

De herverkaveling van het medialandschap

Overwegingen bij het WRR-rapport Samenhangend mediabeleid

PROF. DR. J. G. STAPPERS*

De status quo in het Nederlandse communicatiebestel lijkt op zijn eind te lopen.

Maatschappelijke, maar vooral technische ontwikkelingen dwingen pers en omroep tot een herbezinning op hun taak en werkwijze in een wereld waarin massacommunicatie op zeer veel verschillende manieren mogelijk zal zijn. In 1979 heeft de regering de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid verzocht een rapport samen te stellen met informatie ten behoeve van het overheidsbeleid inzake de massamedia. Een half jaar geleden bracht de Raad zijn rapport Samenhangend mediabeleid uit, waarmee aan het verzoek werd voldaan. In dit artikel wordt het rapport besproken. De centrale vraag met betrekking tot het mediabeleid is of de overheid waarborgen moet scheppen voor het behoud van een pluriformiteit aan meningen en inhoud, en zo ja, op welke wijze dat dan zou dienen te gebeuren. In zijn aanbevelingen doet de WRR suggesties voor een dergelijk beleid. Volgens de Raad moet de commercialisering van de media in de hand worden gehouden.

Inleiding

Nog net voor de vervroegde verkiezingen van 1982 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het rapport *Samenhangend mediabeleid* uit. Als dat tijdstip niet op politieke gronden gekozen is, dan toch minstens op poëtische: in Nederland is mediapolitiek altijd een heet hangijzer geweest, waarop kabinetten zelfs zonder uitspraak van het parlement konden sneuvelen. Ook was het altijd een aspect van de politiek dat veel aandacht kreeg, in de media zelf namelijk, maar dat is niet specifiek Nederlands. Het maakt wel begrijpelijk dat mediapolitiek niet iets is wat terloops wordt afgehandeld.

Aanleiding tot het rapport was een adviesaanvraag van de regering van 27 maart 1979. Die adviesaanvraag was weer het gevolg van een reeks vragen en voorstellen van een van de advieslichamen van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, te weten de Omroepraad. De Omroepraad voorzag grote veranderingen en snelle ontwikkelingen op technisch gebied die het Nederlandse omroepbestel zouden beïnvloeden en die onvoldoende ter discussie kwamen: „De verdere ontwikkeling van de massamedia en massacommunicatie is... niet alleen afhankelijk van die ontwikkelingen van de techniek die snel commercieel exploiteerbaar lijken te zijn, maar dient eveneens te worden afgestemd op prioriteiten die vanuit een algemeen cultureel, economisch en sociaal beleid nodig worden geacht” 1).

De Omroepraad had eerder al gepleit voor het instellen van een breed samengestelde commissie van deskundigen die een advies zou moeten uitbrengen over het te ontwikkelen beleid. Zulke commissies bestonden ook in Engeland: „The Committee on the future of Broadcasting” — beter bekend als de Annan-Committee, — en in Duitsland de „Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssysteme” (KtK). Voor Nederland beval de Omroepraad een meer permanente commissie aan. Maar in 1977 wijst de Omroepraad op de taak die de WRR krachtens de wet heeft, en concludeert dat de materie moet worden voorgelegd aan de WRR. In 1978 spreekt zij nogmaals haar zorg uit over „het uitblijven van maatregelen die op korte termijn kunnen leiden tot de ontwikkeling van een geïntegreerd mediabeleid” 2), vraagt of te verwachten valt dat de WRR aandacht zal geven aan het vraagstuk (van met name de toepassing van nieuwe systemen van informatie-overdracht) en zo dat niet het geval mocht zijn dringt zij aan op het tot stand komen van een commissie c.q. werkgroep. Als de minister zich 14 maanden

later tot de WRR wendt, blijkt uit de dan ook gepubliceerde adviezen dat de Omroepraad een geïntegreerd mediabeleid voorstaat dat zich niet beperkt tot de massamedia 3).

De overheid, getuige de brief van de minister, doet dat wel: „De Regering verzoekt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid haar in een samenvattend rapport informatie te verschaffen ten behoeve van de ontwikkeling van een geïntegreerd overheidsbeleid ten aanzien van de massamedia” 4). Op een plaats in die brief is sprake van „het (samenhangend) overheidsbeleid inzake de massamedia” met het woord „samenhangend” tussen haakjes. In het antwoord van de WRR heeft die uitdrukking het gewonnen van „geïntegreerd”, omdat het eigen karakter van elk medium een eigen beleidsregime vraagt. „Daarom verdient het de voorkeur te spreken over een samenhangend mediabeleid, omdat het in vergelijking met de term „geïntegreerd beleid” duidelijker is wat daaronder verstaan kan worden” 5). Iets wat door de woordenboeken niet wordt bevestigd. Terwijl enige jaren geleden politici en belanghebbenden nog volop spraken over een geïntegreerd mediabeleid is inmiddels de vraag daarnaar verstomd. Niet iedereen vindt de nieuwe benaming overigens een verbetering. „Dat soort terminologie belooft een prolongatie van de bedilzucht die juist meehelpt het geldende omroepbestel onhoudbaar te maken”, schrijft *NRC Handelsblad* in een commentaar 6).

Het rapport van de WRR

In het na ruim drie jaar uitgebrachte rapport wordt eerst uitvoerig informatie gegeven over een aantal onderwerpen: te we-

* Hoogleraar publicistiek aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Nijmegen. De titel van deze bijdrage is ontleend aan een in september gehouden studiedag van de Stichting Onderzoek Massacommunicatie.

1) Advies Omroepraad d.d. 23 mei 1977, *Nederlandsche Staatscourant*, 12 december 1977.

2) Advies Omroepraad d.d. 27 januari 1978, *Nederlandsche Staatscourant*, 15 februari 1978.

3) Advies Omroepraad d.d. 2 februari 1979, *Nederlandsche Staatscourant*, 29 maart 1979.

4) Brief minister van CRM aan WRR d.d. 22 maart 1979, *Nederlandsche Staatscourant*, 29 maart 1979.

5) WRR, *Samenhangend mediabeleid*, Den Haag, 1982, blz. 9.

6) *NRC Handelsblad*, 11 september 1982.

ten, de mogelijke technische ontwikkelingen op middellange termijn (hoofdstuk 4), de mogelijke gevolgen voor pers, omroep en andere vormen van massacommunicatie (hoofdstuk 6) en de mogelijke gevolgen voor de samenleving (hoofdstuk 7). Ook zijn opgenomen hoofdstukken over uitgangspunten ten aanzien van de massamedia (hoofdstuk 2), over het bestaande mediabeleid (hoofdstuk 3) en de mediawetgeving (hoofdstuk 5). Vervolgens trekt de WRR daaruit conclusies en doet aanbevelingen (hoofdstuk 8).

Het is begrijpelijk dat deze aanbevelingen in het algemeen meer aandacht hebben gekregen dan de daaraan voorafgaande beschouwingen, hoewel het laatste hoofdstuk met 75 bladzijden niet veel meer dan een kwart van de omvang van het rapport uitmaakt. Relatief nog meer aandacht kreeg het minderheidsstandpunt dat het lid van de raad en voorzitter van de interne projectgroep mediabeleid, drs. H. A. van Stiphout, in slechts vier bladzijden toevoegde. Ook dat is begrijpelijk. Toch is dat wat begrijpelijk is, niet steeds terecht. Het eerste gedeelte van het rapport geeft een beschrijving van huidige en toekomstige probleemgebieden en bevat daarmee het materiaal waarmee ieder die het met de door de WRR aanbevolen oplossingen niet eens is, toch rekening dient te houden. Het rapport, te zamen met een groot aantal „voorstudies en achtergronden” een uitvoerig overzicht biedend over de onderhavige problematiek, geeft een startpunt voor iedere politieke stellingname.

Overeenkomstig de vraag van de minister beperkt de WRR zich in de aanbevelingen tot het mediabeleid, maar de voorafgaande beschouwingen maken duidelijk dat de Raad uitgaat van een grote interdependentie tussen allerlei communicatievormen, en dat media misschien wel voor beleidsdoeleinden geïsoleerd behandeld kunnen worden, maar niet bij het verwerven van inzicht in hun werkwijze en werking.

Technische ontwikkelingen

De voortgang van de techniek — dat wat technisch al mogelijk is of wat binnenkort mogelijk zal worden — is in een stroomversnelling geraakt. Enerzijds zijn satellieten geperfectioneerd die het mogelijk maken dat televisieprogramma's niet meer via vele zenders en steunzenders verspreid worden, maar vanuit een satelliet die in een geostationaire baan om de aarde cirkelt. Ook wanneer de signalen vanuit zo'n satelliet op bepaalde landen gericht verzonden worden, zullen in Nederland de programma's gericht op Nederland, België, Luxemburg, Duitsland en Frankrijk te ontvangen zijn, en met wat betere antenne ook die van Italië, Zwitserland, Oostenrijk, Engeland en Scandinavië. Hoewel de kosten van de daarvoor benodigde antennes hoog zijn, is dat bij doorgifte van de signalen via de kabelnetten tamelijk goedkoop. Tegen 1995 moet met zo'n 45 programma's gerekend worden.

Tegen die tijd kan ook de glasvezelkabel verder verbeterd zijn; glasvezels zijn dunner, lichter, goedkoper en beter dan de tot nog toe gebezigde coaxiale kabels. Uitbreiding en verbetering van de kabelnetten is dan ook te verwachten. Die kabelnetten kunnen dan ook worden gebruikt voor allerlei andere vormen van informatietransmissie zoals telefoon, telex, viditel en teletekstachtige diensten.

De thans bestaande viditel- en teletekstdiensten zijn nog primitief, ze gebruiken telefoonlijnen en slechts een klein, onbenut gedeelte van een televisiekanaal. Men zou ook een heel „televisie”-kanaal voor het doorgeven van pagina's tekst kunnen benutten. Zelfs nu al zou men via de beschikbare kanalen 's nachts miljoenen pagina's kunnen verzenden, die men op huisgeheugens (zoals de bestaande videorecorders) kan opnemen, om ze op een geschikt tijdstip te kunnen lezen of om ze via een „homeprinter” op papier af te drukken.

Tot nu toe worden radio en televisie, al dan niet via kabelverbindingen, toegepast voor disseminatie, c.q. distributie, het verspreiden van signalen naar een ieder die ze wil (en kan) ontvangen. Maar ook mogelijk is om de kabelnetten te gebruiken voor interactie tussen informatierverschaffer en de informatie-afnemer. De consument bepaalt dan het tijdstip waarop hij welke informatie wil ontvangen, informatie die in centrale geheugens opgeslagen is en op commando kan worden afgegeven. Koppeling

van kabelnetten en computers bieden nieuwe en overvloedige mogelijkheden, die zich nu al aankondigen in viedata en teletekst, en te zijner tijd via allerlei vormen van betaaltelevisie en beperkte distributie (b.v. alleen voor artsen of alleen voor rekeninghouders) aangeboden kunnen worden.

Al deze vernieuwingen komen op ons af in een enorm tempo. Dat blijkt, waarschijnlijk onbedoeld, ook nog eens in het rapport. Op blz. 121 heet het nog dat „op dit moment tussen de 100.000 en 140.000 tv-toestellen geschikt voor de ontvangst van teletekst” zijn, en op blz. 173 zijn er in Nederland „ongeveer 150.000 tv-toestellen verkocht die geschikt zijn voor de ontvangst van teletekst”. Omdat het niet waarschijnlijk is dat de kopers daarvan al tussen 10.000 en 40.000 toestellen hebben gemaltraiterd, moeten we veronderstellen dat in de korte tijd die het schrijven van het eindrapport vroeg de feiten erin geslaagd zijn de eerdere rapportage in te halen.

Dat enorme tempo overvalt ons omdat bestuur, wetgeving, handel en handelen nog allerminst op de nieuwe situatie zijn afgestemd. De technische mogelijkheden hebben een grote voor-sprong op de regelingen en gewoonten. Misschien zijn de vernieuwingen die op ons afkomen geen echte „nieuwe” media, maar het zijn wel uitbreidingen die meer betekenen dan de toevoeging van extra gelegenheid om te doen wat al kon. Het aantal kanalen voor transmissie en computers voor bewerking en opslag nemen toe en de tijd nodig voor die transmissie en bewerking neemt af.

Kortom, het samengaan van satellieten en kabelverbindingen voor informatietransmissie, van micro-elektronica en van verbeterde geheugens maakt straks een overvloed mogelijk in een gebied dat tot nog toe behandeld en gereguleerd is op grond van schaarste.

Daarmee komt de vraag centraal te staan of de oude regelingen, die op die schaarste aan beschikbare mogelijkheden gebaseerd zijn, niet nodig aan verandering toe zijn. Algemeen bekend is de discussie rond de vraag of buitenlandse televisieprogramma's vrijelijk via de Nederlandse kabelnetten verspreid mogen worden. Dat schept problemen van auteursrechtelijke aard en problemen van cultuurpolitieke aard.

Een andere vraag is of al die nieuwe mogelijkheden „omroep” dienen te heten. „Omroep” is in Nederland wettelijk op een bepaalde manier geregeld, nl. op basis van de schaarste aan kanalen en gericht op het waarborgen van de verscheidenheid aan meningen die via het medium worden uitgedragen. Het waarborgen van verscheidenheid in een situatie van overvloed vraagt om anderssoortige regelingen. Daarbij ligt het beperken van de toelating van nieuwe gebruikers om de pluriformiteit te handhaven, niet voor de hand. Misschien is het wel verdedigbaar, het is in ieder geval niet zonder meer evident dat zoiets moet gebeuren.

Weer een andere vraag is of het monopolie dat de PTT op kabel- en straalverbindingen heeft, gehandhaafd kan worden, en of dat kan wanneer door dat monopolie niet alleen de „hardware” (de verbindingen) maar ook de „software” (de inhoud) wordt beheerst, zoals nu bij viditel toch eigenlijk het geval is. Trouwens, of een (staats)monopolie gewenst is bij een zozeer in ontwikkeling zijnd medium is ook al weer een politieke vraag.

Het omroepbestel

Tot nog toe is het debat beheerst door de positie van de etheromroep. Het Nederlandse omroepbestel heeft zijn verdedigers en zijn belagers, en de strijd tussen beide groeperingen schept wellicht niet het ideale klimaat om de toekomst voor te bereiden. Zoals opgemerkt, is in het Nederlandse omroepbestel de schaarste aan kanalen de grond geweest om tot een regeling te komen die een zo groot mogelijke pluriformiteit mogelijk moest maken. In de toekomst zal die schaarste geen rol meer spelen, al zal er een soort „verkeersregeling” nodig blijven. De ether- en kabelverbindingen geheel vrijlaten, zoals dat bij de gedrukte media het geval is, zal niet gaan omdat er nu eenmaal geen twee programma's over een kanaal te verstaan zijn.

Destijds is in Nederland, net als in de meeste Europese landen, besloten de exploitatie van de „ether” niet over te laten aan het vrije spel van de markt, zoals dat bij voorbeeld in de Verenigde Staten gebeurde, waar toelating tot de ether weliswaar aan enkele voorwaarden gebonden werd (nog spreekt men in Amerika

van een „market”, voor wat in Nederland „verspreidingsgebied” zou worden genoemd). De gedachte achter de in Europa gekozen regelingen was dat „de ether” van ons allemaal is, en niet voor particuliere belangen uitgebaat dient te worden.

Die gedachte leidde tot twee omroepvormen, de staatsomroep, die door de regering wordt beheerst en zelfs wel instrument van overheidspolitiek worden kan, en de publiekrechtelijke omroepen, waarvan de BBC de bekendste is en de naar de BBC gemodelleerde Westduitse omroepen ons fysiek het meest nabij zijn. Publiekrechtelijke omroepen dienen het algemeen belang, maken geen winst, worden (mede) bekostigd uit heffingen op het bezit van ontvangstapparatuur, en hebben de opdracht de verscheidenheid aan te uiten en te ontvangen meningen te bevorderen of in ieder geval in stand te houden.

In andere landen dan in Nederland doet men dat door voor een evenwichtig programma te zorgen. Bij voorbeeld door alle partijen evenveel gelegenheid te geven hun boodschap te verbreden. Soms kan dat tot heel merkwaardige situaties aanleiding geven, zoals de oppositie het woord geven ook als ze niets te zeggen heeft, of het weglaten van alle controversiële zaken om zo alle moeilijkheden te vermijden, of een personeelsbeleid waarbij zelfs functies worden geschapen enkel en alleen om alle politieke partijen gelijkelijk in de hiërarchie in te schalen. Of deze uitwassen het eigenlijke functioneren van het systeem overwoekeren of slechts randverschijnselen zijn, is moeilijk te beoordelen. Een feit is wel dat omroepfunctionarissen altijd erg enthousiast zijn over de Nederlandse oplossing van die problemen, al zouden de meeste van hen die oplossingen niet voor het thuisfront durven aanbevelen.

In de Nederlandse omroep is namelijk niet het uitgebalanceerde, evenwichtige programma uitgangspunt, maar staat de evenwichtigheid centraal. Anders dan in het buitenland, waar voorzichtig beleid voert tot de grootste gemene deler aan opinies, wordt in Nederland het kleinste gemene veelvoud aan meningen uitgedragen, iedere groepering kan in Nederland tot de ether doordringen, de grote met wat meer eigen tijd dan de kleine, en de allerkleinste als gast: omroepverenigingen, kerken, levensbeschouwelijke groepen, politieke partijen, iedereen krijgt z'n eigen toegang tot de ether, de evenwichtigheid komt uit het totaal.

De Nederlandse omroep is sinds de Omroepwet van 1969 georganiseerd als een samenwerkingsverband van diverse organisaties die door de minister zendtijd toegewezen kregen en een daarmee corresponderend bedrag uit de omroepgelden, en die samen twee televisie- en vier radioprogramma's verzorgen. In de eerste plaats zijn daar de omroeporganisaties, die specifiek voor het doel „omroepen” bestaan, geen winst mogen maken, en weinig nevenactiviteiten mogen ontplooiën die niet als verenigingsactiviteiten te zien zijn. Ze worden verdeeld in A, B en C. A-omroepen hebben 450.000 leden of meer: AVRO, KRO, NCRV, TROS, VARA; B-omroepen 300.000-450.000: VOO; en C-omroepen minstens 150.000: EO en VPRO.

Een organisatie kan met 15.000 leden aspirant-omroep worden en krijgt dan enkele uren per week gedurende twee jaar om te proberen de C-status te bereiken. De andere zendgemachtigden worden niet beoordeeld of behandeld naar hun ledental, zoals de kerken, waarvan de meeste protestantse verenigd zijn in de IKON en het RKK, het rooms-katholiek kerkgenootschap dat de hem toegewezen zendtijd laat verzorgen door de KRO, vaak in samenwerking met IKON. Voorts is er nog een aantal andere levensbeschouwelijke organisaties waaraan zendtijd is toegewezen.

De politieke partijen krijgen om beurten zendtijd, in verkiezingstijd wat meer. De STER heeft, met uitsluiting van alle andere, de opdracht om de toegewezen zendtijd te vullen met reclameboodschappen. Planning van de reclame en van de programma's geschiedt onafhankelijk van elkaar om „osmose” te vermijden. Daartoe zijn — tot nu toe — de reclameblokken om de nieuwsuitzendingen gegroepeerd. De NOS is het samenwerkingsverband, en heeft drie hoofdtaken:

- coördinatie op velerlei gebied ten behoeve van de gehele omroep;
- het verschaffen van programmafaciliteiten aan alle zendgemachtigden;
- het verzorgen van gezamenlijke programma's.

Voor dat laatste krijgt de NOS 25% van alle radio-zendtijd en 40% van alle televisie-zendtijd. 10% gaat naar de kleine zendgemachtigden, de rest wordt verdeeld onder omroeporganisaties in de verhouding A:B:C = 5:3:1.

De inkomsten van de omroep zijn de omroepbijdragen, die door de PTT geïnd worden en 75% van het omroepbudget vormen. De overige 25% komt via de STER binnen. Het totale budget is jaarlijks ongeveer één miljard gulden. Verhoging van de inkomsten voor de omroep is altijd een politiek onaangename beslissing: of de omroepbijdrage moet omhoog — en dat betalen de kiezers — of het door de STER in te brengen bedrag moet omhoog — en dan klaagt de pers dat zij daardoor minder inkomsten uit reclame zal krijgen.

Toen in de jaren twintig de omroep gestalte kreeg, betrof dat in Nederland al snel vijf groeperingen, hetgeen vrij aardig spoorde met de toen bestaande „verzuiling”. De protestantse zuil met de NCRV, de katholieke met de KRO, de sociaal-democratische zuil met de VARA; drie bevolkingsgroepen die hun emancipatie uitdrukking gaven in aparte organisaties op allerlei gebied. De kleine vrijzinnig-protestantse VPRO vertegenwoordigde niet zo'n duidelijke zuil, maar verzorgde ook niet zoveel programma's. Alleen de AVRO paste niet zo precies in het systeem. De pretentie van de AVRO was een algemene omroep te zijn, een Nederlandse BBC, geen zuil maar een algemene, iedereen-omvattende organisatie. Ongewild en ongewenst werd de AVRO een soort vierde zuil, gezien de andere omroepen en het tijdstip een soort liberale omroep. Beide facetten bleven in de AVRO bestaan: de algemene en de rest-zuil.

Vormde deze verzuilde omroep in de jaren twintig nog een representatief beeld van de verzuilde samenleving, in de jaren zeventig lag dat anders. Als KRO en NCRV nog het katholieke en protestante volksdeel representeerden, die overigens door ontkerkelijking minder groot waren dan dertig, veertig jaar eerder, ze konden zich zeker niet permitteren met de confessionele partijen, later met het CDA, te worden gelijkgesteld. Ook de „rest”, de niet-christenen, de niet-socialisten, waren een te grote en te heterogene categorie geworden om onder één AVRO-noemer te worden gevat. De Omroepwet van 1969 stelde de omroep open voor nieuwe gegadigden, die een nieuw geluid zouden toevoegen. Inmiddels zijn er drie nieuwe omroepen opgetreden. De EO vertegenwoordigt kennelijk andere oriëntaties dan tot dan toe werkzame omroepen. Van de TROS en VOO kan dat niet zonder meer worden gezegd.

Toelating tot de omroep en de hoeveelheid toegewezen zendtijd geschieden in principe op grond van de aanhang die een omroeporganisatie heeft: een opvatting, visie, levensbeschouwing, oriëntatie die in het volk leeft, krijgt de gelegenheid zelf die opvatting enz. uit te dragen. De aanhang van een omroeporganisatie bestaat dus uit degenen die willen dat bepaalde zaken in het programma-aanbod aan de orde komen: het zijn geen georganiseerde afnemers van bepaalde programma's: een omroep verzorgt niet alleen de interne communicatie binnen een bevolkingsgroep, maar ook de verkondiging van de opvattingen naar buiten. Dat is het principe.

Voor de telling van het aanhangertal wordt echter gebruik gemaakt van de abonnemентаantallen van de programmabladen. Deze bladen, ontstaan in een tijd toen er nog geen kijk- en luistergeld werd geheven, waren de directe tegenprestatie voor de vrijwillige bijdrage van aanhangers. Geleidelijk aan is het Nederlandse omroepbestel echter een *omroepbladen*-bestel geworden, en concurreren de omroeporganisaties elkaar met de kwaliteit en de prijs van hun bladen, en met de kwaliteit en populariteit van hun programma's. (De mogelijkheid om voor f. 10.— per jaar wél lid, geen abonnee te worden is eigenlijk alleen in belangrijke mate toegepast bij de kleinere omroepen.) Niet de identiteit, maar de populariteit weegt zwaar. Het Nederlandse omroepbestel dat ontworpen was als een alternatief voor het commerciële omroepsysteem, dat immers omwille van de ingevoegde reclame om de kijkers/luisteraarsgunst moest concurreren ten detrimente van de kwaliteit, is uiteindelijk terechtgekomen in een situatie waarin net zo hard op de kijkcijfers wordt gemikt. De omroeporganisaties moeten echter wel met elkaar op dit vlak concurreren, daar in toenemende mate de verbondenheid met de „zuil” niet meer vanzelfsprekend is.

De pers

De gedrukte pers is ook al niet zonder problemen. Sinds de tweede wereldoorlog is de totale oplage weliswaar gestegen, maar het aantal titels is gedaald en het aantal zelfstandige ondernemingen nog meer. Bij voorbeeld in de sector dagbladen: bij de landelijke dagbladen is het marktaandeel van de drie grootste concerns gezamenlijk meer dan 90%, bij de regionale ochtendbladen hebben vier concerns een gezamenlijk marktaandeel van ruim 85%.

Dagbladen zijn voor hun inkomsten voor zo'n 60% aangewezen op reclame. Vandaar dat zij bijzonder beducht zijn voor toename van reclame-inkomsten van de omroep. De organisatie van dagbladuitgevers, de Nederlandse Dagblad Pers (NDP), waarschuwt dan ook herhaaldelijk dat zulks ten koste van de pluriformiteit in de informatievoorziening zal gaan. De Nederlandse Organisatie van Tijdschriftuitgevers (NOTU) al evenzeer. Dat ze te zamen meer dan 100% schade voorzien, zal wel aan de rekenmodellen liggen.

De tijdschriftenbranche is minder dan de dagbladen op reclame-inkomsten aangewezen, nl. voor zo'n 37%, maar daar staat tegenover dat de „tijdschriften” een wel zeer heterogeen samengestelde categorie vormen, waaronder zowel opiniebladen (*Elseviers Weekblad*, *Vrij Nederland*), familiebladen of geïllustreerde bladen (*Panorama*), damesbladen of moderne vrouwenbladen (*Margriet*, *Libelle*), jeugdbladen, hobbybladen, sportbladen en roedelbladen (*Privé*, *Story*) vallen, als allerlei wetenschappelijke en vaktijdschriften. Ook in deze sector is de concernvorming zeer sterk.

Andere persmedia timmeren minder aan de weg. De gratis verspreide huis-aan-huisbladen worden veelal door dagbladondernemingen uitgegeven; de nieuwsbladen, dat zijn kranten die minder dan 6 maal per week verschijnen, verenigd in de Nederlandse Nieuwsblad Pers (NNP), hebben over het algemeen een kleine oplage. De 125 nieuwsbladen die in 1979 verschenen, en dat kan dan variëren van 1 tot 5 maal per week, hadden een totale oplage van 811.000, dat is niet zo veel meer dan de 750.000 die *De Telegraaf/het Nieuws van de Dag* dagelijks hadden. Bovendien is meer dan 80% van de nieuwsbladenmarkt in handen van zelfstandige uitgevers. Op het politiek-economisch vlak is daar niet een vuist mee te maken die naast NDP en NOTU erg opvalt.

Gezien de beschermde positie van de publiekrechtelijke omroep was het niemand — dus ook de dagbladen niet — toegestaan de omroepmarkt aan te boren, hoewel die als een belendende concurrerende sector werd en wordt beschouwd. Weliswaar heeft de overheid dan ook compenserende maatregelen genomen toen de omroep de advertentiemarkt ging ontginnen, maar de persmedia zouden liever daar kunnen opereren net als ze het op de bladenmarkt ook kunnen, of desnoods zouden ze de reclame in de omroep willen exploiteren. Bovendien vinden de uitgevers dat de elektronische media niet zonder meer als „omroep” te beschouwen zijn. Met name viditel-achtige boodschappen, tekst-overbrenging per kabel naar de abonnees, en abonnee-televisie überhaupt zou, menen zij, voor hen een noodzakelijke verruiming van de markt kunnen betekenen. De grenzen tussen omroep en pers vervagen, zoals ieder die de laatste jaren journalisten aan beeldschermen heeft zien werken, en weet hoe computertechnieken toepassing hebben gevonden in de dagblad- en tijdschriftensector, heeft kunnen constateren.

Uitgangspunten van het mediabeleid

De technische ontwikkeling, die hiervoor is beschreven, heeft steeds meer vragen opgeroepen of de institutionele structuur zoals die in de loop der jaren is ontstaan en wettelijk vastgelegd (het omroepbestel van de terreinafbakening tussen omroep en gedrukte pers) wel de meest geschikte is om de nieuwe mogelijkheden tegemoet te treden. Bovendien zijn er bij de inrichting van het bestel op zich al vraagtekens te plaatsen. Het beantwoorden van deze vragen is een kwestie van mediabeleid. Alvorens op de door de WRR gepresenteerde aanbevelingen in te gaan, wordt hier kort stilgestaan bij de principes van het mediabeleid zoals die in de loop van de tijd zijn gegroeid.

Het mediabeleid is gebaseerd op democratie, uitingsvrijheid en pluriformiteit. „Zonder dat gesteld mag worden dat de massamedia ten dienste van de democratie staan, vervullen zij daarin een essentiële rol” 7). Voorwaarde voor democratie is de vrijheid van meningsuiting, maar evenzeer het recht op informatie. Taak voor de overheid is te zorgen dat dat mogelijk is, en het is niet haar taak afzonderlijke media en boodschappen op hun democratisch gehalte te toetsen. Vrijheid van meningsuiting is in de Grondwet gegarandeerd; het moet echter ook mogelijk zijn van dat recht gebruik te maken; de kanalen daarvoor moeten voorhanden en beschikbaar zijn. De pluriformiteit aan meningen en inhouden moet gewaarborgd worden.

De vraag is of het openstellen van de nieuwe mogelijkheden voor commerciële exploitatie — vaak verdedigd met de vrijheid van meningsuiting — niet ten koste van de pluriformiteit zal

7) WRR, op. cit., blz. 10.

gaan. Een andere vraag is hoeveel pluriformiteit tegen welke prijs gewaarborgd moet worden. Het overlaten van de informatievoorziening aan het marktmechanisme wordt niet door iedereen gezien als het beste middel voor het in stand houden van de pluriformiteit.

Men mag bovendien niet uit het oog verliezen dat mediabeleid óók cultuurbeleid is. Media en samenleving staan in een wisselwerking die zich niet in één woord of één formule laat uitdrukken. Media zijn zowel „mirror” als „moulder”, het zijn in ieder geval geen waarde vrije instrumenten (als die al bestaan), maar ze doen iets met mensen, ook al is niet steeds duidelijk wat ze doen.

Ook datgene wat via de media wordt aangeboden heeft z'n invloed. Met name Amerikaanse tv-programma's zijn door interne Amerikaanse economische condities overal ter wereld goedkoop verkrijgbaar. En overal ter wereld wordt er veel gebruik van gemaakt, vooral vanwege de prijs. Dat leidt tot een tamelijk eenzijdige informatiestroom, en een eenzijdige culturele beïnvloeding; of men die wil is in ieder geval niet vanzelfsprekend. Dat verbieden voor Nederland niet zo'n geëigende ingreep lijkt te zijn, betekent niet dat het overheidsbeleid er onverschillig tegenover mag staan. Dat geldt ook voor het beconcurreren van het Nederlandse omroepaanbod door buitenlandse satellieten, wat overigens economisch niet aantrekkelijk is omdat de inkomsten naar elders gaan. De cultuurpolitieke overwegingen zijn echter dezelfde als die voor afzonderlijke programma's, alleen in verhevigde concentratie opgediend. Een concurrerend aanbod — vooral in de „entertainment”-sfeer: sport, show, spanning — betekent een vermindering van de ontvangen pluriformiteit. Uitbreiding van het amusementsaanbod leidt in het algemeen tot meer consumptie van dergelijke programma's ten koste van de consumptie van „zwaardere” zaken van culturele en informatie aard. Anderzijds zijn marktorientatie en cultuur niet onverengbaar, zoals de literatuur bewijst.

Of er in dit opzicht een actief beleid of een afwerend beleid of géén beleid gevoerd moet worden, vergt ook een beslissing. Kennelijk gaat het zowel bij het mediabeleid in het algemeen als bij specifieke kwesties daarbinnen om afwegingen, waarbij moeilijk te interpreteren zaken overwegen. Zelden liggen de keuzen voor de hand.

De aanbevelingen van de WRR

De werkgelegenheidsproblematiek wordt in het rapport van de WRR niet vergeten, maar dat waarnaar men had uitgekeken waren natuurlijk de aanbevelingen voor een specifiek mediabeleid. Die aanbevelingen hebben in dagbladen en in de vakpers de nodige aandacht gekregen. De belangrijkste — te oordelen naar de problemen die ministers de afgelopen jaren voor zich uitgeschoven hebben onder verwijzing naar het gevraagde WRR-advies — zijn:

- omroeporganisaties dienen bij voorkeur verenigingen te zijn waarvoor gekozen wordt op grond van hun maatschappelijk-culturele pretentie. Lidmaatschap moet daarom losgemaakt worden van het abonnement op een programmablad;
- omroeporganisaties dienen periodiek, bij voorbeeld om de vijf jaar, getoetst te worden aan de toelatingscriteria;
- een derde, commercieel, net zou voorbarig zijn. Beter is de STER-reclame uit te bouwen en flexibel te maken;
- er moet een derde tv-programma komen, een stichting los van de omroepen, cultureel van inhoud;
- de tarieven van de STER dienen structureel te worden verhoogd als correctie op het achterblijven van de laatste jaren;
- regionale omroep toestaan waar die gewenst is, maar niet opleggen;
- lokale omroep, vooral radio, zonder winstdoel en zonder reclame, toestaan en voor landelijke overheid volstaan met regelen van randvoorwaarden. Bij lokale tv reclame als financieringsbron niet bij voorbaat uitsluiten (hoewel de WRR de Nederlandse experimenten met lokale kabeltelevisie uitvoerig vermeldt, schijnt bij die aanbeveling vooral aan de grote steden gedacht te zijn);
- nieuwe diensten zoveel mogelijk individueel afrekenbaar aanbieden;
- een nationaal verbod van op Nederland gerichte reclame is

op den duur weinig effectief, en ook niet gewenst omdat „the free flow of information” ongeclusuleerd gewaarborgd dient;

- voor abonnee-tv ook andere gemachtigden toelaten als aanbieders, waarbij de redactionele onafhankelijkheid van programmamakers dient te worden gewaarborgd;
- experimenteren met kabelkrant en later zien onder welk regime die moet worden gebracht;
- wat de pers betreft moet in eerste instantie gekoerst worden op het vermogen van bedrijven zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Een pers die op eigen benen kan staan, is de beste waarborg voor pluriformiteit.

Opzienbarend was het feit dat de voorzitter van de projectgroep een minderheidsstandpunt ventileert. Op vier punten heeft hij een afwijkende mening:

- exploitatie van lokale televisie op basis van een concessiesysteem zal zijns inziens leiden tot ernstige storingen in de exploitatie en het functioneren van de bestaande media en is derhalve uit het oogpunt van *samenhangend* mediabeleid ongewenst en niet goed uitvoerbaar. Daarom beveelt hij aan dat lokale televisie een lage prioriteit krijgt en wordt gezocht naar een vorm waarbij financiering door reclame beperkt wordt;
- reclame binnen het medium abonneetelevisie. Die is niet nodig voor een rendabele exploitatie. Wanneer reclame niet hoeft, dan in beginsel ook uitsluiten;
- het voorstel voor een derde programma is nog prematuur;
- het steunbeleid bij de pers zou voorrang moeten geven aan de dagbladen, die zijn belangrijk voor de democratie en bereiken in die functie praktisch alle burgers. Opiniebladen bereiken in het algemeen een publieksgroep boven het gemiddelde welstandsniveau. De door de WRR genoemde uitbreiding van het steunbeleid tot de opiniebladen steunt hij derhalve niet.

Een rapport als het onderhavige kan op vele manieren worden beoordeeld, uiteraard sterk verschillend al naar gelang van het standpunt dat wordt ingenomen ter zake van het beheer — en de exploitatie — van de media. Duidelijk is dat de WRR de bijzondere plaats van de publiekrechtelijke omroep wel wil wijzigen, maar niet afschaffen. Tegelijk wordt voor anderen ruimte gelaten in de nieuwe media. Indien een advies in een omstreden kwestie goed is wanneer tevredenheid en ontevredenheid een beetje gelijkelijk verdeeld zijn over alle belanghebbenden, dan is dit advies een goed advies. De omroepen zijn niet met alles gelukkig, maar ook niet alleen maar ongelukkig, en dat geldt ook voor de uitgevers.

Het principe van ons omroepbestel: representatie van grote groepen van de bevolking in de programma's — ergo een soort verzuijing, een „clubbestel” zeggen tegenstanders — wordt niet verworpen. Dat verklaart veel ongenoegen bij tegenstanders van dat verzuijde systeem, te weten aanhangers van een nationale omroep, aanhangers van groeperingen die om een of andere reden niet aan een eigen omroep toekomen, voorstanders van een commercieel systeem, drie categorieën van tegenstanders die elkaar maar zeer gedeeltelijk overlappen. Bestudering van de buitenlandse omroepstelsels, die toch veel meer overeenkomsten met het Nederlandse bestel hebben dan de tegenstanders schijnen te weten (de publiekrechtelijke organisatievorm en het auteursrecht op de programma's bij voorbeeld), en de problemen die daar zijn, kunnen aanleiding zijn tot tevredenheid over het advies van de WRR.

Politieke haalbaarheid is een ander criterium om het advies op te beoordelen. De moeilijkheid is dan dat CDA en PvdA het wel eens zouden kunnen worden over een omroeppolitiek, en dat CDA en VVD het met wat meer moeite nog wel eens zouden kunnen worden over een perspolitiek. De tegenstellingen tussen CDA en VVD wat betreft hun visies over een omroepbestel zijn echter zeer groot. Dat dit WRR-advies daarvoor een compromis levert is niet waarschijnlijk: er is namelijk op alle gebieden gegeven en genomen. Waarschijnlijker is dat beide partijen nog een flink stuk „winst” zullen willen boeken, waartegenover grotere concessies op een ander gebied zullen moeten staan. Het WRR-rapport is te genuanceerd en te redelijk om politiek haalbaar te

zijn. Een aantal politiek hete hangijzers schijnt bovendien veronachtzaamd, het minst nog in de minderheidsnota.

Wat de details betreft kan het volgende worden opgemerkt:

- de kwestie van lokale en regionale omroep is niet volledig doordacht. Met name de echte kleinschalige toepassingen van pers en omroep, die ook niet het hele bestel zullen of kunnen ontwrichten, maar desalniettemin belangrijke maatschappelijke functies hebben, krijgen onvoldoende aandacht. De thema's waarvoor grote belangengroepen bestaan, worden wel behandeld, wat niet hoeft in te houden dat die belangengroepen ook worden tevreden gesteld. Dat minder machtige organisaties echter niet meer gehoor hebben gevonden bij de WRR, is niet bemoedigend; in politieke kring zullen ze het straks nog minder vinden;
- het rapport straalt een groot optimisme uit wat betreft de mogelijkheid omroep te financieren uit reclame. Toename van het aantal programma's zal in principe leiden tot daling van het aantal kijkers/luisteraars per programma — wat minder reclamegeld betekent. Een programmering echter die is afgestemd op zoveel mogelijk publiek, want dat betekent meer reclame en meer geld, haalt de nadelen van een commerciële omroep binnen, desnoods zonder het bijbehorende systeem, en leidt dan tot een of twee populaire kanalen en een aantal weinig benutte culturele en ideologische elitaire programma's;
- interessant is Van Stiphouts opmerking over opiniebladen. Dat die in het algemeen worden gelezen door degenen die financieel, sociaal, en anderszins beter af zijn, is natuurlijk bekend. Subsidiering van zulke bladen door steunmaatregelen kan dus inderdaad worden uitgelegd als een subsidiering van de gegoeden, een subsidie voor het vergroten van de kenniskloof. Niet een opmerking waarmee men zich bemind maakt in bepaalde journalistieke kringen. Hoe juist de opmerking ook is, volledigheidshalve moet er natuurlijk op worden gewezen dat het belang van opiniebladen en wat daarin verschijnt verder rijkt dan de eerste lezers. Dat is iets wat mutatis mutandis voor alle massamedia geldt. (Een fraai voorbeeld daarvan levert het radioprogramma In de Rooie Haan, dat vaak

goed is voor een bericht in de radionieuwsdienst, in het NOS-journaal en in de krant van maandag.);

- helemaal verrassend is de suggestie voor een onafhankelijk cultureel derde net, waarvoor eigenlijk de argumentatie ontbreekt. Het lijkt wel alsof die er bij staat om te controleren of de lezers van het rapport wel opletten.

Kortom, het rapport levert een gedegen analyse van de situatie en een vooruitblik op de te verwachten ontwikkelingen. Voor de toekomst worden geen alternatieve scenario's aangedragen, maar slechts concrete suggesties gedaan, die meer redelijk zijn dan haalbaar.

De Medianota

De beurt is nu aan de regering. Van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur wordt een medianota verwacht, het parlement zal beraadslagen. De meeste aandacht zullen ook dan de voorgestelde veranderingen krijgen, dus dat wat de WRR aanbeveelt of de alternatieven die betrokkenen kunnen bedenken. De discussie de komende tijd zal niet in stilte geschieden. Zoals bij mediabeleid ook te verwachten is, zal de discussie in de openbaarheid worden gebracht, gevoerd en aangeboden door degenen die direct en indirect belanghebbend zijn.

Pers en omroep zijn niet vrij van belangen bij de ene of andere keuze. Zelfs de politieke partijen, al naar gelang zij wèl of geen bindingen met omroeporganisaties hebben, zijn niet volkomen vrij van afgeleid eigenbelang. Dat kan derhalve interessante discussies betekenen volgens het aloude recept: de voordelen van de ene oplossing vergelijken met de nadelen van de andere. Of de analyse die de WRR gemaakt heeft en die aan de aanbevelingen vooraf gaat, dan nog ter sprake komt is de vraag, al is het wel te hopen. In ieder geval is ze voorhanden — en misschien is dat wel de bestaansgrond van een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: niet het adviseren van keuzen, maar het verzamelen van de relevante basisgegevens.

J. G. Stappers