

# Een omroep die zich kan verantwoorden

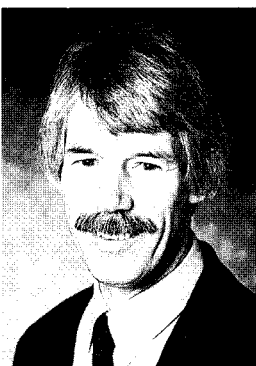
De moordende concurrentie tussen steeds meer programma-aanbieders roept normatieve vragen op over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van publieke en commerciële omroepen en over de specifieke taak van de publieke omroep. Het is beter de bestaande situatie waarin omroepverenigingen invloed hebben op het programmabeleid te continueren dan een consumentenorganisatie voor radio en televisieconsumenten in het leven te roepen. Het instand houden van de publieke omroep met meetbare doelstellingen levert een grote bijdrage aan de kwaliteit van de samenleving.

**W**anneer televisie wordt gezien als virtuele werkelijkheid die de mens omgeeft, bevinden Nederlanders zich de laatste jaren in een uitdijend heelal. Tot april 1988 bestond ons televisie-universum uit Nederland 1 en 2. Nu wordt ons binnen enkele maanden de 12e (Werkkanaal) en 13e (Sportkanaal) op Nederland gerichte zender in het vooruitzicht gesteld. Tel

De mensen hebben overigens nog wel

wat anders te doen dan naar al dat nieuwe aanbod te kijken. Tussen april 1988

en april 1995 nam de kijktijd van de gemiddelde Nederlander met niet meer dan een half uur toe: van twee naar tweeënhalve uur per dag. Het programma-aanbod dat er daarna nog is bijgekomen zorgt voor hooguit 10 minuten extra kijktijd.



*Prof.dr. C.P.M. van der Haak*

De moordende concurrentie tussen steeds meer programma-aanbieders om de beperkte zendtijd van het Nederlandse publiek roept normatieve vragen op over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van publieke en commerciële omroepen (hoe ver mag je gaan met *reality-tv*?) en over de specifieke taak van de publieke omroep. Heeft de overheid

hier een beleid te voeren en, zo ja, op welke doelen moet dat gericht zijn en welke instrumenten lenen zich daarvoor?

In dit artikel wordt eerst ingegaan op de verwachtingen die men heeft van de media in ons soort samenlevingen. Vervolgens komt de Nederlandse praktijk aan de orde. Dan wordt gekeken naar de recente discussie over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de BBC in Groot-Britannië en tenslotte worden suggesties gedaan voor toekomstig beleid in Nederland.

### Hoge verwachtingen

De maatschappelijke verantwoordelijkheid van de media werd voor het eerst enigszins systematisch geformuleerd door de Amerikaanse *Commission on the Freedom of the Press* (Hutchins Commission, 1947). De media hebben, aldus deze commissie, verplichtingen tegenover de samenleving. Media-cijgendom brengt een taak ten behoeve van de gemeenschap met zich mee. Nieuwsmedia moeten waarheidsgetrouw, nauwgezet, eerlijk, objectief en ter zake zijn. Media moeten een forum verschaffen voor ideeën. De media moeten vrij zijn, maar wel zichzelf reguleren. Media zouden moeten werken volgens overeengekomen gedragscodes en professionele normen. Onder bepaalde omstandigheden mag de samenleving tegen de media optreden in het algemeen belang. (McQuail 1994, 124).

Deze 'social responsibility theory' werd van toepassing geacht op de moderne westerse democratieën. Zij werd door wetenschappers die bij de commissie-Hutchins betrokken waren geweest, in een latere publikatie afgezet tegen de autoritaire, de libertijnse en de sovjettheorie. Later ontwikkelde Picard nog een sociaal-democratische variant van de *social responsibility* theorie die een legitimatie verschaft voor overheidsbemoediging. Tenslotte kwam McQuail zelf met twee toevoegingen: een model dat past bij ontwikkelingslanden en een gedemocratiseerd model dat slaat op kleinschalige gemeenschapsmedia. (McQuail 1994, 127-132).

De zwakte van deze 'perstheorieën' is onder andere dat zij alleen opgaan voor de gedrukte media, en zelfs daar valt nog over te twisten. Ook de pers kan niet over één kam geschoren worden. Het zijn ook geen empirische theorieën over hoe media feitelijk werken, maar min of meer samenhangende opvattingen over hoe de media zouden behoren te functioneren. De formulering van zulke theorieën is goed voor de ontwikkeling van waarden en normen, maar in de praktijk trekt niemand zich er iets van aan.

Intussen werd in Groot-Britannië de 'public service'-gedachte voor omroep uitgewerkt en door de Commissie-Peacock (1986) overgenomen. Omroep als publieke dienst wordt gekenmerkt door universele dienstverlening, verscheidenheid van programma-aanbod, redactionele onafhankelijkheid, maatschappelijke verantwoordelijkheid en het afleggen van rekenschap, culturele kwaliteit en identiteit, publieke financiering en/of niet-commerciële manier van werken. (McQuail 1994, 126-127).

Dit is een artikel in de serie over de toekomst van het publiek bestel. Eerder verschenen in deze serie artikelen van prof.dr. J.G. Stappers, dr. E.H. Hollander en dr. P.W.N. Rutten (in *Christen Democratische Verkenningen* van september 1995), mr. L.B.M. Wüst (in *Christen Democratische Verkenningen* van maart 1996) en mr. B. Groenendijk en drs. M. Schoorlemmer (in *Christen Democratische Verkenningen* van april 1996)

De omschrijving van publieke omroep staat veel dichter bij de praktijk dan de perstheorieën omdat de overheid zich veel intensiever bemoeit met de omroep en daarvoor behoefte heeft aan een rechtvaardiging. Een aantal van de genoemde publieke omroep-kenmerken is in veel Westeuropese landen, waaronder Nederland, gewoon in de wet vastgelegd.

Niet tevreden met het gratuite, zelfgebakken karakter van deze normatieve theorieën, is de Amsterdamse hoogleraar Denis McQuail op zoek gegaan naar de normen en waarden die feitelijk in de samenleving circuleren over het functioneren van de media. Hij ordent ze in zijn standaardwerk *'Media Performance'* in drie grote groepen: vrijheid, gelijkheid en maatschappelijke orde. Onder vrijheid van de media verstaat hij onder andere onafhankelijkheid ten opzichte van overheid, eigenaars en adverteerders, toegankelijkheid voor alle groeperingen uit de samenleving en een verscheidenheid van aanbod die de kijkers/luisteraars/lezers een ruime keuzevrijheid biedt. Onder gelijkheid komt ook weer de kwestie van een gelijke toegang tot de media ter sprake, maar dan in het bijzonder uitgewerkt naar gelijke behandeling, hoor en wederhoor, objectiviteit. Het derde criterium, orde, kan 'van bovenaf' gezien worden en heeft dan onder andere betrekking op de rol van de media bij het creëren van een draagvlak voor overheidsbeleid en bij cultuurspreiding. 'Van onderop' wordt orde eerder gezien als solidariteit, integratie en multi-culturele samenleving.

McQuail inventariseert wat er blijkbaar aan opvattingen leeft en houdt er rekening mee dat er geen consensus bestaat over wat in het algemeen belang is.

Verschillende politieke partijen en andere groeperingen zullen ieder hun eigen invulling geven aan begrippen als vrijheid, gelijkheid en orde. (McQuail 1992).

## Geldend recht

Nu zijn er in het verleden belangrijke politieke beslissingen gevallen die gecodificeerde rechtsnormen hebben opgeleverd voor het functioneren van media in een democratische samenleving. De vrijheid van meningsuiting was één van de grondrechten die geproclameerd werden in de Amerikaanse constitutie en tijdens de Franse revolutie. Dit grondrecht is neergelegd in artikel 7 van onze Grondwet en in artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM, 1950). Twee andere Europese beleidsdocumenten zijn eveneens van groot belang voor onze nationale omroepwetgeving: de Conventie inzake grensoverschrijdende televisie van de Raad van Europa en de Televisierichtlijn van de EG, allebei van 1989. De betekenis van de Conventie is vooral dat de inhoud ervan grotendeels is overgenomen in de EG-Richtlijn.

Nederland heeft de Conventie niet geratificeerd ondanks dat die ambtelijk is voorbereid onder Nederlands voorzitterschap. De reden hiervan is gelegen in artikel 7, waarvan het eerste lid eist dat de programma's niet:

- a. *"be indecent and in particular contain pornography;*
- b. *give undue prominence to violence or be likely to incite to racial hatred."*

Aanzetten tot rassenhaat is al een misdrijf onder de nationale wet. Onnodig in beeld brengen van geweld is heel moeilijk eenduidig te definiëren. En een

categorisch verbod van onzedigheid en pornografie zou in strijd zijn met een recente wijziging van het Wetboek van Strafrecht die getuigt van openheid en een tolerante houding in deze aangelegenheden (Brief van de minister van WVC van 12 maart 1992, Tweede Kamer 1991-1992, 22300 XVI nr. 111). Eenzelfde openheid spreekt uit de houding van Nederland tegenover een artikel in de EG-Richtlijn (artikel 22) dat bescherming van minderjarigen beoogt. Dit artikel verplicht lidstaten ervoor zorg te dragen dat televisieprogramma's van omroepen die onder hun jurisdictie vallen geen schade toebrengen aan de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen. Pornografie en onnodig geweld worden met name genoemd. De Richtlijn geeft de regering van een ontvangend land onder bepaalde omstandigheden de bevoegdheid de doorzending van dergelijke schadelijke programma's op te schorten. De Nederlandse regering heeft verklaard, van deze bevoegdheid geen gebruik te zullen maken.

Dit wil niet zeggen dat de Nederlandse wet minderjarigen geen enkele bescherming biedt tegen schadelijke tv-programma's. Artikel 53 van de Mediawet verplicht de omroepen de uitzending van films of gedeelten van films die door de filmkeuring niet zijn toegelaten voor kinderen onder de 12 of onder de 16 jaar, niet te laten beginnen vóór 8 uur, respectievelijk 9 uur 's avonds. Ook niet-gekeurde films en andere programma's die de uitzendende omroep niet geschikt acht voor kinderen in die leeftijdsgroepen, mogen niet voor 8 uur respectievelijk 9 uur beginnen. Van de keuringsuitslag of de ongeschiktheid voor kinderen moet vooraf melding worden gemaakt. Deze bepaling geldt

ook voor commerciële omroepen. Abonnee-tv-omroepen hoeven slechts de eventuele keuringsuitslag voorafgaande aan de uitzending te melden.

Deze bepaling uit de Mediawet wordt slecht nageleefd. Het Commissariaat voor de Media heeft de publieke omroepen al drie keer (in 1991, 1992 en 1995) gemaand, zich aan artikel 53 te houden, op straffe van sancties. Het gedrag van de omroepen is enigszins begrijpelijk, gelet op het voornemen van de vorige regering om de filmkeuring, die thans nog alleen op vrijwillige basis functioneert voor minderjarigen, helemaal af te schaffen. Twee wetenschappelijke onderzoekers van de Vrije Universiteit adviseerden daartoe en bevalen de regering aan, de keuring te vervangen door een systeem van produktinformatie zoals gangbaar is in de video-branche. (Van der Burg en Van den Heuvel 1992). De bij uitstek deskundige op dit gebied, de Leidse hoogleraar pedagogiek Van der Voort, is het overigens niet met de voorgenomen afschaffing eens en vindt dat de bepalingen in de Mediawet omtrent de aanvangstijdstippen van films die ongeschikt geacht worden voor kinderen beneden de 12 en 16 jaar moeten worden aangepast aan de tijden waarop kinderen van de betreffende leeftijd naar bed worden gestuurd (Van der Voort 1995, 21-22).

De Omroepwet 1967 bevatte een artikel 10, tweede lid dat luidde: "De uitzendingen mogen niets bevatten, dat gevaar oplevert voor de veiligheid van de Staat, de openbare orde of de goede zeden." Deze bepaling werd in 1978 geschrapt omdat regering en parlement het erover eens waren dat het handhaven van een dergelijk algemeen verbod,

dat ook in het Wetboek van Strafrecht voorkwam, de taak van de rechterlijke macht was. Met de schrapping werd ook beoogd, omroep en pers in dit opzicht dezelfde vrijheid te geven.

Een artikel dat alle wijzigingen van Omroepwet en Mediawet heeft overleefd, is het cruciale artikel 48: "Iedere instelling die zendtijd heeft verkregen bepaalt, onverminderd het bij of krachtens de wet bepaalde, vorm en inhoud van haar programma en is verantwoordelijk voor hetgeen in haar zendtijd wordt uitgezonden."

Soortgelijke bepalingen gelden voor commerciële en abonnee-omroepen. Dit artikel geeft een omroep niet alleen een grote mate van vrijheid maar impliceert ook aansprakelijkheid voor eventuele schade die door de uitzending wordt veroorzaakt. Een bekend geval is dat van de springende frisdrankflessen waartegen het programma 'De Ombudsman' van de VARA in 1975 actie voerde. Na een juridisch gevecht van meer dan twintig jaar is de miljoenenclaim van de (nieuwe) eigenaren van de firma nog steeds niet van tafel.

De Europese Televisierichtlijn verplicht de lidstaten, ervoor te zorgen dat burgers en instellingen zich tegen een aantasting van hun belangen, met name aanzien en reputatie, als gevolg van een onjuiste bewering tijdens een televisie-uitzending, kunnen verweren door een recht op weerwoord of vergelijkbare maatregelen (artikel 23). Het recht op rectificatie dat tot voor kort in de Mediawet voorkwam, is zo'n vergelijkbare maatregel. Het is inmiddels opge-

nomen in het Nieuw Burgerlijk Wetboek, waar het niet meer alleen op radio en televisie maar ook op andere publicatievormen betrekking heeft. Het gaat bij het recht op rectificatie alleen

om onjuiste of onvolledige en daardoor misleidende publikaties van feitelijke aard, dus niet om meningsverschillen.

De Mediawet kent geen bepalingen over aantasting van de persoonlijke levenssfeer door een radio- of televisie-uitzending. Als dit gebeurt is het een onrechtmatige daad en wordt er dienooreen-

komstig door de rechterlijke macht overgeoordeeld.

De Mediawet verplicht commerciële omroepen, zich aan te sluiten bij de Stichting Reclame Code (artikel 71i). Hierin participeren dertien organisaties van adverteerders, reclamebureaus, consumenten en media. De stichting heeft een Reclame Code opgesteld waarvan de naleving wordt gehandhaafd door de Reclame Code Commissie. De commissie komt in actie naar aanleiding van een klacht of op eigen initiatief. Als een klacht gegrond verklaard wordt, kan de commissie aanbevelen, de gewraakte reclame niet meer in die vorm of op dat tijdstip uit te zenden. De commissie kan ook een boete of de verplichting tot schadevergoeding opleggen. De Stichting Ether Reclame (STER) en International Promotions (IP) Nederland hebben zich op voorhand verplicht de aanbevelingen van de Reclame Code Commissie op te volgen.

Hiermee is het wettelijk kader dat rele-

---

**Het merkwaardige is dat in ons land de omroepbijdrage door sommige politieke partijen overwegend als een belasting lijkt te worden gezien.**

---

vant is voor het functioneren van de media in de Nederlandse samenleving (op het programmastatuut na, waarover later) beschreven. Het kan in twee trefwoorden worden samengevat: vrijheid en verantwoordelijkheid.

### Accountability

In Groot-Britannië heeft het debat over de verantwoordelijkheid van de media de laatste jaren een interessante wending genomen naar aanleiding van de vernieuwing van het handvest van de BBC. De BBC krijgt met ingang van 1997 een nieuwe concessie voor tien jaar. Aan deze verlenging zijn een discussienota (november 1992) en een beleidsnota (juli 1994) van de regering over *'The future of the BBC'* voorafgegaan. Ook de BBC zelf heeft zich niet onbetuigd gelaten. Zij publiceerde vrijwel gelijktijdig met de discussienota van de regering een eigen beleidsdocument, getiteld *'Extending choice'*, waarin het bestaansrecht van de publieke omroep en voortzetting van de financiering uit de omroepbijdrage werden pleit. Vorig jaar verscheen *'People and Programmes'*, waarin de BBC de hoofdlijnen van haar programmabeleid uiteenzette.

De regeringsnota's zijn doortrokken van de gedachte dat de BBC als verlener van een publieke dienst verantwoording moet afleggen aan haar afnemers die via de omroepbijdrage voor die dienst betalen. De omroepbijdrage wordt in Groot-Britannië geïnd in opdracht van de BBC, waardoor het vergoedingskarakter van de omroepbijdrage wordt versterkt. De BBC moet de diensten die zij denkt aan te bieden in ruil voor de omroepbijdrage vastleggen in een intentieverklaring aan de kijkers en luisteraars (*'statement of promises'*), naar het voorbeeld van het *Citizen's Charter*

dat geldt voor overheidsdiensten. Deze intentieverklaring vormt samen met het *Royal Charter* (statuut) en de *Agreement* (overeenkomst tussen de BBC en de regering) de basis voor de activiteiten van de BBC. In de verklaring moet onder andere concreet worden aangegeven voor welke programmacategorieën de zendtijd wordt gebruikt, hoeveel uren regionale programma's er zullen worden uitgezonden, welke kleur elke radiozender heeft en wat de verschillende programmasoorten kosten. Een samenvatting van de intentieverklaring dient eens per jaar meegezonden te worden met de acceptgiro voor de betaling van de omroepbijdrage. In het jaarverslag moet worden verantwoord, in hoeverre de gestelde doelen zijn gehaald. Het jaarverslag moet ook vermelden, welke redactionele normen bij de BBC gelden, hoe die gehandhaafd worden en met welk resultaat. Ook de inspanningen die de BBC zich getroost heeft om achter de behoeften en belangstelling van het publiek te komen en een samenvatting van de uitkomsten moeten in het jaarverslag worden opgenomen (ontwerp-Agreement, artikel 4.4). Als de BBC de formule van een radiozender wil wijzigen, het aantal minderhedenprogramma's wil beperken of andere wezenlijke veranderingen in haar dienstenpakket wil aanbrengen, kan dat pas na uitvoerige raadpleging van het publiek. De BBC moet de desbetreffende voornemens publiceren en de reacties van individuele burgers en maatschappelijke organisaties voorleggen aan de *Board of Governors*, alvorens de voornemens, al dan niet gewijzigd, uit te voeren.

De 12-koppige *Board of Governors* krijgt in de regeringsvoorstellen een andere rol. Het wordt een Raad van Toezicht die kijkt of de programma's van de BBC

nog steeds voorzien in de behoeften van het publiek en of de BBC haar beloften aan het publiek nakomt. "*The Governors' role is to look after the public's interest in the BBC, not to manage it.*" (Beleidsnota, p. 39).

Het interessante aan deze voorschriften is op de eerste plaats de overschakeling van 'responsibility' naar 'accountability', van verantwoordelijkheid naar verantwoording afleggen. Dit veronderstelt meetbare doelstellingen, op het bereiken waarvan de BBC kan worden afgerekend.

Op de tweede plaats is het interessant, te zien aan wie de BBC verantwoording moet leggen. Dat is aan de omroepbijdrage betalende burger, die waar voor zijn geld mag verwachten. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de rol van burger en die van consument, een onderscheid waaraan Stappers veel aandacht besteedt in Christen-Democratische Verkenningen 9/1995.

Met deze plaatsbepaling wordt de BBC ook meer dan voorheen gebonden aan de 'public taste and decency', die in de programma's niet gekwetst mogen worden ('voorzover mogelijk', staat erbij, Beleidsnota p. 45). De Britse regering suggereert dat dit met zoveel woorden zou kunnen worden opgenomen in de intentieverklaring. Het ontwerp-Agreement legt de BBC op dit punt stevig vast. Volgens artikel 5.1. moet de BBC alles doen wat zij kan om te verzekeren dat haar programma's "*do not include anything which offends against good taste or decency or is likely to encourage or incite to crime or lead to disorder or to be offensive to public feeling*".

Voor de behandeling van klachten van het publiek bestaan verschillende organen: de *Broadcasting Complaints Commission* (BCC) en de *Broadcasting Standards*

*Council* (BSC). De eerstgenoemde dateert van 1980 en gaat over oncerlijke behandeling in een programma en inbreuken op de persoonlijke levenssfeer. De tweede is in 1988 opgericht en ontfemt zich in het bijzonder over klachten betreffende geweld, sex, smaak en goede zeden. De BSC behandelt niet alleen klachten, maar laat ook onderzoek doen en stelt gedragscodes op. Klachten over de commerciële televisie en radio kunnen ook ingediend worden bij de *Independent Television Commission* en de *Radio Authority*, die de zendvergunningen verlenen aan commerciële omroepen en daarbij voorwaarden en gedragscodes kunnen opleggen.

Er wordt heel wat geklaagd in Groot-Britannië: de bovengenoemde instanties ontvingen in 1993 samen een kleine 9.000 klachten, waarvan een kleine 3.000 betrekking hadden op reclame. Daarnaast ontvingen de BBC en de commerciële omroepen zelf ook klachten. Een deel daarvan wordt in programma's behandeld, op een niet al te zachtzinnige manier, bijvoorbeeld in het wekelijkse programma *Points of View* op BBC 1, dat woensdagavond uitgezonden wordt. De BBC publiceert voorts een halfjaarlijks *Complaints Bulletin* waarin de klachten worden gerubriceerd. Van de ruim 350 klachten die tussen 1 april en 30 september 1995 binnenkwamen had bijna eenderde betrekking op vermeende eenzijdigheid of bevooroordeeldheid en ruim een kwart op gebrek aan goede smaak. De klagers zijn voor een deel georganiseerd in de *Voice of the Listener & Viewer*, naar eigen zeggen "*the only consumer body speaking for listeners and viewers on all broadcasting issues*". Deze belangengroep heeft samen met de 'gewone' consumentenorganisaties en de *Labour Party* gepleit

voor het instellen van een *Broadcasting Consumers' Council*. De regering heeft dit afgewezen. De regering stelt wel voor, de BCC te laten opgaan in de BSC, want mensen weten nu vaak niet, bij wie ze waarover kunnen klagen en klachten circuleren dan ook regelmatig tussen de verschillende behandelende instanties.

De beleidsnota van de regering is samen met het ontwerp van *Charter en Agreement* in januari 1996 in het *House of Lords* en in februari in het Lagerhuis behandeld en zal naar verwachting omstreeks het publikatietijdstip van dit nummer door een resolutie worden bekrachtigd.

### Duidelijke verantwoordelijkheidslijnen

Het aantrekkelijke van de Britse benadering is naar mijn mening de duidelijkheid die ontstaat door de nadruk op 'accountability', rekenschap afleggen over het al dan niet bereiken van vooraf in meetbare termen geformuleerde doelstellingen. Daarmee wordt de discussie over maatschappelijke verantwoordelijkheid van de media ontdaan van woligheid. *Accountability* staat ook in het zakenleven in de belangstelling. In november 1994 organiseerde de Vereniging voor Studie en Onderzoek van Massacommunicatie een conferentie over *accountability* van reclame- en voorlichtingscampagnes. In de daar gehanteerde begripsomschrijving vindt ook de afrekening plaats op grond van de behaalde resultaten.

Meetbare doelstellingen komen in de Nederlandse Mediawet en in het debat over het te voeren mediabeleid verrassend veel voor. De omroepverenigingen moeten 30% van hun tv-zendtijd aan informatie en educatie besteden en

20% aan cultuur, waarvan de helft aan kunst. Wat onder deze begrippen verstaan wordt, is afgesproken tussen omroep, Commissariaat voor de Media en departement, met gebruikmaking van het *European System for the Classification of Radio and Television programmes* (ES-CORT). Meer dan de helft van de televisie-programma's moet door de omroepen of in hun opdracht zijn gemaakt. Tenminste 10% moet gemaakt worden door onafhankelijke tv-producenten. De Nederlandse Programma Stichting (NPS) moet 40% kunst en cultuur brengen en 15% van haar televisie- en 20% van haar radiozendtijd besteden aan programma's voor of over etnisch-culturele minderheden.

Reclame mag bij de publieke omroep niet meer dan 6,5% van de zendtijd beslaan. Commerciële omroepen kunnen tot 15% gaan. In geen geval mag er meer dan 20% reclame in een uur zitten.

In het politieke debat over de taak van de publieke omroep is door de vorige regering het door de omroep nagestreefde marktaandeel (=aandeel in de kijktijd) van 50% onderschreven. Inmiddels moet dit streefcijfer onder invloed van nieuwe concurrentie in neerwaartse zin worden bijgesteld. De missie van de publieke omroep kan worden samengevat als: zoveel mogelijk mensen in contact brengen met zo goed mogelijke programma's. Onder zoveel mogelijk mensen kan worden verstaan: tenminste een marktaandeel van 50 (of 40)%. Een zo goed mogelijk programma kan worden vertaald in: een programma dat tenminste voldoet aan de (bovengenoemde) wettelijke programmavoorschriften. Door de doelstellingen aldus te kwantificeren wordt ook de tegenstrijdigheid van beide elementen uit de missie hanteerbaar ge-



maakt: Als het programmaschema eenmaal voldoet aan alle wettelijke voorschriften kan er naar hartelust op een groot marktaandeel gejaagd worden.

Het onderzoek naar de verwezenlijking van deze eisen en doelstellingen wordt deels uitgevoerd door de afdeling Kijk- en Luisteronderzoek van de NOS, deels door het Commissariaat voor de Media, dat de prestaties beoordeelt en bij in gebreke blijven sancties kan opleggen. De beloning voor een geslaagd beleid kan gezien worden in de ter beschikkingstelling van etherfrequenties en van de inkomsten uit de omroepbijdrage.

Dit werpt de vraag op of de overheid ook aan commerciële omroepen dit soort eisen moet stellen, zoals in Groot-Britannië traditioneel het geval is. Blumler en Hoffmann-Riem pleiten daarvoor in een bundel waarnaar Jansen in CDV 1/95 uitvoerig heeft verwezen. De commissie-Donner heeft in haar rapport 'Verdeelde frequenties, veranderde omroep' van februari 1992 overtuigend beargumenteerd dat dit in ons land niet aan te raden is (en wellicht ook niet in het Verenigd Koninkrijk). Een scherpe scheiding tussen publieke en commerciële omroep alsmede duidelijke programmatische verplichtingen en lasten voor de publieke omroep vormen de rechtvaardiging voor de privileges die de publieke omroep geniet. "Naarmate het onderscheid verwatert, hetzij door versoepeling van de eisen aan de publieke omroep of delen daarvan, hetzij door ook bij de commerciële omroep kwaliteit, inhoud, cultureel niveau en pluriformiteit een zwaardere rol te laten spelen, neemt de kracht van de rechtvaardiging van de publieke omroep af

en zal het Gemeenschapsrecht daaraan zwaardere beperkingen stellen." (p. 19). Deze lijn is ook gekozen in de brief van 16 mei 1995 aan de Tweede Kamer, waarin de bewindslieden Nuis en Wijers de hoofdlijnen van het mediabeleid van dit kabinet uiteenzetten (p.5).

### Consumentisme ?

Moet de publieke omroep in Nederland ook zo aan de leiband van de consument lopen als in Groot-Britannië? Naar mijn mening is de omroepbijdrage door de opeenvolgende Conservatieve regeringen daar teveel gezien als een abonnementsgeld. De door Thatcher ingestelde commissie-Peacock stelde voor de omroepbijdrage geleidelijk om te zetten in een abonnementsgeld. Het is de vraag of mensen door middel van de omroepbijdrage alleen maar voor eigen gebruik willen betalen of dat er ook een element van belasting in zit, die je betaalt omdat het ergens goed voor is, ook al heb je er persoonlijk niet direct profijt van. Het merkwaardige is dat in ons land de omroepbijdrage daarentegen door sommige politieke partijen overwegend als een belasting lijkt te worden gezien, getuige het misbaar van VVD en D66 over het gebruik van publieke middelen voor amusementsprogramma's. (onder andere in 'Op zoek naar publiek'. Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, juli 1993). Terwijl de omroepbijdrage-betaler toch voor zijn kijk- en luistergeld programma's mag verwachten die hij op prijs stelt. Dat zijn niet noodzakelijk de programma's waaraan de overheid bijzondere waarde hecht. Als je dit gemengde karakter van de bestemmingsheffing die de omroepbijdrage is, aanvaardt, wordt het toch nog mogelijk, een programmabeleid niet uitsluitend te baseren op de uitkomsten

van het kijk- en luisteronderzoek, dat uitstekend de wensen van de consument weergeeft.

In Nederland hebben wij trouwens de unieke inspraakmogelijkheid voor burgers in de vorm van omroepverenigingen. Hoezeer men het lidmaatschap en de verenigingsdemocratie ook kan relativiseren, op beslissende momenten (commercieel worden van Veronica; keuze van netpartners; Reporter-uitzending van KRO over Brinkman) legt de vereniging gewicht in de schaal of gebruikt de achterban het opzeggen van het lidmaatschap als middel om ongenoegen uit te drukken.

Consumentenbescherming lijkt me in het algemeen geen goed referentiekader voor het normeren van massacommunicatie voor volwassenen.

Omdat, zoals Stappers beoogt, niet alleen gezegd moet worden wat men graag wil horen, maar ook datgene wat belangrijk is om gezegd te worden (CIDV 9/95).

Strikt genomen is dit wezenlijk voor communicatie: iemand kan een ander niet vertellen wat hij tegen hem moet zeggen. Als dat wel kon, hoefde het niet meer gezegd te worden. Ver doorgevoerde consumentenbescherming zou ook de voorlichtende, educatieve taak van de publieke omroep aantasten. Want naast de *V-chip* (*violence*), die in Amerika ingevoerd gaat worden, en die onlangs ook door minister Sorgdrager bepleit werd, zijn er nog wel meer soorten programma's weg te filteren en dat zou soms een verlies zijn.

## Verantwoordelijkheid van de communicator

De verantwoordelijkheid van de communicator voor de gevolgen die hij met zijn programma aanricht lijkt mij een beter aangrijpingspunt voor normering. Dan kunnen we ook een vloeiende overgang maken van positieve naar negatieve effecten waarvoor een omroep verantwoordelijk gesteld kan worden. De positieve effecten voor de samenleving, bedoeld of onbedoeld, van radio en televisie worden meestal aangeduid als publieke functies. Bijvoorbeeld de bijdrage aan de informatievoorziening, de openbare meningsvorming, de integratie van verschillende bevolkingsgroepen en de culturele ontplooiing.

Het bevorderen van deze positieve gevolgen is de ratio voor het overheidsbeleid, gericht op het instandhouden van een publieke omroepvoorziening.

Voorbeelden van (aansprakelijkheid voor) negatieve effecten zijn hierboven al gegeven (exploderende frisdrankflessen; films die schadelijk zijn voor kinderen). Een instrument ter voorkoming of correctie van maatschappelijk onverantwoord journalistiek handelen is de Raad voor de Journalistiek. Daarin worden gedragingen van journalisten beoordeeld door vakbroeders (journalisten, uitgevers, omroepbestuurders) met een onafhankelijke jurist als voorzitter. Het enige sanctiemiddel is publikatie in het vakblad 'De Journalist'.

Van belang is dat er altijd een verantwoordelijke voor een uitzending kan worden aangewezen. Radio en televisie komen niet uit de kraan, zijn niet ano-

---

**Consumenten-  
bescherming lijkt in  
het algemeen geen  
goed  
referentiekader voor  
het normeren van  
massacommunicatie  
voor volwassenen.**

---

niem. Er is altijd een communicator die iets te melden heeft of een publiek wil amuseren of ontroeren. Die communicator moet, net zoals iedere burger, verantwoordelijk gehouden worden voor wat hij aanricht.

In 1988 vroeg minister Brinkman de NOS om een "onderling vrijwillig af te spreken code van alle omroeporganisaties ten aanzien van een aantal minimaal in acht te nemen grenzen van moraal en fatsoen". Het initiatief daarvoor kwam van de Bond tegen het Vloeken en werd ondersteund door de Tweede Kamerleden Van der Vlies, Beinema, Schutte en Leerling. Het antwoord van de theologisch geschoolde vice-voorzitter van de NOS, dr. A.H. van den Heuvel, liet aan duidelijkheid niets te wensen over: "Welnu, wij zullen niet meewerken aan 'een vrijwillige code ten aanzien van een aantal minimaal in acht te nemen grenzen van moraal en fatsoen'. Minimale grenzen worden door de wet bepaald en bovendien hebben wij een bang vermoeden dat een dergelijke minimalistische benadering van morele vraagstukken de kwaliteit van de samenleving eerder zou verzwakken dan versterken." (11 augustus 1988).

Zo gemakkelijk als bij de gedragscode komen de omroepen er niet vanaf bij het programmastatuut dat iedere (grotere) publieke omroepinstelling volgens de Mediawet (artikel 64,1 d) hoort te hebben. Alleen bij de VPRO is een volgens de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) bevredigend statuut tot standgekomen. Ter verontschuldiging van de omroepen kan hoogstens worden aangevoerd dat materieel de omstandigheden en bevoegdheidsverdeling binnen een omroep niet zul-

len veranderen als gevolg van een programmastatuut. Maar het geeft op z'n minst grotere duidelijkheid over de vraag, wie nu eigenlijk verantwoordelijk is voor de uitzendingen: de vereniging als houdster van de concessie of de hoofdredacteur of de programmamakers.

De publieke omroep in Nederland kent nog enkele instrumenten waarin zijn verantwoordelijkheid voor de gevolgen van de uitzendingen tot uitdrukking komt.

De Stichting Korrelatie, die telefonische hulp biedt, in het bijzonder naar aanleiding van televisie-uitzendingen, wordt voor de helft via de NOS-begroting betaald. Met ingang van het seizoen 1995-'96 betalen ook RTL en SBS 6 mee aan Korrelatie. EO, NCRV en IKON doen hun eigen nazorg.

Ook de Stichting De Ombudsman wordt voor een flink deel uit de NOS-begroting betaald. Zij houdt zich voornamelijk bezig met voorlichting op het terrein van het sociaal recht in samenhang met radio- en tv-programma's. De Stichting Omroep Allochtonen (STOA) heeft met de NPS een overeenkomst waarin inspraak is geregeld over de programma's voor etnisch-culturele minderheden.

Het Bureau Beeldvorming M/V van de NOS tenslotte heeft, met subsidie uit emancipatiepotten, vijf jaar lang onderzoek gedaan en voorlichting gegeven over de uitbeelding van mannen en vrouwen in tv-programma's.

Samenvattend ben ik van mening dat het stimuleren van de positieve effecten van radio en televisie een veel grotere bijdrage vormt aan de kwaliteit van de samenleving dan het inperken van de negatieve effecten. Het instandhouden

van een publieke omroep met meetbare doelstellingen, waarop die omroep ook wordt afgerekend is een belangrijk middel daartoe. Het doen van onderzoek naar de positieve en negatieve effecten van programma's dient een steviger feitelijke basis te verschaffen aan maatregelen om de publieke functies effectief te bevorderen en negatieve gevolgen niet alleen maar symbolisch te bestrijden. (Vgl. Jansen in CIDV 1/95). Als we de omroepverenigingen ook in een vernieuwde publieke omroep een rol kunnen laten spelen als discussieplatform over gewenst programmabeleid en met een reële invloed op dat beleid, dan hoeven we hier straks geen organisatie van radio- en televisieconsumenten in het leven te roepen.

*Prof.dr. C.P.M. van der Haak is Adviseur Strategisch Beleid bij de NOS en bijzonder hoogleraar in de Praktijk van het Mediabeleid aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.*

## Literatuur

'The Agreement - Draft Text'. In: *Ariel* (personeelsblad BBC) nov. 28, 1005, p.8-10.

Blumler, Jay G. (ed.). (1992) 'Television and the Public Interest: Vulnerable Values' in *West European Broadcasting*. London/Newbury Park/ New Delhi: Sage.

Burg, J. van der & Van den Heuvel, J.H.J. (1992) *Film en overheidsbeleid: van censuur naar zelfregulering*. 's Gravenhage: SDU.

'The Charter - Draft Text'. In: *Ariel* (personeelsblad BBC) nov. 28, 1995, p. 10.

*Extending Choice: the BBC's Role in the New Broadcasting Age* (1992) London: BBC.

*The Future of the BBC: A Consultation Document*. (Nov. 1992). Dept of National Heritage. London: HMSO. (Cm 2098).

*The Future of the BBC: Serving the nation, Competing world-wide*. (July 1994). Dept of National Heritage. London: HMSO. (Cm 2621).

Jansen, M. (1995) 'Cultuur en politiek: De omroep'. *Christen-Democratische Verkenningen* 1/95.

McQuail, Denis. (1992) *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*. London/Newbury Park, CA: Sage.

McQuail, Denis. (1994) *Mass Communication Theory: An Introduction*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.

*People and Programmes: BBC radio and television for an age of choice* (1995). London: BBC.

Stappers, J.G. e.a. (1995) 'De taak van de publieke omroep'. *Christen-Democratische Verkenningen* 9/95.

*Verdeelde frequenties, veranderde omroep*. Advies van de Commissie Etherfrequenties en Commerciële Omroep (Cic-Donner) (1992). Rijswijk: Ministerie van WVC.

Voort, T.H.A. van der. (1995) *Gezichten des Doods*. Rijksuniversiteit Leiden.