

(099.3) 351.85: 659.3: 654.195

91-576

Nr 5471-III-C-1

**ADVIES INZAKE DE NABIJE TOEKOMST  
VAN DE LANDELIJKE PUBLIEKE RADIO**

**"There is more than instant satisfaction on your radio"  
(Radio, Supersister, 1972)**

Boekmanschting-Bibliotheek  
Herengracht 415 - 1017 BP Amsterdam  
Tel. 243739

Den Haag, 31 oktober 1991

Mediaraad  
Lange Voorhout 19  
2514 EB DEN HAAG



Aan mevrouw de minister van  
Welzijn, Volksgezondheid en  
Cultuur  
Sir Winston Churchillaan 366  
Rijswijk

Nr. 5471-III-C-1

Advies inzake de nabije toekomst  
van de landelijke publieke radio

31 oktober 1991

Geachte mevrouw,

Gebruikmakend van de mogelijkheid die artikel 2, eerste lid, van de Mediawet hem biedt, doet de Mediaraad u hierbij eigener beweging toekomen een advies over de nabije toekomst van de landelijke publieke radio.  
De Raad zou het op prijs stellen op de hoogte te worden gebracht van de mogelijke stappen die u naar aanleiding van dit advies zult ondernemen.

De Mediaraad,

André van der Louw,  
voorzitter;

mr J.W. Kalkman,  
algemeen secretaris

## **INHOUDSOPGAVE**

### **SAMENVATTING EN ADVIES**

#### **1. INLEIDING**

#### **2. LANGE TERMIJN-ONTWIKKELINGEN**

- 2.1. Feitelijke ontwikkelingen
- 2.2. Gevolgen voor publieke taak

#### **3. PLAATS EN TAAK**

- 3.1. Algemeen
- 3.2. Plaats van het medium
- 3.3. Publieke taak
- 3.4. Voorwaarden voor functioneren
- 3.5. Overheidsoptreden

#### **4. KNELPUNTEN**

- 4.1. Zenderprofielen en profielbewaking
- 4.2. Distributie
- 4.3. Financiering
- 4.4. Regelgeving

#### **5. OPLOSSINGEN**

- 5.1. Zenderindeling
- 5.2. Profielbewaking
- 5.3. Distributie
- 5.4. Financiering
- 5.5. Regelgeving

## **BIJLAGE**

- 1. Huidig aanbod
- 2. Financiering
- 3. Regelgeving
- 4. Overzicht relevante adviezen

## SAMENVATTING EN ADVIES

Radio neemt binnen het totale informatie-aanbod een aparte plaats in. De radio kenmerkt zich onder andere door de mogelijkheid van snelle en actuele berichtgeving en door mobiele en portabele ontvangst.

Het medium is onderhevig aan talloze ontwikkelingen, waarbij de invoering van digitale radio het meest in het oog springt. Aangezien de keuze voor de toekomstige transmissiewijze (omroepzenders en/of satellieten) nog niet gemaakt is en kan worden en er nog weinig zicht bestaat op ontwikkelingen in de markt voor commerciële omroep, heeft het advies van de Raad vooral betrekking op de korte termijn.

Anders dan vroeger heeft de landelijke publieke radio te maken met concurrentie van commerciële omroepen en kleinschalige omroepen. De Mediaraad vindt dat de landelijke publieke radio zich niet moet aanpassen aan die concurrentie, maar dat hij een eigen taak heeft. Deze komt er op neer dat de publieke radio moet zorgen voor diversiteit in aanbod en aanbieders, zodat tegemoet wordt gekomen aan de diversiteit in behoeften van de luisteraars.

De Raad is van mening dat de landelijke publieke radio een aantal kerntaken moet verrichten. Daartoe behoren:

- het realiseren van een pluriform, van commerciële belangen onafhankelijk en evenwichtig informatie-aanbod, bestaande uit de categorieën informatieve, culturele, educatieve en verstrooiende programma's;
- het gestalte geven aan de zgn. forumfunctie (d.w.z. het bieden van een ontmoetingsplaats waar verschillende opvattingen geuit en gehoord kunnen worden) en
- het tegemoet komen aan de uiteenlopende behoeften van verschillende groepen, inclusief kleinere groepen.

Diversiteit in aanbod en aanbieders heeft in de huidige situatie geleid tot een versnippering van het aanbod en tot een onoverzichtelijke zenderindeling en programmering.

In de toekomst zal meer rekening moeten worden gehouden met de behoeften en wensen van het publiek dan nu het geval is.

In verband daarmee dienen de profielen van zenders duidelijker en meer herkenbaar gemaakt te worden. Om dat te kunnen bereiken stelt de Raad een nieuwe zenderindeling voor met op Radio 1 aktualiteiten, nieuws en informatie, op Radio 2 gevarieerde programma's, op Radio 3 popmuziek en op Radio 4 klassieke muziek. Radio 5 kan komen te vervallen.

Samenwerking tussen de verschillende zendgemachtigden is bij een duidelijke en herkenbare profilering onontbeerlijk. Teneinde een dergelijke samenwerking te bewerkstelligen, acht de Raad instelling van zenderredacties dan ook noodzakelijk. Om ervoor te zorgen dat de identiteit van de aanbieders in het aanbod herkenbaar blijft, dient bij de aan deze zenderredacties toe te kennen bevoegdheden onderscheid te worden gemaakt naar de identiteitsgevoeligheid van de op de verschillende zenders te brengen programma's. De beperkt identiteitsgevoelige zenders Radio 3 en 4 krijgen een zenderredactie met vergaande bevoegdheid tot het geven van bindende aanwijzingen inzake de programmering, terwijl de identiteitsgevoelige zenders Radio 1 en 2 een zenderredactie met beperkte bevoegdheid tot het geven van richtlijnen krijgen.

Teneinde ervoor te zorgen dat de profielen van de zenders ook daadwerkelijk worden gehandhaafd, worden de zenderredacties bij wet geregeld en wordt niet-naleving van de voorschriften onder de werking van de toezichtbepalingen van de Mediawet gebracht.

Gezien de verschillen tussen radio en televisie is de affiniteit van omroepinstellingen met het ene medium mogelijk groter dan met het andere; daarom is de Raad van mening dat de automatische koppeling van het toewijzen van zendtijd voor radio én televisie moet komen te vervallen.

**De Mediaraad adviseert de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur als volgt:**

**I. een nieuwe zenderindeling vast te stellen, waarbij:**

- radio 1 een aktualiteiten-, nieuws- en informatiezender wordt;
- radio 2 een familiezender wordt;
- radio 3 een popmuziekzender wordt;
- radio 4 een klassieke muziekzender wordt;
- radio 5 komt te vervallen.

**II. gebruik te maken van de mogelijkheid van artikel 31, eerste lid, van de Mediawet om bij algemene maatregel van bestuur zendernetten te bestemmen voor bepaalde categorieën programma's en artikel 1, onder a, van het Mediabesluit overeenkomstig het onder I. gestelde te wijzigen.**

**III. te bevorderen dat wetgeving tot stand wordt gebracht, waarin wordt vastgelegd dat:**

**1. per zender een zenderredactie wordt ingesteld, waarin alle zendgemachtigden vertegenwoordigd zijn. De zenderredacties staan onder leiding van een door het NOS-bestuur benoemde zendermanager. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen twee soorten zenderredacties:**

- a. een zenderredactie met beperkte bevoegdheden voor identiteitsgevoelige zenders (radio 1 en 2) en
- b. een zenderredactie met vergaande bevoegdheden voor de minder identiteitsgevoelige zenders (radio 3 en 4);

**2. de controle op handhaving van het vastgestelde zender-profiel en de met betrekking daartoe door de zenderredacties vastgestelde voorschriften en richtlijnen, onder de werking wordt gebracht van de toezichtbepalingen van de Mediawet;**

**3. voorzien wordt in de mogelijkheid van arbitrage bij geschillen ten aanzien van de afstemming van de programma's tussen de verschillende zenders;**

**4. zendtijd kan worden toegewezen voor radio en/of televisie;**

**IV. de Mediaraad te vragen te adviseren over het beleid inzake het medium radio voor de lange termijn, zodra de contouren van een frequentiebeleid zichtbaar zijn geworden.**

## 1. INLEIDING

Sinds de jaren '20 neemt de radio-omroep in de Nederlandse samenleving een belangrijke plaats in; door de introductie van televisie en andere media is de rol misschien wat minder prominent, maar nog steeds is radio met zijn specifieke functies en mogelijkheden een medium dat een plaats in het geheel van het informatie-aanbod verdient.

In de laatste jaren heeft een forse teruggang plaats gevonden in de beluistering van de landelijke publieke radio, onder meer door groeiend aanbod van commerciële omroep via satelliet en de kleinschalige omroepen en ook door de toename van televisiezendtijd overdag.<sup>1</sup>

De omgeving is dus veranderd, maar de vormgeving en de inrichting zijn nog steeds voor een belangrijk gedeelte afgestemd op hoe het ooit eens was.

Aanpassingen lijken daarom onontkoombaar. Daarmee kan echter niet worden volstaan. Gezien de technologische, economische en internationale ontwikkelingen doet zich de vraag voor in welke vorm landelijke publieke radio ook op de langere termijn mogelijk en wenselijk is.

Aangezien vele factoren die de ontwikkelingen op lange termijn beïnvloeden nog onzeker zijn en de huidige situatie bovendien om spoedige aanpassingen vraagt, beperkt de Raad zich nu tot het geven van een advies voor de korte termijn.

Als centraal probleem ziet de Raad daarbij de volgende vraag:

**Wat is de taak van de landelijke publieke radio en hoe is de naaste toekomst van dit medium dusdanig te structureren dat het als publieke omroep zijn taak kan vervullen?**

In het onderstaande zal de Raad eerst enige lange termijn-ontwikkelingen schetsen; daarna zal hij zijn standpunt inzake de plaats en taak van de publieke radio voor de korte termijn formuleren. Vervolgens zal hij aangeven welke problemen in de weg staan aan het door hem beoogde functioneren en hoe deze problemen kunnen worden opgelost.

Mogelijk ten overvloede merkt de Raad op dat hij zich zoals het een adviesinstantie van de overheid betaamt daarbij zal richten op hetgeen de overheid te doen staat en zich niet zal bezig houden met programma-inhoudelijke aspecten. Niettemin ontkomt hij niet aan beschouwingen over de wijze waarop de instellingen die zendtijd hebben verkregen het medium nu gebruiken.

---

<sup>1</sup>

Zie onder meer: Radio '90, De toekomst van de radio in het publieke bestel, Programmaraad NOS, februari 1991

## 2. LANGE TERMIJN-ONTWIKKELINGEN

### 2.1. Feitelijke ontwikkelingen

De Raad stelt vast dat het nuttig is om in te spelen op technische ontwikkelingen die een verbetering van de geluidskwaliteit tot doel hebben, zoals de invoering van digitale radio, om gelijke tred te kunnen houden met internationale ontwikkelingen en met hogere eisen die door de luisteraars op dit punt gesteld worden.<sup>2</sup> Bovendien levert digitale radio de mogelijkheid dat via één frequentie verschillende kanalen worden verspreid.<sup>3</sup>

De invoering van digitale radio levert enerzijds een efficiënter gebruik van het spectrum op, maar leidt anderzijds tot keuze- en verdelingsvraagstukken.

De invoering van digitale radio leek in eerste instantie in te houden dat op de lange duur de publieke radio uitsluitend van de satelliet gebruik zou moeten gaan maken.<sup>4</sup> De verspreiding van digitale radio kan echter ook via aardse zenders gebeuren, hetzij apart, hetzij in combinatie met satellieten.

Voordat digitale radio via aardse zenders kan worden ingevoerd, zullen er nog tal van (technische) problemen moeten worden opgelost, waaronder het vinden van een geschikte frequentieband. Bij dit laatste zal in Europees verband afstemming moeten plaatsvinden, waarbij het streven gericht moet zijn op gebruik van eenzelfde frequentie. Daarmee kan voorkomen worden dat de ontvangstapparatuur duurder wordt, doordat deze geschikt moet worden gemaakt voor de ontvangst van digitale radio via verschillende frequenties.

Niet uitgesloten moet worden dat er daarbij een beslag moet worden gelegd op een of twee televisie-frequenties. Het inzetten van deze frequenties ten behoeve van digitale radio betekent dat deze niet kunnen worden gebruikt voor andere doeleinden, zoals regionale televisie.

Een ander probleem is of digitale radio gezien moet worden als een aanvulling op of een plaatsvervangende van de huidige analoge radio. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of het gebruik van televisiefrequenties voor digitale radio op de lange termijn een aanvulling dan wel een vervanging vormt voor het gebruik van de AM- en FM-banden. In ieder geval zal in de overgangsfase naar digitale radio een dubbel beslag op etherfrequenties gelegd worden. Van de consument kan immers niet verwacht worden dat hij van de ene op de andere dag zijn ontvangstapparatuur zal aanpassen, zodat programma's in verband met de noodzaak van een landelijke dekking zowel in digitale als in analoge vorm uitgezonden moeten worden.

De bestaande technische mogelijkheden hebben geleid tot de opkomst en verdere uitbreiding van binnen- en buitenlandse commerciële omroepbedrijven. Te verwachten valt dat - na de bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde wetwijziging die commerciële omroep in Nederland mogelijk maakt - een toename van de vraag zal plaatsvinden naar frequenties. Bij feitelijke toewijzing van frequenties zal een aantal van deze omroepen in staat zijn zich een goede marktpositie te verwerven. Gevoegd bij de mogelijkheden tot segmentatie van het aanbod zal in de toekomst het Nederlandse medialandschap grondige wijzigingen ondergaan.

Niet alleen bij omroepdiensten zal de vraag naar frequenties ontstaan of

---

<sup>2</sup> Zie in vergelijkbare zin het WARC-advies van 4 oktober 1991

<sup>3</sup> Het uiteindelijke aantal hangt mede af van de keuze voor aardse of satellietdistributie en van het beoogde bereik door en de plaats van verspreiding van de verschillende aanbieders

<sup>4</sup> Tijdens de WARC 1992 wordt een frequentieband voor digitale satellietradio wordt toegewezen.

toenemen. Ontwikkelingen in de micro-electronica en digitalisering hebben de groei van diensten mogelijk gemaakt die eveneens een beroep doen op het spectrum, inclusief de ruimte die thans door omroepen wordt ingenomen.

Een bestemming van bepaalde frequenties voor de landelijke publieke radio kan gezien de toenemende druk op het frequentiespectrum niet los gezien worden van een overall-visie op de verdeling van frequenties in het algemeen en, getuige het bovenstaande, evenmin van een visie op de toekomstige transmissiewijze van digitale radio.

Een definitieve standpuntbepaling laat de Raad nu achterwege in verband met het feit dat een keuze voor één bepaalde transmissiewijze nu nog niet gemaakt is c.q. kan worden. Het ontbreekt op dit moment aan criteria op grond waarvan op verantwoorde wijze prioriteiten kunnen worden gesteld bij een dergelijke frequentieverdeling. Op dit onderwerp en andere kwesties zal de Raad ingaan in zijn advies over "Frequentiebeheer", waarvan hij de voorbereiding reeds ter hand heeft genomen.

## 2.2. Gevolgen voor publieke taak

Door deze ontwikkelingen zullen de uitgangspunten die door de Mediaraad worden gehanteerd met betrekking tot de invulling van de taak van de landelijke publieke radio op langere termijn wellicht enige bijstelling behoeven, in die zin dat zij niet in alle omstandigheden op gelijke wijze en in gelijke mate behoeven te gelden.

Immers, de keuze van de overheid voor het aantal zenders dat nodig is om de publieke taak te kunnen vervullen - en het aantal concessies dat kan worden verleend - is mede in relatie tot frequentieschaarste geen statische aangelegenheid. De vraag kan zich voordoen of het aanbod van de publieke radio in de toekomst van eenzelfde aard en omvang zal dienen te zijn. Ook het commerciële aanbod kan een bijdrage leveren aan de pluriformiteit en de evenwichtigheid van het aanbod. Derhalve dient, afhankelijk van de vraag hoe de markt zich zal ontwikkelen - vooral met betrekking tot specifieke segmenten - de vraag gesteld te worden, welk aanbod aan die markt overgelaten kan worden en welk aanbod in ieder geval binnen een publieke radio aanwezig dient te zijn. Bij wijze van voorbeeld: indien bijna alle (pop- en klassieke) muzieksoorten adequaat en gesegmenteerd door de markt worden aangeboden kan men zich afvragen hoe zinvol een bijdrage van de publieke omroep op dit terrein is.

Van veel van de hiervoor aangegeven ontwikkelingen is de richting op dit moment nog onzeker; de beleidsmatige en financiële gevolgen daarvan kunnen dan ook thans nog niet geheel worden overzien. Om die reden acht de Raad de beantwoording van de zojuist genoemde vragen niet opportuun.

Derhalve heeft het onderhavige advies - en hetzelfde geldt voor de desbetreffende passages van de Nota Publieke omroep in Nederland van de minister van WVC - betrekking op een termijn van ongeveer 5 jaar.

Het lijkt de Mediaraad overigens raadzaam, dat de minister van WVC, al dan niet samen met haar ambtgenoot van Economische Zaken, de Raad - zodra er contouren van een frequentiebeleid zichtbaar zijn geworden - zou verzoeken een advies uit te brengen, waarin lange termijn-ontwikkelingen in kaart worden gebracht, en uitgangspunten worden geformuleerd waarop toekomstige keuzes binnen het beleid met betrekking tot het medium radio zouden kunnen worden gebaseerd.



### 3. PLAATS EN TAAK

#### 3.1. Algemeen

De publieke radio vormt samen met de publieke televisie de publieke omroep. Meerdere malen, recentelijk in zijn advies over Meerjarenplan Televisie van de NOS, heeft de Mediaraad uitgesproken dat de uitgangspunten (openheid, gezamenlijkheid, non-commercialiteit en programma-autonomie) die aan het huidige publieke omroepbestel ten grondslag liggen de basis vormen voor een democratisch ingerichte gemeenschapsvoorziening<sup>5</sup>.

Het bestel beoogt een ontmoetingsplaats te bieden, waaraan de overheid uit een oogpunt van communicatievrijheid, m.n. het nut daarvan voor de verwerkelijking van de democratie, blijvende bescherming verleent. Deze ontmoetingsplaats levert een breed basisinformatiepakket op dat toegankelijk is voor zoveel mogelijk burgers. Op deze wijze kan een groot publiek, bestaande uit mensen met uiteenlopende maatschappelijke, politieke en levensbeschouwelijke opvattingen kennis nemen van de gedachten van verschillende stromingen in de samenleving die zich op één noemer hebben weten te verenigen. De functie van ontmoetingsplaats, ook wel aangeduid als forumfunctie, is het produkt van een beleid gericht op toegankelijkheid en pluriformiteit en kan de essentie genoemd worden van de publieke taak van de omroep. In het Nederlandse omroepbestel wordt het zojuist genoemde informatiepakket verzorgd door representanten van stromingen, die de forumfunctie gestalte geven, alsmede door de NOS met haar bijzondere programmatische taak en een bonte stoet aan kleine zendgemachtigden die min of meer model staan voor de veelkleurigheid en veelsoortigheid van de Nederlandse samenleving.

De representanten van stromingen, de omroepverenigingen, hebben een bepaalde identiteit en moeten op basis van het volledig programmavoorschrift uit de Mediawet een aanbod brengen dat de volgende onderdelen omvat:

- informatie (nieuws, feiten, meningen en commentaar);
- educatie (overdracht van kennis, bevordering van ontwikkeling);
- cultuur (verspreiding produkten, bescherming erfgoed, ontwikkeling individu);
- verstrooiing (kunst, sport en spel zorgen voor ontspanning en vermaak).

Met de verschillende wensen en behoeften van het publiek wordt onder meer rekening gehouden doordat een aantal zenders en programma-onderdelen duidelijk gericht is op grote, onbepaalde groepen, maar dat anderzijds ook aan uiteenlopende behoeften van kleinere en verschillende groepen tegemoet gekomen wordt.

De Mediaraad sprak eerder als zijn oordeel uit dat het publieke omroepbestel als zodanig en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten behouden dienen te blijven. In zijn advies over concessies voor de publieke omroep heeft de Raad daaraan toegevoegd dat hij de wettelijke vereisten anders ingericht zou willen zien, maar vooral ook dat hij de toetsing daarvan als essentieel ziet. Dit betekent dat, in het geval een omroepvereniging niet aan de eisen van de wet voldoet, deze niet voor verlenging van de concessie in aanmerking komt.

De Raad voegt hieraan toe dat het realiseren van een beleid gericht op toegankelijkheid en pluriformiteit en de bescherming van de forumfunctie vraagt om gelijke voorwaarden voor participatie en voor functioneren van vooral de omroepverenigingen.

Het bovenstaande heeft betrekking op zowel radio als televisie. Wel heeft radio een eigen plaats en taak binnen het bestel. Dat is nu het geval en dat zal ook in de toekomst zo zijn, zij het dat door de in het vorige hoofdstuk beschreven ontwikkelingen de geschetste uitgangspunten en principes niet op gelijke wijze en

---

<sup>5</sup> Advies van 28 mei 1991; zie tevens het advies inzake de toekomst van de omroep (1) van 29 november 1989 en inzake het concessiestelsel van 4 januari 1991

in gelijke mate voor de lange termijn behoeven te gelden. In de volgende paragrafen zal de Raad het "mediumeigene" van radio behandelen.

### 3.2. Plaats van het medium

Radio neemt binnen de omroep, maar ook binnen het totaal van het informatie-aanbod, een aparte plaats in. Zo wordt dit medium doorgaans gekenmerkt door snelheid en de aktualiteit van de berichtgeving en de mogelijkheid van mobiele en portabele ontvangst. Ook biedt radio de mogelijkheid van directe communicatie tussen uitzendende instantie en het publiek, door luisteraars (telefonisch) te laten reageren in programma's. Deze eigenschappen komen overigens ook voor bij andere media, maar meestal niet in combinatie.

Daarnaast is luisteren naar de radio in vele gevallen combineerbaar met andere activiteiten. Wellicht geldt dit laatste element in zekere mate ook voor televisie, maar zeker niet voor gedrukte en elektronische consultatieve media.

Radio is vooral een medium voor overdag (radio primetime is daytime), hetgeen van extra betekenis is in een periode van toegenomen gedwongen of vrijwillige vrije tijd.

De rol van het medium is in die zin veranderd, dat het is geëvolueerd van een medium van het gesproken woord naar een luistermedium, waarin de muziek al dan niet in de vorm van achtergrondgeluid evenzeer een plaats heeft als het gesproken woord. Met name door de aanwezigheid van muziek maakt radio continue beluistering mogelijk.

### 3.3. Publieke taak

In het publieke radiobestel is van oudsher de gedachte van publieke dienst vorm gegeven, d.w.z. dat het in par. 3.1. omschreven brede basisinformatiepakket, gebaseerd op de diversiviteit in de samenleving, beschikbaar is.

De huidige publieke taak is gegroeid in een min of meer monopolioïde situatie; die situatie bestaat niet langer. Dit leidt tot de vraag hoe de landelijke publieke radio moet worden geïmplementeerd temidden van kleinschalige publieke radio en commerciële landelijke en kleinschalige radio.<sup>6</sup>

Commerciële radiozenders zijn doorgaans gericht op een groot publieksbereik en hebben gekozen voor duidelijk herkenbare programmaformules.

Kleinschalige (publieke) omroepen verzorgen één programma gericht op de regio of lokale gemeenschap; ook zij bieden een herkenbare programmering.

De landelijke publieke radio wordt gekenmerkt door diversiteit in aanbod en aanbieders, en eveneens door diversiteit in inzichten met betrekking tot het functioneren van het medium.

De Mediaraad acht het de taak van de publieke radio een basisinformatiepakket te leveren ongeacht het aanbod dat elders wordt gedaan. Het aanbod van de publieke radio is dientengevolge niet - en zeker niet zolang de commerciële radio in de kinderschoenen staat - complementair aan datgene wat anderen bieden, maar moet daar los van worden gezien. De meerwaarde is gelegen in de omstandigheid dat met behulp van daartoe via de overheid beschikbaar gestelde middelen de zojuist genoemde diversiteit in aanbod en aanbieders kan worden geleverd. Zodoende kan er rekening gehouden worden met de diversiteit in behoeften en opvattingen van de luisteraars, die gebaat zijn bij een toegankelijk en herkenbaar aanbod.

De verander(en)de omstandigheden houden naar het oordeel van de Raad niet in dat de landelijke publieke radio in directe concurrentie zou moeten treden met de commerciële omroep, temeer niet omdat deze markt in ontwikkeling is.

Evenmin moet dit gebeuren op het gebied van de informatieve taak van de

---

<sup>6</sup> Voor een overzicht van het gehele huidige aanbod wordt verwezen naar de bijlage onder 1.

kleinschaligen gericht op gewest, streek of stad; met deze omroepvorm ligt coördinatie en samenwerking dan ook waar mogelijk meer voor de hand. Tevens mag aangenomen worden dat de regionale omroep het aanbod afstemt op dat van de landelijke omroep.

Het is overigens ook niet nodig dat de landelijke publieke radio in directe concurrentie treedt, aangezien hij ten opzichte van anderen over een aantal mogelijkheden en voordelen beschikt. Zo kan de publieke omroep gebruik maken van een geregelde financiering, waardoor men niet al te zeer afhankelijk van de markt is. Bovendien bestaat er voor de publieke omroep vrijheid van programmeren, waardoor programma's niet afhankelijk zijn van luisterdichtheden. Daar komt nog bij dat de landelijke publieke radio tot op heden de beschikking heeft over aardse etherfrequenties.

### 3.4. Voorwaarden voor functioneren

In zijn advies inzake concessies voor de publieke omroep heeft de Raad uiteengezet dat de wettelijke basis voor het omroepbestel (naast algemene, formele vereisten) drie soorten vereisten bevat, nl. met betrekking tot het aanbod, de positie van de zender (in de massacommunicatieve betekenis van het woord) en de positie van de ontvanger (het publiek). Deze lijn zal de Raad ook in deze paragraaf volgen.

#### Aanbod

Uitgaande van de hierboven omschreven plaats van het medium en de taak van de landelijke publieke radio moet het aanbod naar het oordeel van de Mediaraad de volgende elementen bevatten, welke ook aangeduid kunnen worden als **kerntaken**:

- het realiseren van een pluriform, van commerciële belangen onafhankelijk en evenwichtig informatie-aanbod, bestaande uit de categorieën informatieve, culturele, educatieve en verstrooiende programma's;
- het gestalte geven aan de forumfunctie (d.w.z. het bieden van een ontmoetingsplaats waar verschillende opvattingen geuit en gehoord kunnen worden);
- het tegemoet komen aan uiteenlopende behoeften van kleinere en verschillende groepen, waaronder te begrijpen is het bedienen van dat gedeelte van het publiek dat beschikt over al dan niet gedwongen vrije tijd;
- het zorgen voor snelle en actuele berichtgeving.

Op televisie vindt er een (nog niet volledig uitgewerkte) clustering naar zendgemachtigden plaats en wordt dus het aanbod (het volledig programma) van een zendgemachtigde vorm gegeven op één net. Op radio vindt er - althans in principe - een **clustering naar soort aanbod** plaats en wordt het aanbod over de verschillende zenders door verschillende zendgemachtigden gebracht.

Voorts is er op radio meer dan bij televisie sprake van een keuze van het publiek voor een bepaalde soort aanbod of een bepaalde soort zender.

De clustering van het aanbod behoort gepaard te gaan met het verschaffen van voldoende **herkenbaarheid** aan zenders en programmering, aannemende dat daarmee tegemoet gekomen wordt aan de wensen van de luisteraar. Het succes van commerciële en regionale zenders lijkt in belangrijke mate te danken te zijn aan die herkenbaarheid; op deze ontwikkeling kan de landelijke publieke radio inspelen.

Een volledig programmavoorschrift biedt de garantie dat het aanbod alle programmacategorieën omvat. Dit neemt evenwel niet weg dat de ene

programmacategorie meer of minder identiteitsgevoelig is dan andere.<sup>7</sup> Anders gezegd: het verband tussen popmuziek en identiteit of tussen klassieke muziek en identiteit is minder sterk dan het verband tussen informatie en identiteit, waarbij ook meningen en commentaar gegeven worden. De identiteit van het aanbod dient dan ook op de identiteitsgevoelige zenders meer nadruk te krijgen dan de mate waarin profielbewaking van de zender plaatsvindt; het omgekeerde geldt voor de verstrooiende zenders.

### Aanbieders

Identiteitsgevoeligheid heeft niet alleen betrekking op het aanbod, maar raakt evenzeer de positie van de aanbieder, in die zin dat de omroepverenigingen in staat moeten worden gesteld hun identiteit uit te dragen op de verschillende zenders. Die identiteitsgevoeligheid speelt evenzeer een rol bij de plaatsing van de kleine zendgemachtigden en van de NOS.

De Mediaraad is van mening dat diversiteit in aanbod, aanbieders en behoeften niet gepaard behoort te gaan met verschillen in benadering door de zendgemachtigden van de feitelijke uitvoering van taken. De verander(en)de omstandigheden maken eens te meer duidelijk dat samenwerking binnen de publieke omroep essentieel is; dat besef is blijkens het Meerjarenplan Televisie tot de omroep doorgedrongen. De noodzaak tot samenwerking geldt evenzeer voor de landelijke publieke radio; substantieel binnen de samenwerking is het gegeven dat een zender de kleinste managementeenheid is.<sup>8</sup>

### Luisteraars

In de inleiding heeft de Raad gewezen op de teruggang in de beluistering van de publieke omroep; theoretisch echter heeft de landelijke radio een 100% publieksbereik omdat zij anders dan vele andere aanbieders beschikt over aardse etherfrequenties, waarmee ook automobiele en draagbare ontvangst mogelijk is. Dit 100% publieksbereik zou ook zo moeten blijven.

Uit de groei van bepaalde delen van het aanbod van commerciële zenders, met name op verstrooiend gebied, kan worden afgeleid dat er sprake is van een zekere trend naar segmentatie in de vraag. De Raad ziet voor de publieke omroep gelet op diens taakstelling geen reden in die laatste trend mee te gaan. Niettemin ontkomt ook de publieke radio niet aan een afstemming van vraag en aanbod om aldus, voor zover mogelijk, tegemoet te komen aan de wensen van de luisteraars. De diversiteit in aanbod en aanbieders van de publieke omroep betekent overigens al voor de ontvangers dat er ruime keuzemogelijkheden aanwezig zijn. De diversiteit in het aanbod zal echter in het belang van de luisteraar niet mogen leiden tot onherkenbaarheid van zenders en van programmering.

Ook het gegeven dat bij radio priemtijd overdag is kan bij de afstemming een rol spelen: aandacht voor kleinere groepen - een vorm van segmentatie - overdag kan ertoe leiden dat grote groepen zich van de zender afwenden en zou dus vooral in de avonduren moeten plaatsvinden.

---

<sup>7</sup> Omroepinstellingen hebben een identiteit voorzover zij blijkens hun programma-aanbod en doelstelling een samenhangende mening of overtuiging uitdragen, die door een deel van de kijkers en luisteraars herkend en gewaardeerd wordt. Zie in vergelijkbare zin de Omroepraad in zijn advies over representativiteit en stromingen van 5 maart 1985

<sup>8</sup> Vgl het Meerjarenplan Televisie en het concept-Meerjarenplan Radio van de NOS

### **3.5. Overheidsoptreden**

De vormgeving van plaats en taak van het medium is niet alleen de verantwoordelijkheid van de zendgemachtigden, maar evenzeer van de overheid. Het is de taak van de overheid om de uit de uitings- en ontvangstvrijheid, welke in de Grondwet en internationale verdragen verankerd is, voortvloeiende zorgplicht garanties te bieden en voorwaarden te scheppen voor een basisinformatiepakket. De instandhouding van een publiek omroepbestel is een van de invullingen van deze taak.

De overheid kan deze taak verder vormgeven door met regelgeving de basis te creëren voor het pakket en voor het feitelijk functioneren alsmede door het verschaffen van voldoende financiële middelen.

Op basis van de in het vorige hoofdstuk beschreven plaats en taak wordt in dit hoofdstuk bekeken welke problemen het toekomstig functioneren van de landelijke publieke radio kunnen belemmeren.

#### 4.1. Zenderprofielen en profielbewaking

Om te komen tot een meer evenwichtige verdeling van het luistervolume over de verschillende zenders en de herkenbaarheid van die zenders te vergroten is in de jaren tachtig op radio - anders dan op televisie - een vorm van aanbodclustering en zenderprofilering ingevoerd. In de praktijk blijkt de zenderprofilering nogal wat problemen te ondervinden, variërend van een overdosis gesproken woord op muziekzenders tot de onwil van individuele zendgemachtigden mee te werken aan het profiel van een zender, met als resultaat dat in de huidige omstandigheden de diversiteit in aanbod praktisch synoniem is met onherkenbaarheid van de zenders. Deze wordt verder in de hand gewerkt doordat er als gevolg van eisen, wensen en ooit verkregen rechten sprake is van een versnippering van vele soorten programma's en zendgemachtigden over de zenders, maar tegelijkertijd ook van dezelfde soort programma's op hetzelfde tijdstip op verschillende zenders. Op basis van een summier vergelijking van de programmagegevens van het huidige Radio 1, 2 en 5 heeft de Raad geconcludeerd dat de programmering vaak en sterke overeenkomsten vertoont; een betere stylering van zenders brengt onherroepelijk de vraag met zich of het huidige aantal zenders noodzakelijk is om de gestelde doelen te kunnen dienen.

Een hiermee samenhangend probleem is dat de bewaking van de profielen van de zenders ongeregeld is gebleven; de omroep is tot op heden niet in staat gebleken daarvoor modellen te ontwikkelen. Evenmin zijn van overheidswege daartoe mogelijkheden geboden. Dit betekent dat er in de praktijk geen controle is en er - uiteraard - ook geen sancties bestaan voor niet-naleving.

Voorts merkt de Raad op de indruk te hebben dat op dit moment "Hilversum" te weinig gebruik maakt van de hem ten dienste staande mogelijkheden en voordelen. De Raad doelt daarbij op de geringe afhankelijkheid van de (reclame)markt en van luisterdichtheden, waardoor de landelijke publieke omroep ook de mogelijkheid heeft om kleinere groepen van luisteraars te bereiken. Dit laatste heeft evenwel in de praktijk tot onevenwichtigheid geleid, doordat enerzijds programma's van bijv. de kleine zendgemachtigden zijn geplaatst op Radio 5, terwijl anderzijds alle overige zenders op verschillende momenten van de dag zich ook richten op kleinere groepen.

#### 4.2. Distributie

Het handhaven van een 100% publieksbereik ziet de Raad als een voorwaarde voor het functioneren van de publieke omroep. Het bereik wordt naar het oordeel van de Mediaraad bemoeilijkt doordat het voor het publiek niet altijd duidelijk is op welke golflengte welke zender gevonden kan worden. Dit komt doordat in de huidige indeling er voor verschillende wijzen van transmissie (AM + FM) is gekozen (zie bijlage onder 2) en doordat de FM-band door de toename van lokale en regionale zenders nogal ruim gevuld is. Bovendien zijn de programma's van de regionale omroepen ook nog gedeeltelijk gekoppeld aan het landelijk programma van Radio 1.

Een belangrijk deel van de radio-uitzendingen gebeurt in de FM-band, waarin een hoge geluidskwaliteit verzonden kan worden. Een nadeel van de FM-band is het beperkte bereik; er zijn diverse zenders nodig om het Nederlandse grondgebied te bestrijken.

De FM-zenders hebben zo ongeveer de hoogst mogelijke kwaliteit bereikt, die echter niet toereikend is om aansluiting te krijgen bij de ontwikkelingen op het terrein van ontvangstapparatuur. Kwaliteitsverbetering kan in de toekomst

worden bereikt door de invoering van digitale radio. Op dit onderwerp is de Raad in hoofdstuk 2 al uitvoerig ingegaan.

Voorts is de vraag aan de orde in hoeverre de huidige benutting van de beschikbare frequenties in de AM- en de FM-band in de toekomst gehandhaafd zal kunnen worden.

#### 4.3. Financiën <sup>9</sup>

De huidige verdelingssystematiek van gedifferentieerde uurbedragen per zendgemachtigde biedt op zichzelf mogelijkheden om de financiering van de radio veilig te stellen. Een belangrijke vraag is ook hier of de radio beschikt over voldoende middelen om zijn kerntaken te kunnen vervullen, met name gezien het feit dat de realisering van een snelle en actuele berichtgeving op de informatiezender deze zender tot de duurste maakt en dat anderzijds een popmuziekzender en een klassieke muziekzender relatief goedkoop kunnen draaien. De vraag is dan ook of er voldoende middelen beschikbaar zijn voor de programma's van de informatieve zender(s).

#### 4.4. Regelgeving

De hoofdvraag op het gebied van regelgeving is of deze voldoende toegesneden is op de veranderende omstandigheden, mede gelet ook op het feit dat televisie en radio verschillende media zijn (zie bijlage, onder 3).

In zijn advies over een concessiestelsel heeft de Mediaraad al aangegeven de inrichting van het bestel in grote lijnen geschikt te achten voor een systeem van publieke omroep, aangezien de diversiteit in aanbod en aanbieders is gegarandeerd door het systeem van representatieve omroepverenigingen die een volledig programma moeten brengen. Niettemin vindt de Raad dat de wet duidelijker normen voor toegang en functioneren moet bevatten en dat aan de verlening van concessies de mogelijkheid verbonden behoort te zijn dat deze niet wordt verlengd bij niet-naleving van de eisen van de wet. Voor radio dienen - zo mag blijken uit het vorenstaande - nadere eisen te worden geformuleerd.

In principe kan er aanbodclustering plaatsvinden welke krachtens artikel 31, eerste lid, MW vastgesteld wordt bij algemene maatregel van bestuur. Van die mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. Indien dat zou gebeuren kan dat slechts ten dele het beoogde doel dienen, aangezien wettelijke bepalingen ontbreken om naleving van medewerking aan zenderprofilering en coördinatie af te dwingen. De instelling van bewakingsconstructies levert het volgende probleem op. Op grond van artikel 48 MW bepaalt iedere instelling die zendtijd heeft verkregen vorm en inhoud van haar programma en is zij verantwoordelijk voor hetgeen in haar zendtijd wordt uitgezonden. Met andere woorden: de programma-autonomie van de zendgemachtigden lijkt (gedeeltelijk) te worden aangetast. Voorts is er niet alleen geen afdwingbare coördinatie op de zenders, maar ook niet tussen de zenders.

Het gegeven dat radio een aparte plaats inneemt binnen het totaal van het informatie-aanbod valt moeilijk te rijmen met de huidige praktijk van zendtijd-toewijzing waarbij - op een enkele kleine zendgemachtigde na - de aanbieders

---

<sup>9</sup> Een overzicht van de huidige financiële situatie is opgenomen in de bijlage, onder 2

Buiten het kader van dit advies valt de financiering van de Wereldomroep. Een bezinning op de taak en positie is echter niet irrelevant gelet op het beslag (ad f72 miljoen) dat zij leggen op de omroepmiddelen.

zendtijd hebben verkregen voor zowel radio als televisie. Uit de wet valt niet af te leiden of er een verplichte zendtijdtoewijzing voor radio en televisie bestaat. Anders dan de Omroepwet, waarin artikel 13 bepaalde dat omroeporganisaties zich het doen van radio- of televisie-uitzendingen ten doel stellen, spreekt artikel 14 van de Mediawet van omroepverenigingen die zich ten doel stellen het verzorgen van een omroepprogramma. Blijkens artikel 1 MW (algemene bepalingen) is een omroepprogramma een programma dat wordt uitgezonden naar het algemene publiek en een programma een radio- of televisieprogramma.



## 5. OPLOSSINGEN

In dit hoofdstuk wordt aangegeven waar mogelijke oplossingen liggen. In met name de laatste drie paragrafen van dit hoofdstuk zal het overheidshandelen ter sprake worden gebracht.

### 5.1. Zenderindeling <sup>10</sup>

De Mediaraad is van mening dat het geheel van het geclusterde aanbod voldoende evenwichtig moet zijn om de luisteraar te bieden wat van zijn of haar gading is. Het eenvoudigst zou het zijn om uitgaande van de vier programma-categorieën informatie, educatie, cultuur en verstrooiing een zenderindeling van vier zenders te maken. Een dergelijke indeling zou evenwel een miskening inhouden van de realiteit, die inhoudt dat sommige categorieën sterk verwant zijn en vaak in combinatie met elkaar voorkomen.

De te kiezen zenderindeling behoort ten dienste te staan aan de hiervoor aangegeven kerntaken van de publieke radio. De Raad is van mening dat de omroepverenigingen daaraan in gelijke mate moeten bijdragen. Door de diversiteit binnen de verschillende soorten programma's wordt aan de luisteraar de mogelijkheid geboden kennis te nemen van onderwerpen die vanuit verschillende invalshoeken gebracht worden.

Het aanbod dient te voorzien in de diverse behoeften en wensen van het publiek. Deze strekken zich niet alleen uit tot informatie; de radio is een medium waar de muziek evenzeer een plaats heeft. Ook bij de verzorging van popmuziek- en klassieke muziek-programma's is van diversiteit sprake. Zowel binnen de klassieke muziek als binnen de popmuziek, bestaat een zeer grote verscheidenheid in soorten muziek en uitvoeringen daarvan. De verschillende zendgemachtigden kiezen alle vanuit een eigen invalshoek welk deel van deze muzieksoorten en -uitvoeringen zij brengen.

Om deze reden ook ziet de Raad niets in opheffing van de verplichting voor alle omroepverenigingen om uit te zenden op alle zenders en deze verplichting te beperken tot deelname aan de informatieve zenders met een facultatieve deelname aan muziekzenders. Bovendien zou het vervallen van die verplichting een dusdanige ongelijkheid van de omroepverenigingen in het leven roepen, dat daardoor de pluriformiteit en de evenwichtigheid van het aanbod wordt bedreigd. Daar komt bij dat omroepverenigingen zich door middel van programma's in de verschillende programma-categorieën niet louter tot hun eigen achterban richten, maar tot het gehele publiek, juist ook om dát deel van het publiek dat zij niet vertegenwoordigen in staat te stellen kennis te nemen van andere meningen en benaderingen.

Dit alles wil evenwel niet zeggen dat omroepverenigingen hun aandeel in de zendtijd per zender behoeven te maximaliseren; de Raad acht het denkbaar dat er - op verzoek van de betrokken instelling - vanwege een geringere affiniteit met bepaalde soorten zenders een enigszins afwijkende zendtijdtoewijzing en -indeling plaatsvindt.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> De mogelijkheid dat een aantal omroepverenigingen (TROS en VOO) uit het bestel zullen treden laat de Raad hier verder onbesproken. Deze mogelijkheid tast de essentie van hetgeen de Raad met betrekking tot de plaats en taak van de radio te berde heeft gebracht niet aan

<sup>11</sup> Artikel 40, tweede lid, van de Mediawet maakt een afwijking mogelijk van 15% van de hoeveelheid zendtijd die aan omroepverenigingen is toegewezen; in het wetsvoorstel commerciële omroep wordt dit percentage gewijzigd in 25%

De Mediaraad is van mening dat de volgende indeling het beste aan kerntaken en behoeften tegemoet komt.

-Radio 1 wordt een aktualiteiten-, nieuws- en informatiezender. Ook zwaardere informatie en aandacht voor kleinere groepen met uiteenlopende interesses mogen tot de taakopdracht van deze zender gerekend worden. De laatste categorie van programma-onderdelen zal vooral buiten priemtijd - dus in de avonduren - gebracht moeten worden.

-Radio 2 wordt een familie-zender. Deze zender brengt een gevarieerd programma met licht informatieve en licht verstrooiende programma's, met familiale programma's en met typische identiteitsprogramma's.

-Radio 3 wordt een popmuziekzender. Deze zender verzorgt een verstrooiend programma en - binnen het kader van de popmuziek - eveneens culturele en informatieve programma's en programma's voor kleinere groepen (bij voorkeur in de avonduren).

-Radio 4 wordt een klassieke muziekzender. Deze zender verzorgt een cultureel/verstrooiend programma dat evenals Radio 3 programma's voor kleinere groepen brengt (eveneens bij voorkeur in de avonduren).

-Radio 5 vervalt. Bij een nieuwe indeling ziet de Raad geen reden of noodzaak een vijfde zender voor de publieke radio-omroep te handhaven. Radio 5 heeft geen duidelijk profiel en is in zijn huidige vorm een samenraapsel van programma's, waarvan het grootste deel in het profiel van radio 1 en 2 past en daarom ook op die zenders thuis hoort. Bovendien hoort een aantal programma's - van met name kleine zendgemachtigden - niet thuis op een doelgroepen-zender, aangezien deze zich richten op een algemeen publiek.<sup>12</sup> Voorts heeft de Raad met betrekking tot het educatieve aanbod al eerder uitgesproken dat cursorisch aanbod geen plaats behoort te hebben in de publieke omroep (advies educatieve omroep d.d. 27 december 1989).

Ruimte voor de op Radio 1 en 2 te plaatsen programma's kan gevonden worden door herschikking van zendtijd en in zendtijduitbreiding aldaar.

Alleen met betrekking tot de programma's voor allochtonen doet zich dan een moeilijkheid voor: onderbreking van uitzendingen voor in een andere taal gesproken radio-programma's levert een belemmering op voor de doorbeluistering en van het profiel van de zender, in die zin dat bijvoorbeeld de geregelde verzorging van nieuws en aktualiteiten tijdelijk onmogelijk wordt en de luisteraars zich van de zender zullen afwenden. Het in stand laten van Radio 5 als louter allochtonenzender zou bij een beperkte programmering van 2 uur per dag echter verspilling van een frequentie opleveren: immers, uit de huidige situatie blijkt dat allochtonenprogramma's grosso modo alleen worden uitgezonden tussen 19.00 en 21.00 uur. Als mogelijke oplossingen voor dit probleem ziet de Mediaraad de volgende varianten. Ondanks de hierboven geschetste bezwaren blijft plaatsing op Radio 1 denkbaar, aangezien de luisterdichtheid van deze zender in de avonduren zeer gering is. Een andere mogelijkheid is om in het kader van een mogelijke samenwerking met de regionale omroep te streven naar uitzending van deze programma's via de regionale zenders die een landelijke dekking hebben en op genoemde tijdstippen niet meer uitzenden. Het overhevelen van de allochtonen-programma's naar de regionale radio houdt in deze variant slechts in dat er een andere wijze van distributie plaats zal vinden. Met betrekking tot de programmaverzorging stelt de Raad geen wijzigingen voor. Een derde variant tenslotte is de zogeheten Radio 1+-variant, zoals voorgesteld

---

<sup>12</sup>

Voor de goede orde voegt de Raad hieraan toe de onderbrenging van de kleine zendgemachtigden in één groot verband met de NOS voor te staan, hetgeen de plaatsing van deze programma's op Radio 1 en 2 zou vergemakkelijken

door de Programmaraad van de NOS (zie noot 1), zolang er althans sprake is van een distributie van het programma van Radio 1 via zowel AM als FM. Deze variant komt er op neer dat de AM-zender in de avonduren wordt ontkoppeld van de FM-zender en dan de programma's voor minderheden uitzendt.

De door de Raad voorgestelde zenderindeling biedt mogelijkheden voor invoering van horizontale en verticale programmering; daarmee kan aan zenders herkenbaarheid worden verschaft en wordt aldus de positie van het publieke bestel versterkt.

Het ligt in de rede de NOS en de kleine zendgemachtigden zo veel mogelijk te plaatsen op de identiteitsgevoelige zenders 1 en 2 met het oog op hun bijzondere positie en het specifiek aanbod dat zij brengen. De Raad tekent hierbij aan al eerder te hebben uitgesproken dat de kleine zendgemachtigden samen met de NOS in één groot verband dienen te worden ondergebracht (toekomst van de omroep, dl. 2). Niettemin acht de Raad termen aanwezig om de NOS ook op Radio 3 en 4 enige zendtijd te laten behouden, met het oog op de bijzonder taak van de NOS zorg te dragen voor de verslaglegging van culturele manifestaties en evenementen.

## 5.2. Profielbewaking

Zoals gezegd ziet de Mediaraad in de diversiteit in aanbod en aanbieders de meerwaarde van de landelijke publieke omroep ten opzichte van de concurrentie. Gelet op de eerder omschreven problemen is uitgaande van de noodzaak tot aanbodclustering en herkenbaarheid evenwel de instelling van zenderredacties aanbevelenswaard. Om te voorkomen dat dit leidt tot een aantasting van de zojuist genoemde meerwaarde stelt de Raad voor om twee verschillende soorten zenderredacties in te stellen. De bevoegdheden worden gerelateerd aan de identiteitsgevoeligheid van het aanbod. Met dit begrip tracht de Raad aan te geven dat het brengen van informatie, waartoe ook het geven van meningen en commentaar gerekend mag worden, nauwer verband houdt met de achtergrond van de zendgemachtigde dan het brengen van muziek. Daarom kan er een onderscheid gemaakt worden tussen de programma's van Radio 1 en 2 en de programma's van Radio 3 en 4.

Voor informatieve zender(s) met een hoge mate van identiteitsgevoeligheid zouden de bevoegdheden van dergelijke redacties zich dienen te beperken tot de indeling en aanwijzing van blokken van soorten programma-onderdelen en richtlijnen op het gebied van de programmaverzorging.<sup>13</sup>

Voor verstrooiende en/of culturele zenders, die in mindere mate identiteitsgevoelig zijn, zouden de bevoegdheden verder mogen reiken dan die in de eerste categorie. De Raad denkt daarbij aan bindende aanwijzingen inzake de programmasamenstelling.<sup>14</sup>

In de visie van de Raad krijgen Radio 1 en 2 met het oog op hun identiteitsgevoelige programmering een zenderredactie met beperkte bevoegdheden. Voor Radio 3 en 4 stelt de Raad vanwege de beperkte identiteitsgevoeligheid een zenderredactie met vergaande bevoegdheden voor. Doordat voorgesteld wordt de zenderredacties op Radio 1 en 2 slechts beperkte bevoegdheden toe te kennen worden op deze wijze waarborgen gecreëerd voor de programma's van de NOS en de kleine zendgemachtigden die zoals in de vorige

---

<sup>13</sup> Als voorbeeld kan hier genoemd worden de aanwijzing van vaste tijdstippen voor aktualiteitenrubrieken op Radio 1 en de richtlijn dat er een bepaald gedeelte van die rubrieken voor parlementaire, buitenlandse of binnenlandse verslaggeving wordt gebruikt.

<sup>14</sup> Als voorbeeld noemt de Raad hier de aanwijzing dat op Radio 3 in de ochtenduren volgens een bepaalde format hits worden gedraaid uit de periode 1955-1985.

paragraaf is aangegeven veelal op deze zenders zullen worden gepositioneerd.

De Raad stelt zich het volgende voor bij zenderredakties, met inachtneming van de hierboven aangegeven verschillen. In de redakties dienen alle zendgemachtigden die geplaatst zijn op de betreffende zender vertegenwoordigd te zijn.

De zenderredakties staan elk onder leiding van een zendermanager. Deze vier functionarissen worden benoemd door het NOS-bestuur; zij hebben in het nemen van beslissingen binnen de zenderredakties een doorslaggevende stem.

Op basis van de in het aan te passen Mediabesluit vastgelegde grove omschrijving van de vier radiozenders stellen de gezamenlijke zendgemachtigden - dus in NOS-verband - de profielen van de zenders vast en verstrekken programmatische opdrachten aan zenderredakties. Deze laatsten zijn verantwoordelijk voor de bewaking van het profiel en de uitvoering van de programmatische opdrachten.

Voor alle duidelijkheid wil de Raad benadrukken dat de zendgemachtigde - dus het bestuur - verantwoordelijk is voor vorm en inhoud van de programma's en dat de individuele zendgemachtigden de programma's verzorgen.

De door de Raad voorgestelde constructie wijst eens te meer in de richting van de noodzaak van een programmastatuut, welke omroepverenigingen op grond van de Mediawet (artikel 64, eerste lid, onder d.) verplicht zijn tot stand te brengen, maar in de praktijk achterwege hebben gelaten.

De Raad is van mening dat het bestaan van redakties en een duidelijk profiel per zender in principe ook een oplossing biedt voor coördinatieproblemen tussen zenders. Niettemin kan niet uitgesloten worden dat er enigerlei vorm van coördinatieproblemen zullen ontstaan; daarom lijkt het nuttig om te voorzien in de mogelijkheid van arbitrage.

### 5.3. Distributie

In de Nota Publieke omroep in Nederland van de minister van WVC worden de volgende uitgangspunten voor radio gehanteerd:

- er zijn 5 netten beschikbaar voor de publieke landelijke omroep;
- er mag geen dubbele distributie plaatsvinden;
- een net met een overwegend praatkarakter kan via AM-band en een net met overwegend muziek moet op een FM-band worden uitgezonden;
- er mag geen versnippering van restfrequenties over een groot aantal gegadigden optreden;
- de overblijvende frequenties kunnen commercieel worden benut.

Hierboven heeft de Raad al uiteengezet dat een definitief standpunt over het gebruik van frequenties pas kan worden ingenomen, zodra de contouren van een frequentiebeleid zichtbaar zijn geworden. Daarom volstaat hij nu met het geven van enige voorlopige opvattingen.

Naar het oordeel van de Mediaraad zijn de uitgangspunten die in de Nota Publieke omroep worden gehanteerd ietwat willekeurig en mager, omdat zij niet gerelateerd zijn aan een voorafgaande beschouwing over plaats en taak van landelijke publieke radio en evenmin rekening houden met mogelijke wijzigingen in de opvattingen over frequentiebeheer.

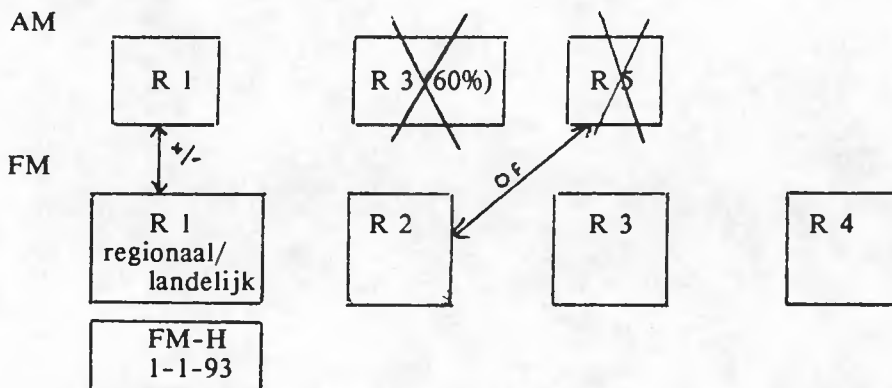
Met het oog op het bereik van de informatiezender kan distributie via FM van belang zijn, omdat aldus voorkomen kan worden dat de publieke regionale omroep door plaatsing in de FM-band anders gepositioneerd is dan de landelijke publieke radio. Gesproken woord op AM betekent voorts dat data-informatie (bijvoorbeeld verkeersinformatie) via de restcapaciteit van radiozenders

onmogelijk wordt op de informatiezender(s).<sup>15</sup> Het toekennen van (slechts) een middengolf-distributiemogelijkheid aan informatiezender(s), zoals de Pinksternotitie voorstelt, ligt daarom minder voor de hand.

De Raad heeft er echter wel begrip voor dat er aan de zogenaamde 'dubbele distributie' een einde wordt gemaakt, aangezien goede argumenten voor handhaving daarvan ontbreken. Niettemin kan de Raad zich voorstellen dat vooralsnog de informatiezender - die een prominente plaats inneemt bij de uitvoering van de kerntaken - over een dubbele distributiemogelijkheid beschikt, aannemende dat mobiele en draagbare ontvangst via de middengolf een bijdrage levert aan een optimaal publieksbereik. Deze optie kan eerst volledig zijn beslag krijgen als het FM-H-net, bedoeld voor de distributie van Radio 1, tot stand zal zijn gekomen.

Het beëindigen van de dubbele distributie heeft tot gevolg dat een gedeelte van de AM- en/of de FM-band kan worden vrijgemaakt ten behoeve van commerciële doeleinden. Dat plaatst de overheid voor het probleem welk gedeelte met welke motivering zal worden vrijgemaakt. Daarbij zal er rekening moeten worden gehouden met aspecten van Europeesrechtelijke aard, in die zin dat de verlening van exclusieve rechten in de ether discriminerende gevolgen zou kunnen hebben voor de doorgifte van programma's uit andere Lid-Statens.

Schematisch ziet de keuzemogelijkheid er als volgt uit.



Toelichting: voor andere doeleinden kunnen de AM-zender van Radio 5 of de FM-zender van Radio 2 (deze zijn uitwisselbaar) vrijkomen evenals de AM-zender van Radio 3, die overigens maar 60% dekking heeft. Afhankelijk van de vraag of er voor dubbele distributie gekozen wordt komt ook de AM-zender van Radio 1 vrij of het FM-H-net.

#### 5.4. Financiering

De Mediaraad is van mening dat er voldoende middelen voor radio beschikbaar moeten zijn om de zendgemachtigden in staat te stellen de kerntaken gestalte te geven. Zoals gezegd biedt de huidige financieringssystematiek daartoe de mogelijkheden. De omroepverenigingen beschikken over een bepaald bedrag per uur zendtijd bedoeld als een gemiddelde over de zenders. De omroepverenigingen verzorgen programma's op alle zenders; de programma's van Radio 1 en 2 zijn evenwel duurder dan die van Radio 3 en 4. Zij kunnen zelf een zodanige differentiatie aanbrengen dat zowel de duurere als de goedkopere programma's uit het totaal van het hen ter beschikking gestelde bedrag kunnen worden gefinancierd. De Raad ziet het dus als een eigen verantwoordelijkheid van de omroepverenigingen om de profielen van de zenders gestalte te geven.

Aangezien de NOS voornamelijk en de kleine zendgemachtigden uitsluitend op de

<sup>15</sup> Datasystemen via de AM-band lijken technisch en economisch vooralsnog niet haalbaar, noch aan distributie- noch aan ontvangerszijde.

informatieve zender(s) geplaatst zijn dient hiermee bij de vaststelling van de hoogte van de uurbedragen voor die zendgemachtigden rekening gehouden te worden.

Niettemin ziet de Mediaraad aanleiding de volgende kanttekening te plaatsen.

De Raad is er een tegenstander van dat het functioneren van de publieke omroep te zeer afhankelijk wordt gesteld van de (reclame-)inkomsten.<sup>16</sup> Bij radio ligt de verhouding anders dan bij televisie, in die zin dat slechts 3,38% van de totale zendtijd reclamezendtijd is, maar dat de verhouding inkomsten uit omroepbijdragen en reclame op ca. 55-45% ligt. Qua inkomstenverhouding ligt het reclame-aandeel dus vrij hoog en qua percentage zendtijd veel lager.

De Raad kan de stabiliteit van deze verhouding niet inschatten; ook om deze reden acht de Raad een te grote afhankelijkheid van reclame voor de radio ongelukkig. Een en ander betekent dat mogelijk het relatieve beslag dat radio op de inkomsten uit omroepbijdragen legt wordt vergroot, ervan uitgaande dat het teruglopen van reclame-inkomsten niet leidt tot neerwaartse effecten op de hoogte van de uurbedragen. Daarnaast bestaan er tot genoegen van de Raad plannen van de NOS om evenals bij televisie ook op radio te komen tot meer samenwerking en efficiency, waarvan aangenomen wordt dat deze tot aanzienlijke kostenbesparingen zullen leiden.

Voor welke verhouding ook gekozen wordt: de landelijke publieke radio zal ook in de nabije toekomst reclame-inkomsten kunnen genereren. Zo functioneert in de praktijk Radio 3 als een zender die, gezien zijn grote luisterdichtheid, in ruime mate reclame-inkomsten kan genereren. De Raad ziet deze inkomsten als een bijkomstig effect; de legitimatie voor handhaving van deze zender binnen de publieke radio is zoals hiervoor is aangegeven (evenals voor handhaving van een klassieke muziekzender) gelegen in het feit dat de publieke radio dient te voorzien in de verschillende behoeften van het publiek.

## 5.5. Regelgeving

Zoals de Raad in zijn meergenoemd concessie-advies heeft aangegeven, zullen concessies aan omroepverenigingen voor een bepaalde periode dienen te worden verleend en dient na afloop van die periode te worden bezien of de betrokken instelling voor verlenging in aanmerking komt. Dit is niet het geval indien een omroepvereniging er meermalen blijk van heeft gegeven de eisen van de wet niet na te leven. Aangezien uit de wet - zoals in par. 4.4 is betoogd - niet valt af te leiden of zendgemachtigden automatisch zendtijd voor radio én televisie krijgen zou om twijfel uit te sluiten de wet nadrukkelijk in de mogelijkheid dienen te voorzien van zendtijdtoewijzing op radio en/of televisie. Als pendant hiervan zou ook in de mogelijkheid van intrekking van of radio- of televisiezendtijd dienen te worden voorzien, voor het geval men voor het ene medium wel en voor het andere medium niet aan zijn verplichtingen voldoet.

Bij algemene maatregel van bestuur zijn zenders aan te wijzen voor bepaalde categorieën programma's (artikel 31 MW).

In de wet dienen nadere voorschriften opgenomen te worden met betrekking tot de totstandkoming en handhaving van het programmaprofiel; niet-naleving van deze voorschriften dient onder de werking gebracht te worden van de toezichtbepalingen van de Mediawet.

De inhoudelijke profielbewaking wordt opgedragen aan twee soorten zenderredacties, waartoe een wettelijke basis dient te worden aangebracht.

Het feit dat de omroep een gedeelte van zijn programma-autonomie moet prijsgeven (artikel 48 MW) acht de Raad voldoende gecompenseerd door de - eveneens in de wet vast te leggen - participatie in de zenderredacties.

---

<sup>16</sup>

Advies inzake het Meerjarenplan televisie van de NOS van 28 mei 1991

De verplichting tot het brengen van een volledig programma (artikel 50 MW) behoort te blijven bestaan: de legitimatie van de omroepbijdrageheffing is mede gerelateerd aan dit voorschrift. De Mediaraad heeft in zijn advies over het concessiestelsel reeds een wijziging van het volledig programmavoorschrift voorgesteld neerkomende op de verzorging van in redelijke onderlinge verhouding tenminste onderdelen van informatieve, educatieve en culturele aard. Een verplichting tot verstrooiing is niet noodzakelijk, omdat de zendgemachtigden vrijwillig die taak op zich zullen nemen. De Raad had met dit voorstel vooral het oog op televisie; zijn beschouwingen over plaats en taak van het medium radio en de door hem voorgestane zenderindeling brengen hem tot de conclusie dat een dergelijke verplichting voor radio wel zal dienen blijven te bestaan.

Programmacoördinatie dient in eerste instantie door de zendgemachtigden op basis van vrijwilligheid te worden geregeld. Voor het geval overleg niet tot resultaten mocht leiden zou in de wet moeten worden voorzien in de mogelijkheid van arbitrage.

Het voorstel van de Mediaraad om de landelijke publieke radio vier zendernetten ter beschikking te stellen en Radio 5 te laten vervallen, brengt mee dat artikel 1 van het Mediabesluit aanpassing behoeft.

-----

## BIJLAGE

### 1. Huidig aanbod

Op het ogenblik heeft de landelijke publieke radio-omroep de beschikking de volgende over 5 etherzenders:

- Radio 1 Landelijk AM/ regionaal FM - aktualiteitzender;
- Radio 2 FM - familie/spelletjeszender;
- Radio 3 AM + FM - popzender;
- Radio 4 FM - culturele/klassieke muziek-zender;
- Radio 5 AM - zware informatie- en doelgroepzender.

De regionale publieke radio-omroep beschikt in 11 provincies over een FM-voorziening en heeft twee zelfstandige regionale omroepen in Zuid-Holland; daarnaast bestaan er verschillende edities in diverse provincies.

De lokale publieke omroep beschikt in circa 119 gemeenten over een FM-voorziening en zendt in de overige gevallen (ruim 100) uitsluitend uit via de kabel. Onder de paraplu van de lokale omroep zendt een aantal instanties specifieke doelgroepprogramma's uit, zoals bijvoorbeeld de concertzender op de Amsterdamse kabel.

Zolang de Mediawet (landelijke) commerciële omroep nog niet toestaat worden satelliet-uitzendingen via de kabel verspreid; de programmaverzorgende bedrijven, zoals Sky Radio, Radio 10 en RTL 4-radio zijn formeel in het buitenland gevestigd. Na invoering van de wijziging van de Mediawet, welke thans in behandeling is bij de Eerste Kamer, zal ook in het binnenland gevestigde commerciële omroep mogelijk zijn.

Volledigheidshalve wordt hier ook genoemd de Wereldomroep, die ook onderdeel is van de publieke omroep en wiens uitzendingen zijn gericht op Nederlanders in den vreemde en op gebieden buiten Nederland; de uitzendingen worden verspreid via de kortegolf (AM-band).

### 2. Financiering

Instellingen die zendtijd hebben verkregen krijgen een volledige vergoeding voor hun programma's. In 1990 besteedde de publieke omroep volgens informatie van het Commissariaat voor de Media ca. f189 mln gulden aan radio (exclusief de Wereldomroep) in de verhouding van f101 mln omroepbijdragen en f88 mln aan reclame-opbrengsten. Voor televisie was dat totaalbedrag ca. f775 mln.

De radio is gedeeltelijk afhankelijk van de inkomsten uit reclame. De totale hoeveelheid radiozendtijd bedraagt thans 594 uur en 13 minuten per week; daarvan wordt 20 uur en 12 minuten gebruikt voor reclame-uitzendingen (= 566 uitzendingen van gemiddeld 120 seconden; bron: Zendtijdsbeschikking 1991/1992). Blijkens het jaarverslag van de STER bedroeg het aantal reclameminuten per dag in 1990 135, gelijkmatig verspreid over de zenders R1, R2 en R3. Daarnaast worden er inkomsten uit sponsoring (hoewel beduidend minder dan televisie) gegenereerd.

Verreweg het grootste gedeelte van de inkomsten wordt besteed aan programmakosten; de overige kosten zijn de beheertaken, NOZEMA, gemeenschappelijke diensten en indirecte kosten. A-omroepverenigingen krijgen gemiddeld 20 miljoen voor radio waarvan ruim 5 bestemd is voor faciliteiten. De NOS krijgt totaal 29 miljoen, waarvan 6 miljoen bestemd is voor faciliteiten. Hogere uurbedragen worden vergoed voor de radionieuwsdienst en zendtijd voor culturele minderheden. De kleine zendgemachtigden krijgen verschillende uurbedragen en totalen.

De minister van WVC stelt vast welk deel van de totale omroepmiddelen dient ter bestrijding van de kosten van radiofaciliteiten (artikel 99). Het Commissariaat bepaalt vervolgens per zendgemachtigde welk deel van de vergoeding daarvoor



dient (artikel 101). In het wetsvoorstel commerciële omroep vervalt de bepaling van artikel 99, zodat de faciliteitenbestedingen over radio en televisie door de zendgemachtigden vrij zijn. De bestedingsverplichting voor radio bestaat nog tot 31 december 1991.

### 3. Regelgeving

De Mediawet en de hierop gebaseerde lagere regelgeving richt zich in verschillende bepalingen op de radio, zij het nooit apart, maar meestal hebben de bepalingen betrekking op radio en televisie. De belangrijkste zijn de volgende:

- programma's worden verzorgd door de representanten van maatschappelijke of geestelijke of culturele stromingen; zij richten zich in hun programma op de bevrediging van bepaalde behoeften (artikel 14);
- bij amvb worden de beschikbare zendernetten aangewezen en kan worden bepaald dat een bepaald zendernet wordt bestemd voor programma's van bepaalde categorieën instellingen of programma-onderdelen (artikel 31);
- de zendgemachtigden zijn verantwoordelijk voor vorm en inhoud van van programma's (artikel 48);
- de zendgemachtigden verzorgen een volledig programma; bij amvb kunnen percentages voor radio en televisie worden vastgesteld (artikel 50). N.B. Voor radio is dit niet gebeurd (cf. artikel 8 Mediabesluit);
- het NOS-programma bestaat uit een aanvullend gedeelte - wat de omroepverenigingen niet brengen - en een "bij uitstek"-gedeelte - algemene dienstverlening of typisch gezamenlijk - (artikel 51);
- voor radio zijn 5 netten beschikbaar (artikel 1 MB);
- in het NOS-programma wordt in ieder geval opgenomen de dagelijkse nieuwsvoorziening en in het NOS-radioprogramma onderdelen van algemene dienstverlenende aard, zoals informatie over land- en tuinbouw (artikel 9 MB);

Niet van toepassing op radio - onder meer vanwege het feit dat radio jarenlang probleemloos grensoverschrijdend is geweest - is de Europese richtlijn inzake omroepactiviteiten, welke alleen betrekking heeft op televisie. Dit betekent overigens niet dat de rechtstreeks werkende bepalingen van het EG-Verdrag niet van toepassing zijn.

### 4. Overzicht relevante adviezen

#### Concessies voor de publieke omroep

*"Doorgaans komen voor concessieverlening in aanmerking gevallen waarin de overheid bepaalde handelingen in het algemeen belang noodzakelijk acht en deze onder bepaalde voorwaarden door particulieren laat verrichten. Vergunningen worden verleend voor gevallen waarin de overheid het toegelaten handelen alleen op een bepaalde wijze wil doen plaatsvinden. Publieke omroep is een fenomeen dat de overheid noodzakelijk acht in het algemeen belang; voor de commerciële omroep geldt een dergelijke overweging niet.*

*Naar het oordeel van de Mediaraad strekt de zorgplicht van de overheid bij de publieke omroep tot het verlenen van garanties met betrekking tot een pluriform basisinformatiepakket en bij de commerciële omroep vooral tot het scheppen van dusdanige voorwaarden dat deze aanbodsform kan functioneren.*

*Dit onderscheid rechtvaardigt de keuze voor een systeem van concessieverlening voor de publieke omroep en van vergunningverlening voor de commerciële omroep.*

*Naar het oordeel van de Mediaraad dient het concessiesysteem voor de publieke omroep aan de volgende voorwaarden te voldoen:*

*-het systeem is open, d.w.z. aspirant-omroepverenigingen worden geen onnodige belemmeringen in de weg gelegd;*

*-het systeem bevat voldoende dynamiek, waartoe de mogelijkheid van veranderingen van het aantal concessies alsmede toewijzing van concessies aan nieuwe omroepverenigingen een middel vormen;*

*-de programmatische omvang van de concessie is ruim, in die zin dat de taak van*

de omroepverenigingen niet slechts omvat het brengen van informatie, cultuur en educatie, maar evenzeer verstrooiing;

-het systeem bevat duidelijke in de wet neergelegde normen, welke toetsbaar zijn. Het stellen van onderscheidenlijk algemene eisen, eisen met betrekking tot het aanbod, de positie van de zender en die van de ontvanger kan voorkomen dat alleen de omvang van de aanhang uiteindelijk de doorslag zal geven;

-het systeem bevat een verplichting tot toetsing;

-de beantwoording van de vraag of een concessie kan worden verlengd vindt - om tussentijdse onzekerheid en onrust te voorkomen - aan het einde van elke concessieperiode plaats.

De inrichting van het concessiesysteem ziet de Raad als volgt:

1. Aan omroepverenigingen die aan de eisen van de wet voldoen wordt een concessie voor een periode van 5 jaar verleend.

2. Voor het begin van een concessieperiode wordt bekend gemaakt hoeveel concessies er maximaal worden uitgegeven (de eerste keer 8, overeenkomend met het bestaande aantal omroepverenigingen).

3. Om voor concessieverlening in aanmerking te komen moet een omroepvereniging voldoen aan de volgende eisen:

a. de algemene vereisten, waaronder:

- zij stelt zich uitsluitend, althans hoofdzakelijk ten doel een omroepprogramma te verzorgen;

- zij verzorgt een programma dat geen reclameboodschappen en andere niet-toegestane reclame-uitingen bevat;

- zij is niet dienstbaar aan het maken van winst door derden;

b. de vereisten aan aanbodzijde:

- zij richt zich in haar programma op de bevrediging van bepaalde in het volk levende maatschappelijke, culturele of godsdienstige danwel geestelijke behoeften;

- zij vergroot de verscheidenheid in de omroep door de bevrediging van bepaalde behoeften, waarin niet in voldoende mate wordt voorzien door programma's van andere omroepverenigingen;

- zij verzorgt een volledig programma, dat in redelijke onderlinge verhouding tenminste omvat onderdelen van culturele, informatieve en educatieve aard;

c. de vereisten aan zenderzijde:

- zij is representatief voor een bepaalde maatschappelijke, culturele of godsdienstige danwel geestelijke stroming;

- zij heeft een bepaald aantal leden;

d. de vereisten gerelateerd aan de belangen van de ontvanger:

- zij bevredigt bepaalde in het volk levende behoeften, zodanig dat haar programma geacht mag worden van algemeen nut te zijn.

De vaststelling van het aantal concessies is gerelateerd aan de gewenste omvang van de zendtijd en de daarvoor beschikbare financiële middelen.

(...)

Naar het oordeel van de Raad behoort toetsing met direct rechtsgevolg, waarbij de vraag aan de orde is of de concessie kan worden verleend of verlengd, alleen plaats te vinden aan het einde van de concessieperiode.

Daarmee wordt de kern van het concessiesysteem duidelijk, in die zin dat indien een omroepvereniging niet aan de eisen van de wet voldoet, deze niet voor verlenging van de concessie in aanmerking komt.

Het tijdens de concessieperiode niet voldoen aan de eisen van de wet - en dus ook het overtreden van de bijzondere regels (bijvoorbeeld inzake reclame-uitingen) behoort tot het eigen risico van de omroepverenigingen.

(...)

In deze situatie houdt het Commissariaat voor de Media weliswaar permanent toezicht, registeert het niet voldoen aan de eisen van de wet en maakt dit bekend, maar sanctioneert niet. Dit betekent dat het systeem van tussentijdse sancties voor incidentele overtredingen kan vervallen.

(...)

*Om te voorkomen dat een omroepvereniging zich 5 jaar lang gedraagt alsof er geen regels zijn, lijkt het de Mediaraad wenselijk in de concessievoorwaarden een bepaling op te nemen, waarbij de concessionarissen verplicht worden tot een behoorlijke naleving van de voorwaarden. In de wet zou vervolgens geregeld moeten worden dat in geval van ernstige nalatigheid op deze grond tussentijdse intrekking van de concessie mogelijk is."*

(Advies inzake concessies voor de publieke omroep, 4 januari 1990)

### NOS en kleine zendgemachtigden

#### **a. algemeen**

*"Versnippering van het bestel leidt tot verlies van menskracht en financiële middelen en bemoeilijkt herkenbare zenderprofielen. Om (verdergaande) versnippering van het bestel tegen te gaan zou de gezamenlijkheidstaak van de NOS nader gestalte kunnen krijgen door de vele kleine zendgemachtigden onder te brengen bij de programmastichting.*

*De zendtijd van de NOS zou voor dit doel uitgebreid moeten worden en bestemd voor de besteding aan religieuze, geestelijke, educatieve en maatschappelijke doeleinden. Voor de invulling van de zendtijd zouden verantwoordelijk moeten zijn programmabeleidbepalende organen voor de verschillende soorten zendtijd. In verband met deze voorgestelde wijziging van de NOS-taken zal dienovereenkomstig de bestuurssamenstelling van de NOS een wijziging moeten ondergaan, in die zin dat de omroeporganisaties niet langer in meerderheid het bestuur vormen.*

*Naast de programmaverzorgende taak zou de NOS haar belangenbehartigende taak voor de gezamenlijkheid dienen te behouden; juist in een tijd waar deze taak vanwege de vele ontwikkelingen extra aandacht vraagt is het nuttig deze op te hangen aan een instelling waarvan de positie bij wet geregeld is.*

*De instelling van programmabeleidbepalende organen biedt de mogelijkheid de verantwoordelijkheid voor de programmadiensten en de gemeenschappelijke diensten te scheiden. Het specifieke belangenbehartigingsgedeelte berust dan bij het bestuur."*

(Advies inzake de toekomst van de omroep, deel 1, 29 november 1989)

#### **b. minderheden**

*"Voorts is de Mediaraad van mening dat specifiek aan de wensen en behoeften van minderheden met betrekking tot programma's voor en over minderheden, vooral gericht op het wegwerken van achterstandsituaties, tegemoet gekomen zou moeten worden. Met verwijzing naar zijn advies van 29 november 1989 inzake de toekomst van de omroep zou de Raad willen pleiten voor de onderbrenging van de zendtijd voor minderheden bij de NOS, die ook op dit punt een wettelijke opdracht zou dienen te krijgen. Voor deze zendtijd zou een apart programmabeleidbepalend orgaan in het leven geroepen moeten worden, waarin etnische en culturele minderheden gerepresenteerd zijn. Vooruitlopend op deze wijziging van de Mediawet moet naar de mening van de Mediaraad nu reeds een mogelijkheid gecreëerd worden om meer aan de wensen en behoeften van allochtonen tegemoet te komen: hiervoor zou artikel 9 van het Mediabesluit uitgebreid kunnen worden met een nadere uitwerking van hetgeen onder het gezamenlijk programma van de NOS moet worden verstaan. Aan de bestaande opsomming zouden dan programma's voor allochtonen kunnen worden toegevoegd. De expliciete vermelding daarvan in het Mediabesluit leidt tot een verzekerde aandacht voor deze programma-categorie. Met deze programma's kan niet alleen worden voorzien in een behoefte van allochtonen; zij bieden ook Nederlanders de gelegenheid kennis te nemen van de cultuur van allochtone bevolkingsgroepen."*

(Advies inzake Media en allochtonen, 21 december 1989)

#### **c. educatie**

*De centrale vraag bij de educatieve omroep is of het open net geschikt is om bepaalde vormen van educatie over te dragen.*

*(...)*

*De Mediaraad ziet vooral als doel voor het open net:*

1. het wegwerken van achterstandssituaties;
  2. education permanente w.o. het functioneren in de maatschappij.
- Ad 1. Hierbij kan men vooral denken aan het bedienen van die groepen die om welke reden dan ook niet de mogelijkheid hebben gehad om van het reguliere onderwijs gebruik te maken (etnische minderheden, vrouwen, etc.).
- Ad 2. Hier is vooral aan de orde het bieden van informatie over een verander(en)de maatschappij en waar onder meer vraagstukken als arbeidsvoorzieningen en -omstandigheden, volksgezondheid, technologische ontwikkelingen en milieu een rol spelen.

(...)

Na decennia van onenigheid over de structuur van de educatieve omroep en de rol van verschillende betrokkenen en belanghebbenden daarin, lijkt het moment aangebroken om vast te stellen dat het wenselijk is voor de toekomst te voorkomen dat versnippering, privébelangen en oneigenlijke argumenten een beleid verstoren of zelfs onmogelijk maken. Naar het oordeel van de Mediaraad is er veel voor te zeggen om het educatieve aanbod in één structuur onder te brengen. Daarvoor pleit onder meer:

1. de programmering komt in een hand, waardoor versnippering wordt tegengegaan en consistentie in het aanbod kan worden gebracht;
2. de organisatie belast met de educatieve omroep kan van strikte opdrachten worden voorzien;
3. de onafhankelijk van belangen kan hiermee gerealiseerd worden;
4. het belang van neutraal onderwijs voor volwasseneneducatie, dus zonder partijpolitieke stempels, kan worden veiliggesteld.

Daarom dient alle educatieve zendtijd te worden toegewezen aan de NOS, onder voorwaarde dat er binnen de NOS een "educational board" of "educational authority" komt die het programmabeleid bepaalt.

(...)

Voor specifiek cursorisch aanbod, zoals dit ook thans bestaat, is op het open net geen plaats meer, aangezien dit aanbod doorgaans valt buiten doelstellingen, taken, criteria en grenzen. Instellingen die geen wezenlijke bijdrage leveren aan een aanbod waarvoor wel plaats is op het open net zullen niet langer voor zendtijdtoewijzing in aanmerking komen.

Voor algemeen vormend aanbod is het open net uitermate geschikt, met name waar het gaat om het wegwerken van achterstandssituaties en het werken aan de zgn. education permanente. (...)

Ook rekent de Raad tot dit aanbod het attenderen op onderwijsmogelijkheden en het stimuleren tot deelname aan onderwijs en vorming."

(Advies inzake Educatieve Omroep, 27 december 1989)

### Herstructurering NOS

"Naar het oordeel van de Mediaraad doen zich thans de volgende knelpunten voor: enerzijds is de NOS het samenwerkingsorgaan van de omroepen, hetgeen ook in de bestuurssamenstelling tot uitdrukking komt, anderzijds is de NOS een programmaverzorgende instantie en als zodanig concurrent van de zendgemachtigden. De Raad meent dat met het oog op morgen een sterke NOS noodzakelijk is en dat een te grote stem van de zendgemachtigden in ook de programmataak de publieke taak van de NOS op den duur zou kunnen frustreren. Daarbij speelt ook een rol de versnippering op radio en televisie door de aanwezigheid van vele zendgemachtigden, welke leidt tot verlies van menskracht en financiële middelen en de herkenbaarheid van zenderprofielen bemoeilijkt. De Raad acht het daarom wenselijk de kleine zendgemachtigden onder te brengen bij een nieuw te vormen organisatorisch verband.

(...)

"In de memorie van toelichting bij de Mediawet (TK 1984-1985, 19136, nrs 1-3, p 68) worden de uitgangspunten met betrekking tot het gezamenlijk programma van de NOS als volgt gerubriceerd:

-aanvullend karakter; programma-onderdelen die in het overige aanbod niet voorkomen;

- representatie; bevrediging van behoeften waarin de andere zendgemachtigden niet voorzien;
- frequentie; voor programma-onderdelen met een hoge frequentie en een vaste regelmaat;
- efficiëntie; efficiëntere inzet van omroepmiddelen beter door de Stichting te verzorgen;
- dienstverlening.

Hieraan wordt toegevoegd dat de genoemde uitgangspunten niet geïsoleerd dienen te worden beschouwd, maar in relatie met elkaar, als een complementaire voorziening op het pluriforme aanbod van de omroepverenigingen.

In de gedachten van de Mediaraad zal dit complementaire karakter nog steeds een element zijn, maar niet meer het enige. Ook de kleine zendgemachtigden vervullen een essentiële programmatische rol in het bestel. De positionering van hun programma's met eigen waarde en betekenis in een nieuw verband noopt tot een herformulering van de taak van de NOS. Ook het gezamenlijk programma moet naar het oordeel van de Raad niet gezien worden als uitsluitend complementair, maar als het programma dat bij uitstek het publieke dienst-karakter van de omroep gestalte kan geven.

(...)

"De Mediaraad is van oordeel dat een nieuw verband zou dienen te worden gevormd, waarin enerzijds de programmataak van de NOS en die van de kleine zendgemachtigden zijn opgenomen en waarin anderzijds de samenwerking van de zendgemachtigden en de beheertaken worden ondergebracht.

(...) plaatst de Raad de volgende kanttekeningen:

1. Programmacoördinatie (programmaplaatsing en zenderkleuring)

is in het bestel nieuwe stijl een wezenlijk element om te kunnen concurreren met o.m. de commerciële televisie. Oneigenlijke concurrentie tussen de netten dient te worden geëlimineerd. De Mediaraad gaat ervan uit dat de zendgemachtigden met het oog op hun (eigen) belang in overleg zullen voorzien in goed geregelde programma-coördinatie. Voor het geval dit overleg niet tot resultaten mocht leiden zou in de wet de mogelijkheid geopend moeten worden voor de instelling van een coördinatiecollege, onder te brengen bij de samenwerkingstaak van de zendgemachtigden binnen het nieuwe verband. De zendgemachtigden dienen daarin een onafhankelijke derde als voorzitter van dat college te benoemen die tevens als arbiter met doorslaggevende stem fungeert in het geval dat de zendgemachtigden niet tot overeenstemming kunnen komen dan wel naar het oordeel van de voorzitter/arbiter het belang van het bestel bij bepaalde besluiten onevenredig wordt geschaad.

In dit verband merkt de Raad tevens op het wenselijk te vinden dat er een wettelijke verplichting komt voor de zendgemachtigden in hun programma's een verwijzing op te nemen naar de programma-onderdelen die op de andere netten worden verzorgd.

2.(...)

3.(...)

4.(...)

(...)

"De Mediaraad is daarom van mening dat er twee stichtingen dienen te worden opgericht, een voor de programmaverzorging en een voor het samenwerkingsverband.

Daarbij zal het bestuur van de programmastichting dienen te bestaan uit onafhankelijke (Kroon-)leden en het bestuur van de samenwerkingsstichting uit vertegenwoordigers van de zendgemachtigden, waartoe ook de programmastichting behoort.

Het bestuur van de samenwerkingsstichting voert de taken uit die de wet hem opdraagt."

(...)

"Het bestuur van de programmastichting verzorgt die taken die het huidige NOS-bestuur vervult met betrekking tot de programmadiensten. Hiertoe behoort tevens een zenderredactionele verantwoordelijkheid; het bepalen van het programmabeleid wordt evenwel overgelaten aan speciaal daartoe in het leven geroepen organen voor de verschillende soorten zendtijd.

*Deze zouden volgens de Mediaraad programmabeleidbepalende organen moeten zijn naar analogie van deze organen bij de regionale en lokale omroepinstellingen. Om misverstanden te voorkomen wil de Raad benadrukken dat hij niet denkt aan programma-adviesraden maar aan organen die de bevoegdheid hebben het programmabeleid vast te stellen en er op toe te zien dat dit beleid wordt uitgevoerd. Hiermee wordt ook recht gedaan aan de positie die verschillende kleine zendgemachtigden zich in de loop der jaren hebben weten te verwerven en schept mogelijkheden voor het behoud van het eigene in hun programmering. Een en ander impliceert een duidelijke vertegenwoordiging van "het veld" in de verschillende programmabeleidbepalende organen. Mogelijk ten overvloede merkt de Raad op dat het niet zijn bedoeling is dat de leden van de programmabeleidbepalende organen op de stoel van de programmamaker gaan zitten, maar dat zij richtlijnen voor de programmering dienen te verstrekken. Een (wettelijk geregeld) programmastatuut kan voldoende duidelijkheid verschaffen over de positie van de programmamaker."*

*(...)*

*"De organen die de Raad op het oog heeft zijn voor de volgende programma-onderdelen:*

- 1. het gezamenlijk programma (inclusief programma's die niet formeel aan de NOS zijn opgedragen maar wel worden verzorgd);*
- 2. het levensbeschouwelijke (religieus en geestelijk) programma, waarin opgenomen worden vertegenwoordigers van de bestaande instellingen die zendtijd hebben verkregen op grond van artikel 36, eerste lid, van de Mediawet;*
- 3. het educatieve programma (de Raad verwijst hiervoor naar zijn advies van 27 december 1989);*
- 4. het minderhedenprogramma (de Raad verwijst hiervoor naar zijn advies van 22 december 1989)."*

*(De toekomst van de omroep, deel 2, 20 februari 1990)*

-----