiestructuur van de landelijke publieke omroep, 17 juni 1997, Kamerst. 25216 lezen we 'De leden van de fractie van het CDA hadden grote zorg over dit wetsvoorstel dat niet alleen lijkt gericht op een substantiele reductie van de omroepverenigingen, maar zelfs op eliminatie daarvan binnen afzienbare tijd. De publieke omroep is daarmee niet gediend, zo meenden zij. De omroepverenigingen hebben hun inbedding in de samenleving en representeren een brede pluriformiteit. Het is noodzakelijk en nuttig dat tot coördinatie wordt gekomen omdat ook een publieke omroep aan eisen van functionaliteit en haalbaarheid moet voldoen. Doch een drastisch opzij zetten van de omroepverenigingen, het daarmee negeren van hun achterban en het laten afvloeien van private betrokkenheid zoals met deze wet geschiedt, roept de vraag op of dat op zichzelf niet meer in de bedoeling ligt, dan het streven naar een optimale publieke omroepstructuur. Antwoord van staatssecretaris Nuis kunnen op dit verwijt kunnen we vinden in Memorie van antwoord, Kamerstuk 25216, 17 oktober 1997 nr.49 a (...)over de verhouding tussen identiteitsbepalende onderdelen en de bedrijfsmatig sturende delen van de organisatie van de publieke omroep: De regering wil er geen misverstand over laten bestaan dat het juist haar intentie is de verschillende identiteiten binnen respectievelijk de pluriformiteit en diversiteit van het Nederlandse publieke omroepbestel te handhaven en te versterken. Zij ziet de identiteit van de publieke omroep als geheel in het verlengde liggen van de verschillende identiteiten van de samenstellende delen daarvan. Dat uitgangspunt laat echter onverlet dat vanuit een positie die het geheel overziet en die vanuit het belang van het geheel opereert, ook beleidsbepaling en een zekere beleidsvaststelling plaatsvindt. Door deze balans kan voorgestelde organisatie ook niet tot vervlakking leiden. In vergaderstuk 26660, nr. 164 b, 25 februari 2000 Memorie van antwoord Eerste Kamer, worden de bezwaren van het CDA tegen de eis dat omroepen en zichzelf moeten profileren en de netten die zij bespelen moeten profileren als volgt beantwoord: Naar het oordeel van de regering is het niet zo dat de doelstelling van de publieke omroep als geheel afwijkt van die van een omroeporganisatie in het bijzonder.

Beslissend voor de legitimiteit van de structuur van het omroepstelsel is de vraag of een verzuild omroepstelsel de Nederlandse samenleving voldoende representeert. Is er aan de kant van de omroepen serieus sprake van een eigen, van binnenuit gedragen identiteit? Is er aan de kant van de samenleving in het huidige tijdsgewricht nog voldoende maatschappelijk draagvlak voor een dergelijk stelsel? Leven we in een post-verzuilde samenleving waarin de omroepen op een moderne manier zijn geworteld of is het leven zo ingrijpend veranderd, dat we moeten constateren dat de publieke omroep – hoe sympathiek misschien ook – meer een relikwie is dat om nostalgische redenen wordt gekoesterd dan wel pragmatisch wordt omarmd omdat het niet zo simpel (en zelfs riskant) is om af te komen van een uitgebreide organisatie met vele politiek invloedrijke vertakkingen?

4.3 Is de verzuilde samenleving passé?

Geen christen-democraat zal ontkennen dat de verzuilde samenleving die was gebaseerd op verschillende levensbeschouwelijke stromingen grotendeels achter ons ligt. Geïntegreerde complexen van maatschappelijke organisaties of instellingen op levensbeschouwelijke grondslag hebben hun geslotenheid en vanzelfsprekendheid van weleer verloren. Dat neemt echter niet weg dat een aantal organisatiestructuren van het maatschappelijk middenveld nog steeds min of meer verzuild is. Dit leidt tot de vraag wat er sinds de gloriejaren van de verzuiling nu eigenlijk is veranderd.

Organisatiestructuren staan weliswaar voor een belangrijk deel overeind, maar wat veranderde, is het karakter van de levensbeschouwelijke inhoud (ideologie) van de zuilen. Die is in alle gevallen gemoderniseerd, algemener en vager geworden. Zo zijn bijvoorbeeld veel katholieke scholen, ziekenhuizen etc., volgens Zijdeveld, niet meer 'rooms' maar katholiek-in-algemene-zin. Deze instellingen zijn voornamelijk deel van een ruime, open-katholieke organisatiecultuur.³⁰ Datzelfde geldt voor de overige clusters van organisaties op levensbeschouwelijke grondslag. Wat in veel gevallen is overgebleven van de strak omlinjnde identiteit van weleer is een gevoel, een basis in een gedeelde moraal die tot uitdrukking komt in de grote en de kleine keuzes die een organisatie maakt, een sfeer waar moeilijk de vinger bij is te leggen, maar die door hen die zijn geworteld in deze culturen intuïtief wordt herkend.

Dit proces van vervaging van de zuilenstructuur heeft tot gevolg dat zich in de samenleving een zekere convergentie van organisaties en levensbeschouwelijke

30 A.C. Zijdeveld, Gevolgen van de veranderde verzuiling, in: Christen Democratische Verkenningen 7/8 1994 Themanummer : Het CDA en het veranderend middenveld

stromingen voltrekt. Aan deze ontwikkeling liggen allerlei factoren als secularisatie, toename van welvaart, stijging van het opleidingsniveau, veranderde gezagsverhoudingen, de afnemende betekenis van meer traditionele normen en waarden ten grondslag. Daarnaast speelt de in de jaren zeventig en tachtig steeds verder uitdijende en sterk gecentraliseerde verzorgingstaat een niet te onderschatten rol.

De subsidiering maakte vooral de organisaties in de gezondheidszorg, de welzijnssector, het onderwijs maar ook de media sterk afhankelijk van 'Den Haag'.

Deze afhankelijkheid werd nog versterkt door een toenemende professionalisering. Immers, 'professionals' hebben er belang bij zoveel mogelijk subsidies 'binnen te halen' en oriënteren zich dientengevolge meer op 'Den Haag' en andere overheden dan op de verzuilde achterban.³¹ Deze ontwikkeling waarbij maatschappelijke organisaties in ideële zin profiel verliezen, wordt verschillend gewaardeerd. Hirsch Ballin maakte zich begin jaren negentig al zorgen over de hoge maatschappelijke kosten en de emotionele schade die het gevolg zijn van een verminderde overdracht van normen en waarden, van richtingloosheid en gebrek aan zingeving. Anderen waarderen de bevrijding van allerlei bevoogdende instanties en halen als het ware opgelucht adem.

Ongeacht de verschillende waardering die men heeft voor de gesignaleerde ontwikkelingen lijkt het onjuist het verlies van de scherpe onderscheidingen tussen (voorheen verzuilde) organisaties en instellingen en het minder expliciet uitdragen van de levensbeschouwelijke identiteit te zien als teken van een algehele vervlakking. Zijderveld constateert een eigentijdse en moderne vorm van zuilenidentiteit. 'Alle individualiserings-tendensen ten spijt kan worden waargenomen dat mensen zoeken naar zinvolle kaders, waarbinnen zij hun leven kunnen realiseren. Puur rationele en functionele op winst gerichte leef- en werkkaders blijken op den duur toch niet te overleven. In dit licht kan men het zoeken naar vitale bedrijfscultuur waarin wordt nagedacht over een mission statement zien en waarderen. Want wanneer een organisatie in de private of in de publieke sector zich afvraagt wat haar cultuur eigenlijk is, dan gaat het voorbij het product dat wordt gemaakt of geleverd om een gedeelde identiteit: 'dit is waar wij met elkaar voor staan'.³² Zo echoot de aloude catechismus vraag 'waartoe zijn wij op aarde?' na in velerlei organisaties en instellingen die bewust van hun culturele wortels op een eigentijdse manier in deze

31 Zijderveld idem

32 Zijderveld: idem

samenleving willen staan. De tijd van de verzuiling is voorbij, het zoeken naar en affiniteit met waarden, zingeving en perspectief doortrekt echter het maatschappelijk leven. Het Sociaal en Cultureel rapport 2000 zegt hierover het volgende. 'Het ontzuilde Nederland vormt een typisch voorbeeld van een land waar relatief weinig burgers zijn georganiseerd binnen kerken, politieke partijen of vakbonden, maar waar tegelijkertijd een omvangrijke sector van niet-gouvernementele overige organisaties bestaat. Wat betreft het aantal leden en donateurs van milieuorganisaties behoort ons land tot de Europese top; dat geldt eveneens waar het gaat om organisaties die actief zijn op het gebied van mensenrechten, internationale hulp of sport.'³³

De volgende tabel maakt de getalsverhoudingen inzichtelijk.

Aantal leden/donateurs van verschillende organisaties in zeven landen, 1994-1999 (per 1.000 inwoners)

	NL	B	D	F	UK	DK	I
politieke partijen (1998-2000)	19	47	22	11	14	39	34
vakbonden (1994/5)	100	157	114	30	124	348	112
kerken (1998)	411	757	734	671	597	815	919
totaal	530	961	870	712	735	1.202	1.065
internationale hulp:							
Amnesty International en Rode Kruis (1995/6)	70	24	58	11	4	19	4
milieu: Greenpeace en WNF (1999)	90	13	13	2	8	13	5
totaal	160	37	71	13	12	32	9
vrijtijds- en serviceorganisaties:							
voetbalbond, Scouting, Rotary (1996-1999)	66	53	67	31	53	57	19

BRON: OPGAVE DOOR DE ORGANISATIES; MAIR EN VAN BIEZEN (IN DRUK); ILO (1998); EUROBAROMETER 50.0 (NAJAAR 1998); UEFA (1997)

33 SCP, Sociaal en cultureel rapport 2000, Nederland in Europa, Den Haag 2000, pag 40

Het expliciete levensbeschouwelijke karakter van instellingen organisaties mag zijn afgenomen, betrokkenheid bij de medemens en leefwereld is in ons land in ruimte mate voorhanden en vormt daarmee een solide draagvlak voor een waarden gerelateerd omroepbestel.

4.4 Levensstijl en cultuuraanbod worden gelijkvormiger

De tendens van een toenemende gelijkvormigheid strekt zich breder uit dan over (voorheen) sterk verzuilde instellingen en organisaties. Wanneer we kijken naar tijdsbesteding en levensstijl van de moderne mens dan doet zich een paradoxale ontwikkeling voor. Terwijl enerzijds de ruimte voor individuele keuzemogelijkheden en invulling van eigen levensstijl op papier als vrijwel onuitputtelijk worden gekwalificeerd³⁴, leiden deze zegeningen van de moderne tijd merkwaardig genoeg niet per se tot creativiteit en originele vormen van expressie. Soms is eerder sprake van eenvormigheid en massaliteit.

Er is sprake een gelijkere rolverdeling tussen mannen en vrouwen dan vroeger het geval was: vrouwen zijn massaal toegetreden tot de arbeidsmarkt, mannen nemen meer huishoudelijke en zorgtaken op zich. In de vrije tijd zien we een steeds meer uniforme wijze van vrijetijdsbesteding, waarin men culturele interesse vaker dan voorheen met andere vormen van vermaak vermengt. Ouderen gingen met activiteiten als sport en uitgaan in de vrije tijd meer op jongeren lijken; kunstliefhebbers geneerden zich steeds minder voor ‘platte’ vormen van vermaak als tv-kijken of het bezoek aan sportwedstrijden. Ontkerstening en flexibilisering ten slotte komen tot uitdrukking in een temporele uitwaaiering van activiteiten: zowel betaalde als huishoudelijke werkzaamheden kregen vaker ’s avonds en op zondag hun beslag.³⁵

Wat zich aftekent in het dagelijkse leven weerspiegelt zich in het cultuuraanbod. Ook daar zien we mengvormen ontstaan van allerlei voorheen strikt gescheiden uitdrukkingvormen. De Raad voor Cultuur gebruikt de term belevingseconomie om belangrijke en recente ontwikkelingen mee aan te duiden. Zij schrijft in haar vooradvies aan de

51

34 in werkelijkheid maken tal van financiële (hypotheek en vaste)lasten, arbeids- en vaak sociale verplichtingen (gezin) de individuele speelruimte vrij beperkt

35 CBS, Trends in de tijd, Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening, Den Haag, oktober 2001

minister ‘Deze ook wel zogenoemde ‘spektakelmaatschappij’, ‘*attention economy*’ of de ‘dramademocratie’ is op tal van plaatsen terug te vinden en heeft grote consequenties voor de cultuur en het cultuuraanbod. Cultuur wordt een onderdeel van de amusementsindustrie. Kunst verbreedt zich

naar reclame, design en mode en gaat de concurrentie aan met pretparken en tropische zwemparadijzen. Het aantal festivals en evenementen (van megatentoonstellingen tot de Museumnacht) neemt toe en trekt een steeds groter publiek. Media en cultuur groeien naar elkaar toe. De term 'belevingseconomie' geeft aan dat het niet zozeer gaat om informatie of kennis maar veeleer om wat er mee gedaan wordt: hóe informatie, media en cultuur worden beleefd en hoe er een nieuwe betekenis aan wordt gegeven. Zoals 'toegang' het wachtwoord is van de netwerkmaatschappij, zijn 'ervaring' en 'betekenisgeving' de wachtwoorden van deze belevingseconomie.³⁶

4.5 evenals omroeporganisaties en communicatiemiddelen

Tegen deze achtergrond wekt het nauwelijks verwondering dat ook de voorheen levensgrote verschillen tussen verschillende spelers op het mediaveld in de huidige tijd gerelativeerd worden. Was RTL 4 in haar begintijd niet veel meer dan een pulpzender en de EO een omroep waar geloofsuitingen volgens sommigen vaak wel erg haaks op het moderne levensgevoel stonden: beide hebben zich tot serieuze omroeporganisaties ontwikkeld met over het algemeen een goed gefundeerd en gedocumenteerd programma-aanbod. We kunnen rustig stellen dat publieke omroep en commerciële zenders inhoudelijk minder ver van elkaar zijn komen af te staan.

Wel zijn er substantiële verschillen aan te wijzen in de tijd die voor verschillende programmacategorieën wordt ingeruimd. Zo ligt het aantal uitzendingen drama bij de commerciële met 45 procent behoorlijk hoger dan de 19 procent bij de publieke omroep.³⁷ Programmaonderbrekende reclame vinden we wel op de commerciële zenders en niet bij de publieke omroep. Opvallend is dat tabellen in het rapport van McKinsey waaruit zou moeten blijken dat de publieke omroep goed presteert – beter dan de commerciële zenders en dan de publieke omroep in het buitenland – voor een groot deel imago-onderzoeken bevatten.³⁸ Juist aan het toedichten van

36 Vooradvies 2005 – 2008 van de Raad voor Cultuur, 'Cultuur meer dan ooit'

37 McKinsey pag 27

38 Bijvoorbeeld McKinsey pag 10

kwaliteit op grond van een beter imago zitten uiteraard nogal wat haken en ogen.

Want wanneer het imago wordt getoetst aan de praktijk en daarmee afgezet

tegen de feitelijke situatie verandert het beeld. Zo maakt een onderzoek van TNS NIPO dat in opdracht van *De Bond tegen het Vloeken* is uitgevoerd, inzichtelijk dat, tegen de verwachting in, er bij de publieke omroep gemiddeld vaker (1,5 keer per uur) sprake is van vloeken of grof taalgebruik dan bij de commerciële omroepen (1,3 keer per uur).

Over de verslaggeving van de verkiezingscampagne in 1998 schrijft Philip van Praag jr. het volgende. Evenals in 1994 waren de verschillen tussen het NOS journaal en het RTL nieuws niet groot. Ook bij het commerciële nieuws steeg het aandeel inhoudelijk nieuws en vervulden de journalisten een dominante, interpreterende rol. Het RTL nieuws onderscheidde zich wel doordat het dagelijks een eigen kiezersonderzoek liet verrichten, waarvan de uitkomsten verschillende keren door andere media werden overgenomen. Een geheel andere wijze van campagne-verslaggeving was te zien in de dagelijkse rubriek actienieuws van SBS6, uitgezonden in prime time en gericht op vooral werkende jongeren tot een jaar of dertig. De campagne werd niet op de voet gevolgd, maar vanuit een stand in het Utrechtse centraal station werd elke dag een honderd-seconden-interview uitgezonden met lijsttrekkers en andere kandidaten. Deze aanpak was niet minder inhoudelijk dan de aanpak van de twee grote broers, maar onderscheidde zich doordat de programmamakers zich onttrokken aan de waan van de (campagne)dag.⁴⁰ De prijs voor pluriformiteit, kwaliteit en integriteit gaat, als het aan Van Praag zou liggen dus naar SBS6 en niet naar het NOS journaal dat zich vooral op de grote partijen en kijkdichtheid verhogende politieke figuren richt.

Ook tussen de verschillende communicatiemiddelen ontstaan allerlei overlappingsen. Voorheen gescheiden sectoren als telecommunicatie, media en informatietechnologie raken steeds sterker met elkaar verweven. Telefoneren kan via het kabelnetwerk, televisieprogramma's kunnen via de computer worden bekeken en de krant is via het internet te raadplegen. Zowel in de distributie als meer recentelijk in de productie van redactionele content ontstaan dwarsverbindingen tussen internet enerzijds en pers, radio

39 Zie het rapport 'Vloeken op de buis', weergave van eerste meetweek van het project 'De vloekmonitor' te vinden op website van de Bond tegen het Vloeken

40 Philip van Praag jr. Van non item naar hot item, verkiezingscampagnes in het televisiejournaal, in: Journalistieke cultuur in Nederland en televisie anderzijds. De digitale uitwisseling van informatie, in welke vorm dan ook, maakt dat het informatie aanbod via allerlei media vormen beschikbaar is.⁴¹

4.6 De journalisten: inbedding in een cultuur

Geworteld in en gericht op deze samenleving verzorgen journalisten en verslaggevers verslaggeving en brengen zij nieuws. Nieuws is een genre waarvan de betekenis voor de democratie onbetwist is. In de regel gaat men er zelfs van uit dat het fenomeen van de geïnformeerde burger en van ‘*informed citizenship*’ bestaan bij de gratie van het nieuws. Ook de voor de democratie noodzakelijke waakhondfunctie van de journalistiek staat buiten kijf.⁴² Op journalisten van dagbladen en televisieomroepen rust dan ook een belangrijke taak.

Het in beeld brengen van de pluriformiteit van de samenleving is een kerntaak van de media. Om dit zuiver te kunnen doen, is in de eerste plaats onafhankelijkheid nodig, geestelijk en materieel. Want hoe versluierd ook, uiteindelijk zal toch gelden ‘wie betaalt, bepaalt’. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling formuleert in zijn recent verschenen rapport *Medialogica* een aantal fundamentele waarden in de media. Hij noemt vrijheid van meningsuiting, pluriformiteit, onafhankelijkheid en publieke verantwoordelijkheid.⁴³ Om deze waarden concreet tot uitdrukking te laten komen, is uiteraard meer nodig dan edele bedoelingen. Ondernemingszin, creativiteit, zelfstandig denkvermogen zijn alle onontbeerlijk. De intentie om zich te baseren op feiten in plaats van (voorgegeven) meningen, om zich op een evenwichtige manier kritisch te verhouden tot heersende opvattingen en gangbare meningen zijn dat niet minder.

Of deze hoge inzet van diepgang en betrouwbaarheid ook werkelijk tot zijn recht komt en kan komen in een haastige wereld, is de vraag. De RMO noemt een aantal belemmeringen die betrouwbare berichtgeving in de weg staan. Het aantal media en journalisten is sterk toegenomen, met als gevolg een felle concurrentie om primeurs en aandacht van het publiek. In de

41 Vooradvies 2005 – 2008 van de Raad voor Cultuur, ‘Cultuur meer dan ooit’

42 Irene Costera Meijer, Naar een goed journaal? Conventionele, populaire en publieke repertoires in de televisiejournalistiek, in: Journalistieke cultuur in Nederland, Amsterdam 2002

43 RMO advies 26 Medialogica, Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek, Den Haag, januari 2003

24-uurs mediamarkt heeft iedereen altijd haast en dat dwingt media tot snelle redactionele beslissingen, waarbij zorgvuldigheid in het gedrang kan komen. Vernieuwingen in de technologie maken bovendien dat er een stortvloed aan nieuws en (schokkende) beelden beschikbaar is, waar journalisten gretig gebruik van maken. Vraag is echter wat dit nieuws allemaal waard is. In welke mate is de informatie op de nieuwssites betrouwbaar? Wie heeft het nieuws aangeleverd en wie heeft het gecontroleerd? Journalisten gebruiken veel informatie die ze op internet vinden en verifiëren de betrouwbaarheid daarvan vaker niet dan wel.⁴⁴

Hoewel er steeds meer media en journalisten zijn, treedt er toch een sterke convergentie op van inhoud en berichtgeving. Journalisten nemen geregeld nieuws van elkaar over of er ontstaat een bepaald perspectief op een zaak, waardoor er geen ruimte is voor andere perspectieven. Wanneer er maar genoeg kranten aan een bepaald feit aandacht geven, wordt het vanzelf belangrijk en omgekeerd.

Een vraag die de laatste tijd steeds meer publicisten bezig houdt, is of nieuws wordt weergegeven of veeleer gegenereerd: brengen journalisten nieuws of maken ze het, leven we in de werkelijkheid of in een beeld van de werkelijkheid zoals dat in stromen van informatie wordt gegenereerd en in eenduidige interpretatie dagelijks op ons afkomt.⁴⁵

In dit opzicht is de weergave van campagnes van politieke partijen in verkiezingstijd illustratief. Zo blijkt al decennialang dat politieke partijen die in het centrum van de macht opereren of een mediagenieke lijsttrekker hebben, de aandacht van de media krijgen. Zo trok het CDA in 1982 als partij van premier Van Agt maar liefst 43 procent van alle aandacht naar zich toe. De PvdA, enkele maanden eerder uit het kabinet gestapt, kwam niet verder dan 14 procent, terwijl de VVD onder leiding van de nieuwe jonge lijsttrekker Nijpels nagenoeg werd doodgezwegen. Nijpels kwam zelf geen seconde aan het woord. Tijdens de latere verkiezingen schommelde de gezamenlijke aandacht voor de regeringspartijen tussen de 66 en de 80 procent. Het CDA voelde het meest pijnlijk wat het betekent om geen regeringspartij meer te zijn. In 1994 kreeg de partij weliswaar meer aandacht dan haar lief was, onder andere als gevolg van de spanningen

44 Pleijter, A., Tebbe, F. en Hermans, L. Nieuwe journalisten door nieuwe bronnen: een landelijke inventarisatie van het internetgebruik in de Nederlandse journalistiek. 2002 Rapport van Katholieke Universiteit Nijmegen en Bikker Euro RSCG, i.s.m. de Nederlandse Vereniging van Journalisten. Rotterdam 2002 (RMO pag24)

45 Elchardus, M. De dramademocratie, Lannoo 2002, RMO

tussen lijsttrekker Brinkman en vertrekkend minister-president Lubbers. Maar ten tijde van de campagne van 1998 was de interesse voor zijn activiteiten en standpunten echter minimaal, terwijl de vvd en D66 hun positie als regeringspartij vertaald zagen in veel meer aandacht. D66 kreeg in vergelijking met de vvd zelfs disproportioneel veel aandacht.

Dat dit zo gaat, is vanuit het perspectief van de redactie, die dagelijks een aantrekkelijke uitzending wil presenteren om zoveel mogelijk kijkers te trekken, wel te begrijpen. Echter vanuit het oogpunt van een goed functionerend democratisch stelsel is deze aanpak uiteraard ongewenst. Kiezers worden immers geacht kennis te nemen van de standpunten en plannen van de verschillende partijen en vervolgens hun stem uit te brengen. Slechts een enkele kiezer is zelf actief op zoek naar de relevante politieke informatie, de meeste kiezers ontlenen hun politieke kennis en inzicht aan de berichtgeving door de media, vooral aan het televisienieuws. Partijen en kiezers zijn dus in sterke mate afhankelijk van de berichtgeving door dit medium.

Hoe komt dat nu, dat in weerwil van alle overvloed aan nieuws en een sterk toegenomen aantal journalisten de eenvormigheid toeneemt in plaats van afneemt? Marc Deuze verwoordt het in zijn proefschrift waarin hij onderzoek doet naar het profiel van de professionals die verantwoordelijk zijn voor onze dagelijkse portie nieuws via televisie, radio, tijdschrift, krant en internet als volgt: journalisten in Nederland zijn weliswaar niet altijd typisch Nederlands, maar zijn wel altijd typisch journalisten. Zijn onderzoek laat een opvallende gelijkvormigheid van de beroepsgroep zien in geslacht (man), leeftijd (rond de 40 jr. oud), opleidingsniveau (voornamelijk HBO en academisch), levensbeschouwelijke en politieke interesse (nauwelijks religieus geïnteresseerd, over het algemeen politiek links), aanpak van de berichtgeving (voornamelijk van achter het bureau vandaan).⁴⁶ Hoe graag we dan ook pluriformiteit in berichtgeving en in het belichten van relevante nieuwsfeiten zouden willen zien; dat ideaal zal buitengemeen lastig verwerkelijkt kunnen worden, voor zover de beroepsgroep die verantwoordelijk is voor de berichtgeving vrijwel uniform leeft en denkt en vooral opereert vanuit de context van een redactie die te weinig contact heeft met het publiek en de samenleving.⁴⁷

De journalistieke cultuur waarvan enkele kenmerken zijn aangeduid, kan zich gemakkelijker verzelfstandigen zolang en voor zover verenigingen en hun besturen onder verwijzing naar de journalistieke professionele waarden (journalistieke vrijheid en objectiviteit) op een behoorlijke afstand van het dagelijkse journalistieke metier zijn gehouden. Die afstand is echter in

zekere zin een ongerijmdheid. Immers in ons mediabestel zorgen de verenigingen voor vrij vaste inkomsten, waarbij als grondslag voor de bekostiging van overheidswege de ideële verscheidenheid en pluriformiteit van het bestel dienst doet. Formeel is de pluriformiteit de legitimatie voor het in stand houden van het medialandschap. Materieel ontstaat er, als redacties verzelfstandigen, te gemakkelijk een eenvormige subcultuur met eigen mores, waarden, opvattingen etc.

De relevantie van de vraag naar pluriformiteit in de media wordt bevestigd door het onlangs verschenen ontwerprapport van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken over concentratie van media, dat in het Europees Parlement wordt behandeld. Johanna

46 In *Journalists in the Netherlands – An analysis of the people, the issues and the (inter-) national environment*, Amsterdam School of Communication Research, Amsterdam 2002 geeft Marc Deuze een beeld van de beroepsgroep van journalisten. De Nederlandse journalist werkt in de context van een redactie, spreekt en ziet daar regelmatig mannelijke collega's die gemiddeld rond de veertig jaar zijn. (66 % is man, 34 % is vrouw) . Het opleidingsniveau is hoog 31 % HBO en 41 % universitair. Als de journalist een vrouw is, loot ze veelal vast in hiërarchie van de mediaorganisatie; terwijl haar mannelijke collega's hoger stijgen op de ladder en meer gaan verdienen blijft zij 'hangen' op een bepaalde positie en inkomensniveau. De Nederlandse journalist ziet zichzelf over het algemeen als progressief, heeft affiniteit met links (79 %) en is niet bijzonder religieus of levensbeschouwelijk ingesteld (slechts 17 %) De Nederlandse omroepjournalist werkt in een meer diverse omgeving, waarin oud en jong, man en vrouw, autochtoon en allochtoon door elkaar heen aan te treffen zijn. De sportjournalist en de financieel-economische redacteur begeven zich in een bijna uitsluitend uit mannen bestaande werkomgeving. De weinige journalisten met een niet-Nederlandse achtergrond (2 %) werken op gespecialiseerde redacties en berichten veelal over onderwerpen die direct te maken hebben met de eigen herkomst. Aangezien dit voor een deel ook voor journaliste geldt, kan vanuit het verleden gesproken worden van 'gettovorming' in de Nederlandse journalistiek.

47 Zie ook Engagement als deugd, politieke journalistiek tijdens het kabinet-Den Uyl, in *Journalistieke cultuur in Nederland* waarin Ilja van den Broek indringend beschrijft hoe de linkse parlementair journalisten zich steeds intensiever met het politieke bedrijf gingen bemoeien met hetzelfde doel als linkse politici, namelijk de maatschappij hervormen. Naarmate zij echter meer geïntegreerd raakten in de de Haagse wereld, werd de afstand tussen hen en de gewone burgers groter. Hun geëngageerde journalistiek leidde niet alleen tot talrijke levendige publicatie over de politiek, maar ook tot onbegrijpelijke inside verhalen. Misschien werd het Nederlandse volk ondertussen beter bereikt door de snel groeiende Telegraaf en de televisieprogramma's van de TROS.

Boogerd, lid van het Europees Parlement namens D66 en rapporteur van de commissie, stelt in haar rapport dat het noodzakelijk is om Europees maatregelen in te voeren teneinde de pluriformiteit van de media te kunnen waarborgen. Door globalisering, technische vooruitgang en veranderde economische omstandigheden komt volgens de commissie de pluriformiteit van de media steeds meer onder druk te staan. Hierdoor komt de vrijheid van meningsuiting en informatie, zoals vastgelegd in Artikel 11 van het Handvest van de Grondrechten, onder druk te staan.

De situatie in Nederland verdient volgens haar speciale aandacht. In haar rapport concludeert zij dat er in Nederland sprake is van een hoog niveau van concentratie in zowel de televisie- als de perssector. Drie aanbieders beheersen 85 % van het aanbod. Zonder maatregelen dreigt het gevaar van een ernstige schending van de grondrechten op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van informatie.⁴⁸

Binnen de journalistieke wereld tekent zich in zo'n situatie ook gemakkelijk een onderscheid af tussen enerzijds de meer populistische omroepen en anderzijds de meer maatschappijkritische flanken. Laatstgenoemde stroming zoekt dan al snel naar een journalistieke cultuur die zich onderscheidt van het commerciële en populisme. Of hiermee de voorkeur van de vereniging van journalisten voor een BBC-achtige omroep samenhangt, is onzeker. Maar een en ander zou wel impliceren: eigen vaste middelen, niet afhankelijk van reclame en bedrijven met veel ruimte voor een eigen journalistieke inbreng. In de volgende hoofdstukken komen we hierop terug.

4.7 Conclusie

De verzuilde samenleving die was gebaseerd op verschillende levensbeschouwelijke stromingen ligt grotendeels achter ons. Het expliciet levensbeschouwelijk karakter van veel instellingen organisaties mag zijn afgenomen, de eigen aard en karakter van de instelling wordt vaak gevoelsmatig herkend en bewust voor gekozen. Daarnaast kan worden gesteld dat betrokkenheid bij de medemens en leefwereld in ons land in ruime mate voorhanden is. Dit lijkt erop te wijzen dat het maatschappelijke draagvlak voor een omroepbestel dat zich baseert op het private initiatief, dat niet winstgericht is en dat wordt geïnspireerd door een levend besef van maatschappelijke verantwoordelijkheid nog steeds aanwezig is.

48 Zie persbericht ANP 29 - 3 -2004, zie ook Europees Parlement

Zorgelijk is het gegeven dat de inbreng van verenigingen onder druk staat. Ons omroepbestel mag dan gekenmerkt worden door externe pluriformiteit, maar als deze feitelijk niet goed functioneert, ontstaat er het risico dat journalisten een eigen cultuur gaan vormen. Zij werken dan vanuit journalistieke redacties die niet of nauwelijks zijn ingebed in de verenigingen. Dit wordt versterkt als de dagelijkse leiding van de publieke omroep zich dominant mengt in het mediabeleid van verenigingen. Tegen de achtergrond van de vrees dat de pluriformiteit van de media in heel Europa steeds meer onder druk komt te staan, is dit een zorgelijke ontwikkeling.

Nodig is daarom een structuur voor het omroepbestel die onafhankelijke berichtgeving stimuleert, diepgang en kwaliteit beloont en is geworteld in de samenleving. Omroepverenigingen dienen de ruimte krijgen zelfstandig te ondernemen, het grondvlak van de samenleving te zoeken en vanuit een hecht netwerk van leden en gelieerde organisaties te opereren.

Openheid voor ruimte en zingeving is in de samenleving in ruime mate voorhanden. Dat maakt de insteek van het bestel in beginsel tot een goede. Wat mist is flexibiliteit, onafhankelijkheid, sturing en controle vanuit de vraag van de burger en ruimte voor een eigen inhoudelijke koers. Wat mist is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en de Raad van Bestuur voor de publieke omroep. Versleten predikaten uit de tijd van de verzuiling moeten opnieuw met inhoud kunnen worden gevuld en misschien ook vervangen of afgelegd. De dynamiek van de samenleving moet tot uitdrukking kunnen worden gebracht zonder daarbij te vervallen in een blindelings opgaan in de waan van de dag.

Voor positie van ons bestel zijn sociaal-culturele ontwikkelingen van belang. Dat is in niet mindere mate het geval met de wereldwijde technologische ontwikkelingen die zich aftekenen. Hoe deze internationale en technologische ontwikkelingen eruit zien en wat zij betekenen voor de organisatie van ons omroepstelsel, zullen we nagaan in het volgende hoofdstuk.

5 Technologische ontwikkelingen

Inleiding

Informatietechnologie ontwikkelt zich dankzij de stormachtige ontwikkelingen in de micro-elektronica. In de jaren zeventig werd het als een grote vooruitgang beschouwd wanneer een radio met 3 of 4 radiobuizen kon worden uitgerust. Later stonden er op portable radio's trotse kreten als 'seven transistors'. Nu worden er al digitale chips gemaakt waar een miljard (!) transistoren opzitten. Welke mogelijkheden zoveel transistoren op één chip bieden, is nog niet eens duidelijk. Exploitatie van de mogelijkheden van de moderne technologie staat dan ook nog in de kinderschoenen.

Wanneer het gaat over de toepassingen dan kan worden gesteld dat digitale technieken het mogelijk maken, zowel traditionele als nieuwe communicatiediensten (of het nu gaat om spraak, gegevens, geluid of beelden) via velerlei verschillende netwerken over te brengen. Dit heeft tot gevolg dat communicatiemiddelen als radio, televisie, telefoon en pc elkaar zullen overlappen. Via het telefoonnetwerk of kabel krijgt men toegang tot het internet, via internet kan de meest uiteenlopende informatie worden verkregen, kunnen radioprogramma's worden ontvangen en beluisterd en ook televisie-uitzendingen gevolgd. De ontwikkeling naar vormen van interactieve televisie is in gang, de mobiele telefoon biedt naast het gewone telefoonverkeer allerlei computerfaciliteiten en mogelijkheden voor fotografie. Kortom er is sprake van een steeds sterkere convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie.⁴⁹

Deze technologische ontwikkeling heeft zeer waarschijnlijk tot gevolg dat het mediagebruik individualiseert: men vraagt op een tijdstip waarop het schikt dat deel van de informatie of het amusement op, waar men behoefte aan heeft. Hiermee zou een belangrijk deel van de huidige functie van de publieke omroep: het aanbieden van een breed, verantwoord programma aanbod dat de pluriformiteit van de samenleving weerspiegelt, kunnen vervallen. De omgekeerde conclusie lijkt echter evenzeer gerechtvaardigd. Wanneer de burger zich een weg moet zien te banen in een oneindige stroom van informatie over allerlei kanalen, is een betrouwbare *provider* van programma's meer dan ooit nodig.

49 Europese Commissie, Groenboek over de convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie en de implicaties daarvan voor de regulering, Brussel, 3 december 1997. Hierin wordt het begrip convergentie omschreven als: het verschijnsel dat verschillende typen infrastructuur in wezen gelijksoortige typen diensten kunnen overdragen, of, het verschijnsel dat de functies van gebruikersapparaten als telefoon, televisietoestel en computer elkaar gaan overlappen.

De Mediawet die voor een belangrijk deel is gebaseerd op de verdeling van zendtijd, zal op zeker moment moeten worden herzien. Wanneer het mogelijk is grote informatiestromen goedkoop naar individuele gebruikers te sturen, zal de vraag wie wanneer over zendtijd mag beschikken immers achterhaald zijn. In de toekomst zal de beperkende factor niet de (de door de overheid toebedeelde hoeveelheid) zendtijd en het aantal distributiekkanalen zijn, maar het budget en de expertise waarover een omroeporganisatie beschikt.

Dit hoofdstuk behandelt de te verwachten technologische ontwikkelingen. *Paragraaf 1* gaat over de digitale codering en haar mogelijkheden, *paragraaf 2* over het glasvezelnetwerk. Vervolgens gaan we in *paragraaf 3* dieper in op de toepassing van digitale informatieoverdracht op televisie en geven ons in *paragraaf 4* rekenschap van de gevolgen van de geschetste ontwikkelingen voor de verhouding tussen het omroepbestel en de overheid en over de maatschappelijke positie van ons omroepbestel

5.2 Digitalisering

De elektromagnetische golven die als drager voor de informatie-uitwisseling fungeren, kunnen via de ether of langs (golf) geleiders worden verzonden. De keuze van het transmissiemedium (ether of geleider) wordt bepaald door afstand van overdracht, hoeveelheid over te brengen informatie en gewenste beslotenheid. Een revolutionaire toename van mogelijkheden signalen over te dragen, komt voort uit de ontwikkeling die het mogelijk maakt een signaal te discretiseren, d.w.z. om te zetten in een digitale code. Is het kenmerk van een analoog signaal dat de eigen aard en karakter van het signaal blijft behouden (het stemgeluid in de telefoon wordt op gezette tijden zodanig versterkt dat het de ontvanger over grote afstand bereikt) een digitaal signaal wordt omgezet in cijferwaarden, die gecodeerd worden overgezonden en vervolgens weer gereconstrueerd, zodat het signaal wanneer het is aangekomen op plaats van bestemming weer zijn oorspronkelijke vorm krijgt.

Een belangrijk voordeel van de digitale codering is dat de informatie gecomprimeerd kan worden. Een informatiestroom kan gemakkelijk worden ingekrompen tot alleen de essentiële informatieonderdelen. Compressie is het toverwoord dat DVD, MP3, digitale TV etc. mogelijk maakt. (Denk aan een MP3 CD die de muziek van vele normale CD's met ongecomprimeerde muziek kunnen bevatten. Vroeger waren voor compressie en decompressie omvangrijke apparaten nodig, nu gaat dat in veel commerciële toepassingen met nog maar één chip.

Technologische ontwikkelingen die voorlopig nog zullen doorgaan, vooral in de Micro-elektronica maken mogelijk:

- steeds grotere bandbreedtes (snelheden)
- steeds hogere zendfrequenties (er komen meer frequentiebanden beschikbaar)
- steeds verdergaande miniaturisering
- steeds lager stroomverbruik

Dit heeft drie belangrijke gevolgen:

- 1 Er komen steeds meer transportkanalen voor informatietransport beschikbaar op steeds hogere frequenties door de technologische ontwikkelingen. Het wordt steeds goedkoper om van hogere frequenties gebruik te maken.
- 2 Door de compressie kan er steeds meer informatie getransporteerd worden per transportkanaal.
- 3 Door de hoge mate van integratie van de functies op chips en het daarbij behorende lage energieverbruik en de miniaturisatie kunnen steeds complexere signaalbewerkingsfuncties (zoals compressie en decompressie, single-chip tv) in mobiele apparaten worden toegepast.

Het wordt dus mogelijk om goedkoop gigantische informatiestromen naar individuele gebruikers te sturen.⁵⁰

Voorwaarde waar echter aan moet worden voldaan is de benodigde bandbreedte. Voor de overdracht van een digitaal signaal is meer bandbreedte nodig dan voor een analoog signaal.

5.3 Smalband, breedband

Over de vraag wanneer een netwerk breedbandig is, lopen de meningen uiteen. Vecai, de branchevereniging van kabelaanleggers, houdt het op 'sneller dan ISDN', het in juni 2001 verschenen rapport van het onderzoek 'Slim Graafwerk' van de ISOC (Internet Society Nederland) gaat uit van een

⁵⁰ Met dank dr. Ir. Chris J.M. Verhoeven, TU Delft voor zijn waardevolle aanwijzingen

snelheid van 10 MB (megabit) per seconde. De Expertgroep Breedband⁵¹ definieert breedband als een aansluiting die geschikt is voor beeld- en geluidstoepassingen van een goede kwaliteit en geschikt is voor het uitwisselen van omvangrijke gegevensbestanden en waarbij de verbinding continu beschikbaar is. In de breedband doelstellingen onderscheidt de Expertgroep een eerste categorie van aansluitingen met snelheden van 1 Mbps tot 10 Mbps. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de (verdere) opwaardering van bestaande DSL- en kabelinfrastructuren. Een tweede categorie betreft snelheden van 10 Mbps en hoger waarbij het accent vooral ligt op de aanleg van glasvezelaansluitingen vanaf het woonhuis.⁵²

In haar rapport stelt de Expertgroep Breedband vast dat de huidige telefonie- en kabelnetwerken binnen afzienbare tijd tegen hun capaciteitsgrenzen aanlopen. Het gebruik van zogenaamde *always-on-verbindingen* en diverse audio- en videotoeepassingen op het internet leiden reeds tot een progressieve toename van het dataverkeer. Met name in de toegangsnetwerken vanaf woonhuizen, kantoren en instellingen – de first mile – ontstaat congestie en daar moet om verschillende redenen een oplossing voor komen.

Elektronische informatie-, communicatie-, entertainment-, en transactietoepassingen hebben reeds een grote invloed op het dagelijks leven van individuele mensen. Daarnaast moet worden geconstateerd dat private bedrijven en publieke organisaties in de huidige netwerkeconomie op grote schaal gebruik maken van elektronische communicatie en gegevensuitwisseling. Veel economische processen zijn nagenoeg ondenkbaar geworden zonder (internationaal) *online* te kunnen communiceren. Het economisch belang van ICT en hoogwaardige elektronische infrastructuur mag daarbij niet worden onderschat. Ons land besteedt 8% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) aan ICT. Volgens het CPB is 25% van de groei van dat BBP afkomstig uit de ICT-sector en is 50% van de productiviteitsgroei in Nederland direct gerelateerd aan ICT.⁵³ Een

51 Op initiatief van het kabinet is destijds een 'expertgroep breedband' bestaande uit partijen met tegengestelde belangen (bedrijven EMEA, KPN, Arcadis, Casema en NetShare, Ericson, Kenniswijk alsmede inbreng vanuit de TU Delft en Twente) in het leven geroepen die omstreeks de verkiezingen van 2002 met het rapport "Nederland Breedbandland, Advies aan het kabinet van de expertgroep breedband" naar buiten is gekomen. In de groep is consensus over het belang van de aanleg van een glasvezel-netwerk

52 Nederland Breedbandland, Advies aan het kabinet van de expertgroep breedband, Den Haag, 30 mei 2002, pagina 9

53 Task force ICT-en-kennis (2001) Samen strategischer en sterker, Den Haag, juli p.18

belangrijk deel van de ICT activiteiten is gerelateerd aan de infrastructuur of is daarvan afhankelijk. Willen de informatie en communicatietoepassingen ook in de toekomst effectieve pijlers vormen van onze informatiesamenleving, dan moet ons land volgens de Expertgroep beschikken over feilloos werkende netwerkinfrastructuren. Verder wijst het rapport op tal van maatschappelijke toepassingen in zorg, onderwijs, cultuuroverdracht en tal van publieke diensten. De Expertgroep acht het daarom van groot belang dat er de komende jaren intensief geïnvesteerd wordt in een toekomstvaste breedbandinfrastructuur met een kwaliteitsniveau dat past bij een zodanig essentiële voorziening.⁵⁴ De vraag kan worden gesteld of alle graafwerk niet snel achterhaald zal zijn, omdat de kans groot is dat op korte termijn alle ontvangst draadloos zou kunnen verlopen. Een verbinding via de kabel heeft echter naast het voordeel van de omvangrijke capaciteit (gebruikers van verschillende vezel kunnen elkaar niet in de weg zitten) het grote voordeel van beslotenheid: informatie met een besloten karakter kan veilig worden uitgewisseld, terwijl luchtverbindingen altijd open zijn en de mogelijkheid van infiltratie bieden. Daar komt bij dat glasvezel niet giftig is, er is geen straling, het is duurzaam en niet te storen (vgl. radiopiraten)

Met de realisatie van een glasvezelnetwerk waarbij als doelstelling wordt nagestreefd de huidige 550.000 actieve breedbandaansluitingen te vermeerderen tot iets meer dan 1,5 miljoen in 2006/7, 3 miljoen in 2010 en uiteindelijk 5 miljoen aansluitingen in 2015 en zijn hoge kosten (ca 2 miljard) maar vooral aanzienlijke organisatorische inspanningen gemoeid. (zie hoofdstuk 4 breedband rapport over benodigde stappen)

Voor de positie van het publieke omroepbestel zijn met name de ontwikkelingen op het gebied van digitale televisie en de convergentie van internet en televisie van belang. De doorbraak op brede schaal van digitale televisie hangt samen met ontwikkelingen van de markt (consument) het al dan niet slagen van de aanleg van een glasvezelnetwerk waarbij organisatorische aspecten van groter betekenis zijn dan technologische.

5.3 Digitale televisie

Wanneer het gaat over de toekomst van de televisie, dan klinken al decennialang termen als 'interactiviteit', *pay-per-view*, *video-on-demand* en 'keuze-televisie'. De ontwikkeling van de digitale televisie brengt deze

54 Nederland Breedbandland, hoofdstuk 1

mogelijkheden dichterbij, zij het dat er ook de nodige kanttekeningen moeten worden gemaakt.

Digitale televisie wordt op dit moment op beperkte schaal aangeboden via de ether (Digitenne,) en via de kabel (UPC, Mediakabel en Casema). De kijker kan met een sprietantenne en een opzetkastje of *setupbox* dat aan de televisie wordt gekoppeld via de ether een groot aantal kanalen in breedbeeld-formaat ontvangen. Voor digitale televisie over de kabel is een digitale decoder nodig. Voordelen zijn de beeldkwaliteit en het brede programma aanbod.

5.4.1 Digitale interactieve televisie

De ontwikkeling van digitale interactieve televisie gaat een stap verder. Al jaren is 'interactiviteit' op het niveau van overheden en ontwikkelaars een belangrijk thema. Niet alleen hoort dan het meedoen aan tv-spellen, *televoting*, elektronisch winkelen, bankieren via het retourkanaal tot de mogelijkheden, maar ook toepassingen als een programmagids, zelf samen te stellen programma, achtergrondinformatie, *video-on-demand* etc.

In België is een voorbeeld voorhanden van een traject dat beoogt digitale interactieve televisie in te voeren. De Vlaamse Radio en Televisieomroep (VRT)⁵⁵ is in 2002 van start is gegaan met een experiment (IO-project) om na te gaan hoe van de vertrouwde televisie een 'digitaal thuisplatform' gemaakt zou kunnen worden.⁵⁶

Deze proefneming in Schoten heeft er toe geleid dat de Vlaamse regering heeft besloten het vervolproject 'Vlaanderen Interactief' met meer dan 12 miljoen Euro te ondersteunen. 'Vlaanderen Interactief' zal in coördinatie met de het e-government project van de Vlaamse overheid en in samenwerking met diverse Vlaamse onderzoeksinstituten, onderzoeken hoe een democratisch iDTV platform – met massale adoptie door de Vlaamse burger – ontwikkeld kan worden. Hiertoe zal het consortium voortbouwen op de kennis verworven tijdens het IO-project van de VRT. Wanneer de technologische en menswetenschappelijke uitdagingen met succes worden afgerond, krijgt Vlaanderen de kans tegen eind 2004 toegang tot iDTV te hebben.⁵⁷

55 Digitale televisie, Wie wil interactieve tv? http://users.pandora.be/adm_snake/digitale_televisie.htm,

56 Dit IO- project, IO staat voor Interactieve Omroep en is een samenwerkingsverband tussen de e-VRT, Belgacom, de VUB en K.U.Leuven spin-off IMEC

57 Interactieve Digitale Televisie eind 2004 in Vlaamse huiskamers, <http://www.dmmc.nl/journal/archives/00000323.htm>, 24 juli 2003

Interessant aan de Vlaamse benadering is de koppeling van de verhoogde amusementswaarde van interactieve digitale televisie aan allerlei praktische, educatieve en maatschappelijk relevante toepassingen. De voordelen voor de burger behelzen interactie en E-government. Via hun MHP set-up box zullen de kijkers dan naast interactieve televisietoepassingen zoals extra achtergrondinformatie, meespelen, meestemmen, ook toegang krijgen tot film-, nieuws- en televisieprogramma's-op-aanvraag, extra kanalen voor specifieke doelgroepen of minderheden en een elektronische programmagids.

De burger krijgt via zijn MHP set-up box toegang tot de elektronische informatie en dienstverlening van de overheid. Ook elektronische post en communicatie met andere burgers of de overheid via e-mail, sms of chat zullen op een gebruiksvriendelijke wijze via het tv-toestel mogelijk worden

5.4.2 verder vooruit kijkend

Op middellange termijn is het waarschijnlijk dat in de ether uiteindelijk één groot 'internetkanaal' gaat ontstaan met een gigantische informatieverwerkingscapaciteit. De radiokanalen voor GSM, UMTS, WiFi en draadloos internet zullen naar verwachting op nog hogere frequenties uiteindelijk samen een transparant kanaal vormen, waar iedere gebruiker zijn eigen datastroom op kan aanvragen of genereren. De mobiele telefoon zal dan in staat zijn om in overleg met de basisstations een geschikt kanaal te vinden voor de communicatie. Welk kanaal geschikt is, zal afhangen van de gevraagde datasnelheid (van bewegende beelden tot een sms-je). Een tv-toestel zal via hetzelfde draadloze internet communiceren. Dat geldt ook voor pc's en radio's. Reeds nu kan met een PDA met WiFi en bijv. real audio al naar internetradio worden geluisterd alsof het een gewoon radiotoestel betreft. Wanneer draadloos internet overal beschikbaar is, dan is er geen verschil meer tussen internetradio en een gewone radio voor wat het gebruik betreft. Er zijn echter wel honderden zenders meer beschikbaar.

Settop boxes en ander opzetkastjes zullen spoedig naast de 'UHF converter voor Nederland 2' uit de zestiger jaren in het museum staan. Technisch gezien is het betrekkelijk simpel toestellen te maken die ook geschikt zijn voor digitale ontvangst.

In combinatie met geavanceerde smart-cards zijn de voordelen van de digitale techniek naast betere kwaliteit en meer aanbod:

- Betere controle op programma aanbod (onwenselijke zaken kunnen beter worden geweerd)

- Betere controle op illegaal kopiëren.
- Meer comfort voor de gebruiker
- Simpel pay-per-view.

Er bestaat een scenario met een nieuwe generatie smart-cards, waarbij iemand op zijn persoonlijke smart-card het recht koopt om een bepaalde film te zien. Er wordt dus geen videoband of een dvd verkocht, maar alleen een recht om te kijken. Wanneer de gebruiker zich met zijn card identificeert, dan kan de film bekeken worden. Het maakt niet uit waar of op welk apparaat. Zolang de smartcard er is zal het betreffende apparaat via het internet de gewenste film tonen. Met één smart-card heb je al je films bij je.

5.5 Digitale televisie en publieke omroep

In haar mededeling aan het Europees Parlement stelt de commissie van de Europese Gemeenschappen dat de evolutie van digitale televisie invloed zal hebben op de mogelijkheid om zich te ontwikkelen van het digitale televisieplatform, dat (in heel Europa) nog in de kinderschoenen staat, tot een zinvol platform voor de levering van interactieve diensten en diensten aan de informatiemaatschappij.⁵⁸ De ontwikkelingen in Vlaanderen geven een goed beeld hoe een en ander in de praktijk haar beslag zou kunnen krijgen. Echter naast de toepassingen op het gebied van een brede toegang tot nieuwe diensten van de informatiemaatschappij die door de ontwikkeling en invoer van digitale televisie bespoedigd zouden kunnen worden, zal een brede invoer van digitale televisie onherroepelijk leiden tot een nog groter aanbod en ontvangst van televisiekanalen in de huiskamers. Waren de mogelijkheden voor televisieontvangst via satellietverbindingen al aanzienlijk, met de invoer van digitale televisie zullen veel meer huishoudens over meer kanalen kunnen beschikken dan voorheen en zullen de mogelijkheden om een eigen programma samen te stellen dat op elk gewenst moment kan worden beluisterd, ruimschoots voorhanden zijn.

Welke gevolgen deze ontwikkelingen zullen hebben voor de positie en functie van de publieke omroep in onze de samenleving, is niet op voorhand

⁵⁸ Mededeling van het de commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's betreffende Belemmering voor een brede toegang tot de nieuwe diensten en toepassingen van de informatiemaatschappij via open platforms op het vlak van digitale televisie en mobiele communicatie van de 3e generatie, Brussel 9 juli 2003, pag 17

te zeggen. Zeker is dat de verhoudingen van het omroepbestel en de overheid en van omroepbestel naar de mediamarkt ingrijpend zullen wijzigen. Wanneer de beperking aan zendtijd tot het verleden behoort, kan een omroepvereniging via internet immers eenvoudig over een groot aantal kanalen beschikken. Juist hier dienen zich talrijke mogelijkheden tot maatschappelijk ondernemen aan. Bijvoorbeeld het – tegen betaling of misschien uitsluitend voor leden – beschikbaar stellen van audiovisueel materiaal. Er kan worden gedacht aan het aanbieden van cursussen of lesmaterialen. Het is denkbaar dat een omroep twee identieke kanalen uitzendt: een kanaal met reclame dat gratis bekeken kan worden en een kanaal zonder reclame, uitsluitend toegankelijk voor leden of tegen betaling. De mogelijkheden liggen voor het oprapen

Juist op dit gebied is het van belang dat de verantwoording voor en zeggenschap over initiatieven meer bij de omroepverenigingen ligt en niet bij de overheid of een centraal bestuursorgaan. De keuze voor een groter bewegingsvrijheid en meer autonomie van de omroepverenigingen is een principiële. Zij wordt echter ondersteund door de overtuiging dat het toekennen van een grotere ruimte voor het private initiatief de juiste wijze is deze ontwikkelingen tegemoet te treden. Daar komt bij dat het juridisch vrijwel ondoenlijk zal zijn alle mogelijkheden in een wettelijk kader onder te brengen. Creativiteit en ondernemingszin dienen de ruimte te krijgen en niet door regelgeving en bureaucratie te worden belemmerd en ingeperkt.

Voor de positie en plaats van de publieke omroep in de samenleving kunnen twee tegengestelde scenario's worden onderscheiden. Welk scenario de realiteit het meest zal benaderen, hangt er mede vanaf of zich sterke veranderingen in het thuisgebruik van media zullen voordoen. Het SCP wijst op de volgende ontwikkeling. Sinds 1975 is het mediatijdsbudget van de Nederlanders relatief constant gebleven op een niveau van 18 à 19 uur per week, ook binnen het krimpemde vrijetijdsbudget van de afgelopen vijf jaar. Hiervoor is echter het grotere aandeel dat oudere groepen van de bevolking vormen grotendeels verantwoordelijk. Binnen het genoemde budget hebben zich verschuivingen voorgedaan tussen de media.(...) De opmars van het computer- en internetgebruik gaat voornamelijk ten koste van het luisteren naar radio en geluidsdragers en het lezen van boeken, kranten en tijdschriften. Een uitzondering op deze conclusie vormen de 12-19 jarigen bij wie een relatief sterke groei van het pc-gebruik samengaat met een daling van vooral de kijktijd. In deze categorie heeft zich na 1995 een daling van 19% voorgedaan in de tijd die wordt besteed aan televisiekijken.⁵⁹

59 SCP, Trends in de tijd, Den Haag 2001

Of jongeren meer televisie zullen gaan kijken wanneer ze ouder worden, of juist een voorkeur voor de PC blijven houden zal de tijd leren. Voor de maatschappelijke positie van de publieke omroep zijn twee scenario's te onderscheiden.

5.6 Scenario 1 | Publieke omroep verliest haar functie

De vrijwel onbeperkte dataoverdracht leidt ertoe dat er een veelheid van kanalen via computer, televisie of een gecombineerd medium binnenkomt, waarover de meest uiteenlopende programma's te ontvangen zijn. De publieke omroep wordt langzaam maar zeker een zaak van productie alleen: het feitelijke mediagebruik is een volstrekt individuele zaak geworden.

Deze versnippering van aandacht leidt paradoxaal genoeg tot afname van de invloed van de media – er is immers geen sprake meer van een dominante zender – en een toename van reclame die kijkers moeten lokken naar bepaalde programma's. Dit einde van de schaarste van het aanbod van programma's betekent het wegvallen van de grond voor veel overheidsbemoediging, met name op het gebied van de programmering de zendtijd.

Sociologisch zou de versnippering in de media kunnen leiden tot verdere fragmentatie van de samenleving. Datgene wat getoond wordt in de media bepaalt immers in hoge mate onderlinge gesprekken en gemeenschappelijke aandacht. De media kunnen de gemoederen echter alleen in beweging brengen, wanneer ze worden gevolgd. Wellicht zal de verdeling van de aandacht over allerlei gebieden ertoe leiden dat kleinere netwerken van gelijkgestemden ontstaan.

5.7 Scenario 2 | De publiek omroep wint aan betekenis

Dezelfde oorzaken die de po overbodig zouden kunnen maken, kunnen eveneens leiden tot toename van haar betekenis voor de samenleving. Het vrijwel onbeperkte media aanbod maakt het veld dermate onrustig en onoverzichtelijk voor het individu dat de behoefte aan een publieke omroep, die onafhankelijk van markt en overheid een verantwoord en gevarieerd programma aanbod biedt, juist groeit. Hiermee zou zij bij uitstek de functie kunnen krijgen die Ververs al onder woorden heeft gebracht: 'een referentiepunt in een altijd woelige samenleving'.

Het is niet alleen wenselijk, het is ook waarschijnlijk dat de laatste optie de werkelijkheid het dichtst zal benaderen. Wel zal de gemiddelde burger in toenemende mate zelf gaan bepalen op welk tijdstip hij naar welk programma kijkt of luistert. Weinigen worden aangelokt door het vooruitzicht (na een drukke werkdag?) voortdurend keuzes te moeten maken over de inhoud van het media aanbod en uit te zoeken wat waard is om te bekijken en wat niet. Een betrouwbare omroep die een zender op een verantwoorde en aantrekkelijke wijze van programma's voorziet, is dan van grote betekenis. Daarnaast is het vanuit maatschappelijk oogpunt zeer wenselijk dat het debat over vitale thema's met elkaar wordt gevoerd en niet naast elkaar. Het is in de ogen van de commissie voor de democratie van groot belang dat het aantal plaatsen waar meningen en zienswijzen aan elkaar worden gerelateerd overzichtelijk blijft. Wanneer verschillende opvattingen niet meer worden gedeeld en uitgewisseld, maar in kleine kringen naast elkaar bestaan, verwordt pluriformiteit tot chaos en versnippering en zal de samenhang en coherentie van de samenleving zeer aan betekenis inboeten.

6 Een politiek- normatieve analyse en voorstellen tot transformatie

6.I De publieke omroep moet pluriform zijn en voldoende publieksbereik realiseren

Er is sprake van een publiek omroepbestel als de overheid garant staat voor een institutioneel kader dat een of meer omroepinstellingen in staat stelt om onafhankelijk van staatsinvloed een samenhangend en breed dagelijks media-aanbod te realiseren. De onafhankelijkheid is natuurlijk van belang voor het verwerklijken van de vrijheid van meningsuiting. Niet voor niets heeft de Raad van Europa bij verschillende gelegenheden verklaard dat er in een democratische samenleving behoefte is aan *'a wide range of independent and autonomous means of communication, allowing for the reflection of a diversity of ideas and opinions.'* De onafhankelijkheid van de media is volgens deze Raad van groot belang voor het functioneren van een democratische samenleving. Het is essentieel voor een democratie dat er sprake is van een 'pluralistische communicatie' die toegankelijk is voor een ieder, bestaande uit een aanbod van informatie, educatie, cultuur en entertainment. Tegelijkertijd geldt dat in een publiek bestel omroepen voor het hele publiek programma's dienen te maken. Ook daarin weerspiegelt zich hun *publieke functie*: het gaat er immers om een platform te bieden voor opinies, voor meningsvorming en de uitwisseling van visies en argumentaties. Zonder voldoende weerklank in de samenleving is dat niet mogelijk. Dat veronderstelt dan ook dat er sprake is van voldoende publieksbereik. Pluriformiteit en publieksbereik zijn daarmee de criteria waaraan het publieke omroepbestel, als som van de afzonderlijke delen, moet voldoen.

In Nederland zijn het formeel gezien de omroepverenigingen die invulling geven aan de pluriformiteit en het publieksbereik. Zij zijn de dragers van de diversiteit aan ideeën en opvattingen die vanuit Hilversum gehoord moeten kunnen worden. Wil dit ook materieel het geval zijn dan moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan:

- de omroepverenigingen moeten in inhoudelijke zin los van de overheid kunnen opereren. Dat is een *eis van onafhankelijkheid*;
- de verenigingen moeten vanuit hun profiel en missie daadwerkelijk de inhoud van de programma's kunnen bepalen en op basis van hun profiel hun redacties kunnen sturen. Hier gaat het om *herkenbaarheid*
- de verenigingen moeten op hun beurt belangrijke stromingen in de samenleving representeren: niet alleen bij de start van de onderneming, maar ook daarna. Dit is de eis van *representativiteit*. Anders stollen verhoudingen en verzelfstandigen de omroepverenigingen zich. In dat geval zijn ook zij geen afspiegeling meer van de feitelijke diversiteit in de samenleving.

Hierbij verdient een aantal punten aandacht

6.1.1 *Journalistieke onafhankelijkheid*

Wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan, moet de verantwoordelijkheid van de omroepverenigingen wel zorgvuldig worden afgewogen tegen de eigen journalistieke verantwoordelijkheid. Redacties hebben uiteraard, vanuit hun specifieke professionaliteit en beroepscode een eigen positie, die in de regel wordt gemarkeerd met het trefwoord 'journalistieke onafhankelijkheid'. Die onafhankelijkheid is er ten opzichte van de overheid en ten opzichte van derden die met drukmiddelen de media willen beïnvloeden. Externe druk is ongepast. Die onafhankelijkheid is er natuurlijk niet ten opzichte van de omroepvereniging. Wel dienen journalisten en redacties zich teweer te kunnen stellen tegen pogingen tot beïnvloeding van programma's als die strijdig zijn met de bij de beroepsgroep passende ethiek. In de journalistiek gaat het daarbij vooral om de plicht eerbied te hebben voor feiten, hoor en wederhoor toe te passen, om zorgvuldig met informatie en met bronnen van informatie om te gaan, personen niet onnodig te beschadigen etc. Vanuit die beroepsethiek is er ruimte en onafhankelijkheid nodig voor redacties, zelfs ten overstaan van de verenigingen voor wie zij werken. De integriteit van het werk vraagt om ruimte voor het eigen oordeel. Maar anderzijds geldt dat het journalistieke handwerk per definitie niet waarde vrij is, in die zin dat het zich ook maar zou kunnen onttrekken aan maatschappijopvatting. Aan een sturende visie op mens en samenleving –hoe ongeëxpliciteerd ook- kan niemand zich onttrekken. Die beïnvloedt immers sowieso al de keuze van de onderwerpen die een omroep op de voorgrond wil plaatsen. Zij speelt een nog uitdrukkelijker rol als programmamakers feiten en weergegeven opvattingen ook van commentaar voorzien.

6.1.2 *Omroepverenigingen dienen hun missie expliciet te maken*

Ter wille van de helderheid naar journalisten en burgers is het goed dat omroepverenigingen hun maatschappijopvatting expliciet maken. Zij stemmen er immers hun programma's op af. Zo wordt de pluriformiteit inzichtelijk. Dat impliceert tegelijkertijd dat redacties in dit opzicht geen vrijstaten in omroepeland kunnen en mogen zijn. Hun visies, afwegingscriteria, belangstellingssferen dienen te sporen met en ingebed te zijn in het profiel van de vereniging waarvoor zij werken. Dat is essentieel omdat het anders de journalisten en programma-makers zijn die bepalen welke 'ideeën, opvattingen en opinies' in Hilversum prevaleren. De fraaie missies en visies van omroepverenigingen zijn dan vlaggen die de lading

niet meer dekken, terwijl dat nog wel de titel is voor bekostiging. Niemand zit te wachten op een omroepbestel waarin omroepen van overheidswege bekostigd worden vanwege simpelweg de identiteit die op de gevel staat: formele pluriformiteit verhult dan feitelijk een eenvormig bestel.

6.1.3 *Geen monopolie van journalisten op meningsvorming!*

Dat risico is uiteraard volop aanwezig als voor een zogenaamde journalistieke structuur van de publieke omroep gekozen zou gaan worden. De Nederlandse Vereniging voor Journalisten bijvoorbeeld pleit voor een dergelijk model. Zij wil de herstructurering van de omroepen benaderen ‘vanuit het perspectief van de makers, met als groot voordeel het ontbreken van een verborgen agenda.’⁶⁰ De huidige structuur zou niet werken omdat ‘de publieke omroep in een journalistiek-culturele omgeving opereert met een vaak volstrekt a-journalistieke en a-culturele organisatie. Bij veel omroepen prevaleert niet de onafhankelijkheid, maar de profileringsdrang van de vereniging en het financiële belang van hun directie (sponsoring)’. De commissie zoekt de oplossingen in de tegenovergestelde richting. Want zeker als de verzelfstandigde journalistieke beroepsgroep er sterk gemeenschappelijke opinies op na zou houden –en de beperkte onderzoeken die er zijn, wijzen op bepaalde dimensies in die richting- dan zou dit betekenen dat de vrijheid van meningsuiting op dit maatschappelijk zo relevante domein feitelijk gemonopoliseerd wordt door een niet zelden sterk geprononceerde beroepsgroep. De commissie benadrukt de pluriformiteit op voorwaarde dat die niet alleen een etiket is, maar daadwerkelijk invulling krijgt en geëxpliciteerd is. Hier is dan ook sprake van een eis van herkenbaarheid (van de onderscheid omroepen);

6.1.4 *Belang van het onderscheiden van verantwoordelijkheden*

Het mediabestel moet zo ingericht zijn dat deze drie eisen optimaal tot hun recht komen. Dynamiek in het bestel is hierbij onontbeerlijk : er moet

60 ‘Anders dan omroepbestuurders, die vechten voor hun voortbestaan en anders dan sommige politieke partijen, die voor de publieke omroep in de toekomst nog slechts een marginale, aanvullende rol zien weggelegd, hebben de makers als belangrijkste doel het scheppen van een werkomgeving waarin kwalitatief goede programma’s op de beste wijze tot stand komen. De vraag lijkt eenvoudig: hoe maak je op de meest efficiënte wijze kwalitatief goede en onderscheidende programma’s, die een beeld geven van de verschillende in ons land aanwezige geledingen en waarmee je diezelfde geledingen ook bereikt?’

ruimte zijn voor nieuwe toetreders (en voor ‘uittreden’.) Daarbij is het van belang goed te onderscheiden tussen de verantwoordelijken in dit complexe landschap. De verantwoordelijkheid voor het in stand houden van een dergelijk bestel ligt, ook gezien bijvoorbeeld de aanbevelingen van de Raad van Europa, bij de **overheid**. Zij dient te zorgen voor voldoende financiële middelen en voor wettelijke criteria waaraan het bestel en de daarin functionerende omroepverenigingen moeten voldoen: de overheid moet de onafhankelijkheid van de omroepen waarborgen (de waarborgfunctie), zij moet garant staan voor afdoende financiële middelen (de presterende functie) en verder via wettelijke bepalingen eisen stellen aan de pluriformiteit en het publieksbereik van het bestel en aan de herkenbaarheid en representativiteit van omroepen (de normerende functie).

Gezien het grote belang van de waarborgfunctie is het zinvol om de *feitelijke werkzaamheden* die uit de zorg voor het publieke bestel voortvloeit, neer te leggen bij een **Raad van Bestuur** voor de publieke omroep. De overheid blijft zo op afstand: een extra waarborg voor de distantie die op dit gevoelige terrein gepast is. De Raad moet waken over de eerder genoemde criteria van het bestel: zijn publieksbereik en pluriformiteit (inclusief de drie eisen die hierboven zijn opgesomd.) Voldoet het bestel daar niet meer aan dan moet de Raad optreden: niet door direct te interveniëren in de dagelijkse werkzaamheden van omroepverenigingen, maar door bijvoorbeeld op het *niveau van het stelsel* zendtijd te herschikken (metasturing). De Raad van Bestuur zou dus beter kunnen worden omgevormd tot Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht in haar huidige samenstelling kan daarmee vervallen (art. 18 mw)

De **omroepen** hebben vervolgens op hun beurt de plicht om te zorgen voor *herkenbaarheid* en voor het *bereiken van het publiek* via hun programma’s.

6.2 De criteria van pluriformiteit en publieksbereik in het licht van de geschiedenis

Spiegelen we de eisen waaraan het publieke bestel moet voldoen aan de ontwikkeling van de afgelopen jaren dan springt een aantal zaken in het oog:

- in de tijd van de verzuiling, met haar duidelijke ordening van het maatschappelijke leven (de pilaren van de levensbeschouwelijke blokken) kon de overheid voor wat betreft de noties van representativiteit, herkenbaarheid en publieksbereik (en daarmee voor wat betreft de te

stellen eisen aan het omroepbestel) volstaan met het simpele criterium dat de omroepen een bepaald aantal leden moesten hebben. De binding van mensen met hun organisatie was zo groot en zo vanzelfsprekend, dat geprofileerde omroepen die aan het ledencriterium voldeden per definitie ook het publiek bereikten (publieksbereik). Mensen hadden ieder hun eigen omroep. De identiteit van omroepen sloot naadloos aan bij en was sterk verweven met de diversiteit in politieke zin, in maatschappelijke en religieuze zin. De zuilen waren families en dat leidde tot een compacte notie van pluriformiteit. Het gemiddelde lid van de KRO stemde KVP, zocht een katholieke school en was uiteraard lid van de rooms-katholieke kerk. De indelingscriteria rond diversiteit waren scherp en inclusief: dat wil zeggen dat politieke dimensies en indelingscriteria samenvielen met maatschappelijke en religieuze criteria.

In een (post)moderne samenleving is dat heel anders dan in de verzuilde samenleving. Dat compliceert het toetsen van het bestel op pluriformiteit, draagvlak enorm. Omroepen kunnen bijvoorbeeld relatief veel leden hebben, maar dat zegt niet alles meer over hun draagvlak. Het actieve deel van de samenleving dat lid wordt van een omroep staat niet meer spontaan model voor de rest van de samenleving (representativiteit). Ook het publieksbereik correspondeert niet meer per se met de omvang van het ledenaantal. Omroepen kunnen een behoorlijk aantal leden hebben, maar dat betekent nog niet dat zij hoog scoren op de kijkcijfers. De herkenbaarheid van omroepen is ook complexer geworden. Dit komt vooral omdat het eerder genoemde inclusieve karakter van pluriformiteit is verdwenen. De katholieke omroepinstelling heeft zeker niet meer spontaan affiniteit met de politieke stromingen die vroeger bij die familie hoorden. Dat zorgt er bijvoorbeeld voor dat een zenderindeling met een religieus geïnspireerd net enerzijds en een enigszins links gericht net anderzijds niet meer garant staat voor diversiteit qua politiek-maatschappelijke oriëntatie (we komen hier later op terug). Het in stand houden van een omroepbestel dat aan kenmerken van herkenbaarheid, representativiteit, publieksbereik en pluriformiteit voldoet, is daardoor een gecompliceerde aangelegenheid geworden. Daar komt zelfs nog bij dat in de moderne tijd veel partijen strijden om de kijkcijfers (er zijn veel omroepen bij gekomen) en dat loyaliteiten snel kunnen wisselen;

- de druk van de commerciële omroepen heeft niet alleen geleid tot competitie met de publieke omroepverenigingen, maar ook met het bestel als zodanig. Dat zorgde voor een sterke centrale druk om onderling samen te werken. Netcoördinatoren deden hun intrede om

versnippering tegen te gaan en het publieksbereik te vergroten via programmering (met het oog op het behoud van de publieksfunctie). Dit heeft ertoe geleid dat de verschillende omroepen verder op afstand van hun leden en van de hun dragende groeperingen zijn komen te staan;

- tegen de achtergrond van het bovenstaande en van de professionalisering die in omroepland is opgetreden (het toenemende belang van de redacties) is er verlies van herkenbaarheid en daarmee pluriformiteit opgetreden.
- er is verlies aan dynamiek: is een omroepvereniging eenmaal binnengetreten in het bestel dan blijft deze in de regel binnen (vgl BNN). De zendtijd is immers niet afgestemd op ledentallen. Gestolde verhoudingen dreigen ook daardoor te ontstaan. Die tendens krijgt nog een impuls nu er een zogenaamd werkbare zenderindeling komt die uitgaat van specifieke omroepen die samenwerken op een afzonderlijk net. Wie meer dynamiek wil introduceren, elementen van vraagsturing wil introduceren -onder meer door, binnen marges, de zendtijd met ledentallen te laten fluctueren- morrelt al heel snel aan de nu net met veel moeite tot stand gebrachte structuur van drie netprofielen. Het zorgvuldig opgebouwde huis zal de trillingen van dynamiek niet doorstaan. Werkelijke representativiteit wordt met het stileren en vastleggen van de verhoudingen uiteraard niet bevorderd.

6.3 Conclusie

Deze onontkoombare ontwikkelingen en dilemma's zorgen er voor dat het in moderne tijden veel moeilijker is om het publieke omroepbestel te laten functioneren conform de eerder genoemde criteria dan voorheen. Het enkelvoudige criterium van ledenaantallen voldoet immers niet meer. Dat criterium staat niet meer 'spontaan' garant voor representativiteit, herkenbaarheid, pluriformiteit en publieksbereik. Aan zichzelf en het ledencriterium *overgelaten* beantwoordt het bestel niet meer aan de belangrijkste doelstellingen en aan de redenen waarvoor het in het leven is geroepen. Reden waarom er nu een veel *actiever* rol van de verantwoordelijken voor het bestel als zodanig nodig is, op basis van een op de nieuwe situatie toegesneden wetgeving.

De commissie beschouwt om bovenstaande redenen het verlies van herkenbaarheid en representativiteit (met alle risico's van dien voor de pluriformiteit in de programmering en berichtgeving) als kernprobleem van het huidige omroepbestel. Die ontwikkeling wordt nog versterkt door krachtige veranderingen in de omgeving van de omroepen. Er is, zoals

gezegd is, niet alleen de toegenomen onderlinge competitie om de kijker, maar ook die met de commerciële (en buitenlandse) omroepen. Dat leidt al snel tot een gejaagd volgen van de hypes. Ook de RMO staat stil bij de 'veelheid, snelheid en haast' rond het bestel. 'In de 24 uren mediamarkt heeft iedereen altijd haast,' schrijft de RMO. 'Dat dwingt media tot snelle redactionele beslissingen. Uit angst voor de concurrentie worden primeurs geplaatst, voordat alle feiten goed en wel zijn gecheckt. Ook politici en bestuurders reageren haastig op slecht nieuws. Ze moeten immers daadkracht uitstralen en met opvallende initiatieven op opvallende berichtgeving reageren. Hierdoor worden nogal eens fouten gemaakt en is er vooral aandacht voor de korte termijn in plaats van voor de lange termijn.'⁶¹

Het probleem van herkenbaarheid van maatschappelijke organisaties die in het complexe krachtenveld van de overheidsverantwoordelijkheid voor maatschappelijke diensten werken, is overigens niet voorbehouden aan de omroepen. Veel organisaties die gefinancierd door de overheid, elementaire maatschappelijke taken verrichten, worstelen met hun identiteit, met de ruimte voor eigen initiatief en hun maatschappelijke positie. In *paragraaf 1* beschrijven we twee conflicterende visies op de positie van private organisaties die publieke taken uitvoeren. Er zou volgens de commissie een belangrijke stap voorwaarts gezet kunnen worden wanneer de omroepverenigingen zich omvormen tot maatschappelijke ondernemingen die meer zelfstandig vormgeven aan hun maatschappelijke missie. We gaan daarbij ook in op de specifieke positie die omroepverenigingen hierbij innemen. In *paragraaf 2* werken we deze stelling verder uit. In de *derde paragraaf* gaan we in op deerschikking van taken en bevoegdheden, zoals beoogd door de opstellers van dit rapport. Dit kan tot gevolg hebben dat een aantal passages in de wet gewijzigd zouden moeten worden. Daartoe doen wij voorstellen. In de conclusie in *paragraaf 4* zetten we onze bevindingen op een rij.

6.4 conflicterende visies op de positie van de private organisatie met een publieke taak

Wanneer een private organisatie (onder meer) wettelijk verankerde/erkende taken verricht, kan haar verhouding tot de overheid op verschillende manieren worden uitgelegd. Globaal kunnen twee benaderingswijzen worden onderscheiden. Vanuit een verstatelijkte optiek zijn de hier bedoelde taken functioneel gedecentraliseerd naar instellingen met een

61 RMO, Medialogica, Advies 26, Den Haag, januari 2003 pag 39

privaatrechtelijke grondslag. De private organisatie verricht taken die liggen op het terrein van publieke zorg, De overheid is hierop grondwettelijk aan te spreken. Bij haar rust als het ware de *originaire* bevoegdheid. Zij zou de taken in beginsel ook zelf zou kunnen uitvoeren. Om redenen van doelmatigheid, legitimiteit en maatschappelijk draagvlak zijn deze zaken evenwel ondergebracht bij een private instelling: er is dus sprake van functionele decentralisatie. Uit deze benadering vloeit voort dat deze instellingen ook primair verantwoording schuldig zijn aan de opdrachtgever: de overheid.

Vanuit de optiek van de maatschappelijke onderneming valt op deze verhoudingen een principieel ander licht. De instellingen begeven zich weliswaar op sociaal grondrechtelijk terrein, maar zij ontlene hun missie aan het particulier initiatief. Sterker nog: de aard van hun activiteiten zijn in de regel *atypisch* voor de overheid. Gegeven haar specifieke plaats in de samenleving past het de overheid immers principieel niet om onderwijs te geven (behoudens in subsidiaire zin), om gezondheidszorg te verlenen, om als omroep op te treden etc. Op al deze terreinen is een overwegende overheidsinvloed ongewenst, omdat de aard van de activiteiten niet strookt met het ambtelijk karakter van de overheid. De maatschappelijke instellingen zijn daarom ook geen uitvoeringsorganisaties van de overheid. Wel zijn zij uiteraard voor onder meer de doelmatigheid en rechtmatigheid van de aanwending van de middelen verantwoording schuldig aan de overheid. Uit het feit dat zij op grondwettelijk gebied bezig zijn, vloeien ook eisen voort. Te denken valt aan verantwoording over de kwaliteit van de zorg, van het onderwijs etc. Maar daarbij dient de leidraad te zijn dat de eisen die de overheid stelt proportioneel zijn. Gezien de eigen missie van de private instellingen moet de overheid terughoudend zijn met interventies. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om het afleggen van verantwoording, stelt de organisatie in kwestie het eigen initiatief, de eigen legitimatie, de (horizontale) verantwoordelijkheid (aan stakeholders) en interne controle voorop.⁶²

Juist op het snijvlak van de vervlechting van overheidsverantwoordelijkheid en private autonomie is vaak sprake van spanningsvolle relaties. Christendemocraten hebben om die reden het concept van de maatschappelijke onderneming omarmd: zij geven daarmee conceptueel aan dat het zowel uit een principieel als uit een praktisch oogpunt nodig is dat er meer ruimte wordt geboden voor eigen initiatief, ondernemingszin, aansluiting op de wensen en behoeften van de gebruikers.

62 Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming, De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd, Hilversum, januari 2003, pag 49 -56

Belangrijk is daarom dat de dragers van de maatschappelijke ondernemingen (de betrokken burgers) ook daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op de dienstverlening en hun product. Dat geldt in de richting van de overheid, het geldt ook ten overstaan van de professionals. Ook al blijkt het in de praktijk niet eenvoudig om een professionele organisatie aan te sturen vanuit een vereniging die voor het overgrote deel bestaat uit amateurs, toch zullen de agenda's van de professionals op gezette tijden afgemeten moeten worden aan de agenda van de burger, wil de maatschappelijke onderneming niet los komen te staan van het maatschappelijke draagvlak: daarmee zou namelijk haar bestaansreden van binnenuit worden ondergraven. De status van maatschappelijke onderneming zou daarmee verglijden in die van een vrijplaats van professionals.

Ook al ligt vanuit christen-democratisch perspectief het primaat bij het private initiatief, toch is er ook een wezenlijke rol voor de overheid weggelegd. De overheid moet garant staan voor het feit dat elementaire diensten worden aangeboden. De instellingen moeten over voldoende financiële middelen beschikken, toegankelijk en bereikbaar zijn en er moet ruimte zijn voor nieuw particulier initiatief. De zorg voor bekostiging (financiële toegankelijkheid), voor een toereikende planning (bereikbaarheid) en voor voldoende kwaliteit (normering) blijken belangrijke taken van de overheid te zijn. In het onderwijs bijvoorbeeld betekent dit onder meer dat scholen worden bekostigd, dat de overheid ervoor zorgt dat de stichtingsnormen niet zo hoog zijn dat er nooit nieuwe scholen of nieuwe richtingen bij kunnen komen (planning) en dat het onderwijs aan de maat is (normering). Zo waarborgt zij pluriformiteit en dynamiek in het onderwijsbestel. De eerder genoemde eisen van herkenbaarheid en representativiteit komen ook tot hun recht. Ouders en leerlingen kiezen de school die hun voorkeur heeft. Zijn er onvoldoende leerlingen dan krijgt men minder geld en in het uiterste geval sluit de school. De openheid van het bestel is bovendien een waarborg voor de pluriformiteit. Er is al op gewezen dat de overheid een soortgelijke verantwoordelijkheid heeft voor het omroepbestel.

6.5 de maatschappelijke onderneming (cq. vennootschap⁶³)

De tijd van top-down denken is voorbij. De geëmancipeerde burger wil zelf zijn stempel op het eigen leven en op het maatschappelijke leven zetten. Dit heeft tot veranderingen en aanpassingen geleid in het omroepbestel, maar niet alleen daar. Op vele terreinen organiseren burgers zich en zoeken

zij de ruimte voor eigen initiatieven. Ook commerciële partijen richten zich op voorheen vrijwel uitsluitend door de overheid gereguleerde terreinen als van zorg, onderwijs en wonen, media. Deze ontwikkelingen laten hun sporen na. Zij versterken de tendens binnen de non-profitsector om onafhankelijker van de overheid te opereren. Ook hier heeft zich immers gaandeweg een ondernemersklimaat ontwikkeld. Markt- en ondernemingswaarden komen op, omdat snellere aanpassingen gewenst zijn, monopolies technisch worden ondergraven en omdat er ingespeeld moet worden op veranderingen van consumentenvoorkeuren.⁶⁴

De organisaties die actief zijn op het gebied van maatschappelijke dienstverlening zijn zich steeds meer maatschappelijke ondernemingen gaan voelen: zij opereren meer en meer in een marktsituatie, maar houden vast aan de missie om met hun inzet en middelen de samenleving te dienen. Hoewel de laatste jaren veel aandacht is besteed aan het begrip maatschappelijk ondernemen, is het concept van de maatschappelijke onderneming nog niet volledig ontwikkeld, zij het dat op dit gebied vele nuttige initiatieven van de grond zijn gekomen.⁶⁵ Het Wetenschappelijk Instituut zal daarom binnenkort met een analyse van het concept komen (en de vraag beantwoorden of de figuur van een eigen rechtspersoon noodzakelijk of gewenst is).

S. de Waal, die aan het begin van de jaren '90 het begrip 'maatschappelijke onderneming' introduceerde, omschrijft deze onderneming als een erkende private non-profitorganisatie die in hoge mate wordt gefinancierd vanuit publieke/collectieve middelen en daarvoor ook publieke dienstverlening volgens wettelijke rechten en regels levert. Idealiter houdt het concept zijns inziens ook in dat voor dit type ondernemingen geen verbod geldt om diensten op commerciële basis te verrichten. De maatschappelijke onderneming heeft een non-profit doelstelling, maar het is haar niet

63 De term van vennootschap is te verkiezen boven onderneming: zij sluit aan bij de bestaande terminologie (Naamloze Vennootschap etc.). De term maatschappelijke onderneming is inmiddels meer ingeburgerd. Toch zal het WI binnenkort met een studie komen over de maatschappelijke onderneming waarin aansluiting bij de bestaande duidingen wordt overwogen.

64 SCP, Noch markt, noch staat, De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief, Den Haag, Maart 2001, pag.298

65 Vanuit het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming is bijvoorbeeld het profiel van de maatschappelijke onderneming in kaart gebracht en op basis daarvan een voorstel gedaan voor een BrancheCode voor de maatschappelijke onderneming. (2003)

verboden *for profit-activiteiten* te ontwikkelen, mits de revenuen maar worden ingezet tbv de sociale en ideële doelstellingen van de instelling.⁶⁶

In het *cdv-artikel Maatschappelijk middenveld met nieuwe spelers*⁶⁷ definiëren De Hoop Scheffer en Dankers de maatschappelijke onderneming vrijwel hetzelfde als De Waal. Maatschappelijke ondernemingen zijn gewone ondernemingen, maar zonder winstuitdeling aan aandeelhouders (*nv/bv/cv*) of leden (*coöperatie/onderlinge*). Maatschappelijke ondernemingen werken met ingehouden winst en hebben daarom de vorm van een vereniging of stichting en werken complementair aan overheidstaken. Ook de auteurs van dit artikel sluiten het verrichten van commerciële (neven-) activiteiten door de maatschappelijke onderneming niet uit. Zij het dat deze geldstromen onder een aparte rechtspersoon moeten worden ondergebracht.

In christen-democratische kring heerst op brede schaal belangstelling voor het concept maatschappelijk ondernemen. Toch streven de christen-democraten met het bevorderen hiervan, een ander doel na dan de meer sociaal-democratisch georiënteerde De Waal. De taak van een private non-profitorganisatie is volgens De Waal het leveren van publieksdiensten op overheidsafpraak en met overheidsmiddelen.⁶⁸ De omvorming van deze private instellingen tot maatschappelijke ondernemingen dient de onderlinge concurrentie, kwaliteit en daarmee keuzemogelijkheden van de overheid om diensten uit te besteden te vergroten. De Waal zoekt een oplossing voor het door hem gesignaleerde probleem van uitholling van de maatschappelijke dienstverlening. 'Onder de sterk verstatelijke regelgeving en belangstelling is het private karakter van instellingen weliswaar formeel gehandhaafd, maar feitelijk sterk aangetast.' Via vraagsturing en onderlinge concurrentie zet hij in op sanering van publieke dienstverlening, zodat deze voldoet aan de eisen van de moderne samenleving.

De christen-democratische visie op de maatschappelijke onderneming bouwt echter voort op de benadering van de verantwoordelijke samenleving. De maatschappelijke onderneming is de naam die wordt gegeven aan de initiatieven van burgers om, vanuit een maatschappelijke

66 S.P.M. de Waal, *Vraagsturing: de noodzaak van goed politiek management*, in : *Christen Democratische Verkenningen*, themanummer 2002, nr. 7,8,9 Ontketening door Vraagsturing

67 J. de Hoop Scheffer en N. Dankers. *Maatschappelijk middenveld met nieuwe spelers*. In : *Christen Democratische Verkenningen* 1999/6

68 S.P.M. de Waal, *De toekomst van de maatschappelijke onderneming in Nederland*, in: *SCP, Particulier initiatief en publiek belang*, Den Haag, maart 2002, pag 69

doelstelling, goederen en diensten te leveren waar commerciële ‘productie’ of overheidsverzorging onvoldoende in de behoeften van mensen kunnen voorzien. Dat betekent dat maatschappelijke ondernemingen private, niet op winstmaximalisatie maar op winst-optimalisatie gerichte ondernemingen zijn. De winst wordt immers ondergeschikt gemaakt. Ruimte scheppen voor maatschappelijke ondernemingen betekent ruimte scheppen voor nieuwe initiatieven, creatieve oplossingen en pluriformiteit. Onder meer de introductie van vraagsturing kan herstel van keuzevrijheid van burgers impliceren. Via de maatschappelijke onderneming kan ‘van onderop’ worden gewerkt aan het versterken van een verantwoordelijke, betrokken samenleving.⁶⁹

Eerder al is gezegd dat in een moderne samenleving vrijheid vaak institutioneel bepaald is.⁷⁰ Dat is de reden waarom christen-democraten aandacht vragen voor sociale vrijheidsrechten. Zij geven daarmee aan dat achter vrijheidsrechten in de regel sociale functies en instituties schuil gaan. Het gaat daarbij om instituties die de overheid enerzijds moet ondersteunen omdat zij activiteiten ontplooiën op sociaal grondrechtelijk terrein (zorg, onderwijs, welzijnswerk). Anderzijds moet de overheid de instituties ook een optimum aan ruimte geven voor ondernemerschap. Juist ook omdat zij activiteiten ontplooiën die de overheid niet zomaar kan overnemen: scholen met hun eigen pedagogische opvattingen, zorginstellingen met hun specifieke zorgvisie, vakbonden met hun specifieke opvattingen over solidariteit. Het is daarom zinvol te onderscheiden tussen

- vrijheidsrechten die de overheid moet waarborgen
- sociale grondrechten, waarmee de overheid een elementair niveau van wezenlijke diensten garandeert
- sociale vrijheidsrechten, die de overheid ertoe aansporen om de samenleving zo te ordenen dat maatschappelijke instellingen de vrijheid hebben op een eigen manier de diensten die met sociale grondrechten gemoeid zijn, aan te bieden.

69 J.P. Balkenende en G. Dolsma, De maatschappelijke onderneming in de gezondheidszorg, in Christen Democratische Verkenningen, themanummer 2000, Goede zorg ontketenen, nr.7,8,9

70 A.Klink, Christen-democratie en overheid. De Christen-democratische politieke filosofie en enige staat- en bestuursrechtelijke implicaties, Delft, 1991

In die lijn definieert De Hoop Scheffer de verhouding publiek privaat als nevenschikkend. *De maatschappelijke ondernemer is niet enkel uitvoerder van wat verder door de overheid wordt gedictieerd. Het gaat om zelfstandige uitvoering van noodzakelijk geachte diensten. Het is dus geen publieke taak in enge zin. Alleen bij ontstentenis van particulier initiatief kan en zal de overheid deze taken zelf gaan uitvoeren om zo de toegang tot bepaalde vitale maatschappelijke goederen te garanderen.*⁷¹

Deze nuanceverschillen tussen de geschetste benaderingen, nemen niet weg dat er een hoge mate van overeenstemming bestaat over de verschillende kenmerken van de maatschappelijke onderneming

- De maatschappelijke onderneming is een onderneming met private rechtsvorm (maatschappelijke vennootschap) die goederen en diensten op de markt afzet. (In principe valt de maatschappelijke onderneming daarmee onder de werkingssfeer van de Wet Economische Mededinging omdat het geen publieke organen zijn die taken in opdracht van de staat uitvoeren.)
- De maatschappelijke onderneming kan financieel gezien zowel steunen op private als publieke inkomsten of op een combinatie van deze. Het kan daarbij dus gaan om subsidiestromen van overheidswege, maar ook om vouchers of belastingincentives. Vanuit drie potentiële gebieden vergaart de maatschappelijke onderneming zogenaamde ‘strategische resources’: de overheid met haar publieke middelen, de markt en het burgerschap. Bij dit laatste gaat het om onder andere particuliere giften, de inzet van vrijwilligers en ondersteunende bedrijven en organisaties.
- De maatschappelijke onderneming is een professionele (geen vrijwilligers) organisatie in de markt naast commerciële ondernemingen en staatsbedrijven.
- De maatschappelijke onderneming investeert de winst die ze maakt in haar de sociale doelstelling.
- De corebusiness van de organisatie bevindt zich op het grondrechtelijke domein. Daardoor heeft de maatschappelijke onderneming een bijzondere plicht tot verantwoording en legitimering. Dit kan overigens vaak heel goed worden afgelegd via het normale, publiek gedefinieerde regime dat daarvoor staat: de accountantscontrole, het jaarverslag en de verantwoording aan de Raad van commissarissen.
- De missie en afrekenmechanismen in het bedrijf baseren zich op maatschappelijke solidariteit. Er is de behoefte om het onbaatzuchtige karakter van de dienstverlening te benutten en te accentueren. Op veel

71 J.de Hoop Scheffer en N.Dankers, idem,

van de terreinen waarop maatschappelijke ondernemingen actief zijn, liggen immers de missiegedrevenheid, zinvolheid en menselijke betekenisgeving voor het oprapen. Dat verklaart ook een groot deel van hun intrinsieke kracht en appèlwaarde en tevens de vaak levensbeschouwelijke achtergrond.⁷²

Toegepast op de omroepverenigingen zou het concept van de maatschappelijke onderneming betekenen dat er sprake moet zijn van:

- *meer financiële zelfstandigheid, gerelateerd aan het ledenaantal, kijk- en waarderingscijfer,*
- *grotere autonomie in bedrijfsvoering van de afzonderlijke omroepverenigingen. Zij worden optimaal in staat gesteld om zelfstandig te ondernemen.*
- *heldere formulering van de eigen missie door de omroepverenigingen. Zij maken inzichtelijk hoe deze doorwerkt in de dagelijkse programmering.*

In de volgende paragraaf geven we aan hoe bevoegdheden van de Raad van Bestuur en de afzonderlijke omroepverenigingen herschikt en geordend zouden moeten worden om recht te doen aan ieders verantwoordelijkheid. Ruimte voor en grenzen aan het functioneren van verschillende geledingen van de organisatie zouden moeten worden herijkt.

6.4 de structuur en financiering van het omroepbestel.

Het is zaak dat de programma's van de publieke omroep aansluiten op de pluriforme maatschappelijke werkelijkheid en tegelijk een behoorlijk publiek bereiken. Om deze aansluiting te verbeteren, zal langs twee lijnen moeten worden geopereerd. Het is al gezegd: zowel de positie van de burger (leden van de omroepvereniging) als die van de Raad van Bestuur moet worden versterkt.

Het eerste kan worden bewerkstelligd door op het niveau van de omroepverenigingen een groter gewicht toe te kennen aan het aantal én aan de inbreng van leden. Als het aantal leden, binnen marges, gevolgen heeft voor de zendtijd die omroepen hebben, dan betekent dat een enorme impuls om leden te werven en aan zich te binden. Dit veronderstelt vervolgens wel dat de omroepen hun profiel en hun toekomststrategieën kenbaar maken. Pas dan kunnen leden beoordelen of zij in de programmering terugzien waar hun omroepvereniging naar eigen zeggen voor staat.

⁷² S.P.M. De Waal Nieuwe Strategieën voor het publieke domein, Alphen, 2001, Balkenende en Dolsma, idem in CDV, De Hoop Scheffer en Dankers, idem, in CDV

Op het niveau van het bestel van de publieke omroep zal actiever bewaakt moeten worden dat het bestel voldoet aan de eisen van representativiteit, herkenbaarheid en daarmee pluriformiteit. De Raad van Bestuur is het aangewezen orgaan om dit te bewaken en zo nodig, binnen de wettelijke taakopdracht, te interveniëren. Dit alles veronderstelt wel een duidelijke afbakening van de positie van de Raad van Bestuur van de publieke omroep. Hij bewaakt de pluriformiteit en het publieksbereik van het totale aanbod, maar produceert en programmeert zelf geen programma's, anders dan wettelijk voorgeschreven.

6.6.1 Taken en bevoegdheden van de Raad van bestuur

De publieke omroep kan weer meer conform de noties van herkenbaarheid etc. gaan functioneren wanneer verantwoordelijkheden van verschillende eenheden binnen het publiek omroepbestel scherper worden onderscheiden en afgebakend.

Uitgangspunt is dat de Raad van Bestuur verantwoordelijk is voor de eerder genoemde (wettelijk te verankeren) eisen die aan het publieke bestel te stellen zijn. Het bestel is meer dan de som der delen (de omroepverenigingen). De Raad zou moeten gaan fungeren als een toezichthoudend orgaan dat het functioneren van het geheel beziet op criteria als herkenbaarheid, representativiteit en de daaruit voortvloeiende pluriformiteit en het publieksbereik. De Raad moet welomschreven wettelijke bevoegdheden hebben om bij te sturen als op deze punten tekortkomingen in het bestel te constateren zijn. Hij wordt dus feitelijk de Raad van Toezicht (een soort intendant). Ten gevolge van de verruiming van zijn bevoegdheden als toezichthouder, zal hij de uitvoerende taken op het gebied van coördinatie op en tussen de netten, de eigen programmaversterkende programmering moeten afstoten.

> Herkenbaarheid

Voor wat betreft de herkenbaarheid toetst de Raad of omroepverenigingen een heldere missie hebben weten te formuleren. De Raad ziet er via publieksonderzoek op toe dat de kijkers de omroepen op dit punt daadwerkelijk herkenbaar vinden. Ontbreekt die herkenbaarheid structureel dan zal dit, binnen marges, moeten leiden tot verlies aan zendtijd of zelfs het verlies van de licentie. Immers de afzonderlijke bouwstenen moeten het mozaïek van het bestel vormen. Bieden die bouwstenen geen eigen kleur meer dan wordt het aanbod in zijn totaliteit grijs.

> Handhaven van de pluriformiteit

Al met al pleit de commissie voor een zwaardere taak van de Raad van Bestuur, met name op het punt van de pluriformiteit. Zij stelt voor dat de Raad periodiek kennisneemt van de bevindingen van de Raden van Toezicht (zie hierna) van de omroepverenigingen die nagaan of de missie die de omroepverenigingen in het vaandel voeren tot uitdrukking komt in de door hen voorgestelde programmering. De Raad ziet erop toe dat de pluriformiteit van het bestel in zijn geheel voldoende is gewaarborgd. Om dit goed te kunnen beoordelen is het zaak dat er meetbare en toetsbare criteria worden ontwikkeld. Met behulp van deze criteria kan de pluriformiteit is het bestel worden gerelateerd aan de maatschappelijke werkelijkheid. Bij tijd en wijle zal het aankomen op simpelweg tellen en nagaan: hoeveel keer komen politici van kleine of grote politieke partijen aan bod? Hoeveel mannen, hoeveel vrouwen komen in beeld? Oud jong? Welke lagen van de bevolking, welke sporten? etc.

Wanneer naar de mening van de Raad van Bestuur de pluriformiteit onvoldoende is gewaarborgd, onderneemt hij actie.

Het programmaversterkingsbudget (artikel 101-3 mw) van 25 procent zet hij in om de pluriformiteit van de programmering te versterken. Dit kan door andere (aspirant) omroeporganisaties in staat te stellen een bepaald programma aanbod te verzorgen (er kan geen sprake zijn van zelfstandig programmeren!). Om de verschillende verantwoordelijkheden goed te kunnen onderscheiden, stelt de commissie voor dat de NOS zelf zo min mogelijk programma aanbod verzorgt, maar zich beperkt tot haar taak die bij AMVB is vastgesteld: uitzending van gebeurtenissen van nationaal belang, sport en het journaal. Inkrimping zal het gevolg zijn en herziening van artikel 39a1 van de Mediawet waarin de NOS een ruime hoeveelheid zendtijd krijgt toebedeeld, aanbevelenswaardig.

> Publieksbereik

Lastiger is het om te sturen op het publieksbereik. Het publieke bestel wil immers juist ook aan minderheden in ons land de mogelijkheid geven met geprofileerde programma's te komen: programma's die bovendien soms voor specifieke doelgroepen bedoeld zijn. Toch zou ook hier moeten gelden dat omroepverenigingen voor het totaalpakket aan programma's dat men uitzendt zowel een gemiddeld kijkcijfer als waarderingscijfer zouden moeten behalen. Doelgroepgerichte programma's blijven dan mogelijk, maar het eventueel smallere bereik hier moet dan elders gecompenseerd worden. Uiteraard zal het om reële kijkcijfer aantallen/waarderingscijfers

moeten gaan. Behaalt men die criteria niet dan zal dit –binnen marges – van invloed zijn op de middelen die men ontvangt. Het mogelijk verwijt dat commercialisering van het bestel op deze wijze in de hand wordt gewerkt, gaat niet op. Omroepverenigingen zijn immers dragers van een maatschappelijke missie en hebben – als het goed is – van binnen uit een besef van verantwoordelijkheid voor de samenleving.

> Sturing

De Raad van Bestuur intervenueert niet direct in het proces van programmeren.....

De Raad zou zich voor wat betreft de interventies op deze fronten moeten beperken tot de genoemde vormen van metasturing en niet zelf moeten interveniëren in het primaire proces van programmering etc. Dat laatste gebeurt momenteel via de netcoördinatoren. Zij bepalen in hoge mate de programmering van een specifiek net met het oog op de kijkcijfers. Deze directe vorm van sturing is nodig omdat de Raad momenteel niet de mogelijkheid heeft om omroepen te beoordelen op hun publieksbereik en daaraan maatregelen te verbinden. In onze voorstellen heeft de Raad dat wel.

..... maar herschikt de financiële middelen wanneer de pluriformiteit en het publieksbereik in het gedrang komen

Dat zal niet alleen bij de omroepen leiden tot een besef dat zijzelf, via hun programma's en programmering, voor voldoende publieksbereik moeten zorgen; *het zal ook de samenwerking tussen omroepen een impuls geven. Veel door kijkers geliefde producties zijn immers te duur voor een enkele omroep.* Wie de kijkers desalniettemin wil bereiken, zal naast geprofileerde programma's ook een publiektrekkend aanbod willen realiseren en dat willen uitzenden op de tijdstippen dat de tv-kijkers er behoefte aan hebben.

....door middel van metasturing

Ook om twee andere redenen is de metasturing beter dan inbreken in het primaire proces van de programmering per net. In de *eerste plaats* is het een voldongen feit dat de kijker gaandeweg zelf zijn programmering zal gaan samenstellen (zie hoofdstuk 4). Naarmate de schaarste in de ether afneemt en de mogelijkheden voor het op een zelf gekozen tijdstip bekijken van programma's toeneemt, wordt een door de netcoördinatoren bepaalde volgorde van uitzenden minder en minder betekenisvol. In de *tweede plaats*

constateert de commissie dat een omroepbestel dat vaart op externe pluriformiteit dynamiek dient te hebben. Omroepen moeten, binnen redelijke (maar niet te lange) intervallen en binnen marges, nu eens zendtijd kunnen winnen en dan weer verliezen. In een omroepbestel dat consequent kiest voor externe pluriformiteit zullen verenigingen van het toneel verdwijnen en andere opkomen. In een dergelijk bestel is het zinloos om het actuele patroon van omroepen langdurig vast te leggen en over te gaan naar drie netten waarin 'bij elkaar passende' verenigingen voor *te lange tijd* (dat wil zeggen: zonder de dynamiek van correctie door ledenaantallen) samengeperst worden en waarin zij hun programma's moeten coördineren etc. Dan stollen verhoudingen. Omroepen weten zich in dat geval te structureel verzekerd van zendtijd en publieke middelen, waardoor de prikkels die nodig zijn voor de herkenbaarheid, representativiteit en het publieksbereik afstompen. Hoe dit stollingsmechanisme kan uitpakken, blijkt ook uit de profielen van de netten.⁷³ Reden waarom het zinvol is dat de Raad uitwerkt op welke dimensies hij pluriformiteit in het bestel gerealiseerd wil zien. Dat is uiteraard geen gemakkelijke discussie, maar zij is wel nodig en bovendien is het geen buitenissigheid die alleen met ons (bijzondere) omroepbestel gegeven is. De vragen van diversiteit etc. doen zich niet minder voor als er sprake zou zijn van maar een enkele publieke omroep die via *interne pluriformiteit* de maatschappelijke verscheidenheid afdekt. Het moge overigens duidelijk zijn dat de commissie geen redenen ziet om voor zo'n bestel met interne pluriformiteit te kiezen. Daar tekent zij wel bij aan dat eerder genoemde varianten (zoals de journalistieke structuur van de omroep of een staatsomroep) niet passen bij de verscheidenheid die de commissie bepleit en dat dit genuanceerder ligt voor wat betreft een bestel dat intern pluriform is. Mocht een dergelijk bestel in het vizier komen dan zouden de netten zich wel moeten omvormen tot maatschappelijke vennootschappen (ondernemingen) die elk voor zich wettelijk verplicht zijn om een totaalprogramma te bieden en om daarbinnen de interne pluriformiteit te garanderen. Een staatomroep mag daarbij dus niet aan de orde zijn. Een Raad van Toezicht van enige omvang, bestaande uit personen die uit verschillende geledingen van de samenleving komen, zou dan op de interne pluriformiteit moeten toezien.

6.6.2 Taken en bevoegdheden van de omroepverenigingen

Uitgangspunt is dat de *identiteit van de omroepverenigingen helder* moet zijn. Zij formuleren hun eigen maatschappelijke missie en maken duidelijk hoe deze

73 Er is al eerder op gewezen dat in feite gekozen is voor een indeling op basis van wisselende criteria. Aan de ene kant is er een min of meer links netwerk in de vorm

van Nederland 3. Maar daar staat weer geen rechts netwerk tegenover. Dat is inconsistent. Immers wie pluriformiteit op een politiek-maatschappelijke as wil realiseren, kan niet blijven steken in één –in dit geval links- profiel. Het zogenaamde religieuze netwerk biedt daarvoor uiteraard niet per se een tegenhanger. De religieuze oriëntatie zegt niets over het politiek-maatschappelijke: in elk geval niets eenduidigs. De religieus getinte omroepen hoeven qua politieke ligging niet anders in elkaar te steken dan de omroepen van Ned 3. Het tweede net biedt daar ook geen tegenwicht, omdat dit zich kennelijk vooral richt op amusement. Gemeten aan de notie van pluriformiteit is er een bijzonder geheel ontstaan! Die conclusie kan wel getrokken worden.

doorwerkt in alle verschillende genres in hun programmering. Amusement en verstrooiing bevatten immers evenzeer ideologische boodschappen als programma's op het gebied van informatie en cultuur.

Deze missie komt – als het goed is – tot uitdrukking in de dagelijkse programma's op radio en televisie. De omroepverenigingen horen verantwoording te dragen voor hun eigen programma aanbod en daarop afgerekend te worden door de Raad van Bestuur. De bestuurlijke structuur maakt het de omroepverenigingen echter niet optimaal mogelijk om werkelijk inhoud aan deze taak te geven.

Het vaststellen van de netprofielen van de landelijke televisie- en radionetten, waarbij de programmatische uitgangspunten van een herkenbare programmering worden vastgesteld, is in het huidige systeem een taak van de Raad van Bestuur van de publieke omroep (art. 19e). Hij benoemt daartoe een netcoördinator die hier concrete invulling aangeeft.

In het proces van programmering, onderlinge afstemming tussen de zenders en plaatsing van de programma's speelt de netcoördinator momenteel een cruciale rol. Hij of zij bepaalt uiteindelijk of en wanneer een bepaald programma wordt uitgezonden. Het netbestuur waarin ondermeer vertegenwoordigers van de omroepverenigingen zittingen hebben, heeft momenteel weliswaar invloed op de beslissingen maar uiteindelijk geen zeggenschap. Zijn rol is uitsluitend adviserend.

Om de omroepverenigingen de ruimte te geven hun eigen programmatische koers te varen, is het zaak dat de netbesturen primair verantwoordelijk zijn voor plaatsing van programma's en dat niet de Raad van Bestuur maar de netbesturen zelf hun eigen netcoördinator, ingebed in een net-charter, benoemen. Om dit mogelijk te maken bepleit de commissie wijziging van artikel 40 b lid 1 Mw. Bijkomend voordeel van deze wijziging zou zijn dat de leden ook meer dan voorheen daadwerkelijk in staat zijn om op een democratische wijze invloed uit te oefenen op het beleid van de omroepvereniging. Daarmee zal artikel 64 1 c Mw dat hierover gaat aan

werkelijkheidswaarde winnen. Het heeft immers geen enkele zin leden te raadplegen over de koers van de vereniging en hen op democratische wijze bij van alles en nog wat te betrekken, wanneer verenigingen nauwelijks in staat zijn de aanbevelingen vanuit het grondvlak in praktijk te brengen. In de opzet die de commissie hier voorstelt, ligt het zwaartepunt van de organisatie dus bij het netbestuur. De Mediawet (artikel 40a) geeft aan het netbestuur een adviserende taak. Hij adviseert de (door de Raad van Bestuur benoemde) netcoördinator (zie art.40b). Wanneer de verantwoordelijkheid voor de programmering bij het netbestuur wordt gelegd, is het nodig dit wetartikel te wijzigen.

De *controle* op de uitvoering van deze missie in de dagelijkse uitzendingen zou van onderop en van bovenaf moeten geschieden. Eenderzijds moet de Raad van Bestuur vanuit gedegen onderzoek controleren of de omroepverenigingen hun maatschappelijke missie ook daadwerkelijk ten uitvoer brengen en tegelijk voldoende publieksbereik weten te realiseren. Herkent het publiek de programmering en spreekt het voldoende aan? Meer direct en vanuit een emotionele verbondenheid hoort toetsing te geschieden door de leden van de omroepvereniging. Om dit proces structureel te verankeren, kiezen de leden van de vereniging een Raad van Toezicht die toeziet op de doorwerking van de identiteit in de programma's. De commissie stelt voor hier te spreken van een Omroepraad van de verenigingen.

Omroepverenigingen zijn volgens de Mediawet verplicht een keer per jaar een *ledenvergadering* uit te schrijven. In deze vergadering dient de vraag of de leden de missie van de omroepvereniging voldoende tot uitdrukking vinden komen in de programmering nadrukkelijk aan de orde te komen. Daarnaast zullen de verenigingen moeten worden verplicht vaker (twee keer per jaar) verschillende groepen leden te raadplegen over de aard en inhoud van hun programma's. Aan de Raad van Bestuur moet inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze zij vorm hebben gegeven aan een dergelijke verplichting. De vergaderingen zijn openbaar en de Raad ontvangt van de resultaten een verslag.

Het *ledencriterium verdient meer waardering* dan in het huidige systeem tot uitdrukking komt. Het doet er immers niet toe of een omroep de drempel net haalt of een veelvoud van het vereiste aantal leden heeft. Het aantal leden zou moeten meewegen in de verdeling van het budget en – binnen marges – de toekenning van het aantal uren zendtijd. Meer leden betekent meer budget en dientengevolge meer mogelijkheden voor de productie van programma's.

De commissie maakt deze keuze niet voor niets. Een vitale ledenorganisatie is een krachtig maatschappelijk platform. Wel zal sprake moeten zijn van een redelijk evenwichtige opbouw in leeftijd. Om dit te kunnen bewerkstelligen, moeten omroepverenigingen de mogelijkheid hebben leden op een aansprekende wijze te werven en aan zich te binden. In het huidige systeem ontbreekt het aan voldoende mogelijkheden om dit te bewerkstelligen. De verenigingen hebben in dit opzicht met allerlei beperkingen te maken.

Voor omroeporganisaties geldt het verbod leden te werven, oproepen te doen voor verenigingsactiviteiten of nevenactiviteiten (artikel 52 lid 4 Mw). Daarnaast is het verboden leden op geld waardeerbare voordelen te verstrekken zonder toestemming van het Commissariaat voor de Media (art. 64 1. b Mw). Wanneer het gaat om op geld waardeerbare voordelen is het uitsluitend toegestaan korting op het programmabladd of op de jaarcontributie die met het lidmaatschap is verbonden aan te bieden.⁷⁴

De verenigingsactiviteit die de omroepverenigingen direct voor haar leden kan organiseren zijn ledenvergaderingen (art. 57 Mw). Andere activiteiten stuiten al gauw op de grenzen van een terughoudende uitleg van dit wetsartikel in de Richtlijn Neven- en Verenigingsactiviteiten. Dit lijkt een erg magere aanbod.

Het verdient, gegeven het belang van ledenwerving en van de dynamiek in het omroepbestel, aanbeveling de uitleg van deze artikelen te verruimen en omroepverenigingen de gelegenheid te geven te trachten mensen aan zich te binden op een manier die zij wenselijk achten en die past bij hun maatschappelijke missie en doelstelling. Concreet kan worden gedacht aan het opheffen van :

- het verbod om leden voordelen te verstrekken die op geld waardeerbaar zijn;
- beperkingen om bladen uit te geven voor leden, anders dan programmabladden of verenigingsbladd;
- beperkingen t.a.v. reizen;
- beperkingen om zendtijd in te zetten voor ledenwerving cq ledenbehoud.

6.6.3 Conclusie

We kunnen concluderen dat de herijking van verantwoordelijkheden van respectievelijk de Raad van Bestuur en de omroepverenigingen het volgende voor de structuur en financiering van het omroepbestel betekent.

De Raad van Bestuur wordt omgevormd tot Raad van Toezicht. Hij ziet erop toe dat het bestel voldoet aan haar wettelijke opdracht en voluit publiek mag heten. Hij wordt daartoe benoemd vanuit de overheid op voordracht van vertegenwoordigers van de omroepverenigingen. De overheid delegeert hiermee haar toezichthoudende taak. De omroepverenigingen verzorgen – uiteraard binnen wettelijke kaders – naar eigen inzicht het programma aanbod. Hiertoe is nodig dat

⁷⁴ Commissariaat voor de media, Richtlijn Neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999

- de omroepverenigingen worden omgevormd tot maatschappelijke ondernemingen,
- die hun missie expliciet formuleren en inzichtelijk maken hoe hun programmering zich daartoe verhoudt en
- hierover verantwoording afleggen aan hun eigen achterban én aan de Raad van Bestuur van de publieke omroep en
- hiertoe worden gefinancierd met overheidsgelden en via (van de belasting aftrekbare) giften (naast wellicht een deel eigen inkomsten).

Over de toedeling van geldelijke middelen aan de publieke omroep doen we een aantal concrete voorstellen.

6.6.4 Financiën

De financiering van het publieke bestel is een belangwekkend thema. Waren tot op heden de wettelijk toebedeelde zendtijd en financiële middelen belangrijke regulerende factoren in het omroepbestel, in de nabije toekomst zal de hoeveelheid zendtijd een steeds geringere rol spelen. Wanneer Nederland beschikt over een uitgebreid glasvezelnetwerk, zal men goedkoop grote hoeveelheden informatie rond kunnen zenden. De beperkende factor is niet het transport, de beschikbare frequenties, maar de kosten die met de productie van programma's zijn gemoeid. Wie draagkrachtig is kan (veel) kwaliteitsprogramma's produceren, wie het aan middelen ontbreekt, zal moeten woekeren.

Financiering van de publieke omroep geschiedt in het huidige systeem vanuit de overheid. Beter, want meer onafhankelijkheid generend, zou het zijn wanneer de financiële middelen voor het publieke omroepbestel via verschillende stromen komen: algemene publieke middelen, giften, het vrije ondernemerschap, fondsen en co-financiering.

> Algemene publieke middelen

Iedere omroeporganisatie die omroep bedrijft volgens de beschreven voorwaarden, krijgt een basisbudget uit algemene middelen, afhankelijk van de zendtijd die men voor een bepaalde periode heeft op basis van een ledentelling. Het surplus is mede afhankelijk van het publieksbereik (zo mogelijk inclusief de waardering voor programma's). Continuïteit in de organisatie, de mogelijkheid op langere termijn beleid te voeren, de ruimte initiatieven te ontplooiën die commercieel (nog) weinig aantrekkelijk zijn, maar maatschappelijk van grote waarde kunnen zijn, zijn argumenten die

pleiten voor de toekenning van een basisbudget.

> De vrijwillige omroepbijdrage

De omroepen kunnen uiteraard ook zelf geld genereren. Dat kan onder meer via financiële ledenbijdragen en giften. Deze financiële toekenningen moeten voor de fiscus gaan gelden als giften. Het lidmaatschap is in principe verbonden met een abonnement op een omroepblad (dus geen wilsbeschikking meer laten tekenen voor het lidmaatschap). De gangbare praktijk dat bij het lidmaatschap van een vereniging een verenigingsblad hoort, wordt ook hier uitgangspunt. Omroepen kunnen daarnaast mensen de gelegenheid bieden om (tegen gereduceerd tarief) lid te worden van de vereniging zonder omroepblad te ontvangen (de steunleden of 'tientjesleden').

> Het vrije ondernemerschap

Inkomsten kan de maatschappelijke onderneming zelf genereren via programma-gebonden activiteiten op de commerciële markt. Dit kan via reclame, verkoop van producten, activiteiten waar men aan deel kan nemen etc. De regels hiervoor dienen te worden verruimd. De winst die men op deze manier maakt, wordt aangewend voor het realiseren van de eigen maatschappelijke doelstelling. De geldstromen van de commerciële en de ideële tak van de onderneming worden duidelijk gescheiden.

> Fondsen en cofinanciering

Omroepen zouden nieuwe geldstromen op gang moeten kunnen brengen door middel van co-financiering en ook sponsoring, uiteraard met behoud van de onafhankelijkheid en de redactionele verantwoordelijkheid die altijd bij de omroepen moet blijven en in afspraken is vastgelegd. Het is heel wel denkbaar dat een concert wordt uitgezonden, mede bekostigd door een bedrijf. Een journalistiek programma mag uiteraard nooit worden gesponsord, maar bij tal van andere programma's is dat zeer wel mogelijk. Ongetwijfeld zijn vele maatschappelijk organisaties bereid bij te dragen aan de kosten van programma's als deze hun maatschappelijke betrokkenheid integer over het voetlicht brengen.

Om dit te realiseren, is verruiming van de wettelijke mogelijkheden nodig. Voor sponsoring en cofinanciering van programma's geldt een restrictief beleid.⁷⁵ Artikel 52 a van de Mediawet gaat uit van een 'nee, tenzij'

⁷⁵ Verschil maken, Concessiebeleidsplan 2000-2010/ landelijke omroep / mei 2000,

benadering. Programma's van culturele aard, sportevenementen, en programma-onderdelen bestaande uit het verslag of de weergave van evenementen ten behoeve van ideële doeleinden mogen onder de in artikel 52b Mw opgesomde voorwaarden worden gesponsord. Willen omroepverenigingen echter zelfstandig maatschappelijke kunnen ondernemen, dan zal hen de ruimte geboden moeten worden om meer commercieel te opereren. Daartoe is nodig dat men sponsors meer voordelen kan bieden dan wettelijk toegestaan in het huidige systeem. Een aanvullend wetsartikel zou deze ruimte moeten bieden. Meer commerciële activiteiten van de onderneming dienen echter wel in een aparte rechtspersoon worden ondergebracht, zodat concurrentievervalsing wordt tegengegaan.

Terwijl aan de ene kant de regels dienen te worden aangescherpt, zullen deze aan de andere kant moeten worden verruimd. Een goed voorbeeld hiervan is de eis tot toetsing door het Commissariaat voor de Media. Wanneer de omroepverenigingen maatschappelijk ondernemer worden, dienen zij daartoe de ruimte te krijgen. De verplichting om elk contract met derden te laten inzien door het Commissariaat voor de Media en toestemming voor aan te vragen bij de Raad van Bestuur is hierbij onnodig omslachtig en vooral ook hinderlijk voor derden met wie de omroepinstellingen contracten afsluiten. Artikel 55.2 en 55a lid 1 mw kunnen dan ook uit de mediawet worden geschrapt.

Voorstellen voor verruiming van het ondernemerschap moeten overigens wel de toets van het Europese recht kunnen doorstaan. Evenals rond de voorstellen die het WI voor het CDA deed rond de herijking van het zorgstelsel (Den Haag 2000) wil het WI hieraan, indien opportuun, een afzonderlijke studie aan wijden. (In 2003 bracht het WI een lijvige studie uit over de gezondheidszorgpolitiek en het EU-recht.)

6.6.5 Een dergelijke herijking van verantwoordelijkheden en een veranderde financieringsstructuur vraagt op onderdelen om herziening van de organisatie.

> Het open bestel

Voor een publieke omroep is het van belang dat de omroeporganisaties de maatschappelijke dynamiek weerspiegelen. Nieuwe organisaties moeten daarom tot het bestel kunnen worden toegelaten. Wellicht zou dit kunnen via een debutantennet. Op dit net kunnen omroeporganisaties die aan dezelfde criteria als de omroepverenigingen in het publieke bestel voldoen,

uitzendingen verzorgen. Na een redelijke periode kan van de aspirant-omroep worden gevergd dat zij voldoende aantal leden hebben om aan de reguliere criteria van omroepverenigingen te voldoen. Ook kan de Raad van Bestuur omwille van de pluriformiteit van het aanbod, na geconstateerde gebreken, besluiten een bepaald programma aanbod te laten verzorgen door omroeporganisaties van buiten het publieke bestel. Dit geeft met name nieuwe omroeporganisaties de kans zich te profileren. Uiteraard kan een geconstateerd manco gevestigde omroeporganisaties uitdagen tot het genereren van nieuw – wellicht experimenteel- aanbod.

> Het aantal publieke netten en de netcoördinator

Aansluitend op de praktijk zoals deze is gegroeid, is het voor de hand liggend uit te gaan van drie publieke netten. Het is echter denkbaar dat dit aantal in de toekomst zal veranderen. Wellicht wint een omroepvereniging in de loop der jaren zodanig aan draagvlak in de samenleving en daarmee aan financiële middelen, dat deze onderneming besluit een net zelfstandig van programma's te voorzien. Technisch zal het in de nabije toekomst immers nauwelijks meer een probleem zijn grote hoeveelheden informatie tegen een lage kostprijs uit te zenden. Schaarste aan kanalen hoort dan tot het verleden. Er blijven uiteraard beperkingen. Het produceren van goede programma's vraagt om vakmanschap, inspanning en geldelijke middelen en faciliteiten (allerlei apparatuur). De kans dat een organisatie in staat is op eigen kracht een net volledig te programmeren, is daarom klein maar niet uitgesloten. Het omgekeerde zou ook het geval kunnen zijn. Langzaam maar zeker verliezen bepaalde organisaties aan draagvlak en verdwijnen op zeker moment: een beperkt aantal blijft over op 2 netten die zich in een grote kijkdichtheid en populariteit mogen verheugen.

De netcoördinator is verantwoordelijk voor het opstellen van het netprofiel, het zorgdragen voor een samenhangende programmering op het net en afstemming met de andere publieke netten. Op gezette tijden herijkt hij het profiel. Zijn taak komt redelijk overeen met de huidige taakstelling, maar kent meer dynamiek. Dit is – wanneer de hier voorgestelde lijn wordt gevolgd – een direct gevolg van de herwonnen dynamiek in het bestel. Verder verandert de structuur van verantwoording. De netcoördinator legt verantwoording af aan het netbestuur, is ingebed in een net-charter en niet langer aan de Raad van Bestuur.

> De positie van NOS RTV

Aan de publieke omroep is het wettelijk aantal van 1300 uren zendtijd toebedeeld voor televisie en 1500 uren zendtijd voor radio (art.39a1) ten

behoefte van een programma dat bestaat uit onderdelen die zich bij uitstek voor een gezamenlijke verzorging lenen (Art 51 d mw). Dit programma wordt verzorgd door NOS RTV. Het gaat hier om de dagelijkse nieuwsvoorziening, de verslaggeving over Nederlandse en Europese parlementaire aangelegenheden, de verslaggeving van nationale feest- en gedenkdagen, wellicht⁷⁶ ook de actuele sportverslaggeving, waaronder dan in ieder geval begrepen de competitie- en bekerwedstrijden en internationale evenementen, de verslaggeving van andere nationale en internationale gebeurtenissen van bijzondere aard, staatsbezoeken daaronder begrepen (zie art 16 van het mediabesluit).

Het is uiteraard aanbevelenswaardig dat thema's die zich bij uitstek lenen voor een gezamenlijke aanpak ook als zodanig ter hand genomen worden. De ambities van NOS RTV om uit te groeien naar een 24-uurs nieuwszender (Concessiebeleidsplan 2000-2010) zullen echter ingetoomd moeten worden. Onherroepelijk zou een dergelijke uitbreiding ertoe leiden dat NOS RTV zich meer en meer zal richten op achtergronden en nieuwsduiding (de taak van omroepverenigingen) dan dat zij zich beperkt tot objectieve weergave van nieuwsfeiten. Verder is het van belang dat NOS RTV niet langer ressorteert onder de Raad van Bestuur, die – wanneer de voorstellen van dit rapport in de praktijk worden doorgevoerd – wordt omgevormd tot toezichthoudend orgaan. De functie van toezichthouder verdraagt zich niet met die van uitvoerder. Wanneer de Raad van Bestuur wordt omgevormd tot Raad van Toezicht dient hij daarom zijn operationele bevoegdheden inzake programmering, zendtijndeling, programmaversterking af te stoten.

Dit maakt een aantal wetswijzigingen noodzakelijk. De programmadirecteur van NOS RTV hoort benoemd te worden door de gezamenlijke netbesturen en niet door de Raad van Bestuur. (art. 19a lid 4). De omroepverenigingen dragen gezamenlijk verantwoording voor de activiteiten van NOS RTV. Het is vervolgens de Raad van Bestuur die controleert of NOS RTV naar behoren functioneert en dit keer niet de pluriformiteit, maar juist de objectiviteit en gezamenlijkheid voldoende weerspiegelt.

76 Wellicht, want de opdracht de evenementen uit te zenden, leidt gemakkelijk tot prijsopdrijving: er is immers een gegarandeerde vraag naar het product. Het verdient aanbeveling dit aspect bij nadere afwegingen te betrekken

> De plaats van de niet ledengebonden organisaties educom, kerken en genootschappen op geestelijke grondslag, nps, nos rtv.

De positie van de niet ledengebonden organisaties in de nieuwe opzet vraagt om nadere doordenking.

Er zijn verschillen manieren denkbaar waarop de niet ledengebonden omroeporganisaties een plaats zouden kunnen krijgen in het hier voorgestelde systeem. Deze organisaties zouden rechtstreeks onder het NOS bestuur kunnen vallen, ook is denkbaar dat zij (losse) verbindingen aangaan met omroeporganisaties met wie zij een maatschappelijke missie delen. Een andere oplossing is dat ook deze organisaties zich tot ledengebonden organisaties omvormen. Hierover zal in later stadium een besluit genomen moeten worden.

4 Conclusie

Een belangrijke conclusie moet zijn dat het in de huidige samenleving vele malen lastiger is dan in het verleden om een omroepbestel in stand te houden dat recht doet aan zelfstandige omroepverenigingen enerzijds en aan de criteria waaraan de som van de delen moet voldoen anderzijds. Een en ander vraagt om meer dynamiek bij en binding van de omroepverenigingen met hun achterbannen enerzijds en veel meer actieve stuurmanskunst van de overkoepelende Raad tbv van een optimale som der delen anderzijds. Wetgever en de Raad moeten immers zowel rekening houden met ledenaantallen, diversiteit (herkenbaarheid en representativiteit) als met kijkcijfers en het geheel op ten minste deze drie dimensies aansturen.

In het verleden kon men, zo is betoogd, volstaan met ledenaantallen. Die tijd is voorbij en dat zorgt voor veel meer complexiteit. De commissie is van mening dat zowel recht gedaan dient te worden aan het maatschappelijk ondernemerschap van de omroepverenigingen enerzijds als aan de 'systeemkenmerken' van het bestel anderzijds. Tegen de achtergrond van de eerder argumentaties vindt de commissie het van betekenis dat:

- Omroepverenigingen hun identiteit verduidelijken en de doorwerking daarvan expliciet maken;
- ledenaantallen niet alleen bepalend worden voor de toetreding tot het bestel, maar ook –binnen marges- voor de zendtijd die men krijgt (met een vertragsfactor om kapitaalverlies te vermijden en de volatiliteit te dempen);
- de algemeen gangbare praktijk dat bij het lidmaatschap van een

vereniging een verenigingsblad hoort, ook in het omroepbestel uitgangspunt wordt. Wie lid wordt van een omroepvereniging ontvangt een omroepblad. (dus geen wilsbeschikking meer laten tekenen voor het lidmaatschap).

- omroepen daarnaast mensen de gelegenheid kunnen bieden om (tegen gereduceerd tarief) lid te worden van de vereniging zonder omroepblad te ontvangen (de steunleden of ‘tientjesleden’);
- leden invloed hebben op de programmatische koers van de omroep: worden uitgenodigd voor ledenvergaderingen;
- de omroepverenigingen leden voordelen kunnen bieden die exclusief met het lidmaatschap verbonden zijn;
- omroepen meer kunnen gaan fungeren als maatschappelijke ondernemingen en via programma-gebonden activiteiten middelen kunnen genereren om deze vervolgens weer te investeren in de omroepactiviteiten;
- de ‘corporate governance’ structuur wordt verbeterd. De ‘corporate governance’ van omroepverenigingen kan worden verbeterd door de leden meer invloed op de profilering en identiteit te geven, zowel direct (in ledenvergaderingen en programmaraden) als via een te kiezen (dus niet te benoemen) Raad van Toezicht per omroepvereniging, bijv. bestaande uit drie onafhankelijke leden. De Raad van Toezicht van de vereniging noemt de commissie: de Omroepraad. Deze bepaalt periodiek via een ‘mission statement’ de doelstellingen van de omroepvereniging en checkt of de programmering en de inhoud van de programma's voldoet aan de gewenste profilering en identiteit. De Omroepraad ziet erop toe dat de leden zich op de jaarlijkse vergadering kunnen uitspreken over het programmabeleid en dat programma raden als serieus worden geraadpleegd;
 - de netbesturen verantwoordelijk zijn voor de programmering van het net;
 - de door het netbestuur aangestelde netcoördinatoren de afstemming op en tussen de verschillende netten bewaken;
 - dat de omroepverenigingen gezamenlijk verantwoording dragen voor de uitzendingen van NOS RTV;
 - de Raad van Bestuur wordt omgevormd tot Raad van Toezicht. Hij ziet erop toe dat het bestel voldoet aan haar wettelijke opdracht en voluit publiek mag heten. Hij wordt daartoe benoemd vanuit de overheid op voordracht van vertegenwoordigers van de omroepverenigingen;
 - de Raad van Bestuur zijn operationele taken op het gebied van programmering neerlegt en uitsluitend als toezichthouder functioneert;
 - de huidige Raad van Toezicht dus kan worden gedecentraliseerd. De omroepvoorzitters nemen zitting in de netbesturen. Daar geven zij actief

- mede vorm aan het dagelijkse proces van programmeren;
- de Raad van Bestuur periodiek laat toetsen of de som van de delen nog voldoet aan criteria als pluriformiteit, maatschappelijke verankering en publieksbereik;
 - de Raad van Bestuur ten behoeve van het verkennen van de pluriformiteit objectieve en transparante procedures ontwikkelt, op basis waarvan het functioneren van het geheel wordt beoordeeld. De maatschappelijke verankering komt tot uitdrukking in het aantal leden. Het publieksbereik komt tot uitdrukking in de gemiddelde kijkcijfers die omroepen realiseren en in de waardering voor programma's. Voor de kijkcijfers gaat een minimumgrens gelden, die omroepen moeten behalen;
 - de Raad van Bestuur bij gebleken tekortkomingen niet direct intervenueert in het primaire proces van programmering etc., maar wel de mogelijkheid krijgt periodiek middelen te herschikken. Als een belangrijk deel van de bevolking zich, op belangrijke dimensies van pluriformiteit, structureel niet vertegenwoordigd weet in het omroepbestel, deelt de Raad middelen en zendtijd toe aan aspirant-omroepen, die daarmee de mogelijkheid moeten krijgen om in de leemte te voorzien. Als blijkt dat omroepen (na kwalitatief onderzoek) hun missie niet herkenbaar hebben weten neer te zetten en dit een structureel karakter heeft, herschikt hij eveneens middelen.

Het is de vaste overtuiging van de commissie dat zonder het overnemen van deze voorstellen de publieke omroep zal 'verstenen'. Gestolde verhoudingen worden dan het uitgangspunt voor Hilversum, met het grote risico dat de gemiddelde burger zich er niet in herkent, dat de pluriformiteit geweld wordt aangedaan en dat de professional in feite goeddeels bepaalt wat er via de media aangeboden wordt. Dit laatste zou kunnen gaan betekenen dat de cultuur van Hilversum bepalend wordt voor het media-aanbod.

- De commissie kiest in elk geval en expliciet niet voor een
- publieke omroep waarbij de Raad van bestuur gaandeweg het (programmerende) werk, dat aan omroepen toebehoort, overneemt;
 - publieke omroep die in feite leunt op een journalistieke structuur en daarmee journalistieke cultuur.

De commissie kiest voor een bestel dat voldoet aan de noties van publieksbereik en externe pluriformiteit. Het wil ook een bestel dat dynamisch is en de verscheidenheid in de samenleving tot uitdrukking brengt. De omroepen zijn er niet voor de staat. Zij zijn er niet voor de journalisten. Zij zijn er voor het publiek in al zijn verscheidenheid. De

noties van pluriformiteit en publieksbereik zijn daarom ook verankerd in internationale verdragen en richtlijnen. Alleen op die titel ontvangt het publieke bestel middelen. Alleen op die condities ontvangt het de steun van de commissie.

