

Vergaderjaar 2002–2003

29 030

Wijziging van de Mediawet met het oog op verbetering van de openheid en continuïteit van de landelijke publieke omroep

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 juni 2003 en het nader rapport d.d. 2 september 2003, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mw. Van der Laan. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 mei 2003, no. 03.001965, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mr. drs. C.H.J. van Leeuwen, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Mediawet met het oog op verbetering van de openheid en continuïteit van de landelijke publieke omroep.

Omdat het huidige toetredingsstelsel met betrekking tot aspirant-omroepverenigingen als te hard wordt ervaren, worden enige wijzigingen voorgesteld. Het op dit moment voor erkenning vereiste aantal leden van 300 000 wordt gewijzigd in 150 000, waarbij de mogelijkheid bestaat door te groeien naar een ledental van 300 000. Wordt dit aantal niet gehaald dan behoudt men een plaats in het bestel op basis van minimaal 150 000 leden met het daarbij behorende recht op de helft van de hoeveelheid zendtijd en middelen die een omroepvereniging met minimaal 300 000 leden heeft. Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerking met betrekking tot in het bijzonder de motivering van de voorgestelde wijziging.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 mei 2003, no. 03.001965, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 juni 2003, no. W05.03.0168/III, bied ik U hierbij aan.

1a. Aanleiding voor het wetsvoorstel

De raad van bestuur van de NOS heeft namens de publieke omroep bij brief van 14 juni 2002 zijn zorg uitgesproken over de consequenties van de huidige toetredingssystematiek naar aanleiding van de positie van BNN. Uit het algemeen deel van de toelichting blijkt dat deze brief aanleiding is geweest voor dit voorstel van wet. Met het verlaagde minimumledental van 150 000 wordt, naar het oordeel van de bewindsman, de legitimiteit van een omroepvereniging nog voldoende gewaarborgd om een plaats in het bestel te behouden.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1b. Ontstaansgeschiedenis

Het op dit moment geldende ledental van 300 000, neergelegd in artikel 31, derde lid, van de Mediawet, is van kracht sinds 1 september 2000 (Stb. 2000, 138).

In het kader van het streven naar meer samenwerking tussen de afzonderlijke zendgemachtigden binnen de publieke omroep paste, naast het introduceren van gemeenschappelijke programmavoorschriften voor de omroepverenigingen, ook het beëindigen van de statusverschillen tussen omroepverenigingen. De minimale ledenomvang werd bepaald op 300 000. Dit correspondeerde met de toenmalige B-status.¹

In de nota naar aanleiding van het verslag² is de vraag aan de orde gesteld naar de band tussen de omroepverenigingen en hun leden en of de grote ledenbestanden een teken zijn van aantoonbaar draagvlak. Uit kijk- en luisteronderzoek blijkt, aldus het antwoord van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, dat bij de meeste omroepen die band nog te steeds te traceren is. Hun programma's worden meer dan gemiddeld bekeken door de eigen leden. Ook als de contributie verhoogd zou worden, zou dit vermoedelijk geen grote gevolgen hebben voor de lidmaatschapsaantallen. De regering achtte het lidmaatschap dan ook een bruikbaar criterium voor het vaststellen van het maatschappelijk draagvlak.

Op de vraag naar het realiteitsgehalte van een ledenaantal van 300 000 en of dit ledenaantal ook passend is voor nieuwe toetreders antwoordde de bewindsman als volgt:

«Een omvang van 300 000 leden geeft aan dat een omroepvereniging een dermate groot deel van de bevolking weet aan te spreken dat een bestaan in het publieke omroepbestel voldoende gelegitimeerd is. Hoewel de huidige omroepverenigingen boven het hoge ledental van 450 000 zitten, kan geconstateerd worden dat de tijd van grote ledenaanwas voorbij is en dat enige terugloop in het ledental zich voordoet. Met 300 000 wordt met deze ontwikkeling rekening gehouden op een wijze die recht doet aan het principe dat een omroepvereniging voldoende draagvlak in de samenleving moet hebben om een bestaan binnen het omroepbestel te rechtvaardigen.»³

De bewindspersoon oordeelde het destijds niet juist het vereiste ledental te verlagen naar bijvoorbeeld 100 000.

«Het ledental behoort geen marginaal gegeven te zijn. Immers, het nieuwe stelsel gaat nog steeds uit van het genoemde beginsel dat de omroepverenigingen, die een belangrijk deel van de bevolking aanspreken, de basis vormen van het publieke bestel. Verlaging van het ledental zou hiermee strijdig zijn. Uit het beginsel dat het ledental een wezenlijke betekenis heeft en een belangrijk element is in de legitimering van de omroep vloeit dan ook de rechtvaardiging voort, dat een omroepvereniging die niet langer voldoet aan de ledeneis uit het bestel zal vallen. Dit staat los van de vraag of een omroepvereniging kwalitatief en onderscheidend uitstekend presteert. Een omroep (...) kan een uitstekend (...) programma verzorgen, maar als daarmee maar een klein deel van het publiek wordt bereikt of wordt aangesproken dan is er onvoldoende legitimatie voor een plaats in het bestel.»⁴

Ook met betrekking tot de bijzondere overgangspositie van BNN⁵ werd vastgehouden aan het vereiste van een minimumaantal leden.⁶

Geconcludeerd kan worden dat het ledental van 300 000 bewust is gekozen als criterium voor een voldoende maatschappelijke legitimering van de omroepvereniging, waarin de maatschappelijke ontwikkelingen zijn verdisconteerd.

1c. Memorie van toelichting

In het algemeen deel van de toelichting bij het wetsvoorstel, dat thans ter advisering voorligt, wordt volstaan met de opmerking dat met een minimumaantal van 150 000 de legitimiteit nog voldoende gewaarborgd is, zonder dat deze wordt gemotiveerd. De nadruk wordt gelegd op de moeilijke situatie waarin aspirant-omroepverenigingen verkeren om aan de eis van 300 000 leden te voldoen en op de toegevoegde waarde van nieuwkomers voor het publieke bestel in het kader van de legitimiteit en diversiteit van de landelijke publieke omroep. Bij de moeilijkheden om leden te werven wordt gewezen op het ontbreken van voldoende financiële middelen, beperktere mogelijkheden tot ledenwerving gelet op wijzigingen in de wetgeving, en het ontbreken van een ledenbindend blad. Voorts blijkt ook het realiseren van substantiële groei een probleem, getuige de niet noemenswaardige wijzigingen in ledentallen sinds 1998.

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 660, nr. 3, blz. 10.

² Kamerstukken II 1999/2000, 26 660, nr. 7, blz. 9.

³ Kamerstukken II 1999/2000, 26 660, nr. 7, blz. 21.

⁴ Kamerstukken II 1999/2000, 26 660, nr. 7, blz. 52. Zie voorts de behandeling in de Eerste Kamer der Staten-Generaal: Kamerstukken I 1999/2000, 26 660, nr. 164a, blz. 9 en nr. 164b, blz. 16.

⁵ Ingevolge artikel V, tweede lid, Stb. 2000, 138: 100 000 leden.

⁶ Kamerstukken II 1999/2000, 26 660, nr. 7, blz. 21.

Dit element is ook naarvoren gekomen in het overleg met de Tweede Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over de begroting voor het jaar 2003 op 25 november 2002. Het blijkt erg moeilijk te zijn om leden te werven, omdat men tegenwoordig niet zo gemakkelijk lid wordt van een organisatie, hetgeen in het bijzonder geldt voor jongeren.¹ Zeker in die gevallen dat een omroep er in slaagt een categorie, zoals jongeren, te bereiken, kan dit tot de vraag leiden of het aantal leden van een omroepvereniging nog wel representatief is voor wat de omroepvereniging doet.²

Daarmee raakt de vraag aan één van de legitimiteitscriteria van de publieke omroep, zoals neergelegd in artikel 14 van de Mediawet, te weten de aantallen leden die de omroepverenigingen aan zich weten te binden.³

1d. Afweging

De Raad onderkent dat een omroepvereniging, die niet aan het minimum-ledenaantal voldoet, een toegevoegde waarde kan hebben en de diversiteit van de landelijke omroep ten goede kan doen komen. In die richting wijst ook de considerans bij het wetsvoorstel, nu de wijziging onder meer is ingegeven door de wens tot verbetering van de openheid. Evenmin kan aan de in de toelichting genoemde continuïteit van de landelijke publieke omroep belang worden ontzegd.

In het licht van de parlementaire geschiedenis van de Mediawet zoals in het vorenstaande aan de orde gekomen, vereist een keuze voor een lager ledenaantal evenwel een meer dragende motivering. Voorkomen moet worden dat de voorgestelde oplossing, hoe onbedoeld ook, het karakter heeft van gelegenheidswetgeving ter bevoordeling van BNN.

In dit verband wijst de Raad erop dat uit het vorengenoemde overleg met de Tweede Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 25 november 2002 blijkt, dat het mediabeleid op een aantal aspecten zal worden doorgelicht.⁴ Zo zullen de ledenaantallen en de legitimatie van de omroepverenigingen onderwerp zijn van onderzoek door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Het ligt in het voornemen van de bewindsman de WRR te vragen onderzoek te verrichten naar de maatschappelijke worteling van de omroepen, inclusief alternatieven voor ledensystemen. Mede tegen de achtergrond van het belang van de uitkomsten van dit onderzoek bij de uiteindelijke beslissing naar de keuze van het ledenaantal, geeft de Raad in overweging deze studie af te wachten en af te zien van het op dit moment nemen van een beslissing. Indien hieraan geen gevolg wordt gegeven dient in de toelichting meer overtuigend dan thans is geschied, uiteengezet te worden waarom aan het ledental minder aandacht wordt gegeven en de volle nadruk ligt op de diversiteit en de continuïteit van de publieke omroep.

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VIII, nr. 93, blz. 3 en 6.

² T.a.p., blz. 16.

³ Kamerstukken I 1999/2000, 26 660, nr. 164b, blz. 6: De maatschappelijke legitimatie ligt verankerd in artikel 14 van de Mediawet, waarin wordt bepaald dat van omroepverenigingen nog steeds wordt verlangd dat zij een maatschappelijke, culturele, godsdienstige dan wel geestelijke stroming dienen te representeren. Daarnaast vloeit hun legitimering voort uit de kwaliteit, herkenbaarheid en onderscheidenheid van hun programma's. Voorts legitimeert ook de bereidheid tot samenwerking de omroepvereniging, die immers deelnemer is in de ene concessie voor publieke omroep. Zie ook Kamerstukken II 1998/99, 26 660, nr. 53, blz. 9.

⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28 600, VIII, nr. 93, blz. 29.

⁵ Kamerstukken II 2002/03, 28 600, VIII, nr. 93, blz. 30/31.

⁶ Zie wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet in verband met verlaging van de rijksomroepbijdrage (no. W05.030.169/III), waarover de Raad heden eveneens advies uitbrengt, en de recent bij het Hoofdlijnenakkoord Balkenende II (Kamerstukken II 28 637, nr. 19) afgesproken verdere ombuigingen.

1e. Neveneffecten en financiële gevolgen

Voorts wijst de Raad erop dat ook aandacht geschonken zal moeten worden aan de gevolgen die de wetswijziging zal hebben voor vroegere initiatiefnemers die door het niet behalen van de drempel van 300 000 leden hun activiteiten hebben moeten beëindigen, zoals door de bewindsman tijdens vorengenoemd overleg ook is aangegeven.⁵

Daarnaast zal de toelichting ook een antwoord moeten geven op de vraag naar de (financiële) gevolgen van dit wetsvoorstel voor toetreding door andere organisaties, mede tegen de achtergrond van bezuinigingen waarmee de publieke omroep geconfronteerd zal worden.⁶

1a tot en met 1d

Met de beknopte weergave van de wetsgeschiedenis illustreert de Raad dat het lidmaatschap van omroepverenigingen en het criterium van een minimum-ledental onverminderd een bruikbaar criterium is voor maatschappelijk draagvlak en daarmee voor legitimatie van omroepverenigingen als instellingen van de publieke omroep. Ook bij de in onderhavig voorstel van wet opgenomen verlaging van het ledental blijft dit een van de dragende principes voor het bestaansrecht en de organisatie van de publieke omroep. Anders dan de Raad lijkt te veronderstellen is het dan ook niet zo dat aan het ledental minder aandacht wordt gegeven en de volle nadruk komt te liggen op diversiteit en continuïteit. Het ledental blijft een bruikbaar criterium ter bepaling van de maatschappelijke binding en daarmee van de legitimatie van

omroepverenigingen. Diversiteit en continuïteit zijn echter daarnaast evenzeer elementaire aspecten van het bestaansrecht van de publieke omroep: een publieke omroep zonder voldoende verscheidenheid en continuïteit zal zijn maatschappelijke rol niet goed kunnen vervullen.

De regering erkent met de Raad dat het nog niet zo lang geleden is dat bij de totstandkoming van de wet van 23 maart 2000 (Stb. 138, hierna: Concessiewet) gekozen is voor een minimumledental van 300 000 leden, mede in het licht van maatschappelijke en wettelijke ontwikkelingen die er op duiden dat de bereidheid van burgers zich te verenigen en de mogelijkheden voor ledenwerving verminderen. De Raad citeert daartoe uit de schriftelijke behandeling van de Concessiewet. In discussie was of het ledental verlaagd zou moeten worden naar 100 000. De regering heeft toen, uitgaande van de sterk vereenvoudigde systematiek waarbij de statusverschillen tussen omroepverenigingen werden opgeheven, aangegeven dat een dergelijke verlaging voor alle omroepverenigingen het ledentalvereiste te zeer zou marginaliseren en afbreuk zou doen aan voldoende legitimatie van de omroepverenigingen. Met een minimumledental van 150 000 acht de regering nog voldoende legitimatie aanwezig. Daarbij zij opgemerkt dat een ledental van minimaal 150 000 overeenkomt met het minimum dat in het oude stelsel als ondergrens voor de C-status was vereist. Ook toen gold een ledental van 150 000 reeds als voldoende legitimatie om een plaats in het bestel te houden. Tot slot merkt de regering op dat voor nieuwe toetreders de drempel ligt op minimaal 50 000 leden. Om in het bestel te kunnen blijven, dienen zij door te groeien naar 150 000 leden. Ook bij een ledental van 150 000 legt dit op nieuwe toetreders een forse taak om een maatschappelijk draagvlak te vinden en zijn legitimatie voor behoud van een plaats in het bestel te bewijzen. Daarmee blijft een fors minimumledental ook voor nieuwe toetreders het criterium voor maatschappelijke legitimatie.

Het voorstel van wet strekt er niet toe enkel BNN te bevoordelen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, heeft het voorstel een bredere algemene beleidsdoelstelling, namelijk verbetering van het landelijke omroepstelsel met het oog op reële openheid en continuïteit, die ook andere omroepinstellingen aangaat. Dat bij dit wetsvoorstel de praktijk rond BNN in de overwegingen is betrokken en dat BNN mogelijkterwils als eerste de vruchten kan plukken moge zo zijn, dit doet niet af aan de algemene strekking van het voorstel van wet.

De regering is voornemens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) te vragen in brede zin onderzoek te doen naar het totale medialandschap. In algemene zin zal daarbij de (wijze van) maatschappelijke legitimatie van de publieke omroep aan de orde komen, doch specifieke vragen over concrete ledentallen vormen geen onderdeel van de onderzoek-sopdracht. De suggestie van de Raad om de resultaten van het onderzoek af te wachten neemt de regering dan ook niet over, mede gezien de duur van het onderzoek en de urgentie van onderhavig voorstel van wet. Die urgentie is gelegen in het feit dat de procedure voor de erkenningverlening voor de periode 2005–2010 al in 2004 start. Onderdeel van die procedure is de telling van de leden van alle omroepverenigingen door het Commissariaat voor de Media. Daartoe is reeds bij ministerieel besluit op grond van de Mediawet een peildatum voor de ledentelling vastgesteld op 1 januari 2004. Mede daarom is de inwerkingtredingsbepaling voorzien van de mogelijkheid van terugwerkende kracht indien het voorstel van wet niet tijdig tot wet zou kunnen worden verheven.

De memorie van toelichting is aan de hand van het vorenstaande daar waar dienstig aangepast.

1e. Onderhavig wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor vroegere initiatiefnemers die door het niet behalen van de drempel van 300 000 leden hun activiteiten hebben moeten beëindigen. Deze situatie heeft zich namelijk niet voorgedaan. In het recente verleden zijn enkele initiatieven van aspirant-omroepverenigingen gestrand doordat men afzag van het indienen van een aanvraag voor een erkenning als omroepvereniging (vanwege interne of organisatorische problemen), dan wel omdat men niet voldeed aan het

wettelijke criterium dat een vernieuwende bijdrage aan de programmering van de landelijke publieke omroep moet worden geleverd (De Nieuwe Omroep). Aan het voorstel van wet zijn geen financiële aspecten verbonden. Het staat ook geheel los van de bezuinigingen die bij de publieke omroep gerealiseerd moeten worden. Die bezuinigingen, in de vorm van verlaging van de rijksomroepbijdrage, leiden er toe dat de voor de landelijke publieke omroepinstellingen beschikbare budgetten verminderen. Dit geldt dan zowel voor de bestaande als voor de nieuw toegetreden omroepverenigingen. Door eventuele toetreding van nieuwe omroepverenigingen zullen de beschikbare omroepmiddelen over meerdere instellingen verdeeld moeten worden, hetgeen leidt tot lagere budgetten voor alle instellingen. Dit is geen specifiek gevolg van onderhavig voorstel van wet, maar een situatie die autonoom voortvloeit uit het (financierings)stelsel.

Aan beide aspecten is in de memorie van toelichting aandacht gegeven.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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