

25 216

Wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met een herziening van de organisatiestructuur van de landelijke publieke omroep

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR CULTUUR¹

Vastgesteld 6 november 1997

De leden van de vaste commissie voor Cultuur hadden kennis genomen van de memorie van antwoord.

Algemeen

De leden van de fractie van het **CDA** hadden zulks gedaan met minimale waardering.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie dankten de regering voor de antwoorden gegeven in de memorie van antwoord. De welwillendheid waarmee zij het wetsvoorstel als geheel bleven bejegenen weerhield hen echter niet om een reeks kritische opmerkingen te maken.

De leden van de **CDA**-fractie waren van oordeel, dat de argumentatie van de regering in de memorie van antwoord niet wint aan inhoudelijkheid door het commentaar van deze fractie af te doen met de betiteling «karikatuur». Hier valt weinig te lachen. Een bewindsman die niet openstaat voor oprecht uitgesproken zorg en fundamentele kritiek stemt niet tot vrolijkheid.

Een zorg over mogelijke substantiële reductie en zelfs eliminatie van de omroepverenigingen is reëel en steunt op uitlatingen van verschillende zijden. Zo typeerden de leden van regeringspartij D66 (Kamerstukken II 1996–1997, 25 216, nr. 4, blz. 13) de stap naar een door de regering benoemde raad van bestuur een «revolutie», is de afrondende behandeling in de Tweede Kamer alom tot «Bijltjesnacht» gedoopt en signaleren commentaren dat achterhaalde argumenten het Nederlands systeem bedreigen en het risico groot is dat het lot van de publieke omroepen zal zijn bezegeld (zie voorbeeld H. Rolfes in het Algemeen Dagblad d.d. 18-07-97). Voorts lijkt het daarbij niet te blijven. Laat de staatssecretaris deze Kamer in het onzekere over mogelijk verdere reducties in het ophanden zijnde nieuwe concessiesysteem, de leden van de fractie van D66 in de Tweede Kamer hebben nu al gepleit voor eliminatie van «het doorbreken van de taaie autonomie van de individuele omroepverenigingen (Kamerstukken II 1996–1997, 25 216, nr. 4, blz. 14) en de PvdA-fractie in de Tweede Kamer lijkt zich (met de VVD) te oriënteren op de commerciële omroepen blijkens de conclusie van haar woordvoerder

¹ Samenstelling:

Glastra van Loon (D66), Postma (CDA), Glasz (CDA), De Boer (GL), voorzitter, Veling (GPV), Luimstra-Albeda (CDA), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Grewel (PvdA), Bierman, Van Heukelum (VVD), Cohen (PvdA), Luijten (VVD).

Marjet van Zuijlen in Het Parool van 03-09-97: «Zeker nu zovelen iedere avond de publieke televisie links laten liggen, moet de wetgever ervoor zorgen dat in de toekomst ook bij omroepen als SBS6, RTL4 en Veronica publiek gefinancierde kwaliteitstelevisie te zien kan zijn».

Ter «toelichting» citeert de regering uit hetgeen zij naar voren bracht in de Tweede Kamer een passage, waarvan deze leden bij de bestudering van dit wetsvoorstel reeds kennis hadden genomen en die de «karikatuur» allesbehalve ondersteunt: de regering mag zeggen te streven naar een pluriforme publieke omroep, doch kennelijk zoveel mogelijk zonder de omroepverenigingen, waarover de zorg van de CDA-fractie nu juist ging. Het is toch niet zonder betekenis dat het woord omroepvereniging of omroeporganisatie in deze passage wordt vermeden en is vervangen door «identiteiten». Is deze toelichting derhalve ondeugdelijk, de daaropvolgende stelling als zouden de leden van de CDA-fractie «suggereren» dat de regering de publieke omroep (als zodanig) ten opzichte van de commerciële omroep zou willen reduceren is onjuist, want zij miskent de uitnodiging tot het ontvouwen van een visie die deze leden deden toen zij de samenhang bespraken met de toekomstige visie op de publieke omroep. Daarbij hadden zij beschouwenderwijs twee uitersten aangegeven en de staatssecretaris om een beschouwing gevraagd, welke echter uitbleef.

Voorzover de regering verder aan inhoudelijke beschouwing toekwam, richtte zij zich voornamelijk tot de fracties der regeringspartijen om vervolgens de oppositie daarnaar te verwijzen. Schetst de oppositie volgens de regering een «karikatuur», wat een fractie van de regeringspartij aanreikt is al gauw «een interessante uiteenzetting» of «een boeiend thema». Zodanige selectieve wijze van beantwoording achtten deze leden ook uit democratisch oogpunt verwerpelijk en het gesignaleerde gebrek aan beschouwelijk gehalte van deze wijze van schriftelijke voorbereiding vonden de leden van de CDA-fractie – mede gelet op de tijdsdruk die door de regering wordt uitgeoefend – zeer onbevredigend.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie konden zich niet vinden in de reactie die de regering heeft gegeven (memorie van antwoord blz. 3) op hun opmerkingen over de waarborging van de journalistieke en programmatische vrijheid in het kader van de nieuwe organisatie.

Vooreerst vroegen zij aandacht voor het feit dat de regering lijkt te veronderstellen (in de tweede volle alinea van blz. 3 memorie van antwoord, waar de regering spreekt van «journalistieke rechten en plichten» in het kader van het programmastatuut) dat het alleen gaat om journalistieke vrijheid. Deze leden vroegen de regering in het kader van de Mediawet een definitie te willen geven van het, naar de mening van deze leden, veel ruimere begrip programmatische vrijheid, en om deze definitie te willen relateren aan de journalistieke vrijheid.

Voorts ontkenden deze leden dat de journalistieke en programmatische vrijheden in dit wetsvoorstel niet speciaal aan de orde zouden zijn, zoals de regering op blz. 3 tweede regel, memorie van antwoord, stelt. De regering stelt immers zelf (op blz. 3, twintigste regel van onderen) dat de raad van bestuur en de zendercoördinatoren grote betrokkenheid hebben bij het proces van programmatische ontwikkeling en programmering. Dit past minder goed in de stelling van de regering dat het in het wetsvoorstel gaat om een onderscheid tussen bestuurlijk toezicht en professionele uitvoering, nu ook zendgemachtigden weer van hun kant betrokken zijn bij algemene beleidszaken en financiële vraagstukken.

Daarom herhaalden deze leden hun vraag of een analogie met de verhouding tussen uitgever en redactie niet veel vruchtbaarder is. Daarbij is een betere afbakening gegeven tussen beslissingen over programma-aangelegenheden ener- en beleidszaken anderzijds. Zou de omroep als

publieke dienst («publieke omroep») niet kunnen worden gezien, zo vroegen deze leden, als een uitgeverij die verschillende redactioneel onafhankelijke titels uitgeeft, te weten Nederland 1, 2 en 3 alsmede Radio 1 tot 5? In deze opzet blijft de programmatische verantwoordelijkheid bij zendgemachtigden, terwijl de uitgever – de Raad van Bestuur – globaal stuurt en coördineert.

Dat zou overigens met zich mee kunnen brengen dat ondersteunende diensten juist weer op het niveau van de publieke omroep als geheel zouden kunnen worden ondergebracht in plaats van per net of per zendgemachtigde.

Deze leden zouden het op prijs stellen daarom van de regering een meer gedegen uiteenzetting te ontvangen over de vraag of niet ten principale de analogie met de relatie van een uitgever tot zijn (programma-)redactie passend is. Het antwoord hierop kan niet uitsluitend worden gerelateerd aan de inhoud van de programmastatuten, zoals de regering doet. Het tot stand komen van die statuten is immers juist het gevolg van het bestaan van een te onderscheiden verantwoordelijkheid bij uitgever en redactie.

De leden behorende tot de PvdA-fractie waren erkentelijk voor de uiteenzetting die de regering geeft op blz. 4 van de memorie van antwoord over de situatie van de omroep in Vlaanderen. Deze leden noteerden met belangstelling dat de beheersovereenkomst die de Vlaamse overheid heeft gesloten met de VRT «concreet gedefinieerde doelstellingen vastlegt voor de uitvoering van de publieke opdracht».

Zij vroegen of de regering voornemens is in de definitieve «concessie»-wetgeving eveneens concreet de eisen te stellen aan de publieke dienst omroep te omschrijven.

Organisatorische aspecten

De leden van de **CDA**-fractie vroegen om een reactie op hun signalering dat de taak van de nieuwe raad van bestuur een ingebakken belangentegenstelling behelst. Een antwoord daarop troffen zij en passant aan in een antwoord op een (minder direct geformuleerde) vraagstelling van de D66-fractie. Het had zuiverder gekund, aldus de regering, «maar de huidige situatie laat zien dat de verschillende verantwoordelijkheden wel degelijk uit elkaar zijn te houden». Gaarne zagen de leden van de CDA-fractie verduidelijkt op welke «huidige situatie» wordt gedoeld.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie stelden met voldoening vast dat (memorie van antwoord, blz. 6 derde volle alinea) de raad van bestuur verantwoording is verschuldigd aan de raad van toezicht, zij het dat de regering de woorden «in zijn algemeenheid» toevoegt aan die verantwoordingsplicht. Betekent dit dat de raad van toezicht geen verantwoording over concrete beleidszaken zou kunnen vragen? Naar de mening van deze leden bestaat er over de hele linie een verantwoordingsplicht, hetgeen niet uitsluit dat de beide colleges een onderscheiden verantwoordelijkheid hebben, zoals dat ook is in de relatie tussen ministers en de Staten-Generaal. Omdat het gaat om een publiekrechtelijke bevoegdheid is er, naar de mening van de leden van de PvdA-fractie, een onbeperkte verantwoordingsplicht. Deze leden vroegen de regering om dit te willen bevestigen.

De leden behorende tot de PvdA-fractie achtten de vergelijking van de raad van toezicht met een raad van commissarissen in het vennootschapsrecht een ongelukkige. Het gaat hier niet om private maar om openbare belangen.

Deze leden waren dan ook teleurgesteld dat de regering uitgaat van beslotenheid van deze vergaderingen van de raad van bestuur met de

raad van toezicht. Van 1970 tot 1987 heeft het NOS-bestuur, hetwelk een toezichthoudende taak had tegenover de Raad van Beheer in de Omroepwet 1967, in het openbaar vergaderd. Het kon besluiten onderwerpen in beslotenheid te bespreken.

Waarom houdt de regering vast aan een benauwde opvatting over openbaarheid, terwijl toch bekend is dat openbaarheid hoort bij de uitoefening van openbare bevoegdheden?

Sprekende over al dan niet openbaarheid van vergaderingen van de Raad van Toezicht en het verschaffen van inlichtingen, ingevolge artikel 23, meldt de regering dat een beroep op de Wet Openbaarheid Bestuur zal slagen voorzover het gaat om de uitvoering van overheidstaken van de NOS. De leden van de **CDA**-fractie vroegen op welke gedoeld wordt.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie vroegen een aanvulling op het antwoord gegeven (memorie van antwoord, blz. 7) op de vraag hoe een netredactie redelijkerwijs kan functioneren wanneer het gaat om vele zendgemachtigden (zoals bv bij de Radio 5) en wanneer wordt uitgegaan van consensuele besluitvorming.

Welk drukmiddel heeft de raad van bestuur of heeft de netcoördinator wanneer een goede besluitvorming binnen een netredactie wordt gefrustreerd?

De leden behorende tot de PvdA-fractie waren teleurgesteld door het gebrek aan exactheid in de beantwoording (memorie van antwoord, blz. 7, laatste volle alinea) van de vraag op grond waarvan de landelijke omroep bevoegd zou zijn om via de satelliet uitzendingen te verzorgen gericht op het buitenland. De zendmachtigingen zijn immers verstrekt ten behoeve van voor de landelijke omroep, hetgeen dus betekent voor een publiek binnen de landsgrenzen («voor het gehele land», art. 1, sub i). Bediening van publiek in het buitenland is, voorzover de uitzendingen speciaal daarop zijn gericht, volgens de opzet van de Mediawet voorbehouden aan de Wereldomroep.

Deze leden verbaasden zich daarom dat de regering geen krachtadiger antwoord geeft op het feit dat de WO en de binnenlandse omroep ten laste van het omroepbudget los van elkaar opereren.

Het argument dat de verspreiding per satelliet bedoeld is om een concurrerende infrastructuur te maken ten opzichte van de kabel vermag deze leden niet te overtuigen zolang de wetgever aan de kabelbeheerders ten behoeve van de binnenlandse omroep een «must carry»-bepaling bevat. Bovendien geeft het geen antwoord op de vraag van de wettelijke grondslag, welke vraag evenmin wordt beantwoord in het antwoord dat de regering terzake geeft aan de VVD-fractie (memorie van antwoord, blz. 10, eerste volle alinea).

Financiële onderwerpen

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie stelden vast dat de regering hun aanbeveling om artikel 103, eerste lid, sub a, ondanks het feit dat de minimum-contributie van de omroepverenigingen niet was verhoogd, toch te handhaven – dus om aan de NPS een bonus toe te kennen van 7% – niet opvolgen. Naar de mening van deze leden is het argument dat de NPS «meer dan gemiddeld profiteert van de bijdragen van het Stimuleringsfonds en het Coproductiefonds» misplaatst, nu deze bijdragen zijn gebaseerd op concrete aanvragen die passen in de doelstelling van de beide fondsen, dus op het programmabeleid van de NPS. Op het argument van de leden behorende tot de PvdA-fractie dat de NPS niet beschikt over een eigen vermogen en daarom een reserve als die van 7% nodig heeft, gaat de regering niet in.

De leden behorende tot de PvdA-fractie stelden vast dat de regering hun vragen over de bekostiging van de publieke omroep verwijst naar een nog in te dienen notitie. Deze leden meenden dat het van belang is reeds nu, bij de beoordeling van dit wetsvoorstel, meer inzicht te hebben in de opvattingen van de regering inzake de bekostiging van de publieke dienst die op grond van het Mediawet dient te worden aangeboden. De vraag van deze leden was nu juist of de bekostiging rekening hield met de aard en de omvang van de publieke dienst, nu het wetsvoorstel immers de kwaliteit en de positie daarvan wil bevorderen.

Deze leden stelden vast dat de regering in een geheel ander verband (memorie van antwoord, blz. 2, laatste zin van de tweede volle alinea) afstand neemt van het standpunt ingenomen door het lid van de Tweede Kamer, drs Marjet van Zuijlen in Het Parool van 3.9.97. Dit standpunt betreft voornamelijk bekostiging. De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden prijs stellen op een antwoord die stilliger is dan deze reactie op een uitlating in de pers.

Gevraagd naar de verhouding met het grondrecht van de vrijheid van vereniging, wijst de regering op de bevoegdheid van de Mediawetgever om kwaliteitseisen te stellen. De leden van de **CDA**-fractie achtten zulks op zichzelf juist, zij het niet onbeperkt en met dien verstande dat die bevoegdheid wordt overschreden wanneer een contributiehoogte als kwalificatiegrens wordt voorgeschreven die boven een reële minimum-bijdrage plus indexeringsuitgaat en mede bedoeld is bij te dragen aan «een financieel gezondere situatie bij de publieke omroep». (zie besluit van 27-10-1997, nr. 97.004835, houdende aanpassing van de minimum-contributie voor omroepverenigingen).

Deze leden hadden om een uiteenzetting gevraagd ook met betrekking tot andere vrijheidsbeperkende bepalingen dan de contributiedwang, waarbij te denken valt aan voorschriften inzake leeftijdsgrens, woonplaats en ontkoppeling als bedoeld in artikel 64, lid 3. Gaarne ontvangen zij zulk een uiteenzetting alsnog en datzelfde geldt voor de verhouding tot het ruimer dan in artikel 8 Grondwet geformuleerde artikel 11 EVRM, waarom zij eveneens hadden gevraagd.

Ten aanzien van de verplichte uitbesteding van minimaal 25% van de productie van programma's (artikel 54, tweede lid) wilden de leden behorende tot de **PvdA**-fractie niet de cijfers bestrijden ten aanzien van de huidige hoogte van de uitbestedingen.

De belangstelling van deze leden ging uit naar cijfers over de samenstelling van de desbetreffende marktsector en over de invloed van de verplichte uitbesteding op die sector. Deze leden moesten vaststellen dat terzake geen inzichten bestaan gebaseerd op gedegen economisch en communicatie-wetenschappelijk onderzoek. Zou het niet voor de hand liggen, zo vroegen deze leden, om een dergelijke verplichting pas in te voeren als dat onderzoek is verricht en als vast staat dat die invloed gunstig is?

Deze leden waren niet gerustgesteld door het antwoord op de vragen van de VVD-fractie (memorie van antwoord, blz.15, einde eerste volle alinea), waarin sprake is van een feitelijke oligopolie van twee productie-bedrijven. Spoort dat antwoord wel met dat op p.16 derde volle alinea, waarin monopolie- of oligopolievorming wordt ontkend? Deze leden bleven daarom aandringen op meer inzichtelijke gegevens over deze deelmarkt.

Concessies

De leden van de **CDA**-fractie hadden gevraagd om een grondige uiteenzetting over de juridische haalbaarheid van die artikelen die in strijd zijn met de concessies. De summiere passage die de regering daaraan wijdt, biedt geen voldoende juridische onderbouwing voor de kwalificatie «dat de regering bedoelde wetsartikelen niet strijdig acht met de verleende concessies». De overheid behoort geen wijzigingen aan te brengen in de rechten en verplichtingen die bij de concessies zijn verleend zonder instemming van concessionarissen. Het geamendeerde wetsvoorstel ontbeert die instemming terzake. Hoe denkt de regering bedoelde wijzigingen aan concessionarissen, die daarop tegen zijn, dwingend op te leggen zonder te vervallen in onbehoorlijk bestuur?

Deze leden achtten de door hen gevraagde reactie op de brief van de NOS van 18-09-1997 – waarvoor zij werden verwezen naar beantwoording van vragen van leden van de VVD-fractie, maar die zij aantroffen bij een antwoord aan de leden van de D66-fractie – ondermaats en juridisch onzorgvuldig. De verruiming van 130–260 uur maakt nu juist alle verschil, ook omdat de concessionarissen daarmee niet instemmen. De regering geeft notabene zelf toe zich bij het formuleren van de regeling terdege bewust te zijn geweest van het feit «dat zij de grenzen van de concessie-rechten nadert». Die regeling sloeg op het getal 130 en nog niet op 260.

De regering zegt de regeling met een «zorgvuldige procedure» te hebben omgeven, wijst dan wel op het vetorecht terzake verwijzing naar een ander net, doch niet op het ontbreken van een vetorecht bij het ontvangende net en motiveert die zorgvuldigheid tenslotte met de mogelijkheid van een gang naar de rechter, waarmede de taak van de rechter als «wetgever-plaatsvervanger» weer wordt verzwaard.

De stelling: «Nu zijn de omroepverenigingen de gevangenen van hun eigen net», wekt een suggestie die niet wordt gedragen door de werkelijkheid. In het algemeen voelen omroepverenigingen zich thuis op het eigen net dat onderscheidend vermogen biedt voor de identiteit.

Ronduit vreemd en weinig in overeenstemming met de regels voor behoorlijke wetgeving is, aldus deze leden, de mededeling van de regering thans bij memorie van antwoord, dat zij het voornemen heeft de bepaling in «Artikel 103a, eerste lid, onder a» – is bedoeld artikel 103, tweede lid, onder a? – «bij gelegenheid te schrappen en tot die tijd de betreffende wijziging van artikel 103 niet in werking te laten treden». In de eerste plaats waren de redenen voor dit voornemen al vóór de afrondende behandeling in de Tweede Kamer bekend. En voorts vroegen zij welke garantie de staatssecretaris kan bieden dat zijn voornemen wordt uitgevoerd.

In het kader van strijdigheid met de concessies stelden deze leden vragen over de bevoegdheid van de raad van bestuur bij de vaststelling van het meerjarenplan af te wijken van de net-meerjarenplannen. Voorzover een antwoord te vinden moet zijn in beantwoording van de regering van vragen van de leden van de PvdA-fractie, stelt de regering dat de bevoegdheden van de raad van bestuur niet leiden tot «inmenging in de inhoudelijke programmatieke autonomie van de zendgemachtigden». Zo zouden netprofielen – over net-meerjarenplannen zwijgt de regering – niet vastgesteld of gewijzigd kunnen worden zonder dat alle betrokken zendgemachtigden daarmee instemmen. Doch hoe verhoudt zich die stelling tot de bepaling in artikel 99 lid 1, op de voet waarvan de raad van bestuur het meerjarenplan vaststelt, waarbij hij slechts rekening heeft te houden met de net-meerjarenplannen?

Op blz. 17 van de memorie van antwoord zegt de regering dat de raad van bestuur geen bevoegdheden heeft ten aanzien van individuele programma's. Doch de raad kan toch beslissende invloed uitoefenen op programma-voorstellen van omroepverenigingen via het programma-versterkingsfonds?

Is de regering het met de leden, behorende tot de fractie van het CDA, eens dat de uitbestedingsplicht van 25% niet voortkomt uit cultuurpolitiek doch uit industriepolitiek en dat zij door alleen te worden opgelegd aan de publieke omroep (en niet ook aan de commerciële) discrimineert?

Artikel 101, derde lid spreekt over een maximum van 10%. De regering wijst erop dat de staatssecretaris de bevoegdheid heeft «om jaarlijks het maximum-percentages vast te stellen.....». Dient dit aldus te worden begrepen, zo vroegen genoemde leden, dat de staatssecretaris daarbij vrij is tot enig percentage mits niet hoger dan 10%?

Artikelsgewijs

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie waren wat verbaasd over het antwoord van de regering op de vraag waarom het begrip «publieke omroep», zoals deze in het intitulé wordt gebruikt, niet voorkomt in artikel 1, het definitie-artikel van de wet. De regering merkt op dat het «publieke» van de publieke omroep blijkt uit de programma's. Deze leden zouden menen dat het «publieke» blijkt uit de wettelijke opdracht die zendgemachtigden hebben gekregen. Een wettelijke definitie zou ook daarop mede moeten worden gebaseerd. Het is curieus dat straks de Telecommunicatiewet wél een definitie zal bevatten van publieke omroep, zij het een definitie zonder materiële inhoud, terwijl de Mediawet die niet bevat.

De leden behorende tot de PvdA-fractie vroegen aandacht voor de tekst van artikel VI, waarin het in werking treden van de wet wordt geregeld. De delegatie, vervat in dit artikel, om – zo de regering dit wenst – selectief delen van de wet al dan niet in werking te laten treden geeft een grote bevoegdheid aan de regering.

Acht de regering een zo vergaande delegatie niet in strijd met de strekking van artikel 81 Grondwet, inhoudende «De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk»? Zo kondigt de staatssecretaris reeds aan (memorie van antwoord, blz.10) dat hij artikel 103, eerste lid onder a, niet in werking zal laten treden. Elders heeft hij aangekondigd artikel 54, tweede lid in fases te zullen invoeren. Hoe verhoudt zich dit beleid – dat van een andere orde van grootte is dan delen van wetten later van kracht laten worden om procedurele redenen, bijv. het niet tijdig klaar zijn van secundaire regelgeving – tot de gezamenlijkheid welke artikel 81 Gw gebiedt?

Vertrouwende dat bovenstaande vragen tijdig zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
De Boer

De griffier van de commissie,
Heijnis