

pluriformiteit

beleidsadvies inzake
de verscheidenheid en de
democratisering bij pers en omroep

INHOUD

Woord vooraf	5
Probleemstelling	7
CDA-cultuurbeleid in een veranderende pluriforme samenleving	9
De Omroepwet en het begrip 'stroming'	13
Het persbeleid en het begrip 'stroming'	17
Democratisering	22
Samenvatting	26

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over de hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Dr. Kuiperstraat 5, 2514 BA Den Haag
Tel. 070-924021

WOORD VOORAF

De in het omroepbestel verankerde pluriformiteit is onderwerp van publieke discussie geworden naar aanleiding van de Medianota van de regering. Ten onrechte wordt de beoogde verscheidenheid daarbij in één adem genoemd met het maatschappelijk bestel dat wij, inmiddels al weer ruim twintig jaar geleden, kenden en dat met de term 'verzuiling' wordt aangeduid. Geestelijke vrijheid is echter essentieel voor een cultuur, ook in niet-verzuilde maatschappijvormen. Om handhaving van die vrijheid gaat het in het cultuurbeleid. Daartoe dient de overheid een effectief instrumentarium te bezitten. In dit beleidsadvies wordt het instrumentarium met betrekking tot de verscheidenheid en de invloed van de stromingen op pers en omroep uitgewerkt. Het beleidsadvies vormt daarmee een nadere concretisering van de gedachten over pluriformiteit, die in ons rapport *Massa- of kassacommunicatie?* uit 1981 zijn neergelegd. Met name voor de pers worden voorstellen gedaan, die richtinggevend kunnen zijn voor een betere doorwerking van de verschillende levens- en wereldbeschouwingen in het informatieaanbod. Deze doorwerking is van grote betekenis voor de maatschappij waar wij naar toe gaan: een soberder functionerende samenleving, waarin mensen in onderlinge solidariteit in eigen kring vraagstukken willen aanvatten, die tot dusver aan de overheid ter behartiging werden overgelaten. Voor een dergelijke samenleving zijn geïnspireerde pluriforme persmedia onontbeerlijk.

Het beleidsadvies is opgesteld door drs. C. J. Klop, medewerker van ons instituut. Hij maakte bij het bewerken van verschillende concepten dankbaar gebruik van de adviezen van verschillende deskundigen uit de kring van het CDA, die onder verantwoordelijkheid van het bestuur werden geselecteerd.

Het gaat hierbij om een in korte tijd opgesteld beleidsadvies over een actuele kwestie, waaraan vanuit christen-democratische opvattingen zeer principiële aspecten verbonden zijn.

Wij hopen met dit beleidsadvies een verdere ondersteuning te geven aan de meningsvorming in christen-democratische kring rond het te voeren mediabeleid. Daarbij zijn wij ervan overtuigd met de geschetste beleidsrichting ook andersdenkenden mogelijkheden te bieden om vanuit hun overtuiging gebruik te maken van de te scheppen voorwaarden voor een pluriforme meningsuiting en -vorming in ons land.

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

drs. A. M. Oostlander
directeur

I. PROBLEEMSTELLING

In 1981 publiceerde het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA het rapport *Massa- of kassacommunicatie?*. Het rapport koos in het perspectief van de mogelijke commercialisering van ons omroepbestel bij introductie van nieuwe media voor het handhaven van een systeem, waarin plaats is voor onafhankelijke omroeporganisaties die de geestelijke, maatschappelijke en culturele verscheidenheid in Nederland vertegenwoordigend tot uitdrukking kunnen brengen. Daartoe dient het omroepbeleid te zijn gericht op het scheppen van voorwaarden, waaronder een open en pluriform stelsel optimaal kan functioneren, aldus het rapport (pag. 29).

Inmiddels verscheen het CDA-verkiezingsprogramma 1982-1986, *Om een zinvol bestaan*, dat ook stelt dat nieuwe technieken op mediagebied benut worden om de veelkleurigheid in de informatievoorziening en de uitingsmogelijkheden voor culturele en geestelijke stromingen te versterken. De regering bevordert de deelname van de erkende stromingen aan deze vernieuwingen, aldus artikel 3.15.b.

In de omroepwet wordt van aanvragers van een zendmachtiging geëist: 'Zij moeten representatief zijn voor een bepaalde maatschappelijke, culturele of godsdienstige dan wel geestelijke stroming in het volk en in zodanige mate en op zodanige wijze gericht zijn op de bevrediging van in het volk levende culturele of godsdienstige dan wel geestelijke behoeften, dat hun uitzendingen uit dien hoofde geacht kunnen worden van algemeen nut te zijn'. Inmiddels is het begrip 'stroming' in discussie gekomen; zowel de toepasbaarheid als de wenselijkheid zijn daarbij aan de orde.

Vorig jaar verscheen in de serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid' het rapport *De omroep: wet en beleid*¹⁾. In deze studie wordt geconstateerd dat het de minister in de huidige regelgeving nauwelijks mogelijk is om een ander dan het getalscriterium aan te leggen bij de beoordeling van de vraag of de zendgemachtigden een stroming representeren. Weliswaar is met de gewijzigde Omroepwet nog geen ervaring opgedaan, omdat zich nog geen nieuwe aanvragen hebben voorgedaan, maar het oordeel van de onderzoekers over de wetgeving is negatief.

Deze zaak wordt urgent, wanneer op 1 februari 1985 de omroeporganisaties conform de Omroepwet moeten aantonen representatief voor een bepaalde stroming te zijn. De eis van artikel 13.2.4e wordt dan van kracht. Voldoen zij daaraan niet, dan is de minister krachtens artikel 33.2 verplicht de zendtijd te ontnemen, zoals dat ook het geval is wanneer niet meer aan de getalscriteria voldaan wordt.

Het pluriformiteitsbeginsel is voor het CDA een aangelegen punt. Niet alleen het mediabeleid, ook bijvoorbeeld het onderwijsbeleid en het specifieke welzijnsbeleid worden vanuit dit gezichtspunt beschouwd. In de onderwijswetgeving is er sprake van vrijheid van richting, wat wil zeggen dat 'richtingen, welke zich in het Nederlandse volk op geestelijk terrein openbaren', bijzonder onderwijs tot stand moeten kunnen brengen. Dit begrip 'richting' valt niet samen met godsdienstige denominaties, maar vertoont gelijkenis met het begrip 'stroming' uit de Omroepwet. Er gaan wel stemmen op, dat de verdeling van scholen naar richting niet meer in overeenstemming is met de prioriteiten van de gebruikers. Men bepleit dan de ouders een doorslaggevende stem te

1) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1982.

geven bij de inrichting van het onderwijs, zonder dat de richting reeds van tevoren als indelingsprincipe is gehanteerd.

De mogelijkheid om organisaties op levensbeschouwelijke grondslag op te richten en in stand te houden zou daarmee – ten onrechte onzes inziens – worden opgegeven ten gunste van zogenaamde interne pluriformiteit van organisaties. Dit zal de mogelijkheden voor minderheden verstikken ten gunste van een grijze middelmaat. De ervaringen met de 'ge vulde algemeenheid' wijzen uit dat de doorwerking van levens- en wereldbeschouwingen aldus niet bevredigend tot zijn recht komt in de inhoud van het werk. Dat wordt door velen in bijvoorbeeld de vakbeweging en de maatschappelijke dienstverlening zo ervaren.

De Kaderwet Specifiek Welzijn formuleert in artikel 23.1: 'Het (subsidie)programma (van de gemeenteraad) wijst aan door welke organisaties, instellingen of gemeentelijke instanties de voorzieningen worden uitgevoerd. Daarbij wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de pluriformiteit van de samenleving'. De wetgever gaat er hier dus van uit dat gemeenteraden tot een dergelijk oordeel in staat zijn. Het artikel kwam tot stand na uitvoerige discussies tussen de toenmalige coalitie-partners (CDA en VVD).

Al deze discussies staan onder invloed van verschillende visies op deconfessionalisering en ontzuiling. Alvorens wij het probleem van de toelating van zendgemachtigden in de omroep nader beschouwen, is het daarom zinvol eerst een helder zicht te bieden op de christen-democratische opvatting van het cultuurbeleid en onze visie op de pluriformiteit in de samenleving in het licht van de ontzuiling.

II. CDA-CULTUURBELEID IN EEN VERANDERENDE PLURIFORME SAMENLEVING

Ontzuiling niet altijd veronachtzaming van de levensbeschouwing

Het CDA is ontstaan in een tijd, waarin een snelle ontzuiling plaats vond. Bij het formuleren van onze politieke overtuiging hebben wij ons daarvan terdege rekenschap gegeven. Het Program van Uitgangspunten formuleert het aldus: 'Bij het vormgeven van het culturele en maatschappelijke leven kunnen wij niet meer uitgaan van de algemene geldigheid van het organisatiebeginsel dat sinds de vorige eeuw onze samenleving heeft beheerst: de indeling in levensbeschouwelijke blokken: katholiek, protestants, socialistisch, vrijzinnig-liberaal. De levensbeschouwelijke instellingen, die de dragers waren van dit organisatiebeginsel, zijn veelal van karakter veranderd of hebben in levensbeschouwelijke zin aan betekenis ingeboet. Dit stelt hen voor de opgave nieuwe wegen te zoeken om in de gewijzigde omstandigheden, in de hedendaagse culturele en maatschappelijke werkelijkheid, aan de levensbeschouwing inhoud te geven'.

Hoewel de ontzuiling voor de niet-christelijke levens- en wereldbeschouwingen nog veel sneller is gegaan dan voor de christelijke, spreken ook voor deze de cijfers duidelijke taal. Inzake de ontkerkelijkheid wees het onderzoek 'Opnieuw God in Nederland', dat in 1979 werd gehouden, uit dat 35% van de ondervraagden uitgesproken onkerkelijk was, 26% wel godsdienstig, maar geen kerkganger en 39% min of meer regelmatige kerkganger. Tussen 1966 en 1979 treedt een daling op van 11% in het aantal mensen dat zich tot een kerkgenootschap rekent (van 67% naar 56%). De ontzuiling, de afnemende voorkeur voor een christelijke grondslag van organisaties, drukt men als volgt uit:

Is vóór een christelijke grondslag van:	onkerkelijk %	godsdienstig/ geen kerkganger %	kerkganger %
omroepvereniging	16	30	61
politieke partij	16	30	58
vakvereniging	9	15	52
jeugdvereniging	12	26	55
sportvereniging	4	7	22

Aangenomen mag worden dat het draagvlak voor een pluriform organisatieleven in ons land de laatste decennia is afgenomen, als men dit relateert aan een enquête-vraag. Veelal extrapoleert men de trends terzake naar de toekomst en schildert dan een samenleving, waarin de levensbeschouwelijkheid nog slechts in 'reservaten' voorkomt. Nu is de waarde van extrapolaties juist op gebieden van normen en waarden uitermate onzeker, dat heeft de ervaring geleerd.

Men kan de zaak echter ook van andere zijden benaderen. Datgene, wat levensbeschouwelijke organisaties bieden, blijkt dusdanig te zijn dat bijvoorbeeld 68% van de leerlingen in het lager onderwijs door hun ouders naar een bijzondere school gestuurd

worden, dat een kwart van de georganiseerde werknemers kiest voor een vakbond op levensbeschouwelijke grondslag, dat 48% van de mensen die lid zijn van een omroep kiezen voor NCRV, VARA, KRO of EO. In de krantenwereld ligt de zaak anders: 60% van de bevolking leest een regionale of lokale krant, daarvan is slechts een enkele op levensbeschouwelijke grondslag. Van de landelijke dagbladen zijn ook slechts een aantal herkenbaar als representanten van een stroming, en dat zijn niet de grootste dagbladen. In totaal leest naar schatting nog geen vijfde van de bevolking een dagblad dat duidelijk herkend kan worden als behorende bij een van de geestelijke hoofdstromingen zoals die in het omroepbestel bijvoorbeeld worden vertegenwoordigd. Men kan zich echter afvragen of dit niet een goed voorbeeld is van hoe in een *laisser-faire* beleid de commercie de overhand krijgt over de geestelijke pluriformiteit. De abonneeaantallen en de advertentie-exploitatie dwingen tot een grootschaligheid, die pluriformiteit belemmert. Daarnaast is er ook sprake van een bewuste keuze van de betrokken dagbladen in een veranderend intellectueel klimaat. Een wederzijds versterkend proces heeft plaatsgevonden, waarbij men zich achteraf wel kan afvragen of de lezers wel de hun toekomstige rol hebben kunnen spelen.

Onmiskenbaar zijn er verschuivingen aan de gang in de normen- en waardenpatronen van de Nederlandse bevolking, zoals ook het Program van Uitgangspunten constateert. Sterk generaliserend zou men kunnen zeggen, dat omstreeks de helft van de bevolking hecht aan organisaties op levens- of wereldbeschouwelijke grondslag. De andere helft van de bevolking kan niet gerekend worden tot mensen zonder levensbeschouwelijke inspiratie. Het normen- en waardenpatroon is echter meer divers geworden en de individuele neiging om zich ergens aan te binden kleiner.

Dit leidt ertoe, dat niet zozeer andere levens- of wereldbeschouwelijke stromingen dan de traditionele meer veld winnen, even afgezien van sectarisme en van de vestiging van Islam en Hindoeïsme in ons land. Deze laatste hebben inmiddels een aanzienlijke omvang gekregen en geven aldus het levensbeschouwelijke-pluriforme karakter van de samenleving nieuwe impulsen.

Veeleer echter wordt de waarde van de levensbeschouwing nog wel degelijk erkend bij de oprichting van nieuwe verbanden, maar worden organisaties niet meer op één levens- of wereldbeschouwelijke grondslag gevestigd, zoals bijvoorbeeld bij de FNV en bij allerlei gefuseerde instellingen in de maatschappelijke dienstverlening het geval is. Ontzuiling bedoelt dan niet veronachtzaming van de levensbeschouwing te zijn. De stromingen zijn er nog steeds in de bevolking, maar men tracht ze op andere wijzen in organisatorische verbanden onder te brengen. Men heeft geprobeerd met behulp van speciale bezinningsplatforms de levens- en wereldbeschouwelijke inspiratie doorwerking te doen vinden. Het is zeer de vraag of dit bevredigend werkt.

Daarbij komt ook een constateerbare hernieuwde belangstelling voor de authentieke inspiratie van levens- en wereldbeschouwingen. Nieuwe vormen van levens- of wereldbeschouwelijk geïnspireerde activiteiten, groepsgewijze georganiseerd, zijn opgekomen. Men denke aan socialistische artsen- en advocatencollectieven, de opbloei van de Vrije School en de alternatieve geneeskunde. Het blijkt dat men er niet buiten kan en dat de in het volk levende stromingen ook via nieuwe organisatievormen tot uiting komen.

Soms is het echter ook zo dat organisaties bewust geen boodschap hebben aan levens- of wereldbeschouwingen. Zo wordt de functie van media met kennelijke instemming

van delen van de bevolking versmald tot het bieden van amusement, hebben mensen in de welzijnszorg voldoende aan verzakelijkte, technisch hoogstaande hulpverlening, en achten zij in het onderwijs de pedagogisch-didactische kwaliteit belangrijker dan de levensbeschouwelijkheid. Onvoldoende wordt daarbij onderkend dat het één met het ander samenhangt.

Verzakelijking deed haar intrede, soms uitgelegd als geestelijke vervlakking, in elk geval leidend tot een mindere accentuering van gemeenschappelijke zingeving in organisatorische verbanden.

CDA-visie op levens- en wereldbeschouwelijke pluriformiteit

Men hoort nog steeds de stelling verdedigen, dat met de voltooide sociaal-economische emancipatie van orthodoxe protestanten, rooms-katholieken en de arbeidersbeweging de noodzaak van levensbeschouwelijke organisaties ook niet meer aanwezig is. De wens lijkt hier de vader van de gedachte. De doelstelling en middelen van de religieus-culturele emancipatie blijven immers volstrekt overeind staan. Als politieke partij mogen wij de ruimte daartoe echter niet alleen voor christelijke organisaties claimen, maar dienen wij alle burgers van deze verworvenheid te laten profiteren. De overheid mag zich immers niet met één stroming vereenzelvigen. 'De nationale overheid, maar evenzeer de lagere overheden, zullen in hun beleid ruimte moeten scheppen voor levensbeschouwelijke pluriformiteit wanneer die zich aandient, ook zonder de dwang van een landelijke 'verzuiling'. Zo zal met name in het welzijnsbeleid naast de doelmatigheid het gezichtspunt van de pluriformiteit en van de bescherming van minderheden erkenning dienen te krijgen.' (Program van Uitgangspunten, pag. 24.)

Het CDA is er voorts van overtuigd dat de grote problemen, waarvoor de politiek zich gesteld ziet, en hun oplossing altijd in belangrijke mate worden bepaald door het besef van zedelijke waarden en normen, zoals gerechtigheid, verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap. De economische problemen bijvoorbeeld eisen een grote mate van solidariteit van werkenden ten opzichte van niet-werkenden. Als vakbeweging en werkgevers daarop niet aanspreekbaar zijn, staat de politiek betrekkelijk machteloos. Daarom achten wij het van groot belang dat er vak- en werkgeversorganisaties zijn, die zich door deze normen willen laten inspireren.

De verdeling van de woonlasten werpt een soortgelijke verdelingsvraag op. Daar verwachten wij veel van geïnspireerde corporaties, waarin de burgers zelf vraagstukken op dit gebied aanvatten. De welzijnssector tenslotte zal niet buiten een grote mate van onderlinge zorg kunnen, waarin levens- en wereldbeschouwelijk geïnspireerde initiatieven een belangrijke rol spelen.

Het CDA-maatschappij-ideaal is het concept van de verantwoordelijke samenleving. Verantwoordelijkheid is als zodanig een leeg begrip en behoeft normatieve invulling. In het Program van Uitgangspunten kiest het CDA voor een door rentmeesterschap en solidariteit georiënteerde verantwoordelijkheidsbeleving. Vanuit een technocratische of commerciële ideologie valt een dergelijke invulling veel minder te verwachten.

Wij kiezen dus onomwonden voor een cultuurbeleid, waarin groepen, die de samenleving cultureel dragen, mogelijkheid hebben op te bloeien. Niet om ons vast te klemmen aan bestaande vormen en instituten, maar juist om in een veranderende wereld kansen op het doorwerken van levens- en wereldbeschouwelijke idealen te behouden en te versterken. Daarmee komt de vraag voor ons centraal te staan welke levensvoorwaar-

den een pluriforme samenleving stelt en welke zorgplicht voor de overheid daaruit voortvloeit.

De taak van de overheid

Een werkelijk levens- en wereldbeschouwelijk pluriforme samenleving kan alleen levend blijven en voor geestelijke leegte en een consumptieve nivellering bewaard blijven op voorwaarde dat de onderscheiden geestelijke en maatschappelijke groepen, die het pluralisme in feite constitueren, hun eigenheid kunnen bewaren, levendig kunnen ontwikkelen en met name ook in het maatschappelijke communicatiesysteem inbrengen¹⁾. Het is voor de overheid onvoldoende daarvoor een laissez-faire beleid te voeren. Zij schept de voorwaarden waaronder levens- en wereldbeschouwelijke stromingen tot hun recht kunnen komen.

Als officiële doelstelling van het cultuurbeleid wordt thans in regeringsdocumenten wel het begrip 'open en ontspannen samenleving' gehanteerd. Hoewel daarbij van CDA-zijde bij begrotingsbehandelingen wel kritische kanttekeningen zijn geplaatst, leidt het begrip toch een eigen leven. Het lijkt een reactie te zijn op een veronderstelde sterk gesegregeerde samenleving, waarin het doel van overheidsbeleid is om de burgers meer als nationale eenheid met respect voor elkaars overtuiging te doen opereren.

Aldus opgevat kan men zich een dergelijk doel indenken in een verzuilde maatschappij. Nu de problemen van deze tijd eerder bepaald worden door een afgevlakt verantwoordelijkheidsbesef, mede beïnvloed door een verminderde bereidheid om zich door een het eigenbelang overstijgende levens- of wereldbeschouwing te laten inspireren, verdient een formulering van het cultuurbeleid voorkeur die voorwaarden schept waaronder geestelijke stromingen kunnen bloeien.

Een eerste voorwaarde daartoe luidt, dat de cultuur zich naar zijn aard kan ontplooiën. Dat betekent dat het daarvoor meest wezenlijke kenmerk, namelijk dat de diepste zingevingvragen met betrekking tot het menselijk leven aan de orde kunnen komen, niet ondergeschikt mag raken aan een ander aspect, zoals het economische, of de staatsmacht, de macht van het getal, of van 'deskundigen'.

De overheid dient de cultuurvorming daartegen te beschermen. Omdat zij daarbij niet aan één levens- of wereldbeschouwelijke stroming een voorkeursbehandeling mag geven, maar alle burgers gelijk dient te behandelen, ligt een levens- en wereldbeschouwelijke pluriformiteit voor de hand als tweede voorwaarde voor het overheidshandelen.

Om die reden dient in onderwijs-, media- en welzijnsbeleid het bestuursinstrumentarium aanwezig te zijn om die pluriformiteit van het maatschappelijk leven te onderkennen en de voorwaarden te kunnen scheppen waaronder geestelijke stromingen kunnen bloeien. In het onderwijs vergt met name de planning van het voortgezet onderwijs en de volwasseneneducatie²⁾ op dit punt bijzondere aandacht.

In het specifiek welzijnsbeleid dient het pluriformiteitsbeginsel in de evaluaties van het gedecentraliseerde beleid, bijvoorbeeld bij de proefgemeenten, nadrukkelijk op zijn betekenis onderzocht te worden. In het mediabeleid vragen de toepassing van de Omroepwet en het persbeleid onze aandacht. Daarover handelen de volgende hoofdstukken.

1) Vgl. voor een analoge stellingname de brief van de bisschoppen aan de minister-president inzake het mediabeleid, Utrecht, februari 1983 en het commentaar *CNV en het mediabeleid*, Utrecht, december 1982.

2) Vgl. drs. K. de Jong Ozn.: *Het christelijk onderwijs en het CDA*, in Christen Democratische Verkenningen, nr. 2/83, pag. 73.

III. DE OMROEPWET EN HET BEGRIIP 'STROMING'

Er zijn signalen dat het omroepbestel niet meer functioneert zoals het bedoeld is. Een belangrijk nadeel van het huidige functioneren van het bestel is dat het getalscriterium een zo overwegende positie heeft gekregen, dat daardoor een jacht op de kijkers en op leden is ontstaan. Daardoor komt nog slechts aan bod wat de grote meerderheid wil, kunnen de stromingsrepresentanten zich niet meer naar hun aard gedragen in de omroep en krijgen minderheden binnen de stromingen onvoldoende mogelijkheden om hun geluid te laten horen. Dit is voor het goed functioneren van de verantwoorde-lijke samenleving een ernstige belemmering.

Tot 1 februari 1980 stelde de Omroepwet naast o.m. het getalscriterium en het volledige programmavoorschrift als eis aan de zendgemachtigden, dat men op zodanige wijze gericht moest zijn op het bevredigen van in het volk levende culturele of godsdienstige, dan wel geestelijke behoeften, dat de uitzendingen uit dien hoofde geacht kunnen worden van algemeen nut te zijn (artikel 13, tweede lid, sub 4, oud). Een van de grote moeilijkheden bij de toepassing van de Wet bestond in de onhanteerbaarheid van dit artikel. De Kroon heeft op grond van die bepaling aspirant-omroeporganisaties toegelaten (met name Veronica), omdat hij – anders dan de Omroepraad – van mening was dat de vereiste mate van behoeftenbevrediging bleek uit het aantal aanhangers. Deze situatie die ook door de Kamer in meerderheid als onbevredigend werd ervaren, leidde tot wetwijziging van het in hoofdstuk I geciteerde nieuwe artikel. Voor nieuwe aanvragers van een zendmachtiging geldt bovendien de eis (derde lid): 'In afwijking van het bepaalde in het eerste lid wordt aan omroeporganisaties geen zendtijd toegewezen dan nadat zij gedurende de eerste achttien maanden van de periode bedoeld in artikel 28, als omroeporganisatie een volledig programma als bedoeld in artikel 35, tweede lid, hebben uitgezonden en ten genoegen van Onze minister hebben aangetoond dat dit programma zowel voor wat betreft de keuze van programma-onderdelen en van de onderwerpen daarin als de strekking ervan in zodanige mate afwijkt van de in dezelfde periode door de omroeporganisaties, die zendtijd hebben verkregen, uitgezonden programma's, dat het de verscheidenheid in de omroep vergroot'.

Deze naar aanleiding van een motie-De Boer toegevoegde eis voor nieuwe aanvragers heeft in de praktijk nog niet kunnen functioneren.

Zoals eerder opgemerkt, zal het nieuwe artikel 13, tweede lid, sub 4 op 1 februari 1985 ook in werking treden voor de bestaande zendgemachtigden. Zij zullen bij de minister moeten aantonen aan dit artikel te voldoen. Het is niet zeker of het gewijzigde artikel het beoogde resultaat zal hebben. Men kan zich afvragen of de nieuwe versie van artikel 13, lid 2, sub 4 niet nog steeds de mogelijkheid in zich bergt van een toepassing waarbij het getalscriterium de doorslag geeft. Tegen die achtergrond zou kunnen worden overwogen om bijvoorbeeld in deze passage de tussenzin 'en in zodanige mate geestelijke behoeften' te schrappen. Het volle gewicht komt dan ook naar de letter op de eis te liggen, dat men een stroming representeert.

De hoofdvraag blijft echter ook dan, op welke wijze de minister vaststelt of van representativiteit voor een bepaalde maatschappelijke, culturele of godsdienstige stroming in het volk sprake is. Wellicht kan lering getrokken worden uit de toepassing van het begrip 'richting' in de onderwijswetgeving. Daar gelden getalscriteria naast het 'richting-criterium'. De minister beslist na de Onderwijsraad gehoord te hebben.

De Onderwijsraad heeft over het begrip 'richting' bepaalde duidelijke opvattingen. Het valt bijvoorbeeld niet samen met (godsdienstige) denominaties. Verschillende denominaties leveren leerlingen voor één richting. 'Richting' is net als 'stroming' een juridisch begrip. 'Denominatie' is dat niet. Ook andere geestelijke stromingen dan denominaties kunnen als richting erkend worden, bijvoorbeeld zij, die vanuit hun levens- of wereldbeschouwing nadruk leggen op bepaalde pedagogische principes zoals de op de antroposofie gebaseerde Vrije Scholen.

Anders dan bij het onderwijs kunnen bij de omroep vanwege de beperktheid van zendmiddelen, geld en talent echter slechts grote stromingen aan bod komen door middel van zendgemachtigden, die een volledig programma bieden. Derhalve dienen schakeringen binnen de stromingen ook uitingmogelijkheden te krijgen. hetgeen binnen de richtingen in het onderwijs niet het geval is.

De overheid is in deze visie niet competent om zelf inhoudelijk na te gaan en vast te stellen welke en hoeveel stromingen van welke aard er in ons land zijn. Daarmee begeeft zij zich op terreinen, waarop zij niet thuis kan zijn.

Groeperingen, die zendtijd claimen, zullen zelf moeten aantonen dat zij een geestelijke, maatschappelijke of culturele stroming vertegenwoordigen. De regering laat zich vervolgens adviseren door een orgaan, waarin personen zijn benoemd, die door hun deskundigheid op dit gebied goed thuis zijn. Aan dit advies moet, evenals dat bij de Onderwijsraad het geval is, veel betekenis worden gehecht. De minister behoeft dus informatie van de aanvragers om de eis van artikel 13.2 sub 4 van de Omroepwet te kunnen uitvoeren.

Men kan daarbij onderscheid maken tussen de vraag of er van een stroming sprake is enerzijds en in hoeverre de aanwezige stroming gerepresenteerd wordt anderzijds.

Informatie betreffende de vraag of sprake is van een stroming in de zin van de wet, kan dan bijvoorbeeld het volgende karakter dragen:

- Aanwezigheid van een (godsdienstig, geestelijk, cultureel of maatschappelijk) uitgangspunt, filosofie of gedachtenwereld;
- Het begrip 'stroming' impliceert voorts dat deze in het volk levende filosofie groepsgewijs wordt aangehangen en ondersteund;
- Een stroming manifesteert zich naar zijn aard niet alleen in de media, ook daarbuiten zal hij merkbaar zijn. Hij is in feite voorgegeven buiten de omroep. De filosofie werkt door naar meerdere terreinen des levens, ook al hoeft zich dit niet in afzonderlijk organisatievormen te uiten, en is van betekenis voor alle programmacategorieën;
- Een stroming heeft meestal een geestelijk 'krachtencentrum', zoals de kerken dat vormen voor de godsdienstige stromingen en het Humanistisch Verbond voor de humanistische stroming. De aanwezigheid van zo'n krachtencentrum kan de claim versterken bij de vraag of er van een stroming sprake is;
- Een zekere duurzaamheid van de stroming. De 'waan van de dag' dient niet bepalend te zijn.

Informatie, die de representativiteit voor een bepaalde stroming aan het licht kan brengen, is bijvoorbeeld:

- De filosofische grondslag is in de statuten geformuleerd. Bij een zendtijdaanvrager, die geen geestelijke grondslag in zijn statuten formuleert, maar 'onafhankelijk' wil zijn c.q. wil bieden wat het volk vraagt, kan men van representativiteit voor een geestelijke stroming moeilijk spreken. Deze is althans niet onder woorden gebracht.
- De aanhang, die door lidmaatschap te kennen geeft zich vertegenwoordigd te willen

zien en een democratische invloed heeft op het programmabeleid.

- Bestuurlijke representatie van eventueel aanwezige schakeringen binnen de stroming.
- De mate, waarin van representatie van een stroming sprake is, kan ook blijken uit de functie van het omroep-ledenblad. Bij een zuiver amusements- en programmablade ervaart men dit toch geheel anders dan bijvoorbeeld bij een blad dat ook een forum is voor de geestelijke stroming om gedachten uit te wisselen.

Inherent aan het stromingsbegrip is, dat de gedachten, filosofieën of uitgangspunten, waarop zij gebaseerd is, als een subcultuur herkenbaar zijn in de samenleving. Dat wil zeggen dat niet per sé georganiseerde vormen hoeven te bestaan, maar dat wel sprake is van een samenhangend geheel van opvattingen, normen en waarden bij de bevolkingsgroep die tot deze stroming behoort. Aldus formulerend doet men recht aan de in hoofdstuk II geschetste wijzigingen in normen- en waardenpatronen in de bevolking. Afschaffing van het stromingsbegrip zou daarentegen een miskenning zijn van het geestelijk en cultureel leven, zoals zich dat in de post-verzuilde maatschappij ontwikkelt.

Het voorkomen van dergelijke stromingen in de samenleving zal nooit geheel objectief verifieerbaar zijn, dat is bij voorbaat een onmogelijke eis. Wel betekent de boven geciteerde opsomming een vergroting van de stelselmatigheid bij de oordeelsvorming en een noodzakelijke verduidelijking voor zendtijdaanvragers.

Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de kritiek, die in de WRR-voorstudie 'De omroep: wet en beleid'¹⁾ wordt gegeven op het gebrek aan rechtszekerheid voor de zendtijdaanvragers. Dat in de beslissing van de minister altijd een arbitrair element overblijft, hoeft voorts geen bezwaar te zijn om het desbetreffende gedeelte van het artikel toe te passen. Evenals in het onderwijs het geval is, kan de procedure waarin ook het advies van de Omroepraad en het beroep bij de Raad van State een wezenlijke rol spelen, uiteindelijk als van een heel behoorlijk gehalte gekwalificeerd worden. Zij heeft haar nut in het onderwijs in de praktijk bewezen en dat zal voor de omroep ook zeker het geval kunnen zijn.

De Omroepwet is op dit onderdeel volstrekt niet gebonden aan een maatschappelijk bestel dat gekenmerkt wordt door verzuiling. In elke tijd zullen geestelijke stromingen zich willen presenteren. Er is slechts onderscheid in de omvang van de stromingen in de tijd gezien; nieuwe kunnen opkomen, oude kleiner worden. En de organisatievormen, waarin zij aan de dag treden, kunnen verschillen.

Ook organisaties, die een ontmoeting tussen stromingen als filosofie voorstaan, kunnen op zichzelf in het systeem van de Omroepwet als zendgemachtigde aanvaard worden. In het algemeen dienen organisaties in aanmerking te kunnen komen, die een welomschreven eigen omroepfilosofie presenteren.

Meer kan hierover door de politiek niet worden gezegd. Men kan niet bij voorbaat een oordeel te vellen over de vraag of met name genoemde zendgemachtigden in aanmerking blijven komen. Die vraag is alleen in bovengenoemde procedure te beantwoorden en dit antwoord is in hoge mate afhankelijk van de zendgemachtigden zelf.

Er zijn signalen die erop wijzen dat, indien de overheid zich nadrukkelijk aan de stromingscriteria houdt, de zendgemachtigden zich explicieter als zodanig zullen opstel-

1) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1982, p. 99.

len. Uit een oogpunt van cultuurbeleid is dat een gewenste ontwikkeling. Aan de eis van de herziene Omroepwet, dat de zendgemachtigden op 1 februari 1985 ten genoegen van de minister aantonen, dat zij representatief zijn voor een in het volk levende maatschappelijke, culturele of godsdienstige stroming, dient te worden vastgehouden. De minister beslist na de Omroepraad te hebben gehoord.

IV. HET PERSBELEID EN HET BEGRIP 'STROMING'

Het krantenwezen in Nederland en tal van Westeuropese landen is – ook al is er sprake van een aantal interessante voorlopers – het produkt van typisch negentiende-eeuwse, vooral economisch bepaalde vrijheidsopvattingen. Het draagt daarvan nog steeds het beeld in die zin, dat het zich staande moet houden volgens de regels van het marktmechanisme. In de jaren zestig en ook recentelijk zijn nogal wat bladen in moeilijkheden geraakt.

De problemen hebben vooral te maken met het achterblijven van de inkomsten bij de stijging van de kosten. Specifieker: met vermindering van de advertentie-inkomsten, met een sterke stijging van de personeelskosten, soms ook met te forse investeringen, en met een onevenredige druk van de verspreidingskosten. Konden in de jaren '30 nog landelijke dagbladen met oplagen van enkele tienduizenden exemplaren succesvol geëxploiteerd worden – 'De Standaard' had in zijn bloeiperiode ca. 40.000 abonnees, 'De Nederlander' 10.000; 'De Tijd', 35.000; in middelgrote plaatsen verschenen vaak drie of meer regionale dagbladen met elk een bescheiden oplage –, nu zijn veel grotere oplagen economisch noodzakelijk: 'Trouw' en 'Het Parool' kunnen met 130.000 lezers het hoofd nauwelijks boven water houden.

Een rol speelt ook dat een werkverdeling tussen landelijke en regionale bladen onmogelijk is (een werkverdeling die tussen landelijke en regionale omroep wel bestaat): regionale kranten brengen ook landelijk en wereldnieuws en vormen aldus een geduchte concurrentie voor de landelijke bladen. Tweederde van de bevolking leest een regionale krant. Editiesystemen zijn economisch niet rendabel gebleken. Al deze factoren hebben geleid tot een opwaartse spiraal voor sommige bladen, een neerwaartse spiraal voor andere. Van oprichtingsvrijheid is materieel nauwelijks meer sprake.

De huidige exploitatie van de pers leidt er daardoor toe, dat er geen garantie meer is voor een afspiegeling van in de samenleving voorkomende opvattingen.

Hiervoor zijn als belangrijkste oorzaken aan te geven:

- a) De onevenredige verhouding van de sterk gestegen kosten tot de oplage.

Uitgaven van de pers worden gefinancierd door de consument per afgenomen exemplaar. Dit is een redelijke toepassing van het profijtbeginsel. Het systeem heeft echter een groot nadeel. Een minimaal noodzakelijke redactie-omvang brengt vaste basiskosten met zich mee voor opiniërende, landelijke bladen, zonder rechtstreekse relatie met de oplage.

Bladen met een grote oplage kunnen meer geld spenderen aan papier (de omvang van het produkt) en aan de redactionele inhoud dan bladen met een kleine oplage. Bladen met een grote oplage kunnen derhalve – tegen nagenoeg dezelfde prijs of zelfs tegen een lagere prijs – een aantrekkelijker produkt leveren dan bladen met een kleine oplage. Aldus worden bij de pers stromingen met een grote aanhang bevoordeeld boven stromingen met een geringe aanhang en worden bij doorgaande kostenstijging de kleine kranten in een steeds moeilijker positie gedrukt. Dit leidt tot een voor de pluriformiteit schadelijke spiraalwerking.

- b) De invloed van de adverteerders.

De krachtenverhoudingen in de pers worden verder verstoord, doordat niet slechts de afnemers de bladen financieren, maar voor een zeer aanzienlijk deel ook de

adverteerders. En adverteerders letten niet slechts op het aantal lezers van een blad, maar ook op hun koopkracht, opleiding, woonplaats, leeftijd, enzovoorts, en vooral op de dekkingsgraad in een bepaalde regio. Daardoor is er geen rechtlijnig verband tussen oplage en inkomsten. In feite worden uitingsmogelijkheden van voor adverteerders belangrijke groeperingen bevoordeeld.

Belangrijker nog is echter dat grotere oplagen meer adverteerders aantrekken, waardoor er een kloof is ontstaan tussen grote en kleine dagbladen: de grote zitten in de spiraal omhoog, de kleine in de spiraal naar beneden.

- c) De homogeniteit van de journalistieke beroepsgroep in politiek opzicht enerzijds en het slaken van de banden tussen journalist en de stromingen waarmee een aantal bladen verbonden was tot aan de jaren zestig anderzijds, hebben ertoe geleid dat er ook een intellectueel klimaat ontstond waarin economische factoren hun geestelijk nivellerende werking konden hebben. Er is hier sprake geweest van een wisselwerking tussen die factoren.

Als gevolg van deze ontwikkelingen is het aantal bladen in de achterliggende jaren aanzienlijk verminderd. De pluriformiteit in de meningsvorming is daardoor ernstig geschaad. Een bij de geestelijke verscheidenheid in ons land passende pluriformiteit is onmisbaar voor het toegroeien naar een verantwoordelijke maatschappij. Het is daarom de taak van de overheid voorwaarden voor deze pluriformiteit zoveel mogelijk te handhaven en te bevorderen.

Bedrijfsfonds voor de Pers

Sinds omstreeks 1975 is het Bedrijfsfonds voor de Pers hoofdinstrument van het overheidsbeleid om te garanderen dat de pluriformiteit van de gedrukte media ook in moeilijke economische omstandigheden bevorderd en gehandhaafd kan blijven. Het Fonds kent drie typen steunmaatregelen:

- 1) Financiële bijstand aan afzonderlijke dagbladen, nieuwsbladen en opinieweekbladen; deze steun is tijdelijk van aard en heeft ten doel reorganisaties mogelijk te maken die weer uitzicht op een rendabele exploitatie bieden.
- 2) Een compensatieregeling voor verlieslijdende bladen, de regeling is van tijdelijke aard.
- 3) Financiële steun voor gezamenlijke projecten van meerdere bladen of voor onderzoek.

De taken van het Fonds zijn in de statuten (artikel 4.1) geformuleerd met het voorbehoud dat zij gewijzigd kunnen worden na vaststelling van het regeringsbeleid terzake van de media. Met het oog op dit beleid is in het verkiezingsprogramma van het CDA *Om een zinvol bestaan* in artikel 3.15.d vastgesteld dat het 'Bedrijfsfonds voor de pers het beste middel blijft om een veelkleurig aanbod in de krantenwereld in stand te houden'.

Het is in het licht van bovenstaande analyse wenselijk de richtlijnen van het Fonds zo goed mogelijk af te stemmen op de risico's die de pluriformiteit in de perswereld loopt en op het corrigeren van de bovengenoemde in het concurrentiesysteem gelegen oorzaken voor verval van de pluriformiteit¹⁾. Thans is dit niet het geval en fungeert het

1) Voorstellen in deze richting werden reeds door het CNV gedaan in zijn commentaar op het WRR-rapport *Samenhangend mediabeleid*. In het WRR-rapport wordt een dergelijke aanbeveling node gemist, evenals in de Medianota van de regering.

Fonds als een soort 'pleister op de wonde' tot die weer genezen is, zonder dat de oorzaken van de verwonding worden aangepakt. Allereerst dient het begrip 'pluriformiteit' in de statuten van het Bedrijfsfonds gedefinieerd te worden. Voorts dient een drempel bepaald te worden, de minimale omvang van de zich tot de krant bekennende stromingsaanhang, om voor steunverlening in aanmerking te komen. De werking van het Fonds zou daarbij uitgebreid kunnen worden ook over nieuw op te richten bladen. De financiering van het Fonds dient aan te sluiten bij de oorzaken voor het gevaarlopen van de pluriformiteit.

In het licht van deze opzet is tenslotte omzetting van het tijdelijk karakter van de steunverlening in een bestendige bekostiging te verdedigen. Op elk van deze punten gaan wij nu afzonderlijk in.

a. Pluriformiteit

Artikel 4 van de statuten van het Bedrijfsfonds voor de Pers stelt dat de financiële bijstand 'strekt tot het in stand houden van de bestaande pluriformiteit, voorzover die uit hoofde van informatie en opinievoering in een democratische maatschappij van belang is'. Het begrip pluriformiteit wordt niet nader gedefinieerd, wel eist artikel 3 een redactiestatuut van de steunaanvrager. Het Bedrijfsfonds noemt dit 'een overeenkomst waarin de identiteit van het desbetreffende persorgaan vastgelegd en de medezeggenschap van de redactie geregeld is'.

Het begrip 'pluriformiteit' wordt in ons land meerduidelijk geïnterpreteerd, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de voorstudie van de WRR *Media en pluriformiteit* (Den Haag 1982).

In het verlengde van ons standpunt in hoofdstuk II, dat ook door de WRR in haar eindrapport is ingenomen¹⁾, dient pluriformiteit opgevat te worden als de vertegenwoordiging van relevante politiek-maatschappelijke stromingen in het media-aanbod. Fraaier en principieel beter aansluitend op de geestelijke vrijheid als grondslag van het cultuurbeleid is het echter om niet te spreken van 'politiek-maatschappelijke' stromingen, maar de formule van de Omroepwet over te nemen.

Kranten richten zich vanouds sterk op de politiek, maar vinden daarin niet hun enige taak. Als massa-medium zijn zij informatieverspreiders over alle terreinen des levens, niet alleen over het politieke.²⁾

Het verdient derhalve aanbeveling om artikel 4 van de statuten van het Bedrijfsfonds aldus te herformuleren: 'Financiële bijstand strekt tot in stand houden van de mogelijkheid dat dag-, nieuws- of opinieweekbladen, die representatief zijn voor een bepaalde maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming in het volk, kunnen (gaan) verschijnen'.

Dit houdt in dat het Bedrijfsfonds onder bepaalde voorwaarden ook de oprichting van nieuwe bladen kan bevorderen. In dit opzicht kan aansluiting worden gezocht bij de Omroepwet, die onder bepaalde voorwaarden faciliteiten aan nieuwe omroeporganisaties biedt.

De Statuten van het Bedrijfsfonds (art. 2) voorzien daarbij in een omschrijving van dag-, nieuws- en opinieweekbladen, die vergelijkbaar is met het volledig programma-voorschrift uit de Omroepwet, zodat oneigenlijk gebruik uitgesloten wordt.

1) *Samenhangend mediabeleid*, WRR, Den Haag 1982, pag. 21.

2) Aldus ook *CNV en het mediabeleid*, Utrecht 1982.

b. *Getalscriterium als drempel*

Om voor steunverlening in aanmerking te komen dienen de aanvragers te tonen dat zij behoorlijk representatief zijn voor de stroming, waarvan zij uitgaan. Een minimum van bijvoorbeeld 100.000 personen, die zich tot de krant bekennen en daaraan ook financiële steun verbinden, mag daarbij als drempel voor landelijk verschijnende bladen gehanteerd worden. Voor lokale en regionale bladen dient het Fonds nader een drempel te bepalen. Het ligt het meest voor de hand van bladen, die voor deze steun in aanmerking willen komen, te eisen dat zij van een vereniging uitgaan, waarvan de leden contributie betalen welke aan de uitgave van het blad ten goede komt. Over het verenigingskarakter en de rol van de leden zullen wij in het hoofdstuk over democratisering van de media nader spreken.

c. *Financiering*

Het Bedrijfsfonds voor de Pers wordt thans gefinancierd uit algemene middelen en STER-geld. In het licht van bovenstaande analyse van de voor de pluriformiteit negatief uitwerkende advertentie-spiraal zal een fonds, dat op bestendige bekostiging mikt, zijn financiële middelen ook dienen te betrekken uit een belasting op advertentie-inkomsten. In de belastingtechniek is een dergelijke heffing te vergelijken met de assurantiebelasting: het betreft een percentage van de omzet.

Analoog aan de werkwijze van de STER wordt aldus de overheersing van de commercie over de ontplooiing van de media naar hun eigen aard als informatiebieders gecorrigeerd zonder dat de legitieme positie van de ondernemingsgewijze produktie en de reclame geweld wordt aangedaan. De advertentie-inkomsten worden gedeeltelijk herverdeeld over alle media die uit hoofde van de aan het persbestel inherente pluriformiteit recht van bestaan dienen te hebben.

Daarmee wordt een principieel juistere financieringswijze ingevoerd dan bij de bekostiging uit de algemene middelen het geval is, al kan niet worden uitgesloten dat bij een erg slechte conjunctuur ook een rijksbijdrage noodzakelijk kan zijn. Het belastingpercentage kan jaarlijks worden vastgesteld afhankelijk van de benodigde voeding van het Fonds.

Invoering van deze financieringswijze betekent het instellen van twee inkomstenbronnen voor de dagbladen naast elkaar. Vanuit de bescherming, die artikel 1.7 van de Grondwet biedt, heeft de ondernemingsgewijze produktie van kranten voluit recht van bestaan. Het is taboe dat de overheid hierin dwingend ingrijpt; dat wordt met deze voorstellen niet beoogd, noch feitelijk gedaan. Het zonder voorafgaand verlot publiceren van gedachten en gevoelens met behulp van de vrije ondernemingsgewijze produktie blijft voluit mogelijk. Daaraan mag niet worden getornd. Evenzeer vloeit uit het betreffende grondrecht echter het recht van bestaan voort van media, die op een bepaalde levens- of wereldbeschouwelijke grondslag staan en daarmee gestalte geven aan de pluriformiteit. Het grondrecht verzet zich niet tegen een beleid dat een stelsel bevordert wordt waaraan niet de op winst gerichte produktiewijze ten grondslag ligt¹⁾. Het is de bedoeling dat de overheid met behulp van het Bedrijfsfonds een dergelijk beleid gaat voeren. Daarbij geldt de voorwaarde dat het bedrijf dat de betreffende krant, waarvan bekostiging aangevraagd wordt, uitgeeft, wel een redelijke rente op obligaties maar geen winstuitkering aan aandeelhouders mag verstrekken, zodat de

1) Zie ook *Massa- of kassacommunicatie?*, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Den Haag, april 1981, pag. 25.

inkomsten weer in de exploitatie worden ondergebracht. Ook dit zal in de bekostigingsvoorwaarden dienen te worden opgenomen.

d. *Bestendige bekostiging*

De boven geschetste nadere aanscherping van de regels voor het Bedrijfsfonds voor de Pers leiden ertoe dat de tijdelijke steunverlening ingeruild wordt voor een blijvende bekostiging voor het geval de betrokken krant niet zelfstandig uit de abonnementsgelden, die niet onder een bepaald minimum mogen dalen, en de advertentie-inkomsten kan worden gefinancierd. Omdat een dergelijke bestendiging van de steun direct voortvloeit uit de correctie op het functioneren van de concurrentie in de wereld van de dagbladen, bestaat daartegen geen bezwaar. In het systeem zelf wordt een correctie aangebracht, die de uitwassen van het commercieel functioneren wegneemt. Uit een oogpunt van handhaving van de prikkel tot kostenbeheersing is het daarbij gewenst dat de steun, evenals thans bij de compensatie-regeling het geval is, nooit tot 100% uitgroeit, zodat tekorten moeten worden gefinancierd door de verenigingsleden. Dit vormt een prikkel voor efficiency. Daarmee, en met bovengenoemde voorstellen inzake het niet op winstuitkering gericht zijn, wordt tegemoet gekomen aan de bezwaren die de WRR formuleerde tegen bestendige bekostiging door het Bedrijfsfonds²⁾.

2) *Samenhangend mediabeleid*, pag. 256 e.v.

V. DEMOCRATISERING

Media, die als representanten van stromingen in de bevolking informatie brengen, hebben vanzelfsprekend een band met hun achterban. In feite zijn de aanhangers van de stroming de enigen, die werkelijk inhoudelijk kunnen beoordelen of de media in hun beleid de levens- of wereldbeschouwelijke grondslagen van de stroming tot uitdrukking brengen.

Bij protestants-christelijke stromingen is de bevoegdheid van het individuele lid, om zelf een oordeel op te maken of de stroming op de juiste wijze gepresenteerd wordt, vanouds erkend, al valt op de realisering daarvan door bijvoorbeeld de EO nogal wat aan te merken. Ook van rooms-katholieke zijde wordt democratisering als een goede zaak beschouwd, blijkens de door de bisschoppen uitgegeven discussienota *Democratisering en religieuze identiteit*. Utrecht, 1983. Bij niet-christelijke levens- en wereldbeschouwingen wordt doorgaans de individuele mens autonoom geacht. Zij hebben vanuit de gedachte van de volkssoevereiniteit zelfs een te sterke neiging om politieke democratiemodellen zonder meer over te planten in de bijzondere sferen van het maatschappelijk leven.

Het ligt dan ook voor de hand dat de media een grote mate van interne democratie kennen. De wetgever heeft dit in 1978 voor de omroep onder woorden gebracht met een aanvullende eis, die op 1 februari 1985 in werking treedt: art. 13, lid 2 sub 4: 'Zij moeten ten genoegen van Onze minister aantonen dat hun leden of contribuanten op een democratische wijze invloed op hun beleid kunnen uitoefenen'.¹⁾ Voor de pers zijn er zulke voorschriften niet. Verder dan voorstellen voor een 'droit de réponse' komt men niet²⁾. Dit hangt samen met de grondwettelijke persvrijheid in ons land. De overheid heeft geen sanctie jegens dagbladondernemingen, die aan dergelijke democratiseringseisen geen gevolg zouden willen geven.

Anders dan bij de omroep is de pers ook niet alomvattend georganiseerd op basis van stromingen. Een aantal van deze ondernemingen stammen in feite uit de bloeitijd van het kapitalistische vrije ondernemerschap. Dit neemt echter niet weg dat de overheid wel een bevorderend beleid zou kunnen voeren.

In de praktijk blijkt deze vanzelfsprekende interne democratie niet steeds te functioneren. Bij de pers, waar redacties middels redactiestatuten terecht een eigen verantwoordelijkheid hebben gekregen ten opzichte van de vercommercialiseerde uitgever, hebben journalisten zich in het algemeen een verregaande mate van autonomie verworven. Men heeft daarbij in veel gevallen het kind met het badwater weggegooid. Was de uitgever in een aantal gevallen aanvankelijk tevens representant van de stroming, de scheiding tussen directie en redactie heeft ook de banden met de levens- of wereldbeschouwelijke achterban veelal beperkt tot de ingezonden-brievenrubriek³⁾. Slechts een enkele krant, het Friesch Dagblad, kent een verenigingsstatuut.

1) Verdergaande democratiseringseisen heeft de regering niet op het oog blijkens het 'Regeringsstandpunt inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen', Tweede Kamer, 15360, nr. 18.

2) Bij de behandeling van het in noot 1) genoemde regeringsstandpunt heeft CDA-woordvoerder Deetman terecht onderstreept, dat democratisering zo'n fundamentele eis is, dat deze zich ook zou dienen uit te strekken tot niet-gesubsidieerde instellingen. *UCV*, 23 maart 1981, pag. 4.

3) Uitvoerder hierover: A. v. d. Meiden en H. v. Ommen: *Ik herinner mij niet u iets gevraagd te hebben*, Den Haag, 1975.

'Trouw' kent een andere formule: het blad wordt uitgegeven door de Perscombinatie, een bedrijf, terwijl het schorsingsrecht van de hoofdredacteur voorbehouden is aan het bestuur van de Stichting De Christelijke Pers. De lezers oefenen op deze stichting geen rechtstreekse invloed uit. Er zijn meerdere levens- of wereldbeschouwelijk geïnspireerde kranten die voor de verenigingsvorm in aanmerking komen, maar die toch feitelijk niet kennen.

De journalisten hebben zich een autonomie verworven, die hen niet toekomt en die even verwerpelijk is als de overheersing van het programmabeleid door de commercie of door de staat.

Als media naar hun aard moeten functioneren, dient de journalist weer een band te krijgen met de levens- of wereldbeschouwelijke stroming waarvoor hij schrijft.

Hetzelfde principe is van toepassing op de omroep. Zoals gezegd, speelt daarbij tevens de vraag een rol, in hoeverre minderheden binnen de stroming aan bod komen in het programmabeleid. Het ligt voor de hand deze vraag trouwens ook op het persbeleid van toepassing te verklaren. De steun, die door het Bedrijfsfonds voor de Pers wordt verleend, beoogt immers evenzeer als de Omroepwet om de voorwaarden voor pluriformiteit in de informatieverstopping gestalte te geven.

Binnen de omroepwereld bestaat een grotere invloed voor de stromingsaanhanger dan bij de pers. De NCRV kent een verenigingsstructuur, evenals de VARA, de VPRO en de AVRO; de leden kiezen het bestuur en kunnen aldus invloed uitoefenen op het programmabeleid.

In hoeverre de scheiding tussen redactie en directie ook in de omroep zijn bovengenoemde negatieve werking heeft uitgeoefend, is niet goed te beoordelen. Over het algemeen zal de verhouding tussen bestuur en programmamakers te vergelijken zijn met de verhoudingen in het onderwijs, waar de besturen een tamelijk globale rol spelen waar het de inhoud van het onderwijs betreft. Het is in het licht van het bovenstaande de vraag of dit terecht is.

Enkele andere omroepen kennen de stichtingsvorm. Bij de KRO wordt die door middel van begunstigersvergaderingen ingevuld op een wijze, die tamelijk dicht het functioneren als vereniging benadert. Toch blijft de meerderheid van de beslissingsmacht bij de via coöptatie of kwaliteitszetels benoemde stichtingsbestuurders.

De EO, de TROS en Veronica hanteren een veel geslotener stichtingsvorm, waarin de inbreng van begunstigers miniem is. Kleine elites beheersen het programmabeleid. Dit is niet in overeenstemming met bovengenoemde uitgangspunten alsmede met het artikel in de Omroepwet.

Ook de vrees voor een coup in de leden- of stichtingsraad door één van de substromingen is hiervoor onvoldoende motief. Dit probleem kan ondervangen worden door de leden- of stichtingsraad in te delen in 'verenigingskamers' met een van tevoren overeengekomen kwantitatieve omvang, welke periodiek vastgesteld kan worden op basis van in de statuten neergelegde regels. Het Burgerlijk Wetboek biedt daartoe de mogelijkheid.

Onlangs is een hernieuwde zendtijdaanvraag van de Gereformeerde Omroepvereniging (GOV) afgewezen onder meer met het argument dat vertegenwoordigers van de stroming in kwestie bestuurszetels bekleden in NCRV en EO. Aldus meenden minister en Omroepraad dat 'bestaande omroeporganisaties onmiskenbare voorwaarden hebben geschapen om ook in de behoefte van het volksdeel, waarop aanvraagster zich

primair wil richten, in voldoende mate te voorzien'.¹⁾

Hoewel men zich bij dit standpunt kan afvragen of een dergelijke bestuurszetel voldoende garantie biedt dat in de programma's aan de behoeften van het volksdeel in kwestie recht wordt gedaan, is het evenzeer de vraag of de overheid zelfs al zover kan gaan te eisen dat dergelijke zetels ter beschikking worden gesteld. In dit geval is dat ook niet gebeurd. De betrokken omroepen hadden dat zelf al gedaan.

In navolging van het onderwijsbeleid is het aan te bevelen om inderdaad niet als overheid te definiëren of hier sprake is van een 'substroming' en daaraan de eis van een bestuurszetel te verbinden. Men begeeft zich daarvoor op een terrein waar men niet competent is. In het onderwijsbeleid is dit een zaak van goed overleg tussen overheid en onderwijskoepels, zo zal het ook in het mediabeleid moeten gaan.

Te verwachten valt dat de zendgemachtigden voldoende belang hebben bij het voorkomen van afsplitsingen en sectarisme om dit overleg te doen slagen.

Aanbevelingen voor de omroep

Het in de Omroepwet opgenomen democratiseringsartikel geeft duidelijk richting aan het gewenste overheidsbeleid. Op de uitvoering van dit artikel komt het aan, waarbij zowel het aspect van de democratische invloed van de leden gegarandeerd dient te worden als het aspect dat deze invloed betrekking dient te hebben op het programma-beleid. Er is geen grond voor een verregaande autonomie van de programmamaker. Het grondrecht op vrije meningsuiting komt niet hem toe, maar hij treedt plaatsvervangend op voor alle aanhangers van de stroming namens wie hij de beschikking over het medium gekregen heeft.

Dit betekent dat het bestuur van de omroepinstelling het personeel benoemt en ontslaat, hen tussentijds beoordeelt en het programmabeleid vaststelt en de uitvoering daarvan controleert. Het bestuur is uiteindelijk verantwoordelijk en aansprakelijk. Aldus oordeelde ook de regering in haar standpunt inzake het democratisch functioneren van gesubsidieerde instellingen²⁾.

Men kan terzake van deze democratiseringseis volstaan met een globaal artikel, zoals thans in de Omroepwet staat en de feitelijke toetsing aan de minister overlaten. Men kan ook nadere richtlijnen geven, in de wet zelf, of in de memorie van toelichting. In deze richtlijnen zou tenminste dienen te staan dat de zendgemachtigde jaarlijks een door de ledenraad goedgekeurd jaarverslag en werkplan met betrekking tot het programmabeleid dient over te leggen.

Het wordt tijd dat de critici van het Hilversumse programmabeleid gedwongen worden zich in de daarvoor bestemde verenigingskanalen tot de feitelijk verantwoordelijke personen te wenden en in overleg met hun mede-verenigingsleden tot een afweging te komen.

Aanbeveling voor de pers

Het verdient aanbeveling om in de statuten van het Bedrijfsfonds voor de Pers niet alleen een redactiestatuut te eisen, maar eveneens een artikel op te nemen analoog aan art. 13, lid 2 sub 9 van de Omroepwet: 'Zij moeten aantonen dat hun leden of contribuanten op een democratische wijze op het (redactionele) beleid invloed kunnen uitoefenen'. Voorts kunnen dezelfde nadere richtlijnen worden gegeven als voor de

1) Besluit van de minister van WVC, 1 maart 1983.

2) a.w., pag. 7.

omroep. Een en ander betekent niet dat kranten, die aan deze eisen willen voldoen, niet meer door ondernemingen kunnen worden uitgegeven. De betreffende krant dient een vereniging op te richten van mensen, die zich het lot van de krant aantrekken en de geestelijke grondslag onderschrijven. Het verenigingsbestuur krijgt daarbij de bevoegdheid de redactie te benoemen of te schorsen. Uiteraard zal de redactie op de loonlijst staan van het bedrijf en zal in geval van schorsing ook het bedrijf moeten overwegen of men de betrokkene elders wil handhaven, dan wel ontslaan, maar dat doet aan het principiële mandaat van de op te richten vereniging niet af. Als het persbeleid en het omroepbeleid aldus meer op dezelfde criteria zijn gebaseerd, wordt de door de minister in de Medianota gewenste samenvoeging van de Omroepraad en de Persraad tot één Mediaraad des te meer voor de hand liggend.

SAMENVATTING

1. Het pluriformiteitsbeginsel is voor het CDA een aangelegen punt. Niet alleen het mediabeleid, ook bijvoorbeeld het onderwijsbeleid en het specifieke welzijnsbeleid worden vanuit dit gezichtspunt beschouwd.
2. Dit gezichtspunt is niet aan een verzuilde samenleving gebonden, maar heeft zijn geldigheid ook thans volledig. Het CDA-maatschappij-ideaal van een verantwoordelijke samenleving vraagt om een beleid, waarin levens- en wereldbeschouwelijke stromingen dragers zijn van het cultureel-maatschappelijk leven.
3. Daarom dient in het onderwijs-, media- en welzijnsbeleid het instrumentarium aanwezig te zijn om de pluriformiteit van het maatschappelijk leven positief te waarderen en voorwaarden te kunnen scheppen waaronder deze stromingen kunnen bloeien.
4. Aan de eis van de Omroepwet, dat de zendgemachtigden op 1 februari 1985 ten genoegte van de minister aantonen dat zij een stroming representeren, dient te worden vastgehouden. Het stromingscriterium kan daarmee weer zijn eigen plaats naast het getalscriterium herkrijgen.
5. De regels van het Bedrijfsfonds voor de Pers dienen nader te worden afgestemd op de pluriformiteit van de pers. Daartoe verdient het aanbeveling het begrip pluriformiteit te definiëren op eenzelfde wijze als in de Omroepwet het geval is. Financiering van het Bedrijfsfonds dient plaats te vinden door het instellen van een belasting op advertentie-inkomsten. Bestendige bekostiging van niet op winstuitkering gerichte kranten is wenselijk teneinde deze pluriformiteit te garanderen.
6. Het artikel in de Omroepwet, dat het democratisch functioneren van zendgemachtigden regelt, dient met kracht te worden doorgevoerd. De pers dient op soortgelijke wijze de lezer weer in zijn rechten te herstellen. De overheid bevordert dit met inachtneming van de grondwettelijke persvrijheid door in de regels van het Bedrijfsfonds een democratiseringsartikel op te nemen, zoals dat ook in de Omroepwet voorkomt: steun dient alleen gegeven te worden aan kranten die door middel van verenigingsvorm de stroming, waarvoor zij schrijven, bij het beleid betrekken. Van de leden mag een financiële bijdrage voor de krant verwacht worden.