

massa.of kassa. communicatie ?

rapport van een commissie van het
Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

mr. P. J. Boukema (voorzitter)
prof. dr. J. Klapwijk
drs. C. J. Klop (secretaris)
A. de Kwant
mr. C. J. A. van Lede
dr. G. W. Noomen (rapporteur)
ing. O. Postma
D. Rebel
ds. Y. Schaaf
R. Schoonhoven
drs. M. Veenendaal
mr. L. B. M. Wüst
drs. M. Beinema (waarnemend lid)

Den Haag, april 1981.

INHOUD

Voorwoord	5
Samenvatting	7
Hoofdstuk I: Technologische ontwikkelingen	9
1. Inleiding	9
2. Wat we hebben	9
3. Wat we krijgen	10
Hoofdstuk II: Te verwachten gevolgen	13
1. Inleiding	13
2. Te verwachten maatschappelijke gevolgen	13
3. Te verwachten gevolgen voor pers en omroep	17
3.1. Inleiding	17
3.2. Gevolgen voor de pers	18
3.3. Gevolgen voor de omroep	20
Hoofdstuk III: Beleidsaanbevelingen	23
1. Uitgangspunten	23
2. Juridische randvoorwaarden	24
2.1. Algemeen	24
2.2. Persbeleid	24
2.3. Omroepbeleid	25
3. Beleidsaanbevelingen terzake van de pers	27
4. Beleidsaanbevelingen terzake van de omroep	29

Voorwoord

De ontwikkelingen op het gebied van de kabel- en satelliettelevisie vervullen velen met zorg. 'Die vallen toch niet tegen te houden', stelt men. Sommigen zijn zelfs al bij voorbaat bereid de verscheidenheid van het huidige bestel in te leveren, hoewel hiervoor een toenemende waardering en belangstelling in het buitenland blijkt.

De problematiek is ook erg ingewikkeld en moeilijk voorspelbaar, met name vanwege de snelle opeenvolging van technische vernieuwingen. Ook in de discussies in het parlement blijkt deze onzekerheid. Het Wetenschappelijk Instituut heeft daarom in het voorjaar van 1979 opdracht gegeven een voorstudie te maken van de technologische ontwikkelingen op mediagebied. Deze studie werd verricht door de heren ir. M. G. C. van den Berg, ir. L. Ph. Marijnen en drs. C. J. Klop (secretaris). De beoogde inventarisatie bleek grotendeels voorhanden in het rapport 'Audiovisuele media, omroep en telekommunikatie in Nederland, inventarisatie van ontwikkelingen', in opdracht van onder meer het ministerie van Economische Zaken samengesteld door het Instituut voor Grafische Techniek TNO te Amsterdam en de Stichting Moderne Media. De werkgroep kon volstaan met een Nota van aanvullingen. Voorjaar 1980 stelde het Wetenschappelijk Instituut een Commissie Mediabeleid in onder voorzitterschap van mr. P. J. Boukema en met als leden: drs. H. Hoekstra, prof. dr. J. Klapwijk, drs. C. J. Klop (secretaris), A. de Kwant, mr. C. J. A. van Lede, dr. G. W. Noomen (rapporteur), ing. O. Postma, D. Rebel, ds. Y. Schaaf, R. Schoonhoven, drs. M. Veenendaal, mr. L. B. M. Wüst en drs. M. Beinema (waarnemend lid). De heer Hoekstra moest wegens tijdgebrek de commissie voortijdig verlaten.

De commissie werd verzocht:

1. de mogelijke gevolgen van de technische ontwikkelingen te schetsen voor ons omroepbestel en voor een geïntegreerd beleid met betrekking tot pers en omroep;
2. de mogelijke gevolgen te schetsen voor de sociale en culturele ontwikkelingen binnen onze samenleving;
3. aanbevelingen te doen voor het beleid dat terzake gevoerd dient te worden.

De commissie heeft haar taak vervuld met de opstelling van het rapport 'Massa- of kassacommunicatie?'. Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut heeft waardering voor de wijze waarop de commissie zich van haar taak gekweten heeft. Het rapport geeft concrete aanbevelingen voor een beleid dat gevoerd kan worden om de waarden van openheid en veelkleurigheid in de publieke informatievoorziening te garanderen, zonder zich kritiekloos met het bestaande te vereenzelvigen. Hoewel de commissie zich beperkt heeft tot aanbevelingen voor het onder het ministerie van CRM ressorterende beleid inzake pers en omroep biedt met name het hoofdstuk over de sociaal-culturele gevolgen van de technische ontwikkelingen tal van

aanknopingspunten voor beleid op andere terreinen. Daarbij is met name te denken aan het onderwijs- en wetenschapsbeleid.

Het belangrijkste van het rapport vinden wij dat, staande in een christen-democratische traditie van vele jaren, de commissie erin geslaagd is een uitzicht te bieden op een toekomst waarin de culturele waarden in de samenleving niet ondergeschikt raken aan andere machten. Het bestuur hoopt dat de uitgave van dit rapport zal bijdragen aan een goed inzicht in deze problemen bij velen die de toekomst met zorg tegemoet zien en dat het vruchtbare bouwstenen biedt voor het te voeren regeringsbeleid.

prof. dr. P. A. J. M. Steenkamp
(voorzitter)

drs. A. M. Oostlander
(directeur)

SAMENVATTING

1. In dit rapport wordt verslag gedaan van een studie naar de gevolgen van ontwikkelingen op het gebied van de telecommunicatie voor pers en omroep in Nederland. Deze technologische ontwikkelingen voltrekken zich in een tijd waarin nieuwe opvattingen, nieuwe machten en nieuwe waarden doorbreken en hun stempel drukken op cultuur en samenleving. Veel van wat er was geldt niet meer, of staat onder kritiek; wat daarvoor in de plaats komt is nog onzeker of moet zich bewijzen. De onzekerheid die hiervan het gevolg is, kan er licht toe leiden dat men zich vastklemt aan overleefde vormen en instituten dan wel moedeloos wordt of sceptisch ten aanzien van de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de ontwikkelingen. Staande in een christen-democratische traditie van vele jaren, tracht de commissie aanbevelingen te doen, die ertoe strekken de waarde van een pluriform publiek informatie- en communicatiesysteem te behouden en te versterken. Daarbij tracht zij de voorwaarden te schetsen waaronder dit systeem tot zijn recht kan komen in een situatie die thans nog niet geheel kan worden overzien.

Aan dit systeem ligt allereerst een erkenning van de geestelijke vrijheid ten grondslag. De overheid dient de verscheidenheid die in de cultuur besloten ligt te beschermen. Een bescherming ten behoeve van de mens die, individueel en in zijn samenlevingsverbanden, verantwoordelijk deelhebber is aan het culturele en maatschappelijke leven, maar die in toenemende mate in deze positie wordt bedreigd:

- door de commercie, voorzover deze het culturele en maatschappelijke leven als wingebed beschouwt;
- door meerderheden die de macht van het getal gebruiken om gevestigde visies en posities te beschermen en het nieuwe, het bijzondere en controversiële buiten te sluiten;
- door professionals en technocraten, die het culturele en maatschappelijke leven als hun domein beschouwen, waarin de niet-deskundige belanghebbende geen wezenlijke zeggenschap kan verwerven (zie Program van Uitgangspunten van het CDA, pagina 23 en volgende).

Naar de mening van de commissie geldt de bescherming van de verscheidenheid in het bijzonder de communicatiemediën, waar in de komende jaren ingrijpende technologische vernieuwingen hun intrede zullen doen. Enerzijds openen zij zowel bij de omroep als bij de pers perspectieven voor een meer gespreid en pluriform aanbod; anderzijds kunnen zij leiden tot een verdergaande commercialisering en vervlakking van de informatievoorziening. Het is een openbaar belang van hoge orde een onafhankelijk en veelzijdig aanbod in de informatievoorziening veilig te stellen.

2. Om een beeld te krijgen van de mogelijke gevolgen van deze vernieuwingen op het gebied van de (massa)communicatie, houdt de commissie zich allereerst bezig met een inventarisatie van te verwachten gevolgen voor de samenleving in het algemeen en voor de pers en omroep in het bijzonder. Voor wat betreft de maatschappelijke gevolgen hebben met name de negatieve gevolgen haar aandacht. Negatief met betrekking tot het menselijk bevatting- en incasseringsvermogen, het economische,

culturele en politiek-maatschappelijke leven. Met erkenning van de mogelijk positieve gevolgen – méér informatie voor méér mensen op méér tijdstippen – acht zij de negatieve gevolgen van belang vanuit een oogpunt van te voeren overheidsbeleid.

Met betrekking tot de *pers* komt de commissie tot de conclusie dat nieuwe media als Teletekst en Viditel vooral op het gebied van de actuele informatievoorziening concurrentie kunnen gaan opleveren. Ten aanzien van de *omroep* is de commissie van mening, dat met name de combinatie 'satelliet-kabel-tv' voorwerp van aanhoudende aandacht dient te zijn. En wel met het oog op handhaving van een niet-commercieel systeem van openbare informatie en communicatie.

3. De dienende functie van de media ten behoeve van de meningsuiting en de meningsvorming voorop stellend, is de commissie van oordeel dat:

- de waarde van het – pluriforme – gedrukte Nederlandse woord zoveel mogelijk behouden dient te blijven;
- de uitgangspunten van het huidige omroepbestel, openheid en pluriformiteit, behouden en versterkt dienen te worden.

4. Ter realisering van deze doeleinden beveelt de commissie een aantal maatregelen aan, die de basis vormen waarop een pluriform pers- en omroepbestel in een situatie van vernieuwing en verandering tot zijn recht kan komen.

a. Voor de pers liggen deze maatregelen overwegend in de sfeer van financieel-economische steun.

b. Met betrekking tot de omroep spreekt de commissie o.m. voorkeur uit voor:

- de totstandkoming van een geïntegreerd landelijk telecommunicatienetwerk. Dit netwerk zou technisch centraal geëxploiteerd dienen te worden door de PTT, terwijl de selectie van via het net door te geven programma's langs democratische weg controleerbaar dient te zijn. Daarmee komt een einde aan de beslissingsmacht van de huidige kabelexploitanten, waarop de kijker doorgaans geen invloed kan uitoefenen.
- In dit verband wordt ook voorgesteld naast het 'overbrengen' van programma's ook het 'doorgeven' ervan in de Omroepwet te regelen. In verband met de selectiemomenten kunnen beide activiteiten immers worden opgevat als omroep.
- Ongeacht de vraag of er een landelijk communicatienet komt, beveelt de commissie aan het doorgeven van programma's beter wettelijk te regelen. De minister van CRM moet onder andere de bevoegdheid krijgen om te bepalen van welke buitenlandse zenders de programma's geheel of gedeeltelijk zullen worden doorgegeven. Onder bepaalde voorwaarden moet dit ook kunnen worden belemmerd, met name indien anders de pluriformiteit in de omroep ernstig zou worden aangetast. Artikel 10 van het Europees Verdrag biedt daartoe ruimte.

De commissie kan nu niet overzien of een dergelijke situatie zich zal voordoen, maar meent dat terzake in elk geval een instrument voor de overheid aanwezig dient te zijn.

- Voorts besteedt de commissie aandacht aan de mogelijkheid van toelating van commercieel gerichte organisaties binnen een stelsel van 'kiestelevisie'.
- Bij haar aanbevelingen tenslotte laat de commissie zich leiden door het belang dat zij hecht aan het publiekelijk vertegenwoordigen van geestelijke, culturele en maatschappelijke stromingen in Nederland.

I. TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN

1. Inleiding

Wanneer het zo is dat het gemak de mens dient, geven de ontwikkelingen in de telecommunicatie sommigen aanleiding tot optimisme, anderen tot pessimisme. De optimisten voorzien een aantrekkelijke verruiming van de informatie- en communicatiemogelijkheden. Afstanden spelen geen rol meer, wie maar wil kan leren en geleerd worden, de aarde ligt open, beschenen door satellietzonnen waaronder de wereld in geestelijk en stoffelijk opzicht kan rijpen. De 'Gouden Eeuw van de informatie en communicatie' is in aantocht en wie zou tegen méér informatie kunnen zijn? Informatie dient immers de ontplooiing van de mens en is van onschatbare en onmisbare waarde bij de besluitvorming over steeds ingewikkelder politieke en maatschappelijke vraagstukken.

Toch zijn er ook pessimistische geluiden waarin zorg doorklinkt over de geweldige toename van informatie. Hoe moeten mensen hun tijd indelen om al die informatie te kunnen verwerken? Zal de lust tot informatie niet vergaan onder de te verwachten informatie-overlast? Bovendien: welke informatie zal op de mens afkomen en wie zullen nog geïnformeerd kunnen blijven deelnemen aan het besluitvormingsproces binnen de samenleving? Hoe kan men in de heterogene hoeveelheid informatie nog zinvolle samenhang ontdekken? Tenslotte: hoe zwaar zal de last van de informatie-overvloed gaan drukken op het communicatiesysteem dat we nu hebben?

2. Wat we hebben

Wanneer de opvatting wordt gedeeld dat de media een belangrijke functie vervullen met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting en meningsvorming, ziet de media-kaart van Nederland er zo slecht nog niet uit. Tal van media dragen, op hun eigen wijze, bij aan de samenspraak binnen de samenleving en in die bijdrage komt het geestelijk en maatschappelijk veelvormige karakter van onze samenleving tot uitdrukking.

Zo zijn er, om een enkel voorbeeld te noemen, 24 zelfstandige dagbladondernemingen die 84 kranten uitgeven, waarvan 50 met een zelfstandige hoofdredactie, met een gezamenlijke totale oplage van 4.648.579 exemplaren (cijfers eerste kwartaal 1980). Daarnaast zijn er 85 zelfstandige uitgevers, georganiseerd in de Nederlandse Nieuwsblad Pers (NNP), die 120 bladen uitgeven met een gezamenlijke oplage van 1.356.000 exemplaren. Voorts worden ruim 4000 tijdschriften op de markt gebracht, variërend van gedegen opiniebladen en vaktijdschriften tot luchtige publieksbladen. Dagbladen en nieuwsbladen die in de rode cijfers terecht (dreigen te) komen, kunnen een beroep doen op het Bedrijfsfonds voor de Pers. Voor toegang tot het open en pluriforme omroepbestel zijn tenminste 60.000 leden of contribuanten nodig om deel te krijgen aan de 73 uur tv-zendtijd per week en de 470 uur radio-zendtijd. En tenslotte zijn er talloze kerkbladen, verenigingsorganen, periodieken van politieke partijen, wijk- en buurtstencils, bibliotheken, bioscopen en muurkranten die de informatiestroom in onze samenleving op gang houden.

Gegeven hun belang voor de meningsvorming, meent de commissie dat het voor een levenskrachtige samenleving van groot belang is dat zij – met name pers en omroep – geen instrumenten van winstbejag of machtsmisbruik worden, maar cultuurdragers kunnen zijn. Dat wil zeggen gestalte geven aan in de bevolking levende overtuigingen en inzichten. Veelkleurigheid van de informatievoorziening is daarom voor de commissie het eerste uitgangspunt bij het bepalen van het mediabeleid. Daarom is de radio- en televisiezendtijd voornamelijk toebedeeld aan organisaties uit de bevolking en draagt de regering er zorg voor, dat kranten die op een duidelijke aanhang mogen rekenen ondanks de moeilijke bedrijfseconomische omstandigheden kunnen blijven voortbestaan.

Pers, radio en televisie zijn ook van levensbelang voor de democratie. Mening en kritiek moeten naar voren gebracht kunnen worden om te voorkomen dat wij eenzijdig worden voorgelicht en het slachtoffer worden van machtsmisbruik. Dit geldt zowel binnen ons eigen land, als internationaal. De grondwettelijk gewaarborgde en in internationale verdragen vastgelegde vrijheid van meningsuiting blijft dan ook een groot goed. Pers en omroep dienen daarom onafhankelijk en toegankelijk te zijn. Dat wij daardoor ook wel eens opvattingen te horen en te zien krijgen die ons niet aanstaan, nemen wij graag op de koop toe.

Veelkleurigheid en openheid zijn daarom de fundamenten van het pers- en omroepbestel. Wij verwachten van de overheid dat zij die fundamenten beschermt en handhaaft. Het gaat ons immers bij dit alles ook om de mogelijkheid dat Gods woord niet alleen binnenskamers maar op alle terreinen van het leven gestalte kan krijgen. Als politieke partij staan wij dat niet alleen voor onze eigen levensovertuiging voor, maar wij willen dat van overheidswege voor alle bevolkingsgroepen, die de samenleving cultureel dragen, de mogelijkheid om hun opvattingen en overtuigingen uit te dragen wordt gegarandeerd. Daarom streven wij er naar dat deze centrale waarden in de Nederlandse cultuur ook in veranderende omstandigheden dankzij een actief mediabeleid door grote meerderheden in onze bevolking kunnen worden gedragen.

3. Wat we krijgen

In het rapport 'Audiovisuele media, omroep en telecommunicatie in Nederland' (Instituut voor Grafische Techniek, TNO, Amsterdam, 1979) wordt een groot aantal ontwikkelingen geïnventariseerd op het gebied van de telecommunicatie. De in dit rapport aan de orde gestelde communicatievormen zijn of kunnen ontstaan vanuit eenzelfde technische vernieuwing of door een aantal technische mogelijkheden te combineren tot één dienstverlening. Beslissingen ten aanzien van één vernieuwing kunnen gevolgen hebben voor andere en het is daarom van belang deze samenhangen te onderkennen.

Tegen de achtergrond van de aan de commissie ter bestudering voorgelegde vragen – toegespitst op de gevolgen voor pers en omroep – zijn vooral de volgende communicatievormen van belang:

Teletekst

'Teletekst is een dienstverlening door de omroep, waarvan de essentie is dat de geschreven informatie wordt gecodeerd in een vorm, waarin zij kan worden toegevoegd

aan het normale televisie-signaal. Dat geheel ('normaal' signaal en teletekstsignaal) wordt via het tv-net uitgezonden. De bezitters van normale tv-toestellen krijgen het gewone tv-programma op hun scherm, de bezitters van een daartoe aan het tv-toestel toegevoegde decoder ontvangen daarbij ook het teletekstprogramma.

Dit teletekst-programma bestaat uit een groot aantal 'pagina's' geschreven informatie, waarbij gebruik gemaakt kan worden van grafische symbolen zoals letters, cijfers, leestekens, lijnen en andere grafische voorstellingen. De kijker kan door middel van een eenvoudige kieseenheid kiezen welke van een groot aantal aangeboden pagina's hij op zijn scherm wil laten verschijnen.'

Viewdata/Viditel

'Viewdata is een naam voor een nieuw informatiesysteem met tweerichtingsverkeer. Het systeem geeft via een telefoonlijn en een aangepast televisietoestel toegang tot informatie, die in een computer opgeslagen of via een computer te verkrijgen is. De verschijningsvorm van de informatie op het tv-scherm (de pagina's) komt overeen met de verschijningsvorm van de teletekst-informatie: geschreven informatie, per pagina maximaal 24 regels, die elk 40 letters kunnen bevatten, waarbij gebruik gemaakt kan worden van grafische symbolen zoals letters, cijfers, leestekens, lijnen en andere grafische voorstellingen, eventueel ook van een aantal kleuren.'

(Ontleend aan: 'Gemeenschappelijke Nota NOS/NDP met betrekking tot teletekst en viewdata', 1978, p. 3.)

Satellieten

In dit rapport heeft satelliet-omroep betrekking op de zgn. 'directe satellieten' met de route 'grondstation - satelliet - rechtstreeks naar de consument'. Dat wil zeggen dat van de satelliet een rechtstreekse ontvangst van programma's mogelijk is, zonder tussenkomst van een grondstation.

Glasvezelkabel

Met behulp van een glasvezelkabel kunnen in een vrijwel onbeperkte hoeveelheid beeld- en geluidssignalen, omgezet in licht, onvervormd over een lengte van vele kilometers worden vervoerd.

Ten aanzien van deze technische vernieuwingen en hun mogelijkheden, kunnen vele vragen worden gesteld die neerkomen op: 'Wat kan men er mee doen?' Echter, wat kán hoeft nog niet. Dat wil zeggen dat ook de vraag aan de orde moet komen of wat technisch mogelijk is, maatschappelijk en cultureel ook wenselijk is. In dit rapport zal op deze vraag uitvoerig worden ingegaan.

Voorts zou een belangrijke vraag kunnen zijn of het huidige economische en politieke systeem wel voldoende mogelijkheden biedt voor het ontwikkelen en ten uitvoer brengen van een cultuurbeleid.

De commissie erkent het belang van deze vraag, maar zij stelt zich op het standpunt dat beantwoording ervan niet primair tot haar taak behoort. Naar haar mening dient deze vraag gesteld en beantwoord te worden in het bredere verband van een wetenschaps- en innovatiebeleid. In dit opzicht verwijst zij naar het rapport 'Gespreide

Verantwoordelijkheid' van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Daarin wordt de vraag behandeld binnen welke economische en politieke orde het CDA over technologische ontwikkelingen wil beslissen. Het resultaat van de terzake gevoerde discussie is neergelegd in het 'Program van Uitgangspunten'. In de art. 54 en 55 van dat Program wordt aan de overheid een signalerende, discussiebevorderende, desnoods verbiedende rol toegekend en aan wetenschappelijke onderzoekers wordt opgedragen codes te ontwerpen en zich daaraan te toetsen. Wél spreekt de commissie zich uit over eventuele knelpunten tussen dit uitgangspunt en het door haar voorgestane mediabeleid. Op de rol van de overheid zal in dit rapport nader worden ingegaan in hoofdstuk III, par. 1, Uitgangspunten.

II. TE VERWACHTEN GEVOLGEN

1. Inleiding

Het kenmerkende van massacommunicatie is dat zaken publiek worden gemaakt. Voorts, dat publiek-maken publieken máákt. De commissie heeft het, met het oog op te formuleren beleidsaanbevelingen, daarom van belang geacht een goed beeld te krijgen van de gevolgen van de – eventuele – invoering van de technische vernieuwingen. Wat zullen, bijvoorbeeld, de gevolgen zijn voor de functies van en functie vervulling door de huidige media?

In dit verband blijft de uit 1975 daterende 'Nota over het Massamediabeleid' actueel:

'De massamedia vormen op grond van hun informatieve, commentariërende en kritiserende functie en als middelen van cultuurvorming niet alleen een construerend deel van de democratie, zij zijn het hart van de openbaarheid, zonder welke onze maatschappij niet volgens de geldende opvattingen, regels en doelstellingen kan functioneren.' (pag. 9)

In hoeverre de 'nieuwe' media op gelijke wijze gewaardeerd zullen worden, zal mede afhangen van

- de beheersvorm van de nieuwe media, en daarmee
- de toegang tot en de toegankelijkheid van deze media;
- de afweging die de gebruiker maakt in termen van kosten, inspanning en verwacht nut;
- scholing en opleiding van het publiek.

Hoe de ontwikkelingsgang van de nieuwe media ook zal zijn, de vergroting van de technische capaciteit zal niet zonder gevolgen blijven. Deze gevolgen kunnen zowel positief als negatief worden gewaardeerd. Positief in de zin van een mogelijke extra-dienstverlening aan die leden van de samenleving die fysiek, psychisch en maatschappelijk tot de informatie-armen en -behoefigen moeten worden gerekend. De commissie denkt daarbij onder meer aan de mogelijkheid van Teletekst voor doven en slechthorenden. Negatief, wanneer het gaat om de toenemende omvang van het informatie-aanbod en de overlast die daarvan het gevolg kan zijn, de mogelijke vervlakking van de inhoud van informatie onder druk van commerciële belangen etc. Een bekend Engels gezegde luidt: 'Who pays the piper calls the tune'. Welk geluid openbaar gemaakt zal (kunnen) worden, wie zijn partij zal (mogen) meeblazen en wat het effect van een en ander zal zijn op de samenleving en haar leden, zijn de onderwerpen die in dit hoofdstuk aan de orde komen.

2. Te verwachten maatschappelijke gevolgen

Toekomstverwachtingen kenmerken zich door een bepaalde mate van onzekerheid. Doorgaans worden zij dan ook onder voorbehoud gegeven. Ook de in deze paragraaf

te schetsen maatschappelijke gevolgen worden onder voorbehoud gegeven. Het is niet met zekerheid te zeggen dát zij zich zullen voordoen en bovendien behoeven technologische ontwikkelingen en hun gevolgen niet te worden geaccepteerd als een eigenmachtig proces. Een verantwoordelijke maatschappij bepaalt zelf (mede) het gezicht van de toekomst.

Bij de te geven schetsen plaatst de commissie nog de volgende kanttekening. In de eerste plaats wordt niet beoogd een uitputtende opsomming te geven van mogelijke gevolgen. Het gaat om die gevolgen die met niet al te veel verbeeldingskracht voorstelbaar en voorstelbaar zijn en die tegelijkertijd beleidsrelevant kunnen worden geacht. Met dit laatste hangt nog het volgende samen. Onverlet de mogelijkheid van positieve gevolgen van de technologische ontwikkelingen – samen te vatten als: méér informatie directer toegankelijk voor méér mensen – zal het accent in deze paragraaf liggen op te verwachten negatieve gevolgen. En wel vanwege de simpele reden dat positieve gevolgen voor de meningsuiting en meningsvorming geen regulering (door de overheid) behoeven, negatieve daarentegen wel. Het gaat, met andere woorden, om negatieve gevolgen als 'voorwerp van aanhoudende zorg' voor de overheid tegen de achtergrond van een op bepaalde ontwikkelingen inspelend mediabeleid. Een beleid dat, naar de mening van de commissie, gericht moet zijn op het incasseren van voordelen en het zoveel mogelijk beperken van nadelen.

In grote lijnen kunnen de te verwachten gevolgen als volgt worden weergegeven:

1. Er zullen steeds meer mogelijkheden komen en gebruikt worden, zowel kleinschalig als grootschalig, om het aanbod van televisieprogramma's uit te breiden.
2. Tussen de grootschalige programma-aanbieders ontstaat een fellere concurrentie, die vrijwel onvermijdelijk tot grotere vervlakking leidt.

De gevolgen van deze ontwikkeling kunnen worden onderscheiden naar (a) fysiologisch-psychologische gevolgen; (b) culturele gevolgen; (c) economische gevolgen en (d) sociale gevolgen.

a. *Fysiologisch-psychologische gevolgen*

De groeiende informatiestroom ten gevolge van de moderne media-techniek kan allereerst op het individueel-menselijke vlak een toenemende belasting betekenen van de zintuigfuncties en het zenuwstelsel van de mens, in het bijzonder van het kind. Deze belasting kan resulteren in vermoeidheid, onrust, nervositeit en stressgevoelens die op hun beurt van invloed zijn op het menselijk samenleven. Anderzijds heeft de mens een niet te onderschatten mogelijkheid tot aanpassing, die zich ten aanzien van het mediagebruik uit in selectief gebruik, selectieve waarneming en selectief onthouden.

Deze selectie-mechanismen behoeven echter niet uitsluitend als – heilzaam – afweermiddel te functioneren. De opheffing van schaarste aan informatie via de media én de toename van kijktijd, betekent niet alleen in positieve zin *gerichte* selectie. Ze kan, in negatieve zin, eveneens inhouden dat – onbewust – geselecteerd wordt wat spannend, verstrooiend, verdovend of prikkelend is. In dit opzicht zou psychische belasting tot psychische verslaving kunnen leiden. Zo kunnen de nieuwe media enerzijds een nieuwe vrijheid bezorgen, anderzijds is het gevaar van een nieuwe afhankelijkheid niet denkbeeldig.

Met betrekking tot deze afhankelijkheid speelt voorts de aard van het medium een belangrijke rol. Om een voorbeeld te noemen: een nieuw medium als viedata is wel een 'selectief' medium genoemd. Selectief in de zin van: gericht op specifieke (behoefte van) doelgroepen. In tegenstelling tot een non-selectief medium als bijvoorbeeld het dagblad, dat zich richt op een naar bepaalde kenmerken heterogeen samengesteld publiek. Voor de meningsvorming binnen de samenleving kan dit betekenen, dat van minder bronnen gebruik zal worden gemaakt: de kans tot communicatie en confrontatie kan worden aangegrepen maar kan ook ontlopen worden. De confrontatiekans met een selectief medium is immers geringer dan met een niet-selectief medium dat bovendien doorgaans een totaalpakket aan informatie biedt dat direct toegankelijk is.

Samengevat: de vergroting van de keuzemogelijkheden, de afstemming van het produkt op een groot publiek, de bondigheid van de informatie door de selectieve media en het inspelen op de menselijke behoefte aan onmiddellijk resultaat zonder verdere inspanning, zouden kunnen leiden tot een pragmatische vervlakking van het menselijk bewustzijnsleven.

b. *Culturele gevolgen*

De opbouw van een vertakt, landelijk informatiesysteem, koppeling aan dat van buurlanden, wellicht zelfs een mondiaal informatiesysteem liggen in het verschiet. Een eerste gevolg hiervan kan zijn een toenemende distributie van specialistisch-wetenschappelijke kennis en van feitelijke, economische en technologische wetenswaardigheden. Technische en wetenschappelijke kennis is hiertoe geëigend, omdat ze universeel van aard is.

Nu is in de doolhof van een gecompliceerde samenleving als de onze de verspreiding van deze kennis weliswaar van groot belang en noodzakelijk, maar niet voldoende. Althans niet voldoende wanneer feitelijke kennis en deskundigheid worden losgemaakt van medemenselijk verstaan, geestelijke tradities, zedelijke waarden en religieuze overtuigingen. Zonder deze dimensies verschaalt het menselijk inzicht tot kennis als naslagwerk. Het resultaat daarvan kan zijn dat de mens statistisch wordt vernummerd als ding. In plaats van normbesef gaat dan het dictaat van de 'feiten' heersen.

Ten aanzien van de overdracht van andersoortige informatie kan worden gesteld dat satelliet-tv en overige internationale communicatiesystemen kunnen bijdragen aan een dieper besef van de waarde van de eigen cultuur en cultuurgoederen. Zij kunnen dit besef echter ook doen uitslijten. Vooral zal dit het geval zijn als de grafische media in de hoek gedrukt dreigen te worden. Daar komt nog bij dat door de beperkte reikwijdte van het Nederlandse taal- en cultuurgebied onze geestes-cultuur kwetsbaarder is dan die van vele andere landen. De afscherming en bescherming die de eigen taal biedt, zijn dus ook zaken die bij een beschouwing over de gevolgen van de nieuwe media in aanmerking moeten worden genomen. Tenslotte zij in dit verband gewezen op de mogelijke effecten van de nieuwe media voor opvoeding en onderwijs. In positieve zin kan daarbij worden gedacht aan het wegwerken van achterstanden in opleiding bij minderheidsgroepen alsook aan

bijdragen tot mondigheid, volksoopvoeding en emancipatie. Anderzijds moet worden bedacht dat door de – technische – aard van de informatie-overdracht de rijping van het kind in de beslotenheid van gezin, familie, kerk, schoolverband e.d. steeds minder kansen zal krijgen.

c. Economische gevolgen

Informatie is kostbaar en wordt meer en meer handelswaar. Dit heeft reeds, op wereldschaal, geleid tot een situatie waarin de verkoop van informatie in de greep van economische belangengroeperingen is gekomen, met als gevolg een toenemende afhankelijkheid en verminderde keuzevrijheid aan de kant van de informatiegebruiker. Zonder nadere regulatie loopt de (gerechtvaardigde) strijd der meningen gevaar een verlengstuk te worden van een zuiver economische concurrentiestrijd, waarin doel en inhoud van de informatie van ondergeschikt belang (zijn ge-)worden. Daarbij komt nog dat informatie niet alleen in de sfeer van economische belangensrijd kan komen, resp. reeds terecht is gekomen, maar ook door deze groeperingen wordt geproduceerd. In zo'n situatie wordt de mens in toenemende mate bedreigd door wedijver en winzucht, waarbij niet van belang is welke informatie wordt geproduceerd en verkocht maar dát geproduceerd én verkocht wordt. De hier summier geschetste gevolgen – toenemende concentratie van produktie en distributie van informatie versus een toenemende afhankelijkheid in de sfeer van de consumptie – hebben betrekking op wat wel genoemd wordt de 'media-business' waarmee satelliet-tv en kabel ons hoe langer hoe meer in contact zullen brengen. In die 'business' gaan opinievorming, amusement en reclame hand in hand. Geen van drieën mag op zich worden veroordeeld. Wel hun onderlinge, ondoorzichtige verstrengeling. Hoever deze commercialisering van de informatie zal reiken, zal afhangen van de politieke wilsvorming en wettelijke regelingen in eigen land en in Europees verband. Ze zal echter vooral afhangen van de kwaliteit die de Nederlandse omroeporganisaties hiertegenover kunnen opbrengen. Maar de mogelijkheid kwaliteit te bieden is op haar beurt weer mede afhankelijk van het voorwaardenscheppende beleid van de overheid.

d. Politiek-sociale gevolgen

De vraag naar de maatschappij der toekomst is in dit verband vooral de vraag naar de beheersvorm van en de toegang tot de nieuwe media. Afhangelijk van de gekozen beheersvorm en de georganiseerde toegankelijkheid kunnen media in dienst staan van gezichtsverbreding, meningsvorming, bevordering van kritische zin en verantwoordelijkheidsbesef, dan wel gebruikt worden met economische en politieke oogmerken.

In de gecompliceerdheid van de moderne samenleving hebben informatie en communicatie onschatbare waarde. Vooreerst voor het functioneren van een parlementaire democratie, die leeft van vergaring, verbreiding en uitwisseling van meningen: de vrije meningsvorming maakt haar als vertegenwoordigend systeem eerst mogelijk. Bij een verkeerd gekozen beheersvorm wordt de publieke opinie niet gevoeld vanuit een verscheidenheid van geestelijke overtuigingen en maatschappelijke stromingen, maar gestuurd vanuit machtscentra, wat tegelijk de afnemende betekenis van het parlement inhoudt.

Ook de gespreide verantwoordelijkheid en democratisering in de vrije maatschappelijke verbanden is slechts mogelijk op grond van een 'brede maatschappelijke discussie' en de laatste zal het in de toekomst meer en meer moeten hebben van de medewerking van de moderne media. Even moeilijk als de poging om macht te delen, is de poging om de media aan democratie en democratisering ten goede te laten komen.

Het huidige omroepsysteem en meer nog het toekomstige informatiesysteem bestaat bij de gratie van bepaalde 'elites' of beroepsgroepen die zich tot op zekere hoogte autonoom kunnen opstellen. De kloof tussen deze groepen en het grote publiek lijkt – gewild of ongewild – groter te worden, door arbeidsverdeling, specialisatie en professionalisme. In een toekomstige samenleving kan zodoende het tele-systeem zonder nadere wettelijke regelingen gemakkelijk een staat in de staat gaan vormen; vooral waar verzwagering optreedt met industriële of politieke machtsgroepen.

3. Te verwachten gevolgen voor pers en omroep

3.1. Inleiding

De ontwikkeling van elk nieuw massamedium is altijd met enige argwaan bekeken. Die argwaan gold met name de vraag of en in welke mate het nieuwe medium – gedacht kan worden aan pers, film, radio en televisie – de reeds bestaande media zou gaan vervangen. Telkens opnieuw echter bleken de media elkaar eerder aan te vullen dan aan te vallen. Zozeer zelfs, dat media-onderzoekers tot de conclusie konden komen dat gebruik van het ene medium de kans op gebruik van andere media vergrootte. De vraag doet zich voor in hoeverre ook nu van zo'n ontwikkeling sprake zal zijn.

Ten aanzien van de mogelijke gevolgen van de technische ontwikkelingen op media-gebied heeft de commissie een onderscheid gemaakt tussen

- a. ontwikkelingen die de algemene informatievoorziening kunnen raken;
- b. ontwikkelingen die betrekking hebben op het bedienen van kleine groepen of individuen, zoals het op de markt komen van (tv-scherm-)spelletjes, telebord, beeldtelefonie e.d.

De commissie heeft met name aandacht besteed aan ontwikkelingen terzake van de algemene informatievoorziening. Een door de overheid te voeren mediabeleid heeft immers eerder het publieke informatie- en communicatiesysteem tot onderwerp, dan de individuele gebruiksmogelijkheden van de nieuwe media.

Hieraan kan nog het volgende worden toegevoegd. Ook hier geldt dat de beantwoording van de vraag naar de gevolgen van de nieuwe media voor pers en omroep zal moeten blijven in de sfeer van onderstellingen en gissingen. De technische mogelijkheden van de nieuwe media kunnen weliswaar een aanwijzing vormen voor mogelijk functieverlies van de huidige massamedia; anderzijds moet worden bedacht dat het hier niet gaat om zelfstandige krachten en processen die over ons komen. Eventuele gevolgen zullen immers mede afhankelijk zijn van het doel dat de producent van de informatie heeft en het gebruik dat de consument van de informatie maakt van de nieuwsmedia. Naar de mening van de commissie zal een analyse van

mediagedrag en mediagebruik in verleden en heden nodig zijn, om iets zinnigs te kunnen zeggen over mediagebruik in de toekomst. Voorts dient daarbij de vraag te worden gesteld of er een publiek voor de nieuwe media zal zijn en bovendien wélk publiek.

3.2. Gevolgen voor de pers

De commissie heeft zich allereerst beziggehouden met de vraag naar de mogelijke gevolgen van de nieuwe media voor de pers. Voor een goed begrip zij opgemerkt dat zij in dit verband onder 'pers' niet de pers als onderneming verstaat maar de producten die vanuit de onderneming met een zekere regelmaat op de markt worden gebracht. Daarbij heeft zij het accent gelegd op mogelijke gevolgen voor de dagbladpers als verschaffer van dagelijkse actuele en universele informatie. Zonder het belang van andere gedrukte media te willen ontkennen, meent zij dat met name de dagbladpers voorziet in de mogelijkheid van een – pluriforme – meningsuiting en meningsvorming en bijgevolg bijzondere aandacht behoeft wanneer het om nieuwe ontwikkelingen gaat.

Met betrekking tot deze pers kan worden gezegd dat zij de huidige economische recessie aan den lijve ondervindt. In april 1980 was de opzegging van abonnementen 25 % hoger dan in 1979; de advertentiebezetting ging achteruit; een aanzienlijke kostenverhoging, gepaard gaande met de afschaffing van het BTW-nultarief deed de dagbladen geen goed en méér kranten zijn in een marginale positie komen te verkeren. Zal het, met de komst van de nieuwe media als viewdata, teletekst en satelliettelevisie, gedaan zijn met de 'Koningin der Aarde'? Want dáár gaat het om bij de vraag naar de mogelijke gevolgen: zal de pers haar informatie-, analyse- en commentaarfunctie kunnen blijven vervullen of zal zij langzaam maar zeker afstand moeten doen van haar functies?

Bij een aantal direct betrokkenen als de NVJ (Nederlandse Vereniging van Journalisten), NDP (de Nederlandse Dagbladpers) de NNP (Nederlandse Nieuwsblad Pers) en de NOS, variëren de verwachtingen met betrekking tot de nieuwe media van 'aanvulling' tot 'concurrentie'. Van aanvulling op de bestaande media kan sprake zijn in verband met de actuelere informatievoorziening die bijv. teletekst kan bieden. Overigens wel onder de conditie dat in het mediabeleid de gevaren van de nieuwe media voor de bestaande media worden ondervangen. Voor concurrentie wordt gevreesd, wanneer de dagbladpers onvoldoende toegang krijgt tot de nieuwe media als viditel en teletekst, omdat de dagbladen in dit geval onvoldoende op de nieuwe mediasituatie zouden kunnen inspelen.

Mede in verband met de informatieverstrekking door radio en televisie, is het niet uitgesloten dat de pers een deel van haar functies zal moeten afstaan aan, respectievelijk delen met nieuwe media als teletekst en viditel. Deze media zijn immers tot snellere, actuelere en tijdiger informatieverstrekking in staat dan de dagbladpers. Het hier bedoelde functieverlies (dan wel functie-overname) geldt met name het verschaffen van feitelijke informatie en de service van de gebruiksinformatie. De eerste bevindingen met teletekst en viditel wijzen overigens nog niet in deze richting.

Of deze ontwikkeling aldus zal verlopen is afhankelijk van in ieder geval de volgende voorwaarden:

1. Het nieuwsprodukt van de nieuwe media zal méér moeten bieden dan dat van de (dagblad)pers. Dat meerdere kan liggen in de permanente beschikbaarheid van actuele informatie, voor de verkrijging waarvan voorts de kosten geen belemmering mogen vormen.

2. Voor dit produkt moet er een publiek zijn dat aan dat produkt de voorkeur geeft boven de gebruikelijke informatieverstrekking door de pers. Met name viditel zou hier een rol van betekenis kunnen gaan spelen. Zeker wanneer als gevolg van ontwikkelingen in het onderwijs het – technische – probleem van de toegang tot de informatie zal zijn opgelost.

Deze ontwikkeling behoort overigens tot de mogelijkheden wanneer wordt gelet op het technische vermogen van de nieuwe media, dat een betere functievervulling mogelijk maakt. Zou deze ontwikkeling zich voordoen, dan zou de pers meer nadruk moeten gaan leggen op de analyse- en commentaarfunctie.

Om haar functies te vervullen heeft de pers echter middelen nodig. Eén van de stellige verwachtingen ten aanzien van de nieuwe media is, dat elektronische informatie-overdracht goedkoper zal worden dan de traditionele wijzen van informatie-transport en bovendien minder energie zal vergen. De ontwikkeling zou dus zodanig kunnen zijn, dat de pers haar functies moet opgeven als gevolg van het ontbreken van een voldoende economische basis. En wel in het geval dat de nieuwe media een aantrekkelijker mogelijkheid voor de adverteerder gaan vormen dan de pers. Wanneer tegenover dit soort functieverlies geen overname door de nieuwe media staat, dan ontstaat een extra zorgwekkende situatie, zowel vanuit een oogpunt van werkgelegenheid als vanuit een oogpunt van (bedreiging van) meningsuiting/meningsvorming. Of deze ontwikkeling zich zal voordoen zal voor een groot deel worden bepaald door de mate van aantrekkelijkheid van de nieuwe media voor de adverteerder. Wat dit betreft kan in het algemeen worden gesteld, dat de aantrekkelijkheid van een medium toeneemt, naarmate het bereik van dat medium groter is.

Mede gelet op de mogelijke komst van buitenlandse – commerciële – satelliettelevisie, kan het bovenstaande als volgt worden samengevat. Van nieuwe media als viewdata, teletekst en satelliettelevisie kunnen negatieve gevolgen voor de pers worden verwacht indien:

1. het nieuwe-media-produkt naar aard, omvang en beschikbaarheid het persprodukt aan betekenis doet verliezen;
2. het publiek zijn mediagedrag wijzigt in de richting van een gedeeltelijke of algemene voorkeur voor de nieuwe media, omdat deze media méér bieden dan hun krant.

Dit 'méér' kan liggen in de snellere, actuelere en meer permanente beschikbaarheid van informatie. Daarbij zal het concurrentievermogen van de nieuwe media toemen indien de distributieproblemen van de pers groter worden respectievelijk de aanschaf van een aan de ontvangstapparatuur gekoppelde 'drukkers' betaalbaar wordt;

3. de commerciële zuigkracht van de nieuwe media zodanig wordt, dat de economische basis voor de vervaardiging van het ideële produkt krant wordt ondergraven.

3.3. *Gevolgen voor de omroep*

Op het gebied van de omroep is het in vakkringen tegenwoordig niet ongebruikelijk een drietal ontwikkelingen te signaleren:

1. schaalvergroting als gevolg van 'de' satelliet;
2. een ontwikkeling van algemene informatievoorziening ('public service') naar informatievoorziening voor particulier gebruik ('private service');
3. schaalverkleining met betrekking tot regionale en lokale omroep.

Voorts leeft in die kringen als algemene verwachting, dat commercialisering van nieuwe media in ieder geval twee effecten met zich zal meebrengen, te weten:

- a. het onttrekken van een deel van het reclamebudget aan de bestaande massamedia;
- b. een zodanige stijging van kosten van eigen producties van de bestaande omroeporganisaties, dat de dienstverlening beperkt of de kwaliteit van de programma's verminderd moet worden.

De zender-, inhouds- en ontvangerskant van de Nederlandse omroep in ogenschouwend, komt de commissie tot de volgende inventarisatie van mogelijke gevolgen van de nieuwe media voor de omroep. En wel met betrekking tot:

a. *De nieuwsvoorziening*

Teletekst zou een serieuze concurrent kunnen worden voor het radionieuwsaanbod. Teletekst-nieuws is op elk gewenst moment beschikbaar, 'up-to-date', de tekst kan worden vastgehouden op het beeldscherm en draagt aldus bij aan een doorbreking van het informatie-isolement van gehoorgestoorden. Voor het televisie-journaal en de actualiteitenrubrieken kan gelden dat deze hun aantrekkelijkheid zullen behouden vanwege het beeldmateriaal en de – eigen – journalistieke benadering.

b. *Gebruiks-informatie*

Weerberichten, verkeersmededelingen, groente- en fruitprijzen, mededelingen voor land- en tuinbouw, vacaturemeldingen e.d. zullen door teletekst en viewdata sneller en wellicht ook beter kunnen worden gebracht dan door de huidige radio- en tv-rubrieken. Viewdata kent nu nog belemmeringen voor een breed gespreid gebruik, teletekst heeft thans nog een beperkte capaciteit. Als het laatstgenoemde systeem vooral voor het verschaffen van nieuws zou worden gebruikt, zal slechts een beperkte ruimte beschikbaar zijn voor de hier bedoelde gebruiksinformatie.

c. *Kijkdichtheid*

Wanneer programma's uit het buitenland van een Nederlandse ondertiteling worden voorzien, is wegzuiging van de kijkdichtheid niet ondenkbaar, met name waar het amusementsprogramma's betreft. Tevens kan zich in dit verband een ontwikkeling voordoen, waarin de toegankelijkheid van de commerciële programmamarkt voor de nationale omroepen geringer wordt. Samen met een verwachte verschuiving naar de productie van meer Nederlandse programma's en op specifieke groepen toegesneden programma's, zal deze ontwikkeling leiden tot hogere produktiekosten. Deze ontwikkeling kan tenslotte worden versneld door de mogelijkheden die het

kabelnet biedt. Gelet op de capaciteit van de kabelsystemen (18 kanalen) kan de combinatie satelliet-kabel uitzicht bieden op een zeer groot buitenlands programma-aanbod.

d. *Programmaproductie*

Wanneer de beeldplaat in de jaren tachtig op de Nederlandse markt verschijnt, is het denkbaar dat de productie van programma's meer bij particuliere ondernemingen komt te liggen dan bij de omroepen. Aangezien in die ontwikkeling een toenemende vraag naar artiesten, programmamakers, technici en studiofaciliteiten past, zullen vakmensen schaars en duur worden. Een vanuit cultureel oogpunt problematische situatie kan ontstaan, wanneer produktie maatschappijen exclusieve contracten afsluiten met acteurs, schrijvers e.a., zoals thans in de platenwereld niet ongebruikelijk is. Voorts ligt in de lijn der verwachting, dat de omroep steeds meer benaderd zal worden voor de aan- en verkoop van programmamateriaal. Omdat de productie een kostbare aangelegenheid is, zal een aanzienlijk deel van de beeldplaat-programma's worden samengesteld uit bestaand beeldmateriaal van film-industrie of omroepen.

Welke verschuivingen op den duur in het omroepprogramma zullen optreden als gevolg van de hier aangegeven concurrentie-ontwikkeling, kan moeilijk worden aangegeven. Wel zijn twee tendenzen denkbaar. In de eerste plaats is het mogelijk dat het omroepprogramma wordt afgestemd op de gemiddelde smaak van het publiek terwille van een zo groot mogelijke luister- en kijkdichtheid. Voorts is het denkbaar dat de niet-commerciële televisie zich juist gaat toeleggen op terreinen die de beeldplaatproducenten laten liggen, zoals geprofileerde en actuele programma's.

e. *Totaalprogramma*

Behalve voor het totaalprogramma van de omroepen zal de televisie, i.c. het televisietoestel, ook gebruikt kunnen worden voor 'spelletjes', viewdata, satelliet-tv-ontvangst, lokale programma's, beeldplaat/videocassette en wellicht ook kies-televisie. Gegeven deze mogelijkheden is het niet uitgesloten, dat de kijkdichtheid van het totaalprogramma zal dalen. Een negatief gevolg hiervan kan zijn dat het totaalprogramma steeds minder zal gaan functioneren als bron van kennis, normen en waarden – gemeenschappelijk referentiekader – van de Nederlandse bevolking en de omroepen bijgevolg hun culturele functie sterk zien verminderen.

Wat de termijnen betreft waarop deze ontwikkelingen zich zullen voltrekken, kan worden gezegd dat de kabeltelevisie de commercialiseringsproblematiek op zeer korte termijn dichtbij brengt, dat satelliettelevisie op korte termijn is te verwachten (omstreeks het midden van de jaren tachtig) en de video/beeldplaat-ontwikkeling op middellange termijn (vanaf 1990).

Bij deze inventarisatie en toekomstverwachting plaatst de commissie de volgende kanttekening. Hoewel vast staat dat de omroep in de komende jaren zal worden geconfronteerd met nieuwe situaties, behoeft het verlies van het publiek aan de nieuwe media niet als automatisch gegeven te worden beschouwd. Naar het haar

voorkomt zullen alleen die media als serieuze concurrenten voor de omroep kunnen worden beschouwd die weinig extra kosten voor de gebruiker met zich meebrengen én méér of iets anders bieden dan de huidige omroep. Immers, gegeven de mindere inkomensgroei is het twijfelachtig of het beschikbare huishoudbudget de aanschaf van nieuwe media gemakkelijk zal toestaan. Temeer twijfelachtig, omdat 'oude' media niet ogenblikkelijk aan de kant worden gezet bij de introductie van 'nieuwe' media.

III. BELEIDSAANBEVELINGEN

1. Uitgangspunten

Pers en omroep vervullen in onze samenleving uiterst belangrijke functies. Zij verwoorden, verklanken en verbeelden de geestelijke en maatschappelijke waarden, gevoelens en denkbeelden die in onze pluriforme maatschappij bestaan. Onmisbaar zijn deze media voor de meningsvorming omtrent publieke aangelegenheden. Zij verstrekken immers nieuws en opinies daarover op basis waarvan die meningsvorming tot stand kan komen. In zoverre vervullen zij – mede in het belang van onze democratische rechtsorde – een publieke functie. Om deze functie goed te kunnen vervullen is het noodzakelijk, dat de media onafhankelijk zijn en dat de bestaande verscheidenheid van opvattingen in de media goed tot haar recht komt.

Het behoort allereerst tot de taak van de overheid zelf zo weinig mogelijk belemmeringen op te werpen voor het in vrijheid functioneren van de media. Daarnaast dient de overheid de noodzakelijke voorwaarden te scheppen, waaronder de media hun dienende functie ten behoeve van een pluriforme publieke meningsvorming kunnen vervullen. Tenslotte dient het tot de taak van de overheid te worden gerekend maatregelen te nemen tegen het in zodanige mate dienstbaar worden van de media aan andere belangen dat daardoor de onafhankelijkheid van de media in de verdrukking komt.

De commissie meent dat pers en omroep, gelet op hun dienende functie ten behoeve van de vrije meningsvorming, beter niet in handen kunnen zijn van instellingen die primair gericht zijn op het maken van winst.¹ Commerciële overwegingen behoren immers niet bepalend te zijn voor de selectie van de door te geven informatie (feiten én meningen) en voor de wijze van presentatie daarvan. Het zou – voor wat de pers betreft – echter niet van realiteitszin getuigen aan te bevelen de commerciële exploitatie van dag- en weekbladen te verbieden, nog afgezien van de strijd met de drukpersvrijheid die een dergelijk verbod zou opleveren. Wel kan van de overheid worden gevraagd de gevaren die uit een commerciële exploitatie van met name de opiniepers kunnen voortvloeien te bestrijden. Indien bijvoorbeeld commerciële overwegingen fusies in de krantenwereld noodzakelijk maken, dient de overheid op te treden indien de verscheidenheid van de informatievoorziening daardoor teveel terugloopt.

Terzake van de omroep schrijft de Omroepwet reeds voor, dat geen zendtijd wordt toegewezen aan instellingen die 'gericht zijn op of dienstbaar zijn aan het maken van winst'. De commissie meent dat – gelet op de publieke functie van de omroep – er alle redenen zijn deze norm als beleidslijn te handhaven.

¹ De commissie kon zich in deze formulering vinden. Over de mate waarin de commercie een plaats kan krijgen in pers en omroep werd wisselend gedacht. Sommige leden wilden verder gaan, anderen wilden zich terughoudender opstellen.

2. Juridische randvoorwaarden

2.1. Algemeen

Pers en omroep zijn communicatiemediën. Of wel: middelen tot verspreiding van o.a. meningen en inlichtingen. Het gebruik maken van die middelen valt onder de bescherming van het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting. Dit betekent, dat de overheid bij haar pers- en omroepbeleid moet blijven binnen de grenzen, die de Grondwet en de internationale verdragen ter bescherming van de rechten van de mens terzake aangeven.

De voornaamste betekenis van het grondrecht is, dat de overheid zich moet onthouden van verdergaande beperking van de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting dan haar uitdrukkelijk is toegestaan.

Daarnaast vloeit uit het grondrecht als algemene richtsnoer voort, dat de overheid een zodanig beleid moet voeren, dat de vrijheid van meningsuiting optimaal tot haar recht kan komen.

2.2. Persbeleid

De Grondwet garandeert in artikel 7 de persvrijheid. Krachtens deze bepaling is het de overheid verboden voor het openbaren van gedachten en gevoelens voorafgaand verlof te vergen. Strikt genomen geldt de bescherming niet het doorgeven van feitelijke mededelingen. Het is echter logisch ook die activiteit te beschermen, omdat kennismaken van de feiten voorwaarde is voor het vormen en uiten van een mening.

Artikel 7 verbiedt elke vorm van censuur en sluit een vergunningstelsel voor persondernemingen uit. Wel mogen bepaalde uitingen worden verboden, maar alleen in een wet in formele zin, dat wil zeggen een wet die door regering en Staten-Generaal is aanvaard.

Ook in internationale verdragen is de vrijheid van meningsuiting vastgelegd. Belangrijkste bepaling is artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (verder: EV). Voor de pers is van belang, dat hierin met zoveel woorden de vrijheid is vastgelegd om inlichtingen door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen. Voorzover artikel 10 verdergaande beperkingen van de persvrijheid toelaat dan artikel 7 Grondwet, is dat niet van betekenis, omdat in dit opzicht artikel 7 Grondwet blijft gelden.

Artikel 7 GW en artikel 10 EV geven, formeel gesproken, slechts aan wat de overheid verboden is. Toch kan uit het feit, dat de vrijheid van drukpers als grondrecht in Grondwet en Verdrag is vastgelegd, worden afgeleid dat door de wetgever aan die vrijheid grote waarde wordt toegekend. Dit brengt voor de overheid de plicht mee een zodanig beleid te voeren dat van de drukpersvrijheid ook daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt. Met name moet worden opgetreden als de verscheidenheid in de informatievoorziening wordt bedreigd, aangezien in dat geval de vrije meningsvorming in het gedrang kan komen.

Welke maatregelen worden genomen en of deze voor alle of slechts voor in financiële moeilijkheden verkerende persorganen moeten gelden, is vanuit het gezichtspunt van de drukpersvrijheid niet van belang. Wel dienen de criteria voor steun-

verlening objectief te zijn en mogen ze niet in verband staan met de kleur of inhoud van de persorganen. Tegen deze achtergrond dient de instelling van het Bedrijfsfonds voor de Pers positief gewaardeerd. Wettelijke regeling is hiervoor nodig.

De vraag rijst of de vrijheid van meningsuiting met zich meebrengt dat de overheid noodlijdende dag- en weekbladen in staat moet stellen te blijven verschijnen c.q. de oprichting van nieuwe persorganen moet ondersteunen, ook indien hun functie ten behoeve van de meningsvorming door andere dan persmedia is – of kan worden – overgenomen. Bepalend voor het antwoord op die vraag is allereerst of na het verdwijnen van die bladen de verscheidenheid in de informatievoorziening in redelijke mate is gegarandeerd en vervolgens of ieder tot de nieuwe media in vergelijkbare mate, zowel actief als passief, toegang heeft of kan krijgen als tot de bedoelde persorganen. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, bestaat er – althans ter bescherming van de vrijheid van meningsuiting – geen noodzaak om de pers, als medium voor het doorgeven van informatie in de ruimste betekenis van het woord, in stand te houden. Het ziet er echter niet naar uit dat binnen afzienbare tijd aan bovengenoemde voorwaarden zal zijn voldaan.

Opmerkelijk is, dat artikel 1.7 van de nieuwe Grondwet, dat in de plaats komt van het huidige artikel 7, uitdrukkelijk in het vierde lid bepaalt dat de bescherming, die dat artikel biedt, niet van toepassing is op het maken van handelsreclame. Bij het beperken daarvan mag de overheid dus verder gaan dan wanneer het betreft andere uitingen. Aangezien aangenomen wordt, dat artikel 10 EV het maken van handelsreclame wel beschermt, moeten de in dát artikel vervatte grenzen in acht worden genomen.

Hiervoor is opgemerkt, dat aantasting van de verscheidenheid van de informatievoorziening moet worden tegengegaan terwille van het proces van vrije meningsvorming. Dit proces kan ook worden bedreigd, indien commerciële doelstellingen de inhoud van de opiniepers (dag- en weekbladen) bepalen. Ter voorkoming van dit gevaar en ter bescherming van de vrijheid van de redacties is bij veel bladen een redactiestatuut vastgesteld, waarin de onderlinge rechten en verplichtingen zijn opgenomen. Een ander middel om ongewenste beïnvloeding door commerciële belangen tegen te gaan, zou zijn een stelsel, waarin de opiniebladen uitsluitend worden uitgegeven door niet op het behalen van winst gerichte instellingen. Al verdient een dergelijk systeem wellicht uit het oogpunt van vrije meningsvorming de voorkeur, het zou niet met de bestaande jurisprudentie van de Hoge Raad aangaande artikel 7 GW te verenigen zijn, indien van overheidswege een dergelijk stelsel zou worden opgelegd. Tegen bevordering daarvan door de overheid bestaat echter minder bezwaar en wel te minder naarmate het euvel van de beïnvloeding door de commercie groter wordt.

2.3. Omroepbeleid

In de huidige Grondwet wordt de omroepvrijheid niet beschermd. Wel zal dat het geval zijn in de nieuwe Grondwet. Artikel 1.7, tweede lid stelt: 'De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending'. De Staatscommissie had voorgesteld te bepalen dat

de omroepwetgeving diende te geschieden 'met inachtneming van een geschakeerde omroep'. De clausule werd echter achterwege gelaten, omdat ze te vaag werd geacht, om als richtsnoer te dienen voor de vormgeving van het omroepbestel. Blijkens artikel 1.7, vierde lid geldt ook het tweede lid niet voor het maken van handelsreclame. Het daarin vervatte censuurverbod geldt dus niet voor reclame-uitzendingen.

Artikel 10 EV garandeert de vrijheid van meningsuiting ongeacht de middelen die daartoe worden gebruikt. Ook de omroep valt derhalve binnen het bereik van dat artikel.

Uitdrukkelijk bepaalt artikel 10 EV, eerste lid, dat de omroep door de overheid kan worden onderworpen aan een systeem van vergunningen. Doel van die bepaling is vooral de overheid in staat te stellen de beperkte zendmogelijkheden rechtvaardig te verdelen.

De vraag rijst of uit artikel 10 ook valt af te leiden, welke criteria bij het afgeven van vergunningen aanvaardbaar zijn. Met name is van belang na te gaan of – ook in een situatie van afnemende schaarste van zendmogelijkheden – artikel 10 toelaat dat aan commerciële gegadigden vergunningen worden geweigerd.

Uit het Verdrag (vgl. ook artikel 18) valt allereerst af te leiden, dat beperkingen, die uit het vergunningensysteem voortvloeien, aanvaardbaar zijn voorzover ze het doel van dat systeem beogen te dienen, in casu vooral een rechtvaardige en billijke verdeling van zendmogelijkheden. Voorts bepaalt artikel 10 EV, tweede lid, dat de omroepvrijheid bij de wet mag worden beperkt, als dat noodzakelijk is ter bescherming van bepaalde waarden, zoals: de bescherming van de openbare orde, van de gezondheid of de goede zeden. Bovendien moet worden aangenomen, dat beperkingen die nodig zijn ter bescherming van het grondrecht zelf ook aanvaardbaar zijn.

Dit alles betekent, dat aan commerciële gegadigden een vergunning slechts dan kan worden geweigerd, indien verlening ervan:

- òf niet te verenigen is met een rechtvaardige en billijke verdeling van de zendtijd;
- òf een aantasting inhoudt van één der in artikel 10, tweede lid bedoelde waarden;
- òf een bedreiging is van het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting zelf.

Dit laatste zou onder andere het geval kunnen zijn, indien toelating van commerciële gegadigden tot gevolg zou hebben een zodanige aantasting van de pluriformiteit in de informatievoorziening via de omroep of door de pers, dat de vrijheid van meningsvorming in het gedrang zou komen.

Overigens is de strekking van het grondrecht, dat beperkingen zo weinig mogelijk worden opgelegd. Indien op andere wijze de pluriformiteit van de informatievoorziening via pers en omroep kan worden veiliggesteld en overigens de weigering van een vergunning aan commerciële gegadigden niet noodzakelijk is ter bescherming van het grondrecht zelf of van de in artikel 10, lid 2 genoemde waarden, mag de vergunning niet worden geweigerd.

Bijzondere aandacht vraagt het beleid in verband met uitzendingen uit het buitenland. Mag de overheid de ontvangst van uitzendingen van commerciële zenders, bijvoorbeeld via satellieten, of het doorgeven daarvan via de kabel beperken?

Artikel 10, eerste lid EV bepaalt uitdrukkelijk dat onder de vrijheid van meningsuiting valt 'de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen'. Beperkingen zijn slechts aanvaardbaar als ze met het tweede lid van artikel 10 EV stroken. Met andere woorden: als duidelijk gemaakt kan worden dat onbelemmerde ontvangst of doorgifte van uitzendingen van commerciële zenders het grondrecht zelf of andere in artikel 10 genoemde waarden aantast, is beperking ervan aanvaardbaar. Of de beperking in concreto door de beugel van artikel 10 kan, is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de mate van beperking en de omvang van de gevreesde schade.

Indien bijvoorbeeld het doorgeven via de kabel van buitenlandse, speciaal op Nederland gerichte reclame-uitzendingen ten gevolge zou hebben een zodanige vermindering van advertentie-inkomsten voor de pers, dat daardoor de verscheidenheid van de informatievoorziening zou worden bedreigd, is een verbod van die doorgifte niet in strijd met artikel 10, voorzover dat verbod althans noodzakelijk geacht kan worden ter bescherming van die informatievrijheid.

Minder gemakkelijk valt aan te nemen, dat artikel 10 een beperking van het doorgeven van uitzendingen van niet-commerciële buitenlandse zenders zou toelaten, zelfs niet als de programma's speciaal op Nederland zijn gericht. De mogelijkheid dat die programma's niet voldoen aan de eisen die de Nederlandse wetgeving stelt, behoeft immers nog niet een zodanige bedreiging van ons hele omroepbestel te impliceren dat ingrijpen noodzakelijk is. Bovendien moet meegewogen, dat genoemde uitzendingen de verscheidenheid van de informatievervalsing kunnen vergroten. Het enkele feit dat Nederlandse omroeporganisaties concurrentie kunnen ondervinden van de buitenlandse uitzendingen vormt voor een beperking van de doorgifte daarvan een onvoldoende grond. Integendeel, uit cultureel oogpunt zou een in samenspraak met de omroep vast te stellen beleid voor het opvullen van kabelkanalen met niet-commerciële, zorgvuldig gekozen buitenlandse zenders van grote betekenis kunnen zijn.

Een beperking van het via kabelnetten doorgeven van reclameuitzendingen is – in beginsel – ook niet in strijd met de artikelen 59 en 60 van het EEG-verdrag, waarin het vrije verkeer van diensten is gegarandeerd, mits de beperking niet discrimineert, bijvoorbeeld ten aanzien van de herkomst van de boodschappen. Het Hof van Justitie in Luxemburg heeft dit uitgesproken bij arrest van 18 maart 1980.

3. Beleidsaanbevelingen terzake van de pers

Met het oog op de bijdrage van de pers aan de meningsuiting en meningsvorming in onze samenleving, is de commissie van mening dat de overheid gehouden is maatregelen te nemen die nodig zijn ter voorkoming van een situatie waarin de pers haar functies niet meer kan uitoefenen.

Hoewel niet bij voorbaat uitgesloten is dat de nieuwe media alle functies van de pers kunnen overnemen, zullen zij vermoedelijk niet in staat zijn deze functies volledig over te nemen. Hiermee bedoelt de commissie het volgende. Overname van de persfuncties door de nieuwe media moge wellicht een pluriforme informatievoorziening in kwantitatief opzicht in stand houden, het is de vraag of in kwalitatief opzicht van een gelijkwaardige functie vervulling sprake zal zijn. Wat dit laatste

betreft kan worden gedacht aan zaken als 'dosering van informatie', 'context', 'selectie' e.d. die, krachtens de aard van de nieuwe media, een ander beeld te zien zullen geven. De commissie hecht grote waarde aan het goed van het *gedrukte* woord, bijvoorbeeld in verband met de mogelijkheid tot herlezen (scripta manent). Zij meent dan ook dat gestreefd moet worden naar handhaving van de pers als zodanig. Voorts dient naar haar mening handhaving respectievelijk versterking van de pluriformiteit binnen de pers een voorwerp van aanhoudende zorg te zijn.

In het algemeen kan worden gesteld dat het nemen van maatregelen als hier bedoeld zal afhangen van tijd, plaats en omstandigheden. Bijvoorbeeld van de conjuncturele situatie en de aanwezige budgettaire mogelijkheden. Los van de specifieke invulling van de maatregelen toont de commissie zich een voorstander van generieke (de gehele bedrijfstak betreffende) maatregelen. Dit om zelfs maar de schijn van overheidsbemoeienis met de inhoud van persorganen te vermijden. In voorkomende gevallen echter acht zij gericht-generieke maatregelen niet ondenkbaar, mits getroffen op basis van criteria die, ofschoon zelf subjectief van aard, op objectieve en systematische wijze kunnen worden toegepast.

Met het oog op het handhaven van een pluriforme informatievoorziening door de pers, noemt de commissie als maatregelen die op korte termijn, onder het hiervoor genoemde voorbehoud, kunnen worden genomen:

1. Herinvoering van het BTW-nultarief

Aan deze aanbeveling liggen een viertal overwegingen ten grondslag. In de eerste plaats is de commissie van oordeel dat op informatie geen 'consumentenbelasting' behoort te worden geheven. Vervolgens kan er op worden gewezen dat in EG-verband invoering van het nultarief voor papier aan de orde is. In de derde plaats leeft binnen de commissie de opvatting dat de algemene situatie van de dagbladbedrijven als leveranciers van informatie zich slecht verdraagt met hogere tarieven. Tenslotte kan worden geconstateerd dat voor sociaal zwakkeren binnen onze samenleving de krant te duur wordt, evenals voor velen een tweede krant een luxe is die zij zich niet meer kunnen veroorloven.

2. Afschaffing van de zgn. 'SIR'-heffing

De commissie acht het wenselijk deze heffing niet van toepassing te doen zijn op de dagbladpers, omdat daarmee de vrijheid van vestiging als onderdeel van de persvrijheid wordt bezwaard. Naar haar mening leidt de sociale en plaatsgebonden functie van de dagbladen ertoe, dat zij thuishoren in de reeks van uitzonderingen van de SIR-heffing.

3. Een compensatieregeling voor dag- en nieuwsbladen

De commissie stelt zich op het standpunt dat de regering met de meeste spoed een zorgvuldig uitgewerkte compensatieregeling in werking dient te stellen. Deze regeling, althans de toepassing ervan, dient er op te zijn gericht verliesgevend en marginale bladen die elk op hun wijze bijdragen aan een pluriforme informatievoorziening, uitzicht op economisch herstel te geven. Deze regeling dient er voorts in te voorzien de nadelige effecten van de hoge post- en vervoerstarieven te onderwerpen.

Naast het hanteren van kwantitatieve criteria verdient het aanbeveling criteria te (doen) ontwikkelen aan de hand waarvan kan worden bepaald in welke mate de betreffende bladen aan de pluriformiteit van de informatie bijdragen.

Tenslotte beveelt de commissie aan, na te gaan of het mogelijk is een stelsel te ontwerpen waarin opiniebladen uitsluitend worden uitgegeven door niet op het behalen van winst gerichte instellingen. Dit om ongewenste beïnvloeding van de inhoud door zakelijke belangen tegen te gaan.

4. Beleidsaanbevelingen terzake van de omroep

Naar de mening van de commissie blijft een niet-commercieel omroepsysteem in Nederland de voorkeur verdienen boven andere stelsels. In zo'n systeem is plaats voor onafhankelijke omroeporganisaties die de geestelijke, maatschappelijke en culturele verscheidenheid in Nederland vertegenwoordigend tot uitdrukking kunnen brengen. Daarom dient naar haar oordeel het omroepbeleid te zijn gericht op het scheppen van voorwaarden waaronder een open en pluriform stelsel optimaal kan functioneren.

Tegen deze achtergrond komt de commissie tot een aantal aanbevelingen waarin middelen worden aangegeven ter bereiking van het gestelde doel. De aanbevelingen hebben achtereenvolgens betrekking op ether-, kabel-, satelliet- en overige omroep. Voor de goede orde tekent de commissie hierbij aan dat zij onder *omroep* de algemene, publieke verspreiding van boodschappen verstaat, bestemd voor een algemeen, in beginsel onbeperkt publiek. Daarbij kan van de kabel gebruik worden gemaakt, maar omgekeerd geldt niet dat elk gebruik van de kabel ook omroep is. Daarom maakt zij onderscheid tussen gebruik van de kabel voor omroepdoelinden en 'ander gebruik', zoals bijvoorbeeld voor PTT-communicatie-activiteiten. In dit laatste geval betreft het kabelgebruik naar haar mening een vorm van particuliere communicatie terzake waarvan de rol van de overheid een andere is dan haar in de beleidsaanbevelingen wordt toegeschreven.

Inzake de toegang tot ether en kabel:

I. Toelating tot ether en kabel als middelen van omroep blijft in beginsel voorbehouden aan onafhankelijke omroeporganisaties die representanten zijn van geestelijke of maatschappelijke stromingen.

In het voorgaande is reeds gesteld dat het tot de taak van de overheid behoort de voorwaarden te scheppen waaronder een pluriform en open omroepstelsel optimaal tot haar recht kan komen. Naar het de commissie voorkomt is dat het geval als de overheid representanten van *stromingen* uit de samenleving toegang geeft tot de omroep. Als richtlijn moet daarbij gelden dat geen zendtijd wordt verstrekt aan instellingen die gericht zijn op het maken van winst. Zeker voor de ether-omroep, waar de schaarste aan golflengten nog bestaat, kan dit beleid de toets van artikel 10 EV doorstaan. Het doel van de beperking is immers vooral de pluriformiteit van de informatieverschaffing veilig te stellen ten behoeve van de vrijheid van meningsvorming en meningsuiting, welke vrijheden in artikel 10 centraal staan.

Met betrekking tot de *kabel* is de commissie van oordeel, dat in het algemeen ook

aan instellingen die programma's willen *overbrengen* de eis zou behoren te worden gesteld dat zij niet op het maken van winst gericht mogen zijn. Dit geldt zeker voor organisaties die een volledig radio- of televisie-programma beogen over te brengen. De informatieve functie die programma's van deze organisaties vervullen, dient immers onverlet te blijven. Dit is één van de belangrijkste overwegingen om commerciële aspiranten als beheerders van een zendmachtiging te weren. Hun belang ligt immers niet primair in het geven van een bijdrage aan de menings- en cultuurvorming in een geestelijk pluriforme samenleving. Vanuit het geheel der functies die de omroep in het kader van de openbaarheid heeft te vervullen, is het moeilijk verdedigbaar de verkoopbaarheid van de programma's tot grondslag van de beheersstructuur te maken. Bovendien zou aldus het non-commerciële bestel dat in de omroep bestaat, en naar de mening van de commissie dient te blijven bestaan, in gevaar worden gebracht.

Hiermee wil de commissie overigens niet zeggen dat het bestaande omroepbestel moet blijven zoals het is. Ook in het huidige systeem is sprake van de 'verkoop' van programma's in de gedwongen slag om de honderdduizenden leden die nodig zijn om A-omroep te blijven of te worden. Het gevaar hiervan is niet allereerst dat het kwalitatief hoogste, het meest culturele, kortom het beste wordt afgesneden, maar dat meningen, voorkeuren en uitingen van minderheden geen kans meer krijgen, vanwege het simpele feit dat ze te ver afliggen van de grootste gemene deler, terwijl bizarre opvattingen van enkelingen als voer voor de massa juist wel weer aan bod komen.

Het voortgaan van deze ontwikkeling zou een aanslag kunnen betekenen op de kern van de democratie, die mede en vooral daarop is gericht dat wat in het denken en doen van de gemeenschap leeft, gelegenheid krijgt om, binnen de perken van de wet, tot openbare uiting en in openbare discussie te worden gebracht. Om zulk een ontwikkeling tegen te gaan, is in de nabije toekomst aanpassing nodig van de thans geldende regelingen. Een aanpassing niet alleen *met* maar ook en vooral *tot* behoud van de uitgangspunten openheid en pluriformiteit.

Zonder in dit stadium reeds een afgewogen voorstel tot aanpassing te kunnen doen, is de commissie van mening dat het aanbeveling verdient geopperde alternatieven voor de toelating van omroeporganisaties en de verdeling van zendtijd nauwkeurig te bestuderen, mede gelet op het feit dat de koppeling tussen lidmaatschap en abonnement op een omroepblad tot één van de mankementen van het huidige systeem gerekend kan worden. Met name denkt de commissie in dit verband aan de gedachte van een concessiesysteem. Een opdracht voor dit specifieke terrein zou gegeven kunnen worden aan een kleine commissie.

II. A. Aanleg en exploitatie van kabelnetten dient op den duur uitsluitend door de PTT te geschieden.

Momenteel is de aanleg en exploitatie van draadomroepinrichtingen in handen van gemeenten, stichtingen waarin de gemeenten participeren of bedrijven die daarvoor een machtiging van de directeur-generaal van de PTT hebben ontvangen. Dit heeft tot gevolg dat landelijk gezien niet overal dezelfde buitenlandse programma's worden doorgegeven en de tarieven uiteenlopen. Beïnvloeding door aangesloten ten

zake van de keuze van de door te geven programma's is problematisch.

Inmiddels maakt de technische ontwikkeling het mogelijk de nu bestaande netten (o.a. het PTT-telefoonnet en de netten voor collectieve antenne-inrichtingen) volledig te vervangen door een zgn. universeel net.

De commissie meent, dat het aanbeveling verdient op den duur te streven naar de aanleg van een dergelijk net in het gehele land. Gelet op de functie die zo'n net voor de telecommunicatie zal hebben, ligt het voor de hand, dat de aanleg en exploitatie in handen van de PTT wordt gelegd.

Een dergelijk landelijk net heeft het voordeel dat ook nu nog onbekabelde gebieden over kabelomroep kunnen beschikken. Aangezien kabelomroep langzamerhand als een openbare nutsvoorziening kan worden beschouwd, is aanleg en exploitatie van de daarvoor benodigde installatie vanwege de centrale overheid te rechtvaardigen. Bovendien pleiten hiervoor argumenten van standaardisatie van kabelsystemen en de daardoor geschapen mogelijkheid van uniformering van programmapakketten en tarieven.

De aanleg van een universeel net zal overigens niet binnen korte tijd kunnen worden gerealiseerd, o.a. in verband met de hoge investeringen en de omstandigheid dat de bestaande netten nog jarenlang meekunnen. De ontwikkeling in de richting van een universeel net dient echter nu reeds gestimuleerd te worden.

Nagegaan dient intussen te worden of, na aanleg van het net, het technisch beheer van de kabel plaatselijk in handen van daarvoor in het leven geroepen of aangevozen instellingen moet worden gelegd of dat het beheer in handen van de PTT moet blijven.

B. Het doorgeven van programma's via de kabel dient nader in de Omroepwet te worden geregeld.

De bevoegdheid om te beslissen welke programma's via de kabel worden *doorgegeven* (dat is: het distribueren van terzelfder tijd uit de ether opgevangen omroepprogramma's) berust nu bij de exploitanten van de kabelnetten. Men beschouwt het doorgeven van programma's kennelijk als een technische aangelegenheid. Hiervan getuigt ook het terecht buiten de sfeer van de Omroepwet brengen daarvan door de wetgever.

De commissie meent dat elk gebruik van de kabel voor omroepdoeleinden als een omroepactiviteit moet worden gezien en in beginsel voor regeling in de Omroepwet in aanmerking komt. Dit geldt dus ook het gebruik van de kabel voor het doorgeven van programma's. Immers: degene die beslist welke keuze uit het beschikbare zender (programma)-aanbod wordt gemaakt vervult een functie die niet meer als een louter technische is te beschouwen, nl. een selecterende functie. Dit spreekt temeer naarmate het aanbod van door te geven zenders het aantal doorgeefmogelijkheden overtreft.

Het is dan ook ongewenst een situatie te handhaven waarin exploitanten van kabelnetten feitelijk een omroepfunctie vervullen.

Hieraan kan op twee manieren een einde worden gemaakt. Of de beslissing omtrent de keuze van de door te geven programma's wordt toevertrouwd aan één of meer (plaatselijke) instellingen die aan door de Omroepwet te stellen eisen voldoen, of de

wet zelf (c.q. een daarop rustende regeling) bepaalt van welke zenders de programma's worden doorgegeven.

De commissie geeft op langere termijn de voorkeur aan een bij wet in te stellen orgaan, waarin de verschillende bij de omroep betrokken groepen zijn vertegenwoordigd. Dit orgaan krijgt de bevoegdheid te beslissen over de vraag welke programma's worden doorgegeven en over de tarieven. Mogelijkerwijs kunnen tegen verschillende prijzen onderscheiden zender-pakketten worden aangeboden. Nader beraad over bevoegdheden en samenstelling van dit orgaan is gewenst, evenals onderzoek naar de wenselijkheid van de instelling van plaatselijke niet-commerciële instellingen die belast worden met het niet-technische beheer over het plaatselijke kabelnet.

Zolang de situatie gehandhaafd blijft waarbij de kabelexploitanten beslissen over de keuze van de door te geven programma's, dienen wettelijke regels de vrijheid daartoe te beperken.

De commissie meent, dat in elk geval de wet dient te regelen:

- a) dat de kabelexploitant verplicht is de programma's van de binnenlandse omroep zoveel mogelijk onverkort en gelijktijdig door te geven;
- b) dat de minister van CRM de bevoegdheid heeft te bepalen van welke buitenlandse zenders de programma's geheel of gedeeltelijk zullen worden doorgegeven;
- c) dat de minister van CRM de bevoegdheid heeft onder bepaalde voorwaarden het doorgeven van programma's van bepaalde zenders geheel of gedeeltelijk te verbieden c.q. daarvoor geen toestemming te geven.

Bij het onder a) en b) vermelde merkt de commissie op, dat het (nog) geldende artikel 48 Omroepwet een soortgelijke bepaling bevat met betrekking tot draadomroepinrichtingen die onder de Omroepwet ressorteren. Als gevolg van de wijziging van de artikelen 1 en 48 Omroepwet, die overigens nog niet van kracht is geworden, dreigt echter het doorgeven van programma's geheel buiten de Omroepwet te vallen, terwijl de Telegraaf- en Telefoonwet op dit punt geen bepaling bevat. De onder c) genoemde bevoegdheid is nodig om het doorgeven van bepaalde programma's te kunnen verhinderen, waarvan de uitzending het algemeen belang schaadt. Hierbij kan gedacht worden aan programma's van buitenlandse zenders die speciaal voor Nederland bestemde reclame bevatten of aan programma's van binnen- of buitenlandse piraten. De wet dient aan te geven in welke gevallen en op welke wijze van de hierbedoelde bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. Bedacht moet worden dat het gebruik maken van deze bevoegdheid getoetst moet worden aan artikel 10 EV, hetgeen inhoudt dat de beperking noodzakelijk moet zijn ter bescherming van het in het geding zijnde belang. Gelet op hetgeen in de paragraaf over de juridische randvoorwaarden is gesteld, neemt de commissie aan dat het enkele feit dat een programma speciaal voor Nederland bestemde reclame bevat onvoldoende grond is voor een verbod tot doorgifte daarvan. Er zal immers aannemelijk moeten worden gemaakt, dat daardoor de door ons omroepbestel beschermde pluriformiteit ernstig zou worden aangetast of andere in artikel 10 tweede lid EV bedoelde waarden zouden worden bedreigd.

C. Nadere regeling vereist van gebruik van de kabel voor het overbrengen van programma's.

Draadomroepinrichtingen kunnen behalve voor het doorgeven van programma's ook worden aangewend voor het *overbrengen* daarvan. Onder overbrengen wordt verstaan het distribueren van programma's die niet of niet gelijktijdig uit de ether zijn opgevangen. Ook met betrekking tot dit gebruik is nadere regeling gewenst.

Allereerst dient vastgelegd dat een draadomroepinrichting niet gebruikt mag worden voor het overbrengen van omroepprogramma's die niet zijn gemaakt door instellingen die zijn aangewezen door de minister van CRM. Een dergelijk voorschrift sluit aan bij het gewijzigde, maar nog niet van kracht zijnde, artikel 48 Omroepwet.

Voorts dient geregeld onder welke voorwaarden en op welke wijze (bijv. bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële beschikking) de exploitant van een draadomroepinrichting verplicht kan worden (eventueel tegen betaling) bepaalde programma's over te brengen. Op deze wijze kan voorkomen worden dat de kabelexploitant van zijn monopoliepositie misbruik maakt door te weigeren bepaalde programma's, bijvoorbeeld afkomstig van lokale omroepen, over te brengen.

Ook met betrekking tot gebruik van de kabel geldt dat dit voorbehouden moet blijven aan instellingen die daarmee niet het behalen van winst beogen. Wel moet naast gebruik door landelijke en lokale omroep gebruik van de kabel mogelijk zijn door kerken, onderwijs- en sociaal-culturele instellingen.

D. Ander gebruik van de kabel dan voor omroepdoeleinden dient nader te worden geregeld.

Gelet op de te verwachten ontwikkeling op kabelgebied is de commissie van mening dat de dan beschikbare ruimte ook voor andere doeleinden dan voor omroep kan worden benut. Voor wat betreft dit gebruik acht de commissie overheidsinvloed minder nodig. Het gaat hier immers om communicatie-activiteiten die zich afspelen in de particuliere sfeer en niet bedoeld zijn ten behoeve van een bijdrage aan de publieke meningsvorming.

Wél dient naar haar mening nader te worden geregeld onder welke voorwaarden welke organisaties en instellingen van de kabel gebruik mogen maken. Daartoe dienen criteria te worden ontwikkeld voor het te voeren toelatingsbeleid. Om een voorbeeld te noemen kan hier worden gedacht aan de exploitatie van kiestelevisie waarin – op individuele aanvraag en tegen betaling – programma's beschikbaar worden gesteld op het gebied van bijv. educatie, cultuur, ontspanning, sport en amusement. Naar de mening van de commissie verzet een dergelijk gebruik van de kabel zich in beginsel niet tegen toelating van organisaties die gericht zijn op het maken van winst. De wijze van exploitatie van kiestelevisie en de vraag in hoeverre reclame-boodschappen van deze informatie-op-aanvraag deel kunnen uitmaken zijn voorbeelden van onderwerpen die aldus nader geregeld dienen te worden.

*Inzake satelliet-omroep***III. Met betrekking tot satelliet-omroep dient met voortvarendheid te worden gestreefd naar internationale regelingen en afspraken, in het bijzonder in Europees verband.**

Ofschoon de discussie over satelliet-omroep binnen de Verenigde Naties nog volop aan de gang is, heeft zij al wel dit duidelijk gemaakt, dat van onderling overleg tussen direct betrokken landen meer moet worden verwacht dan van een reglementering op wereldniveau. Met het oog op de komende Europese satelliet-ontwikkeling dienen dan ook, naar de mening van de commissie, in Europees verband afspraken te worden gemaakt over het toelaten van programma's van buitenlandse zenders op eigen grondgebied. In verband met de hoge graad van bekabeling dient Nederland als meest belanghebbende hiertoe nadere initiatieven te ontwikkelen. In verband met de combinatie 'satelliet-kabel' is voor haar het probleem van buitenlandse – met name commerciële – uitzendingen immers urgenter dan voor landen die aanzienlijk minder bekabeld zijn.

Bij de te maken afspraken en te treffen regeling zou het enerzijds dienen te gaan om handhaving en versterking van het eigen, non-commerciële, systeem. Anderzijds zou in dat verband aandacht kunnen worden besteed aan de mogelijkheid van een Europese omroep. Deze omroep zou een dienende functie kunnen vervullen ten behoeve van de Europese integratie, terwijl voorts uniforme regelingen getroffen zouden kunnen worden voor de toelating van programma's van niet-Europese zenders.

*Inzake zendtijduitbreiding***IV. Zendtijduitbreiding als middel tot behoud en versterking van de uitgangspunten van het omroepbestel dient te worden beoordeeld op haar vermogen bij te dragen aan de vergroting van de openheid en pluriformiteit van dat bestel.**

Naast het hanteren van toelatingscriteria als instrument voor behoud en versteviging van de functie van het pluriforme en open omroepbestel, kan ook aan uitbreiding van zendtijd worden gedacht. De commissie betoont zich geen voorstander van hantering van dit instrument uitsluitend om tegenwicht te bieden aan buitenlandse programma-druk. Naar haar mening verdient zendtijduitbreiding eerst dan in overweging te worden genomen, wanneer daaraan behoefte blijkt te bestaan vanuit het huidige systeem en vanuit het publiek. Het mogelijke effect van die uitbreiding dient naar haar mening te worden beoordeeld in termen van 'bijdrage aan de openheid en pluriformiteit'. Dat wil zeggen dat niet elke uitbreiding tegelijkertijd een verbetering van het systeem inhoudt. Van een verbetering kan sprake zijn indien:

- a) zendtijduitbreiding een noodzakelijke voorwaarde is voor het beter tot uitdrukking laten komen van het 'eigen gezicht' van de zendgemachtigden. Dit zou het geval kunnen zijn indien, bijvoorbeeld door het ontbreken van zendtijd overdag, het eigen gezicht voor bepaalde groepen verborgen blijft. Ook zou hiervan sprake kunnen zijn wanneer de eis van een volledig programmavoorschrift binnen de toegewezen tijd niet kan worden gehonoreerd.

- b) zendtijduitbreiding een noodzakelijke voorwaarde is voor de toevoeging van iets nieuws aan het reeds bestaande programma-aanbod. In het bijzonder denkt de commissie daarbij aan programma's voor groeperingen in wier behoeften thans niet of onvoldoende wordt voorzien, zoals minderheidsgroepen en kleuters.

De commissie is overigens van oordeel, dat bij een en ander mede de in dit rapport geschetste maatschappelijke gevolgen van de toename van informatie in de overwegingen dienen te worden betrokken. In het bijzonder heeft zij daarbij de (negatieve) psychologisch-fysiologische en culturele gevolgen op het oog.

*Inzake overige omroep***V. De infrastructuur voor regionale en lokale omroep dient uit de algemene middelen te worden gefinancierd. De financiering van het programma-aanbod komt voor rekening van de regio.**

In hoofdstuk II van dit rapport is erop gewezen, dat er steeds meer mogelijkheden komen om, zowel groot- als kleinschalig, het aanbod van omroepprogramma's uit te breiden. Tegenover schaalvergroting door middel van de satelliet, staat schaalverkleining als gevolg van de mogelijkheden die de kabel hiertoe biedt. Met betrekking tot kleinschalige communicatie ziet de commissie met name perspectief biedende mogelijkheden op het gebied van informatie over en integratie van gebeurtenissen in streek en stad, ten dienste van de participatiemogelijkheden van de burger.

In tegenstelling tot landelijke omroep gaat het hier om wat wel wordt aangeduid met de term 'groepscommunicatie'. Daaraan kan uitdrukking worden gegeven door zendmachtigingen alleen te geven aan instellingen die representatief zijn voor het geestelijke, culturele en maatschappelijke leven in streek en stad. Programma's dienen te zijn gekenmerkt door verscheidenheid. In het bijzonder dient daarbij aandacht te worden besteed aan de plaats en behoeften van minderheidsgroepen in de regio. Overigens is het aanvaardbaar dat in de toekomst met het oog op de pluriformiteit meerdere instellingen gebruik maken van het lokale/regionale kabelnet, zeker wanneer de kosten niet uit omroepmiddelen behoeven te worden opgebracht.

Regionale omroep opvatting als omroep met een welzijnsfunctie, stelt de commissie zich op het standpunt van een gemengde financiering. Zo dient, naar haar oordeel, de infrastructuur uit de algemene middelen te worden bekostigd. De programma's zelf daarentegen, die – gericht als zij zijn op regio en gemeente – in hoge mate een welzijnsfunctie hebben, dienen door de regio zelf te worden gefinancierd, in afwijking tegen andere prioriteiten.

Om de onafhankelijkheid van de programmamakers ten opzichte van de regionale financieringsbron te waarborgen, stelt de commissie zich achter de gedachte van de totstandkoming van een statuut voor de regionale omroep. Mede met het oog op de schadelijke effecten voor de regionale pers, tenslotte, wijst de commissie regionale omroepreclame af.

VI. Teletekst dient te worden beschouwd als omroep, waarvan de pluriformiteit met kracht bevorderd dient te worden. Viditel behoort niet tot omroep te worden gerekend.

Het nieuwe medium 'teletekst' wenst de commissie te beschouwen als derde vorm van omroep, naast radio en televisie. Zij is van mening dat de functie van teletekst op den duur evenwaardig kan worden aan die van de andere vormen van omroep. Tegen deze achtergrond heeft, naar de mening van de commissie, de NOS een taak op het niveau van de gezamenlijkheid, terwijl de pluriformiteit in het aanbod door de overige zendgemachtigden bevorderd dient te worden.

De aard van viditel alsmede de wijze van verkrijging van informatie in aanmerking nemende, is de commissie van mening dat viditel niet tot omroep gerekend behoort te worden. Naar het haar voorkomt betreft het hier een vorm van particuliere communicatie, die zich in beginsel niet verzet tegen exploitatie door ondernemingen. Bij de evaluatie van het thans in gang zijnde experiment onder PTT-vlag dient met name aandacht te worden besteed aan de vraag welke de gevolgen voor de informatievoorziening in Nederland zullen zijn, indien de pers geen vrije toegang tot viditel wordt verleend.