

De Mediawet moet op de schop

Pleidooi voor een platformwet

Door: Egbert Dommering

Verschenen in: *Afstemmen op cultuur: Publieke omroep in een crossmediaal landschap*, Boekman 98, Amsterdam: Boekmanstichting 2014, p. 23-29.

De huidige Mediawet is een samenraapsel van losse stukjes die met goede wil aan elkaar geplakt zijn, maar niet passen. Hoog tijd voor een nieuw model, bijvoorbeeld een waarin de publieke omroep centraal staat, met daaromheen productiehuisen, zoals het derde net van de BBC.

De positie van kunst en cultuur bij de publieke omroep moet beschouwd worden tegen de achtergrond van de algemene ontwikkelingen in de media en omroep. De afgelopen 45 jaar is de publieke omroep almaar complexer geworden, gevangen in een machtsstrijd om het voortbestaan van de omroepverenigingen, afhankelijk van kijk- en luistercijfers en speelbal van de politiek. Kunst en cultuur hebben daarin altijd een bescheiden rol gespeeld, zeker geen hoofdrol.

Van Omroepwet naar Mediawet

Vanaf het begin heeft de Mediawet, die zijn oorsprong vindt in de Omroepwet (1967), geworsteld met het probleem van eenheid en verscheidenheid. De Omroepwet zette het oude zuilenstelsel in het langzaam ontzuilende Nederland voort maar bood wel opening voor nieuwe toetreders, vandaar dat het ‘een open bestel’ werd genoemd. Dat wil zeggen dat omroeporganisaties op levensbeschouwelijke en politieke grondslag, met een voorgeschreven minimumaantal leden, vanuit hun stroming het algemeen nut mochten behartigen in omroepland, op een vaste zender en vaste tijden. Op grond van het ledenaantal kregen omroepen een A-, B- of C-status. Alle zittende omroepen kregen de A-status – dat wil zeggen dat ze meer dan 300.000 leden hadden – behalve de VPRO. Er werd dus niet gekozen voor een nationale omroep. Dankzij een interventie van minister Marga Klompé (minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk van 1966 tot 1971) werd er ook een overkoepelende organisatie in de wet opgenomen, de Nederlandse Omroep Stichting (NOS).¹ Het was de taak van de NOS programma’s te maken die zich bij uitstek lenen voor gezamenlijke verzorging, bijvoorbeeld de dagelijkse nieuwsvoorziening, parlementaire verslaggeving en sportverslaggeving.

In 1987 werd de Omroepwet vervangen door de Mediawet. Het toezicht op en de uitvoering van het beleid kwamen in handen van het Commissariaat voor de Media. In 1992 werd

de Mediawet, met de toelating van de commerciële omroep, ingrijpend gewijzigd. In het begin van de 21ste eeuw, toen de ontzuiling een feit was, heeft men naar het model van het vooroorlogse bestel de zenders naar de aard van de omroep willen kleuren, het zogenaamde thuisnettenmodel. Toen dat niet meer functioneerde omdat kijkers en luisteraars *programma's* zochten en geen *omroepen*, werd er een door netcoördinatoren centraal aan te sturen 'zenderkleuring' ingevoerd, waarbij niet meer naar de achterban maar naar de aard van de programmering en doelgroep werd gekeken. De laatste wijziging uit 2013 voorziet onder meer in het terugdringen van het aantal omroepen, opname van de regionale omroepen in de landelijke publieke omroep en meer keuzemogelijkheden voor luisteraars en kijkers.

Uit de geschiedenis van de publieke omroep komt naar voren dat bij voortdurende deelbelangen dominant zijn. In de afgelopen twintig jaar is niettemin op alle mogelijke manieren geprobeerd om meer eenheid te krijgen. Ondanks speculaties over een nationaal model, waarbij dat van de BBC als voorbeeld gold, is het verenigingsmodel omarmd. Maar met een achterban heeft dit helemaal niets meer te maken. Het gaat om functionele machtsblokken.

Eenheid noch verscheidenheid

De Omroepwet ademde de overtuiging dat er belangrijke groeperingen en stromingen in de samenleving waren die niet louter langs de lat van het getalscriterium (ledentallen) kunnen worden gemeten maar op basis van een kwalitatieve beoordeling zendtijd behoren te krijgen. Deze werden vertegenwoordigd door kleine instellingen zoals IKON en Humanitas (later Human). Er kwamen dankzij het principe van het open bestel steeds meer instellingen bij, zoals de TROS en de EO. Toen de radiozendpiraat Veronica zich aandeede, werd gepoogd deze vereniging op kwalitatieve criteria buiten de deur te houden. Dat lukte niet aangezien de Omroepwet geen kwaliteitseisen stelde aan nieuwe toetreders, maar alleen naar het ledental keek.

Die ledentallen zijn overigens altijd een bron van onrust geweest. Toen minister Harry van Doorn (minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk van 1973 tot 1977) met lede ogen had moeten toezien hoe zijn actie tegen Veronica vergeefs was geweest, is de wetgever met ledentallen gaan schuiven. Op zeker moment groeide Veronica te hard en werd het drempelledental voor A-, B- en C-status opgetrokken, maar toen de 'zittende' omroepen inmiddels niet hard genoeg bleken te groeien, is het getalscriterium weer naar beneden gebracht.

De NOS stond ondertussen voortdurend onder druk als ontmoetingsplek voor de verschillende stromingen, want het was haar taak om een evenwichtig en volledig totaalpakket te garanderen door programma's aan te bieden die de particuliere omroepverenigingen niet maakten (WRR 2005, 38). De omroepverenigingen vonden de NOS volslagen overbodig. Begin 1988 werd

de NOS opgedeeld in de NOS en de Nederlandse Programma Stichting (NPS), die net als de omroepverenigingen programma's moest gaan leveren die met elkaar het hele palet van voorzieningen bestreken. Kort daarna werd Nederland 3 aan het bestel toegevoegd. Dankzij handig manoeuvreren van de VARA werd de NOS samen met de VPRO en de NPS vaste bespeler van Nederland 3.

De laatste stap die in 2013 in de Mediawet is verwezenlijkt, is de invoering van een premie voor omroeporganisaties die willen fuseren. Vond hun bestaan voorheen rechtvaardiging in het feit dat ze verschillend waren, nu worden ze juist als ze zich over die verschillen heen zetten en samengaan beloond. Dat is een rampzalig gevolg van het managementdenken dat ook in het cultuurbeleid de overhand heeft gekregen. In omroepeland pakt dit dramatisch uit: organisaties zoals IKON en Human die belangrijke producenten van programma's waren geworden, zijn als klein religieus goed afgevoerd. De omroeporganisaties die zich door programmering profileren en die zich niet willen laten samenvoegen met een wezenlijk anders georiënteerde organisatie, worden getolereerd, mits groot genoeg. De organisaties die samengaan krijgen echter onder de noemer 'programmaversterkend budget' een extra premie die ten koste gaat van de gelden voor de niet-fuserende organisaties.

In dit model is een perverse prikkel ingebouwd. Het stimuleert enerzijds de vorming van twee machtsblokken (de fusieomroepen versus de NPO) die elkaar gaan bestrijden. Anderzijds zorgt het model ervoor dat omroeporganisaties een nieuwe ledenjacht openen, terwijl ze eigenlijk liever programma's maken. Want 'leden' blijven nu eenmaal de enige manier om aan geld voor programmering te komen.

Zowel de politiek als de NPO willen van de omroeporganisaties af, maar zijn niet bij machte die wens te realiseren of durven het niet. Dat hinken op twee gedachten keert terug in de Mediawet. Deze laat het slechtste van twee werelden zien.

Een andere belangrijke recente wijziging betreft de regionale omroep. Iedereen maakt zich zorgen over de toekomst van de informatievoorziening in de regio en de positie van de regionale en lokale pers. Terwijl er behoefte is aan een sterk en geprofileerd regionaal beleid, wordt er beleid uitgezet dat de regionale omroep oplost, uitsluitend en alleen omdat het past binnen een bepaald managementmodel. Het is een sturend model waarin de vraag dicteert hoe er van de regionale omroep een efficiënte organisatie met een sluitende begroting kan worden gesmeed. Dat druist in tegen alle gezonde verstand. Het sturingsperspectief is steeds autoritairder geworden; de *visible hand* van de overheidsmanager wordt steeds sterker (zie ook de bijdrage van Piet Bakker elders in dit nummer).

Na 45 jaar is er nog steeds geen sprake van de gewenste eenheid en is de democratisch noodzakelijke verscheidenheid als wettelijk stelsel definitief de nek omgedraaid. De gevolgen voor de komende jaren laten zich raden: een geringere focus op cultureel en onderscheidend programmeren.

Het dictaat van de kijk- en luistercijfers

Een ander punt is dat het getalscriterium in een andere vorm is teruggekeerd. Er wordt niet langer gekeken naar het ledental van de omroeporganisaties, maar naar de hoogte van de luister- of kijkcijfers van een programma. Van moeilijke programma's – de innovatieve, culturele producties, zeg maar de 'zware' journalistiek – is bekend dat zij minder kijkers en luisteraars trekken, maar dat zou niet het enige criterium mogen zijn op basis waarvan het geld wordt verdeeld. Er komen steeds vaker gemakkelijke programma's waarvoor het meeste geld wordt uitgegeven aan de presentatoren (die net als bij de commerciële omroep dik aan hun beroemdheid verdienen) en waar weinig journalistiek onderzoek aan te pas komt. En omdat die programma's alleen maar kunnen overleven als ze heel veel kijkers trekken, en daarmee verschillende soorten publiek, wordt er een mix van lichte en zware informatie aangeboden. De vroeger (en nog steeds) bij de programmering op de zenders gehanteerde sandwichformule (het 'doorkijkeffect') heeft zich binnen het programma vastgezet. Voor inhoudelijk uitdiepen van het openbare debat, een van de kerntaken van de publieke omroep, is dus geen plaats meer. De publieke omroep raakt daardoor steeds verder verwijderd van het kwaliteitsmodel waar het geld voor ontvangt.

De culturele en 'zware' journalistieke output van de publieke omroep is verhoudingsgewijs relatief bescheiden te noemen. Zeker, er worden honderden goede programma's gemaakt, van informatieve uitzendingen tot films en opera. Maar uit de cijfers van de AVRO (zie het artikel van Willemijn Maas elders in dit nummer) blijkt zonneklaar dat zodra de programma's wat moeilijker worden, er meer inspanning voor nodig is en de kijkcijfers direct zakken. Dat heeft gevolgen voor de positionering en financiering van de betreffende programma's. Het dictaat van de kijk- en luistercijfers bewerkstelligt dat culturele programma's naar de randen van de nacht verdwijnen.

Het is algemeen bekend dat de productie van informatie veel geld kost, maar dat de kosten van distributie dalen. De kosten van productie kun je alleen terugverdienen als je een voldoende groot publiek hebt om voorstellingen te herhalen. Dat is in een klein land als Nederland, zeker bij hoogwaardige culturele producties een probleem. Er moet dus altijd geld dat de markt niet kan opbrengen bij om een productie überhaupt te kunnen realiseren. Dit geldt ook

voor de culturele programma's van de omroepen. Om die reden alleen al is het belangrijk dat de cultuursector en de publieke omroep de handen ineenslaan en hun publieksbereik vergroten. Ondersteuning van deze tandem door de commerciële pers biedt tal van vruchtbare mogelijkheden. Daarnaast is het belangrijk kunst en cultuur toegankelijk te maken en beschikbaar te houden, voor een zo groot mogelijk publiek en voor volgende generaties. Ook dat is een taak van de publieke omroep.

Mediawet frustreert samenwerking

Om een hoogwaardig cultureel programma-aanbod te stimuleren, is in 1988 het Mediafonds opgericht (destijds Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties, Stifo), dat bijdraagt aan culturele radio- en televisieproducties. Eigenlijk zou dit fonds in het systeem van de wet niet nodig moeten zijn, want het verstrekt subsidies aan publieke omroepen voor de productie van culturele programma's, terwijl de omroepen daar krachtens hun wettelijke taak al subsidie voor ontvangen. Daar staat echter tegenover dat zonder de bijdragen van het Mediafonds de omroepen hun begroting voor culturele producties niet of nauwelijks rond krijgen. Het fonds heeft heel veel mogelijk gemaakt wat anders niet van de grond zou zijn gekomen.

De Mediawet in zijn huidige vorm voorziet er niet in dat omroeporganisaties extra geld krijgen als ze zich meer op cultuur focussen, zoals de VPRO en de AVRO doen. Het systeem van de Mediawet laat dat niet toe, waardoor er geen geld richting cultuur of hoogwaardige journalistieke productie stroomt, terwijl dat naar ieders opvatting toch de belangrijkste (overgebleven) taak is van de publieke omroep. De publieke omroep mag bovendien niet samenwerken met commerciële instellingen omdat publiek geld dan voor verkeerde doelen wordt gebruikt. Dat kan inderdaad concurrentievervalsing zijn, als je bij voorbaat marktpartijen (zoals de Pers) uitsluit.

De Omroepwet en de Mediawet lijden overigens al vanaf het begin onder een fundamentele weeffout, namelijk dat in een convergerende markt een kunstmatige scheiding is aangebracht tussen de commerciële pers en de publieke omroep.ⁱⁱ Een voorbeeld zijn de programmabladen. Aangezien de omroepverenigingen in een ontzuilende samenleving moeilijk leden konden vinden, is het programmabladenstelsel bedacht. De omroeporganisaties paktten hiermee een belangrijk stuk uit de uitgeefmarkt. Maar de omroepen kregen beperkingen opgelegd ten aanzien van de inhoud van de uitgaven, het mochten geen publiekstijdschriften worden. Geen van beide partijen kreeg dus waar ze behoefte aan hadden: De omroepen kregen een

*tijdschriften*publiek in plaats van een *omroep*publiek en het publiek kreeg een *omroep*blad in plaats van een *publiek*tijdschrift

De Mediawet maakt onderscheid tussen elektronische en gedrukte vormen van media, wat feitelijk neerkomt op een onderscheid in wetgeving. In de recente wijzigingen van de Mediawet is integratie van organisaties die op meerdere platformen bezig zijn, tegengehouden. In deze tijd is dat funest. De frustraties van de culturele sector, de commerciële pers en omroeporganisaties laten zich raden. Hoofdpunt is dat vanuit een publieke taak geldstromen niet meer volgens de aard van de media, maar volgens de aard van de te produceren informatie worden verdeeld. Bij de productie moeten dan de geschikte platforms worden gezocht.

Het is voor een omroep heel belangrijk om goede internetportals en een interactieve website te hebben. De commerciële pers bestempelt dit als oneerlijke concurrentie: zo'n portal wordt gemaakt en onderhouden met overheidsgeld, de commerciële pers moet dat uit eigen zak betalen. Hun websites zijn nog steeds onvoldoende exploitabel. De pers en de commerciële omroeporganisaties hebben daarmee een punt. Het systeem moet zo worden aangepast dat niet alleen de publieke omroepen maar alle media door de overheid worden ondersteund. Een deel van het geld dat nu aan de omroepmedia wordt besteed, kan bijvoorbeeld worden ingezet voor samenwerkingsverbanden tussen verschillende media. Daarvoor zou desnoods een apart fonds kunnen worden opgezet, of kan het Mediafonds worden ingeschakeld, maar dan wel met een aangepaste doelstelling, namelijk het stimuleren van verschillende elektronische platformen in samenwerking met het Filmfonds, het Fonds voor de Podiumkunsten en de culturele productieorganisaties.

Liever een platformwet

De huidige Mediawet is te ingewikkeld en onleesbaar, zelfs voor juristen. Je kunt aan de structuur van de wet aflezen dat hij te vaak is opgelapt. Hij doet denken aan een gebroken vaas waarvan de scherven op alle mogelijke manieren weer aan elkaar zijn geplakt. Vergelijk hem eens met het ontwerp van de nieuwe Bibliotheekwet van Jet Bussemaker: een ouderwets heldere wet die zich beperkt tot de hoofdzaken. Het zou verstandig zijn de Mediawet in zijn geheel in te trekken en opnieuw te beginnen, vanuit multimediaal perspectief. Te stoutmoedig gedacht vermoedelijk, want voor zo'n plan is vrijwel zeker geen politiek draagvlak te vinden. In de politiek wil tot dusver niemand zijn vingers branden aan het beleid voor de media.

Als ik toch nog even verder mag denken en die nieuwe wet alvast met grove contouren mag invullen, dan staat daarin een instelling met een duidelijke en scherp omschreven publieke taakstelling als spelverdeler centraal. Daaromheen bevindt zich een aantal productiehuisen, die op

gemengde criteria (kwaliteit, kwantiteit en publieksattractie van *past performance*) worden belast met de productie van bepaalde programma's, waarin wordt samengewerkt met organisaties die geworteld zijn in de samenleving en over knowhow beschikken. Het brengen van publiek gefinancierde informatie wordt uiteraard niet aan een specifiek medium gebonden en partijen die zich daar in de samenleving mee bezighouden, worden niet bij voorbaat uitgesloten; het wordt dan ook een platformwet.

De publieke omroep, culturele instellingen en pers komen elkaar allemaal tegen op het internet en zouden met bepaalde budgetten kunnen of moeten worden aangestuurd. Het traditionele omroepverenigingsmodel wordt verlaten ten gunste van een systeem waarin wordt gekeken naar de relevantie van de organisatie. Ledentallen vormen een criterium, maar niet exclusief. Er zijn ook andere criteria zoals peer review, maatschappelijke impact en past performance: vormen van evaluatie die in andere sectoren heel gebruikelijk zijn.

Als dit voorstel een brug te ver is, moet in de Mediawet in elk geval de mogelijkheid worden gecreëerd voor samenwerking met uiteenlopende partijen zonder dat dit tot concurrentievervalsing in de markt leidt. In een algemeen artikel voor samenwerkingsvormen, dat getoetst kan worden door het Commissariaat voor de Media, moet de onafhankelijkheid van het aanbod wettelijk worden gecureerd ter bescherming tegen commercialisering en sluikreclame.

Wie kijkt naar de ontwikkelingen in de huidige netwerksamenleving, moet constateren dat oude instituties niet verdwijnen, al krijgen ze het wel steeds moeilijker en krijgen ze ook andere functies. De mediaontwikkelingen in de afgelopen 45 jaar vertonen een vergelijkbaar patroon. Er zijn ingrijpende verschuivingen te constateren, maar nooit volledige substitutie. We zitten opnieuw in een periode van grootschalige ontwikkelingen, die bovendien heel snel gaan. De media en de publieke omroep als belangrijke segmenten daarvan moeten daarin meegaan en anno 2014 op een andere manier worden georganiseerd dan in 1969, het jaar waarin de Omroepwet in uitvoering kwam. Ik hanteer in relatie tot het mediabeleid daarvoor het archipelmodel: er zijn een paar grote eilanden met veel kleinere eromheen. In dat model passen de publieke omroep, een onafhankelijke pers en sterke culturele productiehuizen, omringd door media die zich kunnen innoveren, belangrijke platformfuncties inhouden, en een krachtige rol gaan spelen. Daar moet het mediabeleid en het subsidie-instrument op worden afgestemd.

Literatuur

WRR (2005) *Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*. Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press (WRR-rapport 71).

Egbert Dommering is hoogleraar informatierecht verbonden aan het Instituut voor Informatierecht van de Universiteit van Amsterdam

ⁱ De NOS kwam voort uit de fusie tussen de Nederlandse Radio Unie (NR) en de Nederlandse Televisie Stichting (NTS).

ⁱⁱ De Nederlandse politiek heeft in 2005 met het terzijde leggen van het WRR-rapport *Focus op Functies* (WRR 2005) de boot gemist. Boven op de weeffout van de kunstmatige scheiding tussen de pers en de omroep kwam die van een onderscheid tussen omroep en andere elektronische media (internet). Het was verstandiger geweest wanneer Nederland de aanbevelingen van de WRR had opgevolgd door het mediabeleid los te maken van de technische presentatievorm, en de toegang tot subsidiëring van mediaproductie te koppelen aan een gemengd getals/kwaliteitscriterium. Ook in de recente reactie op het Groenboek van de EU Commissie over de bestaande omroeprichtlijn blijft Nederland vasthouden aan ‘mediadiensten’. Het gaat echter om de productie van hoogwaardige (culturele) informatie en daarvoor in te zetten geldmiddelen en (met elkaar verbonden) distributieplatforms, in aanvulling op wat de markt produceert of wegens hoge productiekosten niet kan produceren.