

# Wordt de strijd om de ether ooit beslecht?

Het Nederlandse omroepbestel is in verandering. In 2000 komt er zeer waarschijnlijk één gezamenlijke concessie voor de publieke omroepen, een nieuwe stap in de Nederlandse omroepgeschiedenis. Hoe het nieuwe kabinet deze concessie verder gaat invullen, hangt af van het regeerakkoord dat de komende tijd wordt opgesteld. Sinds de komst van de radio in de jaren '20 is er continue discussie over de vorm en inhoud van de zendmachtigingen. En die discussie blijft actueel. De bundel 'De strijd om de ether' tracht inzicht te geven in de rol die de christelijke partijen door de jaren heen hebben gespeeld bij de inrichting van ons radio- en televisiebestel.

**A**ls het aan het CDA ligt, blijft de erkenning van het burgerinitiatief in de media de grondslag voor het omroepbestel. Omroepverenigingen, geworteld in de samenleving, kunnen werkelijk verscheidenheid en echte keuzemogelijkheden voor de burgers realiseren. Gezien de politieke keuzes van het paarse kabinet is dit een duidelijk oppositiegeluid. Immers, de regerende partijen hebben de afgelopen kabinetsperiode ingezet op het benadrukken van de centrale regie van het bestel. Dit komt onder andere tot uitdrukking door het instellen van een onafhankelijke Raad van Bestuur wat ten



*Drs. H.M. van Bockxmeer*

koste gaat van de autonomie van de omroepverenigingen. Ook stelde 'paars' vragen bij de legitimatie van de huidige omroeporganisaties, een thema dat de komende tijd zeker niet aan actualiteit zal inboeten. Dat de overheid een pluriform informatieaanbod in de samenleving moet garanderen staat niet ter discussie. Hoe dat in de praktijk moet worden ingevuld, daarover verschillen de partijen van mening. Op basis van de verkiezingsprogramma's van de paarse partijen is het reëel te verwachten dat de discussie met betrekking tot de omroep zich de komende kabinetsperiode zal gaan toespitsen op de rol van de omroepvereni-

gingen, de kwaliteit van de programmering en de organisatie en financiering van het bestel.

Media vormen een wezenlijk onderdeel van de samenleving. De ontwikkeling en organisatie ervan kun je dan ook niet los zien van die samenleving. Dat verklaart ook waarom ieder land een ander omroepbestel heeft, passend bij de eigen cultuur. En dat verklaart ook waarom er continue discussie is over de plaats en functie van de omroep. Immers, de samenleving verandert en dat heeft weer gevolgen voor de positie van media daarin.

De geschiedenis van het omroepbestel is daarom interessante materie voor sociologen, communicatiewetenschappers, juristen, historici en politicologen. Maar ook jubilerende omroepen blikken graag terug op de historie van de eigen organisatie.

Vorig jaar is in de reeks 'Studies over Christen-democratie' de bundel 'De strijd om de ether' verschenen. Een zevental historici en politicologen beschrijft de ontstaansgeschiedenis van het Nederlandse omroepbestel. Daarbij staat centraal de rol van de christelijke politieke partijen, de ARP, CHU, RKSP later KVP en vanaf 1980 het CDA. Maar ook de rol van de overheid en die van de omroepverenigingen wordt belicht. De auteurs gaan gedetailleerd in op de vraag hoe de christelijke partijen vanaf de introductie van de radio zich opgesteld hebben tegenover een 'omroepbestel'. Gezien de fundamentele discussie die ons wederom te wachten staat over de publieke omroep is dit een actueel thema. De samenstellers van de bundel stellen dat inventiviteit verwacht wordt van de omroeporganisaties, hun achterbannen en de christen-democratische politiek om het unieke

omroepbestel zo te moderniseren dat het ook in de eenentwintigste eeuw nog kan blijven bestaan. Wat kunnen we leren van de invloed van christelijke politieke partijen op het ontstaan van dit bestel? 'De strijd om de ether' tracht hier een antwoord op te geven.

De bundel, samengesteld door Van de Streek, Ten Napel en Zwart is chronologisch van opbouw en behandelt in vier afzonderlijke bijdragen de strijd om de radio voor en na de oorlog (1919-1940, 1940-1951), de komst van televisie (1948-1966) en de overgang naar het duale bestel (1982-1989). Ter illustratie worden in drie biografische schetsen de ideeën van de politieke kopstukken H. van Bocijen (CHU), P.S. Gerbrandy (ARP) en J. Cals (KVP) belicht.

## De strijd om de radio (1919 - 1951)

In het eerste hoofdstuk schetst Hiemstra hoe bij de komst van de radio in de jaren '20 het eerste overheidsoptreden het toekomstige mediabeleidskader bepaalde. Dat kader geeft impliciet antwoord op een aantal fundamentele vragen die hun actualiteit niet hebben verloren. Wat is de functie van de omroep? Wie moet de omroep beheren? Welke rol spelen staat, kerk en bedrijfsleven? Wie financiert de omroep? Hoe moet sociale diversiteit in het omroepbestel doorwerken? Deze centrale ordeningsthema's bepalen al sinds de jaren '20 het debat. Dat er soms weinig verandert blijkt wel uit de constatering van Hiemstra dat eind jaren '20 de BBC al als voorbeeld werd aangehaald voor hoe in Nederland nationale omroep zou kunnen worden vormgegeven.

De komst van het medium radio in de jaren '20 en later de televisie riep ook

veel vragen op over de plaats en functie van deze media in de samenleving. Wat moest men ervan verwachten? Hoe gaan mensen om met media? Welke invloed hebben media op individuen en op de samenleving? Het zijn vragen die van belang zijn bij het bepalen van uitgangspunten voor mediabeleid en die sindsdien bij de komst van elk nieuw medium terugkomen, ook nu weer bij Internet en andere nieuwe media. "Radio is de vrucht van de taak van de mens om Gods schepping te beheren", aldus minister van Staat A.W.F. Idenburg bij de eerste radio-uitzending van de NCRV in 1924. In die tijd werd het gedachtegoed van Abraham Kuypers, soevereiniteit in eigen kring, ook op de omroep betrokken. Evenals staat, kerk, gezin en school werd ook de omroep als eigen kring met eigen roeping beschouwd. Deze gedachte is ten grondslag blijven liggen aan de visie van christelijke partijen op de ontwikkeling van de radio en later televisie.

---

**De discussie blijkt,  
terugkijkend op  
bijna 80 jaar  
omroepgeschiedenis,  
in wezen niet te zijn  
veranderd.**

---

De discussie rond de Radiowet van 1928 wordt gekenmerkt door sterke verdeeldheid over de modellen voor een omroepbestel en de positie van levensbeschouwelijke omroepen daarin. Politiek en omroeporganisaties onderling konden het niet eens worden over de centrale discussiepunten: evenredigheid en gelijkberechtiging bij de zendtijdindeling. In die jaren hebben de christelijke partijen en levensbeschouwelijke omroepen zich ingezet voor enkele wezenlijke uitgangspunten van de publieke omroep: De culturele betekenis van omroep is te belangrijk om deze door het bedrijfsleven te laten beheersen. Omroep moet zoveel mogelijk worden

overgelaten aan het particulier initiatief, niet aan de staat of een neutrale organisatie. Omroep kan niet ingeperkt worden tot een of ander gemeenschappelijk neutraal terrein, iedere groepering in de samenleving moet vrij zijn haar levensovertuiging toe te passen. Het model zoals dat er uiteindelijk begin jaren '30 lag, was in sterke mate gebaseerd op het gedachtegoed van Kuypers. Hiemstra kenmerkt dit bestel met de term 'structurele pluriformiteit'. De totstandkoming van dit model was in belangrijke mate te danken aan samenwerking tussen de christelijke politieke partijen en de omroeporganisaties. Het bood bijna alle betrokkenen, omroepen en politiek, voldoende mogelijkheden om hun doel te bereiken, namelijk het evangelie verkondigen via dit nieuwe medium in combinatie met soevereiniteit. Alleen de liberalen wezen het stelsel om principiële en praktische redenen van de hand. Zij zijn sindsdien blijven strijden voor één algemene omroep.

### Mislukte doorbraak (1940 - 1951)

De oorlog en de komst van de televisie leidden tot fundamentele discussies over de organisatie van de omroep in Nederland. Van der Heiden beschrijft deze discussie in de periode van wederopbouw na de oorlog.

In invloedrijke kringen, politiek en maatschappelijk, wil men in die tijd op allerlei terreinen af van de vooroorlogse hokjesgeest, ook in de omroep. Het nieuwe naoorlogse bestel moet niet meer op de oude verzuilingsgedachte zijn gebaseerd, vindt men. De regering in ballingschap heeft bovendien kennisgemaakt met de BBC. Men voelt zich gesteund door ontwikkelingen in de maatschappij en door het ontstane

saamhorigheidsgevoel in de oorlog. Deze opvatting sluit echter niet geheel aan op de feitelijke ontwikkeling in de samenleving. Immers, de omroepverenigingen hebben nog steeds een achterban van betekenis en de steun van kerk en maatschappij en delen van de politiek. De ARP en later ook de KVP zijn voor herstel van de autonomie van de omroepverenigingen. De CHU, voorstander van een nationale omroep op christelijk-nationale basis, liet zich in deze periode niet zo uit over het radiobestel. Uiteindelijk wordt er weer een compromis bereikt dat sterk lijkt op de oude situatie. De positie van de omroepen is voorlopig gewaarborgd. De 'doorbraakregering' had zich verkeken op de steun van de leden en op het feit dat de studio's van de omroepen zijn. Omdat het compromis niet tot ieders tevredenheid is, wordt door het rooms-rode kabinet een tijdelijke regeling vastgesteld, net als voor de oorlog. Deze houdt uiteindelijk bijna 20 jaar stand. Volgens Van der Heiden zou deze periode lang genoeg moeten zijn om de voorstanders van nationale omroep ervan te overtuigen dat het publiek tevreden is met een bestel gebaseerd op omroepverenigingen.

Met de komst van televisie begint weer een nieuw hoofdstuk uit de omroepgeschiedenis. Op voorhand was namelijk niet direct duidelijk dat de omroepen ook hier het voortouw nemen. Van der Heiden meldt in dit kader de strijd tussen Cals (KVP-minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen) en Spitzen (minister van Verkeer en Waterstaat) over het zwaartepunt van het televisie-experiment. Gaat het om de techniek, de commercie of de inhoud? Uiteindelijk wint het laatste en daar hoort een prominente rol voor de omroepverenigingen bij. Toch wordt als

compromis ook nu weer gekozen voor een tijdelijke regeling. Deze duurt uiteindelijk tot 1967.

## De strijd om de televisie (1951 - 1966)

Van den Berg reconstrueert onder de titel 'Een tweede schoolstrijd', het televisiedebat tot en met de historische val van het kabinet- Marijnen in 1965. Volgens hem is de ontwikkeling van het bestel in die jaren vooral een overwinning van de christelijke partijen ARP, CHU en KVP en de omroeporganisaties NCRV en KRO. De discussie over de televisie verliep niet automatisch langs de lijn van de radiodiscussie. Meer dan destijds bij radio speelt de onbekendheid met de morele en financiële aspecten van het nieuwe medium een belangrijke rol in de politieke keuzes. In institutionele (kerk, politiek) en culturele kring maakt men zich zorgen over de sociale consequenties van televisie en het passieve gebruik ervan. Cals stelt daarom in 1951 de Televisieraad samen om hierover te adviseren. Dit advies leidt weer tot een discussie met verschillende standpunten over veel of weinig 'gezamenlijkheid'. De KVP stelt in dezelfde tijd een commissie samen die moet adviseren of televisie wenselijk is met het oog op het algemeen welzijn. Economische en morele argumenten voeren ook in dit rapport de boventoon. De KVP vindt dat de christelijke moraal richtinggevend moet zijn. De ARP en CHU zijn in die tijd minder uitgesproken over televisie, omdat ze er überhaupt nog niet warm voor loopt (ARP) of nog geen uitgewerkte visie heeft (CHU). Volgens Van den Berg spitst de kern van de discussie in de jaren vijftig zich toe op de omroepverenigingen versus een nationale omroep. Cruciaal daarbij zijn de

Kamerdebatten van '55 waar de drie christelijke partijen tegenover KVP-minister Cals komen te staan. In de jaren zestig gaat de discussie vooral over publieke versus commerciële omroep wat zelfs leidde tot de historische val van het kabinet-Marijnen.

In 1961 pleitten Scholten (CHU) en Veldkamp (KVP) in de nota Reclame-televisie al voor een duaal bestel. Niet inhoudelijke maar economische en juridische argumenten zijn bepalend voor de opvatting dat er naast het publieke net een commercieel net moet komen. De discussie spitst zich toe op de keuze 'reclame-televisie' of reclame op televisie. Met name binnen de CHU is sterke verdeeldheid over de plannen. De slotsom dat commerciële televisie een stap te ver is maar dat wel in beperkte mate reclame op televisie kan worden toegelaten, sluit aan bij de opvattingen van de KVP en CHU. De ARP verzet zich in die tijd nog fel tegen commerciële televisie. Uiteindelijk zijn er nog twee kabinetten nodig, de Pacificatiecommissie en het REM-eiland voordat in 1967 de Stichting Ether Reclame (STER) wordt opgericht.

### Geen hek om Hilversum (1982 - 1986)

Jansen pakt de draad vervolgens op in 1982. In zijn bijdrage schetst hij de overgang naar een duaal bestel. De discussie over de rol van de overheid, in combinatie met die van de opkomende commercie, komt weer volop terug. Het is een heftige periode die Jansen beschrijft. Als oorzaken voor de aardverschuiving in de jaren '80 noemt hij economische (commercialisering, liberalisering), internationale (met name op Europees niveau), technologische (nieuwe media, komst van de kabel) en

maatschappelijke ontwikkelingen (individualisering). Daarmee wordt helder in welk krachtenveld de omroep zich in die tijd ontwikkelt en welke rol onder meer het CDA heeft gespeeld in het sturen van die ontwikkeling. Ook in deze bijdrage wordt weer duidelijk hoe moeilijk het is om overeenstemming te bereiken over de toekomst van de omroep. Het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Samenhangend mediabeleid' (1982), hoe degelijk en inzichtelijk ook, kan de partijen niet op één lijn krijgen. Wel krijgen enkele centrale thema's van het mediabeleid (toegang, pluriformiteit, non-commercialiteit, cultuur) meer diepgang. Maar de ontwikkelingen halen het beleid in.

'Om Hilversum valt geen hek te plaatsen'. Deze uitspraak uit de Medianota van 1983, terecht gekozen als titel voor de bijdrage van Jansen, geeft in een zin weer waar het in die tijd over gaat. Complicerende factor in de jaren '80 is namelijk het Europees mediabeleid. Jansen constateert dat er in die tijd een spanning is tussen het Europese en Nederlandse mediabeleid. Doordat Nederland te veel op het interne beleid gericht is, geoccupeerd door discussies over het derde net, ontgaat hen de ontwikkelingen buiten de grenzen. Met name de discussie rond de EG-richtlijn inzake grensoverschrijdende televisie. En dat heeft verstrekken gevolgen voor de komst van commerciële televisie in Nederland. De ontwikkeling van het Nederlandse bestel kan niet meer los worden gezien van de weg die Europa de afgelopen jaren is ingeslagen op het terrein van mediabeleid. Uit dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de werkelijke veranderingen in het omroepbestel een zeer lange aanloop nodig hebben. En dat er soms pas knopen worden

doorgehakt als anderen in feite de beslissing al voor je genomen hebben.

## Tenslotte

In de bundel 'De strijd om de ether' wordt in chronologische volgorde de Nederlandse omroepgeschiedenis langs de lijnen van de christelijke politieke partijen beschreven. Daarbij wordt een groot aantal thema's aangestipt die in de omroepgeschiedenis telkens terug blijken te komen. Het gaat dan vooral om zaken die cruciaal zijn in iedere discussie over mediabeleid en -organisatie. Die discussie blijkt, terugkijkend op bijna 80 jaar omroepgeschiedenis, in wezen niet te zijn veranderd. Mediabeleid gaat over meer dan alleen het oplossen van (tijdelijke) orderingsproblemen in de ether. In het krachtenveld van andere beleidsterreinen en ontwikkelingen in de samenleving tracht een overheid de communicatievrijheid in een land te waarborgen. Dat is haar taak. Maar dat stelt tegelijkertijd vragen over de rol van die overheid. Een groot deel van de 80-jarige historie van de omroep hebben de christelijke partijen regeringsverantwoordelijkheid gedragen. Uit het boek wordt echter onvoldoende duidelijk wat de visie van de christelijke partijen was op communicatie in de samenleving en op de rol van de overheid ten aanzien van de media. Dat roept een aantal vragen op. Waar ging het de partijen nu werkelijk om in de keuze voor externe pluriformiteit in plaats van voor een nationale omroep? Welke gevolgen heeft (de ontwikkeling van) hun gedachtegoed in de loop der geschiedenis gehad voor de ontwikkeling van het bestel? Welke inhoudelijke overwegingen waren er voor het erkennen van het particulier initiatief in de media? Speelden meer overwegingen mee dan alleen de gezamenlijke levens-

beschouwelijke achtergrond van de omroepen en politieke partijen? Wellicht dat de rode lijn in het boek ontbreekt omdat het is opgebouwd uit gedetailleerde, losstaande bijdragen die weliswaar in behandelde periode op elkaar aansluiten maar niet in gezamenlijke conclusies. Een afrondend slot-hoofdstuk dat uit de diverse bijdragen die conclusie zou kunnen halen, ontbreekt. De vraagstelling die ten grondslag ligt aan de bundel, wordt daardoor onvoldoende beantwoord.

Een interessant thema dat in de inleiding van de bundel wordt vermeld, is het stromingsbeginsel en de legitimiteit van de omroepverenigingen. Dit onderwerp komt in de bijdragen echter nauwelijks aan de orde. En juist de jaren '70, de tijd waarin TROS, EO en Veronica toetreden tot het bestel en de discussie die hierover oplaait, ontbreken in het historisch overzicht. Gezien de actualiteit van deze thematiek is de vraag wat de visie van de christelijke partijen daarop was (en is) des te interessanter. Immers, de gevolgen van de ontkoppeling lidmaatschap/abonnement en het mogelijk verschijnen van gratis omroepgidsen bij dagbladen in relatie tot het voornemen van de regering om één concessie voor het bestel te verlenen met een mogelijk andere grondslag voor zendtijdverdeling, noodzaken een hernieuwde visie op het stromingsbeginsel en de legitimatievraag. De erkenning van de kwaliteit, identiteit en eigenheid van omroepverenigingen zou daarbij meer inhoudelijke betekenis moeten krijgen dan alleen een getalscriterium.

De auteurs van de bundel baseren hun beschouwingen vooral op kamerstukken, nota's, vergaderstukken, archieven

van de partijen en persoonlijke archieven van christelijke politici. Dit leidt ertoe dat de bijdragen, op het laatste hoofdstuk na, sterk georiënteerd zijn op het 'pluche'. Het is een verhaal over Den Haag, politieke kopstukken en omroepvoorzitters, en daarom sterk intern gericht. De relatie met het totale politieke krachtenveld, met de ontwikkelingen in de maatschappij en de reactie van het publiek op de ontwikkeling van hun omroep ontbreekt nagenoeg. Op de gevolgen van de ingeslagen wegen voor bijvoorbeeld het programma-aanbod wordt niet ingegaan. Pas in het laatste hoofdstuk worden bredere maatschappelijke ontwikkelingen in verband

gebracht met de ontwikkeling van het omroepbestel. Een dergelijke reflectie geeft het geheel meer diepgang en de mogelijkheid tot evaluatie van de beleidsontwikkeling door de jaren heen. De ontwikkeling van het bestel kun je niet los zien van de ontwikkeling in de maatschappij. Immers, de omroep is wezenlijk onderdeel van die samenleving, en ontleent daar haar taak en functie aan. Dat is een dynamisch proces. Wat heeft, terugkijkend, bijna 80 jaar omroepgeschiedenis opgeleverd? De samenstellers van de bundel constateren dat het paarse kabinet het niet eens kan worden over de toekomst van de publieke omroepen. Daarom is de beloofde Concessienotitie van staatssecretaris Nuis daarover ook niet verschenen. Het kabinet heeft slechts overeenstemming bereikt over de invoering van één gezamenlijke concessie vanaf 2000. Een unicum in het orde-

ningsvraagstuk van de Nederlandse omroepgeschiedenis. De vraag is of daarmee het vraagstuk van de verdeling van de ruimte in de ether op maatschappelijk aanvaardbare wijze wordt opgelost. In het kader van de voorbereiding van

de concessiewetgeving heeft staatssecretaris Nuis de Raad van Bestuur van de NOS gevraagd om een inhoudelijke visie op de toekomst en ontwikkeling van de publieke omroep. Het past bij Nederland dat er uiteindelijk weer een compromis uit zal komen tussen omroepen en overheid. Dat zal niet precies aansluiten bij ieders uitgangspunten maar (hopelijk) voldoende praktische voordelen bieden om ermee aan de slag te gaan.

Of de omroepen uit de voeten kunnen met een tijdelijke regeling zoals in het verleden vaak het geval was, is nog maar de vraag. Gelet op het belang dat aan media wordt gehecht in de samenleving, zal er altijd wel een strijd om de ether blijven. Deze gaat echter steeds minder over de verdeling van distributieschaarste en meer over de taak en functie van de publieke omroep in een convergerend en divergerend mediavereenlandschap. Gezien de ontwikkelingen op dat terrein wordt die strijd waarschijnlijk heftiger dan ooit.

*Drs. H.M. (Hermineke) van Bockxmeer is adviseur Mediabeleid Centrale Staf KRO*

*H.J. van de Streek, H.-M.T.H.D. ten Napel, R.S. Zwart (red). De strijd om de ether. Christelijke partijen en de inrichting van het radio- en televisiebestel. SDU, Den Haag, 1997, 143 pagina's. ISBN 90 12 0853 9x*

---

**De erkenning van  
de kwaliteit,  
identiteit en  
eigenheid van  
omroepverenigingen  
zou meer  
inhoudelijke  
betekenis moeten  
krijgen dan alleen  
het getalscriterium.**

---