



Universiteit Utrecht

Het Nederlandse publieke omroepstelsel onder druk: visies voor de toekomst

**Universiteit Utrecht
Masteropleiding Kunstbeleid en –Management
Master scriptie
Blok 4 2009-2010**

**Student: Bart M.C. Pijpers
Studentnummer: 3073912
Datum voltooiing 09-07-2010
Begeleider: Dr. K. Vuyk**

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1 THEORIE & ONDERZOEK	2
1.1 VOORWOORD	2
1.2 INLEIDING	4
1.2.1 <i>Inleiding op het onderwerp</i>	4
1.2.2 <i>Centrale vraagstelling en deelvragen</i>	5
1.2.3 <i>Relevantie</i>	6
1.2.4 <i>Methode</i>	6
1.3 THEORETISCH KADER	8
1.3.1 <i>Theorie over beleid en overheidsbeleid</i>	8
1.3.2 <i>Theorie over publieke omroep en omroepbeleid</i>	10
1.4 REFLECTIE	15
HOOFDSTUK 2 ONTWIKKELING VAN OMROEPBELEID IN NEDERLAND	17
2.1 DE OPKOMST VAN RADIO IN NEDERLAND: HET ONTSTAAN VAN EEN UNIEK OMROEPSYSTEEM	17
2.2 DE OPKOMST VAN TELEVISIE ALS MASSAMEDIUM: DE OMROEPWET MAAKT EEN EINDE AAN HET GESLOTEN BESTEL.....	19
2.3. DE MEDIAWETGEVING IN NEDERLAND: OMVANGRIJK MAAR NIET ALMACHTIG	20
2.4 REFLECTIE	22
HOOFDSTUK 3 KRITIEK OP HET PUBLIEKE OMROEPSTELSE EN OPTIES VOOR HERZIENING	25
3.1 KRITIEK OP HET NEDERLANDSE SYSTEEM VAN PUBLIEKE OMROEPEN	25
3.2 KRITIEK OP DE KOSTEN VAN DE NEDERLANDSE PUBLIEKE OMROEP	28
3.3 KRITIEK OP DE OBJECTIVITEIT VAN DE PUBLIEKE OMROEP	31
3.4 WETENSCHAPPELIJKE VISIES OP HERZIENING VAN HET PUBLIEKE OMROEPSTELSEL.....	33
3.5 REFLECTIE	37
HOOFDSTUK 4 DE PLANNEN VAN DE POLITIEKE PARTIJEN MET HET NEDERLANDSE OMROEPSTELSEL	41
4.1 ANALYSE VAN DE VERKIEZINGSPROGRAMMA'S	41
4.2 MOGELIJKE COMBINATIES VAN VISIES VOOR DE TOEKOMST VAN HET PUBLIEKE OMROEPSTELSEL	48
4.3 REFLECTIE	51
HOOFDSTUK 5 CONCLUSIE.....	53
5.1 REFLECTIE OP DE WEGEN WAARLANGS CONCLUSIES VAN DIT ONDERZOEK ZIJN BEREIKT	53
5.2 DE TOEKOMSTVISIES VOOR HET NEDERLANDSE PUBLIEKE OMROEPSTELSEL.....	56
5.3 RELEVANTIE VAN DE ONDERZOEKSRESULTATEN.....	60
LITERATUUR	61
URL's.....	63

Hoofdstuk 1 Theorie & Onderzoek

1.1 Voorwoord

Al voordat ik aan mijn bachelorstudie Theater-, Film- & Televisiewetenschap begon had ik een grote interesse in televisie. Die interesse is tijdens die studie alleen maar toegenomen, zozeer zelfs dat ik al voor het behalen van het bachelor diploma een baan had gevonden in de mediasector. Deze baan hield ik ook tijdens mijn vervolgopleiding aan, de Master Kunstbeleid en –Management. Hoe leuk het verkopen van TV formats ook was, het combineren van een Masteropleiding en een drukke baan kwam beide niet ten goede. Omdat ik mijn Masteropleiding toch echt wilde afronden ben ik daar voor gegaan en daarom schrijf ik nu als bekroning van mijn studie deze scriptie. Ook deze scriptie staat volledig in het teken van televisie. Ik vind het werkelijk een fascinerend medium; wanneer ik 's avonds over straat langs huizen loop, zie ik bijna overal de televisie aan staan. Ondanks de opkomst van internet is het medium TV nog altijd alomtegenwoordig. Het medium is zelfs nog voortdurend aan vernieuwing onderhevig, denk bijvoorbeeld aan de enorme opmars van digitale televisie en *on demand* televisie. Deze en andere ontwikkelingen vinden plaats juist met dank aan het internet, internet en televisie fuseren steeds meer. Onderzoek van de Stichting KijkOnderzoek wijst uit dat Nederlanders gemiddeld ruim 3 uur per dag besteden aan televisie kijken,¹ terwijl Nederlanders volgens Intomart GfK gemiddeld 'slechts' 6,9 uur per week internet gebruiken.² Amerikanen spannen de kroon met gemiddeld 4 uur en 49 minuten televisie kijken per dag, aldus meetinstituut Nielsen.³ Mijns inziens kan er niet vaak genoeg onderzoek worden gedaan naar dit machtige en invloedrijke medium dat allesbepalend kan zijn in de totstandkoming van visie op en opinie over allerlei belangrijke zaken die in de wereld spelen. Televisie is een heus onderdeel van het dagelijks leven van erg veel, zo niet de meeste mensen, ook in minder ontwikkelde landen. Interessant is dat elk land zijn eigen manier heeft gevonden om met televisie om te gaan. Sommige landen hebben alleen commerciële zenders, sommige landen alleen staatszenders en in Europa veelal een duaal bestel met zowel commerciële als staatszenders, ook wel publieke zenders of publieke omroepen. Nederland is een voorbeeld van het laatste systeem, met een curieus publiek omroepstelsel dat uniek is in de wereld. Nederland heeft als enige land ter wereld een omroepstelsel dat gebaseerd is op een ruime variëteit aan verschillende omroepen met ieder hun eigen identiteit. Een stelsel dat gebouwd is op de principes van de al lang ter ziele gegane verzuiling, het is zowaar het laatste restant hiervan. Het daarom op zijn minst opmerkelijk dat dit stelsel nog altijd in zijn huidige vorm bestaat.

¹ <http://www.kijkonderzoek.nl/kijkonderzoek/beschrijving/beschrijving-v2.html>, geraadpleegd op 06-05-2010.

² <http://www.hcc.nl/smartsite.dws?id=37786>, geraadpleegd op 06-05-2010.

³ http://www.tijd.be/nieuws/binnenland/Amerikanen_brengen_recordtijd_voor_de_tv_door.825779-7-438.art?p=sms, geraadpleegd op 06-05-2010.

Opvallend is dat al jaren een discussie woedt over de houdbaarheid van het huidige systeem, een discussie die zo nu en dan opeens weer oplaait. Zoals recentelijk weer in de aanloop naar de landelijke verkiezingen in 2010. Veel politieke partijen laten blijken dat er hoe dan ook veranderingen staan te gebeuren, het publieke omroepstelsel lijkt ditmaal niet te ontkomen aan hervormingen. Wereldwijd is er nog altijd een economische crisis die duidelijk merkbaar is in de Nederlandse schatkist, het ligt daarom voor de hand dat een, verouderd, omroepstelsel enigszins hervormd zal worden om kostenbesparingen te realiseren. Dit vormt voor mij de aanleiding voor het schrijven van deze scriptie. Ik wil graag weten hoe het mediabeleid zich in Nederland heeft ontwikkeld, wat eventuele problemen zijn en wat opties en voorstellen voor hervormingen zijn, om via die weg te onderzoeken wat de mogelijke toekomstvisies van het huidige publieke omroepstelsel zijn. Hoewel ik vanuit interesse dit onderwerp onderzoek, is het geenszins mijn bedoeling een oordeel te vellen over of kritiek te leveren op het huidige omroepstelsel of één of meer van de opties en voorstellen voor hervorming hiervan. Juist niet, bij het verkopen van met name Nederlandse TV formats viel mij op dat vrijwel alle grote successen en innovatieve, kwalitatief hoogstaande programma's haast allemaal van één van de Nederlandse publieke omroepen waren. Het zou zonde zijn voor de internationaal geroemde kwaliteit van de Nederlandse televisie als er bot en te rigoureuus ingegrepen zou worden in het landelijke omroepstelsel. Structurele en grondige hervorming van het stelsel is haast onontkoombaar, maar laten we voor de kwaliteit van de Nederlandse televisie hopen dat dit doordacht en zorgvuldig gebeurt. Misschien dat inzichten uit dit onderzoek daar, hoe gering ook, een bescheiden bijdrage aan kunnen leveren.

In dit voorwoord wil ik tot slot graag mijn dank uitspreken voor mijn scriptiebegeleider van de Universiteit Utrecht, dr. Kees Vuyk. Ik wil hem oprecht bedanken voor zijn goede en degelijke begeleiding, hij heeft mij telkens op tijd op de juiste focus voor mijn onderzoek gewezen zodat ik gestaag op het juiste pad verder kon gaan. Daarbij was zijn manier van begeleiden voor mij ideaal: ik kon elk hoofdstuk apart insturen wanneer het voltooid was zodat er op tijd bijgestuurd kon worden en kreeg daarbij alle vrijheid om zelf het tempo te bepalen en zonder sturing vooraf aan het onderzoek te werken. Zonder zijn manier van begeleiding en zijn opbouwende kritiek was deze scriptie veel later afgekomen, maar vooral veel minder goed geweest.

1.2 Inleiding

1.2.1 Inleiding op het onderwerp

De Tweede Kamerverkiezingen van 2010 staan voor een groot deel in het teken staan van ingrijpende hervormingen en bezuinigingen en in de aanloop naar deze verkiezingen konden we in de media elke dag wel ideeën en voorstellen om te bezuinigen horen. De verschillende politieke partijen lanceren hun visie op hoe de overheidstekorten beteugeld moeten worden middels hun verkiezingsplannen. In deze plannen wordt door praktisch elke partij ook gesproken over hoe om te gaan met de landelijke publieke omroep. Hierin is een duidelijke tendens te ontwaren: een groot deel van de politiek wil het publieke stelsel hervormen, afhankelijk van de uitslag van de verkiezingen zal duidelijk worden wat dit gaat betekenen. Sommige partijen zijn zeer rigoureuus: zo wil de Partij voor de Vrijheid (PVV) het aantal televisiekanalen terugbrengen tot één zender en publieke radio zelfs in zijn geheel afschaffen. De Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) denkt dat de publieke omroep met één zender minder ook door kan en wil daarnaast flinke bezuinigingen op overheadkosten. De Partij van de Arbeid (PvdA) wil niets veranderen, Democraten '66 (D'66) en GroenLinks daarentegen zien wel een noodzaak tot hervorming, het Christen Democratisch Appèl (CDA) ziet graag aanzienlijke bezuinigingen.

De discussie over het nut en de noodzaak van het landelijke omroepstelsel laait weer op nu forse overheidsbezuinigingen noodzakelijk blijken. Het is zeer aannemelijk dat het stelsel zoals het nu functioneert zal worden hervormd om kosten te besparen. Wellicht zullen er omroepen of zelfs televisie- en radiozenders verdwijnen. Het landelijke omroepstelsel is de laatste erfenis van de verzuiling die Nederland in de twintigste eeuw heeft gekend, logischerwijs zal dit stelsel vroeg of laat ingrijpend veranderen en met de huidige crisis en noodzaak tot besparing is het niet ondenkbaar dat het moment waarop dat zal gebeuren steeds dichterbij komt. Al decennialang wordt er een debat gevoerd over de 'onhoudbaarheid' van het huidige stelsel en nog altijd komen er omroepen bij. Henk Hagoort, voorzitter van de raad van bestuur van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO), het overkoepelende orgaan van de verschillende omroepen, bepleitte begin 2010 nog een forse inkrimping van het aantal omroepen.⁴ Zelfs van binnenuit bestaat blijkbaar een behoefte tot hervorming.

Er zijn vele scenario's mogelijk over hoe de Publieke Omroep in Nederland er uit kan komen te zien. Dat hervormingen op stapel staan lijdt weinig twijfel, maar hoe die gaan uitpakken is nog geheel onduidelijk. Geen enkele politieke partij wil het publieke stelsel in zijn geheel afschaffen, al zal dit stelsel op basis van sommige partijpolitieke voorstellen wellicht inkrimpen tot een factor van marginale betekenis in het Nederlandse medialandschap. De politiek wil het publieke omroepstelsel

⁴ <http://www.medianed.com/2010/01/07/hagoort-negen-omroepen-minder-in-2015/>, geraadpleegd op 07-05-2010.

hervormen, maar hoe is vooralsnog volstrekt onduidelijk. Wat zijn naast het terugschroeven van het budget en het snijden in overheadkosten de mogelijkheden om geld te besparen en om te hervormen? In dit onderzoek wordt onderzocht wat de reële toekomstvisies voor het Nederlandse publieke omroepstelsel zijn. Er wordt veel geroepen in de media door politici als publieke figuren, maar wat zijn nu werkelijk de momentele problemen met het huidige omroepstelsel en wat zijn de reële oplossingen hiervoor?

1.2.2 Centrale vraagstelling en deelvragen

De centrale vraagstelling van mijn onderzoek luidt:

Wat zijn de reële toekomstvisies voor het Nederlandse publieke omroepbestel op basis van de huidige ontwikkelingen in overheids- en omroepbeleid, in wetenschappelijke visies en in de standpunten van de verschillende politieke partijen?

Aan de hand van de volgende deelvragen wordt dit onderzocht:

1. Hoe heeft het mediabeleid van de Nederlandse overheid zich ten aanzien van het landelijke publieke omroepstelsel in de loop der jaren ontwikkeld?
2. Welke problemen met het huidige publieke omroepsysteem worden er extern en intern kenbaar gemaakt en welke theorieën voor herziening van het publieke omroepstelsel bestaan er?
3. Wat zijn de huidige plannen van de politieke partijen voor de toekomst van het Nederlandse publieke omroepstelsel?

Met deelvraag één wordt beoogd inzicht te verschaffen in de ontwikkeling van het mediabeleid van de Nederlandse overheid en daarmee de ontwikkeling van het landelijke omroepstelsel, zodat de huidige situatie vastgesteld kan worden. Middels deelvraag twee wordt onderzocht wat vanuit externe en interne hoek, dus vanuit de publieke omroep en daarbuiten, veelgehoorde kritiek is aangaande het Nederlandse publieke omroepstelsel. Hierna worden meerdere wetenschappelijke visies voor herziening van het publieke bestel in kaart gebracht. Met deelvraag drie worden de voorstellen ten aanzien van de publieke omroep in de partijprogramma's van de verschillende politieke partijen geanalyseerd en vergeleken, zodat de eerder onderzochte mogelijkheden voor hervormingen gecombineerd kunnen worden met de standpunten van politieke partijen. Op basis van een analyse van deze deelvragen kunnen in de conclusie vervolgens de meest reële toekomstvisies voor het landelijke publieke omroepstelsel geschetst worden.

1.2.3 Relevantie

Al sinds de oprichting van het huidige landelijke omroepstelsel is het uitgangspunt geweest om iedere bevolkingsgroep te bedienen. Waar het ooit begon met een voorzichtige subsidiëring door de overheid, is de financiering door het Ministerie van OC&W inmiddels opgelopen tot ruim 738,5 miljoen euro voor 2008.⁵ Hierin is de financiering van de regionale omroepen en de Wereldomroep niet meegerekend. In tijden waarin structureel miljarden euro's moeten worden bezuinigd, is het niet verwonderlijk dat politici hardop nadenken over bezuinigingen op het publieke omroepstelsel. De publieke omroep is van en voor iedereen, het is daarom belangrijk om te onderzoeken hoe eventuele bezuinigingen en hervormingen uit kunnen pakken voor de landelijke omroepen. De media spelen een grote rol in het dagelijks leven van mensen doordat ze tegenwoordig een cruciale factor zijn voor publieke discussies en bepalen welke onderwerpen landelijke aandacht krijgen. De overheid wil hier grip op houden en wil garanderen dat media deze rol onafhankelijk kunnen blijven vervullen. De landelijke publieke omroepen vormen de as van het mediabeleid, het is daarom vanuit maatschappelijk oogpunt essentieel dat helder is wat de reële toekomstvisies voor de publieke omroep zijn nu bezuinigingen en hervormingen haast onvermijdelijk lijken. Vanuit wetenschappelijk oogpunt is het interessant om te onderzoeken hoe op basis van de huidige stand van zaken van overheids- en omroepbeleid en mogelijk toekomstig beleid kan worden bepaald wat de meest reële opties zijn voor het huidige omroepstelsel. Daarnaast is er in wetenschappelijke kring veel geschreven over de ontwikkeling van het landelijke omroepstelsel en het mediabeleid van de overheid, maar is er weinig tot niets bekend over toekomstvisies op dit stelsel. Waar het onderwerp 'media' bij uitstek voer is voor wetenschappers om te speculeren over toekomstige ontwikkelingen, is dit voor het Nederlandse omroepstelsel niet het geval. Dat is op zijn minst opmerkelijk, omdat op basis van het marktaandeel van de publieke omroepen (gemiddeld 35%),⁶ geconcludeerd kan worden dat deze omroepen een zeer voorname factor zijn in het Nederlandse medialandschap. Met dit onderzoek wordt gepoogd een bijdrage te leveren aan dit hiaat in de wetenschappelijke kennis over Nederlandse media.

1.2.4 Methode

Dit scriptieonderzoek is een literatuuronderzoek, het onderzoeksmateriaal bestaat enerzijds uit wetenschappelijke literatuur en artikelen en anderzijds uit beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten van de Nederlandse overheid, de omroepen en Nederlandse politieke partijen. Voor de beantwoording van de

⁵ Jaarverslag NPO 2008, te downloaden op http://www.publiekeomroep.nl/data/media/db_download/63_44d4d9.pdf, geraadpleegd op 07-05-2010.

⁶ <http://www.medianed.com/2009/08/12/marktaandeel-publieke-omroepen-in-europa-daalt/>, geraadpleegd op 07-05-2010.

hoofdvraag moet naast het bovengenoemde materiaal ook de huidige partijprogramma's van de politieke partijen geanalyseerd worden. De resultaten van die analyse worden vervolgens gekoppeld aan de onderzochte mogelijke opties voor hervorming van het publieke stelsel, waaruit vervolgens heldere conclusies getrokken kunnen worden en de meest reële toekomstvisies voor het landelijke omroepstelsel inzichtelijk kunnen worden gemaakt. De voor dit onderzoek gehanteerde methode is deels geschiedschrijving en deels discours analyse. Met name de eerste deelvraag, maar voor een groot deel ook de tweede en derde deelvraag, worden beantwoord volgens de methode van geschiedschrijving. Vooral twee en drie worden beantwoord op basis van de methode van discours analyse (zie volgende alinea). Voor dit onderzoek wordt geen specifieke methode gebruikt uit een bepaalde wetenschappelijke stroming of boek, daar leent de onderzoeksvraag zich niet voor. Op basis van geschiedschrijving en discours analyse wordt op heldere, analytische wijze beschreven en geïnterpreteerd wat de door de partijen gewenste veranderingen zijn en inhoud, hoe die te relateren zijn aan mogelijke opties voor hervormingen en wat dan uiteindelijk reële toekomstvisies zijn voor de publieke omroep, afhankelijk van de uitslag van de verkiezingen en de vorming van een nieuwe Regering.

Discours analyse betekent volgens Barbara Johnstone het bestuderen van taal, spreken, communicatie en discours.⁷ Discours analyse focust volgens Johnstone expliciet op een analytisch proces, het is een methode waarmee verschillende soorten vragen beantwoord kunnen worden.⁸ Wat discours analyse van andere methoden voor het bestuderen van taal, (media)teksten en communicatie onderscheidt is niet het type vragen dat wordt gesteld, maar de manier waarop die vragen worden beantwoordt, namelijk door het discours (de aspecten, structuur en functie van taal en teksten) te analyseren. Discours analyse helpt de betekenis van een 'tekst' te signaleren via het samenstellen van verscheidene informatiebronnen.⁹ Discours analyse is een zeer uitgebreide onderzoeksmethode die op veel verschillende manieren kan worden toegepast. In dit onderzoek wordt geen bepaalde strikte methode van discours analyse toegepast (er bestaan veel variaties op deze methode), de betekenis van discours analyse voor deze scriptie is het analyseren van verschillende informatiebronnen en hier zodanig een betekenis aan geven. De basis van discours analyse is simpel gezegd het reflecteren op wat mensen hebben gezegd en geschreven.¹⁰ Dat is ook de basis van dit onderzoek, waarin wordt onderzocht wat er in het beleid van de overheid en de publieke omroepen wordt geschreven over de toekomst van het omroepstelsel en hoe dit in relatie staat tot wat er door politieke partijen op dit gebied kenbaar wordt gemaakt. Het is geen strikte methode waarop puntsgewijs onderdelen worden onderzocht en afgevinkt, het is simpelweg een wetenschappelijke noemer voor een

⁷ B. Johnstone, *Discours Analysis* (Malden: Blackwell Publishing Ltd 2002), 2.

⁸ Idem, 3 – 4.

⁹ Idem, 5.

¹⁰ James P. Gee, *An Introduction to Discours Analysis: Theory and Method*, 2e ed. (Oxon: Routledge, 1999), xi.

wijze van gefundeerde reflectie en analyse van 'teksten' om deze een diepere betekenis te kunnen verlenen.

1.3 Theoretisch kader

Een aantal begrippen staat centraal in dit onderzoek: (overheids)beleid, omroepbeleid en publieke omroep. Het theoretisch kader van dit onderzoek bestaat uit theorie aangaande deze begrippen. Wanneer de theorie hieromtrent uiteengezet is, kan met deze begrippen worden gewerkt en kan verder worden onderzocht hoe het mediabeleid van de overheid en het omroepbeleid zich hebben ontwikkeld.

1.3.1 Theorie over beleid en overheidsbeleid

Beleid wordt in elke organisatie gemaakt en over het algemeen kunnen we stellen dat hoe groter een organisatie is, hoe omvangrijker het beleid vaak is. Beleid is geen middel om een doel te bereiken, met beleid *an sich* wordt het doel namelijk niet bereikt, dat gebeurt enkel door het beleid uit te voeren. Een (probleem)situatie kan veranderd worden door een verandering in een organisatie te bewerkstelligen. Beleid doet zich voor in praktisch elke organisatie, zo ook (en juist vooral) bij de overheid. De overheid, de grootste organisatie van het land, maakt beleid waarmee zij ontwikkelingen in de maatschappij in gang probeert te zetten of te sturen. "Beleid is elke bewuste interventie van een overheid in de 'natuurlijke' gang van zaken met het oogmerk om in het 'algemeen belang' iets te bereiken of om iets te verhinderen dat tegen het 'algemeen belang' ingaat".¹¹ De kern alsmede het doel van overheidsbeleid is het sturen van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen. In *Openbaar Bestuur en Bestuurskunde. Beleid, organisatie en politiek* (2001) van Bovens et al. wordt helder uitgelegd wat beleid is. "De voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling, noemen wij beleid".¹² Beleid wordt in *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (2003) van Hoogerwerf et al. uitgelegd als "[...] het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen".¹³ Het doel van beleid is door middel van doelgericht denken en handelen een specifiek probleem op te lossen. "Beleid probeert een als problematisch ervaren uitgangssituatie te verbeteren".¹⁴

'Beleid' kan men volgens Bardoel en Van Cuilenburg onderverdelen in 'beleid als plan' en 'beleid als proces'. Beleid moet uitgevoerd worden en veronderstelt

¹¹ J. Bardoel en J. van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt: over beleid, economie en management voor de communicatiesector* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij 2003), 20.

¹² M.A.P. Bovens et al, *Openbaar Bestuur en Bestuurskunde. Beleid, organisatie en politiek*, (Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2001), 82.

¹³ A. Hoogerwerf en M. Herweijer, *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2003), 20.

¹⁴ J. Bardoel en J. van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt: over beleid, economie en management voor de communicatiesector* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij 2003), 95.

derhalve altijd één of meerdere actoren (personen of organisaties) die de uitvoerende taak op zich nemen. Wanneer we spreken over een problematisch ervaren uitgangssituatie die nodig verbeterd moet worden, wordt met beleid een plan bedoeld, een “[...] samenstel van doelen en middelen om problemen aan te pakken”.¹⁵ Het beleid als plan bestaat uit doelen, middelen en tijdsvolgordes die door een actor of door verschillende actoren worden uitgevoerd. Het plan wordt ontwikkeld en wanneer er een breed draagvlak ontstaat verwordt het plan een besluit. Echter, voordat er een besluit wordt genomen wordt een beleidscyclus afgelegd; het beleid als proces. Beleid begint zoals we reeds hebben gelezen altijd met een probleem: wat er is, is niet (exact) wat men wil dat er is, het *sein* en *sollen* valt niet samen. Hierdoor komt men via beleidsontwikkeling en besluitvorming (beleid als plan) tot beleidsuitvoering, waarmee de beleidscyclus ontstaat. Bardoel en Van Cuilenburg beschrijven de beleidscyclus, gebaseerd op het werk van Hogwood en Gunn (1984) en Van de Graaf en Hoppe (1989), als volgt: het beleidsproces is een beleidscyclus “[...] van vijf opeenvolgende fasen, van het stellen van een probleem (1) via beleidsontwikkeling (2) en besluitvorming (3) naar beleidsuitvoering (4) en beleidsevaluatie (5) [...]”.¹⁶

Overheidsbeleid kan extern en intern gericht zijn. Het externe beleid richt zich op de burgers van het eigen land of op een andere overheid. De doeleinden van extern gericht beleid betreffen bepaalde aspecten van de maatschappij, zoals gezondheidszorg, veiligheid, onderwijs en cultuur. Elke beleidsinstantie (van de overheid) kent ook intern gericht beleid. Hierbij gaat het om aspecten van de eigen organisatie, zoals organisatiestructuur, financiën en personeel.¹⁷ Het mediabeleid van de overheid is daarmee extern gericht beleid. Om de doelstellingen binnen een (overheids)organisatie, extern of intern, te bereiken moet het beleid dat is gemaakt voor de gewenste verandering uitgevoerd worden, wat betekent dat de beleidsvoornemens en –beslissingen omgezet moeten worden in bestuurlijk optreden. Elke organisatie heeft zijn eigen, beperkte middelen om de gewenste verandering te bereiken. De overheid als zeer omvangrijke en machtige organisatie beschikt volgens Bovens et al. over verschillende beleidsinstrumenten om gedragsbeïnvloeding te bewerkstelligen waarin vervolgens weer drie typologieën van beleidsinstrumenten zijn te onderscheiden: het communicatieve, juridische en economische instrument. Het communicatieve instrument bestaat uit voorlichting en propaganda, het juridische instrument bestaat uit overeenkomsten, geboden en verboden en het economische instrument bestaat uit subsidies en heffingen.¹⁸ Uiteraard hebben kleinere organisaties niet de beschikking over de middelen die de overheid heeft, maar ook kleine(re) organisaties maken gebruik van beleidsinstrumenten bij het uitvoeren van beleid.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Idem, 97.

¹⁷ A. Hoogerwerf en M. Herweijer, *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2003), 30.

¹⁸ M.A.P. Bovens et al, *Openbaar Bestuur en Bestuurskunde. Beleid, organisatie en politiek*, (Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2001), 93.

Overheidsbeleid kan men kortom zien als een poging om maatschappelijke processen te beïnvloeden of te sturen. Deze beïnvloeding is het doel van het beleid en beleidsinstrumenten zijn de middelen om het beleid uit te kunnen voeren en aldus het gestelde doel te bereiken. Per proces verschilt het vereiste instrument en het gaat er hierbij altijd om het instrument te kiezen dat voor het gewenste proces het meest effectief is. Wanneer de overheid bijvoorbeeld wenst dat burgers bij het kijken van televisie niet worden overspoeld met reclames (het gewenste maatschappelijke proces), zal een juridisch middel het vaststellen van het maximale aantal reclame minuten per uur kunnen zijn. Een ander effectief instrument zou het economische instrument kunnen zijn, de overheid zou bijvoorbeeld een belastingheffing kunnen invoeren op elke extra minuut reclame binnen een vastgesteld maximaal aantal minuten reclame per uur. Een communicatief instrument zou in dit geval weinig effect sorteren, (commerciële) omroepen zullen indien zij niet ergens toe genoopt of verplicht worden weinig veranderen omdat verandering in dit geval per definitie minder geld voor hen opbrengt. In relatie tot het uitvoeren van het mediabeleid hanteert de overheid met name juridische en economische instrumenten om haar doelen te bereiken, communicatieve instrumenten worden vooral ingezet via de media (onder de noemer Rijksvoorlichting) om het gedrag van burgers te beïnvloeden.

1.3.2 Theorie over publieke omroep en omroepbeleid

In de vorige paragraaf is de theoretische grondslag van overheidsbeleid en beleid in het algemeen uiteengezet. In deze paragraaf wordt hierop voortgeborduurd met een uiteenzetting van theorie over omroepbeleid en de publieke omroep om de theoretische grondslag van dit onderzoek te vervolmaken. Omroepbeleid is nauw verwant aan overheidsbeleid, het is een onderdeel van het communicatiebeleid van de Nederlandse overheid dat volgens Bardoel en Van Cuilenburg opgevat dient te worden als “[...] het beleid van een overheid gericht op de inrichting van het maatschappelijk communicatiebestel, dat wil zeggen het geheel van technische, juridische, economische en sociale voorzieningen voor maatschappelijke communicatie”.¹⁹ Dit communicatiebeleid kan volgens Bardoel en Van Cuilenburg worden gezien als “[...] aanvulling, correctie en interventie op de communicatiemarkt”.²⁰ De overheid beschouwt een pluriform media-aanbod van informatie, educatie, cultuur en amusement als een vereiste voor de functionering van de democratie en samenleving en rechtvaardigt daarmee haar ingrijpen.²¹ Het belang van de overheid is communicatievrijheid, het realiseren en waarborgen van communicatievrijheid in de

¹⁹ J. Bardoel en J. van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt: over beleid, economie en management voor de communicatiesector* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij 2003), 20.

²⁰ Idem, 24.

²¹ J.J. van Cuilenburg et al, *Communicatiewetenschap 4^e ed.* (Bussum: Coutinho BV, 1992), 371-372.

samenleving vraagt om overheidsbeleid.²² Daarnaast wordt overheidsbeleid voor media doorgaans gelegitimeerd door de gedachte dat de overheid verantwoordelijk is voor het democratisch functioneren van de samenleving.²³

Met de opkomst van radio als massamedium en later de televisie als massamedium in Europa zagen Europese overheden al snel de invloed en mogelijkheden van deze media en oefenden derhalve vanaf het begin een bijzonder grote invloed uit op deze media. Beide media zijn, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een medium als de geschreven pers, vanaf het begin af aan onderworpen aan uitgebreide en strikte overheidsregulering.²⁴ Het is anno 2010 nog niet eens heel lang geleden dat commerciële televisie zijn intrede heeft gedaan in veel Westerse landen, voorheen waren enkel de door de overheid gereguleerde publieke omroepen gemachtigd om radio- en televisie-uitzendingen te brengen. Oorspronkelijk legitimeerde de overheid haar bemoeienis door de schaarste aan frequenties, later waren cultuurpolitieke overwegingen de reden voor overheidsbemoeienis.²⁵ Vanaf het ontstaan van radio en televisie als massamedia was er sprake van een monopolie van publieke omroep in haast alle omroep systemen in West-Europa, met uitzondering van Groot-Brittannië dat al vrij snel een duopolie kende van publieke en commerciële omroep en van Luxemburg, dat enkel commerciële omroepen kende.²⁶

Volgens Bardoel en Van Cuilenburg is, nogmaals, het realiseren en waarborgen van communicatievrijheid in de samenleving de reden waarom de overheid radio en televisie ging reguleren en er derhalve publieke omroepen zijn ontstaan.²⁷ Dit is echter een vrij vereenvoudigde voorstelling van zaken, Humphreys geeft in *Mass Media and Media Policy in Western Europe* de drie essentiële redenen aan voor overheidsbemoeienis: redenen van technische, economische en politieke aard. De technische reden hangt samen met het feit dat het aantal radiofrequenties niet onbeperkt is. Ongebreidelde toegang tot deze frequenties kan, zoals in de Verenigde Staten van Noord-Amerika (VS) al snel duidelijk werd, tot overbezetting van de beschikbare frequenties leiden. West-Europese overheden leerden hier van en grepen snel in toen radio als massamedium op kwam: de eerste vorm van overheidsregulering van media was een feit. De economische reden voor overheidsregulering komt voort uit de macht die media hebben om het gedrag en denken van mensen te beïnvloeden. Media kunnen heel eenvoudig consumenten beïnvloeden en vormen daarmee bij

²² J. Bardoel en J. van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt: over beleid, economie en management voor de communicatiesector* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij 2003), 94.

²³ J.J. van Cuilenburg et al, *Communicatiewetenschap 4^e ed.* (Bussum: Coutinho BV, 1992), 371.

²⁴ Peter J. Humphreys, *Mass Media and Media Policy in Western Europe* (Manchester, Manchester University Press, 1996), 111-112.

²⁵ J.J. van Cuilenburg et al, *Communicatiewetenschap 4^e ed.* (Bussum: Coutinho BV, 1992), 373.

²⁶ Peter J. Humphreys, *Mass Media and Media Policy in Western Europe* (Manchester, Manchester University Press, 1996), 111.

²⁷ J. Bardoel en J. van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt: over beleid, economie en management voor de communicatiesector* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij 2003), 94.

uitstek een podium om te adverteren. De geschreven pers zag al snel in dat met de opkomst van radio en televisie hun grootste bron van inkomsten (advertenties) in gevaar kon komen omdat kranten dan zouden moeten concurreren om adverteerders binnen te halen. De geschreven pers beschikte over een zeer invloedrijke lobby vanwege zowel de commerciële omvang als de machtige politieke connecties en kreeg daarmee voor elkaar dat voor adverteren op radio en televisie zeer strikte overheidsregulering in het leven werd geroepen. De politieke reden voor overheidsbemoediging hangt samen met het gegeven dat de evidente macht van massamedia om mensen te beïnvloeden zich niet enkel beperkte tot het beïnvloeden van consumentengedrag. De politieke macht van massamedia is enorm en kan bijdragen aan het creëren van de publieke opinie en kan zelfs stemgedrag bij verkiezingen direct beïnvloeden. Politici en andere publieke bewindvoerders werden zich al snel bewust van het feit dat massamedia een potentiële bedreiging of juist versterking vormden voor hun politieke macht en publieke autoriteit. Daarnaast was de intellectuele elite zich bewust van de kwetsbaarheid van massamedia voor politiek misbruik, zoals bijvoorbeeld propaganda. Als gevolg werden radio en televisie in haast alle West-Europese landen onderworpen aan strikte regulering van de overheid, gebaseerd op principes van onpartijdigheid en politiek pluralisme. Publieke omroepen kregen een democratisch, pluralistisch en politiek onafhankelijke idealistische identiteit waar zij zich van overheidswege verplicht aan moesten committeren.²⁸

De inmenging van de overheid op het gebied van media is ooit begonnen uit schaarste. Die schaarste aan zowel ruimte in de ether en op de kabel als aanbod van omroepen is anno 2010 al lang verleden tijd. Nu de commerciële omroepen qua marktaandeel de publieke omroepen ruimschoots voorbij zijn gestreefd²⁹, komt onherroepelijk vroeger of later de vraag aan de orde hoe het verder moet met de publieke omroep; heeft het nog wel bestaansrecht? Politici wijzen steevast op de maatschappelijke of publieke functie die de publieke omroep als kerntaak heeft en waarmee het zijn bestaan legitimeert.³⁰ De Commissie Publieke Omroep omschreef in haar studie *Terug naar het publiek* (1996) de doelstelling en taken van de publieke omroep als volgt:

²⁸ Peter J. Humphreys, *Mass Media and Media Policy in Western Europe* (Manchester, Manchester University Press, 1996), 112-116.

²⁹ In 2009 bedroeg het marktaandeel van de publieke omroepen 33,9%, van RTL Group 24,2%, van SBS Broadcasting 18,3% en van MTV Networks 4,6%. Uit: Stichting KijkOnderzoek, *Jaarverslag 2009* (z.u., z.p., 2009), 14. Beschikbaar via http://www.kijkonderzoek.nl/images/stories/rapporten/sko_jaarverslag09_web.pdf, geraadpleegd op 17-06-2010.

³⁰ Nol Reijnders "Regel voor Regel" in *MEDIA in Nederland. Feiten en structuren 9^e ed.* red. Bardeel, J. en Bierhoff, J. (Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997): 228-229.

“Het bedrijven van omroep zonder winstogmerk en via een open kanaal, waarbij het doel is om een objectieve, betrouwbare, integere, pluriforme en onafhankelijke bijdrage te leveren aan de cohesie binnen de maatschappij en zo te fungeren als referentiepunt in een altijd woelige samenleving. De publieke omroep doet dit door maatschappelijk relevante onderwerpen aan te snijden, door initiatief te nemen voor vernieuwingen, door cultuur uit te dragen en door te fungeren als platform voor meningen en uitingen, zodat een evenwichtig beeld van de samenleving wordt gegeven”.³¹

Voortbordurend op verschillende studies en adviezen in de jaren negentig van de vorige eeuw stelt de Memorie van Toelichting bij de Concessiewet van 2000 dat de publieke omroep borg dient te staan voor een onderscheidende programmering, kwaliteit en verscheidenheid.³² De taak van een publieke omroep is, zoals er in zowel Nederlands of Europees verband consensus over bestaat, “[...] het verzorgen van een volledig programma, bestaande uit informatie, cultuur, educatie en verstrooiing”.³³ Ondanks de brede consensus over de publieke taak van een publieke omroep bestaan er in het mediadebat wel degelijk tegenstrijdige opvattingen over het veronderstelde legitieme karakter van een publieke omroep. Regelmatig wordt betoogd dat de publieke omroep zich zou moeten beperken tot informatie en cultuur en zo een aanvulling zou moeten vormen op het aanbod van de commerciële omroepen.³⁴ Nol Reijnders legt in zijn artikel *Regel voor Regel* uit dat de essentiële taak van een publieke omroep zoals die door de overheid is vastgelegd het onder de aandacht brengen van waardevolle programma's is. Een publieke omroep dient volgens Reijnders te streven naar een groot bereik, waarbij een voor een breed publiek aantrekkelijke presentatie een vereiste is. Een publieke omroep moet derhalve niet enkel serieuze programma's uitzenden, maar ook ruimte bieden aan ongecompliceerde verstrooiing en ontspanning.³⁵

Met het bestaansrecht verklaard en het debat over de beoogde functies en taken van een publieke omroep nu helder, rijst de vraag of er eigenlijk wel een vaste vorm of definitie voor 'publieke omroep' bestaat, en wat de voorwaarden zijn voor een omroep om als 'publieke omroep' te kunnen worden beschouwd? Lord John Reith, van 1927 tot 1938 de allereerste directeur-generaal van de British Broadcasting Corporation (BBC), verklaarde dat een publieke omroep vier facetten kent. Het belangrijkste is volgens Reith dat een publieke omroep geen winstbejag als motief

³¹ Commissie Publieke Omroep (Commissie-Ververs). *Terug naar het publiek* (Den Haag: KPMG Management Consulting, 1996), 39.

³² J. Bardoel en J. van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt: over beleid, economie en management voor de communicatiesector* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij 2003), 293.

³³ Nol Reijnders “Regel voor Regel” in *MEDIA in Nederland. Feiten en structuren 9^e ed.* red. Bardoel, J. en Bierhoff, J. (Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997): 229.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Idem*, 230-231.

heeft, een publieke omroep is vrij van commerciële krachten. Daarnaast moet een publieke omroep de natie dienen, iedereen die van het medium TV of radio gebruik wil maken moet hiertoe toegang hebben. Ook moet een publieke omroep programma's van hoge kwaliteit maken. Een publieke omroep heeft niet als taak de consument te geven wat hij wil, de omroep bepaalt wat het publiek te zien krijgt en kan dat doen vanwege de riantere positie waarin deze zich ten opzichte van commerciële omroepen bevindt. Omdat een publieke omroep niet per sé hoge kijkcijfers hoeft te halen om zodoende adverteerders binnen te halen, iets waarvoor men de wens van het publiek moet inwilligen, verplicht de overheid wel hoge kwaliteitsstandaarden waaraan programma's moeten voldoen. Een publieke omroep moet volgens Reith ook een monopolie positie hebben op de markt, iets dat in de beginjaren het geval was, maar met de opkomst van commerciële televisie is verdwenen en derhalve niet actueel meer.³⁶ Een monopolie positie is in die zin nu ook geen geldig kenmerk van een publieke omroep meer. Brants en Siune stellen in hun artikel "Public Broadcasting in the state of flux" dat in de jaren '90 van de 20^e eeuw vijf elementen van wat een omroep een publieke omroep maakt in alle publieke omroepen binnen West-Europa terug te vinden waren. Als eerste verantwoording naar het publiek, ten tweede geschiedt de financiering door publieke middelen, ten derde wordt de inhoud van uitzendingen gereguleerd (geen scheldwoorden, geen seks, etc.), ten vierde wordt de kijker als burger en beslist niet als consument beschouwd en tot slot wordt de toegang tot de markt door de overheid gereguleerd.³⁷ Jay Blumler noemt zes criteria waaraan een publieke omroep moet voldoen: pluriforme programma's, een mandaat met bijbehorende idealen van de overheid, diversiteit en bevolkingsbreed bereik, een nadruk op cultuur (waaronder een nadruk op de nationale identiteit), een connectie met de overheid en non-commercialiteit.³⁸ De Broadcasting Research Unit zet in *The Public Service Idea in British Broadcasting* (1986) een andere set criteria uiteen waaraan een publieke omroep moet voldoen: geografische universaliteit (gelijke toegang tot dezelfde diensten), voorzien in alle interesses en smaken, aandacht voor minderheden, aandacht voor nationale identiteit en saamhorigheid, het systeem wordt gefinancierd door gebruikers, er is nadruk op kwaliteit van programma's in plaats van hoge kijkers aantallen, er zijn richtlijnen om programmamakers vrijheid te geven in plaats van restricties en tot slot is een publieke omroep onafhankelijk van belangen en de overheid.³⁹ Als laatste toevoeging aan theorieën over de publieke omroep noemt G. Schuijt in *Publieke Omroep Hoezo Publiek?* zes argumenten om de Nederlandse publieke omroepen in Hilversum als publieke omroep te beschouwen. Een publieke

³⁶ Asa Briggs, *The Birth of Broadcasting* (Oxford: Oxford University Press, 1961) , 214-219.

³⁷ Brants, K. en Siune, K. 'Public Broadcasting in the state of flux' *Dynamics of Media Politics*, red. K. Siune en W. Truetschler (London: Sage, 1992): 101-115.

³⁸ J.G. Blumler 'Public Service Broadcasting before the Commercial Deluge' *Television and the Public Interest. Vulnerable Values in West European Broadcasting* red. J.G. Blumler (London: Sage Publications, 1992): 7-21.

³⁹ Peter J. Humphreys, *Mass Media and Media Policy in Western Europe* (Manchester, Manchester University Press, 1996), 118.

omroep heeft volgens hem een publiekrechtelijk karakter, het dient het publieke belang, het wordt door publieke middelen betaald, de uitzendingen zijn onderhevig aan programmavoorschriften, het weerspiegelt de verscheidenheid van de bevolking (en is er derhalve op gericht de behoeften van de gehele bevolking te bevredigen) en een publieke omroep is tot slot niet commercieel.⁴⁰

1.4 Reflectie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat er in de theorievorming bepaalde discussiepunten bestaan. Allereerst is er geen theoretische consensus over de reden voor overheidsbemoeyenis met media. Er is gebleken dat de redenen voor overheidsbemoeyenis beslist niet enkel technisch van aard zijn, maar zeker ook politiek en economisch. Dit zijn echter redenen die bij de opkomst van radio het overheidsingrijpen rechtvaardigde, anno 2010 is het medialandschap totaal veranderd en zoals we in hoofdstuk 3 en 4 zullen lezen is veel kritiek op de publieke omroep en het daarbij behorende stelsel te herleiden tot deze wellicht gedateerde rechtvaardiging voor overheidsinterventie. De politiek blijkt door de historie heen een voorvechter van de publieke omroep te zijn geweest en heeft hierop een stevige grip verkregen middels het omroepbeleid. Uit de theorie blijkt dat de politiek hamert op de maatschappelijke functie van de publieke omroep, wanneer het bestaansrecht hiervan (en van omvangrijke overheidsinterventie) wordt betwist. Regelmatig wordt betoogd dat de publieke omroep zich zou moeten beperken tot informatie en cultuur en zo een aanvulling zou moeten vormen op het aanbod van de commerciële omroepen in plaats van een concurrerend aanbod te leveren. De overheid geeft de publieke omroep echter een groot bereik als kerntaak mee, waarmee de publieke opdracht in feite voor een ambigue taak staat. Immers, wil de publieke omroep een groot bereik realiseren, dan zal het een aantrekkelijk en dus concurrerend aanbod moeten leveren. Met het bieden van enkel informatie en cultuur wordt dat beslist niet bereikt, waardoor het bieden van amusement en andere verstrooiing een noodzaak is.

Dit hoofdstuk wijst uit dat van consensus in de theorievorming over wat een publieke omroep daadwerkelijk een publieke omroep maakt geen sprake is, we kunnen concluderen dat de hierboven uiteengezette theorieën qua criteria soms sterk uiteenlopen. Toch kunnen we wel een tendens in de verscheidene aangegeven criteria ontwaren. Zo is in bijna alle theorieën de invloed van de overheid op de publieke omroep een gegeven. De overheid creëert de voorwaarden waardoor een publieke omroep kan bestaan en stelt daar tegenover bepaalde eisen. Een publieke omroep moet het publieke belang dienen, publieke omroepen moeten zich richten op alle burgers van het land, elke bevolkingsgroep moet bediend en gerepresenteerd worden. Een publieke omroep is onafhankelijk en dient de democratie. Daarnaast is een publieke omroep niet commercieel en juist omdat het niet uit louter advertentie inkomsten gefinancierd wordt, kan het programma's maken die wellicht niet aansluiten

⁴⁰ Schuijt, G.A.I. *Publiek Omroep Hoezo Publiek?* (Deventer: Kluwer, 1993), 16-28.

bij de behoeften van het publiek. De overheid dwingt een hoge kwaliteitsstandaard voor de programma's af, programma's zijn er niet enkel om behoeften van burgers te bevredigen, maar bijvoorbeeld ook ter informatie en educatie of ter bevordering van de nationale cohesie of nationale identiteitsvorming. Een publieke omroep is niet commercieel, de financiering geschiedt primair met publieke middelen en wordt wellicht deels aangevuld met reclame inkomsten of andere secundaire bronnen van inkomsten. Dit is de globale tendens die we in de behandelde theorieën kunnen ontwaren. Tegelijkertijd kunnen of moeten we tevens concluderen dat de criteria waaraan een 'publieke omroep' moet voldoen in principe afhankelijk zijn van de tijd waarin we leven, de criteria zijn niet constant. In het begin werd een monopolie positie bijvoorbeeld gezien als criterium voor een publieke omroep, terwijl dat anno 2010 beslist niet het geval is. Ook non-commercialiteit valt te betwijfelen, in veel landen is er ook bij de publieke omroep (gelimiteerde) ruimte voor advertenties, al is dat niet de primaire bron van inkomsten. Ook ligt bij veel publieke omroepen, waaronder de Nederlandse, tegenwoordig een nadruk op kijkcijfers en marktaandeel en is niet louter kwaliteit het uitgangspunt. Geheel vrij van commerciële invloeden is de publieke omroep al lang niet meer. We kunnen daarom wellicht stellen dat er anno 2010 een discrepantie bestaat tussen enerzijds de onafhankelijkheid van alle bij commercie behorende facetten en anderzijds de noodzaak om aan bij commercie behorende facetten te voldoen, zoals het realiseren van hoge kijkcijfers en het vinden van andere bronnen van inkomsten. Een discrepantie die het onmogelijk maakt om een eenduidige, vaste vorm aan te geven voor een 'publieke omroep'. Een publieke omroep is op media als radio, televisie en internet gebaseerd en is daarom inherent onderhevig is aan de voortdurende ontwikkelingen van diezelfde media. Een publieke omroep is daarom genoodzaakt om zich aan de eisen die deze ontwikkelingen met zich meebrengen aan te passen en zal in de wetenschappelijke theorievorming over 'publieke omroep' zodoende nooit een vaste vorm hebben, maar altijd een temporele.

Hoofdstuk 2 Ontwikkeling van omroepbeleid in Nederland

In het voorgaande hoofdstuk hebben we kunnen concluderen dat publieke omroep en overheid nauw aan elkaar verwant zijn. Dit geldt ook voor de publieke omroep in Nederland, waarvan de ontwikkeling zich in de eerste plaats vooral laat kenmerken door het mediabeleid van de overheid. De ontwikkeling van het omroepbeleid (of mediabeleid) van de overheid is de primaire aanjager van ontwikkelingen van de Nederlandse publieke omroep. In dit hoofdstuk staat daarom de ontwikkeling van het omroepbeleid van de Nederlandse overheid centraal. In dit onderzoek wordt onderzocht wat de problemen zijn met het huidige systeem, wat opties voor herziening van dit systeem zijn en wat op basis van huidige partijpolitieke standpunten mogelijke toekomstvisies zijn voor het landelijke omroepbestel. In de eerste plaats is het onderzoeken van de context onontbeerlijk voor een kwalitatieve analyse en in de tweede plaats is het voor het vervolg van dit onderzoek cruciaal om exact te weten hoe het landelijke omroepbestel tot stand is gekomen, hoe het bestel is ingericht, wat de verhoudingen binnen het bestel zijn, welke wetgeving er bestaat en wat de laatste ontwikkelingen binnen het omroepbeleid zijn. Dit hoofdstuk dient daarom om de rest van het onderzoek te faciliteren.

2.1 De opkomst van radio in Nederland: het ontstaan van een uniek omroepsysteem

“Indeed, hardly had radio broadcasting commenced in the Netherlands than the ‘pillars’ took over”.⁴¹ Humphrey karakteriseert in één zin de ontstaansgeschiedenis van de Nederlandse publieke omroep, een geschiedenis die zelfs anno 2010 nog duidelijk zichtbaar is in het landelijke omroepsysteem. De basis van het publieke omroepbestel is ontstaan in de jaren '20 van de vorige eeuw. Op grond van de verzuilde politieke en maatschappelijke verhoudingen is bij de invoering van het landelijke omroepsysteem niet gekozen voor een nationale of commerciële omroep, maar voor een stelsel dat gebaseerd is op verschillende omroepen voor de verschillende zuilen.⁴² Met de opkomst van de radio bleek al snel dat overheidsbemoeienis noodzakelijk was. De uitzendfrequenties in de ether waren schaars en om overbelasting te voorkomen zag de overheid zich genoodzaakt de verstrekking van uitzendfrequenties te reguleren. Daarnaast was het (zoals in het vorige hoofdstuk eveneens reeds is betoogd) de overheid al snel duidelijk dat radio (en later televisie) een enorme invloed bezit,

⁴¹ Peter J. Humphreys, *Mass Media and Media Policy in Western Europe* (Manchester, Manchester University Press, 1996), 140.

⁴² Roel Pots, *Cultuur, koningen en democraten: overheid en cultuur in Nederland 2^e ed.* (Nijmegen: SUN, 2002), 408.

hetgeen de overheid zorgen baarde en noopte tot maatregelen.⁴³ Oorspronkelijk was de ether vrij toegankelijk, maar na de eerste pioniersfase bleef uiteindelijk, dankzij steun van moederbedrijf Philips, de Nederlandse Seintoestellen Fabriek in Hilversum over. De Hilversumse Draadloze Omroep (HDO) was aan deze fabriek verbonden en verhuurde zendtijd aan iedereen die zich hiervoor meldde. Het duurde niet lang voordat verschillende zuilen elk hun eigen omroep in het leven riepen en zendtijd van de HDO gingen huren.⁴⁴ Het verschil tussen de HDO, de voorloper van de AVRO, en de andere omroepen was dat de HDO niet verzuild was.⁴⁵ Het is dan ook niet verwonderlijk dat juist de HDO, in tegenstelling tot andere omroepen, streefde naar een nationale omroep. Door strubbelingen bij de KRO en NCRV, die ieder een eigen zender in Huizen begonnen, mislukte dit streven en vanaf toen zag de overheid zich genoodzaakt zich met de omroepen in te laten.⁴⁶ De overheidsbemoeyenis uitte zich destijds ook in het *a priori* censureren van uitzendingen “[...] in het kader van de veiligheid van de staat, de openbare orde en de goede zeden”.⁴⁷ De overheid bleef destijds overigens financieel afzijdig, omroepen haalden hun geld op via ledenbijdragen.

In 1930 werd de strijd tussen voorstanders en tegenstanders van een verzuild omroepbestel definitief beslist met de invoering van het Zendtijdbesluit, elf jaar na de eerste Nederlandse radio-uitzending.⁴⁸ De Nederlandse politiek heeft uiteindelijk niet gekozen voor een nationale omroep zoals de meeste West-Europese landen, noch voor een commerciële omroep zoals de VS en Luxemburg, maar is via het typisch Nederlandse ‘polderoverleg’ tot een compromisstelsel gekomen waarmee uiteindelijk alle partijen, alle zuilen, konden leven. In het Zendtijdbesluit was bepaald dat omroepverenigingen “[...] in zoodanige mate gericht zijn op de bevrediging van in het volk levende culturele of godsdienstige behoeften, dat hare uitzendingen uit dien

⁴³ J. Bardeel en J. van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt: over beleid, economie en management voor de communicatiesector* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij 2003), 128.

⁴⁴ In het najaar van 1924 beginnen de protestanten een eigen radio-omroep, de Nederlandsche Christelijke Radio Vereeniging (NCRV). De katholieken richten kort daarop de Katholieke Radio Omroep (KRO) op, waarvan de eerste uitzendingen in november 1925 beginnen. In diezelfde maand volgen de socialisten met de Vereeniging Arbeiders Radio Amateurs (VARA). De Centrale Commissie voor het Vrijzinnig Protestantisme richt in 1926 de Vrijzinnig Protestantse Radio Omroep (VPRO) op. Deze vier omroepen vormen naast de HDO tot aan de invoering van de Omroepwet in 1969 de enige omroepen in Nederland. Te raadplegen op http://npo.omroep.nl/page/organisatie/historie_1919-1928, geraadpleegd op 17-05-2010.

⁴⁵ P. Bakker & O. Scholten, *Communicatiekaart van Nederland. Overzicht van media en communicatie* (Alphen aan den Rijn: Samson, 1999), 76.

⁴⁶ J. Bardeel en J. van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt: over beleid, economie en management voor de communicatiesector* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij 2003), 128.

⁴⁷ P. de Goede, *Omroepbeleid met en tegen de tijd. Interacties en instituties in het Nederlandse omroepbestel 1919-1999* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij, 1999), 49.

⁴⁸ J. Bardeel en J. van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt: over beleid, economie en management voor de communicatiesector* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij 2003), 128.

hoofde geacht kunnen worden van algemeen nut te zijn”.⁴⁹ Het is juist die bepaling in het Zendtijdbesluit die tot op de dag van vandaag nog het stromingenbeginsel van de Nederlandse publieke omroep in stand houdt. Al Tijdens de Tweede Wereldoorlog echter gaan er weer stemmen op voor één nationale publieke omroep. De politieke doorbraak naar nieuwe, ontzuilde verhoudingen zette op omroepgebied niet door: de overheid besloot in 1947 om de verantwoordelijkheid voor de radio uitzendingen aan de omroepverenigingen terug te geven nadat de Duitse bezettingsmacht ten tijde van de oorlog hen dat had afgenomen.⁵⁰ Verbeterde samenwerking werd wel afgedwongen en de preventieve censuur werd afgeschaft.

Op 2 oktober 1951 vindt de eerste officiële Nederlandse televisie uitzending plaats en van meet af aan menen de omroepen dat zij ook de volledige televisie uitzendingen moeten verzorgen aangezien zij de ether als hun domein beschouwen. Hiertoe richten zij de Nederlandse Televisie Stichting (NTS) op, een gezamenlijke, eigen organisatie met als doel “[...] samenwerking op het gebied van zendtijdverdeling, de coördinatie van programma's en het gebruik van gebouwen en apparatuur.”⁵¹ Zoals viel te verwachten ontstond in de politiek ophef over de rol van de NTS. De vraag was of de NTS namens de omroepverenigingen gezamenlijke programma's moest blijven maken, of dat naast de NTS de radio omroepen ook een eigen, algemeen programma mochten gaan verzorgen. Met het Televisiebesluit van 1956 werd, na 5 jaar alleenheerschappij van de NTS, besloten dat de NTS een eigen zendmachtiging zou krijgen om een gezamenlijk programma te verzorgen en dat daarnaast de radio omroepen ook een eigen zendmachtiging kregen.

2.2 De opkomst van televisie als massamedium: de Omroepwet maakt een einde aan het gesloten bestel

De omroepen konden lange tijd probleemloos hun gang gaan. Midden jaren '60 veranderde dit toen nieuwe idealen het geloof in een maakbare samenleving versterkten. Juist massamedia als radio en televisie konden een belangrijke rol spelen bij de ontzuiling van de maatschappij en creatie van een 'welzijnsstaat'. Hierdoor werd het door velen niet langer wenselijk bevonden dat omroepen alle vrijheid hadden. Het bedrijfsleven sloot zich hierbij aan omdat zij het commerciële potentieel van radio en met name televisie zag en die potentie wilde benutten.⁵² In de jaren '60 zijn er meerdere pogingen gedaan om een commerciële omroep te realiseren, maar de gevestigde publieke omroepen verzetten zich hier fel tegen. De Tweede Kamer verwierp een voorstel om een commerciële televisiezender naar Brits model te

⁴⁹ J.H.J. van den Heuvel “De Ontwikkeling van de zorgfunctie van de overheid op het gebied van de omroep: een historische beleidsanalyse” *Toeval of Noodzaak? Geschiedenis van de Overheidsbemoediging met de Informatievoorziening*, red. Rathenau Instituut (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij, 1995), 181.

⁵⁰ http://npo.omroep.nl/page/organisatie/historie_1928-1947, geraadpleegd op 17-05-2010.

⁵¹ http://npo.omroep.nl/page/organisatie/historie_1947-1962, geraadpleegd op 17-05-2010.

⁵² Roel Pots, *Cultuur, koningen en democraten: overheid en cultuur in Nederland 2^e ed.* (Nijmegen: SUN, 2002), 408.

realiseren, het kabinet-Marijnen viel zelfs over de omroepkwestie. In 1965 komt (wederom) een politiek compromis tot stand waarin zowel de voorstanders van verzuilde, nationale als commerciële omroep gehoord worden. Het compromis zou de basis vormen van de Omroepwet van 1967 welke in 1969 van kracht zou worden.⁵³

Met de Omroepwet werd het collectieve monopolie van de zuilen doorbroken. In plaats daarvan kwam een open bestel waarin ook nieuwe organisaties konden toetreden. Als bindende organisatie werd de Nederlandse Omroep Stichting (NOS) gecreëerd.⁵⁴ De zendtijd werd voortaan op basis van ledenaantallen van de omroepen verdeeld en om tegemoet te komen aan de roep om een commerciële omroep (en dit zo te kunnen voorkomen) werd de Stichting Ether Reclame (STER) opgericht om als afzonderlijke, los van de programma's opererende zendgemachtigde advertentiemogelijkheden op radio en televisie te bieden aan het Nederlandse bedrijfsleven. Tevens konden de extra inkomsten die hieruit voortvloeiden aangewend worden om de inmiddels twee nationale netten deels te financieren. Oorspronkelijk was de bedoeling dat de Omroepwet rust zou brengen in het omroepbestel, maar het zorgde juist voor nieuwe dynamiek. De Televisie Radio Omroep Stichting (TROS) en later de Evangelische Omroep (EO) en Veronica waren de eerste nieuwelingen die toetraden tot het publieke bestel. Vanwege de koppeling van ledenaantallen aan zendtijd ontstond grote onderlinge concurrentie tussen de omroepen. De TROS wist veel leden aan zich te binden door vooral populair amusement uit te zenden en een goedkope programmagids aan te bieden (abonnees van een omroepgids werden automatisch leden). Andere omroepen gingen dit omwille van lijfsbehoud ook doen, hetgeen in het politieke debat leidde tot het ontstaan en gebruik van de term 'vertrouwen'.⁵⁵

2.3. De mediawetgeving in Nederland: omvangrijk maar niet almachtig

In de jaren '80 bleek dat er opnieuw grote veranderingen in het omroepbestel aan zaten te komen, ditmaal door externe concurrentie voor het omroepbestel. Kabelnetten werden door het hele Europese continent aangelegd en samen met de komst van satellieten ontwikkelde televisie zich razendsnel van een louter nationaal medium naar een grensoverschrijdend medium met potentieel globaal bereik. Commerciële krachten kregen daarmee nieuwe kansen om het publieke monopolie te doorbreken. In 1979 poogde het Luxemburgse RTL, een commerciële omroep, door middel van een koppeling met de Belgische kabelnetten de Nederlandse televisies te bereiken. Door

⁵³ J. Bardeel en J. van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt: over beleid, economie en management voor de communicatiesector* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij 2003), 130.

⁵⁴ Roel Pots, *Cultuur, koningen en democraten: overheid en cultuur in Nederland 2^e ed.* (Nijmegen: SUN, 2002), 409.

⁵⁵ J. Bardeel en J. van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt: over beleid, economie en management voor de communicatiesector* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij 2003), 130.

noodwetgeving wist de Nederlandse overheid dit te voorkomen.⁵⁶ Tien jaar later lukte het RTL dankzij de satelliet en de liberale Europese richtlijn 'Television Without Frontiers' wel en was Nederlands eerste commerciële omroep, RTL Veronique (later RTL4), een feit.

Twee jaar voor de introductie van 's lands eerste legale commerciële omroep werd de Mediawet (1987) ingevoerd. In deze Mediawet bleef de Nederlandse regering vasthouden aan een niet-commercieel omroepbestel, de positie van de omroepen bleef op een aanscherping van het programmavoorschrift en een verplichting om minstens de helft van het programma-aanbod uit eigen programma's te laten bestaan na vrijwel onaangetast. Er kwam een Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties en sponsoring van culturele programma's werd mogelijk gemaakt. De grootste veranderingen echter betroffen de NOS, deze werd opgesplitst in een omroepinstelling en een productiebedrijf. Het technisch-facilitair bedrijf werd geprivatiseerd en ging voortaan verder als het Nederlands Omroepproductiebedrijf (NOB). Ook nieuw in de Mediawet was de oprichting van het Commissariaat voor de Media, dat voortaan de toezichhoudende taken van de overheid zou overnemen.⁵⁷

Toen het duale bestel met de komst van RTL Veronique en een paar jaar later SBS6, TV10 Gold, TMF en RTL5 in Nederland een feit was, was de overheid genooddaakt haar omroepbeleid te herstructureren. De belangrijkste maatregelen betroffen enerzijds de bedrijfsmatige en organisatorische versterking van de publieke omroep en anderzijds een verbetering van de uit te oefenen publieke functie. Het doel hiervan was dat er meer efficiency bereikt zou worden bij de omroepen en dat er een duidelijk onderscheid ontstond tussen het aanbod van de publieke omroep en dat wat door de commerciële omroepen op de markt wordt gebracht.⁵⁸ Vanwege de voortdurend veranderende omstandigheden wordt de Mediawet vanaf 1990 vrijwel continu aangepast, zo werd onder meer binnenlandse commerciële omroep via de kabel mogelijk gemaakt. In 1994 volgde de Wet versterking publieke omroep, hierin werd het eigen karakter van de drie publieke zenders alsmede de gewenste samenwerking tussen omroep benadrukt. De Nederlandse Programma Stichting (NPS) werd in het leven geroepen om de aanvullende programmataak van de NOS te vervullen. Misschien een nog belangrijker maatregel binnen die wet was dat in het vervolg zou worden gewerkt met vijfjarige concessies, wat inhield dat omroepen telkens voor een periode van vijf jaar toestemming krijgen om uitzendingen te verzorgen, om daarna opnieuw een aanvraag voor een concessie in te dienen.⁵⁹ In

⁵⁶ J. Bardoel "Tussen lering en vermaak" *Media in Nederland. Feiten en structuren* 9^e ed., red. Bardoel, J. en Bierhoff, J. (Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997), 18.

⁵⁷ J. Bardoel en J. van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt: over beleid, economie en management voor de communicatiesector* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij 2003), 131-132.

⁵⁸ Roel Pots, *Cultuur, koningen en democraten: overheid en cultuur in Nederland* 2^e ed. (Nijmegen: SUN, 2002), 411.

⁵⁹ Roel Pots, *Cultuur, koningen en democraten: overheid en cultuur in Nederland* 2^e ed. (Nijmegen: SUN, 2002), 412.

1998 vindt een bestuurlijke reorganisatie van het omroepstelsel plaats. Het bestuur van de NOS wordt omgevormd in een Raad van Toezicht en de dagelijkse leiding over de publieke omroep komt in handen van de Raad van Bestuur. De Raad van Bestuur geeft, in overleg met de Raad van Toezicht, vorm aan de in de Mediawet 2000 vastgelegde netprofilering die in de plaats komt van de in 1995 beoogde netsamenwerking.⁶⁰

Het kabinet-Kok II neemt in 1999 een amendement op de Mediawet aan, de Concessiewet. Deze wet garandeert dat de publieke omroepen voor de concessieperiode 2000-2010 beschikking hebben over drie tv- en vijf radiozenders. Wel vindt elke vijf jaar een visitatie plaats bij de omroepen. Voorts werden de programmavoorschriften aangescherpt om in het aanbod van de publieke en commerciële omroepen een duidelijk onderscheid te realiseren. De versterkte centrale rol van de NOS wordt met de Concessiewet pas echt duidelijk: de NOS krijgt een tienjarige concessie voor de gehele Nederlandse publieke omroep. Ook de naam van de NOS Raad van Bestuur liet er niet langer een mistverstand over bestaan waar de centrale macht lag: in 2002 werd de naam al vervangen door Publieke Omroep, om vanaf 2007 door het leven te gaan als Nederlandse Publieke Omroep (NPO).⁶¹

De Mediawet is in 2008 voor het laatst grondig herzien. De belangrijkste wijziging is dat websites, digitale kanalen en diensten via mobiele platforms vanaf de ingang van de Mediawet 2008 (in 2009) formeel tot de taken van de publieke omroep behoren, waar de oude Mediawet alleen voorzag in radio en televisie als taken van de publieke omroep. Een opvallende verandering is dat omroepen niet langer met programmavoorschriften te maken hebben. De publieke omroep als geheel maakt nu eens in de vijf jaar een prestatieafspraken met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Minister van OC&W) over het aanbod. Verder is de rijksbijdrage aan de publieke omroep met 50 miljoen euro verhoogd, hoeven omroepen niet langer een voorgeschreven deel van de zendtijd te vullen op een vast thuisnet en zijn de reclameregels voor commerciële omroepen verruimd.⁶²

2.4 Reflectie

De geschiedenis van het Nederlandse omroepbestel staat bol van de spanningen. Spanningen die via compromissen telkens weggeëbd zijn, maar niet veel later weer in andere vorm opduiken. Ondanks het streven van de HDO naar een nationale omroep ging dit dankzij onderlinge strubbelingen tussen de KRO en de NCRV niet door, het Zendtijdbesluit van 1930 maakte de verzuiling van het omroepbestel vervolgens definitief. Na de Tweede Wereldoorlog gingen weer stemmen op voor één nationale

⁶⁰ http://npo.omroep.nl/page/organisatie/historie_1998, geraadpleegd op 17-05-2010.

⁶¹ http://npo.omroep.nl/page/organisatie/historie_1999-2003, geraadpleegd op 17-05-2010.

⁶² Ministerie van OC&W "583 Wet van 29 december 2008 tot vaststelling van een nieuwe Mediawet (Mediawet 2008)" *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederland jaargang 2008* ('s-Gravenhage: Ministerie van OC&W, 2008).

& <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/media/overheid-en-media/mediawet>, geraadpleegd op 26-05-2010.

omroep, maar de overheid besloot in 1947 toch om de verantwoordelijkheid voor radio uitzendingen weer bij de omroepen te leggen. De spanningen tussen voorstanders van een nationaal en een verzuild bestel bleven bestaan en er ontstond langzaamaan ook een roep om invoering van commerciële omroepen. De Omroepwet van 1967 voorzag voorlopig in een compromis tussen de voorstanders van een verzuilde, een nationale en een commerciële omroep. De zendtijd werd voortaan bepaald op basis van ledenaantallen, de NOS werd in het leven geroepen als bindende organisatie en via de STER werd tegemoetgekomen aan de wens van het bedrijfsleven om te kunnen adverteren op radio en TV. In de jaren '80 werd de druk op het omroepbestel steeds groter, de roep om een duaal bestel nam toe. De Mediawet van 1987 hield echter stug vast aan een niet-commercieel stelsel, maar opeenvolgende technologische vernieuwingen op het gebied van communicatie (kabel en satelliet) en een liberale Europese wetgeving dwongen de komst van een duaal omroepbestel af. Het medialandschap van Nederland ontwikkelde zich in een hoog tempo en vanaf 1990 moest de Mediawet daarom vrijwel voortdurend worden aangepast. In 1998 leidt dit uiteindelijk tot een bestuurlijke reorganisatie van het publieke omroepstelsel, welke doorzet in 2002 wanneer meer centrale macht over het publieke omroepbestel bij de NPO wordt gelegd.

Er is praktisch geen moment geweest waarop er geen spanningen bestonden in en discussies gevoerd werden over het Nederlandse omroepbestel. Er is dan ook nauwelijks een decennium geweest waarin de media wetgeving niet fundamenteel is gewijzigd. Ook nu, in 2010, bestaat er een enorme druk op het Nederlandse omroepbestel, de roep om verandering is groot. Het is mijns inziens wellicht vanwege de aard van het complexe omroepbestel dat er altijd spanningen zijn blijven bestaan binnen en om het omroepbestel. Doordat elke publieke omroep een eigen verantwoordelijkheid kent bestaat er een versplintering van de macht. Ook al is de centrale leiding over de verschillende publieke omroepen toegenomen en in handen van de NPO, diezelfde publieke omroepen beschikken nog altijd over een zekere autonomie om hun eigen belangen te verdedigen. Dit veroorzaakt starheid binnen de publieke omroep, om de eigen belangen veilig te stellen zijn de omroepen nooit welwillend geweest ten aanzien van een hervorming van het versplinterde publieke omroepsysteem naar een centraal geleide publieke omroep. Het zijn diezelfde belangen die de publieke omroepen onwelwillend maakt ten aanzien van commerciële omroepen. Ondanks de sterke lobby van de publieke omroep heeft commerciële televisie uiteindelijk zijn intrede gedaan in het Nederlandse omroepbestel. Nu is de situatie ontstaan dat de publieke omroepen met commerciële omroepen concurreren, wat zoals we in het volgende hoofdstuk zullen lezen weer nieuwe spanningen met zich meebrengt. De structuur van het complexe Nederlandse omroepbestel laat simpelweg niet toe dat eensgezindheid kan bestaan. De belangen van de verschillende publieke omroepen botsen onderling, maar ook met die van commerciële omroepen. Ondanks

toegenomen overheidsinterventies bestaat dit spanningsveld nog steeds en zal dit ook blijven bestaan, zolang het omroepbestel niet wordt hervormd. Het lijkt mijns inziens daarom onontkoombaar dat, wil er een einde komen aan dit spanningsveld, het verzuilde publieke omroepbestel zal verdwijnen. De verzuilde omroepen hebben een voorname rol gespeeld in de verzuiling door de zuilen te faciliteren. Daartegenover staat dat ze ook bij de ontzuiling een voorname rol hebben gespeeld doordat mensen van alle zuilen dankzij de verschillende omroepen in contact kwamen met de mensen en denkwijzen van andere zuilen. Nu de verzuiling al decennia achter ons ligt, is het echter niet meer dan logisch dat een verouderd omroepstelsel dat oorspronkelijk is gebaseerd op zuilen en op het medium radio, niet langer voldoet aan de eisen van een volwaardig, efficiënt stelsel nu TV en internet de radio verdrongen hebben als belangrijk medium. De roep om verandering van het publieke omroepstelsel is, zoals we in de volgende hoofdstukken zullen lezen, onverminderd sterk. De ontwikkeling naar een meer centraal geleide publieke omroep via de NPO lijkt een serieuze eerste stap van een proces dat dankzij noodzakelijke bezuinigingen van de overheid weleens versneld tot de hervorming van het publieke omroepstelsel zou kunnen leiden.

Hoofdstuk 3 Kritiek op het publieke omroepstelsel en opties voor herziening

Met dit onderdeel van het onderzoek wordt geïventariseerd welke problemen met de publieke omroep en het huidige omroepbestel er intern en extern geuit worden, dus vanuit de publieke omroep en daarbuiten. Hiervoor wordt bestaand wetenschappelijk materiaal aangevuld met actuele informatie bestaande uit berichtgeving in de media over verschillende vormen van kritiek op de publieke omroep en het publieke stelsel. De berichtgeving in de media en bestaande literatuur over de huidige problemen met de publieke omroep en het daarbij behorende huidige systeem kunnen qua inhoud grofweg in drie categorieën verdeeld worden: problemen met het systeem, met de financiering en met de objectiviteit. Onder problemen met het systeem vallen berichten over een te omvangrijk, versplinterd en een vanwege de nog immer bestaande verzuilde verhoudingen verouderd omroepbestel. Onder problemen met de financiering vallen de kosten van de publieke omroep (voornamelijk betaald van belastinggeld), het inefficiënt met geld omgaan en concurrentievervalsing. Problemen met de objectiviteit zijn uit te leggen als kritiek op de politieke kleur van veel omroepen en daarbij behorende programma's en het feit dat er soms wordt getwijfeld aan de daadwerkelijke onafhankelijkheid en objectiviteit van de publieke omroep. Bij elke categorie wordt een onderscheid gemaakt tussen allereerst externe kritiek, aangezien die kritiek het meest fundamenteel is omdat het niet vanuit het belang van de publieke omroep wordt geuit. De interne kritiek wordt daarna behandeld om zo inzichtelijk te maken of dezelfde kritiek ook vanuit de publieke omroep wordt geuit en hoe de publieke omroep op extern geuite kritiek reageert. In de voorlaatste paragraaf wordt vervolgens verkend welke oplossingen voor de geuite kritiek er vanuit de wetenschap worden aangedragen.

3.1 Kritiek op het Nederlandse systeem van publieke omroepen

Het ontzuilingproces van Nederland heeft zich met name in cultureel opzicht voltrokken. In organisatorisch opzicht is, althans wat het omroepbestel betreft, geen sprake geweest van ontzuiling.⁶³ Ondanks het feit dat de maatschappelijke basis van het mediabestel er geheel anders uit ging zien toen het ontzuilingproces op gang kwam, bestaan de omroepverenigingen die gebaseerd zijn op een verzuilde maatschappij bestaan anno 2010 nog vrijwel in ongewijzigde vorm. Dit is op zijn minst opmerkelijk en daarom niet voor niets een veelgehoord punt van kritiek op het Nederlandse publieke bestel. Direct na de Tweede Wereldoorlog, toen niet langer de Duitse bezettingsmacht maar het Militair Gezag belast was met de controle over de Nederlandse radio, werd onder het inmiddels bevrijde Nederlandse volk een groot opinieonderzoek gehouden waarin de bevolking onder andere werd ondervraagd over

⁶³ Peter de Goede, *Omroepbeleid met en tegen de tijd* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever, 1999), 145.

de radio-omroepen. Hieruit bleek dat slechts een derde deel van de bevolking voor een terugkeer van een verzuild omroepstelsel was.⁶⁴ In de jaren erna is dit weliswaar iets toegenomen omdat men steeds meer tevredenheid toonde met het toenemende aanbod op radio en tv, maar evident is dat de ontzuiling van de maatschappij een discrepantie vertoont met de indeling van het Nederlandse publieke bestel. Tot op heden is er betrekkelijk weinig onderzoek gedaan naar de publieke opinie over omroepbeleid, temeer de publieke belangstelling voor omroepbeleid altijd bleek te ontbreken.⁶⁵ Recentelijk is er in de media een kentering waar te nemen in de algehele discussie over het Nederlandse omroepbestel. Deze discussie woedt echter niet onder de bevolking, maar juist binnen de politiek en de publieke omroep zelf.

In 2009 konden aspirant-omroepen zich melden en proberen een plaats binnen het publieke bestel te bemachtigen. Liefst veertien aspirant-omroepen meldden zich, waardoor de discussie over het huidige omroepbestel en de houdbaarheid ervan aanzwelde en de externe kritiek op het systeem van omroepen zoals dat anno 2010 in Nederland bestaat gevoed werd. Al in 2006 kwam de VVD met het voorstel van de VVD om de publieke omroep in zijn geheel af te schaffen. In plaats van een omvangrijke publieke omroep zouden aan commerciële omroepen subsidies moeten worden aangeboden om programma's met een publiek karakter te maken. Volgens de VVD zijn de omroepverenigingen absoluut niet representatief en houden zij zich te veel bezig met niet-publieke taken. De VVD vond daarmee dat de publieke taak niet goed werd vervuld en verwees naar de omgang met publieke omroep in Nieuw-Zeeland, waar wordt gewerkt met subsidies voor commerciële zenders. Die zenden daarvoor programma's uit die commercieel niet interessant zijn, maar vanuit het publieke belang wel nodig zijn en via subsidiëring aantrekkelijk zijn voor commerciële omroepen om uit te zenden.⁶⁶ Overigens staat in het verkiezingsprogramma van de VVD voor 2010 niet te lezen dat de VVD de publieke omroep wil afschaffen (hierover meer in hoofdstuk 4), maar wel in omvang wil beperken. Naar aanleiding van de vele aanvragen mengde de VVD zich opnieuw in de discussie met een duidelijk standpunt. Het Nederlandse omroepbestel moet volgens de VVD omgevormd worden naar een BBC-model: een staatsomroep met twee zenders, zonder reclame en geen fixatie op kijkcijfers. De BBC, de centraal geleide publieke omroep van Groot-Brittannië, zou veel efficiënter opereren en mooiere programma's maken dan de tweeëntwintig Nederlandse publieke omroepen.⁶⁷ De Eerste Kamer echter stemde in 2009, behoudens de VVD-fractie uiteraard, in met het voorstel van destijds Minister van OC&W Ronald Plasterk om het publieke omroepsysteem ongemoeid te laten. Mede op aandrang van de D66-fractie

⁶⁴ Idem, 156.

⁶⁵ Idem, 174.

⁶⁶

http://www.trouw.nl/incoming/article1228722.ece/VVD__publieke_omroep_nu_helemaal_afschaffen.html, geraadpleegd op 02-06-2010.

⁶⁷ <http://www.pm.nl/index.php?page=de-ideale-publieke-omroep-bestaat-niet>, geraadpleegd op 02-06-2010.

liet minister Plasterk wel weten dat hij in het najaar van 2010 met een aantal scenario's komt voor een nieuw omroepbestel, waarbij hij ook zou kijken naar een bestel zonder leden.⁶⁸ Nu het Kabinet-Balkenende IV gevallen is, is het vooralsnog onduidelijk wat er van dit voornemen zal komen.

Voormalig Minister van OC&W Ronald Plasterk in 2008, reeds voor de toezegging aan de D'66-fractie in de Eerste Kamer om met een aantal scenario's voor een nieuw omroepbestel te komen, opdracht gegeven voor een toekomstverkenning publieke omroep. Vooruitlopend op de resultaten kondigde Plasterk aan dat het publieke omroepbestel in zijn huidige vorm in 2016 verdwijnt, wanneer een nieuwe concessieperiode aanbreekt. Nieuwe technieken en veranderend kijkgedrag dwingen het publieke bestel om de werkwijze te herdefiniëren. De tendens dat mensen een tv-programma willen kijken op het moment dat het hen uitkomt en dat dit technisch steeds meer haalbaar wordt, ondermijnt volgens Plasterk het systeem van netten en omroepen.⁶⁹ Vooralsnog is het huidige omroepsysteem echter springlevend, blijktens de recente toetreding tot het publieke bestel van de nieuwe omroepen Wakker Nederland en POWNED.

Op het huidige systeem van publieke omroepen wordt ook intern kritiek geuit. In 2009 kwam vanuit de publieke omroepen zelf, te weten de KRO, een opmerkelijk pleidooi. Als reactie op de opnieuw opblaaiende discussie over de inrichting van het publieke bestel publiceerden directievoorzitter van de KRO Koen Becking en lid van de raad van advies van de KRO Erik Borgman een pleidooi voor een hele andere discussie over publieke omroep. Men zou niet over inrichting van het bestel moeten discussiëren, maar juist een fundamentele discussie over de aard en waarde van de publieke omroep moeten houden.⁷⁰ Met hun kritiek richtten zij zich daarmee niet zozeer op het omroepbestel als wel op de bemoeienis van de overheid en de door aansturing op centraal gezag van de publieke omroepen steeds verder afnemende vrijheid van omroepen om aan hun publieke taak te voldoen. Ondanks het tegengestelde geluid dat de KRO laat horen, laat voorzitter van de raad van bestuur van de NPO Henk Hagoort kort daarop weten dat de NPO vindt dat het huidige omroepsysteem zijn grenzen heeft bereikt. Ook Bert van der Veer, oud-programmadirecteur van RTL 4 en nu werkzaam bij de publieke omroep, meldt dat het huidige model onwerkbaar is. Voormalig AVRO-directeur Ad 's Gravesande riep op om de publieke omroep in zijn totaliteit op de helling te zetten.⁷¹ Hagoort beloofde dat het omroepbestel over vijf jaar geen vierentwintig maar maximaal vijftien omroepen zal tellen. Hagoort wil de vermindering voor elkaar krijgen door zendgemachtigden te laten fuseren, teneinde zo een te sterke

⁶⁸ http://www.eerstekamer.nl/nieuws/20090701/eerste_kamer_laat_publieke_omroep, geraadpleegd op 02-06-2010.

⁶⁹ <http://www.nrcnext.nl/blog/2010/05/06/ontwerp-de-publieke-omroep-van-de-toekomst/>, geraadpleegd op 02-06-2010.

⁷⁰ Koen Becking en Erik Borgman, *Naar een waarachtig publiek omroepbestel* (z.p., z.u., 2009?): 1-2.

⁷¹ <http://www.pm.nl/index.php?page=de-ideale-publieke-omroep-bestaat-niet>, geraadpleegd op 02-06-2010.

fragmentatie van het bestel tegen te gaan.⁷² Hiermee lijkt de NPO deels tegemoet te willen komen aan de kritiek op het stelsel. Wil de publieke omroep echter overleven in de toenemende concurrentiestrijd met commerciële omroepen en met de aanzwellende kritiek op het huidige publieke omroepstelsel, dan zal een sterke, slagvaardige en professionele organisatie van de publieke omroep een vereiste zijn.⁷³

3.2 Kritiek op de kosten van de Nederlandse publieke omroep

De Nederlandse publieke omroepen worden op verschillende wijzen gefinancierd, Peter de Goede spreekt in zijn boek *Omroepbeleid met en tegen de tijd* (1999) van een hybride financiering. De oudste, nog altijd bestaande bron van inkomsten bestaat uit de vrijwillige bijdragen van leden van de omroepverenigingen, in de vooroorlogse periode de enige bron van inkomsten. Voordat de, inmiddels alweer afgeschafte, verplichte kijk- en luisterbijdrage werd ingevoerd brachten leden door middel van contributies en abonnementsgelden (voor de programmabladen) de gehele kosten voor de publieke omroepen op.⁷⁴ In 1967 kwam er een andere belangrijke commerciële financieringsvorm bij: reclame. Tot 1989, toen commerciële omroepen hun entree op de Nederlandse televisie maakten, had de STER een monopoliepositie voor de Nederlandse reclamemarkt. Hoewel sluikreclame verboden werd voor de publieke omroepen, gold dit niet voor merchandising (waarbij elementen van omroepprogramma's worden geëxploiteerd, zoals via de verspreiding van film of boeken) en sponsoring (door zowel profit- als non-profit organisaties). Een andere vorm van financiering is de zogenaamde programmafinanciering, wat inhoudt dat naast de reguliere budgetten additionele middelen ter beschikking worden gesteld om de programmering te versterken. Alleen waardevol geachte programma's kunnen een beroep doen op speciale fondsen, zoals het in 1988 speciaal daartoe opgerichte Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties.⁷⁵

De structuur van de verschillende bronnen van inkomsten voor de publieke omroep is helder. Onduidelijk echter is wat de precieze kosten van de publieke omroep zijn. Op deze kosten heerst veel externe kritiek die zich met name op twee gebieden uit: kritiek op de hoge kosten voor de Nederlandse overheid en daarmee de Nederlandse belastingbetaler, en anderzijds kritiek op de concurrentievervalsing die automatisch ontstaat wanneer de overheid een bepaalde partij binnen een marktsegment ondersteunt. In het kader van de kosten voor de overheid stelt reeds genoemde Henk Hagoort een erg rooskleurig beeld voor, hij beweert dat de Nederlandse publieke omroep één van de goedkoopste is in Europa en de belastingbetaler 'maar' 75 euro per jaar kost. Wat Hagoort in zijn berekening echter niet

⁷² <http://www.medianed.com/2010/01/07/hagoort-negen-omroepen-minder-in-2015/>, geraadpleegd op 01-06-2010.

⁷³ Nol Reijnders "Regel voor Regel" in *MEDIA in Nederland. Feiten en structuren 9^e ed.* red. Bardoel, J. en Bierhoff, J. (Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997): 231.

⁷⁴ Peter de Goede, *Omroepbeleid met en tegen de tijd* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever, 1999), 238.

⁷⁵ Idem, 239-241.

meeneemt zijn de kosten voor de regionale omroepen en de Wereldomroep, in 2010 respectievelijk ongeveer 130 miljoen euro en 46 miljoen euro. In deze berekening wordt er ook van uitgegaan dat in 2010 voor 593 miljoen euro aan belastinggeld wordt besteed aan de publieke omroep. De Rijksbijdrage bedraagt echter 790 miljoen euro voor 2010, waarvan 197 miljoen euro bestaat uit STER-gelden. De STER-gelden kosten de belastingbetaler weliswaar geen geld, maar horen wel bij de inkomsten van de publieke omroep die het gebruikt om de totale kosten op te brengen. Wanneer alle inkomsten van de publieke omroep bij elkaar worden opgeteld die vervolgens ook weer worden uitgegeven, hoort de Nederlandse publieke omroep beslist niet bij de goedkoopste van Europa.⁷⁶ Dat de jaarlijkse kosten voor de publieke omroep relatief hoog zijn, bewijst een vergelijking met de kosten van RTL Nederland, dat nota bene vier landelijke zenders heeft. Waar RTL vier zenders vult uit een omzet van 371 miljoen euro in 2009 en ook nog 72 miljoen euro winst weet te maken⁷⁷, krijgt de publieke omroep in 2010 790 miljoen euro van de overheid voor drie landelijke zenders.⁷⁸ Daarnaast verwacht de publieke omroep 197 miljoen aan extra inkomsten, waardoor de totale inkomsten van de publieke omroep voor 2010 zijn daarmee geraamd op 987 miljoen euro. RTL Group publiceert helaas geen ramingen *a priori*, maar het is niet aannemelijk dat de cijfers voor 2009 en 2010 bijzonder uiteen zullen lopen, waarmee we dus een vergelijking kunnen trekken tussen de kosten van RTL Nederland en de publieke omroep. De publieke omroep bestaat weliswaar ook uit radio omroepen en themakanalen (de regionale omroepen en de Wereldomroep vallen niet binnen dit bedrag), maar RTL heeft weer een extra landelijke zender. Al zijn er duidelijke verschillen in omvang, het is evident dat RTL, dat zeker niet alleen goedkope programma's maakt (zo heeft RTL bijvoorbeeld een dagelijks nieuwsprogramma met uitgebreide redactie en wereldwijde correspondenten), met een veel kleiner budget toe kan komen. Een publieke omroep heeft geen winstbejag en daardoor veel minder commerciële prikkels, waardoor kostenbeperking en een efficiënte bedrijfsvoering logischerwijs veel minder aandacht krijgen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er een enorme politieke rel is ontstaan naar aanleiding van de informatie over de salarissen en vertrekpremies voor sommige medewerkers van de publieke omroep die in de jaarverslagen van de NPO staan te lezen, hetgeen resulteerde in een spoeddebat in de Tweede Kamer en de eis van een striktere naleving van de Balkenendenorm (een maximaal tarief voor topinkomens binnen de publieke sector) voor de publieke omroepen.⁷⁹

⁷⁶ <http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Cultuur-Televisie/256971/Publieke-Omroep-kost-veel-meer-dan-NPO-zegt.htm?rss=true>, geraadpleegd op 31-05-2010.

⁷⁷ Director's Report RTL Group, pagina 4, te raadplegen via http://www.rtlgroup.com/www/assets/file_asset/AR2009_RTLGroup_DIRECTORSREPORT.pdf, geraadpleegd op 07-06-2010.

⁷⁸ <http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Cultuur-Televisie/256971/Publieke-Omroep-kost-veel-meer-dan-NPO-zegt.htm?rss=true>, geraadpleegd op 31-05-2010.

⁷⁹ <http://www.elsevier.nl/web/10194212/Nieuws/Cultuur-Televisie/Kamer-eist-debat-hoge-inkomens-publieke-omroep.htm>, geraadpleegd op 26-05-2010.

Dat het via staatssteun bevoordelen van een partij binnen een marktsegment leidt tot concurrentievervalsing behoeft geen nadere uitleg. Concurrentievervalsing vormt dan ook een belangrijk onderdeel van de externe kritiek op de publieke omroep. De publieke omroepen kunnen met de voor een groot deel door de overheid gegarandeerde instroom van financiële middelen meebieden op de rechten van programma's en films waar commerciële partijen ook naar azen. Een sprekend voorbeeld hiervan is de biedingstrijd om de uitzendrechten van de samenvattingen van het Nederlandse eredivisievoetbal die om de zoveel tijd door de Eredivisie CV verkocht worden. De NOS haakte in de biedingstrijd van 2004 af toen John de Mol voor zijn inmiddels ter ziele gegane Talpa in 2004 een eindbod voor de uitzendrechten van eredivisiewedstrijden neerlegde van 105 miljoen euro voor een periode van drie jaar, 35 miljoen euro per jaar. De NOS zou destijds 15 procent minder hebben geboden. In maart 2010 verwierf de NOS opnieuw de rechten voor de komende vijf jaar, waarvoor de omroep in totaal ruim 105 miljoen euro betaalt, 21 miljoen euro per jaar.⁸⁰ Het is evident dat commerciële partijen graag de samenvattingen van eredivisiewedstrijden zouden uitzenden, maar de NOS overbiedt de commerciële partijen die minder budget hebben om zo een programma uit te zenden dat commerciële partijen anders ook gewoon zouden uitzenden.

Toch is het overbieden van commerciële partijen niet eens het kritiekpunt vanuit de commerciële hoek waar het concurrentievervalsing van de publieke omroep betreft. Het is de concurrentievervalsing op de advertentiemarkt waar commerciële omroepen zich werkelijk druk over maken. Commerciële mediabedrijven, zowel omroepen als kranten, zien de STER het liefst verdwijnen, zodat de 200 miljoen euro aan reclamegelden die jaarlijks naar de STER gaan dan in de markt terecht komen. De Bond van Adverteerders (BvA) heeft onder haar leden laten onderzoeken wat hun mening hierover is. Een meerderheid van 81% gaf aan geen reclamevrije publieke omroep te wensen. Het reclamegeld dat dan in de markt zou komen zou volgens hen niet bij kranten terecht komen, aangezien een medium voor adverteerders niet zomaar inwisselbaar is, en kranten hebben ook een veel lager bereik dan televisie. Een logisch argument voor de adverteerders is de verwachting van 85% van de BvA leden dat de reclametarieven van de commerciële zenders omhoog zullen gaan wanneer de publieke omroep reclamevrij wordt, aangezien de verhouding tussen vraag naar advertentieruimte en aanbod van reclamezendtijd in het voordeel van de commerciële omroepen uit zou veranderen. Waar de uitgevers en commerciële omroepen hierover klagen, koesteren Nederlandse adverteerders juist de publieke omroep. Het grote aantal zenders houdt de tarieven laag en de publieke omroep trekt (hoog opgeleide) kijkers die niet naar RTL of SBS kijken. BvA-directeur Heleen Faase beweert dat de STER noch de groei van het aantal zenders, noch de groei van de bestedingen heeft

⁸⁰ <http://www.depers.nl/sport/180677/Eredivisie-weer-naar-de-NOS.html>, geraadpleegd op 02-06-2010.

belemmerd. Dit kan per saldo een correcte bewering zijn, dat neemt niet het argument weg dat de STER reclame-inkomsten ophaalt die anders naar andere, commerciële partijen zouden gaan. Directeur van RTL Nederland Bert Habets wijst erop dat de publieke omroep bijvoorbeeld wat digitale activiteiten betreft dankzij de gegarandeerd hoge inkomensstroom een oneerlijke positie in kan nemen. De publieke omroep beheert meer dan honderd websites, twaalf digitale themakanalen waaronder Uitzending Gemist en minstens zoveel mobiele diensten. De publieke omroep kan dit doen zonder dat de miljoenen belastinggeld die erin gaan, terugverdiend hoeven te worden, terwijl dit voor een krant, website, commercieel radiostation of commerciële tv-zender volstrekt onmogelijk is omdat zij er wel geld mee moeten verdienen. Voormalig Minister van OC&W Ronald Plasterk heeft zoals gemeld een onderzoek ingesteld naar de publieke omroep, waarin na alle kritiek onder meer de advertentiemarkt wordt onderzocht. Dat zal, mocht het rapport na de val van het kabinet-Balkenende IV er nog komen, wellicht meer duidelijkheid scheppen over dit aspect van kritiek op de publieke omroep in Nederland.⁸¹

Intern wordt er weinig kritiek geuit op de kosten van de publieke omroep. Dit is ook niet verwonderlijk, het zou niet in het belang zijn van de publieke omroepen om publiekelijk bekend te maken dat de publieke omroep teveel kost. Het logische gevolg zou zijn dat de politiek geen enkele reden meer heeft om niet in te grijpen en het budget voor de publieke omroepen rigoureuus terug te schroeven. Dit zou dan ten nadele zijn van de publieke omroepen, die in 2010 nota bene een gezamenlijk begrotingstekort verwachten van 40 miljoen euro.⁸² Bij monde van Henk Hagoort bestrijdt de publieke omroep de externe kritiek zelfs door te stellen dat het niet reël is om op de publieke omroep te bezuinigen. Er kan niet bezuinigd worden zonder de programmering en daarmee het hart van de publieke omroep te raken, bezuinigingen zouden daarom automatisch leiden tot verwaarlozing van de publieke taak van de publieke omroepen.⁸³

3.3 Kritiek op de objectiviteit van de publieke omroep

Een andere vorm van externe kritiek op de publieke omroep die de afgelopen jaren is ontstaan gaat over de betwiste objectiviteit van de publieke omroep. Kritiek die overkomt bij de publieke omroep en die serieus genomen wordt, blijktens de aankondiging dat de publieke omroep een onderzoek zou gaan doen naar de vermeende eigen politiek linkse signatuur.⁸⁴ De publieke omroep zou gaan onderzoeken of de programmering echt van en voor iedereen is, zoals de eerste zin

⁸¹ <http://www.nrc.nl/binnenland/article2465862.ece>, geraadpleegd op 31-05-2010.

⁸² <http://mediamonitor.nl/content.jsp?objectid=CVDM:10751>, geraadpleegd op 16-06-2010.

⁸³ <http://www.medianed.com/2010/05/03/hagoort-in-hilversum-valt-niets-te-halen/>, geraadpleegd op 16-06-2010.

⁸⁴ http://www.volkskrant.nl/binnenland/article479934.ece/Onderzoek_linkse_Publieke_Omroep, geraadpleegd op 02-06-2010.

van de missie van de NPO luidt.⁸⁵ Niet alleen de tegenstelling links-rechts zou worden bekeken, ook de verhouding Randstad-provincie en autochtoon-allochtoon zouden aan bod komen, evenals zou moeten blijken of de programmering te elitair of juist te volks is. Dit onderzoek is niet doorgegaan, omdat het volgens de NPO moeilijk te onderzoeken is.⁸⁶ Toch is deze extern geuite kritiek ook intern aanwezig: Henk Hagoort gaf in februari 2009 aan dat actualiteitenrubrieken van de publieke omroepen als EENVANDAAG, NETWERK en NOVA aan kluitjesvoetbal doen en drie keer de Volkskrant zijn, waarmee hij aangeeft de kwaliteit van de nieuwsvoorziening van de publieke omroep te eenzijdig te vinden.⁸⁷ Een opvallende zet van de NPO is om een jaar na deze omstreden uitspraak van Henk Hagoort de actualiteitenprogramma's NETWERK en NOVA, die vaak als te links worden beschouwd, te laten verdwijnen. In de plaats daarvoor komt NIEUWSUUR, een nieuw, objectief en onafhankelijk actualiteitenprogramma dat niet door de ledengebonden omroepen maar door de omroepen zonder leden NOS en NPS zal worden verzorgd. Volgens Karel Cuyt, hoofdredacteur van NOVA, brengt de nieuwe omroep politieke werkelijkheid met zich mee dat er een striktere scheiding komt tussen taak- en ledenomroepen. Omroepen willen dat en het is ook de wens van de politiek.⁸⁸ De NOS heeft als overkoepelende omroep geen leden en gekleurd profiel is zelfs wettelijk verplicht om onafhankelijk en objectieve verslaggeving te verzorgen.

De bedoeling is juist dat afzonderlijke omroepverenigingen gekleurd mogen zijn, maar dat ze samen zorgen voor voldoende pluriformiteit. Dat bijvoorbeeld de VARA een linkse omroep is en via haar actualiteitenprogramma's een links geluid laat horen is in dat opzicht geen probleem, de VARA heeft leden en heeft als vertegenwoordiging van linkse burgers volgens de Mediawet het recht op een zichtbaar links profiel. Het is alleen de vraag of er voldoende rechtse programma's tegenover staan. Het probleem ligt daarom niet bij de bestaande omroepen, maar bij het ontbreken van rechtse omroepen. Het is in die zin niet verwonderlijk dat uitgerekend twee rechtse omroepen (PowNed en Wakker Nederland) aan de eisen voor toetreding hebben kunnen voldoen, wat inhoudt dat zij naast minimaal 50.000 leden kunnen werven ook een bepaalde stroming in de maatschappij vertegenwoordigen die voorheen nog niet door de publieke omroep vertegenwoordigd waren. Beide omroepen geven in hun beginselverklaring aan een politiek rechtse signatuur te hebben. PowNed is naar eigen zeggen opgericht "[...] uit onvrede met het huidige publieke bestel. Niet alleen omdat veel kijkers op dit moment onvoldoende door Hilversum worden gehoord, maar tevens vanwege de vooringenomen journalistiek en de overvloed aan politiek

⁸⁵ <http://www.publiekeomroep.nl/page/organisatie/missie>, geraadpleegd op 07-06-2010.

⁸⁶ <http://www.elsevier.nl/web/10188885/Nieuws/Cultuur-Televisie/Toch-geen-onderzoek-naar-linkse-publieke-omroep.htm>, geraadpleegd op 31-05-2010.

⁸⁷ <http://www.medianed.com/2009/02/05/dreigende-taal-hagoort-tegen-actualiteitenrubrieken/>, geraadpleegd op 16-06-2010.

⁸⁸ <http://www.novatv.nl/page/detail/nieuws/17344/NOVA%20wordt%20Nieuwsuur>, geraadpleegd op 02-06-2010.

correcte programma's".⁸⁹ Het bestaansrecht van Wakker Nederland is naar eigen zeggen gebaseerd "[...] op de constatering dat het conservatief liberale volksdeel niet langer helder door een omroep wordt vertegenwoordigd en de aandachtspunten van ondernemers en ondernemend Nederland te weinig aan bod komen in de huidige programmering van het bestel".⁹⁰ De Minister van OC&W heeft met het toelaten van conservatief liberale omroep Wakker Nederland en rechts populistische omroep POWNED indirect toegegeven dat de publieke omroep inderdaad niet evenwichtig was wat politieke stromingen betreft. Het is in dat opzicht dan ook verstandig dat deze omroepen zijn toegelaten en dat er een nieuwe, onafhankelijke actualiteitenrubriek in het leven wordt geroepen, zodat de kritiek op de objectiviteit en het vermeende linkse profiel van de publieke omroep niet onbeantwoord blijft.

3.4 Wetenschappelijke visies op herziening van het publieke omroepstelsel

Het kabinet-Balkenende IV is met het idee gekomen om het publieke omroepbestel in 2016 te herzien (zie paragraaf 3.1). Het rapport *Focus op functies* (2005) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ligt aan dit streven ten grondslag. In het WRR-rapport wordt de vraag gesteld of een met publieke middelen gefinancierde omroep nog wel legitiem is, daar het onduidelijk is welke publieke belangen er door de publieke omroepen nog daadwerkelijk worden gediend. De huidige opdracht van de publieke omroepen omvat de taken die de WRR als belangrijk acht voor het medialandschap, zoals nieuws, opinie, amusement, kunst, cultuur en allerlei vormen van specifieke informatie. De vraag is volgens de WRR echter gerechtvaardigd of een dergelijke brede opdracht voor de publieke omroep nog als noodzakelijk kan worden aangemerkt, nu een groot aantal van de wenselijke maatschappelijke functies intussen ook zonder overheidsvoorziening en in ruime mate door commerciële aanbieders tot stand komt. Voor elk van de functies is het volgens de WRR van belang om te onderzoeken of en hoe die om interventie van de overheid vragen. Indien er geen risico bij de vervulling van één van de functies kan worden vastgesteld, is van publiek belang en dus noodzaak van betrokkenheid van de overheid niet langer sprake. Waar een dergelijk risico wel bestaat is volgens de WRR wel sprake van publiek belang.⁹¹ Het is volgens de WRR noodzakelijk om het publieke omroepbestel te hervormen; gezien de actuele en toekomstige ontwikkelingen van het medialandschap is er geen reden voor de brede publieke opdracht die de omroepen nu hebben (zie hoofdstuk 1 voor een uiteenzetting van de publieke opdracht). In veel van de functies die aan het publieke belang verbonden zijn wordt intussen voldoende en adequaat door niet-publiek gefinancierde aanbieders voorzien. Voor de functies waarvoor een publiek belang is geïndiceerd maar waarin door niet-publiek

⁸⁹ <http://www.powned.tv/12argumenten.html>, geraadpleegd op 02-06-2010.

⁹⁰ <https://omroepw.nl/>, geraadpleegd op 02-06-2010.

⁹¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005), 162-163.

gefinancierde aanbieders niet wordt voorzien blijft een met publieke middelen ondersteunde voorziening volgens de WRR nodig en nuttig.⁹²

De WRR heeft uiteindelijk vier visies ontvouwen over de mogelijke toekomstige indeling van het Nederlandse omroepbestel. In de eerste visie geschiedt het borgen van de relevante publieke belangen niet door middel van een met publieke middelen te financieren voorziening, maar door een reeks in wetgeving vastgelegde verplichtingen (minimumvereisten) die in beginsel gelden voor alle aanbieders van openbare mediadiensten. Het realiseren van publieke belangen krijgt in deze eerste visie vorm door het reguleren van alle aanbieders in het medialandschap. De tweede visie wordt gekenmerkt door een voorziening in de vorm van een organisatie die verantwoordelijk is voor de verzorging van nieuws en actualiteiten. Daarnaast kent deze mogelijke vorm een publieke voorziening in de vorm van een fonds voor de ondersteuning van specifieke inhoud voor de functies van opinie en achtergronden, kunst & cultuur en specifieke informatievoorziening. Vermaak wordt slechts ingekocht voor zover die functie aantoonbaar van belang is voor een effectief bereik van de andere functies. De derde visie betreft een geamendeerd 'BBC-model'. Hierin bepaalt de wetgever de globale inhoud van een basispakket dat periodiek wordt vastgesteld na een functiegerichte analyse van het aanbod zoals dat zich binnen het medialandschap als geheel ontwikkelt. Van het pakket maakt primair de voorziening van onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig nieuws deel uit. Een tweede element van het pakket behelst de verzorging van opinie en debat. Een derde element kan ruimte bieden voor een taakstelling op het gebied van specifieke informatie, educatie en culturele programmering. Indien nodig voor een groot bereik kan in het pakket ook ruimte zijn voor inhoud gericht op vermaak. In beginsel wordt die voorziening geheel uit publieke middelen betaald. De uitvoering en invulling worden als geheel opgedragen aan een centraal geleide organisatie die uitdrukkelijk onafhankelijk opereert van overheid en politiek. Bij de vierde visie tot slot bepaalt de overheid de vertaling van publieke belangen per functie via een basispakket. De kern van dat pakket, nieuwsvoorziening, wordt uitgevoerd door een met publieke middelen te financieren, onafhankelijke organisatie. De verzorging van inhoud, opinie, debat en discussie wordt toegewezen aan een aantal toegelaten maatschappelijke organisaties, inclusief wellicht de huidige omroepverenigingen voor zover die voldoen aan de criteria voor toelating. Deze organisaties laten door middel van ledenaantallen en andere in de wet genoemde criteria zien over een belangrijke maatschappelijke achterban te beschikken. Voor het bereik aantoonbaar nuttige amusement of het amusement met een educatief of cultureel karakter schrijft een van de overheid onafhankelijke organisatie een tender uit. Alle mogelijke aanbieders kunnen op zo'n tender inschrijven, zowel non-profit als profit instellingen, of combinaties daarvan. In deze visie wordt de

⁹² Idem, 168.

Nederlandse traditie om maatschappelijke stromingen een eigen rol in het omroepbestel te geven voortgezet, maar ontstaat wel een open bestel.⁹³

Naast de visie van de WRR bestaan vanuit de wetenschap verschillende visies over herziening van het Nederlandse omroepbestel, waarin ervan wordt uitgegaan dat een vorm van publieke omroep ook in de toekomst zal blijven bestaan. Hoewel sommige visies behoorlijk van elkaar kunnen verschillen, is in alle voor dit onderzoek onderzochte visies de teneur te ontwaren dat er hoe dan ook een einde zal komen aan het verzuilde omroepensysteem: "The present trend of development for the public sector is a strong movement towards cooperation, which most likely will result in the end of the pillarized system and in its place a single general public service".⁹⁴ Nol Reijnders legt in zijn artikel *Regel voor Regel* (2007) uit dat door de ontzuiling van de Nederlandse samenleving de omroepverenigingen hun vanzelfsprekende karakter voor een belangrijk deel hebben verloren. Het ziet er volgens Reijnders naar uit dat de omroepverenigingen op een kruispunt zijn aangeland. Ze kunnen er voor kiezen om zich binnen het geheel van de publieke omroep te voegen waarbij zij geprofileerde programma's kunnen blijven produceren en samen met anderen bestuurlijk toezicht kunnen houden op de organisatie van de publieke omroep. Of zij kunnen ervoor kiezen om hun eigen identiteit volledig zelfstandig uit dragen, waardoor zij wel uit het publieke bestel zouden treden. In dat geval kunnen zij niet langer een beroep doen op publieke middelen, maar zullen zij gebruik moeten maken van andere mogelijkheden die er zijn om financieel een beroep te kunnen doen op de kijkers en luisteraars van hun programma's, zoals abonnee-TV of *pay-per-view*.⁹⁵

Peter de Goede zet in zijn boek *Omroepbeleid met en tegen de tijd* (1999) uiteen dat de huidige situatie enerzijds vraagt om het neutraliseren of zelfs elimineren van prikkels tot concurrentie binnen het publieke bestel en tussen publieke en commerciële omroepen. Anderzijds moet concurrentie binnen het commerciële domein gestimuleerd worden teneinde monopolioïde marktimperfecties te corrigeren. De Goede bepleit derhalve voor een afschaffing van het verzuilde omroepenbestel: "In een ontzuilde samenleving en een duaal gestructureerd medialandschap vragen de functies van publieke omroep om één intern-pluriforme organisatie".⁹⁶ Het zou volgens De Goede goed zijn een einde te maken aan concurrentie tussen primair op hun eigenbelangen georiënteerde organisaties als de publieke omroepen. De huidige situatie bevordert de wedijver tussen publieke en commerciële omroepen en ondermijnt daardoor de adequate taakvervulling alsmede de herkenbaarheid van de publieke omroep als geheel. De Goede sluit zich aan bij de visie van Nol Reijnders

⁹³ Idem, 171-179.

⁹⁴ Euromedia Research Group. *The Euromedia Handbook: The Media in Western Europe 2e ed.*, red. Østergaard, B.S. (London: Sage, 1997), 165.

⁹⁵ Nol Reijnders "Regel voor Regel" in *MEDIA in Nederland. Feiten en structuren 9^e ed.* red. Bardoel, J. en Bierhoff, J. (Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997): 231.

⁹⁶ Peter de Goede, *Omroepbeleid met en tegen de tijd* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever, 1999), 248.

omroepvereniging voor de keuze staan om op te gaan in het geheel van de publieke omroep, of zij leggen zich toe op hun particuliere functie of deelidentiteit, al twijfelt De Goede of daaraan nog daadwerkelijk behoefte zal blijken te bestaan. Verder bepleit De Goede dat de verhouding publieke en commerciële omroep zoveel mogelijk gezuiverd dient te worden van de commerciële logica die zich via de kijkcijfers aan beide domeinen opdringt. Het zal een positief effect hebben op de afweging van prioriteiten in het programmabeleid van de publieke omroep wanneer er minder concurrentie om commerciële inkomstenbronnen is. Dit houdt echter niet in dat de publieke omroep afziet van de ambitie om zoveel mogelijk mensen te bereiken. De publieke omroep zou juist moeten concurreren met de commerciële omroep door een onderscheidende programmering te beïden, niet door de programmastrategie van commerciële omroepen te imiteren. Door aantrekkelijke, begrijpelijke en toegankelijke programma's te bieden die een aanvulling zijn op het aanbod van de commerciële omroepen kan de publieke omroep de ambitie om een zo groot mogelijk publiek te bereiken behouden. Het houdt wel in dat huidige beslag op drie televisie- en vijf radiozenders verminderd kan worden. De Goede bepleit een bestel waarin een strikte scheiding is tussen een centraal geleide (maar intern-pluriforme) publieke omroep, particuliere omroepen en commerciële omroepen. Aan de particuliere omroepen, zijnde de omroepverenigingen, zou een open kanaal beschikbaar moeten worden gesteld waarop zij hun voor hun achterban identiteitsgebonden opdracht kunnen vervullen zonder opgezadeld te worden met de publieke taakstelling, voor dat laatste bestaat dan immers een centraal geleide publieke omroep. Zo wordt duidelijk welke omroepverenigingen nog altijd een maatschappelijke functie vervullen, zij zullen immers voor de financiering een beroep moeten doen op hun achterban. Het open kanaal wordt dan aan hen beschikbaar gesteld door de overheid, voor de rest krijgen zij geen last, maar ook geen (financiële) steun van de overheid.⁹⁷

Een soortgelijk idee voor een herziening van het omroepbestel bepleit G. Schuijt in *Publieke omroep hoezo publiek?* (1993). Schuijt pleit voor de korte termijn voor een driedelig bestel: publieke omroep, private omroep-commercieel en private omroep-zonder winstoogmerk. Programma's die bij private (commerciële en niet-commerciële) zenders niet of nauwelijks aan bod komen maar toch van belang worden geacht door de overheid, zoals nieuws en achtergrondinformatie of culturele programma's, worden reclamevrij verzorgd door een centraal geleide publieke omroep. Commercieel private omroepen krijgen alle ruimte om uit te zenden, zij worden niet geremd door de overheid en regulering zoals programmavoorschriften beperken zich tot richtlijnen van de Europese Unie (EU). Private omroepen zonder winstoogmerk krijgen zendtijd van de overheid maar geen financiering. Ook hoeven zij zich niet aan programmavoorschriften te houden, deze omroepen krijgen alle vrijheid om hun achterban op hun wijze te bedienen. De visie van Schuijt voor het omroepbestel op de

⁹⁷ Idem, 248-251.

korte termijn verschilt nauwelijks van de visie van De Goede.⁹⁸ Op de langere termijn echter verwacht Schuijt dat de ontwikkeling meer in de richting van individualiseerbare financiering zal gaan, waarbij noodzakelijk geachte programma's gefinancierd worden door de overheid en verplicht (eventueel tegen vergoeding) worden uitgezonden op een commerciële omroep. Het stelsel zal dan opnieuw grondig herzien worden.

Bardoel en Van Cuilenburg (2003) geven een andere visie voor een mogelijk herziening van het Nederlandse omroepbestel. Waar De Goede permanent voor een strikt gescheiden bestel pleit en Schuijt enkel voor de korte termijn, zetten Bardoel en Van Cuilenburg een andere mogelijkheid uiteen, namelijk een meer vervlochten bestel. Bardoel en Van Cuilenburg beschouwen de huidige situatie als een 'verticaal publiek bestel', "[...] waarbij naast commerciële omroepen publieke omroepen opereren met een speciale, meestal wettelijk opgedragen programmamissie".⁹⁹ De overheid zou volgens hen echter ook kunnen opteren voor een 'horizontaal publiek bestel', een stelsel waarbij publieke omroeptaken niet of niet alleen aan de publieke omroepen worden opgedragen, maar ook aan de commerciële omroepen die dan voor het uitvoeren van de publieke taken met publieke middelen betaald zouden moeten worden. Bardoel en Van Cuilenburg stellen dat publieke omroeptaken ook veilig gesteld kunnen worden via zogenaamde productfinanciering of 'individualiseerbare financiering' zoals Schuijt dat noemt, financiering in de vorm van subsidies voor programma's, beschikbaar voor elke omroep die publieke omroepprogramma's wil maken. Dit model, dat niet strikt gescheiden maar juist erg vervlochten is, wordt in wetenschappelijke kringen ook wel aangeduid als een *distributed public service*, een publieke omroep die gespreid over verschillende omroepen wordt verzorgd.¹⁰⁰ In Hoofdstuk 5 wordt duidelijk welke van de in deze paragraaf uiteengezette visies raken met de visies van de huidige politici van Nederland en daarmee onderdeel kunnen vormen van reële toekomstvisies voor het Nederlandse omroepstelsel.

3.5 Reflectie

Bij het onderzoeken van de problemen die er vanuit de politiek en binnen de publieke omroep heersen met het Nederlandse publieke bestel, blijkt de kritiek zich op drie aspecten te focussen: het systeem, de financiering en de objectiviteit. Op de kritiek op de objectiviteit van de publieke omroep is verrassend snel en rigoureuus ingegrepen: niet alleen wordt de onafhankelijke omroep NOS versterkt met een objectieve actualiteitenrubriek die twee andere, politiek gekleurde actualiteitenprogramma's laat verdwijnen, er zijn ook twee omroepen met een duidelijk ander profiel tot het bestel toegelaten waarmee aan de kritiek op de eenzijdig politiek geprofileerde publieke omroep ruimschoots tegemoet wordt gekomen. Wat de financiering betreft blijkt de

⁹⁸ G. Schuijt, *Publieke omroep hoezo publiek?* (Deventer: Kluwer, 1993): 38-41.

⁹⁹ J. Bardoel en J. van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt: over beleid, economie en management voor de communicatiesector* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij 2003), 297.

¹⁰⁰ Idem, 297-298.

kritiek vooral van commerciële partijen en, zoals in hoofdstuk 4 nog meer zal blijken, van politieke partijen te komen. De kritiek op de financiering kan echter niet los worden gezien van de kritiek op het systeem dat in Nederland voor de publieke omroep wordt gehanteerd. Een publieke omroep die is verdeeld over vierentwintig omroepen kent logischerwijs vierentwintig afdelingen met elk hun eigen benodigde faciliteiten en personeel. Het is niet verwonderlijk dat op die manier een bureaucratische publieke omroep met veel overheadkosten en weinig efficiency ontstaat. Dat verklaart de kritiek op de grote hoeveelheid belastinggeld die er naar toe gaat en tevens de onvrede bij commerciële partijen dat de publieke omroepen een groot deel van de totale advertentiebudgetten opslokken, terwijl zij zonder de reclame inkomsten al over veel meer inkomsten beschikken dan commerciële omroepen.

Niet alleen de financiering is hybride geworden, de gehele omroep organisatie is hybride geworden. Oorspronkelijk waren omroepverenigingen zelfstandige, particuliere organisaties met particuliere doelstellingen, waarmee zij een identiteitsgebonden functie voor de eigen achterban vervulden. Door overheidsingrijpen werden de particuliere organisaties taakorganisaties met een publieke taak, een omroep werd geacht van algemeen nut te zijn. De verschillende particuliere verenigingen moesten als taakorganisaties taken uitvoeren van de overheid. Vervolgens zijn de omroepverenigingen ook marktorganisaties geworden door de inkomsten aan te vullen met advertentie inkomsten en via commerciële nevenactiviteiten. Op die wijze raakten de particuliere functie, de publieke taak en het commerciële denken op complexe wijze met elkaar vervlochten.¹⁰¹ De toch al organisatorisch gefragmenteerde publieke omroep is zo ook in de beginselen gefragmenteerd geraakt. Mijns inziens komt veel van de kritiek voort uit het gegeven dat het domein van de publieke omroep niet langer helder is, er bestaat veel onbegrip over het bestaansrecht van de publieke omroep. Waarmee moet de publieke omroep zich mee bezig houden en waarmee niet? Moet er nog wel een uitgebreide publieke omroep bestaan, nu de commerciële omroepen veruit meer marktaandeel bezitten? De particuliere functie van omroepen werkt de gewenste pluriformiteit van de publieke omroep weliswaar in de hand, maar staat vaak haaks op de publieke taak. De taakomschrijving van de publieke omroep door de Commissie Publieke Omroep laat zien dat de publieke omroep objectief, betrouwbaar, integer, pluriform en onafhankelijk moet zijn. Maar hoe kunnen dan de standpunten verenigd worden dat omroepen enerzijds een duidelijk onderscheidend profiel hebben, maar dat de publieke omroep anderzijds juist een objectief en onafhankelijk profiel moet hebben? We kunnen uit dit hoofdstuk daarom concluderen dat de kritiek op het systeem, de financiering en de objectiviteit van de publieke omroep in feite allemaal voortkomt uit een fundamentele contradictie die in het systeem verankerd is.

¹⁰¹ Peter de Goede, *Omroepbeleid met en tegen de tijd* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever, 1999), 243-245.

De kritiek op het publieke omroepstelsel is tevens te herleiden tot de oorspronkelijke rechtvaardiging voor overheidsingrijpen. Oorspronkelijk greep de overheid onder andere in vanwege een schaarste aan radiofrequenties, om zo een gedegen aanbod te garanderen en overbezetting te voorkomen. Anno 2010 is juist eerder sprake van overaanbod dan schaarste, ook zonder de programma's van de publieke omroep beschikt de Nederlandse televisiekijker over een ruim aanbod van programma's, men kan het standaard aanbod zelfs aanzienlijk vergroten door meer te betalen voor een groter aanbod. De technologische reden voor overheidsingrijpen is daarmee irrelevant geworden. Daarnaast is de economische reden voor overheidsinterventie ook verouderd. Immers, de digitale media zijn al alomtegenwoordig en de oorspronkelijke economische reden voor interventie was om de geschreven pers te beschermen tegen afname van advertentie-inkomsten. Alle inspanningen ten spijt heeft de overheid dat niet kunnen tegenhouden. Ook wordt de overheidsregulering van advertentiestromen in de mediasector hevig bekritiseerd, men vraagt zich af of het wel terecht is dat de overheid via de STER een groot deel van de advertentiegelden naar de publieke omroepen laat stromen, terwijl deze omroepen al via belastinggeld gesubsidieerd worden en commerciële omroepen enkel door advertentie-inkomsten kunnen voortbestaan. Daarnaast bestaat onvrede over het feit dat er jaarlijks een aanzienlijk bedrag aan belastinggeld naar de publieke omroep gaat, juist omdat er al zoveel onvrede bestaat over het publieke omroepstelsel. De politieke reden voor overheidsinterventie is te herleiden tot de kritiek op de objectiviteit van de publieke omroep, waaraan zoals uit dit hoofdstuk blijkt vanuit de publieke omroep aanzienlijk tegemoet gekomen is. De media kunnen het gedrag van mensen beïnvloeden en omdat de indruk bestond dat er een te eenzijdig politiek gekleurd aanbod op de publieke omroep waar te nemen was ontstond vanzelf kritiek op de objectiviteit van de programma's van de publieke omroep, aangezien het de overheid is die de publieke omroep en de financiering ervan in stand houdt. De rechtvaardiging van overheidsinterventie van politieke aard werd hiermee op het gebied van objectiviteit betwist, wat aangeeft dat de geldigheid ervan niet afgenomen is, de media worden nog steeds als een potentieel verlengstuk van de macht van de overheid beschouwd. We kunnen daarom stellen dat de oorspronkelijke redenen voor overheidsinterventie gedateerd zijn en dat dit een aanleiding vormt tot fundamentele kritiek op het Nederlandse publieke omroepstelsel. De technische en economische redenen voor overheidsinterventie worden hevig betwist en juist omdat de politieke reden voor overheidsinterventie, de veronderstelde macht van de media, nog altijd geldig is wordt de rechtvaardiging ook op dat gebied betwist. Met het wegvallen van de technische en economische redenen voor overheidsinterventie wil men de politieke reden voor overheidsinterventie blijikbaar gevrijwaard houden van het uitoefenen politieke subjectiviteit in het aanbod van de publieke omroep. De positieve rol die overheidsinterventie kan spelen in het waarborgen van communicatievrijheid in de

samenleving wordt daarentegen niet betwist. Kritiek op en onvrede met het huidige omroepsysteem bestaan al lang, er zijn anno 2010 echter verschillende indicatoren die wijzen op een fundamentele verandering van het Nederlandse publieke omroepsysteem. In dit hoofdstuk zijn dat met name het door voormalig Minister van OC&W Ronald Plasterk aangekondigde onderzoek om verschillende scenario's voor de publieke omroep in kaart te brengen en de aankondiging van Henk Hagoort om het aantal omroepen terug te brengen. Het is uiteindelijk de politiek die hierover het laatste woord heeft, in de politieke arena wordt de werkelijke toekomst voor de publieke omroep bepaald.

Vanuit de wetenschap bestaat geen eenduidige, heldere visie op hoe het Nederlandse omroepsysteem er idealiter uit zou moeten zien. Er bestaan vele uiteenlopende visies over hoe het omroepstelsel eruit zou kunnen komen te zien om tegemoet te komen aan de problemen die met het huidige stelsel bestaan. Wel bestaat in de verschillende visies consensus over de toekomst van een verzuild omroepenbestel: die is er niet. In sommige visies is er ruimte voor omroepverenigingen om hun particuliere functie te vervullen, in andere visies wordt de rol van omroepverenigingen gereduceerd tot louter productiehuisen waarvan het aanbod met name bij een herziene, centraal geleide publieke omroep afgenomen zal worden. Ook bestaan visies voor een Nederlandse variant van het 'BBC-model'. In andere visies wordt weer een opheffing van het systeem van een publieke omroep verwacht, ontwikkelingen in de media zouden uiteindelijk leiden tot een *distributed public service*. Zo kan men zich zelfs afvragen of er überhaupt nog wel een toekomst is voor het concept 'publieke omroep'. Siune en Hultén (1998) onderzochten die vraag en concludeerden het volgende:

“Public service broadcasting will continue as long as there is a dual system at the national or European level with enough support from the political system as well as the audience for its services. In the future, public service broadcasting will exist in the spirit of its traditional concept but not equal in practice to what it was during the monopolistic era [...]. A continuous discussion and review of the qualities of public service broadcasting is necessary if it is to be kept alive via media policy initiatives”.¹⁰²

¹⁰² K. Siune en O. Hultén “Does Public Broadcasting Have A Future?” in *Media Policy. Convergence, Concentration en Commerce*, red. D. McQuail en K. Siune (London: Sage Publications, 1998): 36.

Hoofdstuk 4 de plannen van de politieke partijen met het Nederlandse omroepstelsel

In dit hoofdstuk worden de mogelijke plannen van de overheid voor de toekomst van het publieke omroepstelsel geanalyseerd. Hiervoor worden de voorstellen ten aanzien van de publieke omroep in de partijprogramma's van de verschillende politieke partijen geanalyseerd en aan de hand van een overzichtelijk schema vergeleken, zodat de eerder onderzochte mogelijkheden voor hervormingen gecombineerd kunnen worden met de standpunten van politieke partijen. De Nederlandse Publieke Omroep blijkt vooralsnog niet zelf met ingrijpende ideeën voor hervorming te komen, in het Concessiebeleidsplan voor de concessieperiode 2010-2016 wordt hierover nauwelijks gesproken. Wel wordt gesteld dat het maken van keuzes vanuit een gezamenlijk overkoepelend beleid van belang is om deelbelangen en de gezamenlijke doelen van de omroepen beter op elkaar af te stemmen. Bij het opstellen van overkoepelend beleid stuit men daarbij op de grenzen van wat mogelijk is in een bestel waarin zoveel spelers met vaak tegenstrijdige belangen een plek moeten krijgen.¹⁰³ Fragmentatie van het bestel is onwenselijk en wellicht zullen enkele omroepen daarom moeten fuseren, maar op dat punt na wil de NPO het huidige publieke omroepbestel graag voort laten bestaan.

Dit kan niet gezegd worden van de meeste politieke partijen, die elk in hun verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamer verkiezingen van 9 juni 2010 een korte paragraaf over de volgens hen wenselijke toekomst van de publieke omroep opgenomen hebben. Van de negentien partijen die aan de verkiezingen mee hebben gedaan, zijn uiteindelijk tien partijen in de Tweede Kamer gekomen.¹⁰⁴ Van die tien partijen wordt de visie over de toekomst van het publieke omroepstelsel in de volgende paragraaf geanalyseerd. Voor de volgorde van de partijen wordt de lijstnummer aanduiding van deze verkiezingen aangehouden. Daarna wordt uiteengezet welke combinaties voor een volgend kabinet mogelijk zijn, om zo te kunnen beredeneren wat een eventueel gezamenlijk standpunt van verschillende partijen zou kunnen zijn.

4.1 Analyse van de verkiezingsprogramma's

Het Christen Democratisch Appèl (CDA) maakte in april 2010 bekend dat er een bonus moet komen voor omroepen die fuseren. Het samengaan van omroepen zou leiden tot

¹⁰³ Nederlandse Publieke Omroep. *Concessiebeleidsplan 2010-2016* (Hilversum: NPO, z.j.), 66.

¹⁰⁴ De uitslag van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer 2010: Christen Democratisch Appèl (CDA) 21 zetels; Partij van de Arbeid (PvdA) 30 zetels; Socialistische Partij (SP) 15 zetels; Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) 31 zetels; Partij voor de Vrijheid (PVV) 24 zetels; GroenLinks 10 zetels; ChristenUnie 5 zetels; Democraten '66 (D'66) 10 zetels; Partij voor de Dieren 2 zetels; Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) 2 zetels. Te raadplegen op: <http://www.kiesraad.nl/>, geraadpleegd op 15-06-2010.

meer efficiency.¹⁰⁵ Dit standpunt komt echter niet letterlijk voor in het verkiezingsprogramma. Hierin wordt met name benadrukt dat het unieke karakter van het Nederlandse bestel niet alleen onafhankelijkheid van staat of commercie garandeert, maar ook een stevige verankering in de samenleving biedt. Wel mag van de publieke omroepen een efficiencybijdrage gevraagd worden, maar het is aan de publieke omroep zelf of dit zal leiden tot een vermindering van het aantal netten van drie naar twee of dat zij dit op een andere manier zullen bewerkstelligen.¹⁰⁶ Het CDA wil duidelijk meer efficiency binnen de publieke omroep bereiken, maar wil het verzuilde omroepbestel wel in stand houden. Het standpunt van het CDA biedt daarmee opening tot verlaging van de Rijksbijdrage, om de omroepen vervolgens zelf uit te laten zoeken hoe ze daar mee om zullen gaan. Er mag een landelijk net verdwijnen, maar er zijn ook andere mogelijkheden, zoals omroepen die fuseren.

De Partij van de Arbeid (PvdA) wijdt in de paragraaf over de publieke omroep vooral uit over het garanderen van pluriformiteit in het media aanbod. De PvdA stelt dat hiervoor een sterke publieke omroep van levensbelang is.¹⁰⁷ In het verkiezingsprogramma wordt geen enkel aanknopingspunt gemeld voor mogelijke hervorming van het publieke omroepstelsel, de PvdA wil de *status quo* handhaven.

De Socialistische Partij (SP) stelt dat de publieke omroep bescherming van de staat en verdere ontwikkeling verdient. De SP wil het publieke omroepenstelsel behouden, maar wil het systeem van omroepen wel hervormen. Voor de omroepen moet een 'promotie-degradatiesysteem' worden ingevoerd dat gebaseerd is op bereik en waardering. Het ledental van een omroep zou slechts een deel van de zendtijd moeten bepalen.¹⁰⁸

In tegenstelling tot de voorgaande drie partijen heeft de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) een radicaal andere toekomstvisie voor de publieke omroep. De VVD stelt dat in een divers medialandschap een kwalitatief hoogwaardige publieke omroep nodig is, maar dat deze publieke omroep zich beperkt tot informatie, opinie, educatie, kunst en cultuur. De VVD stelt dat door technologische ontwikkelingen en daarbij veranderende wijze waarop mensen nieuwe media gebruiken het omroepbestel gemoderniseerd moet worden. De publieke en commerciële omroepen hebben ieder een eigen plaats in het stelsel, wat de VVD betreft is voor de overheid slechts een beperkte taak op het terrein van de media. De overheid moet er vooral op toezien dat de activiteiten van de publieke omroep de marktordering niet verstoren. De VVD stelt verder dat voor de invulling van de publieke taak de publieke omroep hoogstens twee algemene TV netten en vier radiozenders tot de beschikking zou

¹⁰⁵ <http://www.medianed.com/2010/04/09/cda-wil-bonus-voor-fuserende-omroepen/>
geraadpleegd op 02-06-2010

¹⁰⁶ CDA. *Verkiezingsprogramma 2010-2015 Slagvaardig en Samen* (Den Haag: CDA-bureau, 2010), 49.

¹⁰⁷ PvdA. *Verkiezingsprogramma Tweede-Kamer verkiezingen 2010 Iedereen telt mee: de kracht van Nederland* (z.p., Partij van de Arbeid, 2010), 29.

¹⁰⁸ SP. *Een beter Nederland voor minder geld. Verkiezingsprogramma SP 2011-2015* (z.p., z.u., z.j.), 40.

moeten hebben. Daarnaast is ook een herbezinning op de functie van de Wereldomroep noodzakelijk. Om tegemoet te komen aan commerciële partijen worden de programmeergegevens van de publieke omroep voortaan gratis en zonder beperkingen beschikbaar gesteld.¹⁰⁹ De VVD wil kortom tenminste één radiozender en één TV net laten verdwijnen, maar biedt opening tot een nog kleinere publieke omroep. Het herbezinnen op de functie van de Wereldomroep kan uitgelegd worden als het onderzoeken of de publieke taak van de Wereldomroep nog relevant is, met daarbij behorende consequenties wanneer dit niet het geval zou zijn. De VVD wil een beperkte rol voor de overheid en al wordt het niet letterlijk genoemd, uit het verkiezingsprogramma is op te maken dat er ook bezuinigd zal worden op de publieke omroep aangezien in hun visie enkele zenders en netten zullen verdwijnen. De VVD uit in het verkiezingsprogramma geen heldere visie op de toekomst van de verzuiling van het publieke stelsel. Het verkiezingsprogramma van de VVD is daarmee in meerdere opzichten opvallend. De VVD staat een radicale hervorming van de publieke omroep voor, maar gaat niet zo ver als in 2006, toen het een gehele afschaffing van de publieke omroep bepleitte. Daarnaast bepleitte de VVD eerder ook afschaffing van het verzuilde omroepsysteem en invoering van een Nederlandse variant op het 'BBC-model' (zie hiervoor hoofdstuk 3), hetgeen ook niet expliciet in dit verkiezingsprogramma naar voren komt.

De meest ingrijpende visie voor de toekomst van het publieke omroepsysteem is onomstotelijk van de Partij voor de Vrijheid (PVV). Het uitgangspunt van de PVV op het gebied van de staatsomroep is dat de publieke omroep een aanvulling moet zijn op het commerciële aanbod, het bestaansrecht van een publieke omroep is marktfaal. De publieke omroep moet zich concentreren op kerntaken als informatie en educatie, amusement moet geheel overgelaten worden aan de commercie. Voor het vervullen van de kerntaken is volgens de PVV één publieke TV zender voldoende, publieke radio kan in zijn geheel verdwijnen. Ook de Wereldomroep is door de komst van satellieten en internet volgens de PVV overbodig geworden en kan daarom verdwijnen. Het budget voor de staatsomroep kan daarmee drastisch teruggebracht worden.¹¹⁰ De PVV staat daarmee een draconische hervorming van de publieke omroep voor: het budget wordt tot een minimum teruggebracht en er blijft één publieke TV zender (met een website) over. Afschaffing van het verzuilde omroepsysteem wordt weliswaar niet expliciet genoemd, maar deze visie laat simpelweg geen ruimte over voor een verzuild omroepsysteem, omdat er slechts één TV zender overblijft waarop enkel informatie en educatie worden gebracht.

GroenLinks is één van de partijen met de meest ingrijpende plannen voor de toekomst van het Nederlandse publieke omroepbestel. GroenLinks stelt dat het verzuilde omroepbestel moet verdwijnen en dat de publieke omroep voortaan nog maar

¹⁰⁹ VVD. *Orde op zaken. Verkiezingsprogramma 2010-2014* (z.p., z.u., z.j.), 22-23.

¹¹⁰ PVV. *Een tijd om te kiezen: PVV 2010-2015. De Agenda van hoop en optimisme* (z.p., z.u., z.j.), 33.

over twee algemene televisienetten hoeft te beschikken. Netredacties met een in de wet vastgelegde autonomie bepalen dan de programmering, programma's kunnen zij inkopen bij omroepverenigingen of externe productiehuisen. Ook wil GroenLinks dat de overheid meer gaat investering in digitalisering en Nederlandse documentaires en TV drama. Daarnaast moet de overheid een actieve rol spelen in het stimuleren van journalistieke producties, zonder zich met de inhoud te bemoeien.¹¹¹ GroenLinks bepleit in het verkiezingsprogramma geen kleinere rol voor de overheid op het gebied van de media, de partij wil immers investeren in digitalisering, journalistieke producties, meer Nederlandse documentaires en meer TV drama. Wel bepleit GroenLinks afschaffing van het verzuilde omroepbestel en wil het één publieke TV zender laten verdwijnen.

De ChristenUnie is voorstander van handhaving van het huidige publieke bestel met als kern duidelijk geprofileerde omroepen. In de visie van de ChristenUnie worden de huidige drie publieke zenders gehandhaafd met het daarbij benodigde budget dat voortaan gekoppeld wordt aan de concessieperiode om continuïteit te bevorderen. Daarnaast garandeert de overheid vrije doorgifte van een pluriform media-aanbod van de publieke omroepen via de kabel. De rol van de NPO als centrale overkoepelende organisatie wordt beperkt, de NPO blijft de programmering wel coördineren maar operationele activiteiten worden alleen door de NPO uitgevoerd wanneer uitvoering door de omroepen niet wenselijk is. Het aantal leden van omroepen moet zwaarder meewegen bij de verdeling van het budget onder de ledenomroepen, zodat fusies van verwante omroepen niet in de weg worden gestaan door de huidige wetgeving die fusies voor omroepen financieel onaantrekkelijk maakt. De publieke omroepen ontkomt echter niet aan bezuinigingen, wat de ChristenUnie betreft heeft dit onder meer gevolgen voor de omroeporkesten en de Wereldomroep.¹¹² De ChristenUnie toont zich met het verkiezingsprogramma een ware voorvechter van het huidige, verzuilde publieke omroepstelsel. Het wil de omroepen zelfs meer macht toebedelen, al zijn fusies tussen omroepen niet onwenselijk. Daarnaast staat de ChristenUnie wel een bezuiniging voor, maar dit zal niet de TV activiteiten van de publieke omroepen betreffen.

Democraten '66 (D'66) is voorstander van een sterke onafhankelijke publieke omroep met een hoogwaardige programmering en gegarandeerde pluriformiteit. Volgens D'66 horen programma's met culturele of nieuwswaarde, onderzoeksjournalistiek en de orkesten tot de kerntaken van een publieke omroep die voor iedereen toegankelijk is. D'66 stelt dat aan bezuinigingen op het publieke bestel niet te ontkomen is, publieke middelen moeten efficiënter worden ingezet om de doelstellingen van de publieke omroep te bereiken. Hiervoor zijn hervormingen onvermijdelijk. De taken van de Wereldomroep kunnen voortgezet worden door de

¹¹¹ GroenLinks. *Klaar voor de toekomst: Verkiezingsprogramma 2010* (z.p., z.u., 2010), 39.

¹¹² ChristenUnie. *Vooruitzien christelijk-sociaal perspectief: Verkiezingsprogramma ChristenUnie 2010-2014* (z.p., z.u., z.j.), 33-34.

NOS en omroepen zouden moeten fuseren zodat een maximum van tien omroepen de gewenste pluriformiteit op de lange termijn waarborgt. Het huidige omroepstelsel is volgens D'66 te versnipperd en nog teveel gestoeld op de verzuilde samenleving. Omdat het momenteel financieel ongunstig is voor omroepen om te fuseren wil D'66 de regels hiervoor aanpassen om fusies juist te stimuleren. Daarnaast moeten commerciële omroepen ook toegang krijgen tot fondsen ter stimulering van Nederlands drama en documentaires.¹¹³ D'66 wil het systeem met verschillende omroepen handhaven, maar wil het verzuilde element uit het stelsel halen door omroepen te laten fuseren. Zo wil D'66 de pluriformiteit handhaven, maar wel bezuinigen op het budget en meer efficiency bereiken. Tevens wil D'66 de concurrentievervalsing terugdringen door commerciële omroepen ook toegang te verlenen tot stimuleringsfondsen.

De Partij voor de Dieren stelt dat de vervlakking van het TV- en radioaanbod gestopt kan worden door de positie van de publieke omroep te versterken. Hiervoor moet een stelsel van promotie en degradatie komen waarbij de toegewezen zendtijd en programmamiddelen aan de verschillende omroepen behalve met ledental direct gerelateerd worden aan geleverde prestaties in het kader van de taakopdracht van de publieke omroep. De Partij voor de Dieren wil verder de zendtijd voor kerkgenootschappen en genootschappen met een geestelijke grondslag (de '2.42-omroepen') afschaffen, omdat levensbeschouwelijke programmering anders dan via subsidie aan ledenomroepen geen taak voor de overheid is. Hiermee kan tevens circa 10 miljoen euro worden bespaard.¹¹⁴

De Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) tot slot vindt dat de overheid naast de commerciële omroepen ruimte moet creëren voor een kernachtige, kwalitatief hoogwaardige omroep, omdat het inhoudelijke peil van de commerciële omroepen volgens de SGP niet voldoet vanwege de hoofdzakelijke focus op hogere kijkcijfers. De publieke omroep dient zich uitsluitend te richten op taken die de commerciële omroepen niet voldoende vervullen. De publieke omroep moet zich op de kerntaken richten, waarbij onder andere een degelijke nieuwsvoorziening hoort, maar geen amusement. De SGP stelt daarom voor dat de publieke omroep komt te bestaan uit één TV-zender, twee radiozenders en de Wereldomroep. Verder wordt de publieke omroep reclamevrij en wordt geen geld uitgegeven aan dure en overbodige posten zoals de inkoop van sportrechten, dat beter aan commerciële zenders overgelaten kan worden.¹¹⁵ De publieke omroep moet volgens de SGP slechts een aanvulling vullen op commerciële zenders, waarmee de SGP duidelijk een veel kleinere publieke omroep voorstaat: twee TV zenders en drie radio zenders kunnen verdwijnen. In het programma wordt niet expliciet genoemd dat het verzuilde omroepenstelsel moet verdwijnen, maar ook hier geldt net als bij de PVV dat het vrij lastig zal zijn om het

¹¹³ D'66. *Verkiezingsprogramma D66 voor de Tweede Kamer 2010 – 2014* (z.p., z.u., z.j.), 78-80.

¹¹⁴ Partij voor de Dieren. *Recepten voor mededogen en duurzaamheid: Verkiezingsprogramma Partij voor de Dieren Tweede Kamerverkiezingen 2010* (z.p., z.u., z.j.), 53.

¹¹⁵ SGP. *Daad bij het Woord: de SGP stáát ervoor! - Verkiezingsprogramma SGP 2010 -2014* (z.p., z.u., z.j.), 13.

huidige verzuilde stelsel in stand te houden wanneer slechts één TV zender en twee radio zenders overblijven.

Uit deze analyse blijkt dat er tien partijen zijn met elk een andere visie op de toekomst van de publieke omroep. Wel komt een aantal visies sterk met elkaar overeen. Het duidelijkste onderscheid in visies bestaat uit voorstanders van hervormingen en tegenstanders van hervormingen. Hierbij moet wel vermeld worden dat een aantal partijen beperkte hervormingen voorstaat en zich in het midden van deze tegenstelling begeeft. Voor de duidelijkheid staat in Figuur 1 (volgende pagina) een overzicht van de visies op de toekomst van het Nederlandse publieke omroepstelsel van de verschillende politieke partijen met daarin een onderscheid tussen partijen die het huidige stelsel willen behouden (met eventueel beperkte hervormingen en bezuinigingen) en partijen die het huidige stelsel willen hervormen.

Politieke Partij	Visie over publiek omroepstelsel
Het huidige stelsel moet behouden blijven	
CDA	Het huidige stelsel moet behouden blijven, wel kan er bezuinigd worden en meer efficiency bereikt worden, eventueel kan hiervoor een zender verdwijnen.
PvdA	Het huidige stelsel moet behouden blijven, de <i>status quo</i> moet gehandhaafd blijven.
SP	Het huidige stelsel moet behouden blijven, wel moet het systeem van omroepen hervormd worden door de invoering van een 'promotie-degradatiesysteem'.
ChristenUnie	Het huidige stelsel moet behouden blijven, de centrale rol van de NPO moet ingeperkt worden. Er moet beperkt bezuinigd worden op de publieke omroep.
D'66	Het huidige stelsel moet behouden blijven, maar de verzuiling moet uit het stelsel verdwijnen door omroepen te laten fuseren. Er moet bezuinigd worden op de publieke omroep en er moet meer efficiency bereikt worden.
Partij voor de Dieren	Het huidige stelsel moet behouden blijven, wel moet het systeem van omroepen hervormd worden door de invoering van een 'promotie-degradatiesysteem'.
Het huidige stelsel moet hervormd worden	
VVD	Het huidige stelsel kan hervormd worden, tenminste één radio- en TV zender moet verdwijnen. Er moet flink bezuinigd worden op de publieke omroep en de overheid moet een beperktere rol krijgen.
PVV	De publieke omroep mag enkel een aanvulling vormen op het commerciële aanbod. Publieke radio en de Wereldomroep verdwijnen, van de publieke omroep resteert slechts één TV zender. Er moet zeer fors worden bezuinigd op de publieke omroep en het huidige stelsel zal met de beoogde inkrimping noodgedwongen hervormd worden.
GroenLinks	Het verzuilde omroepstelsel moet verdwijnen, tevens moet een TV zender verdwijnen.
SGP	De publieke omroep mag enkel een aanvulling vormen op het commerciële aanbod. Er moet zeer fors worden bezuinigd op de publieke omroep en het huidige stelsel zal met de beoogde inkrimping noodgedwongen hervormd moeten worden.

Figuur 1

Op basis van de partijprogramma's kunnen we een beeld genereren van partijen die wat hun visie voor de toekomst van het publieke omroepstelsel betreft goed bij elkaar passen en samen zouden kunnen werken in de Tweede Kamer of in het nieuw te vormen kabinet. In Figuur 1 is hiertoe nogmaals het onderscheid aangebracht tussen partijen die het huidige stelsel willen handhaven en partijen die het stelsel willen hervormen. Zo blijkt dat de visies van de VVD, PVV, GroenLinks en SGP voor de toekomst van het publieke omroepstelsel het dichtst bij elkaar liggen, deze partijen staan voor omvangrijke bezuiniging op en hervorming van het huidige publieke omroepstelsel. De overige zes partijen willen het huidige stelsel behouden, maar van deze partijen staan zowel het CDA als D'66 beperkte hervormingen en bezuinigingen voor. Het CDA wil bezuinigen op de publieke omroep en eventueel een radio- en TV zender laten verdwijnen. D'66 staat een beperkte hervorming voor waarin een stelsel van verschillende omroepen wordt behouden, maar waarin de verzuiling uit het stelsel verdwijnt en bezuinigingen worden bereikt door omroepen te laten fuseren. De PvdA, SP, ChristenUnie, en Partij voor de Dieren zijn ronduit tegen hervormingen en willen het huidige stelsel beslist handhaven. Er zijn veel combinaties van partijen mogelijk om een nieuw kabinet te vormen en de partijen die qua visie op de toekomst van het publieke omroepstelsel dicht bij elkaar staan kunnen op andere standpunten juist weer mijlenver van elkaar verwijderd zijn. Het zal afhankelijk zijn van de uitkomst van de kabinetsformatie wat de combinatie van visies op de toekomst van de publieke omroep zal opleveren voor kabinetsstandpunt. De onderlinge verschillen in visies voor het publieke omroepstelsel tussen de verschillende politieke partijen zijn klaarblijkelijk groot, wat een voorbode kan zijn voor een toekomst van de publieke omroep die wellicht net zo roerig zal zijn als het verleden.

4.2 Mogelijke combinaties van visies voor de toekomst van het publieke omroepstelsel

De VVD heeft de verkiezingen gewonnen en is daarom aan zet om een nieuw kabinet te formeren. Bij het schrijven van dit onderzoek is een nieuw kabinet nog niet in zicht, er liggen vooralsnog vele opties voor een nieuw te vormen kabinet open. In deze paragraaf wordt daarom ingegaan op de meest reële opties voor een nieuwe regering en wat mogelijke gecombineerde visies zijn op basis van het koppelen van de visies over de toekomst van het publieke omroepstelsel van de verschillende politieke partijen. Elk kabinet zal te maken hebben met een aantal beleidspunten waarover zij consensus zullen moeten bereiken, de toekomst van de publieke omroep en het publieke omroepstelsel is daar één van. Daarom wordt in deze paragraaf een voorzet gedaan voor mogelijke kabinetten met daarbij behorende reële combinaties van visies. De mogelijkheden voor een rechts kabinet zijn een combinatie van VVD, PVV en CDA (eventueel met gedoogsteun van de SGP om een iets ruimere meerderheid in de Tweede Kamer te bereiken), of een minderheidskabinet van VVD en CDA met gedoogsteun van de PVV en daarnaast eventueel de SGP. Een combinatie van het

politieke centrum, een 'oranje kabinet' of 'nationaal kabinet', is mogelijk met een combinatie van VVD, CDA en PvdA. Daarnaast is er ook de mogelijkheid van 'Paars Plus', een combinatie van VVD, PvdA, D'66 en GroenLinks. Een centrumlinkse coalitie is ook mogelijk, in dat kabinet zou dan een meerderheid gevormd worden uit partijen als de PvdA, het CDA, D'66, SP, GroenLinks, Partij voor de Dieren of ChristenUnie. Een andere mogelijkheid is een 'regenboogcoalitie' met partijen van praktisch alle politieke kleuren, al is dat een weinig realistische optie aangezien dan ongeveer alle politieke tegenstellingen die er nu bestaan overbrugd zouden moeten worden. De mogelijkheden kortom zijn een rechts kabinet, twee varianten op een centrum kabinet of een links kabinet.

Bij een kabinet van VVD, PVV en CDA met eventuele benodigde gedoogsteun van de SGP ligt het voor de hand dat de publieke omroep ingrijpend hervormd zal worden. Zowel de VVD, PVV als de SGP willen de publieke omroep drastisch hervormen, met de laatste twee partijen voorop. De geschiedenis van de VVD, waarin voorstellen gedaan zijn zoals het laten verdwijnen van de publieke omroep, wijst uit dat de VVD zonder al te veel problemen naar het standpunt van de SGP en PVV kan bewegen. Daartegenover staat dat het CDA weliswaar eventueel een zender wil laten verdwijnen en het budget wil verlagen, maar dat het CDA wel voorstander is van het huidige systeem met verschillende omroepen. Dat met dit kabinet gestreefd wordt naar een meer efficiënte publieke omroep staat vast, en dat het budget verlaagd zal worden met het verdwijnen van een of meer radio en TV zenders ligt eveneens zeer voor de hand. Of er een ontzuilde en eventueel centraal geleide publieke omroep zal komen is afhankelijk van het feit hoe zwaar het standpunt over de toekomst van de publieke omroep van elke partij, en in dit geval met name het CDA, weegt. In het geval er een minderheidskabinet van VVD en CDA komt met gedoogsteun van de PVV, zal het standpunt van het CDA wellicht meer naar voren komen in het kabinetsbeleid dan wanneer er een gelijkwaardige coalitie komt waarin VVD en PVV met een grotere fractie *ergo* machtsbasis dan het CDA aan de regering deelnemen.

Een 'oranje' centrumkabinet met VVD, PvdA en CDA zal een geheel andere visie voor de toekomst van de publieke omroep ontwikkelen. De visies van het CDA en de PvdA liggen vrij dicht bij elkaar, beide partijen zijn voor een sterke en brede publieke omroep met een groot budget en een intern pluriforme structuur. De twee partijen zouden meer macht hebben dan de VVD alleen, wat het erg onwaarschijnlijk maakt dat de visie van het VVD voor het overgrote deel het kabinetsstandpunt zal worden. Meer waarschijnlijk is dat er een compromis tot stand komt dat het dichtst bij de visie van het CDA ligt. Er zal naar de wens van de VVD en in mindere mate het CDA bezuinigd worden op de publieke omroep, maar dit zal niet per sé het verdwijnen van één of meerdere radio en televisie zenders tot gevolg hebben. Op welke punten er bezuinigd zal worden zal waarschijnlijk op last van het CDA en de PvdA aan de publieke omroep zelf overgelaten worden. Zo zal er dan waarschijnlijk ook geen einde

komen aan het systeem van verschillende omroepen, hoogstens zal een aantal omroepen fuseren om tot meer efficiency te komen.

Een 'Paars Plus' kabinet zal voordat het gevormd wordt het nodige te bespreken hebben over de toekomst van de publieke omroep. De visies van de VVD en GroenLinks liggen relatief dicht bij elkaar, de visie van D'66 zit tussen deze visies en de visie van de PvdA in. Zowel de VVD als GroenLinks en D'66 stellen dat bezuiniging op en hervorming van het publieke omroepstelsel onvermijdelijk is. Al kan de PvdA zich hier niet in vinden, in een Paars Plus kabinet zal er wel degelijk bezuinigd en hervormd worden. GroenLinks is fel tegenstander van het verzuilde omroepensysteem en ziet het liefst een centraal geleide publieke omroep met twee televisienetten. Ook D'66 wil de verzuiling uit de publieke omroep halen. VVD stelt het niet expliciet, maar het is evident dat uit het verkiezingsprogramma impliciet valt op te maken dat de VVD geen tegenstander is van ontzuiling van de publieke omroep. Zowel D'66 en GroenLinks willen wel meer investeren in de kwaliteit van de programmering van de publieke omroep, het is daarom goed denkbaar dat in ruil voor een kleinere, centraal geleide publieke omroep er op last van D'66 en GroenLinks, maar met name de PvdA fors geïnvesteerd zal worden in kwalitatief hoogstaande programmering. De toekomst van het verzuilde stelsel is in dit kabinet afhankelijk van de tegenstand die de PvdA en in mindere mate D'66 bieden aan de wens van de VVD en GroenLinks om tot een ontzuilde publieke omroep te komen. Mocht dit toch doorgang vinden, dan zal het kabinet waarschijnlijk fors investeren in de publieke omroep om te garanderen dat de overgebleven kerntaken van de publieke omroep op kwalitatief hoogwaardige wijze uitgevoerd kunnen worden. De publieke omroep zal niet louter een aanvulling op het commerciële aanbod mogen vullen, maar zal een kwalitatief hoogwaardig alternatief voor het aanbod van de commerciële zenders moeten bieden. Wel zal het aantal kerntaken van de publieke omroep teruggebracht worden. Zaken als sport, amusement en de Wereldomroep zullen hier waarschijnlijk buiten vallen.

Een centrumlinks kabinet is gezien de verkiezingsoverwinning van rechtse partijen als de VVD en de PVV wellicht niet de meest logische optie voor een nieuw kabinet, maar wanneer de partijen er niet uit kunnen komen behoort een centrumlinks kabinet wel degelijk tot de opties. In het geval van een centrumlinks kabinet zal er hoogstwaarschijnlijk weinig veranderd worden aan het huidige publieke omroepstelsel. Het is met name GroenLinks dat de publieke omroep graag wil hervormen, maar zonder GroenLinks is ook een centrumlinks kabinet mogelijk. De visies voor de toekomst van de publieke omroep van de PvdA, SP, ChristenUnie en Partij voor de Dieren verschillen op een aantal accenten na nauwelijks van elkaar. De grootste verschillen in een mogelijk centrumlinks kabinet zouden dan met het CDA en D'66 bestaan, maar die verschillen zijn vrij eenvoudig te overbruggen. Er zal dan misschien gepoogd worden om een aantal omroepen te laten fuseren om meer efficiency en een kleine bezuiniging mogelijk te maken, maar drastische maatregelen liggen niet voor de

hand. Als GroenLinks in een dergelijk kabinet zou plaatsnemen, zou de partij met 10 kamer zetels simpelweg niet over de machtsbasis beschikken om de eigen visie door te drukken. De publieke omroep heeft van een centrumlinks kabinet weinig te vrezen, behalve wellicht een aantal efficiency- en bezuinigingsmaatregelen.

4.3 Reflectie

Met name de visies van de VVD, PVV, GroenLinks en SGP blijken aan te sluiten bij (of wellicht voort te komen uit) de kritiek die bestaat op het publieke omroepstelsel. In hoofdstuk drie hebben we kunnen concluderen dat die kritiek bestaat uit kritiek op het systeem, de objectiviteit en de financiering. Deze kritiek komt weer voort uit de fundamentele contradictie die in het systeem verankerd is en de gedateerdheid van de redenen voor overheidsinterventie. Met de visies van deze partijen wordt tegemoetgekomen aan de kritiek op de objectiviteit van de publieke omroep: de verschillende omroepen moet verdwijnen en er moet een onafhankelijk, algemene publieke omroep voor in de plaats komen. Deze partijen willen het systeem van verzuilde omroepen afschaffen en daarmee wordt ook tegemoet gekomen aan de kritiek op het systeem. Ook aan de kritiek op de financiering wordt in deze visies ruimschoots tegemoet gekomen, alle vier de partijen willen fundamenteel bezuinigen op de publieke omroep, de ene partij weliswaar rigoureuzer dan de andere. Vanzelfsprekend zal een versmalling van het aanbod van de publieke omroep door het laten verdwijnen van één of meerdere radio en TV zenders een beperking of zelfs afschaffing van de STER inhouden, waarmee ook aan de kritiek op het aspect van concurrentievervalsing op de advertentiemarkt en het aspect van het teveel belastinggeld aan de publieke omroep betalen tegemoet wordt gekomen. Uit deze visies blijkt dat de oorspronkelijke redenen voor overheidsinterventie niet langer als vanzelfsprekend worden beschouwd. De technische en economische redenen voor overheidsinterventie worden simpelweg ongeldig wanneer men een breed aanbod van de publieke omroep niet langer noodzakelijk acht en men de economisch rendabele taken als sport en amusement meer aan de commerciële omroepen wil overlaten. De politieke reden voor overheidsinterventie wordt in deze visies wel als geldig beschouwd, maar door het terugbrengen van de rol van de overheid en het garanderen van een onafhankelijk en objectief aanbod op de publieke omroep wil men voorkomen dat de media een verlengstuk van de macht van de overheid kunnen worden. Wel blijkt in deze visies dat het waarborgen van communicatievrijheid in de samenleving een geldige, politieke reden is voor overheidsinterventie. Van de overige zes partijen komen alleen de visies van het CDA en D'66 deels tegemoet aan de kritiek op het publieke omroepstelsel: het CDA wil het aanbod van de publieke omroep versmallen en beperkte bezuinigingen doorvoeren en D'66 wil de verzuiling uit de publieke omroep halen. De visies van de andere vier partijen lijken voorbij te gaan aan de kritiek die op de publieke omroep en het omroepstelsel bestaat.

Uit de analyse van de verkiezingsprogramma's en de analyse van mogelijke combinaties van partijen voor een nieuw te vormen kabinet blijkt dat in twee van de vier kabinetten er onomstotelijk bezuinigd zal worden op de publieke omroep. Het publieke omroepstelsel zoals dat anno 2010 bestaat zal in het geval van een rechtse coalitie of een Paars Plus coalitie ingrijpend hervormd worden. Het ligt in deze twee opties zeer voor de hand dat één of meerdere radio en TV zenders zullen verdwijnen en dat mogelijk een einde komt aan de verzuiling van het publieke stelsel. De publieke omroep zal zich dan op een beperkt aantal kerntaken richten en zal niet zozeer concurreren met de commerciële omroepen, maar middels een kwalitatief hoogwaardige programmering een aanvulling vormen op het aanbod van de commerciële omroepen. In het geval van een oranje coalitie kan eventueel een radio en/of tv zender verdwijnen, maar dat zal dan afhankelijk zijn van de omvang van de maatregelen om te bezuinigen en meer efficiency te bereiken. Daarnaast zal ook bepalend zijn hoe creatief de publieke omroepen zelf met de opgelegde maatregelen om kunnen gaan. Een centrumlinks kabinet zal het minste ingrijpen in het publieke omroepstelsel, het huidige stelsel zal op de grote lijnen intact blijven.

Het is mijns inziens lastig om op basis van de beperkte informatie die de partijen over hun visie op de toekomst van het publieke omroepstelsel bieden een beeld te extraheren van de maatregelen die kunnen volgen. Naast de ruime mogelijkheden die bestaan om met diverse partijen tot een kabinet te komen is het haast ondoenlijk om te kunnen bepalen in welke mate een partij haar visie zal doordrukken en hoe duur een partij zijn huid aan de coalitie zal verkopen. Daar hebben enkel de politici zelf beeld op, en dan met name de politici die bij de onderhandelingen betrokken zijn. Wel hebben we op basis van de partijprogramma's een beeld kunnen filteren van de visies die dicht bij elkaar liggen en mogelijk gecombineerd kunnen worden. De onderlinge verschillen blijven echter aanzienlijk. Wanneer recht wordt gedaan aan de overwinning van rechtse partijen, zal het publieke omroepstelsel op korte termijn ingrijpend kunnen veranderen. Wanneer de standpunten van de winnende partijen niet gecombineerd kunnen worden, zal uitgeweken worden naar coalities met andere partijen. Maar ook daarin bestaat een grote kans dat de publieke omroep de nodige veranderingen te wachten staat. Indien een oranje of centrumlinks kabinet gevormd wordt is de toekomst van het huidige publieke stelsel in grote mate voorlopig veilig, maar daarmee verdwijnen de conflicten over de publieke omroep en het daarbij behorende stelsel die in dit onderzoek eerder naar voren zijn gekomen niet. Als er eerder al een kabinet is gevallen over een conflict over de publieke omroep, waarom kan dan niet een kabinetsformatie mislukken op dit onderdeel? Mogelijk biedt de wetenschap met haar verschillende visies een oplossing, anders zijn de conflicten enkel voor de korte termijn van de baan: *l'histoire se répète*.

Hoofdstuk 5 Conclusie

5.1 Reflectie op de wegen waarlangs conclusies van dit onderzoek zijn bereikt

Het is niet eenvoudig om te duiden wat de toekomstvisies voor de Nederlandse publieke omroep en het bijbehorende stelsel zijn. Al wordt met dit onderzoek gepoogd een wetenschappelijk verantwoorde blik in de toekomst te werpen, de geschiedenis wijst uit dat zaken vaak radicaal anders kunnen lopen dan oorspronkelijk de verwachting was. Zeker voor een zo bewegelijk fenomeen als de media waarvan de toekomst in de handen ligt van politici die verschillende belangen moeten dienen, kan een plotseling onverwachte gang van zaken de toekomst geheel anders doen laten verlopen. Echter, op basis van wetenschappelijke perspectieven, nieuwe politieke plannen en het in acht nemen van de geschiedenis, kunnen we wel degelijk realistische toekomstvisies schetsen voor het Nederlandse publieke omroepbestel. We spreken hier nadrukkelijk over een meervoud, omdat de onderzoeksresultaten van deze scriptie beslist geen eenduidige weg voor de toekomst aanwijzen.

Wat in dit onderzoek het duidelijkst naar voren is gekomen is dat de ‘publieke omroep’ niet alleen in Nederland een beladen onderwerp is. In de wetenschap bestaat geen eenduidige definitie van een publieke omroep. In veel visies conflicteren de criteria waaraan een omroep moet voldoen om als publieke omroep aangemerkt te kunnen worden. Allereerst bestaat er al geen consensus over de reden voor overheidsingrijpen in het medialandschap door een staatsomroep in het leven te roepen. We hebben in het eerste hoofdstuk kunnen concluderen dat de redenen voor overheidsbemoediging beslist niet enkel technisch van aard zijn, maar zeker ook politiek en economisch. Daarnaast is uit dit onderzoek gebleken dat deze redenen anno 2010 te betwisten zijn. Wat we in dit hoofdstuk vooral hebben concluderen is dat de uiteengezette theorieën over ‘publieke omroep’ qua criteria soms sterk uiteenlopen. Er is een algemeen beeld te schetsen van deze criteria, maar daarbij moeten we wel in acht nemen dat er simpelweg geen vaste vorm aan te geven is voor een ‘publieke omroep’ omdat er een discrepantie bestaat tussen enerzijds de onafhankelijkheid van alle bij commercie behorende facetten en anderzijds de noodzaak om aan deze facetten te voldoen. De publieke omroep is inherent onderhevig aan de voortdurende ontwikkelingen van de media en is genoodzaakt om zich aan de eisen die deze ontwikkelingen met zich meebrengen aan te passen. Zodoende zal de wetenschap nooit tot een vaste vorm voor een ‘publieke omroep’ komen, maar altijd tot een temporele.

We hebben in het tweede hoofdstuk kunnen concluderen dat de Nederlandse omroepgeschiedenis bol staat van de spanningen. Hierdoor is er haast geen decennium geweest dat de mediawetgeving niet fundamenteel is gewijzigd. Het is mijns inziens wellicht vanwege de aard van het complexe omroepbestel dat er altijd

spanningen zijn blijven bestaan binnen en om het omroepbestel. Ook het gegeven dat voor niemand duidelijk is, zelfs niet in wetenschappelijke kring, wat het afgebakende terrein van een publieke omroep is creëert een bron van conflicten. Inmiddels concurreren publieke omroepen met commerciële omroepen en de conflicten die hierdoor ontstaan komen voor een groot deel voort uit het feit dat er verschillen bestaan in opvattingen over de activiteiten waar een publieke omroep zich wel of niet mee bezig zou moeten houden, zoals het brengen van licht vermaak, het bereiken van een zo groot mogelijk marktaandeel of het werven van advertentie-inkomsten. De belangen van de verschillende publieke omroepen botsen met die van commerciële omroepen, maar ook onderling. Het complexe systeem van verschillende autonome publieke omroepen met elk hun eigen belang laat eensgezindheid simpelweg niet toe. Dit spanningsveld zal daarom blijven bestaan zolang het verzuilde publieke omroepbestel blijft bestaan.

De roep om verandering blijkt groot, in het derde hoofdstuk hebben we kunnen zien de kritiek op de publieke omroep en het bijbehorende stelsel fors is en zich op drie aspecten focust: het systeem, de financiering en de objectiviteit. In feite komen deze discussies voort uit de geschiedenis van de ontwikkeling van het huidige omroepbestel. Dat de objectiviteit van publieke omroepen wordt betwist is logisch aangezien omroepen autonoom zijn en een duidelijke profilering moeten hebben. Uiteraard resulteert dit in programma's die soms op een bepaalde politieke wijze gekleurd zijn, dat is in feite ook de bedoeling. Kritiek op de financiering is ook te verwachten wanneer er een versplinterd omroepbestel bestaat, elke omroep is handelt nogmaals in grote lijnen autonoom en heeft daardoor ook eigen faciliteiten nodig. De extra overheadkosten die dat met zich meebrengt zijn zodoende logisch te verklaren. Tevens is de kritiek van commerciële omroepen op de wijze van financiering van publieke omroepen een logisch gevolg wanneer de staat belastinggeld en advertentie-inkomsten aanwendt om de staatsomroep te financieren. Commerciële partijen moeten dusdanig programmeren dat zij winst kunnen maken, het winstoogmerk speelt voor publieke omroepen geen rol. De staat wil een brede, pluriforme publieke omroep waardoor veel geld beschikbaar gesteld moet worden om dit te kunnen financieren. Ook de overheid zoekt manieren om aan geld te komen en advertentie-inkomsten zijn dan zeker niet onwenselijk. Zo kunnen we concluderen dat alle kritiek op de publieke omroep in wezen voortkomt uit het fundament van het systeem van publieke omroepen zoals dat in Nederland bestaat. Dit systeem bestaat uit verschillende, geprofileerde omroepen waardoor de programma's niet altijd objectief zullen zijn. Deze omroepen brengen ook extra overheadkosten en een vermindering van de efficiency met zich mee, waardoor de kosten ook toenemen. Een publiek omroepstelsel zoals wij dat in Nederland hebben heeft automatisch een concurrentievervalsend karakter, dat zit nu eenmaal in de kern van een omvangrijk en pluriform stelsel dat met een zo breed mogelijk aanbod een zo groot mogelijk bereik moet realiseren. Tevens vormen de oorspronkelijke redenen voor

overheidsinterventie een aanleiding voor kritiek op de publieke omroep en het publieke omroepstelsel, aangezien de technische en economische redenen voor overheidsbemoediging anno 2010 niet langer geldig blijken en de politieke redenen slechts beperkt geaccepteerd worden.

In wetenschappelijke kring wordt volop nagedacht over de toekomst van het Nederlandse publieke omroepbestel. Zowel in opdracht van de overheid als particulier worden visies ontvouwen over de toekomstige indeling van het Nederlandse medialandschap. De wetenschap speelt, net als de politici, in op de vormen van kritiek op het stelsel die er bestaan. Uit dit onderzoek komt naar voren dat zowel in politieke als wetenschappelijke kring over het wezenlijke bestaansrecht van de publieke omroep wordt nagedacht, maar dat het belang ervan door haast iedereen wordt onderschreven. Geen enkele politieke partij, hoe graag deze het omroepstelsel ook wil hervormen, wil de publieke omroep geheel afschaffen. Blijkbaar bestaat er toch een landsbelang bij het in stand houden van een publieke omroep dienst. Alleen in wetenschappelijke kring wordt uiteindelijk een opheffing van het systeem van een publieke omroep verwacht, maar dan zou daarvoor in de plaats een *distributed public service* ontstaan waardoor het wezen van een publieke omroep dienst in stand blijft. Er bestaan in de wetenschap verschillende, uiteenlopende visies over hoe het omroepstelsel eruit zou kunnen komen te zien om tegemoet te komen aan de problemen die met het huidige stelsel bestaan. De enige consensus die er bestaat is dat er uiteindelijk geen toekomst bestaat voor het verzuilde omroepstelsel. In sommige visies is er wel ruimte voor omroepverenigingen om hun particuliere functie op andere, niet door de staat gefinancierde wijze te vervullen. In andere visies wordt de rol van omroepverenigingen gereduceerd tot louter productiehuisen waarvan het aanbod met name bij een herziene, centraal geleide publieke omroep afgenomen zal worden. Ook bestaan visies voor een Nederlandse adaptatie van het 'BBC-model'. Uit alle visies blijkt dat het onderscheid tussen publieke en commerciële omroep duidelijker moet worden, waarmee automatisch een eind zou komen aan de kritiek vanuit de commerciële omroepen. De conclusie die we uit de wetenschappelijke visies kunnen trekken is dat het stelsel fundamenteel hervormd moet worden. Op die wijze kan aan de kritiek op het systeem tegemoet gekomen worden en zoals we hebben kunnen concluderen komen de kritiek op de objectiviteit en de financiering daar weer uit voort.

De politieke partijen hebben in hun verkiezingsprogramma's hun visies weergegeven over de gewenste toekomst van het publieke omroepbestel. Wat het volgende kabinet in het kader van landelijke bezuinigingen en hervormingen met het onderwerp publieke omroep en publiek bestel zal gaan doen hangt in de eerste plaats af uit welke partijen het kabinet zal bestaan en in de tweede plaats uit de consensus die zal ontstaan uit de verschillende ideeën aangaande dit onderwerp. Het is simpelweg afwachten welke partij het meest water bij de wijn zal doen en welk compromis vervolgens tot stand komt. In het vierde hoofdstuk hebben we uit het

schema van Figuur 1 kunnen concluderen dat een aantal visies sterk met elkaar overeenkomst. In die visies van VVD, PVV, GroenLinks en SGP worden hervorming van en bezuiniging op het publieke omroepstelsel bepleit, in de visies van PvdA, SP, ChristenUnie en Partij voor de Dieren moet het huidige omroepstelsel juist behouden blijven. Het CDA en D'66 bevinden zich qua visie in het midden van deze tegenstelling.

Er zijn veel coalities voor een nieuw te vormen kabinet mogelijk, vier opties zijn het meest reëel zijn: een rechts kabinet, twee varianten op een centrum kabinet en een links kabinet. Hieruit is in dat hoofdstuk per kabinetmogelijkheid een waarschijnlijke visie geëxtraheerd die middels een compromis tot stand zou kunnen komen. Daaruit blijkt dat ook de toekomst van de publieke omroep in Nederland waarschijnlijk niet zonder conflict zal zijn: de partijen die qua visie op de publieke omroep dicht bij elkaar liggen, liggen qua politieke kleur soms mijlenver uit elkaar. Het zal voor het nieuwe kabinet niet makkelijk worden om een eensgezinde visie op de toekomst van de publieke omroep te ontwikkelen. Daar komt het gegeven bij dat elke politieke visie uit plannen met de publieke omroep om te bezuinigen, de *status quo* te handhaven of te hervormen bestaat, maar over de indeling en uitvoering van die plannen wordt niet uitgewijd. In de wetenschappelijke visies echter is juist wel nagedacht over hoe er hervormd zou kunnen worden en hoe het publieke omroepstelsel dan ingedeeld zou kunnen worden. In dit onderzoek worden de toekomstvisies voor het Nederlandse publieke omroepstelsel gecreëerd op basis van het koppelen van de theoretische opties van de wetenschap met de praktische opties van de politieke partijen, aangezien beide terreinen afzonderlijk geen reële, maar eenzijdige toekomst kunnen schetsen. De wetenschap komt met opties die politieke partijen misschien helemaal niet willen en zijn daarom niet reëel omdat de politiek uiteindelijk over de toekomst beslist. Omgekeerd hebben de politici wel plannen, maar is een reële toekomstvisie daaruit niet te ontwaren omdat onduidelijk blijft hoe men dan zou kunnen hervormen en hoe men dan het stelsel in zou kunnen delen.

5.2 De toekomstvisies voor het Nederlandse publieke omroepstelsel

Van de toekomstvisie van het publieke omroepbestel wanneer een mogelijk links kabinet zou aantreden is een vrij eenvoudig beeld te schetsen. Er zal zoals betoogd gepoogd worden om een aantal omroepen te laten fuseren om meer efficiency en een kleine bezuiniging mogelijk te maken, maar drastische maatregelen liggen niet voor de hand. In geen enkele wetenschappelijke visie op de toekomst die in dit onderzoek is behandeld is over deze mogelijkheid nagedacht. De wetenschappelijke visies voor herziening zijn vooral fundamenteel van aard en een mogelijk links kabinet staat juist niet voor fundamentele hervormingen. Het toekomstperspectief voor het publieke omroepstelsel in het geval van een links kabinet bestaat derhalve uit een benadering van de *status quo*, op beperkte bezuinigings- en efficiëncymaatregelen na.

Bij een rechts kabinet, vooral wanneer het een meerderheidskabinet betreft van VVD, PVV en CDA (met eventuele gedoogsteun van de SGP), zal het publieke omroepbestel waarschijnlijk drastisch hervormd worden. Er zal een nieuwe vorm voor de publieke omroep bedacht moeten worden waarin de overheid een zeer kleine rol speelt, er een beperkt budget beschikbaar wordt gesteld, er geen commerciële prikkels bij de publieke omroep bestaan omdat het de publieke omroep louter een aanvulling op het commerciële aanbod biedt, er geen ruimte bestaat voor een systeem met verschillende, verzuilde omroepen en er slechts één of twee TV zenders en mogelijk zelfs geen radio zenders beschikbaar worden gesteld. Hiervoor bestaan verschillende wetenschappelijke opties. Zo zou er een Nederlandse adaptatie van het 'BBC-model' kunnen ontstaan, waarin afhankelijk van het compromis van het kabinet een zeer beperkt of middelmatig beperkt pakket van kerntaken wordt uitgevoerd. Met name de WRR heeft verschillende mogelijkheden in kaart gebracht voor de verdere specifieke indeling van een dergelijk omroepbestel, dat zal afhankelijk zijn het ontstane compromis. In ieder geval staat vast dat bij deze keuze publieke omroepen kunnen verdwijnen, maar wellicht zal met name op aansporen van het CDA voor de omroepen een overgangperiode worden gecreëerd om de omroepen de ruimte te geven een nieuwe vorm van voortbestaan te creëren waarin zij losgekoppeld zijn van de overheid, zoals een omvorming van omroep naar productiebedrijf of een omvorming naar een omroep die gefinancierd wordt middels abonnee-tv of *pay-per-view*. Zo zou er een systeem kunnen ontstaan van centraal geleide (maar intern-pluriforme) publieke omroep, particuliere omroepen en commerciële omroepen zoals dat door De Goede en Schuijt wordt bepleit. Een rechts kabinet zou echter ook kunnen opteren voor het door Bardoel en Van Cuilenburg uiteengezette 'horizontaal publiek bestel', een stelsel waarbij publieke omroeptaken niet of niet alleen aan de publieke omroepen worden opgedragen, maar ook aan de commerciële omroepen die dan voor het uitvoeren van de publieke taken met publieke middelen betaald zouden moeten worden, de zogenaamde *distributed public service*. Er zijn bij een rechts kabinet twee duidelijke toekomstperspectieven voor het publieke omroepstelsel: een hervorming naar een centraal geleide publieke omroep (een verticaal bestel) of een hervorming naar een *distributed public service* (een horizontaal bestel). Mijns inziens lijkt het eerste perspectief het meest logisch, omdat het CDA voor een groot deel zal moeten toegeven aan de coalitiepartners, maar gezien de huidige visie waarschijnlijk niet zo ver wil gaan dat ze instemmen met de komst van een horizontaal bestel waarmee het huidige omroepstelsel totaal uitgekleeft zou worden.

De visie van een 'oranje' centrum kabinet van VVD, PvdA en CDA staat inhoudelijk ver verwijderd van dat van een rechts kabinet. Uit een dergelijk kabinet zou ten aanzien van de toekomst van de publieke omroep een compromis tot stand komen waarin de visie van het CDA het dichtst benaderd wordt. Er zal bezuinigd worden, maar dit hoeft geen reductie van het aantal radio en televisie zenders in te houden, het zal

waarschijnlijk aan de publieke omroep zelf worden overgelaten hoe er bezuinigd kan worden. Het verzuilde omroepstelsel zijn intact blijven, hooguit zal gestimuleerd worden dat enkele omroepen fuseren om een betere efficiency te bereiken. De wetenschappelijke visies zijn vrij ver verwijderd van een dergelijk kabinetsbeleid, maar één visie zou in een licht aangepaste vorm onderdeel kunnen worden van het kabinetsbeleid ten aanzien van de publieke omroep. De Goede bepleit dat de commerciële logica uit het publieke domein moet verdwijnen. Dit al een positief effect hebben op de prioriteiten in het programmabeleid, waardoor de doelstelling van een kwalitatief hoogwaardig aanbod bereikt kan worden. Dit hoeft niet te betekenen dat de publieke omroep niet langer naar een zo groot mogelijk bereik moet streven, de publieke omroep zou met een onderscheidende programmering juist kunnen concurreren met de commerciële omroepen. Door aantrekkelijke, begrijpelijke en toegankelijke programma's te bieden die een aanvulling zijn op het aanbod van de commerciële omroepen kan de publieke omroep de ambitie om een zo groot mogelijk publiek te bereiken behouden. Hiervoor zijn minder radio en tv zenders nodig, waardoor de door de VVD en het CDA afgedwongen bezuinigingsdoelstellingen vrij eenvoudig bereikt zouden kunnen worden. Indien dit kabinet het omroepstelsel toch ingrijpend zou willen hervormen, zou een door De Goede bepleit compromis kunnen ontstaan waarin aan de wensen van alle coalitiepartners voldaan zou kunnen worden. Er zou een bestel gecreëerd kunnen worden waarin een strikte scheiding bestaat tussen een centraal geleide publieke omroep, particuliere omroepen en commerciële omroepen. Aan de particuliere omroepen, zijnde de omroepverenigingen, zou een open kanaal beschikbaar moeten worden gesteld waarop zij hun voor hun achterban identiteitsgebonden opdracht kunnen vervullen zonder opgezadeld te worden met de publieke taakstelling, voor dat laatste bestaat dan immers een centraal geleide publieke omroep. Het open kanaal wordt dan aan hen beschikbaar gesteld door de overheid, voor de rest krijgen zij geen last, maar ook geen (financiële) steun van de overheid. Een dergelijk omroepbestel zou leiden tot meer efficiency en een forse bezuiniging, waarmee met name aan de wens van de VVD maar ook aan de wens van het CDA wordt voldaan. De wens van de PvdA en het CDA om een pluriform publiek stelsel te hebben zou dan ook ingewilligd worden, aangezien de relevante omroepen met een grote achterban zullen blijven voortbestaan. Een 'oranje' centrum kabinet kent daarmee twee perspectieven voor de toekomst, men zou bezuinigingen en meer efficiency kunnen bereiken door op de publieke omroep op een andere manier te laten programmeren, waarmee het aanbod wel zal versmallen. Of men kan kiezen voor een omroepstelsel met een duidelijk onderscheid tussen publieke, particuliere en commerciële omroepen waarmee een breed en kwalitatief hoogwaardig programma aanbod gewaarborgd wordt en de omroepen qua profilering in versterkte vorm blijven voortbestaan, maar de overheid wel een kleinere rol zal spelen qua invloed en vooral financiering. Mijns inziens zijn beide visies met dit kabinet evengoed mogelijk, op puur

logische basis lijkt het tweede perspectief van alle partijen de belangen het meest te dienen, maar het houdt wel ingrijpende hervormingen in en het is de vraag of iedere partij in een dergelijk kabinet daartoe bereid zal zijn, ook al zijn de eigen belangen daarmee het meest gediend, zeker voor de langere termijn.

Een 'Paars Plus' kabinet tot slot zal op dit punt een behoorlijk compromis moeten sluiten. VVD en GroenLinks staan pal achter grondige hervormingen, D'66 in veel mindere mate en PvdA in feite niet. Aangezien VVD, GroenLinks en D'66 geen voorstander zijn van een verzuild omroepbestel ligt een voortzetting daarvan niet voor de hand. Tevens willen VVD en GroenLinks fors bezuinigen, maar willen D'66 en GroenLinks wel investeren in de kwaliteit van het aanbod van de publieke omroep. Het aantal kerntaken van de publieke omroep zal hoe dan ook gereduceerd worden, zaken als amusement en sport maar ook de Wereldomroep zouden kunnen verdwijnen. Ook in dit kabinet zou men net als bij een 'oranje' centrum kabinet daarom kunnen opteren voor een omroepstelsel met een duidelijk onderscheid tussen publieke, particuliere en commerciële omroepen. Daarmee kan een compromis bereikt worden waarmee aan de wensen van iedere partij kan worden voldaan. Een systeem van individualiseerbare financiering (ook wel een *distributed public service*), zoals door Schuijt, het WRR of Bardoel en Van Cuilenburg wordt bepleit zou te ver gaan. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de PvdA hiermee zou instemmen, maar ook D'66 en GroenLinks bepleiten het behoud van een brede staatsomroep. Daarom zou er ook, net als bij een rechts kabinet, een Nederlandse adaptatie van het 'BBC-model' kunnen ontstaan, waarin het pakket van kerntaken weliswaar een stuk breder zal zijn dan dat in een rechts kabinet. Hierbij zal het verzuilde omroepenstelsel verdwijnen, maar men kan kiezen voor een door GroenLinks bepleit beleid waarin de omroepen worden verzelfstandigd en getransformeerd tot productiebedrijven die programma's aanbieden die een centraal geleide publieke omroep vervolgens inkoopt. Hiermee zou ook tegemoet gekomen kunnen worden aan de eisen van D'66 en met name de PvdA wat betreft het intact houden van een pluriform stelsel om een veelzijdig aanbod te garanderen. De toekomstvisies van een Paars Plus zijn daarmee kortweg een Nederlandse adaptatie van een 'BBC-model' of een omroepstelsel met een duidelijk onderscheid tussen publieke, particuliere en commerciële omroepen. Mijns inziens valt vanuit het oogpunt van een 'Paars Plus' kabinet voor beide opties evenveel te zeggen.

Dit onderzoek wijst uit dat er geen eenduidig antwoord op de centrale vraagstelling van deze scriptie bestaat. In drie van de vier gevallen zijn namelijk per kabinet meerdere toekomstvisies een reële optie. Wanneer in het meest onwaarschijnlijke geval een links kabinet gevormd zal worden zullen hervormingen voorlopig in de ijskast gezet worden. Toch zal dit enkel op de korte termijn zo blijven, aangezien hiermee geen recht wordt gedaan aan de grote hoeveelheid problemen met en kritiek op het huidige publieke omroepstelsel. De roep om verandering blijft bestaan, de spanningen die inherent aan het huidige stelsel verbonden zijn zullen niet zonder

hervormingen verdwijnen. Een rechts, 'oranje' of 'Paars Plus' kabinet behoren echter alle drie tot de meest reële mogelijkheid voor een nieuw te vormen coalitieregering, daarom zijn ook de toekomstperspectieven die bij deze drie coalities horen het meest reëel. Bij een rechts kabinet zijn een hervorming naar een centraal geleide publieke omroep (een verticaal bestel) of een hervorming naar een *distributed public service* (een horizontaal bestel) het meest reëel. Bij een 'oranje coalitie behoren een omroepstelsel met een duidelijk onderscheid tussen publieke, particuliere en commerciële omroepen of een publieke omroep met een van commerciële prikkels gevrijwaarde programmering en programmastrategie tot de reële toekomstvisies. Een 'Paars Plus' kabinet heeft als meest reële toekomstvisies eveneens een omroepstelsel met publieke, particuliere en commerciële omroepen of een Nederlandse variant op centraal geleide publieke omroep (het 'BBC-model'). Dat zijn op basis van dit onderzoek de reële toekomstvisies voor het Nederlandse publieke omroepstelsel. De toekomst zal het uitwijzen, de politiek is nu aan zet.

5.3 Relevantie van de onderzoeksresultaten

Dit onderzoek wijst uit dat het zeer reëel is dat een volgend kabinet tot ingrijpende hervormingen over kan gaan. Tevens bewijst dit onderzoek dat het erg relevant is om plannen voor hervormingen te koppelen aan ideeën voor hervormingen, en omgekeerd. Anders zou men gaan hervormen zonder goed voor ogen te hebben hoe een publieke dienst er uit moet komen te zien, of leiden uitgewerkte visies nooit tot plannen en bestaan visies enkel op papier. De publieke omroep is zoals reeds eerder aangehaald van en voor iedereen, de maatschappij heeft er daarmee belang bij dat er goed wordt nagedacht over hervormingen van het publieke omroepstelsel wanneer die noodzakelijk geacht en daarmee realiteit zouden worden. Dit onderzoek biedt een basis om meerdere perspectieven voor de toekomst te onderzoeken, maar gaat niet in op de gevolgen wanneer één van de onderzochte toekomstvisies werkelijkheid zou worden. Bij hervormingen zal de gehele basis waarop de publieke omroep rust opnieuw bedacht moeten worden, men moet een actueel takenpakket realiseren en exact bepalen wat de rol van de overheid zal zijn. Men moet nadenken of de publieke omroep na een bepaalde hervorming nog wel aan de gewenste kerntaken kan voldoen. Hervormingen zullen gevolgen hebben voor het aanbod van de publieke omroep en daarmee het aanbod van één van de meest invloedrijke media die er bestaan. Een kleinere publieke omroep houdt in dat er veel werkgelegenheid verloren kan gaan, maar de *status quo* handhaven kan de financiële positie van de Nederlandse overheid en commerciële omroepen aantasten. Dit onderzoek vormt daarmee een aanzet, of beter een oproep tot vervolgonderzoek om te benaderen wat de verschillende consequenties zullen zijn van mogelijke vormen de reële toekomstvisies van het Nederlandse publieke omroepstelsel. De belangen van de mediasector, de overheid en de maatschappij zijn te groot om aan de gevolgen van bezuinigingen en hervormingen voorbij te gaan.

Literatuur

- Atkinson, D. en Raboy, M. red. *Public Service Broadcasting: the Challenges of the Twenty-first Century*. Parijs: UNESCO Publishing, 1997.
- Bakker, P. & Scholten, O. *Communicatiekaart van Nederland. Overzicht van media en communicatie*. Alphen aan den Rijn: Samson, 1999.
- Bardoel, J. "Tussen lering en vermaak" in *Media in Nederland. Feiten en structuren 9^e ed.*, geredigeerd door Bardoel, J. en Bierhoff, J. (Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997): 10-31.
- Bardoel, J. en Cuilenburg, J. van. *Communicatiebeleid en communicatiemarkt: over beleid, economie en management voor de communicatiesector*. Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij, 2003.
- Becking, K. en Borgman, E. *Naar een waarachtig publiek omroepbestel*. Z.p., z.u., 2009?.
- Blumler, J.G. 'Public Service Broadcasting before the Commercial Deluge' in *Television and the Public Interest. Vulnerable Values in West European Broadcasting* geredigeerd door J.G. Blumler (London: Sage Publications, 1992): 7-21.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., van Twist en M.J.W. en Rosenthal, U. *Openbaar Bestuur en Bestuurskunde. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2001.
- Brants, K. en Siune, K. "Public Broadcasting in the state of flux" In *Dynamics of Media Politics*, geredigeerd door K. Siune en W. Truetschler (London: Sage, 1992): 101-115.
- Briggs, A. *The Birth of Broadcasting*. Oxford: Oxford University Press, 1961.
- Broadcasting Research Unit, *The Public Service Idea in British Broadcasting*. Londen: BRU, 1986.
- CDA. *Verkiezingsprogramma 2010-2015 Slagvaardig en Samen*. Den Haag: CDA-bureau, 2010.
- ChristenUnie. *Vooruitzien christelijk-sociaal perspectief: Verkiezingsprogramma ChristenUnie 2010-2014*. Z.p., z.u., z.j.
- Commissie Publieke Omroep (Commissie-Ververs). *Terug naar het publiek*. Den Haag: KPMG Management Consulting, 1996.
- Cuilenburg, J.J. van, Scholten, O. en Noomen, G.W. *Communicatiewetenschap 4^e ed.* Bussum: Coutinho BV, 1992.
- D'66. *Verkiezingsprogramma D66 voor de Tweede Kamer 2010 – 2014*. Z.p., z.u., z.j.
- Euromedia Research Group. *The Euromedia Handbook: The Media in Western Europe 2e ed.*, geredigeerd door Bernt Stubbe Østergaard (London: Sage, 1997).

- Gee, James P. *An Introduction to Discours Analysis: Theory and Method*, 2nd Edition. Oxon: Routledge, 1999.
- Goede, P. de. *Omroepbeleid met en tegen de tijd. Interacties en instituties in het Nederlandse omroepbestel 1919-1999*. Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij, 1999.
- Graaf, H. van de en Hoppe, R. *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde* 2^e ed. Muiderberg: Coutinho, 1992.
- GroenLinks. *Klaar voor de toekomst: Verkiezingsprogramma 2010*. Z.p., z.u., 2010.
- Heuvel, J.H.J. van den. "De Ontwikkeling van de zorgfunctie van de overheid op het gebied van de omroep: een historische beleidsanalyse" in *Toeval of Noodzaak? Geschiedenis van de Overheidsbemoeyenis met de Informatievoorziening*, geredigeerd door Rathenau Instituut (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij, 1995): 175-223.
- Hoogerwerf, A. en Herweijer, M. *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. 7^e druk. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2003.
- Humphreys, Peter J. *Mass Media and Media Policy in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press, 1996.
- Johnstone, B. *Discours Analysis*. Malden: Blackwell Publishing Ltd., 2002.
- Ministerie van OC&W, "583 Wet van 29 december 2008 tot vaststelling van een nieuwe Mediawet (Mediawet 2008)" in *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederland jaargang 2008* ('s-Gravenhage: Ministerie van OC&W, 2008).
- Nederlandse Publieke Omroep, *Jaarverslag NPO 2008*, (Hilversum: NPO, 2009) te downloaden via http://www.publiekeomroep.nl/data/media/db_download/63_44d4d9.pdf, geraadpleegd op 07-05-2010.
- Nederlandse Publieke Omroep. *Concessiebeleidsplan 2010-2016*. Hilversum: NPO, z.j.
- Partij voor de Dieren. *Recepten voor mededogen en duurzaamheid: Verkiezingsprogramma Partij voor de Dieren Tweede Kamerverkiezingen 2010*. Z.p., z.u., z.j.
- Pots, R. *Cultuur, koningen en democraten: overheid en cultuur in Nederland* 2^e ed. Nijmegen: SUN, 2002.
- PvdA. *Verkiezingsprogramma Tweede-Kamer verkiezingen 2010 Iedereen telt mee: de kracht van Nederland*. Z.p., Partij van de Arbeid, 2010.
- PVV. *Een tijd om te kiezen: PVV 2010-2015. De Agenda van hoop en optimisme*. Z.p., z.u., z.j.
- Reijnders, N. "Regel voor Regel" in *MEDIA in Nederland. Feiten en structuren* 9^e ed. geredigeerd door Bardoel, J. en Bierhoff, J. (Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997): 222-242.

- Schuijt, G.A.I. *Publiek Omroep Hoezo Publiek?* Deventer: Kluwer, 1993.
- SGP. *Daad bij het Woord: de SGP stáát ervoor! - Verkiezingsprogramma SGP 2010 -2014*. Z.p., z.u., z.j.
- Siune, K. en Hulten, O. "Does Public Broadcasting Have A Future?", In *Media Policy. Convergence, Concentration en Commerce*, geredigeerd door D. McQuail, en K. Siune (London: Sage Publications, 1998): 23-37.
- SP. *Een beter Nederland voor minder geld. Verkiezingsprogramma SP 2011-2015*. Z.p., z.u., z.j.
- Stichting KijkOnderzoek, *Jaarverslag 2009*. Z.u., z.p., 2009.
- VVD. *Orde op zaken. Verkiezingsprogramma 2010-2014*. Z.p., z.u., z.j.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.

URL's

- <http://www.depers.nl/sport/180677/Eredivisie-weer-naar-de-NOS.html>, geraadpleegd op 02-06-2010.
- http://www.eerstekamer.nl/nieuws/20090701/eerste_kamer_laat_publieke_omroep, geraadpleegd op 02-06-2010.
- <http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Cultuur-Televisie/256971/Publieke-Omroep-kost-veel-meer-dan-NPO-zegt.htm?rss=true>, geraadpleegd op 31-05-2010.
- <http://www.elsevier.nl/web/10194212/Nieuws/Cultuur-Televisie/Kamer-eist-debat-hoge-inkomens-publieke-omroep.htm>, geraadpleegd op 26-05-2010.
- <http://www.elsevier.nl/web/10188885/Nieuws/Cultuur-Televisie/Toch-geen-onderzoek-naar-linkse-publieke-omroep.htm>, geraadpleegd op 31-05-2010.
- <http://www.hcc.nl/smartsite.dws?id=37786>, geraadpleegd op 06-05-2010.
- <https://omroepwnl.nl/>, geraadpleegd op 02-06-2010.
- <http://www.kiesraad.nl/>, geraadpleegd op 15-06-2010.
- <http://www.kijkonderzoek.nl/kijkonderzoek/beschrijving/beschrijving-v2.html>, geraadpleegd op 06-05-2010.

- <http://mediamonitor.nl/content.jsp?objectid=CVDM:10751>, geraadpleegd op 16-06-2010.
- <http://www.medianed.com/2009/02/05/dreigende-taal-hagoort-tegen-actualiteitenrubrieken/>, geraadpleegd op 16-06-2010.
- <http://www.medianed.com/2009/08/12/marktaandeel-publieke-omroepen-in-europa-daalt/> , geraadpleegd op 07-05-2010.
- <http://www.medianed.com/2010/01/07/hagoort-negen-omroepen-minder-in-2015/>, geraadpleegd op 07-05-2010.
- <http://www.medianed.com/2010/05/03/hagoort-in-hilversum-valt-niets-te-halen/>, geraadpleegd op 16-06-2010.
- <http://www.novatv.nl/page/detail/nieuws/17344/NOVA%20wordt%20Nieuwsuur> , geraadpleegd op 02-06-2010.
- http://npo.omroep.nl/page/organisatie/historie_1919-1928, geraadpleegd op 17-05-2010.
- http://npo.omroep.nl/page/organisatie/historie_1928-1947, geraadpleegd op 17-05-2010.
- http://npo.omroep.nl/page/organisatie/historie_1947-1962, geraadpleegd op 17-05-2010.
- http://npo.omroep.nl/page/organisatie/historie_1998, geraadpleegd op 17-05-2010.
- http://npo.omroep.nl/page/organisatie/historie_1999-2003 , geraadpleegd op 17-05-2010.
- <http://www.publiekeomroep.nl/page/organisatie/missie>, geraadpleegd op 07-06-2010.
- <http://www.nrc.nl/binnenland/article2465862.ece>, geraadpleegd op 31-05-2010.
- <http://www.nrcnext.nl/blog/2010/05/06/ontwerp-de-publieke-omroep-van-de-toekomst/>, geraadpleegd op 02-06-2010.

- <http://www.pm.nl/index.php?page=de-ideale-publieke-omroep-bestaat-niet>, geraadpleegd op 02-06-2010.
- <http://www.powned.tv/12argumenten.html>, geraadpleegd op 02-06-2010.
- <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/media/overheid-en-media/mediawet>, geraadpleegd op 26-05-2010.
- http://www.rtlgroup.com/www/assets/file_asset/AR2009_RTLGroup_DIRECTORSREPORT.pdf, geraadpleegd op 07-06-2010.
- http://www.tijd.be/nieuws/binnenland/Amerikanen_brengen_recordtijd_voor_de_tv_door.8257797-438.art?p=sms, geraadpleegd op 06-05-2010.
- http://www.trouw.nl/incoming/article1228722.ece/VVD__publieke_omroep_nu_helemaal_afschaffen.html, geraadpleegd op 02-06-2010.
- http://www.volkskrant.nl/binnenland/article479934.ece/Onderzoek_linkse_Publieke_Omroep, geraadpleegd op 02-06-2010.