De toekomst van de publieke omroep

Verschenen in: *Mediaforum*, 2005-2, p. 44-52.

E.J. Dommering [1]

"Ik ben bezorgd, dat de NOS straks tòch een beetje met de mond vol tanden zal staan als het Nederlandse volk haar zal vragen wat nu eigenlijk de nationale zin en waarde ervan was, dat de songfestivals en de voetbalwedstrijden in gezamenlijke programma's werden geproduceerd",
H.W. van Doorn op een symposium over het Ontwerp Omroepwet in 1966. [2]

De probleemstelling

In 2003 en 2004 onderzocht de visitatiecommissie onder voorzitterschap van Rinnooy Kan of de publieke omroep naar behoren aan zijn wettelijke opgedragen taken heeft voldaan. De bevindingen van de Commissie zijn medio 2004 gepubliceerd in een rapport *Omzien naar de omroep* (RK). Op 2 februari 2005 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) onder voorzitterschap van Wim van de Donk (tevens voorzitter van de WRR en destijds lid van de Commissie Rinnooy Kan) het rapport *Focus op functies, uitdagingen voor een toekomstbestendig Mediabeleid* aan de regering uit over de huidige en toekomstige rol van de media in de samenleving. Daarin wordt ook stilgestaan bij de rol van de publieke omroep. Het kabinet zal dit jaar moeten aangeven hoe de publieke omroep er haars inziens moet uitzien na ommekomst van de nieuwe concessieperiode die omstreeks 2008/2009 afloopt. Beide rapporten zullen daarbij naar verwachting een grote rol spelen. In dit artikel wordt op de bevindingen van beide rapporten en de toekomst van de publieke omroep ingegaan. Eerst zal echter een analyse worden gegeven van de problemen waarmee de publieke omroep kampt.

De publieke omroep in Nederland bestaat uit een door de overheid gefinancierde algemeen belangorganisatie die in een uitermate concurrerende omgeving moet opereren, aangezien de diensten die deze organisatie in het algemeen belang aanbiedt grotendeels ook door commerciële concurrenten worden geproduceerd. Dit is het eerste legitimatie probleem van de publieke omroep. De publieke omroep in Nederland is voor een deel gebaseerd op een stelsel dat ooit als evenredige vertegenwoordiging van stromingen in de samenleving is opgezet. Daar moesten de omroepverenigingen met voldoende leden voor zorgen. Dat stelsel functioneert niet meer. Wie vertegenwoordigen de omroepverenigingen vandaag nog? Dat is het tweede legitimatie probleem. Tenslotte is er een nieuw, derde, legitimatie probleem. Omroep is een van de vele media geworden door middel waarvan het publiek zich informeert en amuseert. Allerlei interactieve media verdringen de rol van de traditionele media. Dit raakt de vraag of de overheid in dezelfde mate en op dezelfde manier met geld en regels moet interveniëren ten gunste van de publieke

omroep. Met name de WRR stelt deze vraag ten principale aan de orde.

Ik zal hierna deze drie legitimatie vraagstukken als structuur voor dit artikel gebruiken. Bij het eerste en het laatste legitimatie vraagstuk komen ook mededingingsrechtelijke vragen aan de orde. Die zal ik daar kort behandelen. Tot slot ga ik in op de aanbevelingen van de commissie RK en de WRR.

De eerste legitimatievraag: Waarom publieke omroep?

De taak

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. [3] 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 [4] 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) 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 legitimiteitscrisis 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.

De discussie over de brede of smalle functie van de publieke omroep vinden we al in het in 1990 in opdracht van de regering gemaakte rapport *Verbinding en Ontvlechting in de Communicatie* , een studie naar toekomstig overheidsbeleid in de elektronische communicatie (VOC). De toenmalige commissie onderscheidde 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. [5] 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). RK kiest een middenpositie die lijkt op het forum en expressie model van VOC. De WRR koppelt de functies los van de omroep en noemt (hoofdstuk 3) er vijf, 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. Voorzover het de publieke omroep betreft kiest de WRR voor een smal model (nieuws en opinie).

In de analyse van de publieke taak of van het algemeen belang dat tot overheidsinterventie in de markt noopt, komt men dus telkens uit op een smalle taak. Politiek (het publiek betaalt, dus moet het leuk blijven) en commercieel (de publieke omroep opereert in alle concurrerende markten die met omroep te maken hebben) is het minder eenvoudig. Ik zal daarom eerst stilstaan bij de geleidelijke commercialisering van de publieke omroep.

De publieke omroep en de markt

Tot 1970: de strijd om de reclame en de commerciële omroep

Is eenmaal de legitimatie voor publieke omroep gegeven, dan intervenieert 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. [6] 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 richtten 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: commerciële omroep komt van buiten; commercialisering van 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. [7]

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.” [8]

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 wegvloeien 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 ook 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 negentiger jaren 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 de brede programmering wordt het steeds breder. Hier gaat de publieke omroep rechtstreeks concurreren met de commerciële omroep op de aan het begin van dit artikel benoemde deelmarkten. Het is nog meer 'voetbal' en 'song' geworden dan Van Doorn in 1966 vreesde. 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. De Commissie Rinnooy Kan 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." [9]

Steeds oudere programmamakers programmeren voor steeds oudere kijkers en luisteraars.

De toenemende concurrentie wordt niet alleen bestreden door verbreding van de publieke taak, maar ook met publiek geld en publiekrechtelijke maatregelen. Beide interventies worden aan het EG recht getoetst.

Publieke omroep en EG recht

De invoering van reclame in een tijdperk dat er nog geen commerciële omroep was, deed bij de Nederlandse overheid de gedachte post vatten dat de nationale reclame markt van de publieke omroep was. Dat leidde tot de bekende aanvaringen met het Europese Hof van Justitie in de Bond van Adverteerders en de Goudse Kabel zaken. [10]

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*. [11] De regels omtrent staatssteun in het EG verdrag brengen de publieke omroep in dit verband steeds meer in problemen. Naar verwachting zal de Europese Commissie over niet al te lange tijd naar buiten komen met een definitief standpunt over de staatssteunklacht. 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.

En dan is er natuurlijk het voetbal. Ik herhaal het citaat van Van Doorn uit 1966 aan het hoofd van dit artikel: "Ik ben bezorgd, dat de NOS straks tòch een beetje met de mond vol tanden zal staan als het Nederlandse volk haar zal vragen wat nu eigenlijk de nationale zin en waarde ervan was, dat de songfestivals en de voetbalwedstrijden in gezamenlijke programma's werden geproduceerd." Het ziet er naar uit dat de NOS niets meer hoeft uit te leggen, aangezien de belangrijkste voetbalrechten met ingang van het seizoen 2005-2006 naar andere partijen dan de NOS gaan. De NOS heeft zich na het bekend worden van de door NV Eredivisie georganiseerde verkoop, publiekelijk beroepen op artikel 71t Mediawet dat een voorkeursrecht vastlegt voor de NOS

als het gaat om licentierechten op programma onderdelen die in artikel 16 van het Mediabesluit tot de taak van de NOS worden gerekend. Daar wordt de actuele sportverslaggeving genoemd. Maar is deze bepaling nog wel te handhaven, nu in artikel 3 bis van de Richtlijn Televisie zonder Grenzen is geregeld dat 'evenementen van aanzienlijk belang' op een open kanaal moeten worden uitgezonden, zonder dat daarbij een voorkeurspositie van de publieke omroep wordt vastgelegd? Daarbij is ook aan voetbal gedacht. Maar los daarvan: is een dergelijk exclusief recht te verenigen met artikel 86 EG Verdrag? We zien hier opnieuw dat het EG recht er toe dwingt de publieke taak scherp te definiëren. Voetbal is van de kijker op de meubelboulevardbank, maar daarom nog niet van de publieke omroep.

Conclusie met betrekking tot de eerste legitimatievraag

De conclusie is dat de publieke taak op theoretisch niveau telkens eng wordt afgebakend, in wetteksten wordt aangescherpt, maar tegelijkertijd van escape clausules wordt voorzien. Afbakening en uitvoering van de taak geschied uiteindelijk op juridisch niveau aan de hand van harde criteria van het Europese mededingingsrecht.

De tweede legitimatievraag: wie vertegenwoordigt de publieke omroep? [12]

Versnipperde organisatie

Organisatie vóór 1945

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 verzuiling 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 programmablad) aan elkaar af te staan zodat zij ieder voor zich in staat waren een volledig programmablad uit te geven. Dat was immers het middel om met de achterban te communiceren en de omvang daarvan te meten.

"Zendtijd", "algemeen nut", "algemeen programma", "dwanglicentie", het staat allemaal nog in de Mediawet: de geïnteresseerde lezer die de moed heeft zich door de opeenstapeling van artikelen van deze wet heen te worstelen, zal het in de artikelen 14 lid 1 onder c (algemeen nut), artikel 39 (zendtijd), artikel 51b (algemeen programma) en artikel 58 (dwanglicentie) terugvinden, al is dat mooie "algemene nut" in artikel 14 bij de Mediawet van 1987 uit de tekst geschrapt. Met dat laatste werd geen inhoudelijke wijziging beoogd, want op een vraag van de VVD fractie of die algemene behoeften van het volk niet tegenstrijdig zijn met de bijzondere behoeften van de achterban, antwoordde de Minister in 1987 tijdens de parlementaire behandeling ferm: "Het gaat om zinvolle vereisten, die als consequentie hebben dat het programma van een omroepvereniging, met welke identiteit ook, van algemeen nut is en niet slechts van belang voor de tot de stroming behorende personen." [13]

Organisatie na 1945

Zoals ook elders in het maatschappelijke leven van bezet Nederland, hadden de Duitse bezetters in de omroep publiekrechtelijke dwangmaatregelen opgelegd om eenheid tussen de Hoekse en Kabeljauwse relschoppers in de drassige polders aan de Noordzee te smeden. Bij de omroep deden ze dat onder meer door invoering van de heffing van het luistergeld. Na Wereldoorlog II zijn er – in het voetspoor van de Duitsers - verschillende pogingen ondernomen om het versnipperde algemene nut onder een dak te krijgen. Het plan was om een nationale omroep te vormen. [14] Dat waren de vorming van de Nederlandse Radio Unie (NRU) naast de omroepverenigingen, en, met het verschijnen van de televisie, de Nederlandse Televisiestichting (NTS). De toen voor de NTS gevolgde constructie was die welke bij de plannen tot reorganisatie van de publieke omroep in de jaren negentig en het begin van deze eeuw, desperaat wordt nagestreefd: de NTS was houder van de machtiging en besteedde de productie van programma's uit aan de omroepverenigingen. [15] Deze eenheid was niet van lange duur. Een in 1961 ingestelde commissie *Radio en Televisiewetgeving* onder leiding van L.W.G. Scholten bracht in 1963 een rapport uit die van de eenheid weinig over liet. [16] De Commissie pleitte voor meer in plaats van minder omroeporganisaties en sprak van de noodzaak een "open systeem" in het leven te roepen, dat wat later "een open bestel" zou gaan heten. Talloze Commissies volgden daarna met nieuwe voorstellen, maar uiteindelijk werd de Omroepwet vastgesteld. [17] De Omroepwet [18] 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. [19] 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* publiek 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. [20] 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 gekliefd 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"."Ik voel mij verneukt door mijn collega's," zegt Concertgebouw directeur en AVRO voorzitter Martijn Sanders, die in dit machtsspel geen bondgenoten had, op 24 januari 2004 in de Volkskrant: "De KRO, de NCRV en EO liggen met zijn drieën in een bed". [21] 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 toegetreden 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 in het al genoemde VOC rapport "dat het ontzuilingproces onder in de zuilen sneller verloopt dan aan de top. Beslissers en leidinggevenden houden langer vast aan de vertrouwde kaders dan hun achterban en voorzover die achterban blijft volgen is dat het oudere deel." [22] Die logica is kennelijk nog steeds werkzaam. Daarbij komt dat het juridische instrument om de fictie van het bestaan van een achterban in stand te houden, het programmablad, stevig is. Een tweemaal door de pers ingezette kruistocht tegen het programmabladenstelsel strandde in de juridisch ijzersterke constructie van artikel (thans) 71 w Mediawet: de door een bewijslastomkering versterkte bescherming van het programmageschrift met de door de dwanglicentie geschapen monopoliepositie (artikel 58 Mediawet) om een algemeen programmablad uit te geven, valt niet om ver te kegelen. In 1983 probeerde het Nieuwsblad van het Noorden via een parallelimport vanuit België tevergeefs volledige programmagegevens te publiceren; in 2002 lukte dat De Telegraaf uiteindelijk ook niet via een klacht over misbruik van machtspositie van de NOS die weigerde programmagegevens ter beschikking te stellen. [23] Na jaren talmen wil de politiek daar nu een einde aan maken door de wet op dit punt aan te passen. [24]

Het thuisnetten model kan dus gezien worden als een geleidelijk

leeglopend of wellicht reeds geheel leeggelopen representatiemodel dat blijft functioneren omdat de bestuurders in de top in dat kader georganiseerd blijven en omdat het formeel een stevige juridische verankering heeft in het onaantastbare programmablad. De overheid bleef echter niet stil zitten in het streven een eenheid van Hilversum te maken. Boven op het thuisnetten model werd daarom een ander, daarmee in beginsel onverenigbaar, model geplaatst, namelijk dat van de zenderkleuring. Dit is een andere kleur dan het thuisnet: het thuisnet is een ideologische kleur, maar de zenderkleur is een kleur van de programmasoort. In het zenderkleur model gaat het er om een zenderprofiel te maken. Nederland 1 is voor de familie, Nederland 2 voor sport en amusement, en Nederland 3 voor cultuur en zware informatie. Beide modellen vallen moeilijk met elkaar te combineren, omdat een omroepvereniging die minder op ideologie dan op programma's kleurt uiteindelijk geen thuis heeft, zoals het geval van de AVRO leert. Er is nog een andere reden waarom het niet werkt. Weliswaar berust de concessie (net zoals vroeger bij de NTS) bij de NOS; weliswaar kent het programmanetten model een kleine niet-politieke Raad van Bestuur van de NOS die zendercoördinatoren aanstuurt - maar de Raad van Bestuur van de NOS staat onder toezicht van een Raad van Toezicht waarin de omroepverenigingen de meerderheid hebben (de artikelen 18-18b van de Mediawet). Deze weeffout stamt nog uit de Mediawet van 1988, die een bestuur van de NOS kende waarin ook de omroepverenigingen het voor het zeggen hadden. De wetgever heeft dus aan de top een spannende boksarena ingericht. Het is die arena die het bekleden van het voorzitterschap van de Raad van Bestuur van de NOS tot zo'n unieke levenservaring maakt.

Samenvattend kan men constateren dat de Nederlandse publieke omroep er ten opzichte van de buitenlandse publieke omroep een legitimatieprobleem bij heeft, namelijk dat van de organisatie en de representatie van de organisatie zelf. Wij vinden dat fraai geïllustreerd in de bevindingen van de Commissie Rinnooy Kan: “De bestuurlijke agenda's worden nu te veel en te vaak in beslag genomen door incidenten, veroorzaakt door de trekkracht tussen centraal en decentraal in de huidige organisatieopbouw,” is een van de talloze citaten die over dit onderwerp uit het rapport zijn te putten. Interessanter is de constatering van de Commissie dat de individuele omroeporganisaties in de afgelopen periode goed hebben gepresteerd, maar dat de som minder is dan de delen. Met andere woorden: de doelstelling die artikel 13c van de Mediawet formuleert, wordt door *de* publieke omroep niet gehaald. Het is alsof een koper op een autotentoonstelling naar alle onderdelen van een prachtig nieuw model kijkt en zijn bewondering uit voor al die nieuwe snufjes. “Ja, hij is erg mooi”, zegt de verkoper, “maar hij heeft een nadeel. Hij is heel moeilijk aan de gang te krijgen.”

Conclusie ten aanzien van de tweede legitimatievraag

De tweede legitimatievraag hangt samen met de eerste. Waar de representatie via de achterban wegvalt wordt deze gezocht in een zo groot mogelijk publieksbereik, een tendens die wij ook zagen optreden bij de uitvoering van de publieke taak waarbij steeds meer een knieval wordt gemaakt naar het publiek. Het wegvallen van de representatieve legitimatie heeft te maken met een algemene trend in de samenleving. De mensen organiseren zich

steeds minder in een levensbeschouwelijke organisatie, maar steeds meer rond thema's en onderwerpen. Dat doet zich ook voor in de politiek waar politieke partijen hun vaste aanhang verliezen, maar in de verkiezingen rond onderwerpen een steeds grotere groep zwevende kiezers proberen te bereiken.

Het gevecht in Hilversum zal de komende tijd gaan tussen de invoering van een concernmodel waarin de Raad van Bestuur wordt losgemaakt van de invloed van de omroepverenigingen en het thuisnetmodel waarin de omroepverenigingen voor zich zullen opeisen dat zij gezamenlijk de publieke dienst vertegenwoordigen. Als de omroepverenigingen de invloed op de Raad van Bestuur verliezen, zullen zij inzetten op invloed op de netbesturen van 'hun' netten. De legitimatievraag is daarmee evenwel niet beantwoord. In elke vorm van reorganisatie zal die vraag dus eerst en vooral moeten worden opgelost.

De derde legitimatievraag: wat is de toekomstige functie van 'omroep'?

De gehele mediawetgeving is gebaseerd op een waterscheiding tussen diensten die eenzijdig aan een algemeen publiek openbaar gemaakt worden en interactieve informatiediensten. De eerste dienst wordt aangemerkt als een omroepdienst, de tweede als een dienst in de informatiemaatschappij. Dit ligt op nationaal niveau vast in de definitie van het begrip programma in artikel 1f van de Mediawet en op Europees niveau in de omschrijving van het begrip 'omroep' in artikel 1 onder a van de richtlijn Televisie zonder Grenzen. Ruwweg betekent dit dat bijvoorbeeld het internet niet als omroep wordt aangemerkt, omdat de gebruiker op een door hem gekozen tijdstip een door hem gewenst informatiepakket naar zich toehaalt. Bij omroep schakelt hij slechts in op een op dat moment ter beschikking gesteld informatiepakket. Dit onderscheid wordt steeds moeilijker te hanteren, omdat zich allerlei mengvormen tussen omroep en interactieve diensten voordoen, niet alleen op het internet. Op 18 februari 2004 stelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State enige prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie over de reikwijdte van de richtlijn Televisie zonder Grenzen. [25] Het ging om de dienst 'video on near demand', waarbij de kijker op een door hem gekozen moment een programma (een film) via een eigen kanaal activeert, welke film ongeveer op dat tijdstip (maar niet precies op het tijdstip van de aanvrage) aan hem ter beschikking wordt gesteld. De ABRRvS wilde onder meer van het Hof weten of dit kon worden aangemerkt als 'omroep' in de zin van de richtlijn. Meer in het bijzonder wilde de ABRRvS weten of bij dit soort diensten op individuele aanvrage de ratio van de richtlijn zich met toepassing daarvan verdroeg. De gestelde vragen illustreren de geleidelijke omwenteling die er plaats vindt van een algemeen gesteld informatie aanbod naar een informatie aanbod op individuele aanvrage. Deze zogenaamde conditional access diensten waarvoor in de nabije toekomst steeds vaker op individuele basis (per abonnement of per gebruikshandeling) zal worden afgerekend worden bepalend voor het elektronische informatie aanbod. De aard van het kanaal (ether, kabel of adsl) speelt daarbij nauwelijks nog een rol.

De WRR onderkent deze trend door de functies van de informatievoorziening (de hiervoor genoemde drie clusters) los te maken van het specifieke medium en de specifieke aanbods- en

afnamevorm. Toch ligt hier een groot probleem, zoals hierna bij de bespreking van de aanbevelingen zal blijken, omdat met het loslaten van het begrip 'omroep' de legitimatie van een vergaande overheidsinterventie met publiek geld en publiekrechtelijke wettelijke regels en publiekrechtelijk toezicht op losse schroeven wordt gezet. Want als er geen 'omroep' meer is, wat is dan nog een 'omroeporganisatie' en wat is de legitimatie om aan omroeporganisaties een separate positie toe te kennen, geprivilegeerd in termen van beschikbaar gesteld overheidsgeld, achtergesteld in termen van regulering en toezicht? Telecommunicatie ondernemingen gaan via het internet sportprogramma's aanbieden, printmedia maken in toenemende mate gebruik van elektronische media als integrerend onderdeel van hun dienst of product. Kortom: met het loslaten van het omroepbegrip gaat de hele zaak schuiven. De EG Commissaris voor de omroep heeft op 18 januari 2004 een verklaring afgelegd dat zij als eindresultaat voor het lopende herzieningsproces voor de Televisie Richtlijn zonder Grenzen een geheel technologie neutrale regeling voor zich ziet. Hoe dit past in de bestaande regeling en wat de relatie is tot de E Commerce richtlijn is vooralsnog onduidelijk. Misschien denkt de Commissaris wel dat we van alle media 'omroep' moeten maken, maar dat is nu juist niet de bedoeling. En dan is er natuurlijk het levensgrote probleem van de publieke financiering van dit 'media neutrale' gebouw. [26]

Slot: De aanbevelingen van de Commissie Rinnooy Kan en de WRR

De drie legitimatievragen

Een toekomstig omroepbeleid zal op de hier geschetste drie legitimatievragen een antwoord moeten geven. De Commissie RK houdt zich voornamelijk met de eerste bezig, en doet organisatorische aanbevelingen die de tweede vraag raken. De WRR concentreert zich vooral op de laatste vraag, maar raakt wel aan de twee eerste door enige aanbevelingen te doen over, wat hij noemt 'de casus publieke omroep'. Dat had de staatssecretaris van OC & W ook gevraagd.

Commissie Rinnooy Kan

De Commissie beperkt zich tot het doorlichten van het functioneren van de publieke omroep. Als visitatiecommissie was dat ook haar taak. De Commissie is van oordeel dat de publieke omroeporganisaties op individuele basis aan haar wettelijke taak heeft voldaan, maar als geheel onderpresteert, omdat zij ondoelmatig is georganiseerd.

De organisatie van de publieke omroep wordt gedicteerd 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.”

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. In dit onderdeel van het advies blijft de commissie mijns inziens steken in drie onderling niet te verenigen gezichtspunten:

1. Verwerping van het thuisnetmodel betekent mijns inziens dat het netbestuur de programmeur wordt van het net en dus ook de identiteit van het net bepaalt; in dat geval zou de identiteit van de nieuws en opinierubrieken moeten worden gewaarborgd door een redactioneel statuut of een vergelijkbaar juridisch instrument en niet door omroepverenigingen. Besteedt men nieuws en opinierubrieken uit dan is niet in te zien waarom niet ook andere mediaorganisaties (zoals de printmedia) kandidaten zouden kunnen zijn.

2. De keuze voor identiteitsprogramma's die herleidbaar zijn tot maatschappelijke stromingen wijst niet automatisch de omroepverenigingen aan, aangezien de oude representativiteit niet meer werkt; kleine zendgemachtigden (39f Mediawet) profileren vaak beter op een stroming. Toegegeven moet worden dat de Commissie dit constateert met de vaststelling dat 39f Mw organisaties eigenlijk een sterkere stem in het bestel zouden verdienen.

3. De keuze voor een open tender systeem waarin de omroepverenigingen mogen meedoen in vrije concurrentie met producenten laat in het midden wat omroepverenigingen nu eigenlijk zijn en waarom zij aanspraak zouden kunnen maken op overheidssubsidie boven andere organisaties; de Commissie camoufleert dat door te stellen dat de omroepverenigingen “zich in dit concurrentieveld verder ontwikkelen als invloedrijke maatschappelijke mediaorganisaties”, en “met deze keuze wil de visitatiecommissie tevens bevorderen dat er extra ruimte ontstaat voor de ambities van verschillende Nederlandse publieke omroepen om zich tot dynamische, maatschappelijke mediaorganisaties te ontwikkelen.” De groep instellingen en ondernemingen die de ambitie heeft om zich aldus te kwalificeren is immers veel groter dan de omroepverenigingen.

De Commissie geeft al met al alleen antwoord op de eerste legitimatievraag, maar blijft worstelen met de tweede vraag.

Het WRR rapport

Het WRR rapport bevat een duidelijke analyse dat mediabeleid moet worden losgemaakt, maar moet gekoppeld aan de door hem omschreven kernfuncties (zie hiervoor onder 2.1). Het is een analyse die ik grotendeel kan onderschrijven, al kan ik de aanbevelingen in hoofdstuk 5 niet alle in deze vorm volgen. Ik concentreer mij hier op de 'casus publieke omroep' waar de Raad in hoofdstuk 6 op ingaat.

Het WRR rapport bouwt voort op de Commissie RK, hetgeen niet verwonderlijk is daar de voorzitter van de werkgroep binnen de Raad, van de Donk, ook secretaris was van de Commissie RK. Het WRR rapport gaat echter verder door een mediabeleid boven de omroep uit te tillen en te koppelen aan drie clusters van functies die voor de overheid aanleiding zouden kunnen vormen om in de markt van informatievoorzieningen te interveniëren. 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 distributiekanalen en infrastructuren.” De WRR wil zich dus voornamelijk bezighouden met de derde legitimatievraag. In de paragraaf over de casus publieke omroep schetst de Raad vier modaliteiten voor de organisatie van de publieke omroep, in alle gevallen niet aan een specifiek medium gebonden:

1. Een model waarin er minimale regels zijn voor aanbieders van mediadiensten. Op termijn is dit een marktmodel met geringe overheidsinterventie. De Raad wijst deze variant af omdat er teveel onzekerheid is over toekomstige ontwikkelingen, “die een zekere behoedzaamheid vraagt bij het ontmantelen van huidige voorzieningen (in casu de publiek omroep).”

2. Een model waarin de publieke omroep producent is van nieuws en een productiefonds wordt voor cultuur en specifieke informatie. De Raad ziet iets in dit model, maar vreest dat het productiefonds een te dominante overheidsdienst wordt.

3. Een BBC charter. De Raad vreest gebrek aan flexibiliteit omdat de meeste programmamakers in dit model in dienst komen van deze centrale organisatie.

4. Een gemengd en open bestel. Dit model lijkt sterk op hetgeen de Commissie RK had voorgesteld, dus een combinatie van toegelaten organisaties met open tenderprocedures. De tenderprocedures zouden dan vooral betrekking moeten hebben op het cultuur en het amusementscluster. Het eerste cluster (nieuws en opinie) wordt gesplitst in nieuws te verzorgen door de centrale organisatie, en opinie te verzorgen door de toegelaten organisaties. De Raad heeft een voorkeur voor dit model. Het verschil met RK is dat de omroepverenigingen (toegelaten organisaties) meer in de richting van de 39f Mw organisaties opschuiven, al zegt de Raad dat niet met zoveel woorden.

Mijn bezwaren tegen het model 4 vallen goeddeels samen met die tegen het voorstel van de Commissie RK, al is dit model duidelijker. De verschillende legitimatievragen worden duidelijker geadresseerd, maar met de derde blijft er een probleem. Mijns inziens verwart de WRR bij de beschrijving van de casus publieke omroep de functionele analyse teveel met de oude omroep. Ik zal dit nu verder uitwerken in de slotparagraaf van dit stuk.

Evaluatie: een helder model

Ik ben het eens met de WRR dat de eerste legitimatievraag niet langer een vraag met betrekking tot omroep is, maar een met betrekking tot alle media en de functies in een informatievoorzieningsproces, zoals geanalyseerd door de WRR. Ik ben het niet eens met de WRR en RK dat een publieke omroep nieuwe stijl daarom in alle media met publiek geld mag opereren. Dat loopt naar mijn mening mededingingsrechtelijk vast, zoals alle geschillen tussen de commerciële en publiek sector leren. Een overheid die wil interveniëren met subsidie in de markt van interactieve media zal dat dus moeten doen door openbare aanbesteding van publieke taken en door af te wegen of nieuwe elektronische interactieve media zich nog wel voor publiekrechtelijke regulering lenen, en zo ja, in welke vorm. In de beantwoording van de derde legitimatievraag komt het begrip omroeporganisatie met bijzondere rechten in mijn visie dus niet meer voor.

Om praktisch-juridische redenen zou ik een publieke omroep willen handhaven, maar dan gebonden aan een omroepdienst in klassieke zin. Deze dienst heeft een verankering in de publieke financiering en (Europeesrechtelijke) regulering. [27] Bovendien mag er van uit worden gegaan dat de klassieke omroep altijd wel een belangrijke functie in het informatievoorzieningsproces zal blijven vervullen. Handhaving van de publieke omroep betekent in het kader van de eerste legitimatie vraag een heldere wettelijke omschrijving van de publieke taak zonder allerlei onduidelijke neventaken, zeker als deze zich op nieuwe media richten. Voorts zal de financiering met publiek geld herleidbaar moeten zijn tot deze taak en boekhoudkundig transparant moeten zijn. Dat behoeft niet te betekenen dat de publieke omroep niet in nieuwe media zou mogen participeren, maar het betekent dat zij daarvoor niet uit de omroeppot kan putten en op gelijke voet zonder kruissubsidie moet concurreren met andere marktpartijen.

In het kader van de tweede legitimatievraag zal een reorganisatie van de publieke omroep moeten plaatsvinden in de lijn zoals aangegeven door de Commissie RK. De tweede legitimatie zal moeten worden gevonden in een nieuwe publiekrechtelijke organisatie waarvan de benoeming democratisch wordt gecontroleerd en de taakverrichting democratisch wordt geëvalueerd. Of dit een Duits of een Brits model wordt doet daarbij niet zoveel terzake. Evenmin of het om twee of drie televisienetten gaat en of reclame mede een bron van inkomsten kan zijn. Deze organisatie werkt op basis van en charter en besteed veel programmaproducties in open aanbesteding uit. Daarbij kan de overheid publiekrechtelijke verplichtingen opleggen bij de aanbesteding pluriformiteitsregels in acht te nemen, omdat door de tenderprocedures openheid wordt gegarandeerd. Er valt ook te denken aan sublicentiehouders, mits de licentieverlening maar objectief en transparant plaatsvindt en de publieke

geldstromen helder worden verantwoord. Of er bij deze aanpak een makkelijke splitsing valt te maken tussen de verschillende functies betwijfel ik om praktische redenen. In wezen gaat de subsidie van de publieke omroep met deze periodieke aanbesteding aan daartoe gekwalificeerde organisaties lijken op die welke in het kader van het vierjarige kunstenplan bij de podia- en tentoonstellingskunsten gebruikelijk is. Naast dit tendersysteem is er plaats voor een publiek gefinancierd open kanaal voor minderheden. De huidige regeling van artikel 39f Mw verdient nadere overdenking. Wij hebben een groot probleem met de Islam in Nederland, maar we zijn er met ons veel geroemde open bestel in de afgelopen jaren niet in geslaagd een behoorlijke representatie van deze stromingen in de omroep te organiseren.

Er vinden dus twee majeure ontvlechtingen plaats. In het kader van de tweede legitimatie gaan de omroepverenigingen en de publieke omroeporganisatie nieuwe stijl uit elkaar. In het kader van de derde legitimatie gaat alles wat niet omroep in klassieke zin is naar de markt en het maatschappelijk middenveld met gelijke rechten. Het mediabeleid wordt daarmee naar een hoger functioneel niveau getild, zoals de WRR dat wil. Daarbij spelen vragen van reallocatie van publiek geld en de vraag of er specifieke regulering nodig is. Op dit niveau wordt niet mediaspecifiek gedacht. Het gaat om vragen van toegang tot voorwaardelijk toegang platforms, zoekmachines, beschikbaarstelling van belangrijke informatie, integriteit van informatie enzovoort. De twee eerste legitimatievragen worden hier op nieuw gesteld en doordacht.

Wat gebeurt er na deze twee ontvlechtingen met de huidige publieke omroep? Programmamakers en beslissers in de bestaande organisaties verspreiden zich over de nieuwe publieke omroeporganisatie en commerciële organisaties. Dit is immers een concurrerende markt. Dat zullen we wel merken als een deel van de Studio Sport gezichten straks weer bij het voetbal op de John de Mol buis verschijnen. Omroepverenigingen zijn vrij om multimediaorganisaties te worden die in samenwerking met marktpartijen (zij zijn immers niet meer publiekrechtelijk gereguleerd) gaan tenderen op interessante pakketten van het aanbod van de publiek omroep of zelf multimedia producten gaan ontwikkelen. Ze kunnen ook ideologische organisaties worden die de boodschap in alle media proberen onder te brengen: bij de publieke omroep, op een commerciële zender of op het internet. Het zijn verenigingen. Niets verhindert ze dus om daarvoor leden te winnen. In feite gaat het hier om een reorganisatie van een specifieke tak van het maatschappelijk middenveld.

Het schema in hoofdlijnen is theoretisch simpel, maar kent grote praktische (overgangs) problemen in de uitwerking. Nu kan het spel om de macht en de knikkers beginnen. Dat kan nog jaren duren, zeker als parlementariërs een oud-vaderlandse omroeppolka gaan dansen, die ze op onverwachte momenten weer in de benen kan schieten.

Noten

[1] Hoogleraar Informatierecht aan de Universiteit van Amsterdam; Advocaat bij

Brinkhof; elementen uit het onderhavige artikel zijn ook verwerkt in mijn artikel 'Publieke omroep tussen overheid en markt', in: N.S.J. Koeman, A. ten Veen & J.R. van Angeren (red.) *Overheid en markt* , Deventer: Kluwer 2004, 159-177. Ik dank Lodewijk Asscher voor zijn opmerkingen bij dit artikel.
[2] H.W. van Doorn deed deze uitspraak op dit symposium als voorzitter van de KRO. Later zou hij Minister worden van het Ministerie van wat toen heette Cultuur, Recreatie & Maatschappelijk Werk (CRM) dat toen over de omroep ging (thans OC&W). In die hoedanigheid zou hij, zonder succes, proberen Veronica buiten het bestel te houden. Hij verwees in deze interventie naar de voorlopers van de NOS, de toenmalige Nederlandse Radio Unie (NRU) en de Nederlandse Televisie Stichting (NTS), maar ik heb er de NOS van gemaakt, omdat niet iedere lezer die afkortingen nog iets zal zeggen. Zie 'De Omroep van Morgen', in: *Communicatie* september 1967, 7/8, p. 52.
[3] Jürgen Habermas *Strukturwandel der Öffentlichkeit* ; voor de verbinding tussen deze ideeën en het concept van de publieke omroep, zie Frank Webster *Theories of the Information Society* , Londen/New York: Routledge 1995, hoofdstuk 6.
[4] Eric Barendt *Broadcasting Law, A Comparitive Study*, Oxford: Clarendon Press 1993, p. 52.
[5] J.C. Arnbak, J.J. van Cuilenburg & E.J. Dommering, Amsterdam: Otto Cramwinckel 1990, 80-81.
[6] Zie daarover E.J. Dommering “Het verplichte vrije omroepbestel”, in: *NJB* 1982, Afl. 6, p. 149-161, i.h.b. p. 156-157.
[7] Raymond Kuhn *The Media in France*, Londen/New York: Routledge 1995, hoofdstukken 6 en 7.
[8] *Aanbevelingen voor een toekomstige omroepstructuur* , februari 1981.
[9] RK, p. 52.
[10] HvJEG 26 april 1988, *SEW* 1989, p. 287 m.nt. M. van Empel; HvJEG 25 juli 1991, *AA* 1992-1, 45-52 m.nt. K. J.M. Mortelmans.
[11] R. Chavannes 'Neventaakfinanciering, staatssteun en de toekomst van de publieke omroep: *back to basics* ', in: *Mediaforum* 2004-10, 302-308; zie voorts Vzr. 14 oktober 2004, *Mediaforum* 2005-1, nr. 2.
[12] Zie voor een meer uitvoerig overzicht de hoofdstukken 9-11 in E.J. Dommering e.a. *Informatierecht* , Amsterdam: Otto Cramwinckel 2000.
[13] Nota n.a.v. het Eindverslag, *Kamerstukken II* , 1986-1987, 19136, nr. 7, p. 42.
[14] Zie N.A.N.M. van Eijk *Omroepvrijheid & Overheidsbemoeienis* , Amsterdam: Otto Cramwinckel 1992, p. 46 e.v.
[15] De Televisiebeschikking van 29 september 1951, *Stcrt.* 1951, nr. 227.
[16] Rapport van de Commissie Radio- en Televisiewetgeving, Den Haag: Staatsdrukkerij- en Uitgeversbedrijf 1963.
[17] E.J. Dommering “Het verplichte vrije omroepbestel”, in: *NJB* 1982, Afl. 6, p. 149-161, i.h.b. p. 156-157 brengt de ontwikkeling tussen 1961 en 1976 gedetailleerd in kaart.
[18] Wet van 1 maart 1967, *Stbl.* 1967, 176.
[19] J.J. van Cuilenburg & D. McQuail, *Media en pluriformiteit, Een beoordeling van de stand van zaken* , Den Haag; Staatsuitgeverij 1982 (Rapport M 8, achtergrondstudie voor de WRR studie *Samenhangend Mediabeleid*), p. 170.
[20] 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.
[21] Volkskrant 24 januari 2004, Mediabijlage, p. 5M.
[22] J.C. Arnbak, J.J. van Cuilenburg & E.J. Dommering *Verbinding en Ontvlechting in de Communicatie* , Amsterdam: Otto Cramwinckel 1990, p. 19.
[23] Hof Leeuwarden 19 januari 1983, *AMR* 1983, p. 33 (Nieuwsblad van het Noorden/NOS); CBb 15 juli 2004 (NOS/Nma), LJN- nr. AQ 1727, *Mediaforum* 2004-10, m.nt. R. Mahler, hoger beroep van Rb Rotterdam 11 december 2002, *Mediaforum* 2003-2, nr. 12 m.nt. R. Mahler.
[24] Voorstel van wet van de leden Örgü en Bakker tot wijziging van de Mediawet (regeling verstrekking programmagegevens), *Kamerstukken II* 2003-2004, 29680, nr. 2.
[25] ABRRvS 18 februari 2004, zaak nr. 20025951/1 inzake Capelle/CvdM. De hoorzitting van het Hof vond in januari plaats.
[26] Viviane Reding zei op 18 januari 2005: “The development of digital technologies, the growth of broadband and the resultant proliferation of interactive media are leading not only to a profound change in the economics of the audiovisual sector, but also to new methods of creation involving new types of content services and content presentation, and hence new creators. These developments will supplement, rather than replace, the traditional media landscape, so that the future media landscape will demonstrate greater variety.
This is the setting for the revision of the Television without Frontiers Directive. Already in 2003, a wide-ranging public consultation took place. It showed that the Directive has provided a flexible and adequate framework for regulation by Member States. Overall, it has made a positive contribution to enabling free movement of broadcasting services within the EU on the basis of the country of origin principle . After defining some of the areas where further investigation is necessary, we invited

experts to discuss these issues with us in focus groups. Before the end of this year, I will present a new Directive based on clearly defined policy objectives. This Directive should be both technologically neutral *vis- is* all modes of delivery of audiovisual content and proportionate. It should create a level playing field that will give legal certainty in a dynamic market. I am encouraging all relevant players to submit concrete proposals for this new Directive and to participate actively in the shaping of a new, modern regulatory framework for audiovisual content."
[27] Zie echter noot 26.

Geplaatst 02.03.2005