

Vergaderjaar 2003–2004

29 657

Visitatie Landelijke Publieke Omroep

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2004

Een voetbalelftal kan nog zulke verdienstelijke spelers hebben, wanneer zij niet goed samenspelen, wordt het niets. Eerst zullen individuele hoogstandjes nog applaus oogsten, maar als mooie combinaties en doelpunten uitblijven en alleen de tegenstander scoort, dan zullen de fans teleurgesteld het stadion verlaten. Het elftal zal zakken naar de onderste regionen van de competitie. De spelers zullen hoe langer hoe minder tot hun recht komen. Het publiek zal ten slotte wegblijven.

Gechargeerd is dit het scenario dat dreigt voor de landelijke publieke omroep. Tenzij de omroepen de teamgeest hervinden, een gezamenlijke spelstrategie ontwikkelen en een aanvoerder accepteren. Dit vergt een andere inrichting van het strategische en programmatische proces, in het bijzonder op de televisienetten, een heldere bestuurlijke organisatie, verbeterde interne werkwijzen en een cultuur van gedeelde verantwoordelijkheid en vertrouwen.

1. Inleiding

Aanleiding: visitatiecommissie Rinnooy Kan

Op 2 april 2004 presenteerde de visitatiecommissie onder voorzitterschap van de heer Rinnooy Kan het rapport Omzien naar de omroep. In opdracht van de raad van toezicht van de publieke omroep en ingevolge art. 30c van de Mediawet, heeft de commissie het functioneren van de publieke omroep geëvalueerd in de eerste helft van de concessieperiode (2000–2005). De commissie concludeert dat het geheel minder is dan de som der delen. Weliswaar presteren de omroepen die deel uit maken van het bestel redelijk tot goed, de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het geheel schiet ernstig te kort. Daardoor blijven het programma-aanbod en het bereik onder de bevolking achter bij de doelstellingen.

Het kabinet vindt dit zorgelijk. Immers, de publieke omroep is er juist om met een hoogstaand en gevarieerd programma-aanbod een rol te spelen

voor alle burgers. Volgens de visitatiecommissie zijn de knelpunten in aanbod en bereik mede het gevolg van een slecht functionerende organisatie. Het kabinet is daarom van plan om nog deze zomer een wetsvoorstel in procedure brengen. De wetswijzigingen moeten bijdragen aan een eenduidige besturing van de programmering op de zenders en netten. De voorstellen die worden gedaan in paragraaf 2 tot en met 5 hebben betrekking op de korte termijn. De urgentie van de problemen en het snel creëren van duidelijkheid voor alle betrokkenen vragen om een voortvarend wetgevingsproces. De gewenste verbeteringen kunnen worden gerealiseerd binnen de kaders van het huidige bestel. Voorafgaand voer ik graag een discussie in het parlement hierover op basis van dit kabinetsstandpunt.

Recente debatten in de Eerste en Tweede Kamer en de maatschappelijke discussie over de publieke omroep zijn voor het kabinet aanleiding om ook naar de toekomst van de publieke omroep op langere termijn te kijken. Hoe het kabinet dit ziet, wordt uiteengezet in paragraaf 6 van deze brief.

Probleemanalyse: Achterblijvende prestaties

De landelijke publieke omroep in Nederland opereert in een veeleisende omgeving. De commerciële concurrentie is sterker dan ooit. Volgens de EBU behoort de concurrentie in ons land tot de meest hevige van Europa¹. Door ontzuiling van het publiek krimpt daarnaast de achterban van omroepverenigingen. Al met al is het voor de publieke omroep een grote opgave om kijkers en luisteraars aan zich te binden. Zeker wanneer hij trouw blijft aan de publieke programmataak en de eigen kwaliteitsstandaard. Een extra opgave vormen op dit moment de structurele bezuinigingen op de rijksomroepbijdrage (oplopend naar € 64 miljoen in 2007). Alleen door vergaande efficiëncymaatregelen kunnen de omroepen zorgen dat de programmering op peil blijft.²

Druk van buiten kan alleen goed beantwoord worden wanneer binnenshuis de krachten zijn gebundeld. En juist daaraan schort het, zo constateert de visitatiecommissie. Vooral het programmeren van de televisiezenders is volgens haar «een inefficiënte, weinig daadkrachtige en daarom ook weinig professionele procedure. De blik wordt te weinig op de kijker of de luisteraar gericht en te veel op interne bestelkwesties.»

Als gevolg van de haperende organisatie blijven de prestaties achter. Het kabinet constateert met de visitatiecommissie dat knelpunten in het aanbod en het bereik niet goed worden bestreden³. Zo zijn de profielen van de televisienetten niet ver genoeg ontwikkeld, blijft het aandeel binnenlands en buitenlands drama achter, verloopt (succesvolle) vernieuwing van programmaformules moeizaam, en ontbreekt een gedeelde strategie om jongeren en allochtonen beter te bereiken.

2. Uitgangspunt: een krachtige publieke omroep door heldere sturing

De visitatiecommissie doet enkele aanbevelingen voor aanpassing van de organisatie van de publieke omroep op de korte termijn. Zij pleit ervoor dat de raad van bestuur het programmaversterkingsbudget maximaal inzet, dat omroepvoorzitters plaatsnemen in een college van advies en dat daarnaast een onafhankelijke raad van toezicht wordt samengesteld. Deze aanbevelingen zijn uitgangspunt voor de keuzes van het kabinet, maar het is niet voldoende. Op dit moment lijdt het programma-aanbod onder complexe besluitvorming: een groot aantal betrokkenen moet het voortdurend met elkaar eens worden. Het kabinet wil daarom dat er voortaan

¹ EBU (2003). EBU Guides, Information Pack, Volume 2: EBU members audience trends 1991–2002. Genève, European Broadcasting Union.

² Overigens is deze situatie niet uniek. In andere West-Europese landen doen zich vergelijkbare ontwikkelingen voor. En ook daar leidt dat tot geregelde en intensieve discussie over de plaats en organisatie van de landelijke publieke omroep, zoals momenteel voor de herziening van het charter van de Engelse BBC en de beheersovereenkomst bij de VRT in België per 2006.

³ Zie ook: brief staatssecretaris van OCW over de mediabegroting 2004–2008 (Kamerstukken II, 2003/04, 29 200); McKinsey, 25 juni 2003, Organisatie- en efficiëncyverbeteringen Publieke Omroep; Meerjarenbegroting 2004–2008 van de Publieke Omroep; adviezen over de Meerjarenbegroting 2004 – 2008 van de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media.

sneller duidelijke besluiten worden genomen, die goed intern worden gecommuniceerd en bovendien daadwerkelijk worden uitgevoerd. Nodig is kortom goede sturing van het geheel en dat vraagt om een heldere en eenduidige toekenning van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de hele keten van bestuur en programmering.

Het kabinet concentreert zich bij de hiernavolgende voorstellen op televisie, omdat daar de problematiek het grootst is. De voorstellen betreffen de volgende drie hoofdlijnen:

- 1) Een gezamenlijke strategie en afspraken over algemeen programma-beleid.
- 2) Duidelijke regie van de programmering op de netten.
- 3) Heldere scheiding tussen toezicht, bestuur en professie.

Hieronder is puntsgewijs beschreven welke problemen op deze drie gebieden bestaan en welke oplossingen ik daarvoor zie. Het kabinet baseert zich op de analyse van de visitatiecommissie en op de zelf-evaluatie van de publieke omroep. Ter voorbereiding van dit kabinets-standpunt gesprekken heeft de staatssecretaris van Cultuur en Media gesprekken gevoerd met de raad van toezicht, de raad van bestuur en een vijftiental programmamedewerkers op leidinggevend niveau. Ook heeft de staatssecretaris van de raad van toezicht een schriftelijke reactie op het visitatierapport gevraagd. Deze reactie, ontvangen op 28 mei 2004, heeft het kabinet nadrukkelijk bij zijn overwegingen betrokken.

2.1. Gezamenlijke strategie en afspraken

Prestatieafspraken tussen publieke omroep en overheid

Probleem: De visitatiecommissie signaleert dat de publieke omroep te weinig gemeenschappelijke en concrete doelen stelt. Dit komt ook tot uiting in de relatie tussen overheid en publieke omroep.

Oplossing: Zoals aangekondigd in de mediabegrotingsbrief 2004 van afgelopen november, wil het kabinet prestatieafspraken maken met de publieke omroep. De prestatieafspraken fungeren allereerst als een wederzijds contract tussen overheid en publieke omroep. Maar ze zorgen er ook voor dat de publieke omroep in eigen huis de doelen scherper zal stellen. Met het oog op de onafhankelijkheid van de publieke omroep dient de overheid afstand te bewaren tot de inhoud van programma's. De prestatieafspraken hebben daarom betrekking op de balans en prioriteiten in het totale programma-aanbod en het daarmee samenhangende bereik bij diverse publieksgroepen. Het kabinet wil er verder voor waken dat de afspraken leiden tot bureaucratisering en strategisch gedrag (prestatieop-papier). Uiteindelijk moeten kijkers en luisteraars merken dat het aanbod gevarieerder en aansprekender wordt. Daarbij worden voorbeelden in andere sectoren en bij publieke omroepen in het buitenland betrokken: de Vlaamse publieke omroep VRT, de Ierse RTE en de BBC. De prestatieafspraken zullen gestoeld zijn op een bestuurlijke dialoog tussen de staatssecretaris van Cultuur en de Publieke Omroep, die al is begonnen.

De eerste prestatieafspraken maakt het kabinet in het kader van het concessiebeleidsplan 2005–2010. Het streven is proef te draaien met een prestatieafpraak voor 2004 en 2005.

Mediawet: Het principe van prestatieafspraken wordt geregeld in de wet. De prestatieafspraken worden voor meer jaren gemaakt (op basis van het concessiebeleidsplan) en over de realisatie ervan wordt jaarlijks gerapporteerd in de meerjarenbegroting.

De vraag dringt zich uiteraard op hoe prestatieafspraken zich verhouden tot de huidige programmavoorschriften (minimum en maximum percentages zendtijd voor diverse programmacategorieën). De visitatie-

commissie wijdt enkele kritische woorden aan het programmavoorschrift, in het bijzonder aan het gebrek aan transparantie. Het Commissariaat voor de Media merkt in zijn reactie op het visitatierapport ook op dat de complexiteit van het systeem groot is en dat de oplossing gezocht kan worden in een grofmaziger programmavoorschrift, met aanvullende afspraken die in prestatieafspraken zijn vastgelegd. Het kabinet is het eens met deze lijn en zal die in de komende jaren verder uitwerken.

Netcharters

Probleem: Veel knelpunten in de programmering komen naar voren op het moment dat programma's een plek moeten krijgen in het uitzend-schema. Maar de oorsprong ligt in een eerdere fase: de publieke omroep maakt onvoldoende werk van een gemeenschappelijke visie en strategie voor de publieke omroep als geheel. Ook ontbreken volgens de visitatiecommissie op het niveau van de zenders en netten doelen en afspraken waarop betrokken elkaar kunnen afrekenen. Het wettelijke vereiste concessiebeleidsplan en de meerjarenbegrotingen hebben een rol in de strategische (beleids)cyclus, maar worden in de praktijk als vrijblijvend ervaren.

Oplossingen: De visitatiecommissie pleit voor «netcharters». Ook de raad van toezicht toont zich in zijn reactie op het visitatierapport hier een voorstander van. De gedachte is dat de raad van bestuur met de omroepvoorzitters op het niveau van de netten om de zoveel jaar afspraken maakt over doelen en prioriteiten en over de rechten en plichten van de hoofdspelers. De effectiviteit hangt uiteraard af van aard en opzet van deze charters. Zij zouden in de visie van het kabinet een afsprakenpakket moeten zijn dat de gewenste individuele en gezamenlijke doelen en prestaties vastlegt. Netcharters zouden nadrukkelijk niet moeten treden in operationele beslissingen op het niveau van de feitelijke programmering. Ook zou er ruimte moeten zijn dat een net waar nodig onderdelen van zijn programmering betreft bij een omroep van één van de andere netten (netoverschrijdende programmering, reeds geregeld in de Mediawet).

Mediawet: Een visie valt bij wet niet af te dwingen. Dit is een verantwoordelijkheid van de raad van bestuur in overleg met de omroepen. Ook de inhoudelijke vormgeving van netcharters acht het kabinet allereerst een interne zaak van de publieke omroep. Wel wil hij het idee steunen door in de wet op te nemen dat de raad van bestuur verantwoordelijk is voor de totstandkoming van netcharters. Tevens wordt in de Mediawet opgenomen dat het concessiebeleidsplan kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen bevat voor programma-aanbod en publieksbereik. Deze komen dan in de plaats van wat in de huidige wet «algemene uitgangspunten voor landelijke televisie en radio-omroep» wordt genoemd.

2.2.Duidelijke regie van de programmering op de netten

De raad van bestuur is verantwoordelijk voor de totale programmering op de netten. De uitvoering geeft hij in handen van netcoördinatoren, die worden bijgestaan door de netredacties, waarin (televisie)directeuren van de omroepen deelnemen. Op dit niveau ontstaat bureaucratie en onenigheid over het uitzendingschema. Daardoor is het programma-aanbod en het bereik van de netten niet optimaal.

Volgens de visitatiecommissie en de reacties daarop van de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media, moet de raad van bestuur sterker de regie krijgen. Het kabinet is het daarmee eens. De wederzijdse afhankelijkheid van de netbespelers vergt natuurlijk een intensieve en collegiale dialoog. Maar aan het einde van de dag moet iemand knopen doorhakken. De netcoördinator beschikt op grond van de Mediawet over een aantal bevoegdheden om gezamenlijk programmabeleid, op hoofdlijnen neergelegd in het concessiebeleidsplan (en bestuurlijk ondersteund in netcharters), daadwerkelijk te kunnen realiseren. Die bevoegdheden

worden aangescherpt om een aantal deelproblemen op te lossen. Hieronder zijn deze per onderwerp beschreven.

Schemabeslissingen

Probleem: De belangrijkste bestaande bevoegdheid van de netcoördinator is om te beslissen op welke dag en welke tijd een programma wordt uitgezonden. Als de voorbereidingen goed zijn verlopen, als er een gezamenlijke strategie en doelstellingen bestaan en afspraken zijn gemaakt wie welk deel daarvan voor zijn rekening neemt, dan passen de programma's die omroepen aanbieden voor plaatsing in het afgesproken programma-beleid (momenteel vastgelegd via een genreschema dat per tijdvak globaal het gewenste programmatype, doelgroep en marktaandeel beschrijft). Maar het komt ook voor dat een omroep zich niet aan afspraken houdt en een heel ander programma levert dan te verwachten viel.

Oplossing: In het uiterste geval zou de netcoördinator het programma dan moeten kunnen weigeren, maar niet dan nadat hij zich heeft ingespannen om in dialoog met de omroep tot een oplossing te komen.

Mediawet: Regels hiervoor kunnen ook nu al opgenomen worden in het coördinatiereglement. Interne discussie en spanning hierover moet worden vermeden en de bevoegdheid wordt daarom in de wet geregeld. Op grond van de Mediawet is de raad van bestuur er verantwoordelijk voor dat de radio- en televisieprogramma's passen binnen de afgesproken programmatische kaders. De bevoegdheden terzake worden in de praktijk door de netcoördinator, met inachtneming van het coördinatiereglement, in mandaat uitgeoefend. De wijze waarop de raad van bestuur – en in mandaat de netcoördinator – van de bevoegdheid tot weigeren van de programma's gebruik maakt, dient geregeld te worden in het coördinatiereglement.

Programmaversterkingsbudget

Probleem: De tweede bevoegdheid voor sturing van de programmering is het programmaversterkingsbudget¹ van de raad van bestuur. In de praktijk is dit instrument nog onvoldoende benut. Het programmaversterkingsbudget is nooit volledig ingezet (10% van het totale budget tegenover een wettelijk maximum van 25%). Bovendien zijn de criteria voor besteding diffuus, is de intekenprocedure voor omroepen omslachtig en zijn de effecten onvoldoende geëvalueerd.

Oplossing: De visitatiecommissie pleit ervoor het programmaversterkingsbudget de komende jaren maximaal te benutten. Die aanbeveling neemt het kabinet over. Dat betekent ook dat de hoogte van het budget geen onderwerp van overleg meer zou moeten zijn tussen de raad van bestuur en de omroepen, zoals nu het geval is (via de goedkeuring van de meerjarenbegroting door de raad van toezicht).

Mediawet: De hoogte van het programmaversterkingsbudget dient niet meer variabel te zijn, maar wordt wettelijk vastgelegd op 25% van het totale budget dat beschikbaar is voor radio en televisie samen. Minstens zo belangrijk is een effectief gebruik, zoals terecht opgemerkt door het Commissariaat voor de Media in diens reactie op het visitatierapport. De raad van bestuur moet daarom een transparante (interne) werkwijze realiseren voor de besteding van het programmaversterkingsbudget.

Productieopdrachten

Probleem: In de gewenste programmering van de netten ontstaan soms lacunes, omdat geen van de omroepen een bepaald programma kan of wil leveren.

¹ Het bedrag dat beschikbaar is voor de versterking van de programmering is een percentage van het totale budget dat beschikbaar is voor de verzorging van programma's van de instellingen die zendtijd hebben verkregen voor landelijke publieke omroep (art. 101 lid 3 MW).

Oplossing: De visitatiecommissie beveelt aan om de netcoördinator een nieuwe bevoegdheid te geven. Hij of zij moet zelf de mogelijkheid krijgen om programma's te realiseren. Financiering kan geschieden uit het programmaversterkingsbudget. Het kabinet is er in principe geen voorstander van dat de raad van bestuur, via de netcoördinatoren, zelf programma's maakt. Dit is namelijk niet in lijn met de reguliere onderlinge verhoudingen tussen het coördinerende en regisserende orgaan en de (producerende) omroepen. Maar het kabinet ziet wel in dat *in uiterste gevallen* de raad van bestuur ervoor zou moeten kunnen kiezen zelf opdrachtgever van een programma te zijn. Een dergelijke bevoegdheid kan bovendien werken als een «stok achter de deur» voor de omroepen om de afgesproken programmering op de netten optimaal te realiseren.

Mediawet: Binnen de bestaande Mediawet is hiervoor al ruimte. Immers, het programmaversterkingsbudget kan behalve aan de omroepverenigingen en de NPS ook ten goede komen aan de NOS. Dus de raad van bestuur kan indien hij dat nodig vindt de NOS inschakelen. Het programma wordt dan in de daartoe uitgebreide zendtijd (dit hoeft niet bij wet) van de NOS uitgezonden en deze draagt de verantwoordelijkheid voor de productie (al of niet buiten de deur) en de inhoud.

Benoeming netcoördinatoren

Probleem: De netcoördinatoren zijn in dienst van de raad van bestuur. Echter, zij worden door de raad van bestuur benoemd op enkelvoudige voordracht (één kandidaat) van het netbestuur. In dit netbestuur zitten vertegenwoordigers van de besturen van de omroepinstellingen. Door deze benoemingsconstructie heeft de raad van bestuur weinig invloed op het profiel van zijn uitvoerders; hij is afhankelijk van de keuze van de omroepinstellingen. Ook kan het voor een netcoördinator die voor zijn aanstelling afhankelijk was van omroepen, later in de uitvoeringspraktijk lastig zijn een onafhankelijke positie ten opzichte van de omroepen in te nemen, terwijl de regierol dit laatste wel vereist.

Oplossing: De logische en heldere lijn is dat de raad van bestuur de netcoördinatoren zelf kiest en benoemt. Passend is wel inspraak daarbij van de netredacties (omroepdirecteuren of het hoofd televisie of radio van de omroepen), omdat deze met de betreffende persoon moeten samenwerken. Vertegenwoordigers uit de netredacties kunnen plaatsnemen in een sollicitatiecommissie.

Mediawet: In de wet wordt geregeld dat de netcoördinator voortaan door de raad van bestuur wordt geworven en benoemd. De wet regelt ook de noodzakelijke betrokkenheid van netredacties bij het sollicitatieproces, maar kandidaten worden niet langer voorgedragen door de omroepen op het net.

Coördinatierglement en netstatuut

Probleem: Hoe de raad van bestuur en namens hem de netcoördinatoren hun bevoegdheden aanwenden, wordt geregeld in het wettelijk verplichte coördinatierglement.¹ Het reglement moet enerzijds zorgen dat de netcoördinator de regie kan voeren, maar anderzijds ook zekerheid geven aan de omroepen, omdat het reglement beschrijft langs welke route hij of zij besluiten neemt. Op dit moment is het reglement onderhevig aan discussie op het bestuurlijke niveau, omdat de raad van toezicht het moet goedkeuren. Dit is oneigenlijk. Het gaat immers om een operationele werkwijze. Bovendien kan het een slagvaardig optreden door de netcoördinatoren in de weg staan.

Per net is er nu ook nog een verplichting om de omgang tussen netcoördinatoren en de netredacties te regelen in een netstatuut. In de praktijk voegt dit netstatuut niets toe aan het algemene coördinatierglement, dus is het overbodig.

¹ Omroepen die het oneens zijn met specifieke beslissingen van de netcoördinator kunnen conform de Mediawet (en het algemeen bestuursrecht) terecht bij een geschillencommissie.

Oplossing: De raad van bestuur stelt voortaan het coördinatiereglement vast, vanzelfsprekend rekening houdend met wensen van netredacties maar zonder een formeel medebeslissingsrecht van de omroepen. In de wet is beschreven over welke zaken het coördinatiereglement in elk geval dient te gaan, zoals schemabeslissingen. Ook de voorziene extra wettelijke bevoegdheid voor netcoördinatoren om programma's te weigeren, moet voortaan in het coördinatiereglement (procedureel) een plek krijgen. Wanneer de raad van bestuur het voornemen heeft in voorkomende gevallen gaten in het schema te vullen door middel van productieopdrachten aan de NOS, dan verdient ook dit een zorgvuldige procedurebeschrijving in het coördinatiereglement.

Mediawet: Bovenstaande veranderingen worden geregeld in een wijziging van de Mediawet. De verplichting tot een netstatuut vervalt.

2.3 Heldere scheiding tussen toezicht, bestuur en professie

Omroepbestuurders zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor het functioneren van hun omroepinstelling en (in het geval van de verenigingen) voor het onderhouden van de band met de maatschappelijke achterban. De raad van bestuur zorgt voor een goed samenspel tussen de omroepen en voor een goed totaalresultaat. Hij is het bestuursorgaan van de publieke omroep en als zodanig eindverantwoordelijk binnen de bepalingen van de Mediawet. De raad van bestuur legt verantwoording af aan de raad van toezicht. De raad van toezicht controleert op hoofdlijnen het functioneren van het geheel. Zo zou het althans moeten gaan. Maar in de huidige bestuurlijke constellatie lopen deze taken nog te veel door elkaar heen. De voorgestelde wijzigingen beogen een eenduidige verantwoordingslijn, die helder wordt vastgelegd en die niet voor meerdere interpretaties vatbaar is. Centraal daarbij staat de toezichthoudende rol van de onafhankelijke raad van toezicht, de regierol van de raad van bestuur en het samenspel tussen omroepinstellingen en met de raad van bestuur. Bij de uitoefening van zijn taken moet de raad van bestuur actief op zoek gaan naar de verbinding tussen de taakopdracht van de publieke omroep als geheel en de specifieke bijdrage van de afzonderlijke omroepen daaraan op grond van hun missie en eigenheid.

Raad van toezicht

Probleem: De betrokkenheid van de meerderheid van de leden van de raad van toezicht bij de directe praktijk en belangen van omroepinstellingen heeft er volgens de visitatiecommissie toe geleid dat de raad van toezicht te weinig afstand heeft kunnen nemen. Geredeneerd vanuit zuivere bestuurlijke verhoudingen is het ook niet logisch dat omroepen toezien op het functioneren van zichzelf.

Oplossing: In de ogen van de visitatiecommissie dienen de omroepinstellingen terug te treden uit de raad van toezicht. Volgens de commissie dient de raad geheel te worden bezet door onafhankelijke personen die geen actieve functie uitoefenen in de omroepomgeving. Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Kracht van de raad van toezicht moet zijn dat hij geen specifiek belang dient en naar de samenhang der dingen kan kijken. Onafhankelijkheid is cruciaal.

Het kabinet stelt voor om de leden van de raad van toezicht te laten benoemen door de Kroon. Benoeming door de Kroon waarborgt meer afstand tot de politiek dan een benoeming door de minister. Verder zal de profielschets voor leden van de raad van toezicht luiden dat selectie uitsluitend geschiedt op basis van diverse deskundigheden (bedrijfseconomisch, juridisch e.d.). Eén element in de aanbeveling van de visitatiecommissie neem ik niet over, namelijk de suggestie om een deel van de leden te benoemen op voordracht van maatschappelijke organisaties. Hoewel het kabinet de gedachte wel sympathiek vindt, voorziet hij toch

weer vormen van belangenbehartiging. Daarnaast zal veel discussie ontstaan over welke maatschappelijke organisaties iemand mogen voordragen. Wanneer wordt gekozen voor optimale representativiteit, ontstaat een veel te grote en daardoor weinige effectieve raad van toezicht. Als er slechts enkele zetels aan maatschappelijke organisaties te vergeven zijn, dreigt een al te willekeurige selectie en discussie over de juistheid van de uitkomst. Als enige uitzondering, wil het kabinet wel de gezamenlijke ondernemingsraden van de publieke omroepen in de wet het recht geven om één lid van de raad van toezicht voor te dragen (voor benoeming door de Kroon).

Mediawet: De raad van toezicht zal voortaan geheel bestaan uit kroonleden. Wettelijke taken blijven dezelfde als nu: het benoemen en ontslaan van de raad van bestuur, het vaststellen van de jaarrekening van de NOS, het wijzigen van de statuten van de NOS en het instemmen met belangrijke besluiten van de raad van bestuur waaronder het concessiebeleidsplan, meerjarenbegroting en het jaarverslag. (Zoals eerder opgemerkt zijn het coördinatiereglement en de hoogte van het programma-versterkingsbudget niet langer onderwerp van goedkeuring in de raad van toezicht).

College van voorzitters

Omroepen zijn dragers van de pluriformiteit aan ideeën en opvattingen die in programma's worden uitgedragen. Daarnaast hebben zij een verantwoordelijkheid voor de optimale positie en programmering van de publieke omroep als geheel. Het is daarom belangrijk dat omroepinstellingen de doelen en missie van hun organisatie afstemmen op die van de publieke omroep als geheel en vice versa. Het belang van deze afstemming brengt mee dat een zorgvuldige organisatorische inbedding gekozen moet worden.

Probleem: Uit de analyse van de visitatiecommissie volgt dat de raad van toezicht niet het juiste orgaan is voor deze inbreng. Ik hecht aan een zo helder mogelijke belegging en uitvoering van toezichtstaken, bestuurlijke verantwoordelijkheid en professionele operatie. Het kabinet vindt ook dat de betrokkenheid en inbreng van de omroepinstellingen en hun bestuurders daarom niet meer in de raad van toezicht vormgegeven moet worden.

Oplossing: De visitatiecommissie stelt voor een college van advies in te richten waarin de omroepinstellingen vertegenwoordigd zijn. Het kabinet neemt deze aanbeveling over, alleen wordt er gekozen voor de term college van voorzitters. Dit maakt duidelijk dat de omroepinstellingen in dit college een bestuurlijke afvaardiging hebben. Via een afzonderlijk college wordt een duidelijke stem aan de omroepinstellingen en hun bestuurders geven. In dit college kunnen de omroeporganisaties een rol van betekenis blijven vervullen in discussies en het besluitvormingsproces over de richting waarin de publieke omroep zich ontwikkelt. Het gaat immers om de betrokkenheid van de omroepen bij de besluitvorming. Voor een aantal cruciale zaken wordt via de wettelijke procedure verzekerd dat de inzichten van het college meewegen bij de besluitvorming. De onafhankelijke raad van toezicht heeft evenwel het laatste woord. Dit betekent concreet dat bij verschil van inzicht tussen de raad van bestuur en het college van voorzitters, de raad van toezicht knopen doorhakt. In zijn reactie op het rapport van de visitatiecommissie staat de huidige raad van toezicht deze lijn ook voor.

Mediawet: In het wetsvoorstel wordt opgenomen dat de raad van bestuur de instemming vraagt van het college van voorzitters over het concessiebeleidsplan, de prestatieafspraken met de overheid, de netprofielen en contracten die van belang zijn voor de gezamenlijke publieke omroep. Indien het college niet instemt met (belangrijke onderdelen van) de voorgelegde voorstellen, zal dat aanleiding kunnen zijn voor de raad van

bestuur zijn om de plannen bij te stellen. Indien de raad van bestuur bij het ontbreken van instemming van het college zijn voorstellen niettemin wil handhaven, legt hij dit voorgenomen besluit voor aan de raad van toezicht, die kan besluiten alsnog instemming te geven. De onafhankelijke raad van toezicht maakt in dat geval een afweging, met als resultaat dat hij de raad van bestuur ofwel goedkeuring geeft de plannen voort te zetten, ofwel de raad van bestuur opdraagt alsnog de inzichten van het college in zijn plannen te betrekken. Vervolgens kan het definitieve, al dan niet herziene document, worden vastgesteld door de raad van bestuur en voor formele eindgoedkeuring aan de raad van toezicht worden voorgelegd.

Netbestuur

Probleem: Op het niveau van de televisienetten bestaat nu nog een netbestuur met adviserende en instemmende bevoegdheden tegenover de netcoördinator. Dit vormt een extra bestuurlijke laag en bovendien een extra vermenging van operationele en bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Oplossing: De uitvoering van het programmabeleid is in handen van de netcoördinator, in samenspraak met de omroepdirecteuren in de netredacties. Zij oriënteren zich op de gemeenschappelijke strategie en daaraan ontleende (bestuurlijke) afspraken over het realiseren van doelstellingen voor de netten. De netcoördinator heeft een mandaat van de raad van bestuur en moet over zijn functioneren aan hem verantwoording afleggen. Evenzo hebben de omroepdirecteuren in eigen huis het mandaat van en overleg met hun bestuur. In de operationele lijn bestaat daarom geen taak voor een netbestuur.

Mediawet: Het netbestuur wordt uit de wet geschrapt.

3. Radio en internet

Gezamenlijke strategie voor publieke radio

Radio is een ander medium dan televisie. Bij radio zappen mensen nauwelijks; Zij laten liever hun voorkeurszender uren aan staan. Opgeteld bij de aldoor toenemende concurrentie op de radiomarkt, stimuleert dit steeds verdergaande segmentering in nauw afgebakende zenderprofielen. Doordat de omroepen op de radio behoorlijk samenwerken, is de publieke omroep erin geslaagd de segmentering van vraag en aanbod te volgen. Maar nu loopt hij volgens de visitatiecommissie tegen grenzen aan. Het lukt niet goed om met de vijf etherzenders iedereen te bereiken. In het publiek zijn autochtonen, ouderen, mannen, hoger opgeleiden oververtegenwoordigd en worden jongeren, allochtonen en laag opgeleiden slechter bereikt.

De visitatiecommissie schetst in zijn rapport het dilemma waarvoor de publieke radio wordt geplaatst. Een optie is om de vijf zenders nog herkenbaarder en scherper te programmeren volgens een vast format, maar dan worden sommige genres – zoals bijvoorbeeld wereldmuziek of jazz – lastiger te plaatsen. Een alternatieve optie is uitbreiding van het aantal zenders, via kabel (Concertzender, Urban FM), internet (3 voor 12) en op termijn via digitale radio. Op die manier kunnen verloren groepen worden bereikt en ontstaat extra ruimte voor nicheprogrammering. Keerzijde van zo'n strategie is een verdere versnippering van het aanbod en daarmee van het publiek. Een vraag is ook of de kosten opwegen tegen de baten. Verder dienen extra kanalen niet te leiden tot oneerlijke concurrentie met de commerciële omroep. Tot slot rijst een principiële vraag. Kan de publieke omroep cruciale onderdelen van zijn publieke taak overhevelen van de ether naar nieuwe kanalen? Op basis van de huidige Mediawet is dit niet zonder meer mogelijk. De wet rekent de etherzenders

tot de hoofdtaak van de publieke omroep en hierop dient een volledig programma-aanbod te worden verzorgd. Andere kanalen vallen onder het regime van neventaken. Bijgevolg zijn zij aanvullend, niet vervangend voor de hoofdtaak. De afstemming tussen hoofdtaak en neventaak blijkt niet in alle gevallen voldoende helder te zijn. Dit blijkt ook uit het recente besluit van het Commissariaat voor de Media inzake Urban FM. Het kabinet zal in het licht hiervan de toepassing van het neventakenregime nader onderzoeken.

De visitatiecommissie pleit ervoor dat omroepbestuurders meer betrokken raken bij de algemene programmastrategie voor radio. Ideeën die zendercoördinatoren en zenderredacties ontwikkelen, hebben bestuurlijk draagvlak nodig. Uitgaand van de Mediawet, is het een taak voor de raad van bestuur om dit proces te organiseren. Hij dient het voortouw te nemen bij de formulering van de radiostrategie, voortbouwend op plannen die in het najaar van 2003 zijn gemaakt onder invloed van de bezuinigingen.

Regie van de radioprogrammering

Het vraagstuk van coördinatie is bij radio minder pregnant dan bij televisie: de samenwerking tussen de omroepen en de rol van de netcoördinatoren is voor dit medium verder uitgewerkt dan voor televisie. Niettemin zullen een aantal van de hiervoor genoemde wettelijke maatregelen ook consequenties hebben voor radio. Het gaat dan om de benoeming van de zendercoördinatoren, en het vaststellen van het coördinatie-reglement (worden zelfstandige bevoegdheden raad van bestuur) en de hoogte van het programmaversterkingsbudget (wordt vastgelegd in de wet op het huidige maximum van 25%). Dit betekent dat de regiefunctie van de zendercoördinatoren wordt aangescherpt.

Een kwestie die binnen de publieke omroep speelt, betreft de omvang van de radiozenderredacties. Op grond van de wet zijn hierin alle omroepen vertegenwoordigd die op de betreffende zender uitzenden. Dit maakt de besluitvorming complex en weinig slagvaardig. Het kabinet kan zich voorstellen dat de (wettelijke) zenderredactie minder vaak bijeenkomt en uit zijn midden een kernredactie vormt van de dragende omroepinstellingen. Bij majeure besluiten, zoals het opstellen van het netprofiel en het voorstel voor zendtijdindeling, blijven dan alle instellingen betrokken via de zenderredactie. Dit is een zaak van verbetering van de interne werkwijze door de publieke omroep. Een wetswijziging is dan ook onnodig en onwenselijk.

Een tweede discussie binnen de publieke omroep gaat over de toenemende specialisatie van omroepen. Ondersteund door wetgeving zijn de meeste omroepen niet meer op alle vijf de zenders even actief, maar concentreren zij zich op bepaalde zenders en genres.¹ Dit heeft geleid tot scherpere profielen, meer kwaliteit en efficiency en gemakkelijkere besluitvorming op de zenders. Het kabinet juicht deze specialisatie dan ook zeer toe maar er zijn wel grenzen aan. Een verdere specialisatie zou ertoe kunnen leiden dat een zender eenzijdig afhankelijk raakt van de inzet en prestaties van één omroepinstelling en dat is ongewenst, zowel uit oogpunt van continuïteit als pluriformiteit.

Internet en overige digitale platforms

Een toekomstgerichte publieke omroep benut alle wegen naar het publiek. Daarbij horen internet, digitale televisie en op termijn digitale radio. Het past ook bij de maatschappelijke opdracht van de publieke omroep om nieuwe technologie te benutten voor creatieve en journalistieke innovatie, waaronder «cross overs» tussen radio en televisie en internet. Verder ontstaan via internet interessante verbindingen tussen de publieke

¹ Sinds 2000 hoeven omroepverenigingen niet meer alle zenders te bespelen, zij moeten minimaal 3000 uur per jaar op minstens 3 zenders uitzenden.

omroep en andere maatschappelijke en culturele organisaties, zoals bibliotheken en musea.¹

De visitatiecommissie prijst de snelheid waarmee de publieke omroep heeft gereageerd op de opkomst van internet. Naast alle individuele initiatieven, hebben de omroepen de afgelopen jaren gewerkt aan een goede gemeenschappelijke ontsluiting (portals, navigatiebalken, snelmenu's, elektronische programmagids, metadata). Gebruikers kunnen daardoor beter hun weg vinden in het internetaanbod van de publieke omroep. Inmiddels heeft de publieke omroep van alle Nederlandse media-aanbieders het grootste bereik op internet. De volgende slag is gericht op het verbeteren van de kwaliteit en relevantie van de websites en op een coherente aanpak van de internetpresentie.

Omdat op het web alles naast elkaar aangeboden kan worden, zien omroepen geen noodzaak voor een gezamenlijke internetstrategie, aldus het visitatierapport. Dat is een te makkelijke conclusie. Het is niet genoeg om alleen samen te werken als het aankomt op de toegang tot het brede palet aan online informatie. Internet is een neventaak en als zodanig een uitwerking van de publieke taak op een nieuwe platform. De publieke omroep dient te formuleren wat hij met nieuwe diensten voor ogen heeft en wat hierin de rol is van de verschillende spelers binnen het bestel. Ook kunnen prangende vragen over de band met jongeren, verschuivingen in het mediagebruik en potentiële synergie met andere contentaanbieders in het licht van de mogelijkheden van internet en digitale radio en televisie worden bekeken. Het is tijd om de nieuwe mediastrategie, beschreven in de meerjarenbegroting van 2001, bij te stellen. Het kabinet verwacht dat de raad van bestuur ook hier zijn wettelijke coördinerende taak oppakt en tezamen met de omroepen zorgt voor een onderbouwde nieuwe media strategie. Daarbij zullen zij op zoek moeten gaan naar een balans tussen de gezamenlijke doelen en het perspectief en de inbreng van de individuele omroepen.

4. Overige onderwerpen

Financiële transparantie

De visitatiecommissie concludeert dat de financiële transparantie van de publieke omroep te wensen over laat. De commissie geeft als belangrijkste oorzaak een gebrek aan harmonisatie van de boekhouding van de verschillende omroepinstellingen, waardoor het niet mogelijk is de efficiency van de omroepen met elkaar te vergelijken en inzicht te krijgen in de kostenopbouw die geldt voor de publieke omroep als geheel. Het kabinet onderschrijft deze conclusie van de commissie.

De Tweede Kamer heeft mij in november 2003 verzocht om een verbetering van de transparantie van de inkomsten en uitgaven bij de publieke omroep te bewerkstelligen. Dit dient te leiden tot afdoende transparantie van de financiële informatie.

Het kabinet maakt daarbij onderscheid in drie zaken: de rechtmatigheid van de besteding van de omroepmiddelen, de doelmatigheid van de besteding en een heldere presentatie van de keuzes die de publieke omroep maakt.

Voor het toezicht op de rechtmatige besteding van de middelen is de wettelijk aangewezen toezichthouder, het Commissariaat voor de Media, primair verantwoordelijk. Uit een recent rapport van de Algemene Rekenkamer² blijkt dat op dit punt sinds 2002 duidelijke verbeteringen zijn aangebracht. Het ministerie van OCenW heeft met het Commissariaat voor de Media afgesproken dat zij over 2003 een oordeel geven over de rechtmatigheid van de omroepbestedingen.

¹ Zie ook Advies Raad voor Cultuur (2003) *Van i naar e. Den Haag, mei 2003.*

² Algemene Rekenkamer (2003). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*, deel 4, Ministerie van OCW, 9 december 2003

Harmonisatie van boekhoudingen van omroepen moet het inzicht in de rechtmatigheid van bestedingen van omroepen vergroten. Het belangrijkste instrument dat mij daarvoor ter beschikking staat is het Handboek Financiële Verantwoording. In dit handboek wordt onder andere voorgescreven op welke wijze de omroepen zich financieel moeten verantwoorden. Op dit moment is de staatssecretaris van Cultuur in overleg met het Commissariaat, de accountant van het Commissariaat en de Publieke Omroep om te inventariseren op welke punten het handboek verbetering behoeft. Dit overleg is in een vergevorderd stadium. Eén van de punten die in dit overleg naar voren kwam, is de eenduidigheid in de benoeming van kostensoorten. Door het aangepaste handboek wordt het financiële toezicht door het Commissariaat voor de Media verder aangescherpt en de transparantie, ook vanuit Europees oogpunt, verder verbeterd.

Het kabinet vindt het van belang dat de onderlinge taakafbakening tussen het Commissariaat enerzijds en de raad van bestuur anderzijds ten aanzien van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen helder en eenduidig is.

In het kader van de VBTB begroting is het van belang dat naast de rechtmatigheid, ook de doelmatigheid wordt aangescherpt. Een tweede reden zijn de bezuinigingen bij de publieke omroep.

De raad van bestuur is verantwoordelijk voor de beoordeling van de doelmatigheid. Het kabinet hecht eraan dat de raad van bestuur meer werk maakt van deze wettelijke taak. Hij heeft daarvoor twee instrumenten. De eerste is een geharmoniseerde boekhouding. Deze draagt bij aan een adequate beoordeling van de doelmatigheid van de bestedingen. Ten tweede kan de raad van bestuur meer dan nu gebruik maken van zijn wettelijke bevoegdheden, zoals de mogelijkheid op dit gebied bindende regelingen te laten gelden.

De raad van bestuur van de Publieke Omroep is, tezamen met het ministerie van OCW verantwoordelijk voor het monitoren van de bezuinigingen. Hij moet kunnen volgen hoe bij de individuele omroepen de bezuinigingen worden doorgevoerd en of hierbij – als afgesproken – de programmering zo veel mogelijk wordt ontzien. De basis hiervoor vormen de besparingscategorieën die zijn beschreven in het McKinsey onderzoeksrapport en de meerjarenbegroting 2004–2008 van de Publieke Omroep zelf.

Het derde onderdeel van de transparantie betreft de wens te komen tot een inzichtelijke, samenhangende presentatie van de bestedingen gericht op *publieke* verantwoording. Zoals al in de mediabegrotingsbrief 2004 is geschreven, zal het kabinet de transparantie van de financiële informatie betrekken bij de prestatieafspraken die met de publieke omroep worden gemaakt. De inzet van het kabinet is er op gericht dat een geharmoniseerde boekhouding leidt tot een transparante koppeling van de financiële verantwoording aan het *programmatisch* jaarverslag. Overigens vindt de financiering van de publieke omroep plaats op het niveau van de omroepinstellingen en niet aan programma's of programmacategorieën.

In de meerjarenbegroting kan de Publieke Omroep voortaan inzichtelijk maken hoe het budget is verdeeld over bijvoorbeeld globale programmacategorieën (informatie, cultuur, verstrooiing e.d.), op dezelfde manier als hij nu al inzicht biedt in de verdeling van zendtijd over programmacategorieën. Op die manier ontstaat integraal inzicht in de keuzes van de publieke omroep. Dit inzicht zal evenwel zeker niet zover kunnen gaan, dat de facto publieke sturing mogelijk wordt op het niveau van toekenning van budgetten per programma. In dat geval treedt de overheid te zeer in de vrijheid van programmering, zoals deze (grond)wettelijk is gewaarborgd.

De Publieke Omroep wenst vooralsnog zijn programmagegevens niet aan andere partijen vrij te geven, hoewel de Mediawet daartoe al wel de wettelijke mogelijkheden biedt. In artikel 58, tweede lid, van de Mediawet wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid geboden dat de programmagegevens niet alleen ter beschikking worden gesteld van de omroepverenigingen die zendtijd hebben verkregen, maar ook van anderen die daartoe een overeenkomst met de NOS hebben gesloten.

De omroepen zien een relatie tussen de programmagegevens en de omvang van hun ledenbestanden. Immers, de omroepbladen zijn een belangrijk middel voor communicatie met de leden en als verenigingsorgaan (vergelijk andere maatschappelijke organisaties en verenigingen). Wanneer concurrerende gidsen de markt betreden, vrezen omroepen een verlies van aantrekkingskracht voor de eigen leden en mogelijk zelfs ledenverlies, waardoor ze onder het wettelijke vereiste van minimaal 300 000 leden (A-status) kunnen komen.

In een debat in november 2003 over de mediabegroting 2004 heeft de Tweede Kamer mijn aandacht gevraagd voor de programmagegevens. Daar kwam uit dat de verkoop van de programmagegevens van de publieke omroep aan derden duidelijker kan maken hoe sterk het maatschappelijk draagvlak van omroepverenigingen is. Afhankelijk van de uitspraak van de rechter zal duidelijk worden of een wettelijke regeling noodzakelijk zal zijn om dit te realiseren. Een uitspraak wordt medio juli 2004 verwacht.

Enkele fracties in de Tweede Kamer willen daar niet op wachten maar hebben aangegeven op korte termijn een initiatief wetsvoorstel in te dienen. Het kabinet ziet dit met belangstelling tegemoet. Het kabinet zal zelf eerst de uitkomsten van de lopende juridische procedures afwachten.

5. De korte termijn

In de hierboven voorgestelde systematiek kan de raad van bestuur robuuster optreden. Maar zijn rol blijft begrensd. Terugkomend op de metafoer van het voetbalelftal: de raad van bestuur is trainer-coach, hij geeft aanwijzingen voor goed samenspel, wijzigt zonodig de opstelling, maar zal niet zelf als spits het veld betreden. De inbreng van de verschillende omroepen als dragers van de landelijke publieke omroep wordt niet aangetast. Wel wordt een heldere regierol van de raad van bestuur mogelijk gemaakt evenals onafhankelijk toezicht.

Het kabinet gaat er vanuit dat met de onderhavige wijzigingen van de besturing de publieke omroep de komende jaren duidelijk beter zal presteren. Tegelijkertijd realiseert hij zich dat de huidige knelpunten in het aanbod en het bereik niet eenvoudig kunnen worden opgelost. Zij ontstaan immers niet alleen uit een haperende organisatie, maar ook tegen de achtergrond van maatschappelijke, economische en technologische veranderingen. De publieke omroep staat voor ingewikkelde dilemma's. Wat zijn de natuurlijke kwaliteiten van een publieke omroep en hoe interesseer je hiervoor groepen die een voorkeur hebben voor amusement? Welk evenwicht is gewenst in de programmamix, wat zijn echte programmatische prioriteiten – ook financieel – en welke ambities zijn onrealistisch gebleken? Hoe kan de publieke omroep nieuwe media inzetten voor innovatie van zijn programmataak en verbetering van het bereik? De publieke omroep dient dergelijke inhoudelijke vragen te voorzien van inhoudelijke antwoorden. De ruimte daarvoor zal toenemen wanneer de organisatie is verbeterd. Dan ook kan het creatieve en journalistieke talent, volgens de visitatiecommissie ruimschoots voorhanden in Hilversum, volop tot zijn recht komen. En de blik kan worden gericht op de buitenwereld, op de kijkers en luisteraars.

6. De lange termijn

De hevigheid waarmee tijdens recente debatten in de Eerste en Tweede Kamer vragen aan de orde kwamen over de taak en inrichting van het bestel, zijn voor het kabinet mede aanleiding om zich niet alleen te concentreren op de korte termijn, hoe essentieel dit nu ook is voor de verbetering van de besturing van het programmeringsproces op de publieke radio en televisie. In de komende periode wil het kabinet daarnaast een visie ontwikkelen voor de lange termijn. De visie is gericht op een publieke omroep die goed gepositioneerd is in het huidige en toekomstige medialandschap en die qua inrichting aansluit bij maatschappelijke veranderingen.

Kernvragen

In het verleden zijn reeds verschillende modellen voor de inrichting van het Nederlandse publieke bestel verkend en uitgewerkt. Ook de visitatiecommissie schetst in zijn rapport contouren voor een vernieuwend model voor de publieke omroep. Daarnaast zijn recent enkele alternatieve voorstellen gedaan.¹ In de visie van het kabinet staan twee kernvragen centraal. De eerste kernvraag gaat over de taak van de publieke omroep: wat zou de rol, taak en functie van een publieke omroep in de samenleving moeten zijn? De tweede, daaropvolgende vraag betreft de inrichting van een publieke omroep: hoe kan de maatschappelijke relevantie daarvan het best tot zijn recht komen? Daarbij is de vraag op welke wijze de maatschappelijke inbedding van de publieke omroep het beste georganiseerd kan worden.

Dit laatste punt raakt direct het vraagstuk van de legitimatie. De Tweede Kamer heeft afgelopen najaar het initiatief genomen tot een discussie hierover. Tijdens het debat in de Eerste Kamer over het Wetsvoorstel ter verbetering van de openheid en continuïteit van de landelijke publieke omroep is deze discussie geïntensiveerd. Het kabinet wil de discussie over de legitimatie van -in het bijzonder de omroepverenigingen- een plaats geven in de zijn voorstellen voor de toekomstige taak en inrichting van de publieke omroep. Daarover het volgende.

Legitimatie

Het huidige Nederlandse publieke omroepbestel is gebaseerd op omroepverenigingen die opgericht zijn om uitvoering te geven aan de publieke taak van de publieke omroep. Onze publieke omroep is een open bestel waartoe omroepverenigingen eens per vijf jaar kunnen toe- en uittreden. Op deze wijze is thans de maatschappelijke verankering van de publieke omroep als geheel vormgegeven. Een omroepvereniging onderscheidt zich van andere maatschappelijke organisaties of verenigingen doordat hij uitsluitend of hoofdzakelijk tot doel heeft om programma's te maken voor de landelijke publieke omroep. De wetgever stelt zowel eisen aan het functioneren als vereniging als aan het functioneren als omroepbedrijf. Een omroep moet én aantoonbaar draagvlak hebben in de samenleving én hij moet goed functioneren binnen de landelijke publieke omroep. De erkenning van individuele omroepverenigingen – en dus hun legitieme deelname aan de landelijke publieke omroep – is dan ook aan beide zaken verbonden.

In de huidige wetgeving is deze «dubbele» legitimatie als volgt in kwantitatieve en kwalitatieve eisen vertaald:

- De omroepvereniging moet een stroming representeren, voldoende leden hebben en democratisch functioneren;
- Als omroep moet de vereniging bijdragen aan de publieke taak, waaronder in het bijzonder de pluriformiteit van het programma-aanbod.

¹ Wetenschappelijk Instituut CDA (april 2004) *Afstemmen op het publiek. De maatschappelijke verankering van de publieke omroep*. Den Haag, april 2004. A.C.A. Dake (2004). *Naar een andere publieke omroep*. Den Haag.

Nadrukkelijk vraagt de wet van de omroepen om samen te werken ten einde de publieke taak te realiseren.

- Vijfjaarlijkse evaluatie van het functioneren van de erkende omroepinstellingen door een onafhankelijke commissie.

Het Commissariaat en de Raad voor Cultuur adviseren over de individuele erkenningaanvragen en over het gezamenlijke concessiebeleidsplan.

In het rapport van de visitatiecommissie zijn geen aanbevelingen gedaan om de geschetste wettelijke systematiek te wijzigen. Wel stelt de commissie dat ook in de toekomst het binden van een substantiële aanhang door omroepverenigingen cruciaal blijft voor de maatschappelijke verankering van de publieke omroep, ook als mogelijk de exclusiviteit van programmegevens zal zijn verdwenen.

In de debatten in de Eerste en Tweede Kamer en in de publieke discussie is duidelijk geworden dat betwijfeld wordt of leden alléén nog voldoende legitimatie zijn.¹ Het kabinet is gevraagd te onderzoeken of er ook aanvullende vormen van legitimatie mogelijk en wenselijk zijn. Zo wordt gesuggereerd dat ledental niet meer doorslaggevend zou moeten zijn bij de beoordeling of een omroep in het bestel kan blijven. Ook is voorgesteld van omroepverenigingen een minimum bereik te eisen bij kijkers en luisteraars. Verder zouden omroepverenigingen wellicht meer ruimte voor verenigingsactiviteiten moeten krijgen, om hen beter te laten functioneren en de band met de leden te kunnen versterken. Onder meer internet biedt kansen voor omroepen om mensen op vernieuwende manieren aan zich te binden, maar te denken is ook aan activiteiten die omroepen voor leden organiseren samen met verwante (culturele en maatschappelijke) organisaties. In een discussie over legitimatie past tot slot nog de aanbeveling van de visitatiecommissie om een fusie tussen omroepen aantrekkelijker te maken. Dit zou immers impliceren dat ledenbestanden bij elkaar kunnen worden opgeteld en een dubbele hoeveelheid zendtijd mogelijk wordt. Het kabinet neemt al deze overwegingen en suggesties in zijn voorstellen voor de toekomst van de publieke omroep. Indien het rapport van de WRR over de ontwikkelingen in het medialandschap daar aanleiding toe geeft, zal het kabinet dat daarbij betrekken. Dit rapport wordt komend najaar verwacht.

7. Planning wetgevingsproces

Aanpassingen bestuurlijke organisatie (korte termijn)

Het kabinet zal het wetsvoorstel voor de verbetering van de besturing nog deze zomer in procedure brengen. Het is wenselijk dat de omroepen zo snel mogelijk met de nieuwe spelregels gaan werken, om betere prestaties al vanaf het seizoen 2005/2006 mogelijk te maken. Daarom zal het wetgevingsproces bij voorkeur voor 1 januari 2005 moeten worden afgerond.

Visie lange termijn

Het kabinet heeft het voornemen om in het voorjaar van 2005 zijn visie over de toekomst van de publieke omroep aan de Tweede Kamer te sturen. Daarin staan de eerdergenoemde twee kernvragen centraal en zullen tevens concrete voorstellen voor een nieuwe inrichting van de publieke omroep worden gedaan. Het kabinet vindt het wenselijk dat de (wets)voorstellen voor de toekomst van de publieke omroep nog in deze kabinetsperiode worden gerealiseerd. Dit betekent dat wetgeving voor hervorming van de publieke omroep voor 1 januari 2007 moet worden afgerond. Rekeninghoudend met een redelijke overgangstermijn van 1 à 1,5 jaar zal de nieuwe situatie per 1 september 2008 kunnen ingaan.

¹ Verslag wetgevingsoverleg Tweede Kamer over mediabegroting (Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 VIII, nr. 105). Wetsvoorstel verlagings ledental (Kamerstukken II, 2003/04, 29 030; Handelingen II, 2003/04, nr. 42, pag. 2977–2998; Handelingen I, 2003/04, nr. 27, pag. 1476–1493), Forum voor Democratische Ontwikkeling (2002) *De legitimering en maatschappelijke verankering van publieke omroepen*. Den Haag, augustus 2003.

De bovengeschetste ambities nopen tot een aanpassing van de procedure voor de komende verlening van erkenningen. Ten eerste zullen de erkenningen korter moeten duren: drie jaar (tot 1 september 2008) in plaats van 5 jaar (tot 1 september 2010). Het ligt in de rede in dit geval te kiezen voor continuering van de huidige samenstelling van omroeporganisaties binnen de publieke omroep. Wel blijft de openheid voor mogelijke nieuwkomers gewaarborgd. Dit alles betekent concreet dat het kabinet voorstelt de erkenningen van de bestaande omroepverenigingen automatisch (dat betekent door aanwijzing *bij wet*) te verlenen of te verlengen. De huidige procedure voor nieuwe omroepverenigingen blijft gelden (zij het dat sprake zal zijn van een erkenning van drie jaar).

Voor deze maatregelen is wijziging van de Mediawet nodig. Het Media-besluit bepaalt dat de beslissingen over de erkenning vóór 1 januari 2005 worden genomen. Het is daarom noodzakelijk dat de benodigde wetswijziging vóór die datum tot stand komt. Ik zal het wetsvoorstel voor aanpassing van de erkenningenperiode daarom tegelijk met het wetsvoorstel voor verbetering van de besturing van de publieke omroep (korte termijn) in procedure brengen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. C. van der Laan

1. Gezamenlijke strategie en afspraken
 - Doelstellingen en andere voorwaarden verbonden aan concessieverlening worden neergelegd in een prestatiecontract tussen publieke omroep en minister/staatssecretaris.
 - In het (tussentijds) concessiebeleidsplan dienen voortaan ook kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen met betrekking tot het programma-aanbod en publieksbereik te worden opgenomen. Deze komen in de plaats van wat in de huidige wet «algemene uitgangspunten voor landelijke televisie- en radio-omroep» heten.
 - De raad van bestuur krijgt tot taak het totstandkomen om op het niveau van de programmanetten prestatieafspraken tussen raad van bestuur en individuele omroepen te realiseren.
2. Duidelijke regie van de programmering op de netten
 - Het programmaversterkingsbudget wordt wettelijk vastgelegd op 25%.
 - De netcoördinatoren worden voortaan benoemd door de raad van bestuur, gehoord de netredacties. De voordracht van de netbesturen vervalt.
 - De raad van bestuur/netcoördinator krijgt de bevoegdheid in het uiterste geval programma's te weigeren volgens een procedure die in het coördinatiereglement moet worden opgenomen.
 - De netstatuten verdwijnen. Hoe de raad van bestuur en namens hem de netcoördinatoren hun bevoegdheden aanwenden, wordt geregeld in het wettelijk verplicht coördinatiereglement. Het coördinatiereglement wordt zelfstandig vastgesteld door raad van bestuur (geen goedkeuring raad van toezicht meer)
3. Heldere scheiding tussen toezicht, bestuur en professie
 - De samenstelling van de raad van toezicht wijzigt: hij bestaat voortaan volledig uit door de Kroon benoemde onafhankelijke leden (waarvan één benoemd op voordracht van de gezamenlijke ondernemingsraden).
 - De taak van de raad van toezicht: naast algemeen toezicht houden, benoemt hij de raad van bestuur, stelt hij alleen nog de jaarrekening van de NOS en statutenwijzigingen zelf vast, voor de rest keurt hij belangrijke besluiten van de raad van bestuur goed waaronder het concessiebeleidsplan, meerjarenbegroting en het jaarverslag.
 - Er komt een college van voorzitters, waarin de (besturen van) omroepinstellingen vertegenwoordigd zijn. De raad van bestuur vraagt de instemming van het college van voorzitters over het concessiebeleidsplan, de prestatieafspraken met de overheid, de netprofielen en contracten die van belang zijn voor de gezamenlijke publieke omroep. De raad van bestuur kan zijn plannen bijstellen aan de hand van dit oordeel. De raad van bestuur kan er ook voor kiezen om de zaak voor te leggen aan de raad van toezicht, die vervolgens de knoop kan doorhakken.

- De netbesturen zijn in de aangepaste organisatiestructuur en in het licht van de prestatiecontracten overbodig en zullen daarom worden opgeheven.
4. Wijziging verlening en termijn erkenningen i.v.m. implementatie lange-termijnvoorstellen
- De erkenningen van de bestaande omroepverenigingen worden bij wet verleend of verlengd voor een periode tot 1 september 2008. Daarbij houden ze hun aanspraken op geld en zendtijd.
 - Voor nieuwe aanvragers wordt de reguliere procedure gevolgd (leden-telling, beleidsplan, advisering door Raad voor Cultuur en Commissariaat, besluit door staatssecretaris OCW). Een eventueel verleende erkenning geldt tot 1 september 2008.