

Vergaderjaar 2004–2005

29 991

Wijziging van de Mediawet in verband met het bevorderen van een gezamenlijke strategie en duidelijke regie met betrekking tot de programmering van de landelijke publieke omroep, alsmede het aanbrengen van een helderder afbakening tussen toezicht, bestuur en professionele werkprocessen binnen de organisatie van de landelijke publieke omroep

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 december 2004 en het nader rapport d.d. 1 februari 2005, 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 26 oktober 2004, no.04.004066, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mr. M. C. van der Laan, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Mediawet in verband met het bevorderen van een gezamenlijke strategie en duidelijke regie met betrekking tot de programmering van de landelijke publieke omroep, alsmede het aanbrengen van een helderder afbakening tussen toezicht, bestuur en professionele werkprocessen binnen de organisatie van de landelijk publieke omroep, met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat een aantal op korte termijn door te voeren wijzigingen in de bestuurlijke structuur van de publieke omroep als geheel en van de afzonderlijke radiozenders en televisienetten. De wijzigingen komen voort uit de aanbevelingen die zijn gedaan in het rapport van de visitatiecommissie landelijke publieke omroep (hierna: het rapport Rinnooy Kan) uit april 2004. Dit rapport komt tot de conclusie dat als gevolg van gebrekkige onderlinge samenwerking tussen de publieke omroepverenigingen het nagestreefde kijkcijferaandeel van 40% niet wordt gehaald en dat 9 miljoen Nederlanders, onder wie veel jongeren en allochtonen, niet of nauwelijks meer naar programma's van de publieke omroep kijken.

De in het voorstel opgenomen verbeteringen moeten in de loop van 2005 in werking treden. Ondertussen streeft het kabinet naar een hervorming van het huidige bestel die op 1 september 2008 zijn beslag moet krijgen. Hieraan dient een fundamentele discussie over de positie van de publieke omroepen en de legitimatie van omroepverenigingen vooraf te gaan. De wijzigingen in het voorstel kunnen volgens de toelichting niet op de uitkomst van de discussie wachten, omdat dan in de tussentijd het programma-aanbod kwalitatief onvoldoende zou blijven.

De Raad van State maakt opmerkingen over de reikwijdte van het voorstel, over mogelijke alternatieven binnen de huidige wetgeving en over de samenstelling van de raad van toezicht. In verband daarmee adviseert de Raad het voorstel nader te overwegen.

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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 oktober 2004, no. 04.004066, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 december 2004, no. W05.04.0512/III, bied ik U hierbij aan.

1a. Doelstelling en gevolg van de wijziging

De oorzaak van het onvoldoende functioneren van de publieke omroep is volgens de toelichting gelegen in de ingewikkelde bestuurlijke structuur van de NOS; deze vereist overeenstemming tussen een groot aantal partijen, waardoor het onmogelijk is slagvaardig op te treden. Daarom moeten de raad van bestuur en de netcoördinatoren meer bevoegdheden krijgen ten koste van de omroepen; deze laatste bemoeien zich via de raad van toezicht teveel met het dagelijkse beleid.

Omroepverenigingen krijgen dan ook in het vervolg niet langer zitting in de raad van toezicht van de publieke omroep. Alleen de ondernemingsraden krijgen een aanbevelingsrecht voor één lid. De raad van toezicht benoemt de raad van bestuur. De invloed van de omroepen wordt gekanaliseerd in een college van omroepen dat bij belangrijke beslissingen een instemmingsrecht heeft. Eventuele geschillen van het college van omroepen met de raad van bestuur worden voorgelegd aan de raad van toezicht.

Op het niveau van het afzonderlijke net of de afzonderlijke zender wordt het thans bestaande netbestuur, waarin de omroepverenigingen zijn vertegenwoordigd, afgeschaft en stelt de door de raad van bestuur benoemde netcoördinator voortaan, in overleg met de netredactie waarin de omroepen zijn vertegenwoordigd, het netprofiel vast. De netcoördinator beslist over 25% van het budget, dat ook mag worden gebruikt om andere dan omroepverenigingen programma's te laten maken, en hij mag in het vervolg programma's weigeren. De raad van bestuur kan per afzonderlijk net of zender met de omroepverenigingen die daarop uitzenden een zogeheten «netcharter» sluiten waarin de doelen en prioriteiten van dat net of die zender zijn opgenomen. De Raad merkt hierover het volgende op.

De voorgestelde wijzigingen volgen op de totstandgekomen Mediawet 2000. Ingevolge artikel 30c van deze wet wordt de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de taakopdracht van de landelijke omroep vijfjaarlijks geëvalueerd. De daartoe ingestelde visitatiecommissie heeft in april 2004 een aantal aanbevelingen gedaan en daarin gesteld, dat binnen de huidige wetgeving een groot aantal stappen is te zetten in de goede richting. Pas als doorvoering daarvan niet tot meetbaar betere prestaties leidt en dat aantoonbaar kan worden toegeschreven aan de opstelling van de betrokken partijen, is een meer radicale ingreep onvermijdelijk. Met een beroep op de ernst van de situatie wordt in het voorstel nu gekozen voor een radicale ingreep. De ernst van de situatie wordt in de toelichting niet gemotiveerd; evenmin wordt aangegeven waarom niet gekozen kan worden voor maatregelen binnen de huidige wetgeving. De voorgestelde wijzigingen leiden ertoe dat het uitgangspunt van het huidige omroepbestel, waarin omroepverenigingen zendtijd en financiële middelen ter beschikking krijgen om programma's te maken waarvan zij denken dat daaraan bij hun leden en kijkers behoefte bestaat, wordt losgelaten ten gunste van een meer gecentraliseerd model. Daarin vervullen de omroepen de rol van een, weliswaar essentiële, toeleverancier van programmaonderdelen die in het profiel en de planning van net en netcoördinator moeten passen. Hoewel het voorstel beoogt omroepverenigingen zoveel mogelijk vrijheid te laten om aan hun eigen identiteit vorm te geven, wordt in de toelichting voorbijgegaan aan mogelijke beperkende effecten van het voorstel op die vrijheid en de gevolgen daarvan op het publieke bestel.

De Raad deelt op zichzelf het uitgangspunt van het voorstel, dat versterking van de publieke omroep nodig is, maar is van oordeel dat de gekozen bestuurlijke ingreep nadere afweging verdient ten opzichte van in het bijzonder de noodzakelijke pluriformiteit van het bestel. Programma's van de publieke omroep dienen op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving en van de onder de bevolking levende interesses en inzichten op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied te geven. Zo is dit in de huidige Mediawet geregeld. Omroepverenigingen zijn ingevolge deze wet de instellingen, die een bijdrage hebben te geven aan de beoogde pluriformiteit.

De Raad betwijfelt of de gekozen bestuurlijke ingreep niet ten koste zal gaan van deze pluriformiteit. De enkele stelling in de memorie van toelichting dat de pluriformiteit is gewaarborgd en dat de maatregelen de huidige taak en vormgeving van het bestel intact laten, is niet toereikend. Evenmin bevat de toelichting een overtuigende argumentatie waarom dit voorstel los kan worden gezien van de nog te ontwikkelen visie op het omroepbestel, inclusief de discussie over de legitimiteit van de omroepverenigingen. Zolang deze visie nog ontbreekt, ontbreekt ook het perspectief op de mogelijke aansluiting van het onderhavige voorstel op de beoogde fundamentele wijziging van het bestel. Als motief voor deze ontkoppeling wordt de urgentie van de voorziene maatregelen aangevoerd. De Raad adviseert na te gaan of zonder wetswijziging de beoogde voordelen kunnen worden behaald en in dat licht de urgentie van het voorstel nader af te wegen. In het navolgende gaat de Raad hierop en op de noodzaak van het voorstel nader in.

1b. Verbeteringen binnen het bestaande stelsel

Bij verbeteringen binnen het bestaande stelsel van wetgeving denkt de Raad, in aansluiting op de aanbevelingen van de visitatiecommissie, in de eerste plaats aan de mogelijkheid dat de publieke omroep en de omroepverenigingen zelf de bestaande vergader- en werkprocessen verbeteren teneinde slagvaardiger te besluiten. Ook kunnen de raad van bestuur en de omroepverenigingen netcharters en prestatieafspraken afsluiten zonder dat dit uitdrukkelijk in de wet wordt vastgelegd. Op die wijze kan in afwachting van definitieve wijzigingen geëxperimenteerd worden met deze overeenkomsten en kunnen de resultaten daarvan verwerkt worden in de definitieve wijziging van de Mediawet.

Voorts maakt de bestaande regelgeving het al mogelijk om in te grijpen in de programmering. Zo is het volgens het huidige artikel 101 van de Mediawet al mogelijk om de netcoördinator te laten beschikken over 25% van het budget. Daaraan doet niet af dat in de praktijk maar 10% van het budget daarvoor wordt gebruikt. Evenmin is het volgens de toelichting noodzakelijk om de bevoegdheid een programma te weigeren in de wet vast te leggen, daar dit ook in een coördinatiereglement zou kunnen worden vastgelegd. Ten slotte kan de raad van bestuur nu ook al programma's aan derden uitbesteden via de NOS.

De Raad is er dan ook niet van overtuigd dat de beoogde verbeteringen uitsluitend door middel van wetswijzigingen kunnen worden bereikt.

1a. Doelstelling en gevolg van de wijziging

De ernst van de situatie bij de publieke omroep komt duidelijk naar voren in de analyses van de visitatiecommissie. In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het visitatierapport (Kamerstukken II, 2003/03, 29 657, nr. 1) is aan de hand van de analyses uit het visitatierapport ernstige zorg uitgesproken over het functioneren van de landelijke omroep. Die zorg betreft de wijze waarop de gezamenlijke omroepinstellingen die deel uitmaken van de landelijke publieke omroep als geheel opereren. Geconstateerd is dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het geheel ernstig tekort schiet. Het ontbreekt aan voldoende gezamenlijke strategievorming en concrete doelstellingen, teamgeest en heldere, effectieve en efficiënte regievoering.

De bewerkelijkheid en ingewikkeldheid van de processen binnen de organisatie van de landelijke publieke omroep sturen de aandacht van de omroepinstellingen te veel naar interne bestuurskwesties en staan effectieve besluitvorming in de weg.

Dit alles vertaalt zich in achterblijvende prestaties in termen van aanbod en publieksbereik. De regering is van mening dat zowel het visitatierapport als het kabinetsstandpunt in niet mis te verstane bewoordingen uitdrukking geven aan ernstige tekortkomingen in het functioneren en prestaties van de landelijke publieke omroep.

De achterblijvende prestaties van de publieke omroep zijn mede het gevolg van een slecht functionerende organisatie. Die organisatie is wettelijk vormgegeven. Natuurlijk, gedragsveranderingen binnen het bestaande wettelijk kader dragen bij aan verbetering van het functioneren van de publieke omroep. Binnen de publieke omroep is men daar ook mee bezig. In dat licht stelt de Raad terecht dat een aantal verbeteringen ook zonder aanpassing van

de wet mogelijk zou moeten zijn. Daar waar echter het wettelijk kader belemmerend werkt voor effectiever en efficiënter functioneren of gelegenheid blijft geven tot moeizame besluitvorming, is het nodig te wet aan te passen. Gelet op de zorgen die zijn uitgesproken over het functioneren van de publieke omroep, acht het kabinet die aanpassingen gerechtvaardigd. De Raad spreekt enerzijds van radicale ingrepen, die de uitgangspunten van het huidige omroepbestel loslaten en die beperkingen kunnen inhouden voor de vrijheid van omroepverenigingen om hun identiteit invulling te geven, anderzijds acht hij de aanpassingen echter van dien aard dat zij binnen het huidige wettelijk kader vallen en ook zonder wetswijziging te realiseren zijn. De voorgestelde wettelijke aanpassingen zijn niet zo radicaal dat zij de uitgangspunten van het huidige bestel, waarin de individuele omroepen zelfstandige rechten op zendtijd en financiële middelen hebben, loslaten. Zij houden hun op grond van de wet toegekende rechten op zendtijd en geld. Evenzo houden zij hun vrijheid en – sterker – hun opdracht om vanuit hun eigen overtuiging en identiteit programma's te maken. Niettemin is het cruciaal dat die programma's ingepast worden in een samenhangend en herkenbaar programma-aanbod van de landelijke publieke omroep als geheel, wil de publieke omroep zijn doelstellingen in termen van bereik en kijk- en luisteraandeel, kunnen realiseren en een rol van betekenis blijven spelen in het totale media-aanbod. De achtereenvolgende wetswijzigingen van de afgelopen jaren hebben maatregelen gebracht die beoogden juist dat proces te versterken. De vrijheid van de omroepverenigingen is dan ook in zoverre een vrijheid in gebondenheid.

Terecht stelt de Raad dat het de taak van de publieke omroep is om op evenwichtige wijze een beeld te geven van de samenleving en van de onder de bevolking levende interesses en inzichten op velerlei terrein. Dat is ook uitdrukkelijk in de wettelijke taakopdracht verwoord. Onderhavig wetsvoorstel stelt de bijdrage die de verschillende omroepverenigingen daar aan leveren als zodanig niet ter discussie. De visitatiecommissie heeft in zijn rapport redelijk positief geoordeeld over het functioneren van de afzonderlijke omroepen, maar geconstateerd dat de zwakte zit in het gezamenlijk vaststellen van missie en strategie en het moeizame proces van programmering op de netten. De in onderhavig wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zien dan ook op verbetering van dat proces, met behoud van de programmatische inbreng van de verschillende omroepinstellingen en daarmee de externe pluriformiteit. Voorzien wordt in aanvullende instrumenten die gezamenlijke visievorming bevorderen en maatregelen die de rol en positie van de raad van bestuur – inclusief netcoördinatoren – benadrukken, met name waar het het operationele programmeringsproces op de televisie- en radionetten betreft. Een gezamenlijk vastgestelde en gedragen strategie en concrete afspraken over de programmatische inbreng die de omroepinstellingen leveren aan het programma-aanbod van de landelijke publieke omroep brengen meer duidelijkheid over welke prestaties verwacht worden. Inspanningen van de afzonderlijke omroepinstellingen en de doelstellingen van de gezamenlijke publieke omroep kunnen dan beter op elkaar worden afgestemd. De raad van bestuur draagt nadrukkelijk de verantwoordelijkheid om een adequate verbinding te leggen tussen het totaalaanbod van de publieke omroep ter uitvoering van de wettelijke taakopdracht en de specifieke bijdrage van de afzonderlijke omroepinstellingen daaraan.

Het kabinet acht snelle verbeteringen in het functioneren van de landelijke publieke omroep noodzakelijk. Nu uit de evaluatie blijkt dat het gezamenlijk functioneren ernstig te wensen overlaat, is het maatschappelijk niet aanvaardbaar te dralen met het nemen van maatregelen. Ontwikkelingen in de media kunnen snel gaan. Een matig presterende publieke omroep kan, zeker in tijden van verandering en onzekerheden, in korte tijd aanzienlijke schade oplopen in termen van bereik, kijk- en luistertijdaandeel en – daaruit voortvloeiend – betekenis en legitimatie, die later, ook met een eventuele hervorming van het bestel, niet of slechts zeer moeizaam te herstellen is. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt niet al een eerste, richtinggevende stap te zetten naar hervorming. Doel van het wetsvoorstel is simpel: zorgen dat de landelijke publieke omroep op korte termijn beter gaat functioneren door het treffen van maatregelen binnen de huidige kaders van het bestel. Het is niet mogelijk die maatregelen nu al af te stemmen op een fundamentele wijziging. De visie voor de lange termijn is nog in voorbereiding en het parlementaire besluit-

vormingsproces moet nog geheel doorlopen worden. De uitkomsten van dat proces zijn nog geenszins te definiëren.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van het vorenstaande aangevuld.

1b. Verbeteringen binnen het bestel

In beginsel is het mogelijk om een aantal, door de Raad genoemde, verbeteringen aan te brengen zonder daartoe de wet te wijzigen. Binnen de landelijke publieke omroep wordt inmiddels gewerkt aan verbetering van de werkprocessen, vooral ten aanzien van de programmering op de netten. De benutting van mogelijkheden stuit in de praktijk nog wel eens op problemen doordat meningsverschillen mede vanwege de wettelijke inrichting van de besluitvormingsprocedures besluitvorming en optimale inzet van instrumenten en bevoegdheden belemmeren. Datzelfde geldt indien bepaalde bevoegdheden betwist kunnen worden. Het is gewenst dat de wet dan voldoende duidelijkheid en ondersteuning biedt. Ook de totstandkoming van prestatiecontracten en netcharters kan wettelijk ondersteund worden. Inspiratie daarvoor heeft het kabinet onder meer gevonden in het buitenland. Zo heeft de totstandkoming van een beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en de VRT als uitvoerder van de openbare omroepopdracht een wettelijke basis in de Vlaamse decreten betreffende de radio-omroep en de televisie. Ook bijvoorbeeld in Denemarken is de totstandkoming van een overeenkomst tussen de minister van Cultuur en de Deense nationale omroeporganisatie onderdeel van de wet inzake radio- en televisieomroep.

2. Positie van de raad van toezicht

De raad van toezicht krijgt in het voorstel een belangrijke functie. Hij benoemt de raad van bestuur, die de dagelijkse leiding heeft over de publieke omroep als geheel, en dient tevens belangrijke besluiten van de raad van bestuur goed te keuren. Voorts treedt hij ingevolge het voorgestelde artikel 19b, derde lid, van de Mediawet op als scheidsrechter bij verschillen van inzicht tussen de raad van bestuur en het college van omroepen. Het voorstel voorziet ingevolge artikel 19a van deze wet in een benoeming door de Kroon, waarbij de gezamenlijke ondernemingsraden van de publieke omroep, de NPS en de omroepverenigingen een aanbevelingsrecht krijgen met betrekking tot één lid. Dat lid wordt kennelijk geacht de belangen van werknemers bij de publieke omroep te vertegenwoordigen.

De omroepverenigingen zelf en daarmee hun leden zijn niet vertegenwoordigd in de raad van toezicht. Volgens de toelichting moet de raad van toezicht voortaan het geheel der dingen dienen en niet langer specifieke belangen. Daarom moeten de plaatsen in de raad worden bezet door deskundigen die voldoende afstand hebben van de politiek als van de publieke omroep.

De Raad onderkent het belang van een onafhankelijke en deskundige raad van toezicht; vertegenwoordiging van belanghebbenden past daarbij niet. Hij wijst er echter op dat de raad van toezicht beslissingen kan nemen die vérstrekkende gevolgen kunnen hebben voor het functioneren van het bestel, inclusief de omroepverenigingen. In de eerste plaats heeft de raad van toezicht behalve een toezichthoudende taak ook een beslissende rol in de geschillen tussen raad van bestuur en college van omroepen. Deze bevoegdheid behoeft motivering omdat deze niet eigen is aan de rol van toezichthouder. Het is voorts van groot belang dat de pluriformiteit van de omroepverenigingen en hun leden in het profiel van een of meerdere leden van de raad van toezicht tot uitdrukking komt; dat moet mogelijk zijn met behoud van de noodzakelijke professionaliteit en onafhankelijkheid van de raad van toezicht.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of er voldoende waarborg is voor draagvlak van beslissingen, nu in het voorstel, anders dan de visitatiecommissie heeft aanbevolen, niet de mogelijkheid van een voordracht van maatschappelijke organisaties is opgenomen.

2. Positie van de raad van toezicht

De rol van de raad van toezicht om in voorkomende situaties knopen door te hakken is minder vreemd dan het op het eerste gezicht lijkt. Binnen de publieke omroep zullen raad van bestuur en de omroepen in een aangepaste constellatie en via aangepaste procedures tot besluiten en prestaties moeten komen. De rol van een raad van toezicht is vooral ook om toe te zien op een goed verloop van die processen. De raad van bestuur moet zich ten opzichte van de

raad van toezicht verantwoord over vastgestelde besluiten en dat betekent dat de raad van bestuur ook verantwoordt hoe hij is omgegaan met de zienswijze van de omroepinstellingen, verenigd in het college van omroepen. Het is dan logisch dat een raad van toezicht bij meningsverschillen een beslissing moet kunnen nemen daar waar het gaat om majeure besluiten waar de raad van toezicht uiteindelijk ook zelf verantwoordelijkheid voor draagt. De samenstelling van de raad van toezicht zal gebaseerd worden op eisen van deskundigheid in diverse disciplines en op mediatereïnen. Het kabinet heeft uitdrukkelijk geopteerd voor een deskundige, onafhankelijke samenstelling. Het benoemen van leden die gezien kunnen worden als representanten van bepaalde stromingen of omroepinstellingen acht het kabinet niet passend bij een onafhankelijke raad van toezicht. Immers, representativiteit wordt reeds gewaarborgd door middel van de omroepverenigingen. Van de te benoemen leden wordt verwacht dat zij vanuit hun expertise opereren in het belang van de gehele publieke omroep en daarbij hun specifieke deskundigheid paren aan voldoende inzicht en gevoel voor de belangen en achtergronden van de samenstellende delen en de maatschappelijke context waarin de publieke omroep opereert. De raad van toezicht draagt met het oog op de wettelijke (en maatschappelijke) taakopdracht van de publieke omroep mede zorg voor een goed functionerend publiek omroepbedrijf. Vanuit die optiek worden beslissingen genomen. Maatschappelijk draagvlak en representativiteit is binnen de publieke omroep georganiseerd via de omroepverenigingen. Goed samenspel binnen de publieke omroep tussen centrale regie en de verschillende omroepinstellingen leidt er toe dat dit zichtbaar en hoorbaar tot uitdrukking komt in een gevarieerd en herkenbaar programma-aanbod van de publieke omroep. De memorie van toelichting is naar aanleiding van het vorenstaande aangevuld.

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 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