



Bestaan er in de toekomst nog gereguleerde publieke elektronische media?

Verschenen in: W.A. Dolfsma & R. Nahuis (red.), *Media & economie, markten in beweging en een overheid die stuurt zonder kompas*, Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde 2005, Bank Nederlandse Gemeenten, p. 76-89.

E.J. Dommering [\[1\]](#)

Samenvatting hoofdstuk 6

In dit hoofdstuk worden de legitimaties van de overheid om met financiële en reguleringsinstrumenten in te grijpen in de markt van elektronische openbare media onderzocht. Van oudsher was dat de omroep in het bijzonder de door de overheid gefinancierde "publieke omroep". De omwenteling die zich in de technologie heeft voltrokken (met name door het Internet) heeft tot fundamentele andere aanbod- en gebruiksvormen van informatie in elektronische presentatievorm geleid. De vraag is of de overheid elektronisch informatie aanbod nog wel op dezelfde wijze kan financieren en reguleren. Volgens de schrijver is dat niet het geval. Het is echter niet eenvoudig om de beleidssporen die in de afgelopen eeuw in het Nederlandse en Europese mediabeleid zijn getrokken fundamenteel te wijzigen.

6.1 Inleiding

De wereld waarin wij een duidelijke scheiding kende voor individuele communicatie (in de altijd beschikbare telefoon en de brief), papieren massacommunicatie (de krant) en elektronische massacommunicatie (de omroep) is voorbij. Wij kunnen dat het best waarnemen bij het communicatiegedrag van jongeren. Ze nemen informatie niet meer tot zich op de vaste tijden dat krant en omroep het aanbieden. Misschien pakken ze een Metrootje of een Spits gratis mee als ze tot de ochtendreizigers behoren. Thuis op het bureau of op kantoor stroomt uit de PC radio binnen. Tussen het werken door kunnen ze het laatste nieuws van een favoriete website oppikken; ondertussen kan ook via een van de elektronisch beschikbare kanalen op de mobiele telefoon, lap top of PC een bericht worden verstuurd en ontvangen of via een koptelefoon met iemand ergens op de wereld via Internet worden getelefoneerd. 's Avonds gaat de televisie aan, een zappachine met steeds meer programma's. Er staan bovendien meer toestellen in een huishouden, zodat er binnen een woning uiteenlopende zap patronen zijn. Bij de hoger opgeleiden en ouderen is er inmiddels ook een klepperend geluid bij de brievenbus waargenomen, omdat daar een, meestal allochtone, bezorger een krant naar binnen heeft gewurmd. Bovendien is het niet ondenkbaar dat er in de avonduren een aanzienlijke tijd is opgegaan met eigen informatieproductie: iedereen kan een eigen website en web log starten om informatie over welk onderwerp dan ook openbaar te maken.

Achter dit patroon gaan sterk verschillende organisatievormen schuil. Bij papieren media is een grote loonintensieve staf specialisten dagelijks bezig de kwaliteit en samenstelling van het eindproduct te controleren. Interventie van de overheid wordt geweerd met een beroep op de vrijheid van drukpers. Aangezien de pers door het abonnementensysteem een mooie cash flow heeft, is zij voor beleggers aantrekkelijk. In de markteconomie, waar ze uit is voortgekomen, is ze ideologisch ontworteld geraakt. Het oorspronkelijke emancipatiekapitaal dat de liberale, confessionele en socialistische pers stichtte heeft plaats gemaakt voor investeringskapitaal van

meer of minder durfachtige beleggers. Niet alleen is krantenuitgever PCM in handen van een Britse investeringsmaatschappij, ook Wegener, uitgever van veel regionale kranten, mag zich in de belangstelling van Britse beleggers verheugen.

Op het oude televisiescherm en via de oude radio-ontvanger komt 'omroep' de woonruimte binnen. Het aanbod van de landelijke publieke omroep is zwaar gesubsidieerd door de nationale overheid. De organisatie berust in Nederland op een ideologisch model (de zuilen) dat niet meer bestaat in de samenleving. De commerciële omroep maakt over het algemeen deel uit van nationaal of internationaal geconcentreerde ondernemingen. Een steeds groter deel van het publiek dat nog wel van de omroep gebruik maakt, keert zich af van de publieke zenders en richt zich tot de commerciële omroep.

Het Internet en daarmee gerelateerd aanbod vertoont geen van deze kenmerken. Het verzorgt de informatiebehoefte van een steeds grotere groep in de samenleving, kent geen van de waarborgen van de pers of de omroep, ontvangt geen overheidsgeld en is niet gereguleerd. De organisatiestructuur is voor de gebruiker laagdrempelig maar volkomen ondoorzichtig: Internet is immers geen media organisatie, maar een verzameling dienstverleners van diverse pluimage. De kwaliteit van het informatie aanbod (in termen van betrouwbaarheid en selectie) is niet controleerbaar.

De consumptie van media waar de overheid zich niet mee bemoeit neemt toe en de belangstelling voor informatieaanbod dat door de overheid wordt gereguleerd en gefinancierd neemt af. Het gat daartussen wordt steeds groter.

Van oudsher kunnen we vanuit de economische theorie over regulering twee groepen van motieven onderscheiden waarom de overheid zich met omroep heeft beziggehouden, de eerste groep is economisch van aard en ziet op marktfalen, de tweede paternalistisch van aard en ziet op overheidsbeleid dat de overheid voert om cultuurpolitieke redenen. In het navolgende wil ik laten zien dat de geschetste omwenteling in het aanbod en gebruik van informatie in een elektronische presentatievorm de overheid er toe dwingt haar aanpak bij interventie fundamenteel te herzien. Eerst zal ik laten zien wat de traditionele aanpak was, daarna zal ik op de nieuwe situatie ingaan.

6.2. Omroep

Economische motieven om omroep te reguleren

6.2.1 Het probleem van de free rider

In het begin van de ontwikkeling van de omroep worstelde men met de vraag hoe de niet uitsluitbaarheid van de consumptie van elektronische informatie tot een bevredigend systeem van financiering van omroep zou kunnen komen.^[2] In het prille begin van de omroep probeerde men een soort theater model te construeren. Het Amerikaanse tijdschrift *Radio Broadcasting* organiseerde in 1924 een prijsvraag over de toen nog volkomen nieuwe vraag hoe de omroep moest worden betaald. De prijswinnaar schetste met grote voorzienigheid een plan om een omroepbijdrage, gekoppeld aan het bezit van het radiotoestel in te voeren, zoals dat later in Europa zou plaatsvinden. Hij trok de analogie met het theater waarvoor je een 'etherticket' kocht:

"The amount paid by the radio owner should be compulsory- in other words it should be the equivalent of a box

office charge.(...) A fixed and definite amount should be collected from each member of the audience before entering the theater. And likewise the owner of a radio receiving set, with his power to tap in on many sources of entertainment, should pay his share of the entertainment received, commensurate with the range of his set and the amount it is used.'

De inning van de betaling voor deze ethertickets zou door een federaal bureau moeten geschieden. Hoe het gebruik zou moeten worden gemeten was onduidelijk. De gedachte van een 'pay per use' die ook in het slot van het antwoord lag opgesloten, was nog ver weg, de jaarlijkse heffing op het bezit van een ontvangapparaat allerminst.

In Europa en in Nederland werd voor een heffing gekozen, maar daarbij stond voorop de gedachte dat de bezitter van het schaarse radio-apparaat voor een dienst betaalde, hoewel men toch ook bevreesd was voor het free rider probleem. In de Nederlandse discussie klinkt daarin de gedachte door dat de organisatie van de ether een (collectief goed) overheidstaak is waarvoor een heffing moest worden betaald. Daar waren de omroepverenigingen echter tegen omdat zij het gebruik van de ether zagen als iets dat werd betaald door de leden, een clubgoed kortom. Die tegenstelling die toen op het economische vlak werd uitgevochten tussen de Staat en de verenigingen, leeft tot de dag van vandaag voort in de tegenstelling tussen NPS en NOS en de verenigingen. Toen een groot deel van het publiek naar de commerciële omroep ging kijken en luisteren viel het dienstverleningsargument definitief weg, terwijl er ook van het collectieve goed niets meer overbleef nadat de overheid via veiling exclusieve rechten op het gebruik van frequenties had gevestigd. De overheid baseerde zich bij het voorstel tot afschaffing van de omroepbijdrage (de heffing) op het wegvallen van het dienstverleningsargument. De publieke omroep die handhaving van de bijdrage wenste schoof daar als reactie een argument van mediabeleid (dus een algemeen belang van niet-economische aard) onder, omdat door de bestemmingsheffing de politieke onafhankelijkheid beter zou zijn gewaarborgd.^[3] Zo zien we de oorspronkelijk uit economische overwegingen gemotiveerde interventie langzaam richting cultuurbeleid verschuiven: de omroepbijdrage wordt een subsidie voor culturele doeleinden te voldoen uit de algemene middelen.

Het probleem van de niet uitsluitbaarheid was voor de massa media gaande weg geen probleem meer omdat media een deel van hun inkomsten uit de reclamemarkt gingen halen: zij begonnen doelgroepen te ruilen tegen inkomsten uit op die doelgroepen gerichte reclame. Dit is wat men *dual product markets* is gaan noemen.^[4] Daardoor ontstonden gemengde systemen van financiering, bij de kranten deels gebaseerd op individuele verkoop van - en abonnementen op de informatiedrager, bij de commerciële omroep geheel op sponsoring en reclame. Commerciële omroepen slagen er bovendien steeds beter in een rechtstreekse geldstroom tussen gebruikers en het product tot stand te brengen in de vorm van SMS berichten en bellen via betaalnummers van kijkers en luisteraars in reactie op uitgezonden programma's.

De nieuwe ontwikkeling ligt in wat men *conditional access* systemen is gaan noemen. Dat zijn systemen die de gebruiker pas toegang tot de informatie geven als de gebruiker eerst (elektronisch) een contract met de aanbieder sluit. Afhankelijk van de techniek en de exploitatievorm kan dit een *pay per use* constructie of een abonnementsvorm zijn. Deze aanbods vormen zijn ook niet meer aan een bepaalde telecommunicatie infrastructuur gebonden. Wij denken hier aan pay tv, near video on demand, video on demand via kabel en satelliet, informatie aanbod via Internet en alle varianten daar tussen in.^[5] Toch wordt veel informatie aanbod op Internet 'vrij' aangeboden, maar in feite geheel uit reclame gefinancierd. Zo wordt een vrij toegankelijke, succesvolle zoekmachine als Google geheel gefinancierd uit reclame.^[6] Massamedia exploitatiemodellen dringen dus geleidelijk het Internet binnen, naast de op individuele transactie basis aangeboden informatie in een elektronische presentatievorm, die de gebruiker zelf in een andere presentatievorm (bijvoorbeeld papier op het eigen printertje) kan

omzetten.

6.2.2. Regulering van commerciële informatiestromen^[7]

Een belangrijk motief om te reguleren is de opheffing van de marktimperfectie dat de gebruiker niet over de juiste informatie over de aangeboden goederen of diensten beschikt. De regels om misleiding bij de consument te voorkomen ten gevolge van reclameboodschappen of andere productinformatie zijn bekend en zij vinden ook toepassing bij de omroep. Daarnaast kent de omroep een publiekrechtelijke regulering (zowel Europees als nationaal: de regulering op dit punt is in Europa gedeeltelijk geharmoniseerd in de Televisierichtlijn zonder Grenzen^[8]) die een gemengd economisch/niet-economisch karakter heeft, die in de volgende groepen uiteen valt:

- Scheiding van programma's en reclame, blijkende uit de verplichting reclameboodschappen door optische en/of akoestische middelen te scheiden van overige programma's.
- Verbod op sluikreclame in andere programma's.
- Gesponsorde programma's moeten redactioneel onafhankelijk zijn van de sponsor; aan het begin en einde van de programma's moeten duidelijke sponsornaamvermeldingen zijn opgenomen; gesponsorde programma's mogen niet specifieke aanprijzingen voor producten en diensten van de sponsor bevatten.
- Nieuwsprogramma's mogen niet worden gesponsord.
- Beperking van de totale hoeveelheid reclame per dag en per uur.
- Verbod of beperking op reclame van bepaalde producten of diensten (tabak, geneesmiddelen, alcohol).

Bezien wij deze regels dan moeten wij constateren dat zij een gemengd economisch/niet-economisch karakter hebben. Het sluikreclame verbod is de duidelijkste regel gericht om misleiding bij de consument te voorkomen. Bij de overige regels is dat minder duidelijk. Je kunt zeggen dat de sponsor regels ook dat doel dienen, maar je kunt ze ook zien als bewaking van een niet-economisch doel, n.l. bescherming van de programmatische integriteit en redactionele onafhankelijkheid. De kwantitatieve beperkingen dienen ook duidelijk dat laatste doel. Een interessante vraag is waarom wij deze onderwerpen bij de geschreven pers aan zelfregulering over laten. Klaarblijkelijk omdat we er daar wel op vertrouwen dat de markt zelf de correcties zal produceren (wat zij in feite ook doet), maar wij dat vertrouwen missen ten aanzien van de omroep waar de productiekosten voor een programma heel hoog zijn. De druk om aanvullende geldbronnen voor die productie te vinden is daar een permanent risico. De regels die beperkingen opleggen aan het maken van bepaalde producten of diensten hebben een paternalistisch karakter. Zij geven vorm aan een beleid ter bevordering van de volksgezondheid. Wij kennen ze ook buiten de omroep, maar voor de omroep zijn zij aangescherpt (voor het verbod op tabaksreclame is dat inmiddels niet meer zo, aangezien dat verbod nu voor alle media geldt).

Het is goed om te signaleren dat deze regels een voortrollend programma aangrijpen waarvan de dienstregeling geheel door de aanbieder wordt bepaald.^[9] Bij de discussies die nu in Europa gaande zijn over de herziening van de richtlijn Televisie zonder Grenzen noemen we dat *lineaire* media. Met deze regels kan vrij nauwkeurig worden voorgeschreven waar het commerciële 'wat' in een omroepprogramma moet komen, en waar het dient te ontbreken: onderbreking van een lijn: *lineair*. Bij *niet lineaire* media, waar de consument bepaalt wanneer hij van wat kennis neemt is dat niet meer het geval. Er is geen voorspelbare lijn meer, maar een onvoorspelbare reeks punten. Hoe moeten wij de doeleinden die aan deze regels ten grondslag liggen in die media verwezenlijken? Toch maar weer zelf regulering door de markt, zoals bij de pers? Wij weten het

nog niet. Men kan dit de eerste reguleringscrisis noemen.

6.2.3 *Marktconcentraties*

Een andere reden voor ingrijpen is het ontstaan van te grote mediaconcentraties. Ik verwijs naar de bijdragen elders in dit boek. Ik signaleer alleen dat er een overlap is met het volgende deel: de overheid heeft vanuit overwegingen van mediabeleid, gestoeld op niet economische overwegingen, het altijd nodig gevonden een *sectorspecifiek* mededingingsbeleid te voeren. Dat heeft geresulteerd in regels die in Nederland het ontstaan van samenwerkingsverbanden tussen print media en omroepmedia in de commerciële sector consequent hebben ontmoedigd.

Laten wij nu kijken naar wat in de wandeling *publieke omroep* is gaan heten.

Niet economische motieven om omroep te reguleren: publieke omroep

6.2.4 *Waarom publieke omroep?*

Publieke omroep berust op de gedachte dat de (democratische) Staat een verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van de informatie die openbaar toegankelijk moet zijn voor de burgers op zijn grondgebied. Daarvoor moet hij publieke diensten organiseren in de vorm van openbaar toegankelijk onderwijs en bibliotheken, culturele instellingen, en ook omroep. Deze gedachte van een publieke dienstverlening gaat terug op de ideeën van de Duitse socioloog/filosoof Habermas die in de periode van de Verlichting een nieuw soort openbaarheid ziet ontstaan die hij de “openbare rede” noemt; het is wat wij nu de publieke opinie en het openbare debat noemen.^[10] De traditie van een publiek omroep heeft vooral een inbedding in het Engelse en het Duitse recht. In de eerste is het de *Public Service* die gestalte heeft gekregen in de BBC (die in de Nederlandse discussie vaak ten voorbeeld wordt gesteld) en in de tweede dat wat het BundesVerfassungsGericht heeft gedefinieerd als de *Grundversorgung* door ARD, ZDF en WDR. Barendt^[11] noemt zes kenmerken van deze publieke dienst, die wel ongeveer de inhoud van het begrip dekken: 1. Beschikbaarheid in het gehele staatsterritoir, 2. Zorg voor nationale identiteit en cultuur, 3. Onafhankelijkheid van de staat en van commerciële belangen, 4. Onpartijdige programmering, 5. Een grote variëteit van programma's die alle behoeften van het publiek dekt, 6. Financiering door een algemene of bijzondere heffing. De splijtzwam zit in het vijfde en het zesde kenmerk. Men kan zich bij het vijfde kenmerk nog voorstellen dat de publieke omroep in een monopolistische situatie alle behoeften heeft te verzorgen, dus ook amusement en sport. De publieke omroep moet voor het hele publiek dat haar (indirect via omroepbijdragen) betaalt leuk blijven. Bij een situatie waarin commerciële aanbieders naast de publieke omroep gaan opereren (zoals dat nu in hevige mate het geval is) is dat minder vanzelfsprekend. Daardoor ontstaat een discussie of de publieke omroep vooral het vehikel is voor het publieke debat van Habermas met mogelijk nog enige culturele functies (ruwweg het eerste tot en met het vierde kenmerk), of dat het breder moet zijn en nog steeds leuk moet blijven voor het algemene publiek (1 t/m 5). In die discussie wordt het zesde kenmerk als vanzelf ook twistpunt. Als de functie van de publieke omroep smal wordt gedefinieerd, waarom moet dan de hardwerkende middenklasser daaraan mee blijven betalen? Die zoekt s'avonds immers amusement bij de commerciële omroep die hij indirect meefinanciert in de reclame die op de televisie wordt gemaakt voor de spijkerbroek die hij draagt, het flesje bier dat hij drinkt en de op een meubelboulevard aangeschafte bank waarop hij zit als hij televisie kijkt. En dat leidt er dan meestal toe dat de politiek die over publieke centen beslist een dubbelzinnige opdracht aan de publieke omroep geeft: U bent er in deze tijd eigenlijk alleen om de kenmerken 1 tot en met 4, maar omdat wij U blijven betalen (kenmerk 6) moet U ook leuk blijven (kenmerk 5).

Dit alles heeft tot gevolg gehad dat de publieke omroep in West Europa sinds de jaren zeventig

van de vorige eeuw in een permanente legitimizeitscrisis verkeert, waarbij de politiek het vooral over de band van de publieke financiering speelt. Naar mate de commerciële omroep meer van het publieke debat gaat overnemen, en de politici in de gaten hebben gekregen dat ze die middenklasser/kiezer op de meubelboulevardbank even goed of zelfs beter via een commercieel kanaal kunnen bereiken, is hun oorspronkelijke liefde voor de publieke omroep bovendien zeer bekoeld.

6.2.5 De publieke omroep en de markt

Is eenmaal de legitimatie voor publieke omroep gegeven, dan intervenueert de overheid in de markt van elektronische openbare communicatie door in die markt een met overheidsgeld gefinancierde publieke dienst neer te zetten. De financiering vindt in de meeste landen plaats door de oplegging van een speciale, aan het bezit van het ontvangtoestel gebonden, heffing: de omroepbijdrage, of zoals hij in het Engels heet, de *License fee*. In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is de publieke financiering tot voor kort het uitgangspunt gebleven. In Nederland kwam bij de komst van de televisie in de jaren zestig de reclame als inkomstenbron voor de publieke omroep in discussie.^[12] De Omroepwet van 1969 introduceerde de reclame en daarmee werd het conflict tussen de uitvoering van de publieke taak en de concurrentie met de markt ingebakken. De tegenstanders vonden we in deze tijd vooral bij de geschreven Pers die in omroepreclame oneerlijke concurrentie zag: een aanslag op een deel van de inkomsten waar de Pers van afhankelijk was. Pogingen eigen commerciële omroepen op te richten faalden. Deze jaren legden in Nederland de basis om verbindingen tussen de Pers en de omroep principieel onmogelijk te maken, een situatie die tot de dag van vandaag voortduurt. In deze periode ontstonden de commerciële piratenzenders op zee buiten territoriaal gebied (Veronica, de latere omroepvereniging; het REM eiland, de latere omroepvereniging de TROS), die echter met behulp van speciale wetgeving uit de lucht werden gehaald: deze initiatieven strandden letterlijk op de Nederlandse Noordzeekust. Er kwam geen commerciële omroep, maar reclame via de STER op de publieke omroep.

Na 1970 kwam de vraag of commerciële omroep moest worden ingevoerd overal in Europa op de agenda te staan. De meest spectaculaire beslissing was vermoedelijk de privatisering van de publieke zender TF1 in Frankrijk. In 1984 was in Frankrijk de eerste commerciële betaalzender Canal+ ontstaan, maar twee jaar later werd de beslissing genomen ten aanzien van de eerste publieke zender TF1. De concessie werd gegund aan een consortium dat geleid werd door een Franse bouwonderneming, waarin ook de Engelse mediamagnaat Maxwell (die later onder nooit opgehelderde omstandigheden van zijn zeiljacht in zee verdween) participeerde.^[13]

In diezelfde periode staat het onderwerp op de Nederlandse agenda. Een Commissie onder leiding van H.W. van Doorn, ingesteld door de VPRO, doet in 1981 de aanbeveling twee landelijke niet-commerciële publieke netten in te richten, en een commercieel net. De Commissie schrijft: “Het probleem is (...), dat de omroep in de toekomst in een geheel andere maatschappelijke context zal gaan opereren dan tot nu toe gebruikelijk. Enerzijds zal het op korte termijn gedaan zijn met het monopolie van ons nationale omroepsysteem; anderzijds zullen de komende ontwikkelingen ons omroepsysteem openbreken voor met name commerciële gegadigden, die zich meer gelegen zullen laten liggen aan rendements-overwegingen dan aan cultuurpolitieke noties.”^[14] De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid komt in 1982 op basis van zeventien achtergrondstudies die al gauw een boekenkastplankje in beslag nemen met een advies over de toekomst van de omroep. Hoewel de Raad de analyse van het rapport Van Doorn onderschrijft, stelt hij: “De instelling van een derde net als middel om het wegvloeiën van reclameaanbod te pareren, wordt voorbarig geacht. Het uitbouwen en flexibeler maken van de STER-reclame verdient voorshands de voorkeur.” Tegelijkertijd doet de Raad de aanbeveling

om een derde publiek net in te stellen.

Het is de moeite waard om de Raad op dit punt nog even aan het woord te laten: “De functies van dit programma zijn vooral van expressieve en informatieve aard. Te denken is aan hoogwaardige producties – ook van eigen bodem – op het gebied van cultuur (zowel kunst als amusement) en wetenschap. (...) De programmering vindt plaats in onafhankelijkheid van kijkdichtheden, waardoor de nadruk kan worden gelegd op grensverleggende kwaliteit. Het mag niet ontaarden in een cultureel reservaat, het moet juist bijdragen aan een horizonverruiming van velen. Door deze cultuurscheppende functie kan het ook een positieve uitstraling hebben naar de identiteitsomroepen.” Wij kennen het vervolg van deze dramatische mistaxatie van de WRR. Er kwam een derde publiek net, wat voor een klein land als Nederland te ruim bemeten is. De commerciële omroep kwam binnen zeven jaar op basis van het vrije dienstenverkeer uit het buitenland. Het resultaat is dat een te grote en intern verdeelde publieke omroep in toenemende mate commercialiseert en in concurrentie moet treden met de open markt.

Wij zien in de jaren negentig discussies opkomen die de publieke omroep in termen van een concern beschrijven. Het tweede net moet een “vechtnet” of een “verdiennet” worden. Dan ontstaat ook het genoemde breed-breed-smal model. Het lijkt allemaal sterk op de vaste boekenprijs discussie (het te dure populaire boek moet het culturele elite product betalen), met dien verstande dat boekenuitgeverijen commerciële ondernemingen zijn, en de publieke omroep publiek is gefinancierd. En in de programmering van de kwalitatieve cultuur programma's is de publieke omroep zo angstig dat deze steeds meer naar het late uur in de avond plaatst. De overheid die aan het begin van de jaren tachtig niet in staat was haar positie in de omroepmarkt helder te formuleren, participeert eind jaren negentig met heel veel publiek geld in een slecht geleide en vooral ook onduidelijke mediaonderneming. In economische termen staat het er met dat concern niet best voor.

6.2.6 Publieke omroep en EG recht

De verbinding van de overheid met een pseudo-commerciële mediaonderneming heeft op den duur ook gevolgen. De breed-smal discussie in de politiek heeft als nevenaspect, dat de overheid wil dat er minder publiek geld naar de omroep toegaat. Het is het Janusgezicht dat een privatiserende overheid ons regelmatig toont. Er moet van alles in het algemeen belang gebeuren, maar het mag niet te veel geld kosten: organisaties die met algemeen belang taken zijn belast wordt geadviseerd om toch zoveel mogelijk zelf de broek op te houden, lees: haar geld in concurrentie op de markt te verdienen. De politieke Janus toont zich door de voorschriften om de publieke taak uit te voeren in de Mediawet enerzijds aan te scherpen, anderzijds uit te hollen. Artikel 13c is daarvan het voorbeeld: het eerste lid omschrijft de taak scherp, maar in het derde lid wordt een onduidelijk begrip 'neventaak' opgenomen. Over de uitvoering van artikel 13c ontstaan in toenemende mate geschillen met commerciële partijen. Ik verwijs naar de uitgebreide analyse van de verschillende zaken over dit onderwerp naar het artikel van R. Chavannes in *Mediaforum*.^[15] De regels omtrent staatssteun in het EG verdrag brengen de publieke omroep in dit verband steeds meer in problemen. Zo krijgt de discussie over de eerste legitimatievraag onder invloed van het EG recht ineens een harde juridische dimensie: het EG recht laat geen afwijking van het mededingingsrecht toe als er niet een duidelijk omschreven publieke taak is.

6.2.7 Het extra legitimatieprobleem van de Nederlandse publieke omroep: welke organisatie is dat?

De contouren van het Nederlandse omroepbestel zijn vastgelegd aan het begin van de jaren dertig van de vorige eeuw, zeg vijfenzeventig jaar geleden. Het is van meet af aan een wonderlijke mengeling van particularistische en algemene belangen geweest. De verzuijing leidde voor

wereldoorlog II tot een strijd om de toegang tot de Hilversumse radiozenders. Deze kristalliseerde zich in 1930 uit in het Radioreglement (dat zijn basis vond in artikel 3 *ter* van de toenmalige Telegraaf & Telefoonwet) dat de 'zendtijd' (de toegekende uren waarop op een van de twee radiozenders mocht worden uitgezonden) verdeelde tussen het christelijke blok KRO, NCRV, VPRO, de 'algemenen' in de vorm van de AVRO en de socialistische zuil in de vorm van de VARA. Vanuit de gedeelde geschutsposten op de zenders kon voor eigen parochie worden gepreekt, maar ook het vijandige veld worden beschoten. Toch moesten deze stromingen ook een algemeen belang behartigen. Iedere omroeporganisatie, zo stond het in het Reglement, moest "in zodanige mate gericht zijn op de bevrediging van in het volk levende culturele en geestelijke behoeften dat hun uitzendingen *uit dien hoofde geacht moeten worden van algemeen nut te zijn.*" Het vervullen van een publieke dienst was dus een *gezamenlijke* verantwoordelijkheid, en de verplichting om een gevarieerd programma voor iedereen te maken (hiervoor: het vijfde kenmerk) drukte op iedere organisatie afzonderlijk. Daarnaast werd een dwanglicentie constructie ingevoerd, die de omroeporganisaties verplichtte hun programmagegevens (de kopij voor het programmabladd) aan elkaar af te staan zodat zij ieder voor zich in staat waren een volledig programmabladd uit te geven. Dat was immers het middel om met de achterban te communiceren en de omvang daarvan te meten.

De Omroepwet van 1967^[16] introduceerde het open bestel: elke organisatie met genoeg leden kon toegang krijgen; er kwamen ook nog wat kleintjes bij, zoals kerkgenootschappen, geestelijke genootschappen en educatieve zendgemachtigden. De Omroepwet voegde de NRU en de NTS samen in de NOS, maar deze organisatie moest als overkoepelende club concurreren met de omroeporganisaties die vanuit hun stroming het algemene nut bleven behartigen. Het verzorgen van de publieke dienst bleef een *gezamenlijke* verantwoordelijkheid. Dit open bestel zorgde ervoor dat achtereenvolgens de TROS, Veronica en de EO werden toegelaten. Een achtergrondstudie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 1982 van twee communicatiewetenschappers J.J. van Cuilenburg (de huidige voorzitter van het Commissariaat van de Media) en D. McQuail, komt tot de conclusie dat de omroep door die open toegang de maatschappelijke ontwikkeling is blijven afspiegelen.^[17] Dat is waarschijnlijk waar, maar misschien was dat ook wel gebeurd met tijdige invoering van de commerciële omroep. Er was immers geen alternatief. Radiozendpiraat Veronica moest wel toetreden tot het bestel om programma's te kunnen blijven uitzenden voor dat nieuwe jonge publiek.

In de jaren tachtig en negentig werd er vanuit de politiek sterk aangedrongen op hervorming om het bestel meer als eenheid te laten functioneren. De Mediawet gaat vanaf 1999 van "publieke omroep" spreken en in artikel 13 c van de Mediawet wordt zelfs een missie van *de* publieke omroep vastgelegd. Let wel: "publieke omroep" is nog steeds niet meer dan een verzamelterm van de overkoepelde organisaties en alle omroepverenigingen tezamen, die met elkaar nog steeds staan voor de publieke dienst. Die eenheid komt er niet; de jaren negentig laten veeleer een beeld zien van tegenstrijdige bewegingen. Ik geef daarvan een korte schets.

In een poging het bestel te sluiten werd de drempel voor toetreding verhoogd met een kwalitatieve norm inhoudende dat wie wil meedoen niet alleen voldoende leden moet hebben maar ook iets nieuws moet brengen (artikel 37 Mediawet). Niettemin lukte het BNN een erkenning te verwerven. Toen waren er dus acht omroepverenigingen.^[18] Het nieuwe van BNN was vooral dat het in staat leek de jeugd met een andere smaak en stijl weer aan de publieke omroep te binden. Wat voor minister van Doorn bij Veronica een negatief punt was geweest (populair/jeugd), was voor staatssecretaris Nuis ruim twintig jaar later juist het positieve punt: het bestel was een grijs echtpaar geworden dat de nieuwe generatie moest adopteren.

In de machtsstrijd die in Hilversum werd gevoerd om het bestaan van de omroepverenigingen, kwam een model boven drijven, dat zenders toewijst aan politieke stromingen. Dat gaat terug tot

de strijd in de jaren dertig om de Huizense radiozenders, waar uiteindelijk het rechtse blok van de Christelijke stromingen een zender kreeg toegewezen en de “linkse” niet-confessionelen de andere zender. Het lijkt op het Italiaanse model dat bestond voordat Berlusconi de macht in de media greep. RAI Uno, Due en Tre bedienden vóór het Berlusconi tijdperk de drie politieke hoofdstromingen in Italië. In dit spel had de VARA het op Nederland 3 gemunt. Om dit doel te bereiken werd de NOS zelfs in tweeën gekleefd in een NOS en een Nederlandse Programma Stichting (NPS). Die NPS (artikel 15 van de Mediawet) “dubbelt” met haar doelstelling die van de omroepverenigingen, omdat zij hetzelfde moet doen als die verenigingen: programma's verzorgen die voorzien in de bevrediging van in het volk levende culturele, geestelijke, enzovoort, behoeften van het Nederlandse volk. Dit spel werd bekwaam door de VARA gespeeld. Samen met de VPRO en de NPS werd zij de vaste bespeler van het derde net. De belangrijke avondlijke nieuwsrubriek van de NOS werd samengevoegd tot NOVA en voortaan gemaakt door VARA, NPS en NOS tezamen. Een bij uitstek nationaal nieuwsprogramma (iets wat eigenlijk de Nederlandse versie van de BBC News Night zou moeten zijn, maar aan die kwaliteit nooit heeft kunnen tippen) werd daardoor een publieke dienst met een rood randje. NPS, VARA en VPRO werden op het omroepkwartier in een gebouw gezet. Op de andere zenders ging dat minder eenvoudig, omdat de overige omroepverenigingen minder homogene blokken vormden. Uiteindelijk lukte het de confessionele verenigingen (KRO, NCRV, EO) in het seizoen 2004-2005 het eerste net naar zich toe te trekken. De stoel waarop de AVRO op Nederland 1 zat was er niet meer, toen de muziek in deze stoelendans waarin iedereen vrolijk meeliep stopte. Zij moest naar Nederland 2 samen met BNN en TROS, omdat dat beter “kleurde”. De AVRO, een van de gangmakers van de zware nieuwsrubriek *Netwerk* op het eerste net, moet door deze stoelwisseling gaan meewerken aan de lichtere rubriek *Twee Vandaag* op het tweede net. *Netwerk* staat plotseling onder driedubbele Christelijke besturing: een driezang van een wierook zwaaiende priester, een psalmerende dominee en een gospel zingende evangelist. De familie die tot tevredenheid was geabonneerd op een onafhankelijk nieuwsblad krijgt op een goede dag te horen dat de krant is verhuisd naar een ander pand en daardoor voortaan een Christelijke redactie heeft.

Het merkwaardige van dit model, dat in de wandeling het “thuisnetten” model heet, is dat het functioneert volgens een zuilensysteem dat geen enkele legitimatie in de samenleving meer heeft. De lijn met de achterban wordt via de dwanglicentie die ten grondslag ligt aan de programmabladen fictief in stand gehouden. De politiek blijft dat spel meespelen. Toen Veronica was toegetreten werd het minimum ledental steeds verhoogd om de toetredingsdrempel te verhogen. Als het ledental niet meer gehaald kan worden, omdat de jonge kijkers in het geheel niet meer weten welk juridisch/politiek vernuft er schuil gaat achter hun favoriete programma's en sterren (“De Varoo, wat is dat?”), *verlaagt* de politiek de drempel voor het minimum ledental dat gehaald moet worden om te mogen blijven meedoen. Al in 1990 schreven Arnbak, Van Cuilenburg en ondergetekende “dat het ontzuilingproces onder in de zuilen sneller verloopt dan aan de top. Beslissers en leidinggevendenden houden langer vast aan de vertrouwde kaders dan hun achterban en voorzover die achterban blijft volgen is dat het oudere deel.”^[19]

6.2.8 'Hervormingen' in 2005

De permanente crisis waarin de publieke omroep verkeert leidt in 2005 tot nieuwe besluitvorming. De Nederlandse variant is bovendien een dubbele crisis, omdat het niet alleen gaat om de relatie tussen publieke omroep en de markt, maar ook om hoe de publieke omroep moet worden georganiseerd. We zullen zien dat het opnieuw strandt in het hiervoor geschetste krachtenveld.

Commissie Rinnooy Kan

In 2004 werd de publieke omroep gevisiteerd door een commissie, vernoemd naar haar voorzitter Rinnooy Kan. De Commissie is in haar rapport van oordeel dat de publieke omroeporganisaties op individuele basis aan haar wettelijke taak hebben voldaan, maar als geheel onderpresteert, omdat zij ondoelmatig is georganiseerd. De organisatie van de publieke omroep wordt gedictieerd door de markt, zowel vanuit de staatssteunregels als de bedrijfseconomie. Vanuit de staatssteun, omdat aangetoond moet worden dat het publieke geld efficiënt wordt besteed aan de nauwkeurig omschreven publiek taak. Dat is bij de huidige organisatiestructuur met de daarbij behorende boekhouding, zoals de Commissie vaststelt, kennelijk niet mogelijk. Het wachten is op wat de Europese Commissie daarvan vindt. Vanuit de bedrijfseconomie, omdat bij de concernstructuur van de publieke omroep ook de besluitvorming hoort van een concern, die ontbreekt. De Commissie Rinnooy Kan doet op dit punt harde aanbevelingen.

Het thuisnetten model (toewijzing van netten aan gemachtigden op basis van ideologische kleur) is een maatschappelijk-politiek atavisme en onverenigbaar met een netprofiel model. De Commissie veroordeelt het eerste model dan ook terecht, maar stelt ook: “Bovendien vreest de commissie dat de noodzakelijke coördinatie en inspanningen op centraal niveau door de Raad van Bestuur welhaast onmogelijk zal blijken, wanneer de thans erkende omroepinstellingen zich op het niveau van het netbestuur zwaar zullen nestelen.”

De Commissie stelt op verschillende plaatsen in haar rapport vast dat het kijk- en luisteraandeel onder het publiek gestaag terugloopt. De publieke omroep zelf vergrijst wat personeelsbestand betreft, en het bereikt onder het publiek de jongeren en allochtonen niet. Laat ik de Commissie zelf aan het woord laten: “Voor vrijwel alle omroepen geldt dat er sprake is van een vergrijzend medewerkersbestand en van beperkte doorstroming. Deze ontwikkeling baart de commissie zorgen, zeker waar zij ook nog samengaat met een vergrijzing van het kijk- en luisterpubliek van de Publieke omroep. Er bestaat niet per se relatie tussen beide ontwikkelingen, maar wanneer ze samen voorkomen is een verband niet uit te sluiten. De commissie is ook bezorgd over de achterblijvende instroom en doorstroom van allochtone medewerkers.”^[20] Steeds oudere programmamakers programmeren voor steeds oudere kijkers en luisteraars.

In de aanbevelingen wordt er van uitgegaan dat de huidige omroepverenigingen een maatschappelijke stroming vertegenwoordigen, al voegt de Commissie er aan toe dat er nader onderzoek nodig is naar de methode om die representativiteit vast te stellen. Op basis van die veronderstelling zouden de omroepverenigingen een recht moeten krijgen om identiteitsprogramma's te maken. Ten aanzien van de overige programma's zou er een open tender procedure moeten komen in concurrentie met vrije concurrenten.

Het WRR rapport

Het WRR rapport bevat een duidelijke analyse dat mediabeleid moet worden gekoppeld aan de door hem omschreven kernfuncties. Het WRR rapport probeert mediabeleid dus boven de omroep uit te tillen. De Raad zegt het aldus: “Daarmee wordt afscheid genomen van de dominante wijze van conceptualisering in het huidige beleid, dat vooral berust op het primair historische en technologische onderscheid in wijzen van distributie: typen media, typen distributiekanaal en infrastructuur.” De WRR onderscheidt vijf functies, later teruggebracht tot de volgende drie clusters: nieuws en opinie, kunst en cultuur plus specifieke informatievoorziening, amusement en commerciële uitingen. De overheid moet zich volgens de WRR bij het formuleren van (een niet aan een specifiek medium gebonden) mediabeleid op die geclusterde functies oriënteren. Hij ziet een taak voor de overheid in de eerste twee clusters.

Vervolgens gaat de Raad deze analyse toepassen op de publieke omroep. Wat dan volgt is in wezen een herhaling van de breed-smal discussie uit de jaren negentig. In het in 1990 in opdracht van de regering gemaakte en al aangehaalde rapport *Verbinding en Ontvlechting in de Communicatie*, een studie naar toekomstig overheidsbeleid in de elektronische communicatie onderscheidde de toenmalige Commissie een smalle *forum* functie (informatie, opiniering en kritiek), een bredere die mede *expressie* (realisering van politieke en sociale identiteit) omvatte, en de breedste die ook *amusement* meeneemt.^[21] In allerlei varianten blijft de vraag naar de breedte van de taak dan in de publieke omroep in de jaren negentig rond zingen, en zij ligt ook aan de basis van een netprofilering die bij drie televisie netten een breed-breed-smal programmering als uitgangspunt neemt (en dus alle functies verdeeld over drie netten aan de publieke omroep toedeelt). Rinnooy Kan kiest een middenpositie die lijkt op het forum en expressie model. Voorzover het de publieke omroep betreft kiest de WRR voor een smal model (nieuws en opinie). Maar voegt hij er aan toe: je moet nieuws en opinie toch uit elkaar houden. 'Opinie' is iets dat is weggelegd voor de omroepverenigingen. En daarmee gaf de Raad een advies dat precies de weeffout in het Nederlandse bestel zou openscheuren, zoals spoedig na het verschijnen van zijn advies zou blijken.

Politieke besluitvorming

Uit de historische analyse waren twee voorspellingen te destilleren: er zouden meer mechanismen van concurrentievervalsing in de publiek gefinancierde dienst worden ingebouwd, en de controversen tussen particularistische belangen en algemene belangen die in de organisatie zijn ingebakken zouden tot een nieuwe uitbarsting komen. Het bevredigende voor de wetenschapper is dat deze voorspellingen nauwkeurig zijn uitgekomen. Daartoe heeft de politiek selectief uit het rapport van de WRR geput wat in die twee (latente) doelstellingen te pas kwam.

De Raad had gezegd dat we mediabeleid moeten losmaken van omroep. De politiek trok daaruit de conclusie dat je veel meer publiek gefinancierde nevenactiviteiten in nieuwe media voor de publieke omroep moest mogelijk maken. De Raad had gezegd (in navolging van Rinnooy Kan) dat je voor de functies cultuur open tender procedures zou moeten mogelijk maken. De politiek trok daaruit de conclusie dat er veel meer publiek/commerciële samenwerkingsverbanden mogelijk moesten zijn dan door de huidige wet toegelaten. De Raad had gezegd dat amusement tot een functie behoorde die de overheid zich niet behoefde aan te trekken. De politiek trok daaruit de conclusie dat het de publieke omroep verboden moest worden om amusementsprogramma's te maken. Terwijl dus op papier de publieke taak werd aangescherpt (het amusementsverbod), werd tegelijkertijd de publieke taak verder uitgehouden door meer commercialisering toe te laten. Precies zoals het altijd is gegaan.

De aanbevelingen over de open tender voor cultuurproducties en de kerntaak voor de opiniërende functie, waren koren op de molen van de omroepverenigingen die altijd al tegen de roodgerande NPS waren geweest. In de opiniërende functie kregen zij steun van de huidige CDA coalitie die in toenemende mate last heeft van een te kritische parlementaire pers. In ruil voor een bezuiniging werd de NPS geofferd. Opnieuw bleek het politieke old boys netwerk aan de top van niet meer bestaande zuilen een sterker bindend element dan de achterban. Misschien dat de NPS nog door een kleine opstand der intellectuelen wordt gered, maar dat doet niet af aan de voorspelde werking van het mechanisme.

En over al die mooie dingen van de WRR, zoals dat we mediabeleid moeten losmaken van omroepbeleid, werd niet meer gesproken.

6.3 Een fundamenteel veranderd medialandschap, maar geen fundamenteel veranderd

beleid

6.3.1 Inleiding

Ik keer terug tot het beeld dat ik in de inleiding schetste: de traditionele media verliezen ziender ogen de nieuwe generaties informatiegebruikers, omdat deze op een andere manier informatie tot zich nemen. De oude media vluchten naar voren: Moeten we het Internet op? Moeten de programma's amuserender zijn (maar dat is verboden door de politiek)? Een tabloid formaat misschien? Een ochtendkrant wellicht? Omroep *streamen* op Internet?

Sinds de jaren tachtig praten wij over de noodzaak van een multimediale aanpak, maar overheid, pers en omroep zijn in hun eigen departementen en branches verkokerd geraakt, zodat op een moment dat er een onmiddellijke urgentie is om multimediaal beleid te voeren, slechts de oude beleidspatronen en rituelen zich herhalen. Zoals de WRR in zijn rapport opmerkt: we kennen beleids *vorming* in een bestaande sector, maar geen beleids *beëindiging* in een bepaalde sector. Wanneer een vakdepartement zich eenmaal met een bepaalde beleidsvorm (in dit geval een Mediawet en wat daar aan beleid en uitvoering omheen hangt) in een sector heeft genesteld, is het als het plantje Winde: als je het eenmaal in je tuin hebt, raak je het nooit meer kwijt. Als we over een nieuwe en andere overheidsinterventie in deze multimediale omgeving praten, zullen we weer terug moeten naar de oorspronkelijke legitimaties, en is dus ook de vraag: welk overheidsbeleid is nodig? Ik volg weer dezelfde aanpak al hiervoor.

Economische motieven om nieuwe media te reguleren

6.3.2 Regulering van informatiestromen van niet lineaire elektronische media

In 6.2.1 hebben we gezien dat een groot deel van het informatiegebruik in interactieve media, dank zij de ontwikkeling van de technologie op transactiebasis kan worden afgenomen. Tegelijkertijd, constateerden wij ook dat massamedia exploitatiemodellen bezit van het Internet nemen. Laat ik het voorbeeld van de succesvolste zoekmachine vervolgen. Van Eijk laat in zijn oratie zien dat de volgorde van presentatie van zoekresultaten bij Google geheel bepaald is door de aanbieders van informatie die er voor betalen om op een hoge plaats te komen.^[22] Enige regulering is hier niet op van toepassing, aangezien de interactieve informatie opvragingen buiten de Europese en nationale omroepwetgeving vallen. Wel van toepassing is de zogenaamde E-Commerce richtlijn^[23] die iets over reclame zegt. Artikel 6 luidt dat commerciële communicatie als zodanig herkenbaar moet zijn en degene die commerciële communicatie bedrijft als zodanig identificeerbaar moet zijn. Maar juridisch en feitelijk is die regel moeilijk toe te passen. Juridisch wordt 'commerciële communicatie' in de richtlijn gedefinieerd als elke vorm van communicatie die bestemd is om direct of indirect een dienst of goed of het imago van een commerciële activiteit te promoten. De financieel gestuurde presentatie van de hit op een zoekvraag is daar slechts met moeite in onder te brengen. Feitelijk is het nog moeilijker. Een zoekmachine is een non lineair medium. De regel dat je een commerciële mededeling duidelijk herkenbaar moet maken ten opzichte van redactionele inhoud (sponsor vermelding voor of aan het eind van het programma, duidelijke afbakening van de reclameboodschap ten opzichte van de redactionele inhoud, kwantitatieve beperkingen) is niet toe te passen, omdat er geen voorspelbaar programma is, maar telkens een individueel zoekpad. Een zoekresultaat van Google waarbij per hit staat: dit is gesponsord door die, deze hyperlink is betaald door die enzovoort, wordt onleesbaar en onhanteerbaar.

De vraag is of de overheid hiervoor een nieuw soort omroepachtige regulering moet opstellen.

Veel meer dan de verplichting een algemene disclaimer op te nemen dat voor volgorde van de zoekresultaten is betaald kan dat niet zijn. Bovendien rijst de vraag hoe misleid de consument is. Deze wil iets weten, en kan dus eigenaardige, commercieel gestuurde fouten corrigeren door andere vragen te stellen of bij nadere zoekmachines te gaan zoeken. Er is zeer veel alternatief aanbod. Dat zou er voor pleiten het aan de privaatrechtelijke regels van de markt over te laten, hoewel een correctie mogelijk is door meer toegespitste informatieverplichtingen op te leggen. Voorts kan de overheid zich de vraag stellen of er een algemeen niet economisch belang is zelf een initiatief te ontplooiën. Ik kom daar hieronder op terug.

6.3.3 Mediaconcentraties

Door de verschuivingen in de media en het informatiegebruik ontstaan ook nieuwe markten die voor de toegang en de sturing van informatie even belangrijk worden. Platformen, elektronische gidsfuncties (niet alleen zoekmachines, maar ook elektronische programmagidsen) gaan een belangrijke rol vervullen in de keuze van de consument (en daarmee ook indirect in de pluriformiteit van het beschikbare informatie aanbod). Ontstaan hier nieuwe marktimperfecties door dominante posities of horizontale en verticale integraties? Recentelijk hebben Valcke en Helberger deze vragen onderzocht in hun proefschriften.^[24] Helbergers onderzoek was toegespitst op de sectorspecifieke regeling in de Toegangsrichtlijn voor elektronische communicatie.^[25] Artikel 6 en Bijlage I, deel I van die richtlijn regelt een non discriminatoire toegang tot systemen van voorwaardelijke toegang tot omroepprogramma's. Analyse wijst echter uit dat de regeling ten onrechte alleen ziet op omroep in plaats van alle systemen van voorwaardelijke toegang en een te weinig flexibele aanpak heeft. Algemeen mededingingsrecht vormt een beter aanknopingspunt in een omgeving van convergerende media en telecommunicatiemarkten.^[26]

Een soortgelijke conclusie kunnen wij trekken ten aanzien van de specifieke cross ownership bepalingen in de Mediawet, tussen pers en omroep en binnen de omroep. Zij vertegenwoordigen niet meer een economische realiteit en zij werken slechts belemmerend op de dynamiek van de ontwikkeling van multimediale bedrijven.

Niet economische motieven om nieuwe media reguleren

6.3.4 Een publiek taak?

Tot slot rijst dan weer de vraag of de overheid nog moet interveniëren om redenen van niet-economisch belang. Veel beleidsvorming op dit punt valt er niet te bespeuren. Dat heeft ook met beleidstradities te maken. De ministeries van Justitie en Economische Zaken houden zich al wat langer bezig met de elektronische snelweg. Het eerste ministerie is krachtens beleidstraditie gefocust op pornografie, geweld en terreur. Daar is de insteek dus het ontwikkelen van nieuwe verbodsnormen en de implementatie daarvan op de elektronische snelweg. EZ schrijft mooie nota's over nog mooiere elektronische snelwegen. Gemeenten, waarvan de insteek van oudsher is vaste infrastructuur, willen glasvezel aanleggen naar de privéwoningen, *fibre to home*. Vertaald naar het wegtransport is dit de wens van iedere privé woning een zesbaans asfaltweg voor één auto aan te leggen die aansluit op een zesbaans ringweg voor miljoenen auto's.

Gaat het dan helemaal niet over publieke omroep? Ja zeker, daar gaat het ook over. De wereld is niet zwart-wit. Die publieke omroep heeft echter een veel smallere taak die ligt op het gebied van cultuur en informatie, zoals alle adviescolleges nu al decennia aan de regering hebben geadviseerd. De productie van kwalitatief hoogwaardige informatie (cultuurgoederen zoals, muziek, dans, film en toneel; wetenschappelijke en actualiteitsgoederen zoals,

documentaire en onderzoeksjournalistiek) is kostbaar en de kosten daarvan zijn niet uit de (onder)consumptie daarvan te betalen. Evenals elders in de culturele sector heb je daarvoor een paar sterke organisaties met hoogwaardige expertise en personele bezetting nodig, die overheidssubsidie ontvangen. Bijvoorbeeld de NPS en de NOS. Als je de publieke omroep rationeel wil organiseren zal je die moeten losmaken van de achterhaalde omroepverenigingen. Reorganisatie van het middenveld is evenwel in Nederland politiek geen haalbare kaart. Omdat algemeen belangorganisaties als NOS en NPS ondervertegenwoordigd zijn in de politieke besluitvorming blijven zij kwetsbaar. Het al gesignaleerde resultaat is dat de omroepverenigingen blijven bestaan, maar financieel terugvallen (zij krijgen veel minder geld) en dan maar, uit *dépit*, de NPS in hun val dreigen mee te slepen. Extrapoleren wij deze trend verder naar de toekomst, dan is de voorspelling dat de publieke omroep aan zich zelf ten onder gaat, maar dat dit heel geleidelijk gaat. Een interessante vraag is of de markt al zo is ontwikkeld dat er plaats komt voor culturele niche zenders: het probleem van de torenhoge productiekosten blijft bestaan.

Maar het gaat dus veel minder over omroep en pers. De overheid moet een voorwaardenscheppend informatiebeleid voor nieuwe media ontwikkelen. Ik zie geen taak voor het optuigen van nieuwe publiek diensten (de ultieme integere zoekmachine), eerder in het stimuleren van individuele elektronische toegang van bestaande informatievoorzieningen: de overheidsinstellingen, openbare bibliotheken, kranten en omroep. Daarvoor zullen geldmiddelen uit de klassieke mediapotten en de algemene middelen moeten worden vrijgemaakt en anders gearmarkt. Mediabeleid wordt daarmee onderdeel van een algemeen cultuurbeleid dat bibliotheken, informatiediensten, klassieke media op gelijke voet benaderd. Dit kan, binnen de voorwaarden die het Europese steunmaatregelenregiem trekt, ook resulteren in stimulering - en innovatie subsidies aan alle marktpartijen. Er is op het punt van het nieuwe mediagebruik geen reden tot pessimisme. De gemiddelde Internetgebruiker is een zich vele malen sneller en beter informerende wereldburger dan zijn grootouders die naar Nederland I en II keken en naar Hilversum 1, 2, en 3 luisterden. Wat reden voor pessimisme is, is het ontbreken van diepgang en kritische evaluatie van de in overvloed beschikbare informatie. De vraag is of de zich razend snel *informerende* wereldburger ook een blijvend *geïnformeerde* wereldburger is.

6.4 Conclusies

Omroepregulering was tot dusver gericht op lineair informatieaanbod. Dat is informatie die als een centraal geproduceerd programma wordt aangeboden. Programma regulering had daardoor een gemakkelijk aanknopingspunt in de tijd. Sponsorvermelding voor en na het programma, scheiding van reclame en redactionele inhoud en kwantitatieve beperkingen waren daardoor gemakkelijk te realiseren. Dit is met een niet-lineair medium als Internet waar de gebruiker de informatie volgens een eigen zoekpad zoekt en kiest niet langer mogelijk. Regulering van (met name) commerciële informatiestromen op de wijze die bij de omroep gebruikelijk was, is daardoor niet langer mogelijk. De overheid zal zich moeten beraden, of en, zo ja, hoe zij op dit vlak nog wil reguleren. Een duidelijk overheidsbeleid hoe met dit probleem om te gaan ontbreekt.

De publieke omroep ondervindt in toenemende mate concurrentie van de vele commerciële zenders. Omroep en pers moeten opboksen tegen andere vormen van elektronisch informatie aanbod. Beide klassieke media verliezen de jongere generaties. Enig mediabeleid van de overheid om dit tij te keren ontbreekt.

De publieke omroep lijdt aan het euvel dat zij steeds verder commercialiseert. De trend is dat overheden met de ene hand geven door de publieke taak scherper te formuleren, maar met de andere hand nemen door verdere commercialisering (impliciet) stimuleren. De Nederlandse

overheid vormt daarop geen uitzondering.

De Nederlandse variant van de publieke omroep lijdt bovendien aan het euvel dat het een nooit tot oplossing gebrachte tegenstelling tussen particularistische belangen (de omroepverenigingen) en algemeen belang organisaties (NPS en NOS) vormt. In het verleden leidde dit steeds tot een verslechtering van de algemeen belang positie. Deze trend heeft zich ook, na uitgebreide deskundige advisering, in 2005 voortgezet en zal zich blijven voortzetten.

De fundamentele wijziging van het informatie aanbod in de markt vergt een volledige omwenteling van het mediabeleid, zowel wat verdeling van financiën als wat instrumentarium betreft. De beleidstradities van de verschillende ministeries vormen voortdurende treinen die niet in staat zijn een dergelijk beleid te vormen, met afstoting van oud beleid. Er is geen uitzicht op dat er een politiek rangerstation zal worden gevonden om de wagons in een andere volgorde te zetten en een nieuwe richting op te sturen.

De kordate besluitvorming over de toekomst van de publieke omroep in 2005 was een vuurwerk van oude beleidsrituelen. Wel kleurrijk, maar het waren herfstkleuren, hier en daar al aan de bruine kant.

September 2005

Referenties

- Arnbak, J.C., Van Cuilenburg, J.J. & Dommering, E.J. (1990), *Verbinding en Ontvlechting in de Communicatie*, Amsterdam: Otto Cramwinckel.
- Barendt, E. (1993), *Broadcasting Law, A Comparative Study*, Oxford: Clarendon Press.
- Chavannes, R (2004), 'Neventaakfinanciering, staatssteun en de toekomst van de publieke omroep: *back to basics*', in: *Mediaforum* 16, 10, 302-308.
- Commissie Van Doorn (1981), *Aanbevelingen voor een toekomstige omroepstructuur*, Hilversum: VPRO.
- Commissie Rinnooy Kan (2005), *Omzien naar de omroep*, Den Haag: Ministerie van OC&W.
- van Cuilenburg, J.J. & D. McQuail (1982), *Media en pluriformiteit, Een beoordeling van de stand van zaken*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1982 (Rapport M 8, achtergrondstudie voor de WRR studie *Samenhangend Mediabeleid*).
- Dommering, E.J. (1982), 'Het verplichte vrije omroepbestel', in: *Nederlands Juristenblad* 57(6) 149-161.
- Dommering, E.J., red., (2000), *Informatierecht, fundamentele rechten voor de informatiemaatschappij*, Amsterdam: Otto Cramwinckel.
- Doyle, G. (2002), *Understanding Media Economics*, London/ThousandOaks/NewDelhi: SAGE Publications.
- [van Eijk, N.A.N.M.](#) (2005), [Zoekmachines: zoekt en gij zult vinden? Over de plaats van zoekmachines in het recht](#), Amsterdam: Otto Cramwinckel.
- [Helberger, N.](#) (2005), *Controlling Access to Content, Regulating Conditional Access in Digital Broadcasting*, Den Haag: Kluwer Law International (Information Law Series-15).
- Ogus, A.I. (1994), *Regulation, Legal Form and Economic Theory*, Oxford: Oxford UP (The Clarendon Series).
- Kuhn, R. (1995) *The Media in France*, Londen/New York: Routledge.
- Valcke, P. (2004), *Digitale Diversiteit: Convergentie van Media, Telecommunicatie en Mededingingsrecht*, Brussel: De Broeck & Larcier.
- Webster, F. (1995) *Theories of the Information Society*, Londen/New York: Routledge.

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2005), *Focus op functies, uitdagingen voor een toekomstbestendig Mediabeleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press (WRR Rapporten aan de Regering, nr. 71).
-

Noten

- [1] Hoogleraar informatierecht aan de Rechtenfaculteit van de Universiteit van Amsterdam. Delen van dit artikel zijn elders gepubliceerd. Belangrijke stukken in dit artikel vormen daarvan weer een verdere analyse.
- [2] Ik laat het probleem van het niet rivaliserend karakter van informatieconsumptie en de effecten die dat heeft op de productie hier verder onbesproken.
- [3] Dit deel is ontleend aan Dommering e.a. (2000), par. 23.4.4; zie aldaar voor literatuurverwijzingen.
- [4] Doyle (2002), 12.
- [5] Voor een overzicht, zie Helberger (2005).
- [6] Van Eijk (2005).
- [7] Ogus (1994), hoofdstuk 7. Ik beperk mij hier tot commerciële informatiestromen, waarmee ik bedoel de aanprijzing in een of andere vorm van producten of diensten van degene die capaciteit op een informatiedrager (krantenpapier, zendtijd) heeft gekocht. De niet commerciële informatiestroom wordt gereguleerd door de vrijheid van meningsuiting.
- [8] Richtlijn 89/552/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG.
- [9] Ik duid op wat in het communicatieschema, *allocutieve* uitingen worden genoemd, in tegenstelling tot het geval dat de gebruiker zelf kiest wanneer hij van welke aangeboden informatie kennis neemt, hetgeen wij *consultatie* noemen, vgl. Arnbak, Van Cuilenburg & Dommering (1990), 8.
- [10] Webster (1995) *Theories of the Information Society*, hoofdstuk 6.
- [11] Barendt (1993), 52.
- [12] Zie daarover Dommering (1982), 156-157.
- [13] Kuhn (1995), hoofdstukken 6 en 7.
- [14] Commissie Van Doorn (1981).
- [15] Chavannes (2004), 302-308.
- [16] Wet van 1 maart 1967, *Stbl.* 1967, 176.
- [17] Van Cuilenburg & McQuail (1982), 170.
- [18] En voor de nieuwe concessieperiode in 2005 hebben zich twee nieuwe organisaties met een positief advies van het Commissariaat gemeld: De Nieuwe Omroep en de Ouderenomroep; dat maakt dus tien.
- [19] Arnbak, Van Cuilenburg & Dommering (1990), 19.
- [20] Commissie Rinnooy Kan (2004), 52.
- [21] Arnbak, Van Cuilenburg & Dommering, (1990).
- [22] Van Eijk (2005).
- [23] Richtlijn 2000/31/EG.
- [24] Valcke (2004), Helberger (2005).
- [25] Richtlijn 2002/19/EG.
- [26] Helberger (2005), Chapter 4, Aldus ook in bredere zin Valcke, 761 e.v.