

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Einde van pluriform en maatschappelijk geworteld omroepbestel dreigt

door *Hamilcar Knops*

De auteur is stafmedewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en opsteller van het onlangs verschenen rapport

*Het kabinet wil vanwege bezuinigingen het aantal omroeporganisaties sterk beperken. Dat is spijtig, stelt Hamilcar Knops, want die beperking betekent het einde van een pluriform en maatschappelijk geworteld omroepbestel. En het is ook onnodig, want er is een christendemocratisch alternatief: maak omroepen minder afhankelijk van de overheid door meer private bekostiging en meer zeggenschap van leden.*

In november 2010 bestond de KRO 85 jaar. Dat werd gevierd; mensen konden onder andere de beste KRO-programma's aller tijden kiezen. Misschien was het wel de laatste keer. Onlangs kwam namelijk ineens de aankondiging dat de KRO met de NRCV zal gaan fuseren als onderdeel van een groter plan van omroepfusies. Daarmee zou – volgens de omroepbestuurders – de publieke omroep gered kunnen worden in tijden van flinke bezuinigingen op de rijksbekostiging. Dat is maar de vraag. Het lijkt er eerder op dat die plannen juist het einde van een maatschappelijk geworteld omroepbestel betekenen. Men dreigt dezelfde fouten te maken als in

andere maatschappelijke sectoren, waar nu veel onvrede heerst. Dat gebrek aan lerend vermogen is niet alleen schrijnend, maar ook jammer, want er zijn alternatieven om ons unieke 'maatschappelijke omroepbestel' echt te redden.

\* \* \*

De publieke omroep is een treffend voorbeeld om te (laten) zien wat er met veel maatschappelijke organisaties aan de hand is. Allereerst is de sector ontstaan door maatschappelijk initiatief. De eerste omroep, de latere AVRO, werd in 1923 opgericht door een fabrikant van radiotoestellen, en al snel volgden er ook levensbeschouwelijke omroepen. Al die omroepen hadden een eigen visie, een eigen ideaal, kenden een grote groep van betrokkenen en dreven op private financiering. Kortom, ze vormden een klassieke, gewortelde maatschappelijke organisatie. Zo zijn de meeste maatschappelijke sectoren in Nederland ontstaan: of het nu gaat om onderwijs, zorg, volkshuisvesting, sport of cultuur, het zijn in de meeste gevallen burgers en niet de overheid die het initiatief hebben genomen. In veel sectoren zijn daarna echter vormen van verstatelijking opgetreden. Zo ook bij de publieke omroep. In de loop der tijd kregen de omroepen steeds meer publieke bekostiging en daalde het aandeel private financiering zeer sterk. Ook kwam er steeds meer regelgeving door de overheid, wat ten koste ging van de zelfregulering. Intussen wordt de eigen ruimte van omroepen nog verder beperkt doordat de overheid een overkoepelende or-

organisatie, de Nederlandse Publieke Omroep (NPO), heeft ingesteld, die de afzonderlijke omroepen coördineert. Een gevolg van dit proces van verstatelijking is dat maatschappelijke organisaties, zoals de omroepen, zich voor het aantonen van hun legitimiteit steeds sterker op de overheid gaan richten in plaats van op de groep van (oorspronkelijk) betrokkenen in de maatschappij. Een andere ontwikkeling waarveelmaatschappelijke

organisaties mee te maken krijgen, is ‘stelselificering’: het ontstaan van stelsels.<sup>1</sup> Vaak zijn die stelsels bedoeld om maatschappelijke organisaties te faciliteren, maar geregeld werken ze uiteindelijk juist belemmerend uit voor het achterliggende maatschappelijke doel. Ook dat zien we bij de omroepen. Bij discussies gaat het bijna altijd over het omroepbestel zelf. Lang werd dit bestel gesloten gehouden. Pas met veel moeite konden succesvolle ‘piraten’ als nieuwkomers een plek in het omroepbestel krijgen (zoals de TROS of Veronica). Ook is commerciële radio en televisie zeer lang tegengehouden. Tegenwoordig zorgt de coördinerende rol van de koepelorganisatie NPO voor een verdere versterking van het belang van het bestel boven dat van de individuele omroepen.

Ook hebben de omroepen, net als vele andere maatschappelijke organisaties, te maken gekregen met de invloed van de markt en de ‘marktlogica’. Met de invoering van STER-reclame, in 1967, werden kijk- en luistercijfers en de samenstelling van het publiek ineens belangrijk, zeker toen er rond 1990 concurrentie kwam van commerciële radio- en tv-zenders. Op dat moment kwam er druk te staan op de

publieke netten om zich als *net* te profileren, in plaats van als individuele omroep.

Een andere ontwikkeling die zich in veel maatschappelijke sectoren heeft voorgedaan

is schaalvergroting van organisaties, vaak gemotiveerd vanuit doelmatigheid. Hoewel schaalvergroting voordelen kan hebben (zoals meer slagkracht of het delen van voorzieningen en risico’s), blijkt het in de praktijk ook nadelen te

kennen (zoals het verwateren van identiteit, vervreemding bij de achterban, of gebrek aan synergie). Interessant genoeg heeft zich in de afgelopen negentig jaar bij de omroepen *geen* schaalvergroting door middel van fusies voorgedaan.<sup>2</sup> Dat zal mede hebben samengehangen met de wettelijke bepaling dat bij de zendtijdverdeling per omroep maximaal 400.000 leden meetellen, een duidelijke prikkel *tegen* fusies. Maar toen de minister onlangs aankondigde die grens af te willen schaffen, reageerden de omroepen zelf meteen met ingrijpende fusieplannen. Inmiddels heeft de minister aangegeven fusies absoluut noodzakelijk te vinden en ze desnoods te zullen afdwingen – dit alles vanwege doelmatigheid en beheersbaarheid van het omroepbestel.

\* \* \*

Zo zijn de omroepen dus van klassieke, gewortelde maatschappelijke organisaties steeds meer onder invloed van de overheid en de markt geraakt. Net als de meeste andere maatschappelijke organisaties bevinden ze zich in een krachtenveld van maatschappij, overheid en markt. Dat betekent dat ze ook (weer) kunnen schuiven naar de maat-

## *Bij publieke omroep is verstatelijking opgetreden*

schappelijke 'pool', bijvoorbeeld doordat het aandeel private financiering toeneemt of doordat er meer ruimte komt voor zelfregulering. Deze ontwikkeling noemen we 'vermaatschappelijking'. Bij de omroepen heeft die zich echter niet voorgedaan. Wel hebben er nieuwe omroepen kunnen toetreden tot het bestel, vaak als reactie op onvrede over het bestaande aanbod. Ook zagen we hernieuwde profilering van een aantal omroepen (zoals de KRO) of actieve gemeenschapsvorming (zoals de EO met zijn jongerendag). Bij al deze ontwikkelingen speelt op de achtergrond een normatief debat over de aard van 'de publieke omroep', wat weer samenhangt met de volgende vraag: hoe ziet men de rol van de samenleving en die van de overheid? Aan de ene kant is er de visie dat bij maatschappelijke activiteiten waarbij waarden belangrijk zijn, het primaat in de samenleving hoort te liggen. Mensen moeten de ruimte krijgen om met gelijkgezinden concreet vorm te geven aan hun visie op het algemeen belang, zoals ook is gebeurd met onze omroepverenigingen. Samen zorgen deze maatschappelijke organisaties ervoor dat het publiek belang gerealiseerd wordt, in dit geval een pluriforme en goede radio- en televisievoorziening. In deze visie leggen de organisaties in eerste instantie verantwoording af aan hun betrokkenen, die de koers mede kunnen bepalen. De overheid faciliteert vooral, bijvoorbeeld door de infrastructuur te verzorgen en eventueel bij te dragen aan de bekostiging. De christendemocratie kiest voor deze visie.

Daartegenover staat de visie dat 'publiek' betekent dat de activiteit of voorziening uitgaat van de overheid. De overheid bepaalt en betaalt. De uitvoerende organisaties leggen in eerste instantie verantwoording af aan de

overheid en sturing gebeurt vooral langs de lijnen van de politiek (top-down). In het geval van de omroep zou dat leiden tot een enkele *staatsomroep* (zoals de BBC) of, mocht er ruimte zijn voor meerdere omroepen, tot een situatie waarin zulke omroepen toch vooral gezien worden als uitvoerders *namens* de overheid. Zo'n visie vinden we bij liberalen en sociaaldemocraten. Ons omroepbestel is steeds verder in deze richting opgeschoven. Volgens de huidige Mediawet 2008 doet de overheid vooral zaken met *de* Nederlandse Publieke Omroep, die als 'geheel' een eigen verantwoordelijkheid heeft, en wordt het functioneren van de afzonderlijke omroepverenigingen toch vooral beoordeeld op hun bijdrage aan dat totaal.

Dezelfde 'strijd' zien we ook bij andere sectoren. Bijvoorbeeld in het onderwijs: ziet men scholen als redelijk autonome organisaties die werken aan goed onderwijs volgens hun eigen visie op het algemeen belang, of beschouwt men scholen als uitvoeringsorganisaties van de overheid? In de praktijk zijn op veel gebieden de grenzen tussen maatschappelijke organisaties, overheid en markt verwaagd. Er is onzekerheid over de positie van maatschappelijke organisaties en de verantwoordelijkheden van de overheid, wat schadelijk is voor zowel de maatschappelijke organisaties als de overheid.

Het huidige kabinetsvoorstel voor de publieke omroep illustreert dat. Het is niet de verantwoordelijkheid van de overheid dat ze het *aantal* omroepen vaststelt en fusies afdwingt, zoals nu gebeurt. De leden en andere betrokkenen worden hier volledig buitenspel gezet. (De overheid kan wel minimumeisen voor erkenning van omroepen aangeven.) Ook is het niet zuiver dat 'doelmatigheid' gebruikt wordt om een ingrijpende structuurwijziging

door te voeren waarbij specifieke maatschappelijke organisaties met hun eigen geschiedenis, idealen en kring van betrokkenen als zelfstandige organisaties zullen ophouden te bestaan. Stelt u zich eens voor dat de wetgever zou bepalen dat er maar twee partijen in het parlement mogen zitten opdat regeren heel doelmatig gaat omdat er geen ingewikkelde coalities gevormd hoeven te worden. Dat zou toch een absurd idee zijn?

\* \* \*

Er is een alternatief. Werk aan de versterking van de maatschappelijke organisaties, in dit geval de omroepverenigingen.<sup>3</sup> Ze doen er zelf verstandig aan om minder afhankelijk van de overheid te worden door te zorgen voor meer private bekostiging (via leden of donateurs). Daarnaast moeten de betrokkenen bij de omroep(vereniging) meer zeggenschap krijgen, ook over programma's en programmering. Dat de leden van de TROS dan kiezen voor amusement en die van de EO voor evangelisatie is geen probleem, maar juist een teken van de pluriformiteit en de vitaliteit van onze samenleving. Voorts is het denkbaar om iedere belastingbetaler te laten bepalen naar welke omroep(en) zijn bijdrage gaat; dat versterkt de legitimiteit van de (afzonderlijke) omroepen.

De overheid moet zulke gewortelde omroepen durven vertrouwen. Ook met betrekking tot het realiseren van de besparingen: de overheid mag best in het budget snijden, maar laat de (afzonderlijke) omroepen zelf bepalen hoe ze daarmee omgaan. De ene omroep zal

meer privaat geld gaan ophalen, een andere flink snijden in de kosten en weer andere zullen misschien – vrijwillig – fuseren.

Op deze manier worden omroepen sterker en houden burgers de ruimte om samen met anderen te zorgen voor radio en televisie die ten dienste staan van hun gezamenlijke visie en idealen. Dan kunnen de KRO-leden niet alleen de beste programma's uit het verleden kiezen, maar ook de programma's van de toekomst *bepalen*. En reken maar dat die omroep-leden de doelmatigheid goed in de gaten zullen houden, zeker ook als het gaat om hun contributie (en belastinggeld). Want alleen als burgers betrok-

ken kunnen zijn bij 'hun' omroep, kunnen we een maatschappelijk verankerd publiek omroepbestel hebben.

#### Noten

- 1 Deze term is geïntroduceerd in het rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Op zoek naar de kracht van de samenleving*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011, zie p. 42 en pp. 86-87.
- 2 Er heeft weliswaar geen schaalvergroting in de vorm van fusies plaatsgevonden, maar men zou kunnen betogen dat het instellen van de NPO als coördinerende koepel een vorm van schaalvergroting is, of althans beoogt hetzelfde te bereiken (namelijk coördinatie en centrale aansturing).
- 3 Vergelijk ook de voorstellen gedaan in het rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Afstemmen op het publiek. De maatschappelijke verankering van de publieke omroep*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2004.