

25 216

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

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 november 1997

De regering dankt allereerst de leden voor hun bijdrage aan de behandeling van het wetsvoorstel en de snelheid waarmee deze geleverd werd en geeft hierbij gaarne antwoord op de gestelde nadere vragen.

Algemeen

Met teleurstelling heeft de regering kennisgenomen van de minimale waardering van de memorie van antwoord door de leden van de CDA-fractie. Dit lijkt mede ingegeven door de reactie op de opmerking van deze fractie over de positie van de omroepverenigingen. De CDA-fractie vraagt in dit verband aandacht voor verscheidene uitlatingen van verschillende zijden die over de toekomst van de publieke omroep worden gedaan, ook in politieke kringen, met een teneur dat de autonomie van de individuele omroepverenigingen doorbroken zou moeten worden. Bij haar opmerking over het reduceren van de omroepverenigingen benadrukt deze fractie dat zij graag een visie van de staatssecretaris zou vernemen.

Van de zijde van de regering wordt gewezen op de letterlijke tekst van het voorlopig verslag, luidende: «De leden van de fractie van het CDA hadden grote zorg over dit wetsvoorstel dat niet alleen lijkt gericht op substantiële reductie van de omroepverenigingen, maar zelfs op eliminatie daarvan binnen afzienbare tijd». De regering wil opnieuw met kracht betogen dat haar beleid, zoals dat is neergelegd in het onderhavige wetsvoorstel, niet daarop gericht is. Dat wil niet zeggen dat van zijde van de regering geen gevoel bestaat voor de zorg die deze leden uitspreken. Ook haar zijn de diverse opvattingen bekend waarnaar deze leden verwijzen. Echter, uit geen van de beleidsstukken van de afgelopen jaren, al of niet betrekking hebbend op wetgeving, kunnen dergelijke voornemens aan de regering worden toegeschreven. Het omgekeerde is eerder het geval. In alle stukken brengt de regering naar voren dat zij meent dat de verschillende publieke omroepinstellingen van groot belang zijn voor de publieke omroep in Nederland en dat ook na het jaar 2000 zullen blijven. De regering herhaalt deze beleidsopvatting hier nog eens expliciet. Ook herhaalt zij dat haar beleid niet is gericht op het reduceren van de positie van de publieke omroep ten opzichte van de commerciële omroep. Het is echter prematuur op dit moment in deze nota naar aanleiding van het verslag reeds uitgebreide beschouwingen over de

publieke omroep na het jaar 2000 te geven. In het regeringsstandpunt is gekozen voor een wetgeving in twee fasen. De eerste fase behelst het wetsvoorstel tot reorganisatie van de publieke omroep dat momenteel voorligt. De tweede fase, een nieuwe concessiewet, dient gereed te zijn bij de aanvang van de nieuwe concessieperiode. De regering heeft aan de Tweede Kamer toegezegd binnenkort een notitie inhoudende de contouren van deze wetgeving te zullen aanbieden. Daarin zal ook worden ingegaan op enkele vragen die recent naar voren zijn gebracht betreffende de positionering en de financiering van de publieke omroep.

Ten slotte is de regering van mening, dit in reactie op een opmerking ter zake van de leden van de CDA-fractie, dat het door haar gegeven antwoord niet lijdt aan een gebrek aan beschouwelijk gehalte en dat zij hoopt dat de schriftelijke voorbereiding, voorzover die als onbevredigend is ervaren, door deze aanvullende beantwoording tot de gewenste duidelijkheid en volledigheid leidt.

De leden van de fractie van de PvdA vragen opnieuw aandacht voor de journalistieke en programmatische vrijheid in het kader van de nieuwe organisatie en herhalen hun vraag of een analogie met de verhouding tussen uitgever en redactie niet veel vruchtbaarder is. In dit verband vragen zij om een definitie van het begrip programmatische vrijheid en die te relateren aan de journalistieke vrijheid.

De regering is het met deze leden eens dat de journalistieke en programmatische vrijheden in dit wetsvoorstel in algemene zin aan de orde zijn gelet op de bevoegdheden van de raad van bestuur en de zendercoördinatoren. De regering is in haar memorie van antwoord zowel ingegaan op de programmatische als op de journalistieke vrijheid. Beide zijn verankerd in de Mediawet en blijven van kracht in het voorliggende wetsvoorstel. De journalistieke vrijheid is als het ware een verbijzondering van het ruimere begrip programmatische vrijheid. De programmatische vrijheid geldt de instellingen die zendtijd hebben verkregen; de door deze leden gevraagde definitie van programmatische vrijheid staat sinds jaar en dag in de Mediawet: «Iedere instelling die zendtijd heeft verkregen bepaalt, onverminderd het bij of krachtens de wet bepaalde, vorm en inhoud van haar programma en is verantwoordelijk voor hetgeen in haar zendtijd wordt uitgezonden» (art. 48 Mw). De journalistieke vrijheid heeft betrekking op de verhouding tussen deze instellingen en hun journalistieke werknemers en krijgt haar neerslag in het programmastatuut (art. 64, lid 1 Mw). Daarmee is tevens de door deze leden gevraagde relatie tussen programmatische vrijheid en journalistieke vrijheid gegeven.

De regering kan opnieuw niet meegaan met de opvatting van deze leden dat de verhouding tussen uitgever en redactie een vruchtbare analogie oplevert die beter past dan het in de toelichting van het wetsvoorstel gehanteerde onderscheid tussen bestuurlijk toezicht en professionele uitvoering. Overigens is de scheiding tussen directie en redactie ook in de perssector niet zo absoluut als deze leden veronderstellen: de hoofdredacteur maakt in sommige gevallen deel uit van het directie-team. Bij de regionale publieke omroep – om wat dichter bij huis te blijven – is de combinatie van directeur/hofdredacteur eerder regel dan uitzondering. Belangrijker is echter dat de principiële verschillen tussen beide sectoren te groot zijn om zonder risico van begripsverwarring een dergelijke vergelijking te kunnen maken. Naar het oordeel van de regering kan de publieke omroep niet als een commerciële uitgeverij worden beschouwd die verschillende redactioneel onafhankelijke titels uitgeeft. De Nederlandse publieke omroep kenmerkt zich immers door een systeem van externe pluriformiteit. De samenstellende delen daarvan worden bijeen gehouden door een aantal wettelijke geformuleerde rechten en plichten, waarbij over aard en doelstelling daarvan door betrokkenen ook nog wel verschillend wordt gedacht. Een belangrijk kenmerk van de organisatie van de publieke omroep in Nederland is dat het bedrijfsproces van het maken van radio en televisie

vaak wordt overschaduwd door de bestuurlijke en financiële belangen van de verschillende omroepverenigingen en andere zendgemachtigden. In de huidige structuur is er geen sprake van eenduidige scheidslijnen tussen bestuur, directie en uitvoering. In de analyse die door de regering is gemaakt, spelen twee hoofdlijnen een belangrijke rol. In de eerste plaats is het nodig meer centrale elementen in het geheel aan te brengen. Daaruit komen de voorstellen voort voor een raad van bestuur en de zendercoördinatoren met hun bevoegdheden gericht op versnelling van de besluitvorming. In dit kader wordt zeer veel aandacht besteed aan de positie van de decentrale onderdelen, te weten de zendgemachtigden. De andere lijn is die van het aanbrengen van een betere scheidslijn tussen bestuurlijk toezicht en professionele uitvoering. De voorstellen in het wetsvoorstel kunnen ook als resultaat van die exercitie worden gezien. In het bijzonder is hier het punt dat gestreefd wordt naar verbetering van de verticale en horizontale programmacoördinatie. Uit de aard van het omroepbedrijf komt voort dat niet alleen de inhoud van de programma's, maar ook de programmering daarvan bijzonder belangrijk is. Het voorliggende wetsvoorstel biedt instrumenten voor versterking van de horizontale coördinatie tussen de verschillende televisiezendernetten.

Het is van groot belang dat de drie publieke televisiezendernetten met het oog op elkaar als een eenheid worden geprogrammeerd. Dat vergt uiteindelijk beslissingen in de top voor zover de basis niet tot overeenstemming kan komen. Een raad van bestuur die pretendeert organisatorisch, financieel en programmatisch beleid te voeren krijgt langs de lijnen van het wetsvoorstel daartoe de gelegenheid zonder dat de zendgemachtigden in een positie worden gedrukt waarin zij niets meer te zeggen hebben. Overigens is het niet onmogelijk dat op langere termijn een meer bedrijfsmatige structuur ontstaat die meer gaat lijken op het door de leden van deze fractie naar voren gebrachte model, maar zover is het in de ogen van de regering nog niet.

De leden van de PvdA-fractie informeren of de regering voornemens is in de definitieve «concessie»-wetgeving eveneens concreet de eisen te stellen aan de publieke dienst omroep te omschrijven.

In antwoord hierop wijst de regering erop dat in de huidige Nederlandse mediawetgeving reeds de nodige eisen zijn opgenomen, waarbij met name aan het volledig programmavoorschrift en de daarbij behorende percentages (artikel 50 Mediawet) gerefereerd wordt, en de eisen ten aanzien van Europees en onafhankelijk product (artikel 54 Mediawet). De doelstellingen die in de Vlaamse omroepwetgeving nagestreefd worden met een beheersovereenkomst, worden in de Nederlandse mediawetgeving in belangrijke mate gerealiseerd in de meerjarenplanprocedure. De invloed en controle op een goede uitoefening van de publieke taakopdracht loopt via de lijn van de vaststelling van het jaarlijkse budget op basis van het tijdig ingediende meerjarenplan. Deze procedure kan echter meer inhoud krijgen. Het concessie-instrument biedt in de toekomst, zoals ook reeds is benadrukt in de memorie van antwoord, een mogelijkheid om concrete eisen op een ander juridisch niveau te regelen dat meer flexibiliteit biedt dan wetgeving. Het is zeker het voornemen van de regering in het concessie-instrument een zo concreet mogelijke invulling te geven van de eisen waaraan de publieke omroep dient te voldoen. Het is echter op dit moment nog te vroeg om aan te geven welke precieze eisen dit zullen zijn. In de toegezegde notitie over de hoofdlijnen van de concessiewet zal hierop nader worden ingegaan. Bij het bepalen van de aan de publieke dienst te stellen eisen zal een afweging gemaakt moeten worden tussen democratische controle en rechtszekerheid enerzijds en gewenste flexibiliteit anderzijds.

Organisatorische aspecten

De leden van de CDA-fractie zien, in het verband van een mogelijke belangentegenstelling binnen de nieuwe raad van bestuur, graag verduidelijkt wat wordt bedoeld wordt met de verwijzing naar de «huidige situatie».

In de huidige organisatiestructuur van de NOS opereert de programmatische radio- en televisiedienst formeel onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het NOS-bestuur.

Na de verzelfstandiging van de zogenaamde aanvullende taken in de NPS is niet gebleken dat de positionering van de zogenaamde gezamenlijkheidstaken grote problemen oproept. Bij de inrichting van de statuten van de nieuwe NOS wordt bezien hoe na het desbetreffende amendement van de Tweede Kamer deze taken zo zelfstandig mogelijk kunnen worden gepositioneerd. De regering komt op die manier tot het eindoordeel dat de door de Tweede Kamer aangebrachte wijziging niet prohibitief voor het goed functioneren van dit onderdeel behoeft te zijn.

De leden van de PvdA-fractie stelden met voldoening vast dat de raad van bestuur verantwoording verschuldigd is aan de raad van toezicht. Nu de regering daaraan de woorden «in zijn algemeenheid» toevoegt, vragen zij zich af of dit betekent dat de raad van toezicht geen verantwoording over concrete beleidszaken kan vragen. Naar de mening van deze leden zou er een onbeperkte verantwoordingsplicht moeten zijn. Zij vroegen de regering om dit te willen bevestigen.

De regering kan dit inderdaad bevestigen. In het eerste lid van het voorgestelde artikel 18b valt te lezen dat de raad van toezicht tot taak heeft toezicht te houden op het beleid van de raad van bestuur. Dit laat uiteraard, zoals deze leden ook stellen, de onderscheiden verantwoordelijkheden van beide organen van de stichting onverlet.

De leden van de PvdA-fractie achten in dat verband de door de regering gemaakte vergelijking met een raad van commissarissen een ongelukkige omdat het hier niet gaat om private maar openbare belangen. De regering erkent dat deze vergelijking niet geheel opgaat, maar wilde daarmee niet meer zeggen dan dat de leiding van de publieke omroep in handen is van de raad van bestuur, dat het toezicht daarop op afstand plaats vindt en dat het niet de bedoeling is dat de raad van toezicht op de stoel van de raad van bestuur gaat zitten.

De leden van de PvdA-fractie waren teleurgesteld dat beslotenheid van vergaderingen van de raad van toezicht en de raad van bestuur uitgangspunt lijkt te zijn, terwijl toch bekend is dat openbaarheid behoort bij de uitoefening van openbare bevoegdheden.

Zoals in de beantwoording van het verslag is aangegeven brengt het wetsvoorstel geen wijziging in de huidige situatie ten aanzien van openbaarheid van vergaderingen van de NOS-organen. Het wetsvoorstel zelf verplicht niet tot openbaarheid of beslotenheid van vergaderingen. De regering acht dat ook juist, omdat het tot de bevoegdheid van de raad van toezicht of de raad van bestuur behoort om te besluiten tot al dan niet openbaarheid van zijn vergaderingen. In de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat niet-openbaarheid een gebruikelijk uitgangspunt is bij dergelijke organen.

Dat de NOS publieke taken verricht staat daar mijns inziens niet aan in de weg, omdat langs andere weg, namelijk die van de Wet openbaarheid van bestuur, in passende openbaarheid voorzien is.

De leden van de CDA-fractie vragen nu de regering heeft aangegeven dat een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur zal slagen als het gaat om de uitvoering van overheidszaken, om welke taken het dan gaat.

Allereerst merkt de regering op dat is aangegeven dat voor zover het

gaat om overheidstaken van de NOS, een beroep op de WOB kan worden gedaan. Of dat beroep ook slaagt hangt uiteraard af van de beoordeling van het verzoek zelve. In het aanwijzingsbesluit WOB is de NOS onder de werking van de WOB gebracht voor zover hij is belast met werkzaamheden die voortvloeien uit of verband houden met de coördinatie van de programma's en de zendtijndeling.

De leden van de PvdA-fractie vragen aanvullend hoe een netredactie redelijkerwijs kan functioneren wanneer het gaat om vele zendgemachtigden en bij consensuele besluitvorming. Deze leden vragen welke drukmiddelen de raad van bestuur of de netcoördinator heeft.

Allereerst wil de regering voorop stellen dat het voor een goed functionerende publieke omroep van groot belang is dat de verschillende spelers in dat geheel tot goede samenwerking komen. Het wetsvoorstel biedt hen daarvoor de basis. Goed functioneren is mijns inziens minder een kwestie van het kunnen gebruiken van drukmiddelen of sanctiemogelijkheden, maar veel meer van de invulling die alle betrokken aan de organisatie en hun rol daarin geven. De taak van de netredacties is de netcoördinatoren inhoudelijk en adviserend te ondersteunen. In die zin is er minder sprake van formele besluitvorming binnen een netredactie. Het is uiteindelijk de netcoördinator die vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de coördinatie op het net de knopen doorhakt. Ten slotte wordt hierover opgemerkt dat de netredactie zijn wijze van werken zelf regelt en dus zelf kan voorzien in een adequaat functioneren.

De leden van de PvdA-fractie gaan nader in op de verzorging van programma's gericht op het buitenland.

Ten aanzien van de verspreiding van de programma's van de landelijke publieke omroep, hetzij via aardse zenders, via kabelnetten, of via de satelliet, geldt dat deze niet speciaal op het buitenland gericht zijn. Niettemin is de mogelijkheid van deze programma's kennis te nemen buiten de landsgrenzen mijns inziens slechts positief te waarderen. In dat verband kan ook gewezen worden op de inspanningen om de Nederlandse publieke programma's in Vlaanderen en Brussel en in delen van Duitsland op de kabel verspreid te krijgen. Derhalve acht de regering het in lijn met het openbare karakter van deze programma's dat zij, zoveel als mogelijk, ongecodeerd worden uitgezonden.

De regering onderkent dat er een zekere spanning te construeren valt tussen het initiatief van de NOS tot satellietverspreiding van Nederland 1, 2 en 3 enerzijds en een gezamenlijk programma van de Wereldomroep en de NOS dat nadrukkelijk gericht is op het buitenland, anderzijds. Mijn beleid is erop gericht beide organisaties tot samenwerking en afstemming van hun initiatieven te brengen, zowel op inhoudelijke en organisatorische gronden als vanuit de overweging dat gestreefd moet worden naar een optimale besteding van de middelen voor de publieke omroep. Ik zie de uitkomst van het lopende overleg tussen de NOS en Wereldomroep met vertrouwen tegemoet.

De verbazing die deze leden uitspreken over het ontbreken van krachtdadige maatregelen om te voorkomen dat Wereldomroep en binnenlandse omroep los van elkaar opereren kan de regering in zoverre delen dat het een ondersteuning is van de gedachte dat deze publieke omroeporganisaties goed met elkaar behoren samen te werken. Ik kan de leden van deze fractie verder verzekeren dat ik mij enkele malen op indringende wijze tot betrokkenen heb gewend, en dat ik het afdwingen van samenwerking langs financiële en/of juridische weg nog steeds als laatste middel openhoud.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat het bestaan van een doorgifteplicht voor kabelbeheerders in dit verband niet van belang is. De motivering hiervan is immers gelegen in het feit dat de kabel binnen

Nederland de dominante infrastructuur is voor de verspreiding van televisiesignalen.

Financiële onderwerpen

De leden van de fractie van de PvdA komen nog terug op de 7% extra voor de NPS zoals nu vorm gegeven in artikel 103, lid 1, onderdeel a.

De regering heeft begrip voor de sympathie die van de zijde van de leden van deze fractie aan de NPS wordt toegedragen. Wellicht past hier de opmerking dat de verzelfstandiging van de NPS, die door de toenmalige NOS en in de politiek nogal bestreden is, een succes is geworden, in die zin dat een interessante zendgemachtigde op het derde net is ontstaan. Hiervoor kan echter geen financiële bonus worden verleend en zeker niet op basis van het betreffende artikel 103. De verschillende omroepen worden grosso modo op dezelfde wijze gefinancierd en dat systeem kan niet ad hoc worden doorbroken. Voor zover er bepaalde programmacategorieën zouden moeten worden bevorderd, zou dat moeten gebeuren via daartoe opgerichte fondsen, waarvan het fonds voor programmaversterking bij de raad van bestuur een voorbeeld is. In het geval van de 7% van de NPS gaat het om een onbedoeld gevolg van amendering.

Derhalve is, naar het oordeel van de regering, een technische correctie op zijn plaats.

Immers, uit de voorgeschiedenis blijkt dat de oorzaak van deze bepaling juist de gelijke behandeling is van de NPS met omroepverenigingen waar de laatste extra inkomsten uit verhoging van de ledenbijdrage zouden ontvangen. Een regeling gericht op deze gelijkheid kan nu niet leiden tot een beroep op het omgekeerde: ongelijkheid. De verwijzing van de regering naar andere inkomsten diende om duidelijk te maken dat de NPS in de praktijk al over meer inkomsten beschikt dan die van een A-omroep. Het argument van deze leden dat de NPS niet over een eigen vermogen beschikt en daarom een reserve van 7% nodig heeft, volgt de regering niet. In de eerste plaats is deze 7% nimmer als een reserve bedoeld en kan dat ook niet zijn, omdat het hier gaat om gelden die aan programma's besteed moeten worden. Dat omvang van het eigen vermogen van de ledengebonden omroepinstellingen geen rol speelde bij het voorstel tot verhoging van de ledenbijdrage mag ook blijken uit het feit dat, hoewel er ook aanzienlijke verschillen tussen de eigen vermogens van de omroepverenigingen bestaan, door de regering destijds een uniforme verhoging werd voorgesteld. Bijgevolg kan de omvang van het eigen vermogen van de NPS evenmin een argument zijn om de budgetverhoging van 7% toch toe te kennen, ook al is dit eigen vermogen minder dan dat van de andere omroepinstellingen. Indien de NPS op bedrijfseconomische gronden kan aantonen een reservepositie nodig te hebben dan is dat op zichzelf genomen bespreekbaar op dezelfde wijze als dit onderwerp eerder wel met de NOS is geregeld. Dat staat echter geheel los van de huidige bepaling van artikel 103, lid 1, onderdeel a. De regering meent derhalve dat er overtuigende argumenten zijn om deze bepaling niet in werking te laten treden.

De leden van de fractie van de PvdA stellen vast dat de regering in antwoord op hun vragen over de bekostiging van de publieke omroep verwijst naar een nog in te dienen notitie. Deze leden zijn van mening dat het van belang is reeds nu, bij de beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel, meer inzicht te hebben in de opvattingen van de regering inzake de bekostiging van de publieke dienst. Houdt de bekostiging rekening met de aard en omvang van de publieke dienst, zo vragen zij de regering, waarbij deze leden erop wijzen dat het wetsvoorstel de kwaliteit en de positie daarvan wil bevorderen. Voorts vragen deze leden een stelliger standpunt van de regering ten aanzien van de bekostiging van de

publieke omroep dan werd gegeven in reactie op het op 3 september 1997 gepubliceerde artikel in Het Parool van mevrouw Van Zuijlen.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de regering toegezegd om nog vóór het eind van het jaar een notitie te zullen opstellen over de contouren van de concessiewetgeving waarin taak, omvang en bekostiging van de publieke omroep ook aan bod komen. De regering vraagt begrip voor het feit dat de notitie nog in het kabinet dient te worden besproken voordat deze aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Het standpunt van de regering ten aanzien van de toekomstige bekostiging van de publieke omroep is het laatst verwoord in het regeringsstandpunt inzake het rapport van de commissie-Ververs (pagina 8 bovenaan): «Als de dan voorgestelde maatregelen ter dekking van de structurele tekorten op de omroepbegroting met succes zijn bekroond, hoeft er in 2000 volgens de huidige inzichten geen problemen te zijn met de financiering. Op de lange termijn is de situatie uiteraard onzeker.

Dan komt ook de vraag aan de orde hoe de publieke bijdrage in de toekomst vorm zal krijgen. Daarbij is de eerste overweging dat de publieke omroep niet alleen goede, maar ook een voor iedereen toegankelijke basisvoorziening dient te zijn. Dit kan ertoe leiden dat bekostiging uit algemene middelen wordt overwogen, op een zodanige manier dat de onafhankelijkheid van de publieke omroep binnen het kader van de Concessiewet gewaarborgd blijft».

In mijn brief van 31 oktober 1997 over de omroepbegroting heb ik de Tweede Kamer meegedeeld dat uitvoering van het onlangs door de NOS ingediende meerjarenplan 1998–2001 uitzicht biedt op een structureel gezonde financiële meerjarenbegroting van de publieke omroep. De publieke omroep heeft zich gecommitteerd aan het behalen van efficiency-opbrengsten ter grootte van circa f 70 miljoen structureel vanaf 1998.

Tevens zorgen de DOB en STER voor een licht stijgende inkomstestroom.

De leden van de CDA-fractie stellen nog een aantal nadere vragen over de verhouding van het wetsvoorstel met het grondrecht van de vrijheid van vereniging. Met de regering zijn zij van mening dat de mediawetgever bevoegd is om kwaliteitseisen te stellen aan omroepverenigingen, zij het niet onbeperkt. Zij zijn echter van mening dat die bevoegdheid wordt overschreden wanneer een contributiehoogte wordt voorgeschreven die boven een reële minimumbijdrage plus indexering uitgaat en mede tot doel heeft bij te dragen aan een financieel gezondere situatie bij de publieke omroep.

De regering deelt de mening dat het stellen van kwaliteitseisen door de wetgever niet onbeperkt is. Die eisen moeten, zoals artikel 11 EVRM stelt, proportioneel en noodzakelijk zijn. In het voorliggende wetsvoorstel wordt niet (meer) een contributieverhoging voorgesteld. Wel is aangegeven dat van de wettelijke mogelijkheid tot indexering gebruik gemaakt zal worden. Dit resulteert in een minimumcontributie van f 10,- vermeerderd met f 2,60. De regering ziet niet in dat daarmee de wetgever haar bevoegdheid overschreden zou hebben. Overigens is de regering niet van mening dat daarmee een reële minimumcontributie wordt bereikt. Bij vergelijkbare maatschappelijke organisaties ligt het contributieniveau beduidend hoger. Ook ziet de regering niet goed in waarom van de leden van omroepverenigingen geen financiële bijdrage aan de programmering van hun omroepvereniging gevraagd zou mogen worden. Dit zou in de ogen van de regering de legitimering van deze verenigingen belangrijk versterken. Het verheugt de regering dan ook dat de meeste omroepverenigingen dit onderschrijven en bereid zijn tot een vrijwillige verhoging van de contributie naar f 15,-. De leden van de CDA-fractie zullen het waarschijnlijk met de regering eens zijn dat een dergelijke vrijwillige

verhoging van de contributie naar een reëel niveau de voorkeur verdient boven wettelijke dwang.

Deze leden hebben ook om een uiteenzetting gevraagd met betrekking tot andere beperkende bepalingen dan de contributiedwang. Daarbij wijzen zij op voorschriften inzake leeftijdsgrens, woonplaats en ont koppeling. Niet alleen in het licht van artikel 8 Grondwet stellen zij deze vraag, maar ook in het licht van artikel 11 EVRM.

Ten aanzien van de leeftijdsgrens en de woonplaats brengt het wetsvoorstel geen materiële wijziging ten opzichte van de huidige wettelijke situatie. De ont koppeling van abonnement op een program-mablad en het lidmaatschap van een omroepvereniging leidt tot een zuiverder bepaling van de aanhang van omroepverenigingen en versterkt daarmee hun legitimatie. Het zal duidelijk zijn dat dit een zaak is waar de regering groot belang aan hecht. De regering ziet dit zowel in het licht van artikel 8 Grondwet als artikel 11 EVRM als proportionele en noodzakelijke maatregelen, die te rechtvaardigen zijn uit overwegingen van algemeen belang ontleend aan de noodzaak tot versterking van de legitimering van de omroepverenigingen. Het bestaansrecht van omroepverenigingen wordt op die wijze beter gegarandeerd dan in de huidige wet. Het is dus uiteindelijk ook in het belang van de omroepverenigingen zelf.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet voor de hand zou liggen om de verplichting tot uitbesteding van minimaal 25% van de productie van programma's (art. 54, lid 2) pas in te voeren als onderzoek is verricht naar de samenstelling van de producentenmarkt en invloed van die uitbesteding op de desbetreffende marktsector en als vast staat dat die invloed gunstig is. Voorts vragen deze leden zich af of wel sprake is van een consistente beantwoording in de memorie van antwoord ten aanzien van monopolie- of oligopolievorming in de audiovisuele productiemarkt.

De regering wijst erop dat haar aanvankelijke aarzelingen over deze in het wetsvoorstel geamendeerde maatregel niet zozeer betrekking hadden op de samenstelling van de productiemarkt, maar vooral op de negatieve gevolgen voor enkele zendgemachtigden, die momenteel niet voldoen aan het hogere percentage. Gelet op de huidige percentages is het niet aannemelijk dat de maatregel leidt tot een aanzienlijke marktverruiming voor de marktsector. De maatregel is allereerst ingegeven door de wens van de Tweede Kamer de reeds bestaande «bodem» in de audiovisuele productiesector te verhogen als reactie op de vermeende tendens van toenemende eigen productie door publieke omroeporganisaties. De regering acht de verhoging ten opzichte van het huidige uitbestedingspercentage voor de publieke omroep uitvoerbaar, mits deze in staat gesteld wordt geleidelijk toe te groeien naar het verhoogde minimumpercentage als hieraan door individuele zendgemachtigden of afzonderlijke televisienetten momenteel nog niet voldaan wordt. Aangegeven is dat hierover overleg plaatsvindt met de publieke omroep, Commissariaat voor de Media en het vertegenwoordigend orgaan van de productiesector, OTP. Daarmee wordt volgens de regering tegemoet gekomen aan de bezwaren van deze fractie. Nader onderzoek zoals deze leden voorstellen zal weinig toegevoegde waarde hebben.

Uit de eerdere beantwoording inzake oligopolievorming blijkt wellicht onvoldoende dat een groot deel van de bij uitstek publieke program-mering juist door een groot aantal kleinere onafhankelijke producenten wordt geproduceerd. Ook het Samenwerkingsverband van Kleinere Onafhankelijke film- en televisieproducenten heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel voor een quotumregeling van 25% gepleit. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven is echter niet uit te sluiten dat de verhoging van het uitbestedingspercentage leidt tot het afsluiten van volumecontracten. Dit zou kunnen leiden tot concentratie binnen de groep van kleinere producenten, ook al omdat uit het recent in opdracht van het

ministerie van Economische Zaken verrichte bedrijfstakonderzoek is gebleken dat de financiële positie van deze producenten zwak te noemen is. Het onderzoeksbureau acht consolidatie van de Nederlandse televisieproductiebedrijven zelfs wenselijk om schaalvergroting en versterking van onderhandelingspositie van de productiesector te bereiken, waarbij gewezen wordt op het gegeven dat in Nederland circa twee maal zoveel productiebedrijven (480) bestaan als in het Verenigd Koninkrijk. Hoewel er sprake is van twee grote toeleveranciers van de commerciële omroep is het moeilijk te spreken van een oligopolie. De verhoging van het uitbestedingspercentage voor de publieke omroep heeft bovendien op deze toeleveranciers geen directe gevolgen. Gezien het grote aantal kleinere producenten, spoort dit met de vaststelling dat er geen aanwijzingen zijn dat de maatregel monopolie- of oligopolievorming zal veroorzaken.

Concessies

De leden van de fractie van het CDA missen in de memorie van antwoord de door hen gevraagde grondige uiteenzetting over de juridische haalbaarheid van die artikelen die in strijd zijn met de concessies. De gegeven reactie achten zij onvoldoende.

In de ogen van de regering bevat het wetsvoorstel geen bepalingen die strijden met de verleende concessies. De gegeven reactie geeft daarvan een uitgebreide uitleg. De regering acht het ook niet juist te spreken van onbehoorlijk bestuur indien de wetgever wijzigingen in wetgeving aanbrengt die niet de instemming van belanghebbenden hebben. De leden van de CDA-fractie zullen het er toch mee eens zijn dat in ons land de regering de instemming van de medewetgever behoeft en niet die van direct belanghebbenden.

Deze leden achten voorts de door hen gevraagde reactie op de brief van de NOS van 18 september 1997 ondermaats en juridisch onzorgvuldig.

De in de NOS-brief geleverde kritiek is naar het oordeel van de regering genoegzaam weerlegd in antwoord op vragen – zoals deze leden terecht opmerken – van de leden van de fractie van D66. In aanvulling daarop wijst de regering erop dat de huidige Mediawet in artikel 41b, tweede lid, al sinds de invoering van het concessiestelsel de mogelijkheid van netoverschrijdende programmering bevat en dat het wetsvoorstel niet iets totaal nieuws, maar een gewenste verruiming voorstelt. De ingrijpendheid van de mogelijke uitbreiding van netoverschrijdende programmering wordt bovendien sterk overdreven door de NOS. Het ligt volstrekt niet in de lijn van de verwachting dat daarvan uitbundig gebruik gemaakt zal worden. Uiteindelijk beslist de raad van bestuur daarover met instemming van de betrokken omroepvereniging. Bij belangrijke bezwaren van het ontvangende net zal de raad van bestuur daartoe niet snel overgaan. Het instrument is bedoeld als een faciliteit die een flexibelere programmering van de televisienetten mogelijk maakt indien dat nuttig en nodig is. Uitgangspunt blijft het eigen vaste zendernet. Er kunnen echter goede redenen zijn om daar incidenteel van af te wijken, bijvoorbeeld bij coproducties van omroepverenigingen van verschillende televisienetten of bij gezamenlijke programma-aankoop door hen. Indien dat zou moeten leiden tot netoverschrijdende programmering, meent de regering dat de wet dat niet zou moeten beperken. In de ogen van de regering worden de concessiehouders dan ook geen rechten ontnomen maar veeleer extra rechten toegekend.

Ronduit vreemd en weinig in overeenstemming met de regels voor behoorlijke wetgeving achten de leden van de CDA-fractie de mededeling van de regering dat zij voornemens is de 7 %-compensatie voor de NPS niet inwerking te laten treden.

Alvorens in te gaan op deze wetstechnische vraag, wordt verwezen naar hetgeen over dit onderwerp reeds inhoudelijk is opgemerkt in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie. De regering merkt op dat zij inderdaad in de memorie van antwoord verwezen heeft naar een verkeerd artikel zoals ook de leden van deze fractie was opgevallen. De regering stelt voor de wijziging van artikel 103, eerste lid, onder a, waarin de toevoeging «vermeerderd met zeven procent» is opgenomen, niet inwerking te laten treden. Zij acht dit niet strijdig met de regels voor de wetgeving aangezien het wetsvoorstel zelf voorziet in deze mogelijkheid. Op grond van het debat ging zij ervan uit dat indien het amendement zou worden aangenomen dat de contributieverhoging schrapte, ook het amendement zou worden aangenomen dat beoogde de compensatie voor de NPS te schrappen. Dat is niet gebeurd en daarmee was ook het moment van een nota van wijziging verkeken. Uiteraard kan de regering geen harde garantie geven dat het artikelonderdeel uit de wet zal worden verwijderd. Daarvoor is de instemming van de medewetgever noodzakelijk. Wel kan de regering het onderdeel niet inwerking laten treden.

De leden van de CDA-fractie stellen vragen omtrent de bevoegdheid van de raad van bestuur om bij de vaststelling van het meerjarenplan af te wijken van de netmeerjarenplannen. Deze leden vragen hoe de stelling, dat die bevoegdheid niet leidt tot inmenging in de programmatische autonomie van de zendgemachtigden, zich verhoudt tot de bepaling van artikel 99, lid, 1, op grond waarvan de raad van bestuur slechts rekening hoeft te houden met de netmeerjarenplannen.

Deze leden merken op dat er in de regeling van de meerjarenplannen, de netprofielen en de rol van de raad van bestuur een tegenstrijdigheid lijkt te zitten. Dat is naar het oordeel van de regering niet het geval. De netprofielen en de totstandkoming daarvan moeten formeel onderscheiden worden van de meerjarenplannen en de totstandkoming daarvan. De vaststelling van de netprofielen raakt direct aan de programmatischinhoudelijke autonomie van zendgemachtigden. Deze kunnen dus ook niet zonder instemming van alle betrokken zendgemachtigden worden vastgesteld of gewijzigd. Ook de raad van bestuur kan dat dus niet. Daarnaast is er de vaststelling van de meerjarenplannen: eerst op netniveau door de netbesturen, en vervolgens het meerjarenplan op het niveau voor de totale landelijke publieke omroep door de raad van bestuur. Dat meerjarenplan is een gecoördineerde planmatige uitwerking van de activiteiten en inzet van middelen van de publieke omroep als geheel. Daarvoor is aan de raad van bestuur een eigen verantwoordelijkheid gegeven. Daarmee heeft de raad van bestuur echter geen mogelijkheid in handen om zendgemachtigden voor te schrijven welke programma's zij moeten gaan maken. Dat is ook niet de strekking van de afwijkingsmogelijkheid. Bovendien geldt nog, dat het besluit van de raad van bestuur tot vaststelling van het meerjarenplan goedgekeurd moet worden door de raad van toezicht, waarin ook alle zendgemachtigden zijn vertegenwoordigd.

Op bladzijde 17 van de memorie van antwoord zegt de regering dat de raad van bestuur geen bevoegdheden heeft ten aanzien van individuele programma's. De leden van de CDA-fractie vragen naar aanleiding van deze uitspraak of de raad toch beslissende invloed kan uitoefenen op programmavoorstellen van omroepverenigingen via het programma-versterkingsfonds.

De regering wijst erop dat de zendgemachtigden autonoom zijn en blijven wat betreft de inhoud en vormgeving van de door hen te verzorgen programma's. In die zin heeft de raad van bestuur geen bevoegdheden ten aanzien van individuele programma's. De bestemming van de gelden voor programma versterking worden door de raad van bestuur ingezet op basis van het overeengekomen programmabeleid voor

de publieke omroep als geheel. Van het programmaversterkingsfonds kan door de zendgemachtigden vrijwillig gebruik worden gemaakt door het indienen van programmatische voorstellen in het kader daarvan. De raad van bestuur beslist vervolgens of deze programmatische voorstellen passen in het vastgestelde programmaversterkingsbeleid. In globale zin en op hoofdlijn heeft de raad van bestuur uiteindelijk een beslissende invloed.

De leden van de CDA-fractie vraagt of de regering het met hen eens is 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 commerciële) discrimineert.

De regering wijst allereerst op de voorgaande beantwoording van de vragen van de PvdA-fractie over dit onderwerp. Zij is het met de leden van de CDA-fractie eens dat de aanleiding van de verhoging van het uitbestedingspercentage vooral een industriepolitiek karakter had, maar wijst erop dat tegelijkertijd aan de maatregel ook cultuurpolitieke aspecten verbonden zijn. In dat verband wijst zij op de conclusie die in de vorige kabinetsperiode getrokken is uit het onderzoek door het bureau McKinsey naar de Nederlandse audiovisuele sector, namelijk dat de ontplooiing van de Nederlandse cultuur hand in hand gaat met het versterken van de marktpositie van de audiovisuele industrie.

Het is om deze reden dat de regering belang hecht aan het slagen van het zogenaamde Telefilmproject, dat leidt tot een versterkte samenwerking tussen de publieke omroep en de onafhankelijke filmproducenten, mede tegen de achtergrond van andere maatregelen die de Nederlandse film-industrie en de werkgelegenheid daarbinnen versterken. Voorts kan ook de positie van onafhankelijke documentairemakers en daarmee de Nederlandse documentaire traditie baat hebben bij het verhoogde uitbestedingspercentage. Het gaat de regering derhalve te ver de verhoging van het uitbestedingspercentage uitsluitend als industriepolitiek aan te merken.

De regering is terughoudend met het stellen van stringenter eisen aan de commerciële sector dan in Europees verband gebruikelijk is, maar acht hogere eisen aan de publieke omroep op grond van het cultuurpolitieke belang van de onafhankelijke productiesector, het publieke-dienstkarakter van de publieke omroep, en de publieke financiering daarvan, wel te rechtvaardigen. Er is met andere woorden sprake van «positieve discriminatie».

Ten slotte wijst de regering erop dat zij een wijziging van het Media-besluit, waarin het huidige uitbestedingspercentage van 10% voor commerciële omroepen is geregeld, onnodig acht aangezien het uitbestedingspercentage van de commerciële omroepen die onder de Nederlandse jurisdictie vallen in de praktijk reeds ver boven de 25% ligt en er ook geen aanwijzingen zijn dat dit percentage zal verminderen.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie nog of het juist is dat de staatssecretaris vrij is het percentage van artikel 101, derde lid, vast te stellen mits niet hoger dan 10%.

De regering antwoordt dat dit inderdaad zo is.

Artikelsgewijs

De leden van de PvdA-fractie zijn wat verbaasd over het antwoord van de regering op de vraag waarom het begrip «publieke omroep» niet voorkomt in het definitie-artikel van de wet. Zij vinden het bovendien curieus dat straks de nieuwe Telecommunicatie-wet wel een definitie van publieke omroep zal bevatten.

De regering meent dat zij niet wezenlijk van inzicht verschilt met de leden van de PvdA-fractie. Ook de regering acht het wenselijk de publieke

taakopdracht en de definitie van «publieke omroep» wettelijk vast te leggen. Dat zal zijn beslag krijgen in de voorgenomen concessiewet. In het onderhavige wetsvoorstel zag de regering daartoe nog geen aanleiding, omdat het zich beperkt tot organisatorische wijzigingen binnen het lopende concessieregime. Hetgeen deze leden voorts opmerken over het wetsvoorstel Telecommunicatiewet berust op een misverstand. In dit wetsvoorstel wordt om technische redenen een definitie gegeven van «publieke omroep», dit is echter geen inhoudelijke definitie zoals in de concessiewet wordt beoogd. Bovendien wordt deze niet opgenomen in de Telecommunicatiewet, maar in het definitie-artikel van de Mediawet.

Het wetsvoorstel Telecommunicatiewet bevat immers een belangrijke wijziging van de Mediawet, die verband houdt met een betere afstemming tussen beide wetten.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de verenigbaarheid van artikel VI, waarin een delegatie is opgenomen met betrekking tot de inwerkingtreding van de wet, met artikel 81 van de Grondwet.

In antwoord hierop merkt de regering op dat een dergelijke inwerkingtredingsbepaling zeker niet ongebruikelijk is en geheel conform de Aanwijzingen voor de regelgeving. Van strijdigheid met artikel 81 Grondwet is geen sprake. Een dergelijke bepaling maakt het, zoals deze leden terecht opmerken, mogelijk delen van een wet om bijvoorbeeld procedurele redenen, later in werking te doen treden.

Het niet in werking laten treden van artikel 10.3. lid 1, onderdeel a, (7% compensatie NPS) houdt verband met het feit dat de Tweede Kamer het voorstel voor verhoging van de contributie voor omroepverenigingen tot 25 gulden heeft verworpen. Omdat de compensatie voor de NPS uitvloeisel was van de voorgestelde verhoging, zoals hiervoor reeds opgemerkt, is met het schrappen van de contributieverhoging naar 25 gulden de grondslag aan die compensatie komen te vervallen. Om die reden zal dit onderdeel niet in werking treden en op enig moment kunnen worden geschrapt. Wat betreft eventuele latere invoering van artikel 54, lid 2, waarin de verhoging van het aandeel onafhankelijke produkties naar 25% is opgenomen, is de regering van mening dat van omroepverenigingen in redelijkheid niet kan worden verlangd dat zij meteen na inwerkingtreding van de wet daaraan moeten voldoen. Praktisch is dat al moeilijk omdat de programmering voor het lopende seizoen immers al vast ligt en voorts de omroepen enige tijd gegund moet kunnen worden om aan deze nieuwe verplichting te voldoen. In het verslag van uw Kamer is overigens ook gevraagd voor zorgvuldige invoering van de wet, zodanig dat aan omroepen geen onredelijke eisen worden gesteld. Ik meen dat een dergelijk gebruik van de inwerkingsbepalingen geheel verantwoord en juist ook conform de bedoeling van dergelijke bepalingen is.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
A. Nuis