

Vaststelling van aanwijzingen inzake het aangaan van overeenkomsten door ministeries en andere instellingen met het oog op de uitzending van coproducties of andere omroepprogramma's

Regeling van 30 juni 2004, nr. 04R467628

De minister-president, minister van Algemene Zaken, handelend in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad,

Besluit:

Artikel 1

Vastgesteld worden de als bijlage bij dit besluit gevoegde aanwijzingen en de daarbij behorende bijlagen inzake het aangaan van overeenkomsten door ministeries en andere bestuursorganen behorend tot de centrale overheid met het oog op de aanschaf, vervaardiging en uitzending van coproducties of andere omroepprogramma's.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2005.

Dit besluit zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 30 juni 2004

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,

Mr.dr. J.P. Balkenende

Hoofdstuk 1. Begripsbepaling

Aanwijzing 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. coproductie: een programma-onderdeel dat is vervaardigd of aangekocht en waaraan meerdere partijen, waaronder in ieder geval een omroepinstelling enerzijds en een ministerie dan wel een ander bestuursorgaan behorend tot de centrale overheid anderzijds op basis van een door alle partijen goedgekeurd scenario en/of uitgewerkt synopsis een inhoudelijke en financiële bijdrage hebben geleverd;
- b. programma-onderdeel: een audio of audiovisueel programma-onderdeel als bedoeld in artikel 1, onder g, Mediawet dan wel een serie van dergelijke programma-onderdelen, dat inhoudelijk de behandeling van één of meer beleidsonderwerpen van de overheid tot onderwerp heeft;
- c. publieke middelen: gelden afkomstig van bestuursorganen, zijnde organen van rechtspersonen, die krachtens nationaal of internationaal publiekrecht zijn ingesteld met uitzondering van de middelen die overeenkomstig hoofdstuk VIII van de Mediawet beschikbaar worden gesteld;
- d. communicatieplan: een document waarin ten minste beschreven worden de uitgangspunten, doelgroepen, doelstellingen, boodschappen, informatiebasis, strategie, organisatie en middelen van een voorlichtingscampagne;
- e. overheidsvoorlichtingprogramma: een programma-onderdeel, dat met het oog op voorlichting aan het publiek in opdracht van een ministerie of een bestuursorgaan behorend tot de centrale overheid is vervaardigd.

Hoofdstuk 2. Materiële en formele eisen

Aanwijzing 2

Een overeenkomst inzake een coproductie wordt niet aangegaan, indien:

- a. het programma-onderdeel geheel of gedeeltelijk bestaat uit nieuws, actualiteiten of politieke informatie;
- b. in het programma-onderdeel bewindspersonen optreden;
- c. het programma-onderdeel een overwegend amusementskarakter draagt, tenzij in het communicatieplan aannemelijk wordt gemaakt dat de doelgroep, die partijen met het programma-onderdeel op het oog hebben, niet op een andere wijze kan worden bereikt of
- d. het programma-onderdeel voor meer dan 50% van de totale productiekosten wordt bekostigd uit publieke middelen.

Aanwijzing 3

1. Bij een programma-onderdeel worden coproducenten vermeld met in achtneming van het bepaalde in artikel 52b vierde lid Mediawet. Aan het begin en einde van een programma-onderdeel dient de in bijlage 2 van deze aanwijzingen genoemde formulering die in dat geval van toepassing is, gebruikt te worden.
2. In de aftiteling van het programma-onderdeel wordt duidelijk en waarneembaar aangegeven met welk oogmerk het bestuursorgaan de coproductie wenselijk heeft geacht.

Hoofdstuk 3. Toepassingsgebruik

Aanwijzing 4

1. Ministers en staatssecretarissen verrichten privaatrechtelijke rechtshandelingen inzake coproducties in overeenstemming met het bepaalde in deze regeling.
2. Zij dragen er binnen hun bevoegdheden zorg voor, dat andere bestuursorganen behorend tot de centrale overheid, de bepalingen van deze regeling eveneens in acht nemen.

Aanwijzing 5

1. Ministers en staatssecretarissen gaan niet eerder over tot het verrichten van de in aanwijzing 4 bedoelde rechtshandelingen dan nadat zij de directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst tijdig hebben ingelicht.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op andere bestuursorganen van de centrale overheid met dien verstande dat zij de directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst tijdig inlichten, rechtstreeks of door tussenkomst van de minister of staatssecretaris die het aangaat.

Aanwijzing 6

De directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst wordt ingelicht door middel van het aanmeldingsformulier dat als bijlage 1 van dit besluit is opgenomen.

Hoofdstuk 4. Gedragsregels voor andere vormen van samenwerking dan coproducties

Aanwijzing 7

Met het oog op uitzending van een omroepprogramma, niet zijnde een coproductie, verstrekken bestuursorganen geen bijdrage of subsidie aan een omroepinstelling of een particuliere onderneming, tenzij de bijdrage of subsidie bedoeld is voor de vervaardiging van een programma van culturele aard en bestaat uit of betrekking heeft op kunst, één en ander als bedoeld in artikel 50, tweede lid, Mediawet.

Aanwijzing 8

Een bestuursorgaan kan een omroepinstelling toestemming verlenen tot het één of meerdere malen uitzenden van een overheidsvoorlichtingprogramma, indien de vergoeding, die de licentienemer voor de uitzending(en) van het programma betaalt, minimaal 50% van de totale productiekosten van het programma bedraagt.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Aanwijzing 9

In mei van ieder kalenderjaar zal door de minister of staatssecretaris die het aangaat en de andere bestuursorganen van de centrale overheid aan de directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst over het voorafgaande kalenderjaar een overzicht van de in deze aanwijzingen bedoelde coproducties en in licentie aan de omroepinstelling gegeven overheid voorlichtingsprogramma's worden verstrekt.

Aanwijzing 10

Deze regeling wordt aangehaald als: Aanwijzingen inzake coproducties en andere omroepprogramma's.

Toelichting

Hoofdstuk 1. Algemeen

§ 1 *Achtergrond van de aanwijzingen*

Sinds 1981 bestaan er (interne) richtlijnen voor samenwerking tussen ministeries en tot de centrale overheid behorende instellingen en organisaties enerzijds en omroeporganisaties anderzijds. Deze zijn vastgesteld door de Voorlichtingsraad (VoRa), het overkoepelende orgaan van de voorlichtingsdirecties van de ministeries en het adviescollege van de minister-president inzake voorlichtingsaangelegenheden. De VoRa stelde zich op het standpunt, dat het doel van de samenwerking gericht diende te zijn op het bevorderen van de informatievoorziening aan burgers. Het nastreven van dit doel is volgens haar een uitvloeisel van de eigen taak van de voorlichtingsdiensten om probleemstelling, inhoud en achtergronden van het beleid op een zodanige wijze bekendheid te geven dat de burger in staat wordt gesteld zich daarover zelfstandig een oordeel te vormen. Daarbij moest worden voorkomen dat de overheid in een positie komt, waarin hij anoniem en onherkenbaar televisiezendtijd koopt ter beïnvloeding van het publiek. Anderzijds diende volgens de VoRa vermeden te worden dat de samenwerkingsverbanden het karakter krijgen van een aanvullende inkomstenbron voor de omroeporganisaties, die het vervullen van haar informatieve taak daarvan afhankelijk zouden maken.

In 1992 werden de interne richtlijnen inhoudelijk verzaamd en ter kennis van de Tweede Kamer gebracht. De nieuwe richtlijnen kwamen tegemoet aan de behoefte om een scherper onderscheid te maken tussen de eigen, zelfstandige verantwoordelijkheid van de omroeporganisaties enerzijds en die van de overheid en de onder haar ressorterende organisaties en instellingen anderzijds. Zo voorzagen deze in een verbod van deelname van bewindspersonen aan programma's waaraan de overheid financieel had bijgedragen en een verbod om een financiële bijdrage te verstrekken aan journalistieke programma's, zoals nieuws- en actualiteitenrubrieken. Daarnaast eiste de regeling terughoudendheid ten aanzien van betrokkenheid bij programma's met een amusementskarakter.

In juli 2000 zond de minister-president aan de Tweede Kamer een notitie, waarin het voornemen tot een aantal aanscherpingen van de bestaande richtlijnen werd aangekondigd. Deze hadden onder meer betrekking op toetsing door de VoRa van voorgenomen coproducties van ministeries en andere aan de centrale overheid gelieerde instellingen en organisaties. Daarnaast voorzag de aanscherping in het vergroten van een duidelijke herkenbaarheid van overheidsbijdragen aan gecoproduceerde programma's.

Een evaluatie van deze toetsingsprocedure in 2002 bracht aan het licht, dat er nog een aantal onduidelijkheden in de uitleg van de coproductierichtlijnen bleek te bestaan. Tevens werd geconstateerd, dat het element van de vrijblijvendheid van de richtlijn, inherent uiteraard aan het karakter van de regeling, zorgde voor onvolledigheid bij de aanmelding van coproducties.

§ 2 *Uitgangspunten van de aanwijzingen*

De behoefte om aan de vorige regeling een minder vrijblijvend karakter te geven, komt tot uitdrukking in de thans voorliggende aanwijzingen. In de nieuwe regeling staat centraal dat een ministerie of een tot de rijksoverheid behorend bestuursorgaan gehouden is tot het verstrekken van inlichtingen aan de directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst van het ministerie van Algemene Zaken, over een voorgenomen coproductie.

De op grond van deze aanwijzingen verkregen informatie stelt de directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst in staat de voorgenomen coproductie te toetsen aan een aantal, in hoofdstuk 2 van de aanwijzingen opgenomen, inhoudelijke en formele eisen. In geval naar het oordeel van de directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst de komende samenwerking niet of niet geheel in overeenstemming is met de aanwijzingen, doet de directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst zijn zienswijze toekomen aan het ministerie en voor zover van toepassing aan de betrokken instelling of organisatie.

In de aanwijzingen wordt uitgegaan van één bepaalde samenwerkingsvorm: de coproductie. Nadruk hierbij ligt op de goedkeuring van het scenario door de partijen (twee in de meeste gevallen) die de samenwerkingsovereenkomst zijn aangegaan. Hieruit vloeit de aanname voort, dat de coproductanten voor de aanvang van het productieproces overeenstemming over de inhoud van het programma hebben bereikt. Aldus wordt evenwichtigheid in de samenwerking tussen partijen bevorderd. Op welke wijze die evenwichtigheid in een concreet geval vorm dient te worden gegeven, lijkt vooral een zaak van de samenwerkende partijen zelf.

Bij het aangaan van een coproductieovereenkomst, met als doel de informatieverstrekking aan het publiek, wordt door de betreffende overheidsinstelling met de Mediawet rekening gehouden en het algemeen belang gediend. Het in standhouden van een onafhankelijke omroep in het algemeen en het respecteren van de onafhankelijkheid van de programmaredactie in het bijzonder zijn elementen, die in de beoordeling van een coproductiesamenwerking dienen te worden betrokken. Een al te nadrukkelijke financiële en inhoudelijke inbreng van de zijde van de overheid bijvoorbeeld (meer dan 50% van de totale productiekosten) staat op gespannen voet met de hiervoor besproken verantwoordelijkheid.

Een ander kenmerkend element van een coproductieovereenkomst betreft de mogelijkheid van één van de partijen zich terug te trekken, dat wil zeggen de samenwerkingsovereenkomst te ontbinden, indien het programma naar haar oordeel niet in overeenstemming met het scenario is of wordt vervaardigd.

Binnen het kader van de regeling is de mogelijkheid open gehouden een in opdracht van de overheid vervaardigd voorlichtingsprogramma aan een omroepinstelling tegen vergoeding te licentiëren, waardoor de omroep het voorlichtingsprogramma in de programmering kan opnemen. De aanwijzingen voorzien niet in andere vormen van samenwerking.

Hoofdstuk 2. Toelichting op de aanwijzingen

Aanwijzing 1

De meest noodzakelijke definities van de regeling zijn in deze aanwijzing opgenomen. In de definitie van 'coproductie' (onder a) staat het samenwerkingsverband centraal terwijl bij de definiëring van de term 'programma-onderdeel' (onder b) de aard en inhoud van het te coproduceren programma-onderdeel op de voorgrond staat.

Onderdeel b. Dit onderdeel gaat ervan uit, dat audio- of audiovisuele producties, die geen relatie hebben met een naar een beleidsonderdeel te herleiden onderwerp (bijvoorbeeld subsidies in het kader van beeldende kunst), niet tot deze categorie behoren. Aanwijzing 7 regelt in dit verband het onderscheid tussen de in deze regeling onder voorwaarden toegestane coproductie van programma-onderdelen enerzijds en de niet toegestane vormen van financiële bijdragen aan programma's anderzijds.

Onderdeel c. Publieke middelen worden gedefinieerd als van nationale of internationale bestuursorganen afkomstige gelden. Het gaat derhalve niet alleen om financiële bijdragen van Nederlandse maar ook van internationale bestuursorganen, zoals de Europese Commissie.

Aanwijzing 2

Onderdeel c. De mogelijkheid om een coproductie overeenkomst aan te gaan voor amusementsprogramma's wordt nagenoeg uitgesloten. Een uitzondering bestaat in het geval dat moet worden aangenomen, dat de betreffende doelgroep niet op een andere wijze kan worden bereikt. Voor deze aanneming is een nadere onderbouwing in het van toepassing zijnde communicatieplan noodzakelijk.

Onderdeel d. Hier wordt aangegeven, dat een coproductie die voor meer dan de helft wordt bekostigd uit publieke gelden, niet is toegestaan. Ratio van de bepaling is onder andere het voorkomen van een verholde, niet gewenste geldstroom naar de publieke en commerciële omroep.

Aanwijzing 3

Voor wat betreft de vermelding (bekendmaking) van bijdragers aan de vervaardiging van een programma-onderdeel wordt het sponsorregime van artikel 52b Mediawet van toepassing verklaard.

Aanwijzing 4

In deze aanwijzing wordt de regeling op de ministeries van toepassing verklaard. Daarnaast wordt in deze aanwijzing bepaald, dat ministeries er voor dienen zorg te dragen dat de onder hen ressorterende organisaties en instellingen (andere bestuursorganen dan het ministerie) de regeling eveneens naleven. De wijze waarop dit gebeurt, wordt bepaald door de bevoegdheden waarover de bewindspersonen beschikken ten aanzien van de bestuursorganen.

Aanwijzing 5

Deze bepaling vormt de kern van de regeling.

De tijdig verstrekte inlichtingen stellen de directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst in staat het voornemen te toetsen aan de criteria die in deze aanwijzingen zijn opgenomen en zijn bevindingen eventueel te doen toekomen aan het ministerie respectievelijk het bestuursorgaan.

Aanwijzing 6

Teneinde het voornemen tot het aangaan van een coproductie overeenkomst (aanwijzing 4), het verstrekken van een bijdrage of subsidie aan de totstandkoming van een programma-onderdeel (aanwijzing 7) dan wel het verlenen van een licentie tot uitzending van een overheidsprogramma (aanwijzing 8) te kunnen beoordelen, stuurt het ministerie of de instelling of organisatie aan de directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst een ingevuld standaard aanmeldingsformulier. Het standaard aanmeldingsformulier maakt deel uit van deze regeling.

Aanwijzing 7

Deze aanwijzing richt zich op de situatie, dat er geen sprake is van een coproductie (zie aanwijzing 1a en 1b), maar wel van een financiële bijdrage of subsidie aan een omroepinstelling of een productiebedrijf. Om praktische redenen, maar ook om de verhouding tussen een omroepinstelling en een ministerie zo zuiver mogelijk te houden, is gekozen voor een verbod op het verstrekken van uitsluitend een bijdrage of subsidie. De enige mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan de vervaardiging en wellicht uitzending van een programma blijft derhalve de coproductiesamenwerking.

Nu in aanwijzing 1 onder b het scala van mogelijke te behandelen onderwerpen in een programma-onderdeel beperkt is tot één of meer beleidsonderwerpen van de overheid, worden andersoortige financiële bijdragen of subsidies aan programma's, waarvan het niet de bedoeling kan zijn dat deze onder het coproductieregime vallen (kunstprogramma's) van de toepassing van deze regeling uitgesloten. Ten einde deze groep van programma's nader aan te duiden is gebruik gemaakt van de categorie-indeling van artikel 50 Mediawet.

Aanwijzing 8

Het komt voor, dat een in opdracht van een ministerie ontwikkeld en vervaardigd overheidsvoorlichtingprogramma al dan niet tegen een vergoeding aan een omroepinstelling wordt aangeboden. Deze vorm van 'samenwerking' wordt in beginsel toegestaan, mits de waarde, die de omroepinstelling aan de uitzending van het programma hecht, op basis van een substantiële financiële vergoeding (de licentievergoeding) tot uitdrukking wordt gebracht. De hier aangebrachte maatstaf is redelijk, nu ook het beginsel van de coproductie gebaseerd is op een zekere evenwichtigheid tussen overheid en omroepinstelling.
