

26 660

## Wijziging van de Mediawet in verband met de invoering van een vernieuwd concessiestelsel voor de landelijke publieke omroep

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR CULTUUR<sup>1</sup>

Vastgesteld 25 februari 2000

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel had de leden van de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

#### 1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie deelden mee met gemengde gevoelens te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat het wetsvoorstel door een zekere tweeslachtigheid wordt gekenmerkt: wat met de ene hand wordt gegeven, wordt met de andere hand teruggenomen. Enerzijds erkent de regering in haar reactie op het advies van de Raad van State en in de memorie van toelichting (p. 4), dat de omroepverenigingen de Nederlandse publieke omroep een uniek karakter hebben gegeven, dat zij een aantoonbaar maatschappelijk draagvlak hebben, dat zij de pluriformiteit in de samenleving representeren en dat zij de «belangrijkste legitimerende component» van de publieke omroep blijven. Anderzijds stelt de regering in haar reactie op het advies van de Raad van State (p. 4), dat zij «in dit wetsvoorstel meer nadruk op het geheel van de publieke omroep dan op de samenstellende delen» legt. Enerzijds zegt de regering dat de «posities van alle betrokken onderdelen gewogen moeten worden» en dat de omroepverenigingen betrokken worden bij de opstelling van de netprofielen, anderzijds stelt de regering dat het «bestuur van de NOS het primaat heeft» (p. 3–4). Enerzijds zegt de staatssecretaris in het debat in de Tweede Kamer dat de omroepen de «pijlers van het bestel vormen» (Handelingen, 39–2978), anderzijds wordt in het wetsvoorstel de omroepverenigingen voorgeschreven «op landelijk niveau een programma voor algemene omroep te verzorgen en alle activiteiten met betrekking tot programmaverzorging en uitzending te verrichten die daartoe nodig zijn» (artikel 14, eerste lid, onderdeel b). Enerzijds stelt de regering dat het niet de bedoeling is dat een herkenbare zenderprofilering ten koste gaat van de eigen identiteit, profileringsmogelijkheden en programmatische autonomie van de concessiedeelnemers, anderzijds stelt de regering dat aan de publieke omroep «bij wet bepaalde inhoudelijke eisen worden gesteld aan de programmering» (p. 9). In dit verband heeft de heer Braks bij de algemene

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), De Boer (GL) (*voorzitter*), Veling (RPF/GPV), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Bierman (OSF), Luijten (VVD), Ruers (SP), Woldring (CDA), Tan (PvdA), Van den Hul-Omta (CDA), Kohnstamm (D66), Kneppers-Heijnert (VVD), Witteveen (PvdA), Timmerman-Buck (CDA), (*plv. voorzitter*).

politieke beschouwingen (op 16 november 1999) namens de CDA-fractie opgemerkt: «Door van de omroepverenigingen te verwachten én zichzelf én de netten die zij bespelen te profileren, zijn zij gedwongen de marathon te lopen in spagaathouding» (Handelingen, 4–91). Omdat de staatssecretaris op verscheidene plaatsen opmerkt dat in het wetsvoorstel gezocht wordt naar de juiste balans tussen centrale en decentrale bevoegdheden, vroegen de leden van de CDA-fractie waarom dat woord «balans» ook wordt gebruikt voor de relatie tussen centrale sturing enerzijds en autonomie van de omroepverenigingen anderzijds (memorie van toelichting, p. 1). Wordt het woord balans dan niet gebruikt ter maskering van de genoemde spagaathouding van de omroepverenigingen die zichzelf en het net moeten profileren?

De regering erkent in de memorie van toelichting (p. 4) dat het bestaan van velerlei maatschappelijke instituties of verbanden, onder welke de private omroeporganisaties, waarmee mensen zich kunnen identificeren, ondersteunend is voor de notie van een «civil society». De leden van de CDA-fractie wezen erop dat de verscheidenheid van maatschappelijke instituties of verbanden wordt gelegitimeerd en gekenmerkt door de eigen rechten, vrijheden en verantwoordelijkheden van die instituties of verbanden en dat zij die rechten, vrijheden en verantwoordelijkheden niet ontlenen aan de staat, maar aan hun eigen aard en doel. Omdat de staatssecretaris in de Tweede Kamer heeft gezegd (Handelingen, 39–3012), dat hij voorstander is van subsidiariteit, vroegen de leden van de CDA-fractie waarom de staatssecretaris in het wetsvoorstel in vergaande mate de omroepverenigingen dwingt tot samenwerking. Als de staatssecretaris recht wil doen aan de noties van «civil society» en subsidiariteit, zo vroegen deze leden, had dan een kaderwet die gericht is op een vorm van wettelijk gestructureerde zelfregulering van de publieke omroep door de omroeporganisaties (van onderop) niet veel meer voor de hand gelegen, in plaats van overheidsregulering door middel van gedetailleerde wetgeving? Een wettelijk gestructureerde vorm van zelfregulering is gebaseerd op de noties van «civil society» en subsidiariteit. Onder zelfregulering kan in dit verband worden verstaan een vorm van bindende regelgeving die niet door de staat wordt opgelegd, maar door de samenwerkende omroeporganisaties voor wie die regels bestemd zijn, resp. hun vertegenwoordigers, waarbij de naleving ervan door die samenwerkende organisaties afdwingbaar is en waarbij het toezicht op de naleving primair door die organisaties (volgens wettelijke criteria en voorwaarden) wordt uitgeoefend. Zelfregulering betekent niet dat de overheid rechten, vrijheden en verantwoordelijkheden aan de omroeporganisaties verleent, maar ze erkent: de overheid heeft de taak die rechten, vrijheden en verantwoordelijkheden door middel van wettelijke voorwaarden te waarborgen ter bevordering van de realisering ervan, materieel te faciliteren ter wille van hun voortbestaan en te (doen) controleren met het oog op hun publieke taakstelling. De leden van de CDA-fractie zeiden met instemming te hebben kennis genomen van de opmerking van de staatssecretaris in de Nota naar aanleiding van het verslag (p. 48), «dat de publieke omroep in eerste instantie zelf de verantwoordelijkheid heeft voor doorlopende beoordeling en bewaking van de kwaliteit van het functioneren van de publieke omroep». Deze opmerking heeft betrekking op de visitatie, maar zij heeft normaliter een verdergaande strekking. Omdat de leden van de CDA-fractie voorstanders zijn van meer samenwerking tussen de omroeporganisaties en van een herkenbare zenderprofilering, vroegen zij of het wetsvoorstel niet in strijd is met de noties van «civil society» en subsidiariteit, die de staatssecretaris zegt aan te hangen. In de Grondwet, artikel 7, tweede lid, wordt bepaald: «De wet stelt regels omtrent radio en televisie». In de parlementaire en juridische discussies over dit grondwetsartikel is gewaarschuwd voor een te vergaande

reguleringsbevoegdheid van de wetgever en voor een monopolistische positie van een bepaalde omroeporganisatie. De leden van de CDA-fractie vroegen of in verband met de zenderprofilering niet het gevaar bestaat van een monopolistische positie van een combinatie van bepaalde omroeporganisaties op een bepaald net. Omdat de omroepverenigingen zich moeten aanpassen aan een netprofiel, komen zij in een moeilijke positie. Voor de ene omroep kan het gemakkelijker zijn zich aan te passen dan voor de andere. Deze vraag dringt temeer, omdat de staatssecretaris in de memorie van toelichting (p. 6) schrijft, dat de publieke omroep een grotere rol moet vervullen als stimulator, katalysator en zelfs opdrachtgever. Ondanks de bevoegdheid van de wetgever (krachtens artikel 7, tweede lid, van de Grondwet en artikel 10 van de EVRM) regels te stellen omtrent radio en televisie, vroegen de leden van de CDA-fractie of de gedetailleerde regulering in het wetsvoorstel de vrijheid van vereniging (in casu de vrijheid voor eigen identiteitsgebonden programmabeleid) in materiële zin niet geweld aandoet. In de eerste plaats wezen deze leden erop, dat de identiteit van omroepverenigingen tot uitdrukking komt in de samenhang van hun programma's; aantasting van die samenhang tast in materiële zin de vrijheid van vereniging van de omroeporganisaties aan. In de tweede plaats wijzen deze leden erop, dat de voorgeschreven en aangescherpte formulering van het doel van de omroepverenigingen in artikel 14, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel de vrijheid van vereniging beperkt. Tendeert de opmerking van de staatssecretaris in de memorie van toelichting (p. 17): «Er dient voldoende ruimte te bestaan voor enige specialisatie van omroepverenigingen», niet naar een minimalistisch beleid ten aanzien van die verenigingen? Ook vroegen de leden van de CDA-fractie of de staatssecretaris zich bewust is van het feit dat in het onderwijs en andere sectoren van de samenleving door de overheid zgn. neutraal-technische eisen worden gesteld, die als neven-effect hebben dat de overheid binnendringt in de interne, soms identiteitsgebonden activiteiten van private verenigingen. Weliswaar betoogt de staatssecretaris op verscheidene plaatsen dat de omroepverenigingen de inhoud van hun programma's volledig blijven bepalen en dat de raad van bestuur van de NOS geen bindende opdracht kan geven tot het maken van bepaalde programma's of over de inhoud van de programma's, maar waarom erkent de staatssecretaris niet dat technisch-organisatorische eisen van zenderprofilering en programmavoorschriften (voorgeschreven percentages voor programma's van informatieve, culturele, educatieve en verstrooiende aard; artikel 50, lid 2, artikel 51, lid 1) per definitie nooit slechts van technisch-organisatorische aard zijn, maar dat zij altijd hun weerslag zullen hebben op de keuzen die programmamakers moeten maken vanwege het keurslijf van het netprofiel en derhalve op de totale inhoud van programma's die in hun samenhang betrekking hebben op de identiteit van de omroepverenigingen? Wanneer de staatssecretaris op meerdere plaatsen spreekt over de kwaliteitseis die aan programma's worden gesteld, dan vragen de leden van de CDA-fractie of hij dan ook erkent dat de identiteit van omroeporganisaties een onderdeel van die kwaliteitseis is? Met inachtneming van het feit dat ook in de thans bestaande Mediawet (artikel 50 lid 2) bepaalde percentages worden genoemd, vroegen de leden van de CDA-fractie welke argumentatie ten grondslag ligt aan de verdergaande detaillering (bemoeienis) van de percentages van de zendtijd voor programma's van informatieve, culturele, educatieve en verstrooiende aard en waarom het Bedrijfsfonds voor de Pers aan de betreffende dagbladen geen percentage-eisen stelt voor rubrieken van informatieve, culturele, educatieve of andere aard?

Met de bepaling dat de omroepverenigingen tenminste 300 000 leden moeten hebben, wordt in het wetsvoorstel de statusverschillen tussen de omroepverenigingen opgeheven. De staatssecretaris stelt in de Nota naar aanleiding van het verslag (p. 21), dat die bepaling beoogt het voorkomen

van een concurrentiestrijd tussen de omroepen om het aantrekken van leden. De bewindsman vervolgt dat in de doelstelling van het wetsvoorstel (samenwerking tussen de omroepverenigingen) niet past dat die verenigingen «veel tijd, geld en energie moeten steken in wervingscampagnes». De leden van de CDA-fractie vroegen of het vaak genoemde en geroemde maatschappelijk draagvlak (en het behoud ervan) van de omroepverenigingen niet vooronderstelt dat die verenigingen actief leden (moeten!) blijven werven – in de eerste plaats vanwege het natuurlijk verloop van leden, in de tweede plaats vanwege het compenseren van een mogelijke teruggang van ledenaantallen in de toekomst en in de derde plaats vanwege de vitaliteit van de «civil society» die juist gekenmerkt wordt door sterke maatschappelijke instituties of verbanden. De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de regering in het wetsvoorstel niet een bepaling heeft opgenomen, die het maatschappelijk draagvlak en derhalve de legitimiteit van de omroepverenigingen kan versterken. Wèl is in het wetsvoorstel aan de concessieverlening aan de NOS het voorschrift verbonden: «de wijze waarop aan het publiek rekenschap wordt afgelegd over het programmabeleid» (artikel 30a, lid 3, onderdeel b), en de visitatiecommissie moet rapporteren over «de mate waarin met het programma-aanbod is voldaan aan de interesses en inzichten van het algemene publiek, alsmede van specifieke bevolkings- en leeftijdsgroepen» (artikel 30c, lid 4, onderdeel c)? Op welke manier is de staatssecretaris van plan in zijn beleid uitvoering te geven aan de motie-Nicolai (26 660, nr. 79), waarin de Tweede Kamer heeft uitgesproken «dat de publieke omroep primair gericht moet zijn op kwalitatief hoogstaande programmering en secundair op een groot publieksbereik». In het wetsvoorstel wordt, zo vervolgden deze leden, gesproken over de raad van bestuur van de NOS die een concessiebeleidsplan opstelt, dat de instemming behoeft van de raad van toezicht, dat wordt voorgelegd aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (die het zendt naar het Commissariaat voor de Media en naar de Raad voor Cultuur). De minister bepaalt of nadere voorschriften en/of aanwijzingen aan de concessie worden verbonden. De door de NOS in te stellen visitatiecommissie brengt verslag uit dat dient voor het beleidsplan dat de NOS opstelt; het verslag wordt doorgestuurd naar het Commissariaat voor de Media en de Raad voor Cultuur en vervolgens naar de minister. De minister neemt dan beslissingen over eventuele aanpassing van de concessievoorwaarden. De visitatiecommissie wordt, op voordracht van de raad van bestuur van de NOS, benoemd door de raad van toezicht, «gehoord onze minister». De leden van de CDA-fractie vroegen of de verantwoordingsplicht jegens de minister in overeenstemming is met de motie «overheid op afstand», waardoor overbodige bureaucratisering kan worden voorkomen? Op welke wijze denkt de staatssecretaris uitvoering te geven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Atsma (26 660, nr. 74), vooral wat betreft een mogelijke deregulering van de Mediawet?

De staatssecretaris heeft op meerdere plaatsen verdedigd dat één concessie van tien jaar wordt verleend aan de publieke omroep als geheel, in casu aan de NOS, en dat de omroeporganisaties een erkenning kunnen krijgen voor de duur van vijf jaar. Een erkenning van tien jaar voor de omroeporganisaties wijst hij af, omdat dan een evaluatie na vijf jaar door middel van visitatie geen zin meer zou hebben. De leden van de CDA-fractie vroegen een toelichting op dit argument, omdat een evaluatie na vijf jaar gepaard kan gaan met ingrijpende maatregelen tegen eventueel in gebreke blijvende omroeporganisaties. Ondanks dergelijke maatregelen, zou een concessie voor een periode van tien jaar de bestaanszekerheid van de omroeporganisaties hebben versterkt. Waarom heeft de staatssecretaris deze mogelijkheid niet opgenomen in het wetsvoorstel?

De Raad van State constateert in zijn advies (p. 1): «De keuze voor een helder eindperspectief van het publieke omroepbestel ontbreekt. Anders dan wordt betoogd in de memorie van toelichting leiden de voorstellen niet tot een evenwicht tussen identiteit en autonomie enerzijds en samenwerking anderzijds. Door de eenzijdige verschuiving van bevoegdheden ten gunste van de raad van bestuur dreigen zij veeleer uit te monden in een centralisatie van zeggenschap en bestuur». De regering weerspreekt dit oordeel van de Raad van State, omdat zij het wetsvoorstel ziet als een afronding van het reorganisatieproces van de publieke omroep zoals dat in verscheidene voorstellen van diverse kabinetten in de afgelopen jaren vorm heeft gekregen. De regering is van mening dat met het wetsvoorstel voor langere tijd een duidelijk «kader» wordt geboden, dat voldoende mogelijkheden bevat voor de publieke omroep en de afzonderlijke omroeporganisaties om zich, zowel op het gebied van het programma-aanbod als de onderlinge samenwerking, verder te ontwikkelen en aan te passen aan veranderende omstandigheden (p. 2). De leden van de CDA-fractie vroegen of de staatssecretaris concreet uiteen kan zetten wat het eindperspectief is in het licht van de reeds genoemde motie-Atsma?

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie verwelkomden het wetsvoorstel als afronding van een drieluik van veranderingen van de Mediawet, een drieluik waaraan de twee voorgaande kabinetten de eerste twee delen hebben geleverd.

Deze leden zagen de voorstellen als een poging om binnen de eenheid-in-verscheidenheid die ons publieke omroepstelsel moet blijven de eenheid te versterken. Dit is nodig om het bestel beter aan de behoeften van kijkers en luisteraars te kunnen laten voldoen (via met name zenderprofilering). Dit bevordert ook de overlevingskansen van de omroep als publieke dienst.

Genoemde leden betreurden het dat het begrip «concessie» in het wetsvoorstel wordt gehandhaafd, hoewel de regering in een noot op p.10 van de memorie van toelichting moet toegeven dat hier, bestuursrechtelijk gezien, van een oneigenlijk gebruik van deze term sprake is. Voor concessies pleegt immers te worden betaald, hier krijgt de concessionaris jaarlijks een fors bedrag toegestopt. De oude omroepwetgeving sprak van zendmachtiging. Het ontging deze leden waarom deze term niet kon worden gehandhaafd.

Daarentegen verheugden het deze leden dat de regering gekozen heeft voor het verlenen van één zendmachtiging aan de NOS ten behoeve van de publieke omroep als geheel. Het voordeel van deze opzet is dat het toezicht op de naleving van de voorwaarden van de zendmachtiging in hoofdzaak in handen kan worden gelegd van een orgaan van de zendgemachtigde zelf, in casu de Raad van Bestuur van de NOS.

Deze oplossing is in 1984/5 ook vanuit de NOS gesuggereerd bij de totstandkoming van de Mediawet 1987. De gedachte werd toen ontleend aan de organisatie van de Independent Broadcasting Authority, aan wie toen in het Verenigd Koninkrijk de ene zendmachtiging voor de commerciële omroep was opgedragen. De IBA liet de uitvoering vervolgens over aan concessionarissen, maar kon toezicht houden op de naleving van de concessie-voorwaarden omdat zij zelf de centrale zendgemachtigde was.

De leden behorende tot de PvdA-fractie billijkten dat in de Nederlandse situatie nu gekozen wordt voor een grote mate van zelfstandigheid van erkende omroepinstellingen binnen deze ene zendmachtiging en van een verweving van de bestuurlijke structuur van de NOS en van de zenders met de besturen van de omroepinstellingen. De dichtheid van bestuurlijke instellingen en reglementen kwam deze leden wel enigermate verstikkend voor. Zij wilden daarop terugkomen bij de afzonderlijke artikelen.

Wel wilden deze leden vragen waarom gekozen is voor een zo gedetailleerde wettelijke regeling, nu het zeer wel mogelijk zou zijn om – bij een enkele zendmachtiging – aan de zendgemachtigde een aantal machtigingsvoorwaarden te stellen, en hem daarvoor ook bevoegdheden te verlenen om nakoming van die voorwaarden af te dwingen bij de instellingen met zendtijd.

Wel voorzag het voorgestelde artikel 30a in bevoegdheden om «voorschriften en algemene aanwijzingen» te verbinden aan de machtiging, maar de mogelijkheid daartoe is in de Tweede Kamer bij amendement beperkt omdat de wet al in voldoende voorschriften en aanwijzingen zou voldoen. Waarom is, zo vroegen deze leden, niet principiëler gekozen voor minder wetgeving en meer machtigingsvoorwaarden? Deze leden waren zich bij het stellen van deze vraag bewust dat het advies van de Raad van State (deze leden hadden zich verwonderd over de wel zeer uitgesproken beleidsopvattingen van de Raad) op 11 deze vraag juist andersom heeft gesteld, namelijk waarom niet een wettelijke opdracht aan de NOS, nu er toch maar sprake is van één zendmachtiging?

De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden zich ook verbaasd over commentaren op het wetsvoorstel, welke het deden voorkomen dat het resultaat hiervan zou zijn het ontstaan van een «staatsomroep». De Raad van State noemt in zijn advies (p.3) de BBC «de nationale staatsomroep». Verscheidene woordvoerders namen dit woord in de mond tijdens het debat in de Tweede Kamer. De staatssecretaris heeft in dat debat daarentegen terecht gesproken van «een publieke omroep met eigen verantwoordelijkheid». Het kwam genoemde leden voor dat wellicht bij de Raad van State en bij anderen een misverstand bestaat over het begrip «staatsomroep». Naar de mening van deze leden behoort de BBC daar in ieder geval niet toe. Staatsomroep, zo meenden zij, is een omroep waar de inhoud van de uitzendingen wordt bepaald door de overheid, zoals onder totalitaire regimes regel is, maar helaas ook in sommige meer democratische samenlevingen voorkomt. Bij de BBC en in Hilversum is daarvan in elk geval geen sprake.

Deze leden zouden heldere definities willen zien van de termen «staatsomroep», «publieke omroep met eigen verantwoordelijkheid» («public service broadcasting», «radiodiffusion de service publique», «oeffentliche Rundfunk» etc), «private omroep zonder winstoogmerk» en «commerciële omroep» zodat de discussie niet wordt gekleurd door vraagstukken van semantiek. Zij nodigden de regering uit om zich te wagen aan definities die het onderscheidend vermogen op dit punt bevorderen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** deelden mee positief-kritisch te zijn over de voorgestelde wijziging van de Mediawet. Positief omdat zij een stap voorwaarts is in de hervorming van een verzuild systeem van omroepverenigingen tot geprofileerde, op doelgroepen gerichte publieke netten. Maar deze leden zijn ook kritisch, omdat de hervorming toch een wat hybride karakter kent; de regering komt aan de ene kant niet echt los van het verleden en de daarbij horende ondoorzichtige bestuurlijke verzuilingscultuur, terwijl zij aan de andere kant ook niet echt een stelsel ontwerpt vanuit een heldere visie op de stormachtige ontwikkelingen die op ons omroepbestel afkomen. Op de onhelderheden die dat met zich meebrengt richten zich de vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie.

Allereerst de toekomst. De ontwikkelingen zijn stormachtig, de komende tien jaar verandert er meer in het medialandschap dan dat er de afgelopen vijftig jaar is veranderd. Het is zaak om nu de basis te leggen voor een publieke omroep die in deze dynamische mediawereld overeind kan blijven. De leden van de fractie van GroenLinks meenden dat de regering op dit punt zich weinig visionair toont. De redeneringen die nu tot

wijziging van de Mediawet leiden zijn er allemaal op gericht om vanuit de geschiedenis een stap voorwaarts te maken. Deze leden zouden de regering graag willen uitnodigen om ook eens andersom te redeneren en vanuit een toekomstbeeld terug te keren naar de vraag wat er nu aan het publieke bestel moet veranderen om zijn functie optimaal te kunnen blijven waarmaken. Hoe ziet de regering de verhouding van het publieke bestel in relatie met de ontwikkelingen op het internet? Als het waar is dat de ontwikkeling van de omroepen in fasen verloopt en gaat van *broad-casting* via *narrowcasting* naar *personalcasting*, hoe verhoudt het publieke bestel zich dan tot de laatste fase? Hoe lang is de op grote doelgroepen gebaseerde net-indeling tegen het licht van deze ontwikkelingen nog houdbaar? De leden van de GroenLinks-fractie zouden het op prijs stellen als de regering deze toekomstige ontwikkelingen eens op een rijtje zet en de consequenties daarvan voor de publieke omroep onder woorden probeert te brengen.

In dat kader maakten deze leden zich ook zorgen over het ontstaan van grote machtsblokken binnen de wereld van oude en nieuwe media. De Amerikaanse kabelmaatschappij UCP is in zeer korte tijd uitgegroeid tot één van de grootste exploitanten in Europa, die niet alleen kabelnetten bezit, maar ook allerhande themakanalen aanbiedt. Dergelijke ontwikkelingen hebben in de sfeer van de gedrukte media inmiddels geleid tot een regeling inzake het cross-ownership. Een dergelijke regeling is naar de mening van de leden van de GroenLinks-fractie – overigens is ook het Commissariaat voor de Media die mening toegedaan – onontbeerlijk voor de commerciële zenders. Het onderwerp speelt zich enigszins in de zijlijn van het debat over de wijziging van de Mediawet af, maar om zicht te krijgen hoe de regering in deze de toekomst tegemoet denkt te treden zouden deze leden graag vernemen hoe zij tegenover deze voorstellen staat.

Een derde punt met betrekking tot de toekomst is dat deze in hoge mate door de commercie en door de markt zal worden bepaald. Juist in dat opzicht menen de leden van de fractie van GroenLinks, dat de publieke omroep in zeker opzicht ook een rustpunt en een vrijplaats zou moeten bieden. In dat kader pleit GroenLinks al jaren voor tenminste een reclamevrij net in het publieke bestel. De regering heeft zich daar afkerig van getoond, met name vanuit financiële overwegingen. De leden van de GroenLinks-fractie zouden de regering echter willen uitdagen om een reclamevrij net binnen het publiek bestel ook eens te beoordelen tegen het decor van de toekomstige, in hoge mate door de commercie bepaalde media-ontwikkelingen.

Zo makkelijk als de regering zich van de toekomst afmaakt, zo voorzichtig gaat zij met het verleden om. De leden van de GroenLinks-fractie konden zich niet aan de indruk onttrekken dat de voorstellen daardoor wel eens in hun eigen weerstanden vast zouden kunnen lopen. In plaats van te kiezen voor een moderne structuur met goede waarborgen voor journalistieke kwaliteit en met een vrije ruimte voor redacties en programmamakers om daar aan de hand van een goed redactiestatuut inhoud aan te geven, kiest de regering voor een bestuurlijke vormgeving van de netorganisatie, waarin het oude zuilpaternalisme met de daarbij horende bestuurders een stevige vinger in de pap houdt. Dat riekt naar modernisering met behoud van oude bestuursculturen. Past bij een modernisering van het publieke bestel ook niet een democratisering in de richting van een grotere invloed van de professionele makers? Waarom is die stap niet gemaakt?

De omroepverenigingen worden het heftigst geconfronteerd met de gevolgen van deze halfslachtigheid. Aan de ene kant moeten zij samenwerken en opgaan in netredacties, aan de andere kant moeten zij zich profileren om hun ledental op peil te houden. Juist tegen de achtergrond van het feit dat nu ook de programmagegevens binnenkort vrij komen en daardoor de terugloop van ledenaantallen zal versnellen, komen zij in een

onmogelijke positie te verkeren. In die omstandigheden zullen ze eerder geneigd zijn om op zoek te gaan naar een overlevingsstrategie dan dat zij alle professionele energie steken in het verbeteren van de samenwerking en het optimaliseren van het aanbod per net. De beoogde modernisering van de omroep dreigt daardoor verstrikt te raken in de weerstand die in het proces zit ingebouwd. Hoe denkt de regering dat te voorkomen en welke rol ziet de regering op lange termijn eigenlijk nog voor de omroepverenigingen weggelegd, zo vroegen de leden van de fractie van GroenLinks tenslotte.

De leden van de fractie van **D66** deelden mee thans te willen afzien van het stellen van vragen en het maken van opmerkingen. Zij wensten deze tijdens de openbare behandeling van het onderhavige wetsvoorstel aan de regering voor te leggen.

De leden van de **RPF/GPV**-fractie, sprekende mede namens de fractie van de SGP, deelden mee met belangstelling van het wetsvoorstel te hebben kennisgenomen.

Het Nederlandse omroepbestel heeft vanouds een bijzonder karakter, met name vanwege de mogelijkheid voor maatschappelijke groeperingen om door het realiseren van radio- en televisie-uitzendingen inhoud te geven aan een pluriforme publieke omroep. Het voorliggende wetsvoorstel vervangt de externe organisatie van deze pluriformiteit door een interne. Daarbij wordt de zeggenschap van functionarissen en organen van de NOS in relatie tot die van de omroepverenigingen vergroot. Deze leden zeiden er niet van overtuigd te zijn dat deze verandering een verbetering is.

Met het oog op de plenaire behandeling stelden zij nog enkele vragen.

Een belangrijke functie van de omroepverenigingen blijft de legitimering van een pluriforme publieke omroep. Om het belang van deze functie te kunnen taxeren, wilden deze leden graag geïnformeerd worden over de wijze waarop de publieke verantwoording van de publieke omroep is georganiseerd in omringende landen als het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België en Frankrijk. Met name zijn zij geïnteresseerd in de manier waarop wordt gepoogd de pluriformiteit (b.v. in maatschappelijk, levensbeschouwelijk en politiek opzicht) te waarborgen. Ook zouden zij willen weten hoe in de genoemde landen de daarvoor gekozen instrumenten in de praktijk functioneren.

In het wetsvoorstel zoals de Tweede Kamer dit destijds ter behandeling kreeg voorgelegd, werd bepaald dat de ene erkende educatieve omroepinstelling een regeling zou moeten hebben voor de toetreding van organisaties die een aanvullende bijdrage zou kunnen leveren aan een breed en samenhangend educatief programma. Deze opzet vertoonde een parallel met de participatie van omroepverenigingen in de NOS (vgl. memorie van toelichting p. 31). In de nota van wijziging van 11 november 1999 (nr. 8) wordt de betreffende bepaling geschrapt. In plaats daarvan wordt de verplichting tot instelling van een programmaraad opgenomen. Voor een motivering van deze wijziging wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van het Verslag.

Het verbaasde deze leden dat de waarborg voor pluriformiteit (in dit geval van de educatieve omroep) in plaats van in de daadwerkelijke deelname van verschillende organisaties naar het oordeel van de staatssecretaris zo simpel vervangen kan worden door een pluriform samengestelde programmaraad. Graag wilden zij een nadere toelichting.

De leden van de **SP**-fractie deelden mee kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel en wensten de volgende vragen hierover aan de regering voor te leggen.



Kan de regering in kaart brengen op welke noden en behoeften de wens tot een verdere zenderprofilering gebaseerd is?

In hoeverre en op welke wijze draagt een verdere netprofilering bij aan de, door de SP-fractie, gedeelde wens om de publieke omroep te versterken? Hoe kijkt de regering aan tegen het stimuleren van samenwerking tussen publieke en private organisaties in het algemeen? Is het opleggen hiervan door middel van wettelijke dwang te prefereren boven stimulering van onderop?

Op welke wijze verhouden de voorstellen zich tot het karakter en de functie van de publieke omroep welke pluriform en onafhankelijk dienen te zijn?

De leden van de SP-fractie betreurden het dat de regering in de memorie van toelichting niet of nauwelijks aandacht besteedde aan het begrip journalistieke onafhankelijkheid. Deelt de regering de mening van de leden van de SP-fractie dat dit het belangrijkste element is van een gedegen media- en informatiestelsel? Kan de regering aangeven of en in hoeverre de voorstellen consequenties hebben voor deze journalistieke onafhankelijkheid?

Hoe gaat zich in de beoogde constructie de omroepvereniging verhouden tot de publieke omroep? Is het wetsvoorstel niet teveel ingegeven door een kijkcijferstrijd en een concurrentieslag tussen de publieke en de commerciële omroepen?

Interessant is het streven om meer jeugd en meer minderheden te bereiken met de publieke omroepen. Deze leden juichten dit streven nadrukkelijk toe. Kan de regering desalniettemin aangeven of dit streven voortkomt uit marktoverwegingen of uit de overweging dat een sterke en kwalitatief hoogwaardige publieke omroep bij kan dragen aan de maatschappelijke en individuele ontwikkeling enerzijds en de integratie van jongeren en minderheden in de samenleving anderzijds?

Welke overwegingen hebben geleid tot de keuze van de minimale ledenomvang van 300 000, de context van maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering en het verval van het monopolie op de programmagegevens in acht nemende?

Hoe verhoudt zich het streven meer jeugd aan de publieke omroep te binden tot de strenge eisen, zoals het minimum ledenaantal, die aan opkomende jongerenomroepen, zoals BNN, worden gesteld?

Is er reeds enig zicht op de waarschijnlijkheid dat BNN zal voldoen aan de gestelde eisen op de peildatum en daarmee op de waarschijnlijkheid dat deze omroep behouden blijft in het bestel?

Waarom is de concessietoekenning aan de omroepverenigingen, in het kader van gewenste continuïteit, niet ook op 10 jaar vastgesteld?

Kan de regering aangeven wat de consequenties van het wetsvoorstel zullen zijn voor lokale en regionale omroepen, omroepen die doorgaans een sterke publieke functie vervullen?

## **2. Artikelsgewijs**

### **Artikel 13c**

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie vroegen om uitleg van het woord «pluriform» dat bij amendement in dit artikel is gevoegd. «Pluriformis» is letterlijk vertaald «veelvormig» hoewel het klassieke Latijn het woord niet kent. «Pluriform» is in het Nederlands een neologisme, ontstaan in de omroepdiscussies kort na de Tweede Wereldoorlog. Wat het precies betekent is steeds onduidelijk gebleven.

Als wij over verscheidenheid bij de omroep-programmering spreken dan zal toch wel niet bedoeld zijn «veelvormig». Want het gaat om de inhoud, niet de vorm. Veelvormig zou kunnen slaan op de organisatorische structuur, maar in artikel 13c slaat het duidelijk op de programmering.

Deze leden zouden willen vernemen waarom het inhoudelijke woord «veelzijdig» is vervangen door het formele woord «pluriform», en hoe naar de mening van de regering dit kerklatinse woord moet worden gedefinieerd. Daar voor de taakopdracht in artikel 13c de kwalificaties «pluriform» en «kwalitatief hoogstaand» centraal staan is het antwoord op deze vraag van betekenis.

#### **Artikel 19a lid 1 / artikel 40d, lid 5**

De leden, behorende tot de PvdA-fractie stelden vast dat, naast de grote regeldichtheid in de wet zelf en naast de mogelijk te stellen machtigingsvoorwaarden, ook nog allerlei andere documenten worden verondersteld een rol te spelen.

Zo is in artikel 19a lid 1 sprake van een reglement voor de coördinatie van programmaonderdelen op en tussen de programmanetten. In artikel 40d lid 4 is sprake van een «netstatuut». Voorts wordt in de discussie over de wet verondersteld dat er redactiestatuten zullen ontstaan per net, en dat voorts omroepinstellingen voor hun medewerkers programmastatuten c.q. redactiestatuten vaststellen (hetgeen deze leden gaarne zouden willen bevorderen).

Deze leden zouden nadere definities van deze documenten willen zien, alsook een uiteenzetting over de vraag wie deze documenten vaststelt en over hun onderlinge verhouding, nu zij alle op een of andere wijze de programmering beïnvloeden.

Met name ook gezien vanuit de programmamedewerkers is onhelder hoe hun positie straks zal zijn. Zij zijn immers enerzijds in dienst van omroepinstellingen en zijn, als het goed is, met hun werkgevers al dan niet bevredigende programma- c.q. redactiestatuten overeengekomen. Echter, binnen het kader van het net hebben zij ook een min of meer hiërarchische relatie tot de netcoördinator, de netredactie en het netbestuur. Hoe zal, zo vroegen deze leden, deze laatste relatie waarborgen kunnen bevatten voor journalistieke c.q. programmatische autonomie en medezeggenschap, nu tegelijk ook de arbeidsrelatie met de eigen omroepinstelling van kracht is?

En hoe verhouden zich de leden van de netredactie tot het netbestuur, nu de leden van beide colleges door omroepinstellingen worden benoemd?

Wat het «netstatuut» betreft is bovendien onduidelijk, zo meenden deze leden, wat het eigenlijk is. Het wetsvoorstel stelt dat het «de nadere invulling omvat» van de samenwerking tussen netredactie en netcoördinator, de wijze waarop de netcoördinator van zijn bevoegdheden gebruik maakt en de werkwijze van de netredactie. Genoemde leden hadden wetstechnisch gezien problemen met het begrip «nadere invulling». Taalkundig betekent het woord «invullen» een praktische handeling verrichten, in uitvoerende zin vorm geven aan een voornemen of opdracht binnen een gegeven kader. Het woord netstatuut suggereert echter een soort reglement. De tekst vermeldt wel wie dat statuut vaststelt, maar beantwoordt niet de vraag of deze bindend is, noch wie dan gebonden zouden zijn. In de Handelingen van de Tweede Kamer van 20 januari 2000 (p. 2982) licht de indienst het desbetreffende amendement, daartoe uitgedaagd, toe als zou het netstatuut de verhouding regelen tussen netredactie en netcoördinator. Dit staat echter niet in de tekst van de wet.

De leden behorende tot de PvdA-fractie moesten dan ook na zorgvuldige lezing van de tekst vaststellen dat de tekst niet ondubbelzinnig aangeeft welke de aard is van het netstatuut, noch ook wie daardoor, als dat de bedoeling is, gebonden zouden zijn. Zij konden dan ook voorshands niet bevroeden waartoe de betreffende wetstekst verplicht. Kan het zijn dat het nergens toe verplicht, zo vroegen deze leden.

### **Artikel 30a, lid 3**

De leden behorende tot de PvdA-fractie vroegen of de regering bereid was toe te zeggen dat in ieder geval als voorwaarde zal worden gesteld dat de besturen van omroepverenigingen niet mogen beslissen om het bestel te verlaten – of andere evenzeer ingrijpende beslissingen mogen nemen – zonder daartoe op democratische wijze door hun leden daartoe te zijn gelegitimeerd.

### **Artikel 30a, lid 5**

Bij amendement is in dit lid de passus geschrapt waarbij «voorzover nodig in afwijking van het bepaalde bij...deze wet» bij amvb voorzieningen kunnen worden getroffen. De leden behorende tot de PvdA-fractie konden gaarne instemmen met het amendement waarbij deze bevoegdheid is geschrapt.

Zou de regering, zo vroegen deze leden, willen uitleggen hoe zij er toe is gekomen om oorspronkelijk een voorstel aan de Kamers te doen waarbij aan de regering de bevoegdheid wordt verleend om bij amvb een hogere regeling, de wet formele zin, op zij te zetten? Hoe leest de regering artikel 81 van de Grondwet? Volgt uit dat artikel niet dat alleen de wetgever de wet vermag te wijzigen?

### **Artikel 31, lid 3**

De leden behorende tot de PvdA-fractie namen kennis van het feit dat het aantal leden dat een omroepvereniging moet hebben om voor erkenning in aanmerking moet komen thans uniform wordt vastgesteld op 300 000. Zij vroegen naar de relatie met artikel 59 Mediawet (auteursrecht op programmagegevens), welk artikel in dit wetsvoorstel niet wordt gewijzigd. Blijft, zo vroegen deze leden, het minimum staan op 300 000 ook dan wanneer het bijzondere auteursrecht van artikel 59 in strijd blijkt te zijn met hoger recht, of als het sneuvelt ten gevolge van een besluit van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), zoals op 16 februari jl. in de zaak De Telegraaf tegen de NOS?

### **Artikel 40b, lid 4**

De leden behorende tot de PvdA-fractie konden niet uit de voeten met het werkwoord «opstellen» in de zinsnede «opstellen van het netprofiel». Voor een wetstekst is dit werkwoord rijkelijk vaag. Wat is er juridisch gezien geschied als de netcoördinator een netprofiel heeft opgesteld? Is dit een bindend instrument? Zo ja, wie zijn daardoor gebonden? Wat betekent trouwens de nadere kwalificatie «tezamen met de netredactie». Hoe moet men zich de besluitvorming terzake in de praktijk voorstellen. Hoe ziet zo'n netprofiel er uit? Wat stelt men eigenlijk tezamen op?

Genoemde leden zouden daarover graag de mening van de regering horen. Zij tekenden daarbij aan dat, evenals bij de uitleg van artikel 30a lid 5, die mening niet de status heeft van authentieke exegese van de betrokken tekst. Daarvoor is instemming nodig van de medewetgever.

### **Artikelen 40a/40b/40c**

De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden geduizeld bij de confrontatie met de veelheid aan instanties die nodig zijn om de programma-netten op tv en radio in stand te houden. Zij vroegen zich in gemoede af welke bijdrage het netbestuur kan leveren aan goed bestuur van het net. Als het gaat om de vertegenwoordiging van de omroepinstellingen die

zijn betrokken bij het net – die vertegenwoordiging is nuttig en noodzakelijk – waarom kunnen de netredacties, waarin de omroepinstellingen immers zijn vertegenwoordigd, dan niet volstaan? Welke extra waarde vertegenwoordigt deze extra bestuurslaag, zo vroegen deze leden. Zij hadden met enig zorg de opsomming gelezen in de memorie van toelichting (p. 38) van de kaders waarbinnen de netten zouden moeten opereren, en vroegen zich af of hier niet van bestuurlijke overdaad sprake is. Wil de regering, zou vroegen deze leden, uiteenzetten waarom dit allemaal zo zwaar moet worden opgezet.

#### **Artikel 48**

Het was de leden behorende tot de PvdA-fractie opgevallen dat artikel 48 Mediawet niet is veranderd. Daarin is vastgelegd dat een instelling die zendtijd heeft verkregen verantwoordelijk is voor hetgeen in haar zendtijd wordt uitgezonden.

Deze leden namen aan dat dit ook de civiel- en strafrechtelijke aansprakelijkheid omvat. Zij vroegen in hoeverre deze aansprakelijkheid kan gelden wanneer de instelling geen vrije zeggenschap meer heeft over de beslissing op welk net en op welk uur een bepaald programma zal worden uitgezonden.

Stel bijvoorbeeld dat het niet is toegestaan om een bepaald programma uit te zenden op een tijdstip waar jeugdigen worden geacht te kijken of luisteren, en de netcoördinator plaatst het programma toch op zo'n uur. Wie is dan aansprakelijk?

#### **Artikel 82m**

Ten gevolge van dit artikel is de Telecommunicatiewet in elk geval hoger recht dan de bepalingen van de artikelen 82a tot 82k Mediawet. De leden behorende tot de PvdA-fractie vroegen naar voorbeelden welke zouden kunnen vallen onder deze wel erg algemeen gestelde bepaling van conflictrecht.

In hoeverre zou het, zo vroegen deze leden in dit verband als een terzijde, mogelijk kunnen zijn om op grond van de Mediawet bijzondere faciliteiten te verlenen aan de kerktelefoon, welke voorziening thans bedreigd wordt door torenhoge lasten omdat KPN Telecom op last van de NMa zijn tarieven voor dit werk moet verzevenvoudigen. Kan dit gebeuren zonder in conflict te komen met artikel 82m?

#### **Artikel 98a–artikel 99a**

Het was de leden behorende tot de PvdA-fractie opgevallen dat met de herschrijving van deze artikelen de verplichting tot het opstellen van een meerjarenplan door het netbestuur, c.q. door de raad van bestuur, was komen te vervallen zonder dat daarvoor in de memorie van toelichting een verklaring wordt gegeven.

Zij vroegen hoe de verhouding is tussen het vroegere meerjarenplan en de nu voorgestelde «raming van de voorziene benodigde middelen voor de daarop (d.i. op het begrotingsjaar) volgende vier jaren» (artikelen 98a, 98b en 99, telkens onder lid 2 sub c). Bedoelde leden hadden met name enige zorg dat het beleidsinstrument van het meerjarenplan hierdoor wordt vervangen door een zwakker beleidsinstrument. Zij vroegen hierover nadere toelichting.

De voorzitter van de commissie,  
De Boer

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen