
Peter de Goede

Omroepbeleid met en tegen de tijd. Interacties en instituties in het Nederlandse omroepbestel, 1919 - 1999

Amsterdam; Otto Cramwinckel Uitgever, f59,50, ISBN 9072727348

Afgelopen voorjaar werd een feit wat al vaak voorspeld werd. Nederlands grootste televisieproducent, Endemol, wordt overgenomen door een buitenlands communicatiebedrijf. Niet zoals verwacht door een Amerikaans mediabedrijf of een nieuw internetbedrijf, maar door de Spaanse telecomreus Telefónica, die al een sterke positie in Latijns Amerika had en met de verwerving van een Nederlands bedrijf bezig lijkt een nieuw rijk te stichten waarin de zon nooit ondergaat. Vergeleken met deze nieuwe wereld, waarin mondiale spelers netwerken en inhoud gaan combineren om gereed te zijn voor de communicatieverhoudingen van de nieuwe eeuw, lijkt het nationale en publieke omroepbeleid uit de voorbije eeuw ineens bescheiden en ook al lang geleden.

Toch is het pas tien jaar geleden dat met de komst van RTL het publieke-omroepmonopolie plaatsmaakte voor een duaal bestel. Tien jaar lijkt ook een voldoende lange periode om met een zekere distantie terug te kijken op dit voltooide omroepverleden. Het is tegen deze achtergrond dat ik gretig kennisnam van de dissertatie *Omroepbeleid met en tegen de tijd*, waarop de Nijmeegse bestuurskundige Peter de Goede afgelopen jaar is gepromoveerd. Brave beschrijvingen van de Nederlandse omroephistorie zijn er voldoende. Wie dus nog wat wil toevoegen dient ofwel in de diepte te gaan ofwel een andere invalshoek te kiezen. Een bestuurskundige analyse van het Nederlandse omroepbeleid is in dit verband zeker interessant.

De hoofdvraag die aan De Goedes onderzoek ten grondslag ligt, is veelbelovend. Ik citeer: 'Welke actoren en factoren zijn van invloed geweest op – het beleid ten aanzien van – de taakverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en particulier initiatief in het Nederlandse omroepbestel, in de periode vanaf de wording van het verzulde omroepbestel in de jaren twintig tot en met de introductie van commerciële omroep in de jaren negentig?' (p. 18) Het betreft hier, in de woorden van de auteur, een macrobestuurskundig onderzoek naar de inhoud en totstandkoming van het in Nederland gevoerde beleid ten aanzien van de organisatie van het omroepbestel, waarbij een empirische, een historische en een normatieve invalshoek elkaar aanvullen. Als theoretisch analysekader heeft De Goede, zo legt hij in hoofdstuk 2 uit, aanvankelijk zijn oog laten vallen op het 'garbage can-model' van Cohen, March en Olsen. Dit biedt een kijk op beleidsprocessen waarin, in tegenstelling tot de klassiek-rationele benaderingen van beleid, besluitvorming als een 'organised anarchy' (p. 32) wordt beschreven. Waarom dit 'vuilnisbakmodel', dat vooral geschikt lijkt om onoverzichtelijke besluitvormingsprocessen binnen organisaties te beschrijven, gekozen wordt om een weliswaar niet simpel maar zeker niet onoverzichtelijk politiek besluitvormingsproces op de lange termijn te analyseren, maakt de auteur niet duidelijk. Gelukkig kiest hij vervolgens alsnog voor het wat overzichtelijker 'stromenmodel' van Kingdom, die in beleidsprocessen drie

deels onafhankelijke stromen onderkent: de problemenstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom. Verdere uitleg voert in dit bestek te ver, maar het komt erop neer dat beleid in dit model vooral de kans krijgt zich te ontwikkelen als verschillende stromen elkaar raken. Kingdom spreekt dan van 'policy windows', waarbij zogenaamde 'entrepreneurs' van de gelegenheid gebruik kunnen maken om beleidsmatige voortgang te boeken. De Goede gaat nog een stap verder door het sterk interactionistische karakter van dit stromenmodel te kritiseren, waarin zijns inziens onvoldoende aandacht bestaat voor de institutionele 'stroombedding' waarbinnen het spel van actoren zich beweegt. Vandaar dat hij besluit om ook het institutionele niveau – sociaal-cultureel, politiek en juridisch – in zijn analyse te betrekken.

Wie het theoretisch kader van de bestuurskundige wat moeilijk heeft kunnen volgen, heeft daarvan in de eerstvolgende honderd pagina's van het proefschrift weinig last. Het deel 'Interacties' bevat een kroniek van de Nederlandse omroepgeschiedenis (van Idzerda tot Van den Ende, verdeeld over drie hoofdstukken) waarin van de hele theorie weinig meer te merken is. Deze chronologie biedt overigens een aardig historisch overzicht, waarin veel literatuur verwerkt is, maar weinig nieuwe inzichten. Dat kan ook nauwelijks, omdat de auteur grotendeels op andere overzichten steunt, en slechts in beperkte mate op eigen bronnenstudie, uit vooral de jaren zestig.

In deel 3 komt dan de 'institutionele stroombedding' aan de orde. Verzuiling en ontzuiling passeren de revue, alsmede een typering van de omroepstandpunten van de drie belangrijkste stromingen: liberalen, confessionelen en socialisten. Even verderop heten deze drie stromingen ineens 'beleidsframes', onder te verdelen in het 'communitaristisch-pluriforme', het 'sociaal-integratieve' en het 'commercieel-competitieve' frame. Weer krijgen we, nu in vijftien pagina's, de omroepgeschiedenis opgediend, incidenteel

onderbroken door ingezonden mededelingen in de trant van (over de periode 1969-1989): 'Het commercieel-competitieve beleidsframe gaat het in deze periode steeds meer voor de wind.' (p. 221). Interessant zou de analyse zeker geweest zijn als de aandacht gericht was op de fluctuerende aanhang van en de voortdurende strijd tussen de verschillende 'frames' binnen de politieke stromingen. Zo waren er binnen de PvdA aanhangers van zowel het nationale als het verzuilde model, en stonden in de vvd lang supporters van nationale en van commerciële omroep naast elkaar. En het beloofde stromenmodel van Kingdom dat rond pagina 35 als belangrijk bestanddeel van het theoretisch kader gepresenteerd werd, zien we pas op pagina 225 terug. Opnieuw wordt een beknopte kroniek gepresenteerd waarin slechts incidenteel en terloops de theoretische noties terugkomen (in vage termen als 'het beleidsraam werd gesloten' en 'het beleidsraam stond op een kier'). Van een diepgaande analyse die recht doet aan het model, met benoeming van de verschillende stromen, vensters en entrepreneurs en een schets van de dynamiek tussen deze elementen, is onvoldoende sprake. De breedheid blijkt de vijand van de diepgang en daardoor blijft een werkelijk vruchtbare confrontatie van theorie en materie uit.

De Goede toont dat hij goed ingevoerd is, in zowel theorie als materie, maar de deceptie bij het lezen van deze dissertatie overheerst, door de vele kansen die de auteur laat liggen. Aardige beleidskundige modellen, leuke materie, maar Peter de Goede weigert om de diepte in te gaan en theorie en materie daadwerkelijk met elkaar te verbinden. Daarmee blijft de meerwaarde die deze politicologische poging tot ontleding van het omroepbeleid aanvaankelijk in het vooruitzicht stelde, helaas uit. Wat overblijft is een alleszins lezenswaardig proefschrift dat geïnteresseerden een aardig overzicht biedt van het publieke-omroepbeleid in de voorbije eeuw.

Jo Bardoel,

*The Amsterdam School of Communications Research
en afdeling Communicatiewetenschap, Universiteit van Amsterdam*