

BMS001000628
E1979-186
Griize Literatuur

DE E1979-186

G 2
611.1
611.3

OMROEPRAAD

1	9	2	9
1	9	7	9

Boekmanstichting-Bibliotheek
Herengracht 415 - 1017 BP Amsterdam
Tel.: 243736/243737/243738/243739

**GESCHIEDENIS, KARAKTER
EN GRENZEN
VAN EEN ADVIESCOLLEGE**

Rijswijk 1979
Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
Staatsuitgeverij - 's-Gravenhage
ISBN 90 12 026474

INHOUD

Ten geleide 5

Inleidend woord van de Voorzitter van de Omroep-
raad op de Buitengewone vergadering van de Om-
roepraad 7

Rede gehouden door mevrouw mr. A. W. de Ranitz-
Cohen 9

'De Omroepraad en zijn grenzen', pre-advies door
mr. P. J. Boukema, oud-voorzitter van de Omroep-
raad 18

'De Omroepraad als extern adviesorgaan van de
overheid', door dr. C. M. E. van Schelven, lid van
de Omroepraad 22

'Het karakter van de Omroepraad als college van
advies', door dr. J. T. van Stegeren, secretaris van
de Omroepraad 27

Bijlage 42

Ontwerp: Bau Winkel – 's-Gravenhage

TEN GELEIDE

Op 29 januari 1979 was het vijftig jaar geleden dat de minister van Waterstaat Van de Vegte de Radioraad installeerde. Dat was in de tijd toen het nog niet leek – om een woord van G. A. van Poelje aan te halen – of een grote medicijnmeester met een hormonenpraeparaat aan het werk was geweest en de commissies en raden zich nog niet in groten getale vermenigvuldigden.

Een halve eeuw heeft de Radioraad, in 1969 omgedoopt tot Omroepraad, de regering op verzoek en uit eigen beweging 'van advies gediend omtrent alle met de omroep in verband staande onderwerpen'. De Omroepraad heeft dit feit herdacht, niet door in den brede ruchthaarheid aan dit jubileum te geven maar door zelf naar de diepte af te steken: 't is goed in 't eigen hart te kijken.

Dit gebeurde op 13 maart 1979 in een buitengewone vergadering, die werd bijgewoond door de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, enige ambtenaren van het ministerie en enkele oud-leden. Voor deze gelegenheid waren pre-adviezen geschreven door een oud-voorzitter, een lid en de secretaris van de Raad over het karakter van de Omroepraad en over zijn grenzen. Deze pre-adviezen zijn op 13 maart voorwerp van bespreking en aanleiding voor bezinning geweest. Aan de behande-

ling van deze stukken ging een feestrede vooraf die werd gehouden door mevrouw mr. A. W. de Ranitz-Cohen, die meer dan 30 jaren lid en gedurende verscheidene jaren vice-voorzitter van de Raad is geweest.

Deze rede en de drie pre-adviezen geven te zamen een duidelijk beeld van de geschiedenis en de rol van het jubilerende adviescollege. Ze tonen aan hoezeer de Raad zich door de decennia heen heeft bezig gehouden met een veelzijdige en boeiende materie, die een genuanceerde en sterk wisselende benadering vraagt.

Naar mijn overtuiging is het een goede zaak dat de Omroepraad heeft besloten zowel de rede als de pre-adviezen te publiceren. Niet alleen de mensen uit omroepeland maar ook een ruime kring van geïnteresseerden in het staats- en bestuursrecht en in de praktijk van het openbaar bestuur zullen bij lezing van deze stukken naar mijn mening gebaat zijn. Zij zullen daarbij ook bevestigd zien, althans ontdekken dat de Omroepraad niet 'een schimmig college' of 'een vreemd college' – kwalificaties ontleend aan enkele krantenartikelen uit het vorig jaar – doch dat het een belangrijk en boeiend college is. In deze laatste woorden heb ik tevens mijn persoonlijke ervaringen vertolkt.

mr. J. J. van der Lee,
voorzitter van de Omroepraad.

INLEIDEND WOORD VAN DE VOORZITTER VAN DE OMROEPRAAD OP DE BUITEN- GEWONE VERGADERING VAN DINSDAG 13 MAART 1979

***Ter gelegenheid van het feit dat de Radioraad
op 29 januari 1929 werd geïnstalleerd***

Mevrouw de Minister, dames en heren,

Met bijzonder veel genoegen, mevrouw de minister, heet ik namens de Omroepraad u en uw medewerkers hartelijk welkom aan het begin van deze vergadering, die beoogt enkele uren te verwijlen bij het gouden jubileum van wat bij zijn ontstaan de Radio-raad was en sinds 1969 de Omroepraad is.

Mijn woord van welkom richt zich in niet mindere mate tot haar, die zo lange jaren vice-voorzitter van dit college is geweest, mevrouw de Ranitz, en tot de dames Boer en Fortanier-de Wit, die beiden ook zo lange jaren het gezelschap met hun kennis en inbreng hebben gesierd.

En, last but not least, wil ik ook graag zeggen hoezeer de Omroepraad het waardeert dat zijn oud-voorzitter, mijn voorganger, Staatsraad Boukema, de uitnodiging van de Raad een onmisbare bijdrage te leveren aan de gedachtenwisseling van vandaag, heeft willen aanvaarden en daarom vanmiddag in ons midden is.

Die erkentelijkheid voor hetgeen ter voorbereiding van deze bijzondere zitting is verricht, strekt zich ook uit tot de heren van Schelven en van Stegeren, beiden eminente kenners van de ingewikkelde materie, die de Raad pleegt te behandelen. Voor de heer van Stegeren mag dan wel in het bijzonder gelden dat hij de Samson is van de Raad.

Zonder zijn toewijding als secretaris zouden de adviezen van de Raad, naar ik vrees, de diepgang ontberen, die die adviezen thans, zo is tenminste mijn mening, zo siert.

Dames en Heren,

Het is geenszins mijn bedoeling u lang bezig te houden. De Raad wenste een sobere herdenking van 50 jaren arbeid ten dienste van ons omroepbestel.

Het is mevrouw De Ranitz, die ons het voorrecht schenkt van haar kennis over deze 50 jaren. Het zijn de drie referenten, die over karakter en aard van de adviezen van de Raad hebben geschreven.

Staatsraad Boukema over 'De Omroepraad en zijn grenzen'; Dr. van Schelven over 'De Omroepraad als extern adviesorgaan van de overheid' en onze secretaris over 'Het karakter van de Omroepraad als college van advies'.

Ik wil mij beperken in mijn welkomstwoord mijn voorgangers-voorzitter in uw gedachten terug te roepen.

Ik denk dan aan de eerste voorzitter van de Radio-raad, oud-minister De Visser, die werd opgevolgd door oud-minister Van Boeyen. Dan volgt Professor Gerbrandy, die het voorzitterschap bekleedde tot hij tot het ministerschap werd geroepen in het kabinet De Geer in 1939.

Minister Gerbrandy bedankte bij zijn benoeming tot minister niet als voorzitter van de Radioraad en dientengevolge trad de toenmalige vice-voorzitter B. de Gaay Fortman als waarnemend voorzitter op.

Ik meen te mogen stellen, dat het deze voorzitter is geweest, die de Radioraad door de jaren van oorlog en bezetting heeft geloodst. En ik meen niet te boud te spreken wanneer ik stel dat hem te samen met

Prof. Nolet daarvoor grote waardering en dank toekomt.

Mij is verteld dat de heer De Gaay Fortman een memorandum heeft samengesteld over het weder- varen van de Radioraad gedurende de bezettings- jaren. Helaas heb ik dat memorandum niet in onze archieven kunnen opsporen. Toch hoop ik van heler harte dat het niet verloren is gegaan. Ik vraag mij af of juist dit memorandum niet de basis zou kunnen zijn voor een wetenschappelijk verantwoor- de studie over de Radioraad tijdens de bezettings- jaren:

Heeft de Raad gefunctioneerd, en zo ja, hoe lang en hoe?

Het karakter van een man als B. de Gaay Fortman waarborgt reeds een combinatie van onverzettelijk- heid en wijsheid, eigenschappen die in die jaren van de allergrootste betekenis waren.

Men behoeft er zijn levensbericht van Prof. Victor Rutgers maar op na te lezen om te kunnen peilen wie ook De Gaay Fortman zelf was.

Gerbrandy keerde terug op de stoel van de voorzit- ter. Dat moet geweest zijn omstreeks het optreden van het kabinet Schermerhorn-Drees in 1945, waar- van hij immers geen deel meer uitmaakte.

In 1958 nemen voorzitter Gerbrandy en vice-voor- zitter de Gaay Fortman afscheid. In de bestuurs- kamer van het zendercomplex in Lopik hangt een bijzonder geslaagd portret van Prof. Gerbrandy, dat mij in hoge mate boeit telkens wanneer ik het zie. Wat is het toch jammer dat onze nederlandse poli-

tieke geschiedenis in zo povere mate zijn weerslag vindt in biografieën. Wat zou toch de reden zijn dat wij in vergelijking met Engeland op dit terrein zo'n pover figuur slaan?

Gerbrandy wordt opgevolgd door Prof. Scholten, kamerlid, hoogleraar aan de Vrije Universiteit en hoogleraar te Leiden, en docent aan de K.M.A. Hij bekleedde het voorzitterschap tot zijn overlijden op 2 januari 1969. Dat is dan ook het jaar waarin de Omroepwet in werking treedt. Op de dag na die inwerkingtreding installeert Minister Klompé op 30 mei 1969 de Omroepraad. Voorzitter wordt oud- minister Vrolijk, die op 1 augustus 1973 wordt opgevolgd door Prof. Boukema, lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Hij neemt op 1 juni 1976 ontslag in verband met zijn benoeming tot lid van de Raad van State en dan begint ondergete- kende zijn wankele schreden op het pad van de voorzitter per 1 januari 1977.

Die wankele schreden zijn sindsdien wat steviger geworden dank zij de steun die ik van de leden van de Raad, de secretaris en van mevrouw Van Zee heb ondervonden. Ik meen de sfeer van onze Raad te mogen kenschetsen als zeer bijzonder. Waarom dat zo is zal u, naar ik hoop, blijken uit de woorden van mevrouw De Ranitz en wellicht ook uit de discussie over de referaten.

Ik wens u een zeer geslaagde vergadering toe en wil nogmaals zeggen, mevrouw de Minister, hoezeer de Raad uw aanwezigheid waardeert.

REDE GEHOUDEN DOOR MEVR. MR. A. W. DE RANITZ- COHEN AAN HET BEGIN VAN DE BUITENGEWONE VERGADERING VAN DE OMROEPRAAD

Mijnheer de Voorzitter, Mevrouw de Minister,
Dames en Heren,

Het is met vreugde, dat wij weer in Uw midden zijn, wij alle drie,¹⁾ die op zo feestelijke wijze voor bijna 2 jaar afscheid van U namen.

Van te voren is het altijd de vraag of bij een herhaling van een feest, dezelfde climax zal worden bereikt als bij het vorige.

Zo is het ook de vraag of later dit 10e lustrum evenveel aandacht zal krijgen als het eerste van 1934. Van de buitengewone vergadering van de Radioraad op 31 januari 1934 is het gedenkboek in het bezit van Uw Raad; door mij en door de preadviseurs van vanmiddag geraadpleegd en geciteerd. Het gedenkboek kreeg ik in de vijftiger jaren cadeau van mr. Bastiaan de Gaay Fortman, bijna 30 jaar vice-voorzitter van de Radioraad van 1929-1958. In de bezettingsjaren, toen voorzitter Gerbrandy in Londen was, waarnemend voorzitter; een zware taak die hij op zijn eigen wijze voortreffelijk vervulde, maar waarover hij ons later weinig vertelde. Hij was vice-president in het Hof van Amsterdam, een goed jurist, nauwgezet en rechtvaardig. Voor Gerbrandy een vaste bron van kennis en oordeel. Bij hun beider afscheid in 1958 heeft de Radioraad hen een feestelijk diner aangeboden. Wij maakten voor elk een Liber Amicorum gedrukt en verzorgd door ons lid dr. H. J. Prakke, uitgever bij Van Gorcum te Assen.

De Lofzang op rijm, waarmee we de boeken aanboden heb ik nog. Die kan ik U vandaag nog voorlezen als dat zo uitkomt.²⁾

Het gedenkboek gaf ik op mijn beurt in de zestiger jaren aan de heer Van Schelven en dat miste zijn

uitwerking niet. Hoort U hoe dat ging aan het begin van mijn verhaal.

In het jaar 1969, op 29 januari ontving ik 's morgens in Winsum een bloemetje en even later een telegram, een gelukstelegram. Het was de heer Van Schelven, die seinde:

'Reclamecommissie gisteren bijeen. Besloot U een gelukwens te zenden bij herdenking 40 jaar installatie Radioraad.'

Ik zond een gelukstelegram terug op rijm:

'Voor Uw attentie en Uw zin voor speuren voor Uw azalea in donkerrode kleuren

Dank ik U zeer

Bij deze feestelijke sfeer

Kwam ook Uw telegram

Ik retourneer

Mijn beste wensen voor de goede geest

Reeds 40 jaren in de Radioraad geweest.'

In het begin van 1969, begin januari, was onze hooggeachte voorzitter Prof. mr. L. W. G. Scholten gestorven; ik was al vanaf juni 1968 plaatsvervangend voorzitter. In de eerste januari-vergadering sprak ik woorden om hem te herdenken. Zo hadden wij hem nog kort tevoren gehoord bij het heengaan van mijn mede vice-voorzitter Ir. F. C. M. Wijffels. De woorden waren mij thuis zomaar 'toegevloeid', zoals wij Groningers zeggen. De heer Van Stegeren sprak van een rede, toen hij voorstelde een afschrift aan de zonen van Prof. Scholten te zenden.

Ter ere van deze dag, vandaag, vroeg U mij een historische rede te houden. Ik aarzelde bij dat woord: historische rede.

Ik ben geen historica, een rede houdt in een gedegen studie en verificatie van de te noemen feiten. De

secretaris stelde mij gerust. Ik hoefde niet extra te studeren, maar hij waarschuwde mij wel: 'Het is niet de bedoeling dat U daar anecdotes zit te vertellen'.

Ik besloot daarom U een verslag te geven van een ooggetuige, die 31 jaar binnen de kring van Radio-raad en Omroepraad intens heeft meegeleefd met de geschiedenis van het omroepgebeuren. En die ook de voorgeschiedenis uit de twintiger jaren reeds met volwassen en politiek gerichte ogen heeft gezien. 60 jaar radio-omroep overzie ik dus eigenlijk. Ik beseftte, dat er niet velen meer in leven zijn, die dit doen. Daarom, mijnheer de voorzitter, heb ik Uw verzoek aangenomen.

Om te beginnen wil ik even kort aansluiten aan Uw onderwerp van vandaag en wel: de kwaliteit en de objectiviteit van de leden.

De leden zijn benoemd à titre personnel, dat heeft voorzitter Gerbrandy ons meermalen duidelijk geleerd. Ze zijn niet benoemd als vertegenwoordigers van belangen, maar natuurlijk hebben de leden na verloop van tijd ieder hun achtergrond, hun levensbeschouwing laten zien, hun politieke kleur, hun deskundigheid (specialisme), hun territoriale herkomst.

Dat kan in de vertrouwelijke sfeer van niet-openbare vergaderingen. Ik wens U toe, dat dit zo mag blijven.

De objectiviteit van de leden en van de adviezen werd op de feestelijke vergadering ter ere van het eerste lustrum van de Raad in 1934 zeer geprezen. In het gedenkschrift, dat deze viering uitgebreid beschrijft, staan namelijk de 17 redes van die dag afgedrukt, met foto's en namen.

Als ik de 60 jaar omroepgeschiedenis overzie, verdeel ik die tijd in 2 x 3 perioden:

- de twintiger jaren vóór de Radioraad;
- de jaren dertig/voor-oorlogse periode;
- de bezettingsjaren.

Dit zijn de eerste drie.

En het 2e drietal:

- de acht na-oorlogse jaren 1946-1954;
- dan 1954-1969 tot de invoering van de wet;
- daarna 10 jaar Omroepraad met de wet.

In 1946 is de Raad samengesteld voor de helft uit voor-oorlogse leden³⁾ (8 personen), bijna allemaal in 1929 benoemd. De andere helft (9 personen) was nieuw.

Veelal mensen uit het verzet, die moesten trachten aan die vernieuwing gestalte te geven. Ik ben toen benoemd als 2e vrouw in de Raad. Tegenwoordig heet dat: positieve discriminatie.

Deze samenstelling duurde 8 jaar. In 1954 werden de meeste vernieuwers niet herbenoemd. Evenmin degenen, die ambtenaar waren.

10 nieuwe leden deden hun intrede, vele reeds professor of in spé.³⁾ Sommige kwamen uit de Televisiecommissie, die in de beginjaren '50 naast de Radioraad adviseerde.

Deze periode 1954-1969 was een zeer belangrijke, namelijk door:

1. restauratie van het voor-oorlogsgegroeide;
2. de invoering van de TV;
3. het vraagstuk van commerciële omroep.

Dit laatste zorgde in 1965 voor de plotselinge politieke situatie waardoor in 1967 de Omroepwet kon worden aangenomen.

Zes perioden dus en daarin koos ik drie onderwerpen die in de historie van het bestel steeds naar voren komen:

1. de vrijheid van omroepverenigingen met hun recht op eigen identiteit;
2. samenwerking in termen van: nationaal, algemeen, (al of niet met overheid, PTT);
3. de reclame.

Hoe verhouden deze drie zich in de verschillende perioden?

De historie en de strijd om de vrije omroep is te zien in het licht van de strijd om de vrije school: geen inmenging van de overheid in het eigen programma, in de eigen cultuur. Voor het lager onderwijs was dat bereikt in de jaren twintig. De grondwetsherziening van 1917 bracht tussen rechts en links in die dagen een compromis tot stand: links kreeg het algemeen kiesrecht, waarin het vrouwenkiesrecht; rechts de felbegeerde financiële gelijkstelling van het bijzonder lager onderwijs met het openbaar lager onderwijs.

Na de liberale kabinetten volgden sinds 1918 de confessionele: in de twintiger jaren drie kabinetten Ruys de Beerebrouck en de minister van onderwijs die de nieuwe wetgeving voor die gelijkstelling met kracht tot stand bracht, was Dr. Johan Theodoor de Visser, de eerste voorzitter van de Radioraad in 1929. Tot mijn verbazing toen een man van 77 jaar. Een theoloog: een waarborg voor die vrije omroep. Maar ook, zo blijkt uit het gedenkschrift, een warm voorstander van het nationale, de samenwerking. Aan hem vooral dankt het voor-oorlogse bestel het algemene programma en de algemene programma-commissie.

De waarborg voor die vrije omroep hebben de omroepverenigingen al deze 50 jaar gezocht en gevonden in de persoon van de voorzitter van de Radio- en Omroepraad. De Radioraad had in 40

jaar slechts 5 voorzitters: 3 jaar De Visser, 5 jaar Van Boeyen, daarna 14 jaar Gerbrandy (2 + 12) en 11 jaar Scholten. De beide laatsten wel geen theologen maar – ik zou zeggen – bijbelse juristen, evenals mr. Bastiaan de Gaay Fortman (de grootvader van Bas) die vanaf 1939 ook in de bezettingstijd het voorzitterschap waarnam. Hij was vanaf 1929 bijna 30 jaar vice-voorzitter (tot 1958).

Al deze jaren groeide het beginsel dat de overheid zich niet bemoeit met de programma-inhoud van de omroepverenigingen. De Omroepraad evenmin. Ik zei groeide, want de radiowetgeving, het radioreglement van 1930, kende wel staatsbemoeiing, namelijk een preventieve controle, – de Radioraad adviseerde éénstemmig positief – ter voorkoming van gevaar voor de veiligheid van de staat, de openbare orde en de goede zeden. Dat betekende concreet: 'radiomededelingen mogen niet inhouden een rechtstreekse dan wel zijdelingse of bedekte ondermijning van godsdienst, zedelijkheid, gezag en volkskracht noch kennelijk bestemd zijn voor het buitenland, indien bekend is dat zij in een bevriende staat niet zijn toegelaten.' A. M. v. Best. 22 april 1933 Stbl. 223.

Het gedenkschrift vermeldt de namen van de leden van de Radio-omroep controle commissie van 1934: 5 juristen van buiten de Radioraad als lid; voorzitter en secretaris waren dezelfde als van de Radioraad, Van Boeyen en Weber.

Schema's van programma's werden 14 dagen tevoren ingezonden. De commissie kon de tekst opvragen, weigeren of schrappen.

De VARA, als politiek gerichte omroeporganisatie in crisistijd heeft plm. 60% van zijn teksten moeten opzenden, plm. 600 per jaar.⁴⁾

Het 2e hangijzer was de politiek in de aether. Alleen stellige uiteenzettingen van de eigen beginselen waren toegestaan. Zelfs een liberaal, het 2de kamerlid Boon, formuleerde in 1930 een motie aldus:

'de Kamer, van oordeel dat radio-uitzending van politiek en daarmee verband houdende onderwerpen slechts in beperkte mate moet worden toegestaan, nodigt de minister uit daartoe de nodige maatregelen te treffen.'

Na het kamerdebat:

'de Kamer, van oordeel dat de actieve politieke strijd in de aether somtijds zeer ongewenste vormen heeft aangenomen, nodigt de minister uit om een voor Nederland passende regeling te ontwerpen, waarin met dit bezwaar rekening wordt gehouden.'⁵⁾

Na 1945 is de preventieve controle afgeschaft. Een repressieve werd in 1947 opgedragen aan de Regeeringscommissaris. Van zijn besluit kon de omroep-

vereniging in beroep gaan bij de minister, de voorzitter van de Radioraad gehoord.

In de jaren vijftig is aan Prof. Gerbrandy een spreekverbod opgelegd vanwege zijn controversiële toespraak inzake Nederlands Indië.

In 1963 verbiedt de Regering de K.R.O. een TV-uitzending met de Franse staatsman Bidault. Meer spreekverboden kan ik mij niet herinneren. De omroepverenigingen beoordelen nu veelal zelf wat toelaatbaar is. Kijkers en luisteraars zijn volwassen geworden. Het paternalisme is voorbij, ook van de overheid.

De Radio- en Omroepraad adviseert de Regering en was administratief deze vijftig jaar achtereenvolgens bij drie departementen ondergebracht.

1. Verkeer en Waterstaat vóór de oorlog.
2. Na 1945 Onderwijs en Wetenschappen.
3. Na 1965 C.R.M.

De eerste radiowetgeving staat in de Telefoon- en Telegraafwet. Niet zo verwonderlijk. Het begon als een technische zaak, vol particulier initiatief en commerciële bedrijvigheid: radiopioniers, fabrikanten van radiotoestellen. Om die toestellen aan de man te brengen zenden die fabrikanten reclame uit, muziek en concerten om betalende luistervinken te winnen. Er was luistervrijheid sinds 1917. Voor het zenden is een machtiging nodig, een zgn. fabrikantenmachtiging.

In Engeland kon de Daily Mail niet zo'n zendmachtiging krijgen. Daarom huurde men zendtijd op de zender van Nederlands bekendste radio-pionier Ir. Idzerda. Hij was eigenaar en directeur van de Nederlandse Radio Industrie. Vanuit zijn laboratorium in de Beukstraat in Den Haag kregen 'the Dutch concerts' in Engeland grote bekendheid.

De eerste zender was van de Nederlandse Seintoe-stellenfabriek, de N.S.F., van Marconi; later Philips. Het was Hilversum I, in 1923 opgericht, in 1925 door Philips verhoogd en versterkt.

De eerste zendmachtiging kreeg de Hilversumse Draadloze Omroep H.D.O. die de programma's en de administratie voor de N.S.F. verzorgde. De H.D.O. wilde toen al uitgroeien tot de nationale draadloze omroep, de N.D.O. De heer Vogt was namelijk ten tonele verschenen.

U ziet: zowel het bedrijfsleven met reclame als het nationale in de H.D.O. zijn al aanwezig als in 1924 de N.C.R.V., in 1925 de K.R.O. en de V.A.R.A. en in 1926 de V.P.R.O. worden opgericht. De omroepverenigingen met hun claim op eigen identiteit. Eveneens in 1926 wordt een tweede zender gebouwd in Huizen (niet door Philips maar door een N.V. de Nederlandse Draadloze Omroep geheten)

bestemd zowel voor de K.R.O. en de N.C.R.V. als ook voor de Nederlandse Seintoestellenfabriek. Maar in 1927 wordt de zender Huizen in gebruik gegeven alleen aan N.C.R.V. en K.R.O. – Hilversum II – als het symbool van de verticale zuil. De confessionele knop aan het radiotoestel is een feit. Op alle terreinen van het maatschappelijke en culturele leven voltrok zich toen in Nederland de opsplitsing van ons volk in zuilen, om wille van de soevereiniteit in eigen kring. Het was een afscheiding die hard aankwam voor de rest van de bevolking, die een samengaan voorstond in termen van nationaal of algemeen of openbaar.

De A.V.R.O., weldra ontstaan uit de H.D.O., verwerkte deze afscheiding eigenlijk nooit. Nog in 1969: minister Klompé installeerde op plechtige wijze het samenwerkingorgaan, het NOS-bestuur. De A.V.R.O. ging in het openbaar in beroep.

Ook in de vijf commissies, die tussen 1922 en 1926 de regering adviseerden over het toekomstig bestel, komen de drie onderwerpen naar voren.

1. Fabrikanten en pers (Vaz Dias) bepleiten reclame-radio.
2. Velen denken aan een:
 - a. nationaal, zakelijk algemeen programma;
 - b. een N.V., Nationale Draadloze Omroep geheven, op aandelen;
 - c. radio-restitutie door P.T.T. te innen.
3. De pas opgerichte omroepverenigingen roeren zich danig en hebben eindelijk in de staatscommissie Ruys de Beerebrouck in 1926 een meerderheid van 6-4.⁶⁾

Dr. Coba de Boer, onze secretaresse van de Radioraad van 1946-1958 beschrijft dit in haar proefschrift. Zij vermeldt, dat de latere leden van de Radioraad mr. de Gaay Fortman en prof. Nolet zitting hadden in een commissie van het Algemeen Nederlands Verbond, die adviseerde tot één onge-splitste nationale omroep voor Nederland en de Overzeese gebiedsdelen, en een bestuur van 18 leden met een zo getrouw mogelijke afspiegeling van de verschillende levensbeschouwingen.

Het plan kwam te laat.

Er waren al twee gescheiden zenders.

In 1928 komt dus de radio-wetgeving in de Telefoon- en Telegraafwet met in 1929 de installatie van de Radioraad.

In 1930 de verdere uitwerking in het Radioreglement, de Algemene Maatregel van Bestuur.

Minister Reymer van Waterstaat verdeelt de zendtijd in 4 gelijke delen onder de grote vier. De V.P.R.O. wilde maar een paar uur zendtijd per week.

De A.V.R.O. moet zijn meerdere zendtijd op Hilversum I afstaan; gelijk opdelen met de V.A.R.A. Minister Reymer was door de Radioraad geadviseerd.

Coba de Boer vertelt dat het advies ging in de richting van de vierdeling maar dan met meer zendtijd voor de algemene omroep de A.V.R.O.; alleen Gerbrandy zou geadviseerd hebben zoals de minister uiteindelijk besliste: in 4 gelijke delen.

Na de oorlog in 1946 stond de vernieuwde Radioraad voor dezelfde keuze: nationale omroep of een bestel gebaseerd op omroepverenigingen.

De Raad werd daarom bij zijn studie gesplitst in de twee commissies.

De Gaay Fortman en Nolet, die in de twintiger jaren hadden deelgenomen aan de commissie van het Algemeen Nederlands Verbond met als conclusie één nationale omroep, kozen nu in 1946 voor de commissie gebaseerd op een bestel met de nadruk op omroepverenigingen, terwijl Gerbrandy, in Londen gecharmeerd geraakt door het functioneren van de B.B.C. zijn bewondering voor het Engelse nationale stelsel wel liet blijken, maar terecht als voorzitter geen partij koos.

In Londen waren de beide wetsartikelen over de radio-omroep in de Telegraaf- en Telefoonwet (artikel 3ter en 3quater) buiten werking gesteld. Het was het besluit E 118. In mei 1946 werd bij K.B. het radioreglement 1930 grotendeels hersteld maar niet helemaal. Met rood potlood heb ik het in mijn T en T-wetje geannoteerd: niet weer ingevoerd in 1946: artikel 2, lid 2. Het monopolie van de omroepverenigingen werd niet hersteld, namelijk dat de mededelingen in de uitzendingen slechts afkomstig mogen zijn van de omroeporganisaties. De deur voor een vorm van eenheid, van samenwerking ging verder open. (N.R.U.)

Na 21 maanden in oktober 1947 kwam de Radioraad met een ontwerp van wet, de grote opdracht van Minister Van der Leeuw, ontvangen bij zijn installatie. De Raad verdeelde de zendtijd in tweeën: 50% op één zender voor de Stichting met een algemeen programma; 50% op de andere zender voor de omroepverenigingen tesamen.

Het ontwerp werd niet aanvaard zoals het was.

Minister Van der Leeuw was al na één jaar opgevolgd door Minister Gielen.

Ons ontwerp werd omgebogen in de richting van de omroeporganisaties; in 1951 adviseerde de Raad over die ombuigingen; in 1953 werd het aangepaste wetsontwerp bij de Tweede Kamer ingediend, behandeld, maar in 1965 door Minister Vrolijk ingetrokken.

Het advies van 1947 was een meerderheidsadvies.

Twee minderheidsrapporten waren toegevoegd: van mevr. B. Boon-Van der Starp en van J. W. de Vries van het N.V.V. en J. van de Kieft van de Arbeiderspers. Zij bestreden het terugdringen van de omroeporganisaties tot V.P.R.O.'tjes en waren het niet eens met de grote plaats op één hele zender van het samenwerkingsorgaan: de Stichting.

Mevrouw Boon beschrijft, hoe in de jaren dertig fouten kleefden aan het algemeen-programma en de Algemene Programmacommissie, waarvan zij in 1934 vice-voorzitter was, namelijk, dat de omroepverenigingen niet van harte meewerkten. Zij vreest herhaling van die situatie als het meerderheidsrapport wordt gevolgd.

De historie heeft haar gelijk bewezen.

Het gezamenlijke in de techniek, de financiering, de organisatie is aardig gelukt. Op programmatisch terrein is het vaak moeilijk gebleven.

Om deze moeilijkheden te ontgaan heeft ons lid ir. F. C. M. Wijffels in de vijftiger jaren een ontwerp bij de Raad ingediend, gebaseerd op publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, een schap, een P.B.O. 'Een Roomse zaak', zei Gerbrandy vertrouwelijk tegen mij.

Ir. Wijffels was ingenieur bij de Staatsmijnen en kende het bedrijfsleven. Het omroepschap zou zijn eigen verordeningen maken, zijn eigen financiën regelen, ook de regionale omroepen (regionaal bestuurd en gefinancierd), de droom van Van Doorn. Het ontwerp bracht het niet veel verder dan de Radioraad. Ik bewaar er goed herinneringen aan. U ziet:

In deze jaren na 1945 ging het dus weer om het afwegen van de krachten van het gezamenlijke, het algemene, het nationale en die van het eigene, het vrije van de eigen identiteit.

Uiteindelijk zou de reclame een grote rol spelen bij de totstandkoming van de wet in de jaren zestig. Ik breng dat even kort in Uw herinnering terug. In 1956 had de Radioraad een meerderheidsadvies ten gunste van reclame in de omroep uitgebracht. Ik ondertekende een minderheidsrapport, geschreven door J. W. de Vries van het N.V.V.

Vijf leden waren tegen reclame: Dr. H. G. W. van der Wielen van de Volkshogescholen, de burgemeesters J. Vader en Ch. J. M. A. van Rooy, J. W. de Vries en ik.

De eigen kijkwaarde van de reclame-TV werd vurig verdedigd door Dr. H. J. Prakke, toen nog uitgever en publicist in Drenthe.

In 1960 begon Veronica met radio-reclame-uitzendingen.

In 1964 komt het REM-eiland bij Noordwijk in de

Noordzee te liggen.

Staatssecretaris Mr. Y. Scholten, ook voorstander, zendt de Nota-Reclame TV aan de Staten-Generaal.

De zgn. Pacificatie-commissie publiceert een rapport over de invoering van reclame op TV. Dat was 1963-1964.

1965. Het kabinet Marijnen valt over het meningsverschil in omroepzaken. Drie maanden later sluit Cals als formateur met K.V.P., P.v.d.A. en A.R.P. een accoord dat leidt tot de STER-reclame en de Nota- en de Wet Vrolijk.

Het bestel heeft nu eindelijk een eigen wettelijke grondslag, de omroepsorganisaties hebben hun waarborgen: de criteria van artikel 13 en het volledige programma van artikel 35, het herkenningsteken van de zuil.

Maar de ontzuiling had al wel danig om zich heen gegrepen.

De Radioraad en de Omroepraad probeerden naar het beginsel van openheid de wet toe te passen bij de aanvragen van de TROS en Veronica.

Moeilijk: die toepassing van artikel 13 en artikel 35 op organisaties, die duidelijk in hun stichtingsacten hebben opgenomen dat zij geen levens- of wereldbeschouwing willen hebben.

Drie maal heb ik tijdens mijn lidmaatschap alle gegadigde zendgemachtigden gehoord, beoordeeld en getoetst aan de dan geldende wettelijke bepalingen.

In 1946 onder voorzitter Gerbrandy, namelijk de vóór-oorlogse zendgemachtigden.

In 1965 onder voorzitter Scholten bij de invoering van het overgangsbepaling, ook vele mini-omroepen. In 1970 onder voorzitter Vrolijk na de invoering van de wet ten derde male.

Boeiend waren in de jaren vijftig de gegadigden voor de reclame.

Na een bezoek van jeugdige gelukzoekers zei De Gaay Fortman: 'Ze ruike geld'.

En toen een hele rij van grote Rotterdamse kooplieden en managers tegenover ons zat, ik denk bij de aanvraag van de R.T.N., was Gerbrandy zichtbaar onder de indruk. 'De hele haute volée van Rotterdam', riep hij uit toen ze weg waren, 'de bloem van het kapitaal!'

Het lange voorzitterschap van Gerbrandy heeft een stempel gedrukt op de gewoonten van de Radio- en Omroepraad.

Nog steeds vergadert U op vrijdagmiddag om de veertien dagen en niet langer dan twee uur.

'Na twee uur is 't verstand op', was zijn korte en krachtige overtuiging. Wat niet klaar was, werd

geëndosseerd aan het steeds volijverige secretariaat of aan het Buro, zoals een kleine commissie van voorzitter, vice-voorzitters en één lid genoemd werd. Gerbrandy vergiste zich soms; zei dan: het moderamen (de bijbelse jurist).

De leden werd geraden de zaken thuis eens rustig à tête reposée te overdenken.

à tête reposée!

Zo bracht ik het werk van vele jaren weer in mijn herinnering terug.

Ik wens U, mijnheer de Voorzitter en de leden toe, dat U in de toekomst ook tijd houdt de omroep-

zaken à tête reposée te overdenken.

De drie onderwerpen waarover ik sprak, wil ik ook graag op U betrekken.

1. Ik hoop dat U als Raad Uw identiteit mag behouden, mocht U ooit moeten inpassen in een Mediaraad.

2. Optimale samenwerking wens ik U toe, een goede geest.

3. En wat de reclame betreft:

Bij het speuren naar de verborgen bloemen van het kapitaal binnen het bestel, wens ik U toe dat wijsheid en creativiteit U in ruime mate mogen toevloeien.

1 Mevrouw J. Boer, mevrouw A. Fortanier-de Wit en mevrouw mr. A. W. de Ranitz-Cohen.

2 Tafelspeech op 21 maart 1958 bij de aanbieding van een Liber Amicorum, zowel aan prof. Gerbrandy als aan mr. B. de Gaay Fortman, bij hun afscheid van de Radioraad door mevrouw mr. A. W. de Ranitz-Cohen en dr. H. J. Prakke:

Mijnheer de tafelpresident, waarde Professor Bähler.

U was bij het voorspel van dit feest reeds onze taakverdeler.

U zei: Ik kies de spijzen uit en regel het commerciële. Dat kan ik best; aan u Mevrouw geef ik het culturele. Eerst stond ik sprakeloos, ik dacht, hoe moet ik dat beginnen.

Maar dadelijk bracht vriend Prakke toen de goede deining binnen.

Gelijk zijn deining in Drenthe, zelfs Pesse's boot bewoog. Zo klopte hij uit ons allen een kort of lang betoog. Beurtzang om nieuws? groepskrantje kan men het noemen.

De wijze waarop wij onze beide gasten roemen?

Ik weet het niet, maar wèl wil ik hiervan beweren.

Dat elk van ons op eigen wijze u beide komt vereren.

Vanavond en ik hoop het zeer, veel avonden na deze.

Zult ge, als 't u gegeven wordt, in ons geschenk gaan lezen.

Voordat wij echter overgaan ons werk u te onthullen,

Zal ik ook nog een ander deel der opdracht hier vervullen.

U Professor Gerbrandy, onze grote landgenoot,

Wij danken u nogmaals, voor wat ge aan ons bood.

Wij eerden u reeds uitgebreid aan het voorlaatst diner,

Toen u werd 70 jaar, in een kort A B C.

Bij die gelegenheid werd u haast wat verlegen,

Toen van der Wielen u bracht op oude Friese wegen.

'Dat hij dat alles van ons weet', zo hoorden wij u spreken,

Terwijl u toen Mevrouw uw vrouw, heel lief hebt aangekeken.

Wij weten veel van u, zo eerlijk, onomwonden,

Hebt gij tot ons gesproken en in ons gehoor gevonden.

In de vergaderingen en in de vele uren,

Die onder uwe leiding nooit te lang zouden duren,

Want u hebt ons geleerd, op hooggeleerde wijs,

Dat de Professor uitvond, zelfs het paradijs.

Maar de examens, de tentamens, wat niet al,
 Die kwamen er pas bij, 't ja, na de zondeval.
 U was met al die professoren in ons midden in uw element.
 In '54 bij de installatie, waren zij ook u nog onbekend;
 De nieuwe leden voor u, gezeten op een rij,
 Begroette u toen alle gelijk en even blij.
 'Professor, professor, professor', zo klonk uw wekamen,
 Maar alleen pater Fortmann, werd hooggeleerd sindsdien.
 Voor ons, professor of niet, blijft gij de grootste Mohikaan,
 Staat u mij toe, dat ik thans eer uw Mr. Bastiaan.
 Mijnheer de Gaay Fortman,
 Wanneer ik mij hier tot u richt, doe ik een kleine bede,
 O, dat ik mij toch niet verspreek, want ik sta onder ede.
 Geen van ons kent de wet, de taal en ook de competentie,
 Zo goed als gij en raadpleegt zo nauwkeurig zijn consciëntie,
 U was hier vice president, al 25 jaren,
 De substituut, bescheiden; maar die zich duidelijk kon verklaren.
 Voorlezen uit rede de G. F. 1934 31 januari blz. 35
 (Gedenkboek 1934 door dr. H. J. Prakke)
 Zo sprak u en het knap vervolg moet ik helaas afsnoeien
 Uw resumé van substituut van president van Boeyen.
 De omroepers Vogt, Perquin, ook toen al grote heren,
 Verbaasden zich ook over u, hoor Vogt het maar beweren.
 Hier uit rede Vogt blz. 73, Gedenkboek 1934, voorgelezen
 door dr. H. J. Prakke
 Dat wij dit alles weten nog en geven het ten beste:
 Uw werk; U gaf mij 't boek cadeau, een verstrekkende geste:
 Gedenkschrift, waarin Melis Stoke vooruitziend heeft beschreven,
 De houding in bezettingstijd door u met kracht gegeven.
 Na de bevrijding ging de Raad vernieuwen, maar toch zongen
 de 8 gezeten leden wel wat vaster dan de jongen.
 De 9 nieuw benoemden van diverse kwaliteiten,
 Moesten met haast en spoed en vaart zich door een chaos bijten,
 't Is heden, 21 maart, juist 12 jaar geleden,
 Dat zij voor u, voor O.K.W. voor 't eerst zijn aangetreden.
 'Een duidelijk Radiobestel, doorzichtig, controleerbaar,
 Een uitweg uit de moeilijkheden, die zijn zo onverteerbaar',
 Zo sprak Minister Van Der Leeuw, 'een wet klaar, breed
 van lijn voor de natie, excusez du peu, aannemelijk moet zijn.'
 Wat hebben wij toen hard gewerkt, u weet dat als de beste,
 Wij vlogen zelfs per K.L.M. uit de noordelijke gewesten.
 Zolang de IJsselspoorbrug nog kapot was in die dagen,
 Wij kregen van 't Departement ook vlot een snelle wagen.
 't Vervoer dat was zo moeilijk niet, dat was een stuk techniek,
 Maar het juridisch bestel, daar zat juist de tragiek.
 De oude wetten afgeschaff. Was men daaraan gebonden?
 E 118 was de naam van het noodverband uit Londen.
 Wat wilden wij? weer rechtsherstel? of nieuwe idealen?
 Hoe was de omroepersbend? U kende de schandalen.
 Het is geheim en bovendien te veel om op te delven.
 Alleen die ene avond nog, vergadering tot bij elven:

oktober '46, het Plan Kesper, heet van 't vuur,
 Een tijdelijke regeling, die bleek van lange duur.
 Na de vergadering 's middags, verzocht men ons te blijven,
 de financiële wanorde was in Hilversum niet te verdrijven.
 Zonder ons overwerk, onze studie collectief.
 Haast, haast! Toen sprak de heer de Vries opeens zijn
 grote grief
 'Ik moet helaas vertrekken. Weet dat ik protesteer.
 Er wachten mij als spreker 150 man en meer
 In Amsterdam. Ik kan daardoor het plan niet mee bepa-
 len'
 Vergeefs: Regeringscommissaris kwam nederdalen.
 Tot slot van dit wel lang verhaal, wil ik nog memoreren.
 Hoe u met mij in Bussum Televisie is gaan leren.
 U vond het maar verloren tijd, een kinderachtig spel.
 Net als de dagsluit-dominee, dat weet u ook nog wel.
 Die sprak u aan: 'de Gaay Fortmann, familie van die
 jonge.
 Die in mijn kamp verleden jaar zo aardig heeft gezongen.'
 'Dat is mijn kleinzoon', sprak u koel en voelde u zeer oud.
 Omdat men als verdienste u, 't grootvaderschap voor-
 houdt.
 Welnu, de hulde van deze dag, die spreekt van U alleen.
 Een lid van uw rechtschapenheid, zo hebben wij er geen.
 Bij uw vertrek, uw stijl, uw geest gaat ons helaas verlaten.
 Maar wij, wij blijven door 't geschenk, toch nog wat met u
 praten.

- 3 Zie samenstelling Radioraad 1929, 1934, 1940, 1946 en 1954 achterin dit boekje.
 Ook de samenstelling van de Omroepraad in 1969 en 1979 staat daar vermeld.
- 4 Zie: dr. J. de Boer: De plaats van de omroep in het openbare leven in Nederland tot 1940, blz. 156.
 Leiden 1946 ac. proefschrift.
- 5 idem, blz. 158.
- 6 De vijf commissies
 1. 1922: de kleine commissie: een regeringscommissie tot wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet. Conclusie: aan de overheid moeten meer middelen ter beschikking worden gesteld om ongewenst gebruik tegen te gaan.
 2. 1923: de permanente commissie voor Radiotelegrafie van de P.T.T. Zij riep belanghebbenden op. De fabrikanten bepleitten een omroepmaatschappij op aandelen, waarin ook de overheid voor een klein deel zou participeren; nog altijd wilden zij reclame voor hun radiotoestellen. De pers (Vaz Dias) meldde zich; die wilde gratis programma's verzorgen mits er gelegenheid was voor advertenties. Conclusie: de nadruk op de algemene en zakelijke programma's is zeer groot. N.C.R.V. en K.R.O. (1924) zijn zeer verontrust.
 3. 1925: de commissie Posthuma (oud-minister) waarin de N.C.R.V., K.R.O. en V.P.R.O. deelnamen evenals de heer Werkhoven van de S.D.A.P. (niet de V.A.R.A.), vervolgens de radio-amateur (N.V.V.R.), de P.T.T., handel en industrie. De H.D.O., de enige die toen uitzendingen verzorgde, zat niet in de commissie. Posthuma stelde

haar zelf samen. De tegenstellingen liepen hoog op. Er kwam geen bevredigend advies.

4. 1925–1926: de Staatscommissie Ruys de Beerebrouck, waarin een rechtse meerderheid van 6–4 Advies:

a. een N.V., Nationale Draadomroep geheten, onder permanent toezicht van de Regering;

b. radioretributie door de Staat te innen;

c. de Verenigingen kunnen elk één avond van 16.00–24.00 uur vorderen van de omroepmaatschappij.

De verdeling van de aandelen was als volgt gedacht: rechts 50 aandelen: N.C.R.V. en K.R.O. elk 25;

links 50 aandelen: nl. V.P.R.O. 12, H.D.O. 13 (12 + 13 = 25);

radio-amateurs N.V.V.R. 5, V.A.R.A. 20 (5 + 20 = 25).

De heer Werkhoven schreef een minderheidsnota tegen de scheiding in links en rechts. Is de H.D.O. (A.V.R.O.) links? Die kan rechts worden! Hij wenst een staatsomroep en geen censuur.

5. het plan van het Algemeen Nederlands Verbond met een commissie, waarin mr. B. de Gaay Fortman en pater Nolet, beide eerbiedwaardige leden van de latere Radio-raad, zitting hadden. Conclusie na 7 keer vergaderen:

a. een ongesplitste nationale omroep voor Nederland en de Overzeese Gebiedsdelen;

b. radioretributie;

c. een bestuur van 18 leden, een zo getrouw mogelijke afspiegeling van de verschillende levensbeschouwingen;

d. de technische leiding bij P.T.T.

Zie dr. J. de Boer, blz. 60 e.v.

DE OMROEPRAAD EN ZIJN GRENZEN

mr. P. J. Boukema
oud-voorzitter van de Omroepraad

**Pre-advies, uitgebracht voor de buitengewone
vergadering van de Omroepraad ter gelegenheid van het
feit dat de Radioraad op 29 januari 1929 werd
geïnstalleerd**

1

Adviesorganen

Adviesorganen van de overheid zijn er in grote getale en in onmiskenbare verscheidenheid. Zij verschillen bijvoorbeeld in omvang, taak, karakter, samenstelling en wijze van totstandkoming. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat pogingen zijn gedaan om tot een classificatie van adviesorganen te komen. De mogelijkheid om bij die indeling verschillende criteria te hanteren levert opnieuw onderscheiden categorieën op.

Ik vermeld de meest gebruikelijke.

1. Een verdeling, waarbij de samenstelling van de adviesorganen beslissend is, is die tussen externe en interne adviesorganen. Externe adviesorganen bestaan geheel of overwegend uit personen die niet in de betreffende sector als ambtenaar werkzaam zijn. Interne adviesorganen bestaan geheel of overwegend uit ambtenaren.

2. Een andere indeling waarbij de samenstelling een rol speelt is die tussen de deskundigenraden en inspraakraden. Een deskundigenraad is samengesteld uit deskundigen (wat dat ook mogen zijn) en een inspraakraad uit vertegenwoordigers van belanghebbenden. Ook komen in dit opzicht gemengde raden voor. (Vlg. Rapport no. 6 van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, blz. 33/34).

3. Een derde indeling is die waarbij de functie van de adviezen centraal staat. Onderscheiden worden de volgende adviezen:

a. deskundigenadvies.

Doel: verschaffen van feitelijke informatie.

b. semi-rechterlijk advies.

Doel: het bieden van rechtswaarborgen.

c. representatie-advies.

Doel: inspraak te geven aan belanghebbenden, overleg te kanaliseren en/of inzicht te geven in toekomstige reacties van betrokkenen.

(Vgl. Pre-advies van Mr. S. V. Hoogendijk-Deutsch voor de VAR 1978, blz. 21 e.v.).

Het spreekt vanzelf, dat de bedoelde functie van de adviezen mede de samenstelling van de adviesorganen bepaalt. Een moeilijkheid daarbij is, dat niet zelden wordt getracht met één adviesorgaan verschillende doeleinden te bereiken. Naarmate een adviesorgaan meerdere functies vervult, wordt het trekken van consequenties uit die functies voor de samenstelling van het adviescollege minder dwingend. De gronden voor benoeming van de leden in dergelijke colleges zullen daardoor soms weinig doorzichtig zijn en niet zelden een indruk van willekeur vestigen.

Ook voor de inhoud van de adviezen levert het meer-functionele karakter van een adviescollege problemen op. Niet altijd zal immers uit de adviesaanvraag duidelijk zijn wat voor soort advies moet worden uitgebracht.

Moet het adviesorgaan een semi-rechterlijk advies uitbrengen of mag verder worden gegaan en ook het beleid aan de orde worden gesteld?

Denkbaar is, dat de mogelijke inhoud van het

Voorbeeld: advies over uitbreiding zendtijd ex artikel 31 Ow.

3. Adviezen aangaande 'gebonden' ministeriële beschikkingen.

Voorbeeld: advies over toelating als zendgemachtigde ex artikel 13 Ow.

Mijns inziens zullen de grenzen, waarbinnen de Omroepraad bij zijn advisering moet blijven, verschillen naar gelang het onderwerp waarover geadviseerd wordt.

Ad a. De grootst mogelijke vrijheid komt aan de Raad toe bij het adviseren over beleid of wetgeving. Omroeppolitieke overwegingen – d.w.z. gedachten over het meest wenselijke omroepbestel – mogen daarbij een rol spelen. De grens ligt daar waar het advies geen betrekking meer heeft op met de omroep verband houdende onderwerpen (vgl. artikel 8 Ow.).

Ad b. Veel minder vrijheid heeft de Raad bij het adviseren over 'vrije' ministeriële beschikkingen. Ik heb daarbij op het oog beschikkingen ten aanzien waarvan de Omroepwet aan de Minister een (soms beperkte) vrije beleidsruimte laat. Dit is het geval waar de wet de Minister de bevoegdheid geeft, maar hem niet verplicht, tot het nemen van een bepaald besluit.

De wet bepaalt dan bijvoorbeeld, dat de Minister zendtijd 'kan' toewijzen, of van bepaalde artikelen 'kan' afwijken, (vgl. de artikelen 16, 17, 19, 26 tweede lid, 31, 61 etc.).

In dergelijke gevallen mag de Omroepraad – het spreekt vanzelf – niet adviseren tot het nemen van beschikkingen in strijd met de wet of met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit betekent, dat aan de adviezen terzake geen motieven ter grondslag mogen liggen die de Minister niet voor zijn rekening mag nemen. Indien bijvoorbeeld bij een beslissing over een zendtijdaanvraag op basis van artikel 19 Ow. een ministerieel oordeel over de inhoud van de voorgenomen uitzendingen geen rol mag spelen, mag ook de Raad een dergelijk oordeel niet mede laten wegen bij zijn advies.

Ad c. Gaat het om gebonden beschikkingen, dat wil zeggen over beschikkingen die de Minister moet nemen indien aan wettelijke voorwaarden is voldaan, dan moet de Omroepraad zich beperken tot een toetsing van de aanvraag aan de wettelijke voorschriften. Indien een organisatie voldoet aan alle in artikel 13 Ow. vervatte eisen, dan moet de Raad tot toewijzing van zendtijd adviseren.

De inhoud van de voorgenomen uitzendingen speelt daarbij slechts een rol voorzover die inhoud bepalend is voor het voldoen aan wettelijke vereis-

ten (vgl. artikel 13, lid 2 sub 3, 4 en 5).

De Raad mag zich bij zijn advisering niet laten beïnvloeden door een oordeel over de waarde of het belang van de voorgenomen uitzendingen, tenzij dat oordeel bijvoorbeeld tot de conclusie leidt dat de programma's geen enkele in het volk levende culturele of godsdienstige dan wel geestelijke behoefte kunnen bevredigen. Maar zo'n oordeel zal niet gemakkelijk kunnen worden gemotiveerd.

Het staat intussen de Raad vrij om aan een advies over een artikel 13 aanvraag beschouwingen te verbinden over de consequenties die opvolging van het advies voor het omroepbestel zou kunnen hebben. Indien de Raad meent, dat toepassing van een wetsartikel bijvoorbeeld voor het aantal zendgemachtigden (verbrokkeling zendtijd) of voor het peil van de uitzendingen ongewenste gevolgen zou hebben, kan de Raad in overweging geven de wet te wijzigen. Ten aanzien van de advisering dienaangaande bestaat de vrijheid als onder ad a aangegeven.

De adviezen onder a bedoeld kunnen worden beschouwd als representatie-adviezen. De Raad kan daarbij zijn gedachten de vrije loop laten. Men behoeft zich niet te bekommeren over de vraag of het uitgebrachte advies in de bestaande politieke constellatie te verwerklijken is en evenmin of men de tolk is van een breed samengestelde meerderheid van de bevolking.

Hecht de Raad echter aan opvolging van zijn adviezen – het herhaaldelijk door de Regering naast zich neerleggen ervan verhoogt het gezag van de Raad niet –, dan is het verstandig om bij het opstellen van de adviezen rekening te houden met de mate waarin ze – technisch en politiek – gerealiseerd kunnen worden.

De adviezen genoemd onder b en c zijn te beschouwen als semi-rechterlijke adviezen. Zij moeten een zodanige inhoud hebben, dat onverkorte opvolging ervan door de overheid niet gemakkelijk zal kunnen leiden tot een negatief rechterlijk oordeel achteraf. Dit betekent, dat de voorbereiding van dergelijke adviezen zorgvuldig zal moeten geschieden en dat de adviezen degelijk gemotiveerd moeten zijn.

Het horen van belanghebbenden is niet altijd noodzakelijk. Indien zonder meer al duidelijk is dat een zendtijdaanvraag dient te worden geweigerd, bijvoorbeeld in verband met het aantal leden, zal het horen van de aanvrager achterwege kunnen blijven. Bestaan er echter onzekerheden, bijvoorbeeld omtrent het karakter van een aanvragende organisatie (Kerk van Satan), die opgehelderd kunnen worden met behulp van het horen van betrokkenen, dan zal daartoe moeten worden overgegaan.

Nogmaals: de samenstelling

Welke consequenties kunnen uit het voorgaande worden getrokken voor de samenstelling van de Omroepraad?

Allereerst – beroepsdeformatie is ook mij niet vreemd – zullen in de Raad zitting moeten hebben deskundigen op het gebied van het administratief-c.q. omroeprecht. Niet zelden immers zal de interpretatie van rechtsregels de inhoud van het semi-rechterlijk advies bepalen.

Houdt men rekening met het feit, dat de Raad ook zgn. representatieadviezen moet uitbrengen, dan lijkt het raadzaam om tenminste te voorkomen, dat de Raad voor wat betreft politieke kleur, geestelijke oriëntatie en maatschappelijke achtergrond eenzijdig is samengesteld.

Tenslotte ligt het voor de hand, dat ook verschillende deskundigheden op voor de omroep relevante gebieden (techniek, cultuur, massacommunicatie) in de Raad vertegenwoordigd zijn.

Een 'afspiegelingscollege' zal de Raad echter – ook gelet op zijn omvang – nooit kunnen zijn. Aanzienlijke uitbreiding van het aantal leden, teneinde toch zoveel mogelijk groepen, stromingen en deskundigen in de Raad vertegenwoordigd te doen zijn, is mijns inziens niet aan te bevelen, omdat daardoor een efficiënt functioneren worden bemoeilijkt.

Één en ander brengt geen nieuws. De Omroepraad zal dan ook – zeker voor buitenstanders – een 'vreemd' college blijven. Maar wat is daar eigenlijk tegen?

De zin van de adviezen

Het is een hachelijke zaak om over de zin en waarde van de adviezen van de Omroepraad te spreken. De positie van waaruit men de adviezen bekijkt kan beeldvormend werken. Daarom slechts een enkele opmerking.

Onderscheid kan ook hier worden gemaakt tussen de verschillende soorten adviezen. Betreft het semi-rechterlijke adviezen, dan zal de Minister er niet licht aan voorbij kunnen gaan. In elk geval zal hij duidelijk moeten motiveren waarom hij een andere dan de door de Raad voorgestelde beslissing neemt. Laat hij dat na, dan loopt zijn beschikking de kans door de administratieve rechter vernietigd te worden wegens gebrekkige motivering. Mooi voorbeeld is de vernietiging door de Kroon van het besluit van de Minister van CRM van 11 juli 1973 waarbij het

advies van de Omroepraad betreffende de te verlenen zendtijd aan het Humanistisch Verbond ongemotiveerd niet werd gevolgd, zie ARB, 1975, no. 14.

Zonder meer opvolging van adviezen kan echter voor de Minister ook onaangename gevolgen hebben. Bijvoorbeeld: indien 's Raads advies niet of onvoldoende gemotiveerd is en de Minister geen eigen motivering geeft, kan ook hier vernietiging van de ministeriële beschikking volgen wegens motiveringsgebrek.

Bovenstaande onderstreept nog eens het belang van een goed gemotiveerd advies, waarbij de Raad niet tot iets anders mag adviseren dan waartoe de Minister, gelet op wet en jurisprudentie, verplicht is. Indien het advies betrekking heeft op het te voeren beleid, dan is de Minister uit de aard der zaak veel minder gehouden overeenkomstig het advies te handelen. Mijn indruk is, dat de Minister in zijn relatie tot het parlement zich vrijblijvender ten opzichte van de adviezen van de Omroepraad kan opstellen, naarmate die adviezen meer representatieadviezen dan deskundigenadviezen zijn. Het parlement is immers het representatie-orgaan bij uitstek. De uit een oogpunt van vertegenwoordiging vrij willekeurige samenstelling van de Omroepraad stimuleert niet om het oordeel van de volksvertegenwoordiging – uit een oogpunt van representatie – achter te stellen bij dat van de Omroepraad. Wat blijft is de mogelijkheid dat in het parlement het advies van de Raad wordt gebruikt om eigen gelijk, van wie ook, te bewijzen. Dat hierbij de kans op succes groter is naarmate het advies 'deskundiger' is, lijkt voor de hand te liggen. In de parlementaire beraadslagingen gaat het er echter vooral om of men gelijk krijgt, en niet of men gelijk heeft. Wellicht is dit een pleister op de wonde, veroorzaakt door het niet opvolgen van tal van beleidsadviezen van de Omroepraad. Tenslotte: onbesproken bleef de vraag of zonder de Omroepraad de overheid niet tot dezelfde besluiten zou zijn gekomen als nu het geval is. Wie zal het zeggen. We betreden hier het terrein van de speculatie. Maar misschien is ook op dat gebied deskundigheid in de Raad voorhanden, zodat de discussie tot een advies aan de Regering kan leiden om de opheffing van de Raad te bevorderen. Maar ook dat advies zal – al is het een ongevraagd advies – deugdelijk gemotiveerd moeten worden.

DE OMROEPRAAD ALS EXTERN ADVIESORGAAN VAN DE OVERHEID

*dr. C. M. E. van Schelven
lid van de Omroepraad*

Pre-advies, uitgebracht voor de buitengewone vergadering van de Omroepraad ter gelegenheid van het feit dat de Radioraad op 29 januari 1929 werd geïnstalleerd

De verhandelingen die gehouden zijn naar aanleiding van het eerste lustrum van de Radioraad (1934) gaven enkele inlichtingen over de manier waarop de raad was samengesteld en over de consequenties die dit had voor het functioneren van de instelling en voor de reputatie die de raad genoot bij de omroep. Gezien ook de belangstelling voor het functioneren van adviesorganen in breder verband, leek nadere studie op dit bijzonder gebied nuttig. Er

is een krachtige bloei te constateren van het instituut adviesraad, zeker in quantitative zin, sinds 50 jaar geleden de Radioraad werd opgericht. Ook door het functioneren van adviesraden in verband te brengen met de moderne eis van democratisering van de samenleving, blijken er verbanden te zijn tussen het functioneren van adviesraden en het functioneren van het democratisch staatsbestel in het algemeen.

1

Het eerste lustrum

Een van de initiatiefnemers van de bijeenkomst ter gelegenheid van het eerste lustrum mr. B. de Gaay Fortman, plv. voorzitter, heeft in die bijeenkomst opheldering gegeven over de wijze waarop de samenstelling van de Radioraad was geregeld. Het voorschrift over de samenstelling was in de wet gekomen door amendering. Bij het amendement J. J. C. van Dijk is bepaald dat de Radioraad moest bestaan uit personen buiten de radio-omroep staande. De spreker van die dag voegt daaraan de mededeling toe dat de geringe appreciatie die de Radioraad in het algemeen genoot, met name van de zijde van de omroep, wel met deze samenstelling zou samenhangen. Men kon ook moeilijk verbetering brengen in de beeldvorming van de raad, omdat de adviezen geheim waren. Aldus deze vice-voorzitter (1).

Het kamerlid J. J. C. van Dijk had twee amendementen ingediend. Het eerste om de verdeling van

de zendtijd wettelijk te regelen, nl. om een 'linkse' en een 'rechtse' zender op te richten: de beschikbare zendtijd zou 'naar billijkheid' en rekening houdend met 'ieders rechtmatige aanspraken' verdeeld worden. Daarnaast het genoemde amendement tot instelling van een radioraad. Werd dus eerst de verzuijing van de ether als een wettelijk recht ingevoerd, daarnaast werd een adviescollege ingesteld: 'op onpartijdige en natuurlijk ook veelzijdige wijze samengesteld' (2).

De toenmalige minister Van der Vegte heeft zich er tegen verzet vertegenwoordigers van de bestaande omroeporganisaties in de Radioraad op te nemen. Uit verder onderzoek is gebleken (3) dat zeker ten aanzien van de voorzitter en wellicht ook over de benoeming van de leden overleg met de omroeporganisaties plaats vond. Maar zeker is dat er van belangenvertegenwoordiging geen sprake is en dat

de Omroepraad niet 'representatief' is voor organisaties. Het is vrij zeldzaam dat de overheid zich zo duidelijk uitspreekt voor de onafhankelijkheid van een adviesorgaan; tot nu toe wordt bij de samenstelling van adviesorganen veelal gelet op de door de leden vertegenwoordigde achterban, politieke partij of belangengroep (4).

De uitvoerige aandacht die de laatste jaren aan het functioneren van de talrijke adviesraden in ons land wordt gewijd en de kritiek die op hun werking wordt uitgeoefend zijn aanleiding om de Omroepraad te stellen in het kader van de discussie over de adviesraden.

2

Adviesraden

W. Drees jr. heeft een blijvende bijdrage geleverd tot het spraakgebruik over de materie, door te wagen van het 'radenwerk' in Nederland (5) en G. H. Scholten verneemt het geluid van een 'krakend radenwerk' blijkens zijn bijdrage aan het Congres over politisering van het Openbaar Bestuur (1973) (6). G. A. van Poelje had toen reeds een tiental jaren' daarvoor met aandrang aandacht gevraagd voor het verschijnsel van de adviesraden, dat hij in verband bracht met de wijziging in het staatsbestuur, dat gekenmerkt wordt door een grotere flexibiliteit, waardoor een veel nauwer verband met de bestuursdelen ontstaat (7). In 1975 wijdde het Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen aan het vraagstuk een themanummer; ook daarin is de conclusie dat er geen sluitende definitie van de adviesraden is te geven. Opgemerkt wordt ook dat evenmin de staatscommissie Cals-Donner een regeling voorstelt. Er is dus geen systeem in het stelsel, er is slechts een algemene opinie dat art. 87 GW, dat instelling van adviesraden bij de wet voorschrijft, moet worden gehandhaafd.

De aandacht voor de adviesorganen leidde er toe dat een aanvraag werd gericht tot de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De Raad publiceerde een overzicht van de bestaande raden in rapport no. 11 en in rapport no. 12 gaat de Raad nader in op het functioneren van het stelsel van de permanente adviesorganen. Tegelijk met dit laatste rapport van de Wetenschappelijke Raad is een afzonderlijke publicatie uitgebracht, die een voorstudie vormt voor het genoemde rapport no. 12; de studie bevat bijdragen van deskundigen. Twee daarvan hebben bijzondere aandacht gekregen op het symposium dat in de Ridderzaal naar aanleiding van rapport no. 12 is gehouden (7 oktober 1977) nl. de studie van J. van Putten: Adviseren, maar namens wie? en die van M. Scheltema: Raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen. Van deze beide studies komt die van Van Putten in aanmerking voor een nadere overweging, immers daarin gaat het om de samenstelling van raden en wordt een verband

aangetoond tussen de samenstelling en de effectiviteit van deze instellingen. Van Putten analyseert de werkwijze van enkel adviesraden en ontleent daaraan een frappante conclusie. Onzerzijds zijn als voorbeelden uit zijn verzameling gekozen de gang van zaken bij de Akademische Raad en bij de Centrale Raad voor de Volksgezondheid.

Bij de Wet Universitaire Bestuursvorming, van kracht geworden op 1 januari 1972 werd de samenstelling van de Akademische Raad gewijzigd nadat er bezwaren tegen waren geuit dat de leden niet als lasthebbers van de instellingen mochten worden beschouwd. Bij de genoemde wet werd dit veranderd en compareerde ieder akademie in de Raad met een delegatie; iedere delegatie bracht bij de besluitvorming één stem uit en de Kroonleden hadden een adviserende stem. Daarmee bleek de Raad niet meer in staat om tot eenstemmige adviezen te komen en zulks vooral omdat bleek dat het zwaartepunt van de besluitvorming buiten de vergaderingen van de Raad lag; het verloop van de discussie stond reeds bij voorbaat vast (8).

Een ander voorbeeld van Van Putten is de Centrale Raad voor de Volksgezondheid, ingesteld bij de Gezondheidswet 1956. Deze Raad, sterk beïnvloed door corporatieve ideeën, die bij zijn instelling opgeld deden, benoemt niet zelf de leden (noch uiteraard de minister) doch verneemt van maatschappelijk organisaties wie als lid zullen optreden (9).

De Raad bestaat voorts voor de andere helft uit ambtelijke leden. Deze zg. pariteit diende uitdrukking te geven aan de gedachte dat de overheid en de maatschappelijke organisaties ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben op het gebied van de volksgezondheid (10). Van Putten maakt melding van het meningsverschil van deze Raad met minister Veldkamp, die de stelling innam: wanneer de Raad heeft gesproken, behoeven de belangenorganisaties niet meer gehoord te worden; zij zijn in de Raad 'vertegenwoordigd'. Minister Veldkamp is er

echter niet ingeslaagd deze logica te doen aanvaarden: men bedient zich derhalve sindsdien van een dubbel circuit: men adviseert rechtstreeks én via de Raad.

Sinds Van Putten's studie heeft de Centrale Raad voor de Volksgezondheid een advies gepubliceerd dat op deze materie betrekking heeft, t.w. over de samenstelling van de Nationale Raad voor Gezondheidsvoorzieningen (1978), een adviescollege dat

zal moeten worden ingesteld wanneer de Wet Gezondheidsvoorzieningen tot stand komt. Men heeft in dit advies de 'pariteit' tussen overheid en maatschappelijke organisaties laten vallen maar overigens worden in het advies uitgewerkte schema's aangeboden waarin de verschillende machtsposities op het terrein van de gezondheidszorg worden uitgemeten.

3

Effectiviteit

H. A. Brasz merkt in zijn bijdrage tot de bundel van Ton Planken op: 'alle stukken laten zien, dat er een soort botsing is tussen wat men democratie noemt en effectiviteit'. Het is dan ook interessant dat Van Putten de vraag stelt naar de effectiviteit van de bestaande adviescolleges. Hij bepaalt de effectiviteit aan de hand van de vraag of de colleges tot eenstemmige adviezen komen. Wanneer die eenstemmigheid niet wordt bereikt, voldoet het advies niet aan de eisen.

Nu blijkt er uit het gehouden onderzoek een verband te bestaan tussen de mate waarin eenstemmigheid wordt bereikt en de manier waarop de samenstelling van de raden is geregeld. Het blijkt dat eenstemmigheid betere kansen maakt bij een benoemingsbeleid dat de benoeming op persoonlijke titel

doet geschieden. 'Representatieve' raden blijken minder unanieme adviezen op te leveren. Het is duidelijk dat de adviesvragende minister beter wordt bediend wanneer hij een eenstemmig advies ontvangt, een advies waarin de integratie van de verschillende opinies en hun zwaarte reeds heeft plaats gevonden. Immers in de unanimitie wordt de harmonisering gezocht van de verschillende belangen, waarop de beslissing van de overheid zal worden gebaseerd. Slaagt men er niet in deze eenstemmigheid te bereiken, dan wordt het probleem naar de centrale instantie doorgeschoven en mist het adviescollege zijn doel⁽¹¹⁾. Maar wat mag dan de betekenis zijn van de eis die men wel stelt dat een adviescollege 'representatief' moet zijn?, aldus de vraag die Van Putten zich stelt.

4

Representativiteit

Het begrip komt voor in de Wet op de Bedrijfsorganisatie met betrekking tot de samenstelling van de Sociaal Economische Raad. Bij de toepassing ontstonden problemen doordat men dit begrip 'representatie', dat ontleend is aan het parlementaire representatie-systeem, bezwaarlijk kon overbrengen op de belangenvertegenwoordiging die in de SER aan de orde komt⁽¹²⁾. De SER is er dan ook toe over moeten gaan een aantal criteria op te stellen waaraan organisaties moeten voldoen om in de SER te kunnen fungeren. Er komt dan echter geen representatie tot stand als in de gekozen lichamen. Het vaststellen van het aantal zetels per belangengroep blijft een globale vaststelling.

Op te merken valt ook dat er in de discussie over de adviesraden op is gewezen dat de druk om op deze basis in adviescolleges deel te nemen, samenhang vertoont met het verlenen van subsidie of andere

inkomens in de betreffende sector⁽¹³⁾. Van Putten wijst ook op het verschijnsel dat hij de 'dubbele tang' noemt, dat zich voordoet wanneer men adviesraden op deze 'representatieve' wijze samenstelt: de betreffende belangengroepen aarzelen niet hun belangen ook rechtstreeks bij de centrale instantie te bepleiten. Er ontstaat een dubbel circuit. De functie van de adviesorganen wordt daardoor in feite overbodig.

De genoemde schrijver merkt ook op dat zich het verschijnsel voordoet dat de discussie zich buiten de adviesorganen gaat afspelen: voor de vergadering zijn de besluiten in feite daarbuiten reeds genomen.

Wat de Omroepraad betreft: de samenstelling geschiedt niet op basis van 'representativiteit', doch 'onpartijdig en veelzijdig'. Men kan filosoferen over de eisen waaraan de leden moeten voldoen. De ene

excellentie zal daarover weer anders denken dan de andere; de Raad wordt daardoor niet eenzijdig het stempel opgedrukt van één bepaalde minister. De kwaliteit der leden zou men kunnen aanduiden met de woorden van een Engelse schrijver over dit onderwerp: zij moeten zijn 'intelligent layman'. Het verschijnsel van de 'dubbele tang' zou zich, wanneer men de omroepbelangen in de Omroepraad zou binnenleiden, zonder meer voordoen. Immers rechtstreeks contact tussen omroeporganisaties en minister is praktijk, en nuttig. Maar men zou dan wel een dubbel circuit scheppen en de mogelijkheid van alternatieve oplossingen beperken. Het omroepbestel, zoals dat heden ten dage reilt en zeilt, heeft uiteraard enige neiging om de bestaande toestand zo min mogelijk te veranderen. Aangewezen als men is op inkomsten die afhankelijk zijn van ministeriële beslissingen of wettelijke bepalingen, is belangstelling voor deelneming aan het ontstaan van het beleid in een adviserend stadium, begrijpelijk.

De vraag is tenslotte ook wel gesteld of de equipement

van de Omroepraad zou moeten worden versterkt door het secretariaat uit te breiden met personeel, waardoor het secretariaat in staat zou zijn onderzoek te verrichten. Het zou nuttig zijn na te gaan in hoeverre deze organisatie van adviesraden thans reeds toepassing vindt. Opgemerkt moge slechts worden dat het toeschijnt dat dergelijke secretariaten de neiging hebben om op goede voet te komen met de betreffende departements-afdelingen die hetzelfde veld van onderzoek bestrijken, waardoor echter de onafhankelijkheid van de adviesorganen in het gedrag zou kunnen komen. En deze onafhankelijkheid van de Raad is juist een winstpunt voor de centrale overheid.

Wij komen tot de conclusie dat de Omroepraad bij de heersende radeninflatie zijn pariteit van 1929 goed heeft gehandhaafd (en dat kan men maar van weinig pariteiten uit die tijd zeggen!). Mij zijn geen redenen bekend om het gehalte van de Omroepraad te wijzigen.

- 1 Radioraad 1929-1934. Gedenkschrift uitgegeven ter gelegenheid van de viering van het eerste lustrum van den Radioraad in zijn daarvoor belegde herdenkingsvergadering in het departement van Binnenlandse Zaken op 31 januari MCMXXXIV, 's-Gravenhage, 1934.
- 2 J. H. J. van den Heuvel, Nationaal of Verzuild, diss. Nijmegen 1976 blz. 31.
- 3 *ibid.* blz. 32.
- 4 Aldus J. Wessel. Van rechtsbeslissing naar procesbeheersing in or. Delft 1971. blz. 22, die ook een sprekende uitzondering op deze gewoonte noemt namelijk de Raad inzake de Luchtverontreiniging, waar niet zozeer moet worden gelet op de representatie van belanghebbenden als wel op het verkrijgen van adviezen, welke een zo breed mogelijk inzicht geven in de problematiek en oplossingen aan de hand doen.
Aldus de mededeling van de Regering bij de behandeling in de Eerste Kamer.
- 5 E.S.B. 1959, blz. 187.
- 6 Publicatie van het Instituut voor Bestuurswetenschappen, 1974.
- 7 G. A. van Poelje in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, 1955, 343.
- 8 Voorstudies en achtergronden bij rapport no. 12 W.R.R., blz. 128.
- 9 In: J. Bartels, Bijdrage tot de ordening van de Maatschap-

pelijke gezondheidszorg in Nederland, diss. Tilburg 1950, blz. 105 nadere verwijzingen.

- 10 De secretaris van de Raad maakt melding van geringe belangstelling van ambtelijke leden, die slechts uitgaat naar hun eigen terrein:
zie: Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde 1975, 758. Volgens beslissing van de Raad van Ministers over W.R.R.-rapport no. 12 zullen ambtenaren in de toekomst slechts als niet-stemgerechtigde leden in adviescolleges fungeren. Mededelingen W.R.R. no. 8.
- 11 G. A. Scholten, Politisering van het krakend radenwerk in – zie noot 6 – blz. 120: 'In sommige situaties worden lastgevingsmodellen gehanteerd die ieder commissariaal overleg verlammen'.
- 12 Gerhard Leibholz heeft reeds in 1928 een hoofdzakelijk historisch georiënteerde studie afgesloten over het begrip representatie, waarin hij aantoonde de samenhang met het ontstaan van de moderne democratische gedachte. De nog steeds aanwezige actualiteit van het vraagstuk was aanleiding om de eerste druk van deze studie in 1960 onveranderd het licht te doen zien. In een voordracht van 1952 (Der Strukturwandel der Modernen Demokratie, Karlsruhe 1952) wijst hij er op dat het begrip 'representatie' behoort tot de fundamentele begrippen die het functioneren van de overheid bepalen. 'Daher lässt sich auch eine Institution wie die des parlamentarischen Repräsentations-systems nicht mit einem beliebigen Inhalt füllen' en vandaar ook zijn verweer tegen belangenvertegenwoordiging als een aanvulling of vervanging van parlementaire vertegenwoordiging. Elders licht de schrijver zijn stelling toe dat de representatie een belangrijke rol vervult in de integratie van meningen, die een voorwaarde is voor de besluitvorming in vertegenwoordigende lichamen. Onderdeel van zijn kritiek op stelsels die belangenvertegenwoordiging bepleiten is zijn verwijzing naar het feit dat de belangenvertegenwoordiging krachtens zijn functie altijd leidt tot versterking van de grootste belangen; van de integratie komt daarbij niets terecht. Terzijde zij melding gemaakt van zijn kritiek op de politieke partijen (waarin hij een oude Duitse traditie voortzet), wanneer hij er op wijst dat het representatief parlementarisme wel van karakter is veranderd nu het 'auf den Parteien als den politischen Handlungseinheiten aufgebaut ist' (l.c. S. 15).
- 13 J. A. van Doorn, De Verzorgingsstaat in de praktijk in: De stagnerende verzorgingsstaat (1978), blz. 34: 'Kernen in deze netwerken zijn de afzonderlijke organisaties, zelfstandig en daardoor geneigd het eigen voortbestaan voorop te stellen, ongeacht de vraag naar diensten, gegeven de zekerheid van subsidies. Om die zekerheid te waarborgen is het echter nodig rond de centrale overheid een toestand van vreedzaam maar hardnekkig beleg in stand te houden, present te zijn in de vele advies- en overlegorganen en 'de weg te weten' in het ambtelijk apparaat'.

HET KARAKTER VAN DE OMROEPRAAD ALS COLLEGE VAN ADVIES

dr. J. T. van Stegeren
secretaris van de Omroepraad

**Pre-advies, uitgebracht voor de buitengewone
vergadering van de Omroepraad ter gelegenheid van het
feit dat Radioraad op 29 januari 1929 werd
geïnstalleerd**

1

Inleiding

Toen ik mij ging zetten om het hierna volgende op te stellen heb ik eerst nog eens nagelezen wat ik in mijn nota van 16 augustus 1978 (volgno. 1729) aan de Omroepraad schreef over het onderwerp dat als titel hierboven is vermeld. Als de meest wijze woorden troffen mij in die nota de suggestie om ten behoeve van de bezinning op het karakter van de Raad een drietal 'zeer bescheiden' pre-adviezen te doen uitbrengen. Die woorden ontslaan mij – zo stelde ik mij gerust – van de plicht een welover-

wogen, alle facetten van de Omroepraad behandelende novelle te schrijven. Toen ik met mijn werk gereed was moest ik constateren dat mijn pre-advies kwantitatief gezien het begrip 'zeer bescheiden' duidelijk geweld aandoet. Ik hoop dat de lezer dit euvel mild zal willen beoordelen. Ter geruststelling kan ik alle lezers meedelen dat in paragraaf 10 de conclusies uit de daaraan voorafgaande beschouwingen en analyses zijn vermeld.

2

De probleemstelling

De Omroepraad is zo samengesteld dat daarin de territoriale, geestelijke en politieke verscheidenheid van het Nederlandse volk tot uitdrukking komt; tevens wordt er bij de samenstelling naar gestreefd dat de Raad leden telt met uiteenlopende maatschappelijke functies, (wetenschappelijke) opleiding en ervaring.

De vraag kan worden gesteld en blijkt in de praktijk van het werk ook zeer reëel te zijn: mag de achtergrond van de leden meespelen bij de standpunten die zij bij de gedachtenvorming in de Raad innemen en zo ja, in hoeverre?

Voor de beantwoording van deze vraag is interessant het pre-advies van mr. S. V. Hoogendijk-Deutsch over 'Advisering in het bestuursrecht' (V.A.R., 1978). In dit pre-advies wordt een onderscheid gemaakt tussen drieërlei adviesfunctie; parallel daarmee kan ook een onderscheid worden gemaakt tussen drie soorten van adviesorganen:

1. commissies, waarvan de primaire functie is *informatie* te verschaffen aan de adviesaanvrager; de commissie zal dan moeten bestaan uit *deskundigen*. 'Was maar altijd duidelijk, waarin iemand

kundig moet zijn om 'deskundige' genoemd te kunnen worden, dan was de moeilijkste van alle vragen uit de weg geruimd.' Het gaat i.c. om een *deskundigen-advies*.

2. commissies, waarbij de primaire functie van de raadpleging is het bieden van *rechtswaarborgen*. Indien het contradictoire karakter van de voorbereidingsfase van een (ministeriële) beschikking een extra accent dient te hebben omdat het bestuursorgaan rechter in eigen zaak is, is het redelijk van de adviseur te verwachten dat hij 'rechterachtige' kwalificaties bezit: de adviseur zal moeten voldoen aan zekere eisen van persoonlijke afstandelijkheid en onafhankelijkheid. Het gaat i.c. om een *semi-rechterlijk advies*.

3. commissies, waarbij de primaire functie van de raadpleging is gelegenheid tot *inspraak* te geven of *overleg* te kanaliseren. In dit geval zal de adviseur (de commissie) nog weer andere kwalificaties dienen te hebben dan die van de beide hiervoor genoemde categorieën. De kwalificaties die voor deze adviseurs voor de hand liggen, zijn de eisen die in het algemeen aan belangenvertegenwoordigers worden gesteld: die van *representativiteit*. 'In een

daartoe strekkende adviescommissie zal dus de samenstelling van dien aard moeten zijn dat een variëteit van belangen evenwichtig aan bod komt. In die evenwichtigheid van samenstelling, gewaarborgd door een procedureregeling voor benoeming, en aangevuld door een procedureregeling voor interne besluitvorming, is de 'onpartijdigheid' van het adviesorgaan gelegen, welke leden ieder voor zich aan die eis niet (kunnen) voldoen.' Het gaat i.c. om een *representatie-advies*.

De vraag is nu of het hier gemaakte onderscheid een bijdrage kan leveren bij de beantwoording van de hierboven reeds eerder gestelde vraag of de achtergrond van de leden van de Omroepraad moet c.q. mag meespelen bij de totstandkoming van de adviezen.

Het ligt voor de hand het antwoord op deze laatstbedoelde vraag te zoeken in de geschiedenis van de omroepwetgeving: met welke bedoeling is destijds de Radioraad ingesteld? En waarom heeft de Omroepwet de raad onder de nieuwe naam van Omroepraad gehandhaafd?

In de eerstvolgende paragrafen wordt nagegaan of in de historie de oplossing voor de probleemstelling is te vinden.

3

Instelling en samenstelling van de Radioraad

Nadat in de twintiger jaren de radio-omroep van de grond was gekomen en de vier grote omroeporganisaties en de VPRO hun intrede hadden gedaan ontstond de noodzaak het radio-omroepbestel in wettelijke banen te leiden.

De wettelijke regeling die de regering zich voorstelde was van simpele aard en schoof de problematiek nog voor een belangrijke deel voor zich uit: bij Koninklijke boodschap van 9 juni 1927 diende de regering een wetsontwerp in, waarbij werd voorgesteld aan de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 (Stb. 7) een artikel 3ter toe te voegen, waarin werd bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur voorschriften zouden worden gegeven ter regeling van de aanleg en het gebruik van radioinrichtingen. Artikel 3ter gaf enige richtlijnen die door de a.m.v.b. moesten worden inachtgenomen.

De Tweede Kamer was met dat voorstel niet onverdeeld gelukkig: teveel zou aan de Kroon en zelfs aan de minister worden overgelaten, aldus het Voorlopig Verslag. In de Memorie van Antwoord gaf de

minister te kennen dat artikel 3ter toch wel duidelijke grenzen trok en een duidelijke richting wees. Bovendien zou in de a.m.v.b. worden opgenomen, zo stelde hij zich voor, dat de minister zich zou laten voorlichten door een commissie, waarvan hij de samenstelling als volgt omschreef:

'Zijn bedoeling is nl. om in overleg met zijn daarbij betrokken ambtgenooten, eene commissie in het leven te roepen, bestaande uit leden, die beschikken over een rijke ervaring uit het openbare leven, onafhankelijk zijn, persoonlijk zoowel als maatschappelijk, en onderling onderscheiden in politieke en godsdienstige richting, eene commissie derhalve, die door hare samenstelling een waarborg zal geven, dat de verschillende stroomingen op politiek en godsdienstig gebied, binnen de door de samenleving vereischte perken ten volle tot uiting zullen komen en die tevens in staat zal zijn, de verlangens der luisteraars op ander gebied dan van politiek en godsdienst, op het gebied der kunsten, wetenschap-

pen en hetgeen overigens binnen de culturele taak van den radio-omroep ligt, te overzien.'

Tijdens de parlementaire behandeling dienden de Kamerleden J. J. C. van Dijk c.s. een amendement in waarbij aan het wetsontwerp een artikel 3^{quater} werd toegevoegd, waarin werd bepaald dat er een Radioraad is 'die zowel op daartoe door Onze voornoemde Minister gedaan verzoek, als uit eigen beweging voorlichting geeft aan de Regering omtrent alle met de radio-omroep in verband staande onderwerpen'. Voorts waren in artikel 3^{quater} enkele bepalingen over de samenstelling, het jaarverslag e.d. opgenomen. Het artikel bepaalde zakelijk geheel en woordelijk nagenoeg hetzelfde als thans de Omroepwet bepaalt met betrekking tot de Omroepraad. Eén verschil verdient vermelding: terwijl artikel 8 Omroepwet bepaalt dat de Omroepraad de regering 'van advies dient' schreef artikel 3^{quater} voor dat de Radioraad de regering 'voorlichting geeft'.

Tijdens de debatten in de Tweede en de Eerste Kamer vroegen verschillende leden naar de samenstelling van de Radioraad; o.a. werd van bepaalde zijden gepleit voor het opnemen in de Raad van vertegenwoordigers van de omroeporganisaties; anderzijds werd gevreesd dat het ambtelijk element in de Radioraad overwegend zou zijn. De heer Van Dijk zei dat hij met zijn amendement dacht aan een lichaam 'op onpartijdige en natuurlijk ook veelzijdige wijze samengesteld'.

De minister, die verklaarde geen bezwaar tegen het amendement te hebben, zei in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer, onder verwijzing naar hetgeen hij in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer had opgemerkt, dat naar zijn mening de Radioraad 'moet zijn een veelzijdig samengesteld lichaam, waarin zitting behoren te ne-

men hoogstaande, onafhankelijke personen, onderling onderscheiden in politieke en godsdienstige richting en in staat het gehele gebied van de radio-omroep te overzien'. Niet raadzaam leek hem de betrokkenen zelf in de Raad zitting te doen nemen. Te zijner tijd zou hij wel aandacht schenken aan de suggestie in de Raad op te nemen 'personen, die technisch op de hoogte van radio-telegraaf en -telefoon zijn'. In de Eerste Kamer sprak de minister van een Raad van mannen, die de zaak waarover het gaat, kunnen beoordelen. 'En dan spreekt het vanzelf dat ik de Raad niet eenzijdig zal samenstellen; de Radioraad moet als het ware een beeld geven van de radiowereld. Tezamen met de radio-organisaties kan hij – onder leiding, voor zoveel dat door de wet wordt gevraagd, van de minister – tot een goede radio-organisatie leiden'. 'Wanneer het ambtelijk element er in komt, zal het zeker een zeer bescheiden plaats innemen'. 'Wanneer ik geroepen ben de uitvoering van de wet te bevorderen, (zal ik) zeer zeker rekening houden met de belangen, de wensen en de inzichten van de bestaande omroeporganisaties, wat dunkt mij iets anders is, dan dat ik als het ware de leiders van die omroeporganisaties in de Radioraad een plaats zou moeten toewijzen'.

Volgens Van den Heuvel, Nationaal of verzuild, 1976, p. 32, zijn er aanwijzingen dat de minister bij de samenstelling van de Raad contact met de omroeporganisaties heeft gezocht met het verzoek voordrachten voor te benoemen personen te doen. 'De veronderstelling is gewettigd dat de door de omroepen voorgedragen leden van de Raad voor de belangen van 'hun' organisatie op de bres stonden, wellicht meer met dan zonder ruggespraak met de onderscheiden besturen'. Ook bij het ontstaan van vacatures schijnt er, althans tot 1940, contact met de omroepen te zijn geweest over de vervulling daarvan.

4

Het werkterrein van de Radioraad

Om zicht te krijgen op hetgeen van de Radioraad werd verwacht is het nuttig na te gaan welke onderwerpen, met name in de beginjaren, aan de Raad ter advisering werden voorgelegd.

Reeds enkele dagen na de installatie van de Radioraad vroeg de minister aan de Raad advies over de volgende onderwerpen:

1. vaststelling van een a.m.v.b., bedoeld in artikel

3ter van de T.- en T.wet;

2. verdeling naar billijkheid over de verschillende omroep-organisaties van de beschikbare zendtijd voor omroep in Nederland;

(verdeling over de omroeporganisaties; toewijzing van de zenders; belangen van de politie-radio-omroep);

3. verdeling van de zenduren voor de omroep naar de Nederlandse koloniën;

4. hoe een goed geregelde nationale omroep tot stand te brengen?

5. de belangen van de Nederlandse Seintoestellen Fabrik bij regeling van de omroep;

6. uitkering door radiodistributie-inrichtingen aan de omroeporganisaties, wier programma's worden gedistribueerd;

7. viering van nationale feestdagen door middel van de radioomroep;

8. lesgeving door middel van de algemene omroepzenders;

9. uitzending door de algemene omroepzenders van: a) actuele gebeurtenissen; b) mededelingen, welke een zijdelingse reclame inhouden;

10. controle op hetgeen wordt uitgezonden (advies over samenstelling, taak en werkwijze van het in te stellen controle-lichaam).

Alleen bij het sub 1 genoemde onderwerp was een ontwerp a.m.v.b. met toelichting gevoegd. Over alle andere onderwerpen diende de Radioraad, rekening houdende met de korte maar bewogen geschiedenis van het radio-gebeuren in ons land in de 20-er jaren, geheel naar eigen inzicht oplossingen te zoeken en regelingen te ontwerpen. Voor dat werk is wel in de eerste plaats nodig een commissie, die in haar samenstelling representatief is voor de denk-

beelden die leven in de samenleving.

Van de Radioraad werden voor wat de hierboven genoemde onderwerpen betreft, met name 'representatie-adviezen' verwacht, zij het – zoals hierna zal worden uiteengezet – representatie-adviezen van een enigszins ander karakter dan in paragraaf 2 bedoeld.

Vrij spoedig na afloop van de tweede wereldoorlog heeft de Radioraad nog eens een grote opdracht gekregen. Bij de installatie van de Radioraad op 21 maart 1946 werd aan de Raad de opdracht gegeven naar eigen inzicht het ontwerp van een nieuwe radiowet samen te stellen. In 1947 werd rapport uitgebracht, compleet met wetsontwerp, toelichting, omroepreglement alsmede met twee minderheids-nota's.

Van de Radioraad werden ook adviezen gevraagd van een ander karakter, en bij het uitbrengen daarvan werd van de leden wellicht een afstandelijker houding verwacht. Dit neemt niet weg dat bij een belangrijk deel van de taak van de Radioraad, met name in de eerste twee decennia, van de leden werd verwacht dat zij zich zouden opstellen wél onafhankelijk van de diverse belanghebbenden maar toch tevens ook als nauw bij de materie en de daarover levende denkbeelden betrokken burgers.

5

Instelling en samenstelling van de Omroepraad

In de parlementaire stukken van het ontwerp-Omroepwet is over de Omroepraad niet veel te vinden en niets dat voor ons onderwerp interessant kan zijn. In de memorie van toelichting heeft de regering gezegd: 'Aangezien de regering aan de adviezen van de raad ook voor de toekomst grote waarde hecht, is hem ook bij de uitvoering van de wet, zoals bijv. bij de toelating van nieuwe gegadigden en bij de zendtijdverdeling, een belangrijke taak opgedragen'. Voorts werd in grote trekken aangegeven hetgeen in de wet meer in detail omtrent de Omroepraad werd geregeld. Naar aanleiding van vragen in het voorlopig verslag van de Tweede Kamer zeiden de ministers dat ze zeer veel volden voor de gedachte de adviezen van de Omroepraad openbaar te maken. Er is volgens de bewindslieden echter een moeilijkheid: derden zouden wellicht tijdens een hearing niet meer openhartig hun standpunt kunnen uiteenzetten. Hoe verzonnen ze het! Wel interessant is de volgende passage: 'Intussen mogen de ondergetekenden aandacht vragen voor het jaarver-

slag van de Radioraad over 1965. Hierin wordt – in afwijking van het tevoren gevolgde gebruik – 'sraads standpunt ten aanzien van de hem voorgelegde zaken duidelijk uiteengezet. Mogelijk wordt met continuering van deze nieuwe gedragslijn reeds in voldoende mate tegemoet gekomen aan de behoefte aan openbaarheid'.

Iets meer licht in de officiële opvatting over de samenstelling en, als gevolg daarvan, over het karakter van de Omroepraad wordt verschaft door de Nota over het massamedia-beleid. Op blz. 77 schrijft de minister: Evenals dat bij de benoeming van de leden van de Omroepraad het geval is, zal dan bij de samenstelling van de Persraad gestreefd worden naar een zeker evenwicht waar het de maatschappelijke en politieke achtergrond en de specifieke deskundigheden van de leden betreft. Zoals bekend is in artikel 1 van het Omroepbesluit bepaald dat de leden geen bestuursfunctie of bezoldigde functie bij de omroepen mogen vervullen.

Anders dan aanvankelijk het geval was bij de Radioraad wordt door de Minister over de vervulling van

vacatures geen contact meer opgenomen met Hilversum.

6

Enkele voorlopige conclusies

Uit hetgeen de minister van Verkeer en Waterstaat in 1928 in de beide hierboven in paragraaf 3 genoemde memories van antwoord en in de Eerste Kamer meedeelde, uit de door Van den Heuvel geschetste praktijk bij de samenstelling van de Radioraad alsmede uit het arbeidsveld van de Raad in de eerste tijd na de instelling, kunnen zeer voorzichtig de volgende conclusies worden getrokken.

Bij de instelling van de Radioraad is gedacht aan een breed samengesteld college, waarvan de leden geen directe binding aan de omroepbesturen zouden hebben. Het college zou zodanig worden samengesteld (politiek, godsdienstig, maatschappelijk, qua discipline) dat de verschillende stromingen op politiek en godsdienstig gebied in de radio ten volle tot uiting zouden komen.

Van de aanvang af is niet geheel duidelijk geweest in welke kwaliteit de leden van de Radioraad zijn benoemd en welk karakter de adviezen van de Raad derhalve zouden moeten hebben.

Van de leden werd een zekere onafhankelijkheid verwacht, maar de Raad moest wel 'als het ware een beeld geven van de radiowereld'. Van de leden werd dus wel verwacht dat zij representanten zouden zijn, niet van de omroeporganisaties zelf, maar wel van de denkbeelden die in de omroepwereld leefden en dat zij vanuit die denkbeelden met elkaar overleggend tot adviezen zouden komen. De Raad diende de verlangens van de luisteraars op cultureel gebied te kunnen overzien.

Niet duidelijk is wat de minister bedoelde toen hij schreef dat hij dacht aan een commissie 'die door haar samenstelling een waarborg zal geven, dat de verschillende stromingen op politiek en godsdienstig gebied, binnen de door de samenleving vereiste perken, ten volle tot uiting zullen komen'. Wat wordt met deze laatste woorden bedoeld: tot uiting in de Raad of tot uiting in de radio? Zeker als dit laatste is bedoeld zou daarin een stimulans voor de leden gelegen kunnen zijn in elk geval ook zeer bewust voor eigen parochie te preken.

Aangezien bij de totstandkoming van de Omroepwet noch van de zijde van de regering noch van de kant van de Kamers iets over het karakter van de Omroepraad is opgemerkt en ieder er blijkbaar van

uitging dat de Radioraad met een aangepaste naam zijn werk diende voort te zetten, mag worden aangenomen dat de bovenstaande conclusies ook gelden voor de Omroepraad.

Bij vergelijking van deze conclusies met de drieërlei adviesfunctie en de drie soorten van adviesorganen, die zijn onderscheiden in het pre-advies van mr. Hoogendijk – zie hierboven, paragraaf 2 – kunnen nog enkele verdergaande conclusies worden getrokken:

1. De primaire functie van de Omroepraad is niet – althans niet in alle gevallen waarin zijn advies wordt gevraagd – *informatie*, in de zin van feitelijke informatie te verschaffen. Bij adviezen over bijvoorbeeld zendtijdaanvragen zal de Raad bij toetsing van de aanvraag(r) aan de eisen van artikel 13 of 19 informatie moeten geven in de vorm van een waardering of interpretatie van feiten; daarvoor is een *deskundigheid* nodig, maar een deskundigheid die in het algemeen niet is verkregen door een bepaalde opleiding of een in het maatschappelijk verkeer opgedane ervaring; de benodigde deskundigheid moet vooral worden verworven door bestudering en doordenking van ons omroepbestel, van de mogelijkheden die het bestel biedt (en niet biedt) en van de consequenties die het toekennen of afwijzen van een zendtijdaanvraag heeft voor de omroep, de aanvrager en de luisteraars en kijkers. Het gaat hier om een deskundigheid die enerzijds wordt gevoeld door wijsheid en het vermogen bestuurlijk te denken en anderzijds door de ervaring die men als lid van de Omroepraad al doende en luisterend verwert.

Een en ander betekent niet dat de Omroepraad – en daarmee ook de minister – geen profijt heeft van het feit dat verschillende professionele deskundigheden in de Raad bijeen zijn. Afhankelijk van het onderwerp van het uit te brengen advies kan een bepaalde professionele deskundigheid bij een of meer van de leden een steun zijn bij de gedachtenvorming in de Raad en soms een waarborg betekenen voor een goed gemotiveerd advies.

In bepaalde gevallen kan dan wellicht gesproken worden van een deskundigen-advies in de betekenis die daaraan in het bedoelde pre-advies wordt gege-

ven. In de meeste gevallen zal een advies niet behoren tot de categorie van deskundigen-adviezen, als in dat pre-advies bedoeld.

2. Uit hetgeen in de paragrafen 3 en 5 is vermeld uit de parlementaire geschiedenis van de Radioraad en de Omroepraad is niet af te leiden dat gedacht is aan een commissie, waarbij de primaire functie van de raadpleging is het bieden van *rechtswaarborgen*. Zoals hierna in paragraaf 9 zal worden uiteengezet worden van de Omroepraad toch wel in bepaalde gevallen adviezen verwacht die een typisch *semi-rechterlijk* karakter hebben en in bepaalde andere gevallen op zijn minst mede bedoeld zijn om de waarborg te vergroten dat een beslissing van de minister in overeenstemming is met de bedoeling van de wet en, meer in het algemeen, met het geschreven en ongeschreven recht.

3. De Omroepraad is, in beginsel, zo samengesteld dat hij geacht kan worden *representatief* te zijn voor de Nederlandse samenleving, geografisch, levensbeschouwelijk en maatschappelijk. Toch kan van de Omroepraad niet worden gezegd dat de primaire functie van de raadpleging is gelegenheid tot *inspraak* te geven of *overleg* te kanaliseren, althans niet in die zin dat raadpleging van de Raad kan worden beschouwd als raadpleging van de samenleving of van belanghebbenden via de namens de samenleving of de belanghebbenden in de Raad zitting hebbende leden. Uit de parlementaire geschiedenis van de Radioraad blijkt dat gedacht is

aan een raad waarvan de leden, persoonlijk zowel als maatschappelijk, *onafhankelijk* zijn. De Omroepraad is derhalve, zo moet worden aangenomen, samengesteld uit leden die niet groeperingen, stromingen en organisaties in ons volk vertegenwoordigen maar die representatief zijn voor de denkbeelden, voor het pluriforme 'gedachtengoed' van de samenleving.

Uit het bovenstaande kan als voorlopige conclusie worden getrokken dat de adviezen van de Omroepraad in de meeste gevallen niet kunnen worden ondergebracht bij een of meer van de categorieën van adviezen, die zijn onderscheiden in het meer genoemde pre-advies. Ook kan van de Omroepraad niet worden gezegd dat hij behoort tot een van de in dat pre-advies genoemde soorten van adviesorganen.

In paragraaf 9 zal worden nagegaan op welke wijze en in welke mate de drie facetten deskundigheid, semi-rechterlijk karakter en representativiteit een rol (moeten) spelen in de adviezen van de Omroepraad. Daarbij zal blijken dat bij de verschillende soorten adviezen die de Omroepraad uitbrengt een van de drie genoemde facetten een bijzonder accent dient te krijgen.

Daaraan voorafgaand zullen in de paragraaf 7 en 8 de taak en de betekenis van de Omroepraad nog uit een andere gezichtshoek worden belicht.

7

De taak van de Omroepraad, omschreven in de Omroepwet

De taak van de Omroepraad is in artikel 8 van de Omroepwet als volgt omschreven: Er is een Omroepraad, die zowel op daartoe strekkend verzoek van Onze minister als eigener beweging de regering (1) van advies (2) dient omtrent alle (3) met de omroep (4) in verband staande onderwerpen.

Ad 1 (regering): in artikel 2 van de Instructie Omroepraad (K.B. van 13 mei 1969, Stb. 212) is dit nader als volgt geregeld:

'De in artikel 8, eerste lid, van de Omroepwet bedoelde adviezen worden door de raad schriftelijk aan Onze Minister (= de minister van C.R.M.) uitgebracht'.

In dit verband breng ik in herinnering dat de Omroepraad in 1975 een advies heeft opgesteld naar aanleiding van de Nota betreffende het beleid

inzake de aanleg en de exploitatie van draadomroepinrichtingen (Nota-Van Hulten), welke nota door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal was aangeboden. De Raad zond zijn advies aan de minister van C.R.M. met het verzoek dat advies ook ter kennis te brengen van de genoemde staatssecretaris. De Raad heeft daarbij te kennen gegeven dat de concept-nota hem niet om advies is voorgelegd, terwijl de Omroepwet aan de Raad tot taak heeft gegeven de *regering* en dus niet alleen de minister van C.R.M. van advies te dienen omtrent alle met de omroep in verband staande onderwerpen.

Ad 2 (advies): De Omroepraad heeft geen andere taak dan het geven van adviezen. Daarnaast geeft de Nozama-wet twee leden van de Omroepraad (thans

nog) een beheerstaak in de raad van beheer van de Nozema.

Zowel bij de behandeling in de Omroepraad van het wetsontwerp tot wijziging van de Nozemawet als bij de discussies over de Stuurgroep viewdata in het recente verleden is de Raad tot de conclusie gekomen dat het voor de Raad beter is zijn onafhankelijke positie te handhaven en zich daarom niet van te voren te committeren met zaken die naderhand aan hem om advies kunnen worden voorgelegd of waarover hij eigener beweging een advies zou kunnen uitbrengen.

In verschillende artikelen van de Omroepwet is bepaald dat de Minister een beslissing neemt 'de Omroepraad gehoord'. Indien de Raad in zo'n geval aan de minister zou schrijven (nog) geen advies te kunnen uitbrengen of nog geen volledig advies (te denken valt hier aan het laatste advies over de V.O.O.), dan kan de minister volgens de woorden van de wet toch een beslissing nemen; hij heeft immers de Omroepraad gehoord. Een redelijke uitleg van de woorden 'de Omroepraad gehoord' brengt evenwel mee dat de minister niet anders dan in bijzondere situaties – bijvoorbeeld omdat anders een wettelijke termijn verloopt – zo'n beperkte betekenis aan de bedoelde woorden zal mogen toekennen.

Ad 3 (alle): artikel 8 luidt niet: 'De regering/minister vraagt de Omroepraad advies over alle met de omroep in verband staande onderwerpen'. Het artikel legt dus aan de regering/minister niet de plicht op om de Raad te horen, laat staan de Raad over *alle* met de omroep verband houdende onderwerpen te horen.

Artikel 8, eerste lid, moet mijns inziens niet worden gelezen als een taakopdracht maar als een beschrijving van het terrein waarop de Raad zich adviserend mag, eventueel moet bewegen. In verschillende andere artikelen van de wet is vermeld dat de Raad *moet* worden gehoord. Uit artikel 8 is af te

leiden dat de taak van de Raad in die andere artikelen niet limitatief is opgesomd maar dat de Raad daarnaast ook over andere onderwerpen en in andere gevallen advies kan uitbrengen. De Raad mag op grond van dit artikel van de minister verwachten dat deze hem steeds om advies zal vragen over maatregelen of andere beslissingen de omroep betreffende, die de minister voornemens is te nemen, tenzij er duidelijk termen aanwezig zijn om een adviesaanvraag achterwege te laten.

Ad 4 (omroep): het begrip 'omroep' in de zin van de Omroepwet is omschreven in artikel 1, eerste lid, van de wet: omroep is al hetgeen betrekking heeft op de voorbereiding, samenstelling en uitvoering van voor het publiek bestemde radio- en televisieprogramma's, die bedoeld zijn om te worden uitgezonden. In de praktijk wordt het begrip omroep noch door de Omroepraad noch door de minister zo beperkt uitgelegd als op grond van de bewoordingen mogelijk zou zijn. Zo hebben de adviezen van de Omroepraad over een geïntegreerd mediabeleid slechts in een verwijderd verband te maken met de voorbereiding, samenstelling en uitvoering van omroepprogramma's. Uit de reacties van de zijde van de minister(s) blijkt dat deze adviezen worden gezien als te passen binnen het arbeidsveld van de Raad.

Ook uit verschillende adviesaanvragen van de minister blijkt voorts dat deze de taak van de Omroepraad niet beperkt acht tot de omroep volgens de daaraan in artikel 1 gegeven omschrijving.

Als voorbeelden kunnen hier worden genoemd de adviesaanvragen over wijziging van de Omroepwet, het Omroepbesluit en de wijzigingen van de Wet op de Omroepbijdragen en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten. Dit neemt niet weg dat de Raad, indien hij overweegt eigener beweging een advies uit te brengen, zich steeds zal dienen af te vragen of het beoogde advies geacht kan worden tot zijn aandachtsveld te behoren.

8

De betekenis van adviezen in de bestuurspraktijk

Over de betekenis van adviezen in de bestuurspraktijk zou een uitgebreide studie te schrijven zijn. Hier zal worden volstaan met het releveren van een tweetal recente uitspraken van (de voorzitter van) de afdeling Rechtspraak van de Raad van State gevolgd door een korte toepassing.

Uitspraak voorzitter afd. Rechtspraak d.d. 15

maart 1978, A.B. 343: B. en W. van Duiven hadden een bouwvergunning verleend in afwijking van het oordeel van de eigen secretarie-afdeling en van het advies van de Gelderse Welstandscommissie. Omwonenden gingen hiertegen in beroep. Het besluit van B. en W. werd geschorst; de voorzitter overwoog dat B. en W. 'in een geval als het onder-

havige hun zienswijze slechts in de plaats van het duidelijk gemotiveerde advies van de Welstandscommissie kunnen stellen, indien deze zienswijze eveneens zou steunen op een terzake deskundig oordeel. Daarvan is Ons evenwel niet kunnen blijken.' Dit betekent dat, naarmate het advies van de Omroepraad duidelijker het karakter van een deskundigen-advies heeft, de minister niet dan met duidelijke motieven die van een eigen deskundig oordeel getuigen van het advies kan afwijken.

Uitspraak afd. Rechtspraak d.d. 2 mei 1978, A.B. 344: de Staatssecretaris CRM had afwijzend beschikt op een verzoek van A om een uitkering als verzetslachtoffer; nadat de staatssecretaris had overwogen dat de medisch adviseur van de Buitengewone Pensioenraad van oordeel was dat er geen verband aanwezig was tussen A's huidige invaliditeit en diens verblijf in Duitse gevangenschap, stelde hij, zonder nadere motivering (en – naar uit de uitspraak blijkt – ook zonder bekend te zijn met de motivering van de medicus) 'dat er mitsdien geen termen aanwezig zijn aan A voornoemd een bijzondere uitkering als vorenbedoeld toe te kennen'. De afd. Rechtspraak vernietigde de beslissing wegens onzorgvuldigheid bij het nemen van het besluit. In een noot onder de gepubliceerde uitspraak schrijft

Van der Net hoe hij elders 'nog eens (mocht) uiteenzetten, dat het beschikking gevend orgaan een eigen juridische bevoegdheid en verantwoordelijkheid inzake het beslissen behoudt en grondig zal moeten nagaan, of het de uitgebrachte adviezen kan overnemen. Te dezen blijkt, dat het bij uitstek drijven op een gebrekkig (incompleet, ondeugdelijk, onjuist) advies het beslissend orgaan zelfs op een onzorgvuldigheds-rapport kan komen te staan, met dien verstande dat de aangevochten beslissing uit dien hoofde voor vernietiging vatbaar is. Bleek uit het vorenstaande, hoe gevaarlijk het is adviezen klakkeloos over te nemen, waar deze falen, even gevaarlijk is het deugdelijke, gemotiveerde adviezen (onvoldoende weloverwogen) ter zijde te laten, waartoe moge worden verwezen naar de hiervoor opgenomen Voorzitters-uitspraak van 15 maart 1978.'

Uit deze uitspraak en uit de noot kan o.a. ook worden afgeleid dat de Omroepraad zijn adviezen met grote zorgvuldigheid moet opstellen en dat de minister alleen met de adviezen is gediend wanneer bij de opstelling daarvan de wettelijke bepalingen alsmede de uitgangspunten en opzet van ons omroepbestel duidelijk in het oog zijn gehouden.

9

Het karakter van de adviezen van de Omroepraad

Zoals in paragraaf 2 is aangegeven is de centrale vraag waarop in dit pre-advies een antwoord zal worden gezocht: mag de achtergrond van de leden, de 'noemer' waarop zij in de Omroepraad zijn benoemd, meespelen bij de standpunten die zij bij de gedachtenvorming in de Raad innemen en, zo ja, in hoeverre?

In paragraaf 6 is in herinnering gebracht dat uit de parlementaire geschiedenis van de Radioraad blijkt dat aan een raad is gedacht waarvan de leden, persoonlijk zowel als maatschappelijk, onafhankelijk zijn. Aangenomen moet worden dat de Raad is samengesteld uit leden die niet groeperingen, stromingen en organisaties vertegenwoordigen maar die representatief zijn voor de in de samenleving levende denkbeelden.

In deze paragraaf zal – zoals aan het slot van paragraaf 6 werd aangegeven – worden nagegaan op welke wijze en in welke mate de drie facetten

deskundigheid, semi-rechterlijk karakter en representativiteit een rol (moeten) spelen in de adviezen van de Omroepraad.

Het is daarvoor noodzakelijk een onderscheid te maken tussen de verschillende soorten adviezen die de Raad uitbrengt. Deze adviezen kunnen in de navolgende rubrieken worden ondergebracht:

A. Adviezen eigener beweging

Bij tijd en wijle brengt de Omroepraad eigener beweging adviezen uit.

Ik noem hier de adviezen over de Casema-nota (1971) en over de Nota-Van Hulten inzake de draadomroepinrichtingen (1975), de adviezen over een geïntegreerd mediabeleid, het advies over het volledig programma (1975) en het advies over de financiering van de regionale ether-radio-omroep (1977).

Al deze adviezen hebben duidelijk betrekking op de

omroep, maar de meeste van deze adviezen handelen niet over de omroep in de zin van artikel 1 van de Omroepwet.

Het is bij deze adviezen-eigener-beweging dat de Omroepraad zich ziet hetzij als de *representant* van de denkbeelden die leven in de samenleving, hetzij als een college dat door de professionele *deskundigheid* van een of meer van zijn leden de aandacht van de minister kan vestigen op aspecten van het omroepbestel die naar het oordeel van de Raad in het beleid van de overheid ten onrechte geen of een onvoldoende of onjuist gerichte aandacht krijgen. De leden van de Raad zullen bij deze adviezen vanuit hun eigen geestelijke en culturele achtergrond en/of professionele deskundigheid deelnemen aan de discussies ter voorbereiding van het advies en luisterend naar elkaar een advies trachten op te stellen waarin de belangen van de omroep en van de consumenten zo evenwichtig mogelijk tot hun recht komen.

Hierbij past de volgende kanttekening. Het kan haast niet anders of in de uitzendingen van de omroeporganisaties en van de NOS zullen bepaalde gezichtspunten, onderwerpen, rubrieken zelfs, niet die aandacht krijgen welke zij verdienen wanneer men ze beziet vanuit de gezichtshoek van een bepaalde godsdienstige, geestelijke, maatschappelijke of regionale groepering, waarvoor leden van de Omroepraad geacht kunnen worden representant – zij het ook onafhankelijke representant – te zijn danwel vanuit de gezichtshoek van een professionele deskundigheid die in de Omroepraad vertegenwoordigd is. De vraag is dan of de Omroepraad, door de hier bedoelde leden daarop attent gemaakt, de minister uit eigen beweging kan adviseren te bevorderen dat de programma's op het desbetreffende punt worden 'rechtgetrokken'. Het uitbrengen van een dergelijk advies zou slechts op zijn plaats zijn indien de minister bevoegd zou zijn naar aanleiding van dat advies actie te nemen. Nu kent de Omroepwet, afgezien van de mogelijkheid van intrekking van de zendtijd (artikel 33, tweede lid), twee mogelijkheden voor de minister om op te treden:

1. Artikel 34 bepaalt dat de minister aan de toewijzing van zendtijd voorwaarden kan verbinden; deze mogen echter, tenzij de toewijzing is verleend krachtens artikel 19, geen betrekking hebben op de vorm en inhoud van de uitzendingen. Gesteld al dat de minister op grond van dit artikel na de toewijzing van zendtijd alsnog aan die toewijzing voorwaarden zou mogen verbinden, dan geeft dit artikel aan de minister toch niet de bevoegdheid actie te nemen nu hier immers de inhoud van

de uitzendingen in het geding is.

2. Artikel 61 geeft de minister de bevoegdheid een tuchtmaatregel te nemen indien een instelling een voorschrift van de wet of een ter uitvoering daarvan gegeven voorschrift heeft overtreden. Van een dergelijke overtreding zal in het hier bedoelde geval niet spoedig sprake zijn. Artikel 35 schrijft wel voor dat de omroeporganisaties een volledig programma moeten brengen, maar dat betekent volgens dat artikel niet meer dan dat het programma in redelijke onderlinge verhouding tenminste onderdelen (let wel: niet *alle* onderdelen) omvat van culturele, informatieve, educatieve en verstrooiende aard. Voorts schrijft artikel 36, tweede lid, voor dat het programma van de NOS met de programma's van de andere instellingen die zendtijd hebben verkregen, 'een evenwichtig totaalbeeld' moet opleveren, maar het lijkt, extreme situaties uitgezonderd, nauwelijks denkbaar dat in het feit dat een bepaald aspect (wellicht slechts tijdelijk) onderbelicht blijft in het totaalbeeld van de uitzendingen, strijd met dit voorschrift kan worden gezien. Weliswaar bepaalt artikel 10 dat alle instellingen die zendtijd hebben verkregen – dus ook de NOS – bevoegd zijn vorm en inhoud van hun uitzendingen te bepalen 'met inachtneming van de bepalingen van deze wet' – voor de NOS houdt dit dus ook in: met inachtneming van het evenwichtig totaalbeeld – maar het gewicht van de vrijheid van meningsuiting is ook in de omroep zo groot dat dit de minister er van zal dienen te weerhouden zich met het programma-beleid van de omroepinstellingen in te laten zolang ten aanzien van de uitzendingen niet van kennelijke strijd met de wet sprake is.

Van de Omroepraad wordt verwacht, zoals van elk adviescollege, dat hij zich in zijn advisering normaliter opstelt volledig binnen het wettelijk bestel waarover hij moet adviseren. Zo zal de Omroepraad zich in zijn adviserende taak dus steeds ook en a fortiori bij de advisering op verzoek, moeten afvragen met welk advies de minister, gezien diens zorg voor het omroepbestel zoals dat momenteel in ons land geldt, het best is gediend.

Toch betekent dit niet dat de leden hun eigen persoonlijke opvattingen over het omroepbestel, voorzover deze zich niet met (bepaalde facetten van) het bestaande bestel verdragen, steeds onuitsproken moeten laten. Met name bij de adviezen uit eigen beweging is het mogelijk dat de Raad of een gedeelte van de Raad zich uitspreekt over de bezwaren van het huidige bestel en adviseert dat bestel te herzien. Het is ook denkbaar dat bij een bepaald advies dat op verzoek wordt uitgebracht, zelfs als het gaat om een advies dat op grond van de Omroep-

wet verplicht moet worden ingewonnen, de Raad of een deel van zijn leden van oordeel is dat het niet verantwoord zou zijn de minister niet te wijzen op de kwalijke aspecten of gevolgen van een goede uitvoering van de bestaande wet.

Mede om zinvolle adviezen als hierbedoeld mogelijk te maken wordt bij de samenstelling van de Omroepraad gezocht naar een sterke diversiteit in de achtergrond van de leden. Bewust wordt dus gezocht naar een *representatief* college, waarin de denkbeelden van de samenleving zich weerspiegelen. Gezien de onafhankelijkheid die van de leden wordt gevraagd kunnen de adviezen van de Raad desondanks toch niet worden beschouwd als representatie-adviezen, in de zin die deze hebben in het pre-advies van mw. Hoogendijk.

In het geval dat een advies eigener beweging wordt uitgebracht waarbij een duidelijke inbreng is geleverd door de professionele *deskundigheid* van een of meer van de leden, benadert zo'n advies wellicht het deskundigen-advies, als bedoeld in het zojuist genoemde pre-advies.

Ook dan is toch niet sprake van een zuiver deskundigen-advies aangezien het advies wordt uitgebracht door een college dat niet in zijn totaliteit de benodigde professionele deskundigheid heeft: de leden die over het onderwerp van het advies niet vanuit hun professionele deskundigheid hun oordeel geven doen dit vanuit hun eigen oordeelsvorming over de deskundige inbreng van de andere(n), een oordeelsvorming waarin de achtergrond van de leden en hun ervaring en inzichten met betrekking tot de omroep een belangrijke rol meespelen.

Theoretisch is het wellicht mogelijk een onderwerp te bedenken waarover de Omroepraad eigener beweging een semi-rechterlijk advies zou kunnen uitbrengen. In de praktijk heeft zich dit niet voorgedaan.

B. Adviezen op verzoek

De adviezen die op verzoek van de minister worden uitgebracht zijn te verdelen in adviezen die op grond van de Omroepwet verplicht moeten worden ingewonnen en in die welke de minister daarnaast krachtens artikel 8 van de Omroepwet inwint.

Hieronder zullen alleen die adviezen worden vermeld die verplicht moeten worden ingewonnen. Over de niet verplicht gevraagde adviezen is moeilijk in het algemeen aan te geven hoe de Raad zich daarbij van geval tot geval dient op te stellen. Aangenomen mag worden dat bij die advisering van toepassing zal zijn hetgeen hieronder ten aanzien van de verplicht gevraagde adviezen en hierboven over de adviezen uit eigen beweging is opgemerkt, al naar gelang van het onderwerp waarover het

advies wordt gevraagd.

De Omroepwet schrijft in verschillende artikelen voor dat de Omroepraad moet worden gehoord. De onderwerpen waarover advies moet worden ingewonnen kunnen, naar analogi van de *trias politica*, worden ondergebracht in de rubrieken regeling, bestuur en rechtspraak.

B. 1. Regeling

Artikel 4, tweede lid: De minister moet de Raad horen over een regeling, waarbij zendtijd aan ministers ter beschikking wordt gesteld voor het gebruik door overheidsinstellingen of personen, door hen daartoe aan te wijzen.

Waarschijnlijk wordt inschakeling van de Omroepraad voorgeschreven om te voorkomen dat de minister te drastisch zendtijd ter beschikking van zichzelf en zijn ambtgenoten zou stellen ten koste van de belangen van de instellingen die op grond van de wet zendtijd hebben gekregen.

De Raad wordt ingeschakeld als zijnde een *onafhankelijk* college, dat op grond van zijn *deskundigheid* op het gebied van de belangen van omroep en consumenten en van de bedoelingen van het omroepbestel – en dus niet op grond van de professionele deskundigheid van zijn leden – objectief de belangen van de overheid, de consumenten en de zengemachtigden tegenover elkaar zal afwegen. De representativiteit noch de professionele deskundigheid van de leden speelt hier een rol; ook kan niet worden gesproken van een semi-rechterlijke taak voor de Omroepraad.

Artikel 47, B. zoals dit voor de jongste wetswijziging luidde, bepaalde dat bij algemene maatregel van bestuur, de Omroepraad en de NOS gehoord, nadere regelen betreffende de regionale omroep konden worden gesteld. Het nieuwe artikel 47 kent deze bepaling niet meer. Wel zegt artikel 47, vierde lid, thans dat bij a.m.v.b. nadere regelen kunnen worden vastgesteld met betrekking tot de taak en samenstelling van de regionale programmaraden. Niet is voorgeschreven dat de Omroepraad moet worden gehoord. Inmiddels heeft de minister reeds, met toepassing van artikel 8, de Omroepraad gevraagd van advies te dienen over de inhoud van een a.m.v.b. als hier bedoeld. Bij de advisering door de Omroepraad met betrekking tot dit onderwerp zullen vooral een rol moeten spelen de *representativiteit* van de leden voor de in de diverse regio's levende gedachten en de *deskundigheid* op het gebied van de in de regio's levende behoeften, t.w. de bijzondere deskundigheid van enige leden met betrekking tot de functionering van regionale pro-

grammaraden en de algemene deskundigheid van alle leden als hierboven bij artikel 4, tweede lid, besproken. Van een semi-rechterlijke taak is hierbij geen sprake.

B. 2. Bestuur

Artikel 26, achtste lid, zoals dit na de jongste wetswijziging luidt, bepaalt dat de minister geen beslissing neemt over de vaststelling, verdeling, toewijzing of intrekking van zendtijd dan na daarover de Omroepraad te hebben gehoord. Ten aanzien van elk van deze onderwerpen kan in het hier aan de orde zijnde verband het volgende worden opgemerkt:

a. vaststelling van zendtijd

Ingevolge *artikel 26, derde lid*, stelt de minister de zendtijd onderscheidenlijk voor radio en televisie vast.

Het gaat hier om de totale hoeveelheid zendtijd per week voor radio en televisie. De Raad zal hier om advies worden gevraagd in zijn kwaliteit van *onafhankelijk, deskundig* orgaan in de zin als hierboven bij artikel 4, tweede lid, beschreven. Het feit dat de Omroepraad moet worden gehoord is, naar het mij voorkomt, met name van belang omdat de totale hoeveelheid zendtijd voor een belangrijk deel bepalend is voor de zendtijd die voor de zendgemachtigden beschikbaar kan worden gesteld.

b. verdeling van zendtijd

Artikel 26, vierde lid, bepaalt dat de minister de totale zendtijd verdeelt en zo nodig herverdeelt overeenkomstig de bepalingen van de wet.

De wijze van verdeling van de zendtijd ligt voor een belangrijk gedeelte vast in de wet. Zie de artikelen 27 – 31. Arbitraire beslissingen moeten echter worden genomen indien aan instellingen bedoeld in de artikelen 15 t/m 19 zendtijd wordt toegewezen of indien anderszins de zendtijd van zendgemachtigden wordt vermeerderd of verminderd en die zendtijd in mindering of in meerdering dient te komen of kan komen op de zendtijd van een of meer andere zendgemachtigden.

Ook bij deze advisering zullen de *onafhankelijkheid* en *deskundigheid* van de Raad in de zin als hierboven bij artikel 4, tweede lid, beschreven de voornaamste redenen zijn geweest voor inschakeling van de Raad.

Aangezien bij de zendtijverdeling inbreuk kan worden gemaakt op bepaalde verworvenheden van zendgemachtigden (al mag daarbij niet worden gesproken van 'verkregen rechten') zal de Omroepraad bij zijn advisering niet alleen moeten meten

maar ook moeten wegen en betekent de verplichte inschakeling van de Omroepraad dus ook in zekere zin een rechtswaarborg voor de betrokken zendgemachtigden. In verband daarmee heeft het advies van de Omroepraad, zij het ook een beetje overtrokken uitgedrukt, een *semi-rechterlijke* functie.

c. toewijzing van zendtijd

Onder toewijzing van zendtijd moet naar mijn mening worden verstaan die toewijzing die plaatsvindt bij de toelating van een zendtijdaanvrager tot de ether, hetzij als nieuwe zendgemachtigde hetzij als zendgemachtigde met een nieuwe status (bijvoorbeeld van omroeporganisatie C naar omroeporganisatie B). Ook kan van toewijzing van zendtijd worden gesproken als op grond van een incidentele beslissing aan een bepaalde zendgemachtigde, veelal na een nieuwe aanvraag, meer zendtijd wordt toegekend. Niet als toewijzing van zendtijd is aan te merken de verruiming van zendtijd aan een zendgemachtigde welke een gevolg is van een herverdeling van de totale beschikbare zendtijd. Omgekeerd zal ook, indien die herverdeling gepaard gaat met vermindering van zendtijd voor een of meer zendgemachtigden, naar mijn mening geen sprake zijn van intrekking van zendtijd.

De Omroepwet kent zendtijtoewijzing in de navolgende gevallen:

artikel 13: omroeporganisaties;

artikel 14: aspirant-omroeporganisaties;

artikel 15: Nederlandse Omroep Stichting;

artikel 16: kerkgenootschappen;

artikel 17: genootschappen op geestelijke grondslag;

artikel 18: eerste lid: politieke partijen, die een of meer leden in de Tweede Kamer hebben;

artikel 18: tweede lid: politieke partijen, tijdens verkiezingscampagne voor Kamerverkiezingen;

artikel 19: andere instellingen dan de eerder genoemde;

artikel 20: reclamestichting;

artikel 21: resp. artikel 47, tweede lid: NOS ten behoeve van regionale omroep c.q. regionale omroepinstelling;

artikel 26: zesde lid: toewijzing in bijzondere gevallen of voor bijzondere doeleinden.

Ad 3 en 9: Toewijzing van zendtijd aan de NOS en de Reclamestichting is geen bevoegdheid maar een plicht. Het advies van de Omroepraad kan derhalve niet betreffen de vraag of, maar alleen de vraag hoeveel zendtijd moet worden toegewezen. Daarbij geven de artikelen 29 resp. 32 bepaalde grenzen aan. Bij de samenstelling van het advies zal bij de

Omroepraad, naast de meergenoemde *deskundigheid* en *onafhankelijkheid*, ongetwijfeld ook een rol mogen en moeten spelen de waardering voor (de uitzendingen van) de NOS en de Reclamestichting binnen ons omroepbestel. Die waardering is niet bij iedereen gelijk. De *representativiteit* van de Omroepraad zal dus bij de opstelling van het advies dienen mee te spelen. Dit betekent overigens niet dat de Omroepraad terzake niet met een unaniem advies zou kunnen komen. De praktijk van de advisering wijst dit ook wel uit.

Ad 6: Ook bij de toewijzing van zendtijd aan politieke partijen kan de Omroepraad slechts adviseren over de hoeveelheid zendtijd die moet worden toegewezen. Het is gebruikelijk dat alle politieke partijen een gelijke hoeveelheid zendtijd ontvangen. Ook een andere wijze van zendtijdtoewijzing is denkbaar, bijvoorbeeld naar rato van het aantal leden in de Tweede Kamer. Ook hier zullen bij de Omroepraad de bij artikel 4, tweede lid, bedoelde *deskundigheid*, en *onafhankelijkheid* en de *representativiteit* van de leden een eigen rol spelen, zonder dat kan worden gezegd dat het karakter van het advies meer in het bijzonder door één van deze drie elementen wordt bepaald.

Ad 1 en 2: De artikelen 13 en 14 bepalen in het eerste lid: Onze minister wijst zendtijd toe aan (aspirant-) omroeporganisaties. Evenmin als de hierboven ad 3, 6 en 9 behandelde artikelen bepalen deze artikelen dus dat de minister zendtijd kan toewijzen. De artikelen geven derhalve aan de minister niet een bepaalde *beleidsvrijheid*.

Zij geven daarentegen aan elke (aspirant-)omroeporganisatie een *recht* op zendtijd. De vraag is slechts wanneer men (aspirant-) omroeporganisatie is in de zin van de wet. Daarvoor is nodig dat de instelling voldoet aan de eisen, vermeld in het tweede lid van de artikelen 13 en 14. De eisen zijn ten dele zodanig geformuleerd dat zij de minister een zekere *beoordelingsvrijheid*, althans beoordelingsmarge geven. Met name waar de minister moet beoordelen of een zendtijdaanvrager voldoet aan de in het tweede lid, sub 3, 4 en 5 gestelde eisen kan dat oordeel slechts gebaseerd zijn op de afweging c.q. interpretatie van niet objectief meetbare feiten en gegevens. Aangezien bij dat oordeel het recht van de zendtijdaanvrager in het geding is heeft de Omroepwet de beslissing van de minister niet alleen afhankelijk willen maken van diens eigen (subjectieve) oordeel maar daaraan tevens het oordeel van de Omroepraad ten grondslag willen leggen. Enerzijds wordt van dat oordeel verwacht dat het de neerslag is van een evenwichtige gedachtenwisseling van een *representatief* college, anderzijds wordt van dat oordeel

verwacht dat het door de Raad gevormd is in het besef dat een uitspraak dient te worden gedaan over het al dan niet bestaan van een *recht* van de zendtijdaanvrager. Inschakeling van de Omroepraad heeft derhalve ook ten doel voor de aanvrager een *rechtswaarborg* te scheppen tegen een (te) politiek gekleurde beslissing van de minister. Dit betekent dat de Omroepraad de betrokken instelling veelal zal horen en vervolgens een advies zal moeten uitbrengen waarin de *semi-rechterlijke* benadering van de zendtijdaanvraag door de leden tot uitdrukking komt, al zal dit niet behoeven te betekenen dat alle leden daarbij altijd tot de zelfde afweging en conclusie moeten komen. In het semi-rechterlijk karakter van het advies zullen de *onafhankelijkheid* en de (niet-professionele) *deskundigheid* van de leden een waarborg kunnen zijn voor een afgewogen advies.

Ad 4 en 5: De artikelen 16 en 17 handelen over zendtijdtoewijzing aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag. Noch de Omroepwet noch enige andere wet die handelt over deze genootschappen geeft een omschrijving van wat onder een kerkgenootschap of een genootschap op geestelijke grondslag moet worden verstaan. Bij het oordeel of een organisatie die zendtijd op grond van artikel 16 of 17 aanvraagt inderdaad een genootschap is als in die artikelen bedoeld zal zeer veel waarde moeten worden gehecht aan het oogmerk van de aanvrager om een zodanig genootschap te zijn. Slechts indien de minister – en de Omroepraad bij zijn advies – tot de conclusie komt dat is redelijkheid niet kan worden volgehouden dat de aanvrager werkelijk een zodanig genootschap is zal de aanvraag op deze grond negatief moeten worden beoordeeld. Indien de minister c.q. de Omroepraad niet tot die conclusie komt moet hij de aanvraag verder behandelen als de aanvraag van een kerkgenootschap resp. genootschap op geestelijke grondslag.

De artikelen 16 en 17 geven niet alleen geen omschrijving van wat onder de daarin genoemde genootschappen moet worden verstaan, zij geven ook geen nadere eisen waaraan moet worden voldaan om voor zendtijd in aanmerking te komen. Beide artikelen bepalen slechts dat de minister aan deze genootschappen zendtijd kan toewijzen. Zij geven derhalve aan de minister een zekere *beleidsvrijheid*. Een 'zekere' beleidsvrijheid wil zeggen dat de minister bij zijn beslissing op ingediende aanvragen die beslissing dient te plaatsen in het raam van een (begin van een te vormen) beleid en dat die

vrijheid niet zover mag gaan dat zijn beleid erop zou neerkomen dat nimmer zendtijd worden toegekend. Dat laatste zou immers in strijd zijn met de bedoeling van de wet.

De artikelen 16 en 17 geven, zoals uit het bovenstaande blijkt, aan de genootschappen niet een direct recht op zendtijd. Toch betekent dit niet dat een juridisch benadering van de zendtijdaanvraag geheel buiten de orde zou zijn. Integendeel. In de eerste plaats blijkt uit het voorgaande reeds dat een afwijkende beslissing in strijd met de wet kan zijn. Daarnaast is van gewicht dat reeds aan verscheidene genootschappen zendtijd is toegekend en dat het beginsel van de rechtsgelijkheid c.q. van de rechtszekerheid meebrengt dat andere genootschappen geen andere behandeling mogen ondervinden dan de genootschappen die reeds zendtijd hebben gekregen, tenzij andere beginselen van behoorlijk bestuur tot de conclusie zouden moeten leiden dat in een bepaald geval of dat voortaan in nieuwe gevallen afwijking van het tot nu toe gevoerde beleid gerechtvaardigd is. Het lijkt niet onaannemelijk dat in het tot nu toe gevoerde beleid en ook in het verder te voeren beleid de representativiteit van de aanvragende organisatie een betekende rol vervult en zal vervullen, in die zin dat de organisatie een kwantitatief niet onbeduidende groepering binnen de Nederlandse samenleving zal moeten vertegenwoordigen.

Een en ander houdt in dat het advies van de Omroepraad over een zendtijdaanvraag op grond van artikel 16 of 17 alle elementen en kwaliteiten moet bevatten als hierboven ad 1 en 2 vermeld. De *representativiteit* van de Raad zal haar waarde hebben bij de oordeelsvorming over de vraag of werkelijk sprake is van een genootschap als hier aan de orde en of toewijzing past binnen het bestaande of eventueel voor de toekomst te wijzigen beleid; de *semi-rechterlijke* benadering zal ook hier veelal nopen tot het horen van de aanvrager en voorts tot een afstandelijke beoordeling van de eerstbedoelde vraag alsmede tot het buiten beschouwing laten van een waarde-oordeel over de te brengen boodschap.

Ad 7: Ook artikel 18, tweede lid, geeft de minister een duidelijke beleidsvrijheid: (1) de minister kan zendtijd toewijzen; (2) de minister bepaalt de termijn voorafgaande aan de verkiezingsdatum waarin verkiezings-uitzendingen worden mogelijk gemaakt, (3) hij bepaalt het aantal kieskringen waarin kandidatenlijsten moeten zijn ingeleverd wil een partij voor zendtijdtoewijzing in aanmerking kunnen komen en (4) hij bepaalt de hoeveelheid zendtijd die aan elk der partijen zal worden toegekend. Tot nu toe is het de gewoonte dat wordt voorgeschre-

ven dat een kandidatenlijst in alle kieskringen moet zijn ingediend; voorts pleegt de minister aan alle partijen, grote en kleine, partijen die reeds zetels in de Kamer hebben en partijen waarbij dat niet het geval is, evenveel radio- en televisiezendtijd toe te wijzen. Ook een andere wijze van zendtijdtoewijzing zou denkbaar zijn.

Het advies van de Omroepraad voor de te nemen beslissing zal met name zijn betekenis ontlenu aan het feit dat het oordeel inhoudt van een (niet-professioneel) deskundig en onafhankelijk *representatief* college.

Ad 8: Artikel 19 geeft de minister eveneens een zekere *beleidsvrijheid* en daarnaast tevens een *beoordelingsmarge* met betrekking tot de vraag of een instelling voldoet aan de in dit artikel bedoelde eisen. Een en ander betekent dat van de Omroepraad een advies wordt verwacht dat voldoet aan de hierboven ad 1 en 2 en ad 4 en 5 omschreven criteria.

Ad 10: Ingevolge artikel 21, resp. artikel 47, tweede lid, kan de minister zendtijd voor regionale uitzendingen toewijzen aan de NOS of aan een regionale instelling. Het derde lid van artikel 47 noemt de eisen, waaraan een regionale omroepinstelling moet voldoen om voor zendtijd in aanmerking te kunnen komen. De beleidsvrijheid die de minister thans nog heeft op dit terrein zal worden ingeperkt nadat de minister de aan de Tweede Kamer toegezeggde brief over de regionale omroep heeft doen uitgaan en a fortiori wanneer de minister, na de Omroepraad en belanghebbenden te hebben te gehoord, een definitief standpunt bepaalt.

Nog niet bekend is in hoeverre de minister in het nieuwe beleid de volle vrijheid behoudt te kiezen tussen toewijzing aan de NOS en aan een regionale omroepinstelling. Ook is thans nog niet bekend in hoeverre in dat beleid reeds de territoria worden aangegeven die hetzij door de NOS, hetzij door de instellingen bestreken moeten worden, willen zij voor zendtijdtoewijzing in aanmerking kunnen komen.

Gezien deze onbekenden is het niet mogelijk aan te geven wat het karakter van de adviezen van de Omroepraad ten aanzien van de hierbedoelde zendtijdtoewijzingen zal (moeten) zijn. Ongetwijfeld zal bij de opstelling van die adviezen de 'geografische' en de sociaal-culturele gevarieerdheid in de samenstelling van de Raad een factor van betekenis zijn. M.a.w. de *representativiteit* van de Raad zal een waardevolle rol kunnen spelen in de advisering.

Ad 11: Aangezien niet te voorzien is wat de bijzondere gevallen of de bijzondere doeleinden zullen zijn waarin resp. waarvoor eventueel zendtijd zou moeten worden toegewezen, kan over het karakter

van de daarover te vragen adviezen van de Omroepraad ook niets worden aangegeven. Aangenomen mag worden dat bij voorkomende gelegenheden mutatis mutandis van toepassing zal zijn hetgeen in hierboven besproken min of meer vergelijkbare situaties over de adviezen van de Raad is vermeld.

d. intrekking van zendtijd

Artikel 33, tweede lid, bepaalt dat de minister de toewijzing van zendtijd intrekt – d.w.z. moet intrekken – wanneer de betrokken instelling niet meer voldoet aan de eisen, die worden gesteld om voor toewijzing in aanmerking te komen.

Het voor de intrekking benodigde advies van de Raad zal aan dezelfde criteria moeten voldoen als waaraan het advies terzake van de toewijzing diende te voldoen, zij het dat nog duidelijker dan bij laatstbedoeld advies het advies met betrekking tot de door de minister voorgenomen intrekking een *semi-rechterlijk* karakter dient te dragen. Intrekking betekent immers beëindiging van een verleend c.q. erkend recht.

Artikel 29, tweede lid, bepaalt dat de minister, de Omroepraad gehoord, de vaststelling van de zendtijd van de NOS binnen de in het eerste lid van artikel 29 bedoelde grenzen aan de NOS kan overlaten. Het eerste lid spreekt van 'toewijzing' van zendtijd; de in het tweede lid bedoelde vaststelling treedt dus voor de toewijzing in de plaats. Met vaststelling wordt hier niet bedoeld de vaststelling, hierboven besproken onder letter *a*; het woord heeft

hier de betekenis van 'toewijzing aan zichzelf'. Mocht ooit van de in het tweede lid bedoelde bevoegdheid gebruik worden gemaakt dan zal van de Raad een advies worden gevraagd, als hierboven onder letter *c* ad 3 beschreven.

B. 3. Rechtspraak

Het woord rechtspraak is hier in oneigenlijke zin gebruikt; het woord staat hier enerzijds voor administratief beroep, anderzijds voor tuchtmaatregel.

Artikel 7, vierde lid, bepaalt dat van beslissingen die de regeringscommissaris voor de omroep krachtens artikel 7 neemt, beroep openstaat op de minister, die op dat beroep beslist, de Omroepraad gehoord. *Artikel 61, derde lid*, bepaalt dat de minister niet de tuchtmaatregel 'uitsluiting van het doen van uitzendingen voor een bepaalde tijd' neemt, dat na daarover de Omroepraad te hebben gehoord.

De Omroepraad zal, tenzij bijzondere omstandigheden dat overbodig maken, in de beide hier bedoelde gevallen geen advies uitbrengen dan na de betrokken instelling te hebben gehoord. Het lijkt duidelijk dat het hier om adviezen gaat die een uitgesproken *semi-rechterlijk* karakter dienen te dragen. Dat een zodanig advies wordt vastgesteld door een college van onafhankelijke leden, wier inbreng in de adviesvorming uit een gevarieerde geestelijke, politieke en culturele achtergrond wordt gevoed kan de waarde van het advies in de hier aan de orde zijnde geschillen slechts verhogen.

10 **Slotopmerkingen en nabeschuiving**

Het onderwerp van dit pre-advies is blijkens de titel 'het karakter van de Omroepraad als college van advies'. Om een academische verhandeling te voorkomen is de probleemstelling van het pre-advies in paragraaf 2 'operationeel' gemaakt door het onderwerp te vertalen in de volgende vraagstelling: mag de achtergrond van de leden van de Omroepraad meespelen bij de standpunten die zij bij de gedachtenvorming in de Raad innemen en zo ja, in hoeverre?

Een rechtvaardiging voor deze vertaling werd gevonden in het pre-advies van mr. Hoogendijk, waarin is betoogd dat het karakter van de diverse soorten van adviescolleges samenhangt met de adviesfunctie die een college is toegedacht en derhalve met het soort adviezen die van een college worden verwacht;

tevens werd daarin uiteengezet dat voor elk soort adviezen een eigen 'assortiment' van adviserende leden nodig is.

In de paragrafen 6 en 9 zijn de drie door mr. Hoogendijk onderscheiden soorten adviezen nader gezien, mede in het licht van de (parlementaire) geschiedenis van de Radioraad en de Omroepraad. Daarbij zijn de navolgende conclusies getrokken: **1.** representatie-adviezen, uitgebracht door colleges van belangenvertegenwoordigers. Hierboven is uiteengezet dat de Omroepraad zodanig wordt samengesteld dat deze geacht kan worden tot op zekere hoogte *representatief* te zijn voor de Nederlandse samenleving. Uit de *onafhankelijkheid* die, blijkens de parlementaire geschiedenis van de Radioraad, van de leden wordt verwacht moet worden

afgeleid dat de leden niet groeperingen, stromingen en organisaties vertegenwoordigen maar geacht worden tezamen representatief te zijn voor de denkbeelden die in de samenleving voorkomen. Indien de Raad, na een open verdediging en uitwisseling van de denkbeelden van de leden, tot een advies komt, kan in dat advies in zekere zin een weerspiegeling worden gezien van de totaliteit van de denkbeelden die in den lande leven. Al wordt beoogd de Omroepraad de hier aangegeven representativiteit te geven, zijn adviezen zijn daarmee niet representatie-adviezen in de zin van het pre-advies van mr. Hoogendijk.

In paragraaf 9 is aangegeven hoe de representativiteit van de Raad in alle soorten adviezen die hij uitbrengt een rol speelt. In bepaalde soorten adviezen is de adviesfunctie vooral in zijn representativiteit gelegen.

2. deskundigen-adviezen, uitgebracht door colleges van (professionele) deskundigen. Door de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van de Omroepraad met een functie in de omroep (artikel 1, vierde lid, van het Omroepbesluit) is de Raad niet een college van professionele deskundigen. Wel hebben in de Raad enige leden zitting die een professionele deskundigheid bezitten ten aanzien van bepaalde aspecten van de omroep als (massa-)communicatiemiddel. Die deskundigheid speelt in verschillende adviezen een eigen rol en kan met name ook leiden tot adviezen die de Raad uit eigen beweging uitbrengt. Zoals in paragraaf 6 is uiteengezet zijn daarmee de adviezen geen deskundigen-adviezen als in het pre-advies van mr. Hoogendijk bedoeld. In paragraaf 6 is aangegeven dat de Omroepraad in

die zin een college van *deskundigen* is dat de leden een eigen deskundigheid in omroepaangelegenheden hebben verworven door bestudering en door denking van ons omroepbestel, van de mogelijkheden die het bestel biedt (en niet biedt) en van de consequenties die het toekennen of afwijzen van een zendtijdaanvraag heeft voor de omroep, de aanvrager en de luisteraars en kijkers. Blijkens paragraaf 9 speelt deze deskundigheid in de verschillende soorten adviezen van de Raad een rol, in de ene soort adviezen dominant dan in andere.

3. semi-rechterlijke adviezen, uitgebracht door colleges van leden die een 'rechterachtige' kwalificatie bezitten. Anders dan de beide zojuist besproken kwalificaties komt deze kwalificatie in de parlementaire geschiedenis van de Raad niet tot uitdrukking. Zoals in paragraaf 9 is uiteengezet is het juist deze kwalificatie die in verschillende soorten adviezen van de Raad een rol bij uitstek moet vervullen. De hierbedoelde adviesfunctie kan alleen tot haar recht komen indien de leden onafhankelijk zijn. Dit betekent niet dat zij niet hun eigen overtuiging zouden mogen en moeten inbrengen bij de totstandkoming van het gevraagde advies.

In deze conclusies is nog eens op een rij gezet vanuit welke gezichtshoek en in welke mate de 'noemer' waarop de leden in de Omroepraad zijn benoemd mag en moet meespelen bij de opstelling van de adviezen.

In die conclusies is – naar ik hoop – impliciet het 'gemengde', maar niet heterogene, karakter van de Omroepraad uit de verf gekomen.

BIJLAGE

Samenstelling Radioraad 1929

Dr. J. Th. de Visser, voorzitter
 Mr. B. de Gaay Fortman, vice-voorzitter
 Mevrouw B. Boon-van der Starp
 A. J. Da Costa
 Ds. D. Crommelin
 Dr. J. P. Fockema Andreae
 Prof. mr. P. S. Gerbrandy
 Prof. mr. R. Kranenburg
 Prof. W. Nolet
 Mr. Aug. Philips
 Dr. F. E. Posthuma
 Dr. Th. Stoop
 Mr. T. J. Verschuur
 J. W. de Vries
 E. P. Weber, secretaris

Prof. dr. J. Lindeboom
 Prof. W. Nolet
 Prof. dr. J. Schmutzer
 J. W. de Vries

F. van Eugen
 Mr. C. M. J. H. Hustinx
 J. Van de Kieft
 J. Meyer
 Prof. dr. B. van der Pol
 H. M. van Randwijk
 Mevrouw mr. A. W. de Ranitz-Cohen
 Mr. dr. A. A. van Rhijn
 Ir. F. C. M. Wijffels
 Dr. Coba de Boer, secretaresse – 1957

Samenstelling Radioraad 1934

H. van Boeyen, voorzitter
 Mr. B. de Gaay Fortman, vice-voorzitter
 L. J. Bakker
 Mevrouw B. Boon-van der Starp
 A. J. Da Costa
 Ds. D. Crommelin
 Prof. mr. P. S. Gerbrandy
 W. Graadt van Roggen
 Mr. P. J. A. Kleene
 Prof. dr. J. Lindeboom
 Prof. W. Nolet
 Prof. dr. J. Schmutzer
 J. W. de Vries
 Mr. W. H. M. Werker
 E. P. Weber, secretaris

Samenstelling Radioraad 1954

Prof. mr. P. S. Gerbrandy, voorzitter	1958
Mr. B. de Gaay Fortman, vice-voorzitter	1958
Mevrouw mr. A. W. de Ranitz-Cohen	1977
Mr. dr. C. J. M. A. van Rooy (in 1948 aan de Raad toegevoegd)	1959
J. W. de Vries	1962
Ir. F. C. M. Wijffels	† 1968
Prof. dr. ir. W. Th. Bähler	1966
Prof. dr. M. A. Beek	
J. Bruyn	1966
Dr. H. M. M. Fortmann	† 1970
Mevrouw J. Gooden-Rutten	1969
Dr. H. J. Prakke	1961
Mr. J. M. Ravesloot	1971
Prof. dr. L. G. A. Schlichting	1966
Prof. mr. W. G. Scholten	† 1969
J. Vader	1971
Dr. H. G. W. van der Wielen	1970

Samenstelling Radioraad 1940

Mr. B. de Gaay Fortman, voorzitter
 L. J. Bakker
 Mevrouw B. Boon-van der Starp
 A. J. Da Costa
 Dr. D. Crommelin
 Mr. dr. P. J. A. Lindeboom
 Prof. W. Nolet
 Prof. dr. J. Schmutzer
 J. W. de Vries

Samenstelling Omroepraad 1969

Mr. M. Vrolijk, voorzitter
 Mevrouw mr. A. W. de Ranitz-Cohen, vice-voorzitter
 Prof. dr. M. A. Beek
 Mevrouw J. Boer
 A. M. van den Boogaart
 Prof. dr. ir. J. L. Bordewijk
 Mr. E. P. M. W. Domsdorf
 D. Dooijes
 Mr. J. Drijber
 Mevrouw A. Fortanier-de Wit
 Prof. dr. H. M. M. Fortmann (overleden 4 april 1970)

Samenstelling Radioraad 1946

Prof. Mr. P. S. Gerbrandy, voorzitter
 Mr. B. de Gaay Fortman, vice-voorzitter
 Mevrouw B. Boon-van der Starp
 Ds. D. Crommelin

Dr. R. M. A. A. Geuljans
 Prof. dr. H. L. C. Jaffé
 Mr. J. M. Ravesloot
 Dr. C. M. E. van Schelven
 Mevrouw prof. dr. M. H. Schenkeveld
 K. Sikkema (m.i.v. 17 november 1970)
 Mevrouw M. H. G. van Soest-Jansbeken
 Prof. dr. ir. A. A. T. M. van Trier (m.i.v. 17 juli 1970)
 J. Vader
 Dr. H. G. W. van de Wielen (tot 16 oktober 1969)
 Dr. J. T. van Stegeren, secretaris

Samenstelling Omroepraad 1979

Mr. J. J. van der Lee, voorzitter
 Mr. J. Drijber, vice-voorzitter
 Prof. dr. M. A. Beek
 Mevrouw M. A. van den Bergh-van der Meer

Prof. dr. ir. J. L. Bordewijk
 Mr. E. P. M. W. Domsdorf
 D. Dooijes
 Drs. Th. A. G. van Eupen
 Prof. dr. H. L. C. Jaffé
 B. van Kaam
 G. A. de Kok
 Mr. J. H. van Kreveld
 Mevrouw mr. J. J. M. S. Leyten-de Wijkerslooth
 de Weerdesteyn
 Dr. C. D. Saal
 Dr. C. M. E. van Schelven
 Mevrouw prof. dr. M. H. Schenkeveld
 K. Sikkema
 Mr. H. G. M. Strous
 Prof. dr. ir. A. A. T. M. van Trier
 Mevrouw L. Vonhoff-Luyendijk
 H. J. van der Werff

Produktie:
Afdeling Voorlichting van het Ministerie van
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
Uitgegeven door de Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1979
ISBN 90 12 026474