

de mediapolitiek in nederland van de jaren tachtig: bewijs van weinig durf

over het regeerakkoord, de nieuwe mediawet
en de vercommercialisering van de omroep

piet te nuyl, frank olderaan en karsten renckstorf

INLEIDING

Per 1 januari 1988 werd in Nederland een nieuwe Mediawet van kracht. Door deze wet hebben er een aantal ingrijpende structurele veranderingen plaatsgevonden binnen het Nederlandse omroepbestel. Zo onderging de NOS een drastische gedaanteverwisseling en werd de financiering van de omroepen via geheel nieuwe banen geleid. Daarnaast werden de meeste uitvoerende taken die voorheen bij het ministerie lagen, gedelegeerd aan een nieuw opgericht orgaan: het Commissariaat van de Media.

Maar niet alleen deze wet, ook het Regeerakkoord, opgesteld door de huidige regeringspartners, de christen-democraten en de liberalen, aan het begin van hun tweede gezamenlijke regeerperiode in juni 1986, heeft grote invloed op de evolutie van het Nederlandse omroepbestel, misschien zelfs wel van het totale mediabestel. Op basis van dit akkoord is het namelijk mogelijk voor omroeporganisaties een televisienet op commerciële wijze te gaan exploiteren. Wanneer deze twee zaken, de nieuwe Mediawet en het Regeerakkoord, met elkaar worden vergeleken, blijkt echter dat er een zekere spanning bestaat tussen beide. Het Regeerakkoord biedt de mogelijkheid het omroepbestel open te breken voor commerciële belangen, terwijl in de nieuwe Mediawet duidelijk wordt teruggesproken naar de historische uitgangspunten van het Nederlandse omroepbestel van non-commercialiteit en pluriformiteit.

In dit artikel wordt deze gesignaleerde spanning nader bekeken en geplaatst binnen een historische context.

Daarom wordt allereerst een beknopte schets gegeven van de ontwikkeling en van de belangrijkste kenmerken van het Nederlandse omroepbestel. Vervolgens wordt ingegaan op de nieuwe Mediawet en het Regeerakkoord. Tot slot wordt het geheel aan een kritische beschouwing onderworpen.

WAAROM EEN NIEUWE MEDIAWET?

Het omroepbestel toen en nu

De fundamente van het Nederlandse omroepbestel zijn gelegd aan het begin van deze eeuw, en vormgegeven vanuit de behoefte die binnen een aantal geestelijke en levensbeschouwelijke stromingen werd gevoeld om op vele gebieden van maatschappelijke activiteit organisaties op te richten(1). Zo ontstonden naast de katholieke, protestantse en socialistische politieke partijen, "gekleurde" vakbonden, scholen, ziekenhuizen, sport- en culturele verenigingen. Dat in het midden van de jaren twintig omroeporganisaties in die "zuilen" van gelijkgerichte maatschappelijke organisaties niet mochten ontbreken, bleek al gauw. In 1925 waren er dan ook een katholieke (de KRO), een protestantse (de NCRV), een socialistische (de VARA), een kleine vrijzinnige, protestantse omroep (de VPRO) en een omroep die zich in het midden van alle spectra wenste op te stellen (de AVRO).

De wetgever achtte in die eerste jaren het hele terrein van de omroep nog zo zeer in beweging dat men in 1928 volstond met een wijziging van en aanvulling op de Telegraaf en Telefoonwet van 1904. Hierin werd een omroepstructuur vastgelegd waarvan de grondslagen tot aan de Omroepwet van 1967 bleven bestaan(2).

De omroepen werden zich tijdens de Tweede Wereldoorlog bewust dat een terugkeer naar de oude posities na de bevrijding op problemen zou stuiten. Daarom richtten zij in 1947 een samenwerkingsorgaan op, de Nederlandse Radio Unie (de NRU), waarin alle studio's, technische voorzieningen, het koor- en orkestapparaat voor gezamenlijk gebruik werden ingebracht. Daarnaast werd het dagelijks toezicht op de omroep door de minister gedelegeerd aan een regeringscommissaris voor het radiowezen. De belangrijkste taak van deze regeringscommissaris was het adviseren van de minister inzake goedkeuring van de omroepbegroting en het uitoefenen van toezicht op de door de NRU en de omroeporganisaties ten behoeve van hun omroepaak uitgegeven gelden(3).

Toen in 1951 aan de televisie werd begonnen, was het voor de omroepen geen enkel punt van discussie: alles wat niet direct raakte aan de programmatische autonomie van elke omroeporganisatie, zou gezamenlijk worden aangepakt. Verder zou een redelijk deel van de zendtijd bestemd worden voor een gezamenlijk programma, waarvoor vaak ook gemengde teams van medewerkers van verschillende omroepen zouden worden geformeerd. Tenslotte werd aan de omroep in Nederland in die jaren ook nog een infrastructuur meegegeven van een aantal overlegorganen en vele vrijwillige regelingen, waarmee de omroepen trachtten tegenover derden (filmdistributeurs, de sport- en theaterwereld) als één geheel op te treden. Onder alle wedijver die de omroepen toen aan de dag legden om, vooral ook in het nieuwe medium televisie, zo goed mogelijk voor de dag te komen, lag toch altijd het gevoel van samen verantwoordelijk te zijn voor het totaal van het Nederlandse bestel.

Deze situatie duurde min of meer voort tot de Omroepwet van 1967. Hadden de omroeporganisaties in de tijd voor 1967 het rijk alleen, bij de wet van 1967 werd een officieel samenwerkingsorgaan in het leven geroepen, de Neder-

landse Omroep Stichting (de NOS), waarvan het bestuur, om tegemoet te komen aan een niet onbelangrijke stroming in het Nederlandse volk, die zich keerde tegen het samenspel van religieus en politiek gekleurde omroepen, in meerderheid (de helft plus één) werd gevormd door de leden van buiten de omroep.

In dat "samenwerkingsorgaan" vonden de facilitaire en andere ondersteunende diensten voor de hele omroep een plaats, tezamen met het gezamenlijk koor- en orkestapparaat. Het bestuur van de NOS kreeg de taak om voor de hele Nederlandse omroep het dagelijks beleid te voeren - uiteraard met uitzondering van het wezenlijke programmabeleid, dat het onaantastbare terrein was van de "autonome" omroeporganisaties.

De NOS beschikte zelf echter ook over zendtijd, zowel op radio als televisie, tot ten hoogste 40% van de totale zendtijd voor elk van die media. Daarin werd een "gezamenlijk" programma gebracht, met onder andere de nieuwsberichten, grote sport- en andere evenementen-reportages, uitzendingen voor minderheden en verder in het algemeen die programma's waarin de omroeporganisaties niet, of niet in voldoende mate, bleken te kunnen voorzien.

De belangrijkste karakteristiek van de Omroepwet van 1967 was dat men het bestel, dat voordien toch een nagenoeg gesloten geheel was gebleven, open wilde breken. De eerste manier waarop dit gebeurde, was de eerder genoemde oprichting van de NOS en de tweede manier was toelating van nieuwe omroeporganisaties. De 'nieuwelingen' zouden echter alleen worden toegelaten, indien zij een voldoende aantal leden hadden en in zodanige mate en op zodanige wijze gericht (zouden) zijn op de bevrediging van in het volk levende culturele of godsdienstige dan wel geestelijke behoeften, dat hun uitzendingen daardoor geacht (zouden) kunnen worden van algemeen nut te zijn.

Naast de reeds bestaande omroepen van voor 1967, namelijk de AVRO, de KRO, de VARA, de NCRV en de VPRO, werden uiteindelijk nog 3 organisaties toegelaten, te weten de TROS (1967), de EO (1970) en Veronica (1975) (4).

Alle omroeporganisaties werden ingedeeld in drie groepen; de grootste organisaties, gezien het aantal leden, kregen de A-status, de kleinsten de C-status. De zendtijd werd verdeeld al naargelang de status: de omroeporganisaties met de A-status de meeste zendtijd, die met de C-status de minste. Een ander opmerkelijke verandering van het omroepbestel door de wet van 1967 was de introductie van etherreclame per 1.1.1967, geëxploiteerd door een bij wet ingestelde, los van de omroepen staande, stichting, de STER. Hiermee werd de basis gelegd voor de, ook tegenwoordig nog functionerende, financiering van het omroepbestel: deels uit het wettelijk verplichte kijk- en luistergeld van eenieder die een radio- en/of televisietoestel bezit (voor tweederde) en deels uit de inkomsten van de STER-reclame (voor éénderde).

Het bestel onder druk: structurele problemen

De omroepwet van 1967 is duidelijk een compromis tussen verschillende politieke stromingen, want enerzijds erkent de wet de verworven rechten van de omroeporganisaties, en anderzijds komt de wet tegemoet aan een grotere openheid en toegankelijkheid. Onder andere door het compromiskarakter van

de wet leidde deze niet tot de rust binnen het omroepbestel, waarop velen hadden gehoopt.

Door de bestuurlijke structuur van het NOS, maar ook omdat de Stichting eigen zendtijd kreeg en eigen programmastaven, gingen de omroeporganen het samenwerkingsorgaan als snel steeds meer zien als concurrent. De onderliggende gedachte van met elkaar de verantwoordelijkheid te dragen kreeg steeds minder ruimte, en het "ieder voor zich...." werd de overheersende tendens.

Bovendien deden zich sinds de jaren zestig maatschappelijke ontwikkelingen voor die de grondslagen van het bestel enigszins op de tocht zetten; de mentaliteit onderging verandering.

Dit werd nog versterkt door de komst van de nieuwe omroepen die de historische groei naar meer samenwerking niet hadden meegemaakt, en waarvan twee, TROS en Veronica, als ex-piraten een heel duidelijke commerciële mentaliteit in het, volgens de wet, non-commerciële bestel binnenbrachten. In de strijd die de nieuwelingen moesten voeren om meer leden, teneinde door meer zendtijd een steviger plaats te veroveren, was geen ruimte voor samenwerking. En de "oude" ("identiteits-") omroepen werden daarbij meegezogen, want de leden van TROS en Veronica moesten toch voor een groot deel uit hun, tot dan toe "natuurlijk" geachte, achterban komen. Dat betekende dat de regels, ook van de destijds vrijwillig opgestelde, die de nadelen van een zo gecompliceerde omroepstructuur hadden moeten compenseren, werden uitgehouden. Maar het betekende ook dat het bestuur van de NOS, het bij wet ingestelde samenwerkingsorgaan, dat met een redelijke mate van autonomie orde op omroepzaken van nu en de toekomst had moeten stellen, door interne tegenstellingen steeds duidelijker verlamingsverschijnselen ging vertonen.

De toelating van de omroepverenigingen TROS en Veronica is op zichzelf ook een illustratie van de veranderende mentaliteit. Bij hun aanmelding hadden ze weliswaar het volgens de wet noodzakelijke aantal leden, maar deze leden behoorden niet tot een duidelijk herkenbare maatschappelijke, culturele, of godsdienstige dan wel geestelijke stroming, zoals de wetgever die voor ogen had gestaan. Dit kwam mede omdat die "zuilen" van gelijkgerichte maatschappelijke organisaties in een proces van ontakeling verkeerden.

Deze ontzuilingstendens (5) manifesteerde zich ook bij de oorspronkelijke omroeporganisaties. De directe band tussen deze omroeporganisaties en de andere componenten van de "zuil" - alsmede de leiding - (6), kwam steeds meer onder druk te staan. De omroepen wezen er op dat ze al heel lang toch een veel breder terrein hadden bestreken dan dat van het kerkblaadje of de partijkrant. Bovendien realiseerden de kerkelijke en politieke leiders zich dat het toch niet altijd zo goed was om medeverantwoordelijk te worden gesteld voor alles wat door hun "bevriende" omroep of krant werd verspreid (7).

Maar niet alleen op geestelijk en maatschappelijk terrein deden zich ontwikkelingen voor die het bestel onder druk zetten; op technisch gebied kwamen er nieuwe mogelijkheden die veel verder gingen dan men daarvoor had gedacht.

In de loop van de jaren zeventig en tachtig zette de bekabeling van Nederland

zich gestadig door: in 1977 was 46% van de bevolking op een kabelsysteem aangesloten, in 1979 54% en in 1985 71% (8).

Over de oorzaak van het relatief grote succes van kabeltelevisie in Nederland lopen de meningen uiteen. Moeilijkheden met ontvangstkwaliteit van televisiesignalen, en dan met name in het dichtbevolkte westen van het land, en het verwijderen van de antennewouden op de daken worden vaak als belangrijkste oorzaken genoemd (9). Een andere belangrijke oorzaak is echter de groeiende behoefte aan uitbreiding van het televisieprogramma-aanbod. Dat die uitbreiding mogelijk was, bleek wel uit het feit dat de mensen die in het grensgebied woonden, met eigen antennes vrij gemakkelijk ook de Belgische en Duitse programma's konden ontvangen. Wat meer landinwaards was dit alleen mogelijk met de sterkere ontvangstinstallaties van kabelsystemen.

Intussen was ook duidelijk geworden dat de miljarden die het Nederlandse volk bezig was uit te geven aan de van gemeente tot gemeente voortschrijdende bekabeling, voor meer gebruikt kon worden dan om een paar buitenlandse omroepzenders door te geven. Kabelnetten konden een geheel nieuwe distributie-infrastructuur gaan vormen, met als bijzonderheid dat daarbij gerichte verspreiding van programma's en dus individuele afrekening - pay tv - mogelijk zou worden. Ook allerlei soorten van, al of niet interactieve, nieuwe diensten behoorden tot de mogelijkheden. Het zal duidelijk zijn dat alleen al deze technische ontwikkelingen van grote invloed zijn op de, zij het schoorvoetende, evolutie van het Nederlandse omroepbestel.

Het rapport van de WRR

In 1978 werd het door het zogenaamde "Sluis-incident" duidelijk dat de techniek inderdaad nieuwe mogelijkheden bood: voor de eerste keer werd het publiekrechtelijke omroepbestel geconfronteerd met commerciële televisieprogramma's van buitenaf, en de wet had daar geen direct antwoord op (10). Een en ander inspireerde de toenmalige minister van Cultuur een opdracht te geven aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) om, met het oog op alle nieuwe media-ontwikkelingen, de regering van advies te dienen omtrent een nieuw samenhangend mediabeleid. De WRR kwam in 1982 met een uitvoerige rapportage (11).

Zonder de grondslagen van het Nederlandse omroepbestel aan te (willen) tasten deed de Raad een aantal verstrekkende voorstellen.

Voorgesteld werd onder andere het lidmaatschap van omroepverenigingen los te koppelen van het abonnement op een omroepblad. De "omroep-vriendelijke" wetgeving stond namelijk alleen omroeporganisaties toe een programmablade uit te geven, en ze deden dat ook alleen, want de abonnees van een bepaald programmablade stonden dan ook tegelijk te boek als leden van die organisatie, tenzij men expliciet verklaarde niet als lid te willen worden meegeteld. Er werd dan ook alles gedaan om de programmablade zo aantrekkelijk mogelijk te maken en abonnees te werven met populaire cadeaus. De Raad achtte dit gegeven niet overeenkomstig de uitgangspunten van het omroepbestel, namelijk dat omroeporganisaties hun aanhang moeten verwerven op basis van de aard en strekking van hun programma-aanbod. Zij stelde dan ook voor alleen die leden te tellen, die zich, los van het abonnee-

ment, bewust bij een omroeporganisatie hadden gemeld. Indien deze voorgestelde ontkoppeling zou worden overgenomen in een nieuwe wet, zouden een aantal omroeporganisaties veel minder leden bezitten. Uit onderzoek bleek namelijk dat van de abonnees van de verschillende programmabladen zich toch maar een beperkt deel ook werkelijk lid voelt (12).

Ook de zendtijdverdeling zou volgens de Raad op een andere manier moeten gebeuren. Het ledental zou wel een rol moeten spelen, maar de zendtijd zou slechts degressief toe mogen nemen naarmate het ledental groeit. Verder stelde de Raad voor bij de toe- en uittreding van omroeporganisaties vooral het pluriformiteitsbeginsel te hanteren; bij nieuwe omroeporganisaties zou vooral bekeken moeten worden of deze een werkelijke bijdrage leveren aan de verscheidenheid van het bestel.

De Raad stelde zich ook op het standpunt dat tegen de groeiende concurrentie van de commerciële satellieten geen afwerend of beperkend beleid gevoerd moet worden, maar meer een parerend beleid (13). Dus geen verbod van doorgifte via de kabel van op Nederland gericht tv-reclame, maar meer mogelijkheden bieden voor de binnenlandse omroepen door uitbreiding van de zendtijd en uitbreiden van de STER-reclame.

Kabelexploitanten zouden wel verplicht moeten worden tot levering van een minimumpakket, met in elk geval de Nederlandse omroepprogramma's (14). De instelling van een commercieel derde net achtte de Raad voorbarig.

Het rapport van de WRR heeft in ieder geval voldoende stof opgeleverd voor discussies binnen de politiek en ook, zoals dat te doen gebruikelijk is in Nederland wanneer het om omroepzaken gaat, ver daarbuiten. Concreet hoogtepunt hierin is de wet die op 1 januari 1988 in werking treedt: "Deze Mediawet, die in de plaats komt van de Omroepwet, de Wet op de Omroepbijdragen, en de Wet Voorziening Perswezen 1951, vormt een voorlopig sluitstuk van een jarenlange discussie in de samenleving en in het parlement over de herziening van het Nederlandse mediabestel" (15).

WAT VERANDERT ER DOOR DE NIEUWE MEDIAWET ?

De nieuwe Mediawet brengt in eerste instantie een aantal grote structureel-organisatorische veranderingen met zich mee. Welke uiteindelijke invloed deze veranderingen hebben op de inhoud van het programma-aanbod, valt op dit moment nog niet te voorzien. De belangrijkste organisatorische veranderingen worden in het onderstaande op een rij gezet.

N.O.B.

De meest ingrijpende verandering vindt plaats bij de NOS, het wettelijk ingestelde samenwerkingsorgaan van de omroepen.

Het geheel van alle facilitaire diensten wordt uit de NOS losgemaakt en verzelfstandigd als een Naamloze Vennootschap, genaamd het Nederlands Omroepproductie Bedrijf (NOB) (16).

Om het de nieuwe onderneming mogelijk te maken zich een plaats op de markt te veroveren, zullen de omroeporganisaties vooralsnog verplicht zijn om 75% van hun facilitaire behoeften op het gebied van de televisie af te

nemen bij het NOB. Voor de radio geldt dat voor de volle 100%. De bedoeling is echter om het percentage verplichte afname, althans voor de televisie, regelmatig te verminderen om zodoende het NOB te dwingen tot een efficiënte bedrijfsvoering. Het NOB kan, uiteraard, die faciliteiten die niet door de omroeporganisaties worden gebruikt aanbieden aan derden.

Financiën

Deze verzakelijking van de verhouding tussen de omroeporganisaties en wat tot nu toe "hun" gezamenlijke facilitaire diensten waren, gaat gepaard met een drastische verandering van de financiële structuur binnen het Nederlandse omroepbestel.

Van het geld voor de omroep - afkomstig van retributies en etherreclame - ging vroeger eerst een groot deel naar de NOS, voor de facilitaire en andere ondersteunende diensten. De omroepen konden dan, zonder betaling, maar binnen een contingeringsysteem naar rato van de zendtijd van elke organisatie, van die diensten gebruik maken. Voor de kosten van de programma's en het personeel van de omroeporganisaties werden de jaarlijks vastgestelde bedragen direct aan de organisaties overgemaakt. Onder de nieuwe Mediawet zal het grootste deel van het geld voor de omroep eerst naar de omroeporganisaties zelf toevloeien. Die zullen dan voor de technische faciliteiten en een aantal andere dienstverleningen een rekening gepresenteerd krijgen.

N.O.S.

Omdat het qua financiën en personeel zo omvangrijke facilitaire deel uit de NOS wordt gelicht, komt meer nadruk te vallen op de programmatische taak, wat tot uitdrukking komt in de nieuwe inhoud van het begrip NOS, namelijk de Nederlandse Omroepprogramma Stichting.

De belangrijkste taken van deze Stichting zijn onder andere:

- het verzorgen van een eigen programma,
- de coördinatie van de programma's van de instellingen die zendtijd hebben gekregen voor landelijke omroep,,
- het behartigen van zaken die van gemeenschappelijk belang zijn voor de omroepverenigingen,
- in samenwerking met het Algemeen Nederlands Persburo (ANP) verzorgen van het teletekst-programma (17).

Belangrijk is ook dat de samenstelling van het bestuur verandert: elk van de omroeporganisaties met leden (op het ogenblik zijn dat er acht) benoemt een vertegenwoordiger, de Minister van Welzijn, Volkshuisvesting en Cultuur (het ministerie van WVC) benoemt de voorzitter en vier andere leden. Dat wil dus zeggen dat de omroeporganisaties in de meerderheid zijn en dat de term "samenwerkingsorgaan" (van de omroeporganisaties) - tenminste waar het de bestuurssamenstelling betreft - beter op zijn plaats is dan bij de NOS-oude stijl. In het bestuur van de NOS-oude stijl hebben weliswaar ook alle omroeporganisaties een vertegenwoordiger, maar vormen de niet-omroep-gebonden bestuursleden de meerderheid (de helft plus één). De versterking van de positie van de omroeporganisaties binnen de NOS staat overigens tegenover een

(getalsmatige) verzwakking van hun positie aan de top van het NOB. Van de zeven leden van de Raad van Commissarissen van dat bedrijf worden er maar twee benoemd uit de kring van de omroepen.

Commissariaat van de Media

Naast de opsplitsing van de NOS voorziet de nieuwe Mediawet in de oprichting van nog een nieuw orgaan, namelijk het Commissariaat voor de Media (verder het C.v.d.M.).

Het C.v.d.M. wordt een zelfstandig bestuursorgaan dat verantwoording aflegt aan de minister van W.V.C. Op de eerste plaats neemt het C.v.d.M. de taken over van de regeringscommissaris van de omroep.

Vanaf 1947 kende Nederland een Regeringscommissaris voor het radiowezen. De rol die de overheid speelt bij de inning en verdeling van de gelden voor de omroep, brengt ook een zekere verantwoordelijkheid met zich mee voor de besteding van dat geld. Toezicht en controle op (vooral) het financiële aspect van de omroepactiviteiten vormden dan ook altijd het belangrijkste element in het takenpakket van de Regeringscommissaris, hoewel hem oorspronkelijk ook wel enige macht op het programmatisch vlak was toebedeeld.

Op de tweede plaats neemt het C.v.d.M. de meeste uitvoerende taken van het Ministerie van W.V.C. over met betrekking tot omroepzaken, zoals het verlenen van zendmachtigingen aan landelijke, provinciale en lokale omroeporganisaties, het toewijzen van zendtijd en het toezien op de navolging van de wettelijke voorschriften.

Het C.v.d.M. gaat bestaan uit een voorzitter en twee of vier leden die allen door de Minister worden benoemd. Personen afkomstig uit omroepkringen zijn hierbij uitgesloten.

Regionale en Lokale omroep

Voor de regionale omroepen vindt er ook een belangrijke verandering plaats. Deze omroepen, waarvan de meeste voorheen onder de NOS ressorteerden, komen per 1-1-1988 onder (financiële) verantwoordelijkheid van de provincie te vallen. Dat wil zeggen dat de provincie moet bepalen of men een heffing van f 10,- per jaar boven op de retributie ter (gedeeltelijke) financiering van de regionale omroep, in die provincie aanvaardbaar vindt. Aan het C.v.d.M. wordt advies uitgebracht over de vraag of de organisatie die regionale omroep wil gaan bedrijven, representatief is voor de betrokken regio. Het C.v.d.M. wijst zendtijd toe steeds voor een periode van vijf jaar.

Ten aanzien van de lokale omroep doen zich, tot grote ergernis van de lokale omroepen zelf (18), geen veranderingen voor in de financiering; lokale omroepen blijven afhankelijk van gemeentelijke ondersteuning en andere subsidies en donaties. Het blijft voor de lokale omroepen verboden reclame te voeren.

Overige veranderingen

Een volgende nieuwigheid is de oprichting van de zogeheten "Mediaraad". Deze raad heeft als belangrijkste taak het gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen, aan de regering en het parlement over het algemeen beleid ten

aanzien van "radio, televisie, pers en andere vormen van massacommunicatie" (19). De nieuw in te stellen Mediaraad komt ter vervanging van de huidige adviesorganen, die bestaan voor de afzonderlijke terreinen, te weten de Omroepraad, de Persraad en de Reclameraad.

Nieuw is ook de doorgifteplicht voor kabelexploitanten van Nederlandstalige programma's bedoeld om ontvangers een soort van minimum ontvangst te garanderen.

Als laatste kan nog vermeld worden dat ter versterking van de Nederlandse Cultuur de "Stichting stimuleringsfonds Nederlandse Culturele omroepproducties" wordt opgericht. Deze Stichting wordt gefinancierd uit de omroepbijdragen en de inkomsten uit de Ster-reclame.

Tot zover de belangrijkste veranderingen die het gevolg zijn van de invoering van de nieuwe Mediawet op 1 januari 1988.

HET REGEERAKKOORD

Tot dusverre is alleen gesproken over de nieuwe Mediawet, maar er is nog één politiek wapenfeit, maar dan uit 1986, dat de moeite waard is om te vermelden, omdat het misschien nog wel verdergaande consequenties heeft voor het Nederlandse omroepbestel dan de Mediawet, namelijk het zogeheten "Regeerakkoord".

Het regeerakkoord moet gezien worden als een compromis-overeenkomst waarop de partijen in een beoogde coalitie-regering hun toekomstig beleid wensen te baseren.

Op 8 juli 1986 werd door de coalitiepartners, de christen-democraten en de liberalen, een regeerakkoord opgesteld waarin met betrekking tot het omroepbestel een bepaling werd opgenomen die omroeporganisaties de mogelijkheid biedt commercieel te gaan opereren: "Indien zou blijken dat tenminste drie A-omroepen het uitgangspunt van non-commercialiteit wensen te verlaten, dan zal voor hen de mogelijkheid van een commercieel televisienet en een commercieel radionet (FM) alsnog worden vormgegeven (...)" (20).

De drie omroepen die daar het meest voor in aanmerking zouden komen, de TROS, AVRO en Veronica, reageerden in eerste instantie niet erg enthousiast, aangezien aan deze mogelijkheid een aantal vrij harde voorwaarden gekoppeld is. De belangrijkste van deze voorwaarden is wel de bepaling dat de omroeporganisaties die de stap wagen naar een commercieel net, na anderhalf jaar geen aanspraak meer kunnen maken op een aandeel in de omroepbijdragen, noch in de opbrengsten van de STER-reclame op de niet-commerciële netten. Bovendien werd opgenomen dat, zeer tegen de historisch gegroeide hang van omroeporganisaties naar autonomie, samenwerking op basis van gelijkwaardigheid met uitgeverijen door de overheid zal worden bevorderd.

De discussie omtrent een commercieel opgezette derde televisienet werd in 1983 aangezwengeld door een partij waarvan men het juist niet zou verwachten: de christen-democraten. Zij hebben zich namelijk altijd openlijk uitgesproken tegen een commercieel opgezette omroep. Het was ook niet de bedoeling van de christen-democraten om een discussie op te starten over commerciële omroep, maar wel over een nieuw in gebruik te nemen derde televisienet dat op dezelfde manier zou worden vormgegeven als de twee reeds

bestaande netten. Hun liberale coalitiepartner echter, altijd al fervent voorstander van commerciële omroep, zag hierin een mogelijkheid om een, in ieder geval in politieke termen, doorbraak te forceren in de omroepwetgeving. In het regeerakkoord van juli 1986 blijkt dat beide partijen aan hun trekken zijn gekomen: naast de in het bovenstaande geciteerde bepaling uit het regeerakkoord met betrekking tot de commerciële mogelijkheden wordt in het akkoord ook bepaald dat het plan van de NOS dd. 23 mei 1986, het uitgangspunt wordt voor de verdeling van de zendernetten over zendgemachtigden. In het plan van de NOS, sinds 1980 al voorstander van een derde net (21), konden alle omroeporganisaties, op de VPRO na, zich heel goed vinden. Gesteld werd door de NOS dat "veel van de huidige problemen zouden kunnen worden opgelost door een andere verdeling van de omroepen over drie televisienetten", namelijk:

- Net 1: de "zuilen-organisaties" KRO, NCRV en VARA
- Net 2: de ongebonden organisaties AVRO, TROS en Veronica
- Net 3: de NOS en kleine zendgemachtigden als educatieve en ideële groepen
- De EO en de VPRO worden per twee jaar geplaatst op respectievelijk de netten 1 en 2 (22).

De problemen waar men op doelde zijn: de grote concurrentiestrijd tussen de omroepen, de onoverzichtelijkheid van het programmaschema en - mede daarmee verbonden - het feit dat de adverteerders volledig in het duister tasten ten aanzien van de bevolkingsgroep die ze aan het toestel mogen verwachten op het tijdstip dat hun spot wordt uitgezonden.

Het derde televisienet, Nederland 3, zou in eerste instantie in oktober 1987 volgens dit plan in gebruik genomen worden, maar om zender-technische redenen is dit uitgesteld tot april 1988.

DISCUSSIE EN COMMENTAAR

Sinds de nieuwe Mediawet in april 1987 door de laatste parlementaire instantie - de Eerste Kamer - was goedgekeurd, vragen velen zich af hoe lang dit "noodzakelijk intermezzo" gaat duren. Bijvoorbeeld het commentaar van de NOS: "Deze wet is op zijn best een gewijzigde omroepwet, maar door de tijdbom die er onder ligt, brengt de Mediawet van Minister Brinkman zeker niet de rust die men van wetgeving mag verwachten. Hoelang de wet van kracht zal blijven weet daarom nog niemand (...) (23).

De in het bovenstaande citaat genoemde tijdbom slaat op het feit dat volgens velen de nieuwe Mediawet en het voorafgaande regeerakkoord voor een aantal knelpunten binnen het mediabeleid slechts een tijdelijke oplossing bieden. In deze paragraaf wordt op de belangrijkste punten nog eens ingegaan.

Commerciële invloeden

Het is opmerkelijk te moeten constateren dat van de aanbevelingen die de WRR heeft gedaan op basis van een toch zeer uitgebreide en gedegen studie in 1982, er nauwelijks iets terug te vinden is in de nieuwe Mediawet.

Stelde de WRR in haar studie "Samenhangend Mediabeleid" nog voor geen

afwerend maar een parerend beleid te voeren met betrekking tot de groeiende concurrentie van commerciële omroepstations, de nieuwe Mediawet geeft duidelijk aan dat gekozen is voor toch een afwerend beleid.

Reeds in 1984 werd door de minister van WVC, vooruitlopend op een nieuwe mediawetgeving, in een beschikking - de zogeheten "kabelregeling" - een doorgifteverbod vastgelegd van programma's die in het bijzonder op Nederland gerichte reclameboodschappen bevatten. Daarvan zou zeker sprake zijn, als de reclame voorkomt in een programma-aanbod dat ook Nederlandstalige of in die taal ondertitelde programma's zou bevatten (24). Tegen deze beschikking, waarin ook zaken als kabelkrant en abonnee-tv werden geregeld en die zonder veel modificaties is opgenomen in de nieuwe Mediawet, is veel verweer geweest. Dit verweer ging zelfs zo ver dat het doorgifteverbod aanhangig is gemaakt bij het Europese Hof van Justitie, omdat het in strijd zou zijn met het Europese Recht.

De intentie die achter deze maatregel zit, is duidelijk, namelijk de bescherming van het Nederlandse niet-commerciële omroepbestel. De vraag is echter hoe lang dit op basis van zulke maatregelen nog kan. Bovendien vragen velen zich af, of het niet-commerciële omroepbestel überhaupt nog wel overlevingskansen heeft, gezien het feit dat in het regeerakkoord de weg is vrijgemaakt naar een commercieel derde televisienet. En ook gezien het feit dat de huidige activiteiten van de omroeporganisaties, in de jacht op de leden, al doorspekt zijn met semi-commerciële aspecten.

Gezegd moet worden dat ten aanzien van de instandhouding van het huidige bestel ook ernstige twijfel mogelijk is (25). Toen in het Verenigd Koninkrijk gedacht werd over een commerciële omroep naast de BBC, was het, na bestudering van de situatie in de Verenigde Staten, duidelijk dat vermeden zou moeten worden dat een aantal omroepen met elkaar zouden moeten strijden om dezelfde inkomstbron. Dat zou, zo bewees de Amerikaanse praktijk, het programmabeeld ongunstig beïnvloeden. De oplossing die men in het Verenigd Koninkrijk voor dit probleem koos, was de regionalisatie van ITV. In verband daarmee spreek men ook wel over de Britse doctrine: "één (adverteerders-)markt, één omroep".

Concurrentiestrijd om leden

In wezen is de situatie in Nederland duidelijk in strijd met die Britse doctrine. Het is, mede door de komst van twee ex-piraten, de TROS en Veronica, maar ook door andere maatschappelijke ontwikkelingen, niet meer zo, dat de Nederlandse bevolking op grond van religie, politieke voorkeur of sociale status zonder meer kan worden ingedeeld in (potentiële) leden voor een bepaalde omroep. Er is een zeer grote open markt ontstaan, waar de omroepen voor het behoud of de versterking van hun status in het bestel een harde strijd om leden voeren. Voor een groot deel wordt die strijd gevoerd door middel van programmabladen. Want wie abonnee wordt - zoals eerder gezegd - is praktisch lid van die omroep. Er wordt dan ook alles aan gedaan om, door de programmabladen zo aantrekkelijk mogelijk te maken, nieuwe abonnees te werven.

Maar ook het programmabeleid wordt voor een belangrijk deel beïnvloed door

de strijd om de leden. Vooropgesteld zij, dat in iedere structuur waarin een aantal omroepen zich, of gelijktijdig, of door de week heen, tot hetzelfde publiek richten, er een competitie ontbrandt om de hoogste kijkcijfers, of minstens het floreren, afhankelijk van de kijkcijfers (zoals in de Verenigde Staten, waar alleen met een omvangrijk publiek zendtijd aan adverteerders kan worden verkocht) dan zal dat het programmabeleid danig onder druk zetten.

Welnu, dat verschijnsel doet zich ook in Nederland voor. Niet omdat het bloeiende voortbestaan van een omroep wezenlijk en direct van kijkcijfers afhankelijk is, want volgens de wet wordt de status van een omroep alleen bepaald door het aantal leden. Maar in Nederlandse omroepkringen gelooft men nog vaak heilig aan een rechtlijnige verhouding tussen kijkcijfers en ledentallen. De geschiedenis zowel als de actuele praktijken maken echter duidelijk dat het daarbij om een veel gecompliceerder proces gaat. In 1967 dreigde de AVRO zijn status als A-omroep te verliezen: het ledenaantal zakte gestaag onder de grens, die de toen in behandeling zijnde omroepwet stelde. Toch was de AVRO toen en in de voorgaande jaren een omroep waarvan de programma's bijzonder goed bekeken en gewaardeerd werden. Het omgekeerde doet zich de laatste jaren voor met Veronica: de kijkcijfers zijn zeker niet de beste, maar het ledenaantal groeit sneller dan dat van de andere organisaties. Wat wel genoemd wordt de "Hilversumse fictie" ("VEEL KIJKERS BETEKENT VEEL LEDEN") blijkt, ondanks deze feiten, onuitroeibaar. En het zal duidelijk zijn dat in de strijd tussen de omroepen om de rechten van Dallas of Dynasty de wezenlijke waarde van een harmonisch Nederlands totaal-programma meerdere malen in de verdrukking komt.

Overigens moet wel worden opgemerkt dat er zeker nog wel sprake is van een eigen identiteit bij de omroepverenigingen: er zijn er die Dallas of Dynasty per sé niet in hun programmapakket zouden willen hebben. Maar in het algemeen is er toch een duidelijke homogenisering van het programma-aanbod merkbaar, wat zich uiteraard vooral manifesteert op het terrein van het aangekochte produkt.

Geconstateerd moet worden dat de door de WRR voorgestelde ontkoppeling van abonnee op een programmablad en lidmaatschap van een omroeporganisatie ook geen ingang heeft gevonden bij de wetgever.

TOEKOMST

In de Nederlandse discussie met betrekking tot het bestel is men nog niet toegekomen aan een duidelijke visie op een omroepstructuur waarmee men de 21^{ste} eeuw kan binnengaan. Wel klinken er waarschuwingen op om deze materie niet op de lange baan te schuiven. De gedachte daarbij is dat het handhaven van het monopolie van de omroep als publieke dienstverlening op retributiebasis eenvoudig onmogelijk - of in ieder geval ongewenst - zal blijken. Men denkt dan aan een tweeledige structuur, met naast "public service broadcasting" ook een ondernemingsgewijs georganiseerde omroep. Voor sommigen is zo'n structuur een eindfase (26), voor anderen een tussenfase op weg naar een situatie als we nu kennen op het terrein van de pers, opererend in de vrije marktsector.

Dat de discussie over commerciële omroep en de mogelijkheden die hiervoor

geboden worden door het regeerakkoord van 1986, wel tot aankondigingen in het openbaar (27) maar nauwelijks tot concrete actie heeft geleid van potentiële exploitanten, is opvallend, maar kan verklaard worden.

In de eerste plaats kwamen er voor wie aan een commerciële opzet van het nieuwe televisienet dacht, al gauw ontnuchterende cijfers op tafel. Voor een redelijke concurrentiepositie van dat net tegenover de twee bestaande netten en - door de dichte bekabeling in 75% van de huiskamers ontvangbare - buitenlandse programma's zou jaarlijks een exploitatiebedrag van 400 miljoen gulden beschikbaar moeten zijn. Dat bedrag zou bij een qua omvang ongewijzigde publieke component als extra-reclame-inkomsten gevonden moeten worden boven de f 300 miljoen die nu aan tv-reclame wordt besteed. Het was onrealistisch daar op te rekenen. Nu de overheid de mogelijkheid van een commercieel net verbindt aan het uittreden van drie A-omroepen uit de publieke component, is er een kans op een iets beter sluitende rekening. Maar medefinanciers - die onontbeerlijk zullen zijn om een commercieel net kans van slagen te geven - staan niet te dringen. In de eerste plaats omdat elk van de drie betrokken omroeporganisaties dan wel verklaard heeft door te willen gaan als profit-organisatie, maar daar eindigt dan ook de overeenstemming. Elk heeft zo zijn eigen gedachte hoe het verder moet. En dan heeft daarnaast de regering nog niet het begin van een antwoord klaar op de ontelbare vragen die de simpele paragraaf over mogelijke commercialisering in het regeerakkoord oproept. Daardoor ook kunnen de drie omroepen er nog van uitgaan dat ze straks hun zelfstandigheid zullen handhaven. Drie elkaar beconcurrerende omroepen op één televisienet: Nederland wil en zal, waar het omroepstructuren betreft, uniek blijven.

Daarbij komt dat de industrietak die in de discussie het meest werd genoemd als kennelijk geïnteresseerde voor een actieve participatie bij een commerciële omroep, namelijk de uitgeverijen, nu het dan mogelijk is, eigenlijk helemaal niet zo staat te dringen. Ten dele is dat verklaarbaar uit het feit dat uitgevers, zeker die van de wat oudere stempel, zich toch maar moeilijk kunnen voorstellen dat ze een produkt op de markt kunnen brengen dat niet letterlijk wordt gedrukt. Maar nu blijkt dat de roep om toegang tot de elektronische media, die in het verleden toch wel uit die kring werd gehoord, alleen tot doel had een morele claim bij de overheid te deponeren: "als het moet, laat ons het dan doen, maar als het niet hoeft, nou ook goed".

SLOT

De recente ontwikkelingen van het mediabeleid in Nederland, voor zover dat wordt gevoerd door de huidige regering - daarnaast zijn er nog tal van maatschappelijke instituties, van uitgeverijen tot vakbonden, die uiteraard ook (tenminste: een soort van) eigen mediabeleid voeren - samenvattend, komen we hier tenslotte tot een drietal constatering:

1. mediabeleid wordt in wezen - ondanks alle pogingen van bijvoorbeeld de WRR - feitelijk nog steeds opgezet en uitgevoerd als omroepbeleid; de nieuwe mediawet wordt terecht gekarakteriseerd als omroepwet (28);
2. mediabeleid in de enge zin van het woord, wordt hier ten opzichte van vele aspecten niet echt gevoerd; veel eerder kan sprake zijn van een "moratori-

um" - het afwachten namelijk, welke beslissingen door andere worden genomen;

3. veel belangrijker dan de nieuwe Mediawet is - zeker voor wat betreft de vraag naar (verdere) vercommercialisering van het mediabestel - het Regeerakkoord van de regeringscoalitie tussen christen-democraten en liberalen: hierin wordt namelijk vastgelegd of, wanneer en door wie privaatrechtelijke omroep in Nederland wordt geïntroduceerd: als drie omroepen uit het huidige systeem wensen te stappen, komt er een "dual systeem" - dus commerciële omroep.

Op de nieuwe Mediawet wordt nogal wat fundamentele kritiek gegeven die hoofdzakelijk te maken heeft met het niet ter discussie stellen van de uitgangspunten van het huidige Nederlandse omroepbestel. Daarnaast zijn er nog tal van belangenorganisaties die bepaalde specifieke maatregelen uit de wet bekritisieren.

Zo doet de Organisatie voor Lokale Omroepen in Nederland (de OLON) al jaren haar best lokale reclame als financieringsbron voor lokale omroepen wettelijk erkend te krijgen (29). In de nieuwe Mediawet wordt echter lokale omroepen uitdrukkelijk verboden lokale reclame te brengen.

Ook de belangenorganisatie van de kabelexploitanten, de VECAI, heeft diverse malen scherpe kritiek geuit op de doorgifteverplichting van Nederlandstalige programma's (30). Ondanks dit alles zal de nieuwe Mediawet, ooit betiteld als "oude wijn in lekke zakken" (31), toch per 1 januari 1988 in werking treden.

De discussie is echter nog lang niet afgesloten. De vraag is wanneer - de WRR heeft het in 1982 ook niet aangedurfd - er een werkelijke bezinning op de grondslagen van het Nederlandse omroepbestel plaatsvindt.

NOTEN

(1) voor een engelstalige uiteenzetting van de ontwikkeling van het nederlandse omroepbestel zie: van der Haak, C.: *Broadcasting in het Netherlands*, London, 1977.

(2) zie: Schaafsma, H.: *Geschiedenis van de omroep*, Cahiers over massacommunicatie, Amsterdam, 1970, pag. 38.

(3) zie: Schaafsma, 1970, pag. 76.

(4) zie: Sterk, R.: *Stagnatie in het Gooi*. De omroep in de afgelopen twintig jaar, in: Bardeel, J./Bierhoff, J. (red.): *Media in Nederland 1*, Groningen, 1985, pag. 42.

(5) zie: Felling, A.J., Peters, J., Schreuder, O.: *Religion in Dutch Society*, Nijmegen, 1986, en: Thurlings, J.M.G., *De wankele zuil*, Nijmegen, 1971.

(6) zie: Felling, A., Peters, J., Schreuder, O.: *Profiel gevraagd*. Omroepen en hun achterban, Baarn, 1983.

(7) zie: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR): *Samenhangend Mediabeleid*, Den Haag, 1982, pag. 41.

(8) Hierbij dient wel aangetekend te worden dat onder de benaming kabelsysteem zowel Gemeenschappelijke Antenne Inrichtingen, met doorgaans minder dan 100 aansluitingen, als Centrale Antenne Inrichtingen, met meer dan 100 aansluitingen, vallen. Zie: Olderaan, F., Jankowski, N.: *The Netherlands: The Cable Replaces the Antenne*, in: Becker, L.R., Schoenbach, K., *Audience Responses to Media Diversification*, Erlbaum, 1988.

- (9) zie: Schrijver, F. : De invoering van kabeltelevisie in Nederland, WRR-M17, Den Haag, 1983, pag. 179.
- (10) In 1978 werd door de kabelexploitant in het plaatsje Sluis het net gekoppeld aan een Belgisch kabelnet. Hierdoor konden de aangeslotenen op het kabelnet de commerciële programma's van Radio-Télé-Luxembourg (RTL) ontvangen. Zie: F. Schrijver, 1983, p. 92.
- (11) zie: WRR 1982.
- (12) zie: WRR 1982, pag. 42-45.
- (13) zie: WRR 1982, pag. 220.
- (14) zie: WRR 1982, pag. 267.
- (15) Brinkman in de Memorie van Toelichting, geciteerd in: Hogenholtz, B. : De Mediawet, Auteursrecht, april 1985, nr. 2. pag. 26.
- (16) Overigens kunnen derden geen invloed krijgen op dit bedrijf, want de aandelen worden beheerd door een stichting waarvan het bestuur door de minister wordt benoemd. Het maatschappelijk kapitaal van de NOB kan niet worden verhoogd.
- (17) Bron: Omroepodidium NOS, november 1986, nr. 6.
- (18) zie: OLON-journaal, april 1987, 6de jaargang, nr. 1.
- (19) Zie: De Mediawet, gepubliceerd in het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1987-249, artikel 2.
- (20) bron: Nederlandse Staatscourant, nr. 1341, juli 1986, hier: NOS-Dokumentatie, 8606, A6, Hilversum augustus 1986.
- (21) zie: Omroepodidium NOS, maart 1986, nr. 1, pag. 7.
- (22) bron: Brief van NOS-bestuur aan de (in)formateur Kabinetsformatie, 1986, Hilversum 23.5.1986.
- (23) bron: NOS-Omroepodidium, nr. 1. 1987, pag. 4.
- (24) zie: Scholten, O. /Breimer, J. : Brinkmans Bellenblazerij, in: Massacommunicatie, 1986, nr. 5/6, pag. 272-282.
- (25) zie: Bardoel, J./Bierhoff, J. : De definitieve teloorgang van het model Holland, in: Bardoel, J./Bierhoff, J. (red.): Media in Nederland, Groningen, 1987.
- (26) zie bijvoorbeeld: "Een wijs bestel", rapport van de mediawerkgroep van de Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, 1986.
- (27) zie: "Plannen voor commerciële radia en televisie", in: NRC-Handelsblad, dd. 3.9.1987, en, "Van publieke omroep naar private omroep", AVRO-nota, juli 1987.
- (28) zie: NOS-Omroepodidium, nr. 1. 1987, pag. 4
- (29) zie: OLON-journaal, april 1987, 6de jaargang, nr. 1 pag. 3.
- (30) zie: Kemme, G.J. : De Ontwerp-Mediawet (II), in: Kabeltelevisie, nr. 5, mei 1985, pag. 153.
- (31) zie: Hins, A.W./Hugenholtz, P.B./Korthals Altes, W.F. : De mediawet op medische indicatie aanvaard, in: Informatierecht, augustus 1987, nr. 4, pag. 71.