

Vergaderjaar 2005–2006

30 571

## Vaststelling van nieuwe regels over de organisatie en uitvoering van de publieke mediaopdracht (Mediawet 20..)

Nr. 3

## MEMORIE VAN TOELICHTING

## INHOUDSOPGAVE

<b>DEEL 1 ALGEMEEN</b>	<b>2</b>	6.4.	Autonomie en plaatsing licentiehouders	24
		6.5.	Maatschappelijk en economisch ondernemen licentiehouders	25
<b>1. Kern van het wetsvoorstel</b>	<b>2</b>	6.6.	Overgangsperiode licentiehouders	26
1.1. Inleiding	2	<b>7. Externe productie</b>		<b>26</b>
1.2. De nieuwe publieke omroep	2	7.1.	Budget en vormgeving open concurrentie	26
1.3. Een evolutie	4	7.2.	Gelijkspeelveld en overgangsregeling	27
1.4. Onderwerpen van de Mediawet	4	7.3.	Garanties onafhankelijk product	28
<b>2. Ontwikkelingen in het medialandschap</b>	<b>4</b>	<b>8. Interne voorzieningen</b>		<b>29</b>
2.1. Motieven van mediabeleid	4	8.1.	Doelen, vormgeving en budget	29
2.2. Blijvend belang publieke omroep	5	8.2.	Toekomst NOS RTV, Educom en NPS	29
2.3. Rol commerciële media	6	8.3.	Interne pluriformiteit in de nieuwsvoorziening	30
2.4. Noodzaak hervorming publieke omroep	6	<b>9. Financiering</b>		<b>31</b>
2.5. Europees recht	8	9.1.	Gemengde financiering	31
<b>3. Maatschappelijke opdracht van de publieke omroep</b>	<b>10</b>	9.2.	Beperkingen op reclame	32
3.1. Focus op publieke functies	10	9.3.	Alternatieve inkomsten	32
3.2. Functies en genres	11	9.4.	Budgettoedeling aan producerende organisaties	33
3.3. Publieke waarden	11	9.5.	Bijzondere waarborgen voor programmacategorieën	33
3.4. De prestatieovereenkomst	12	<b>10. Toezicht en advisering</b>		<b>34</b>
<b>4. Publieke inhoud op alle platforms</b>	<b>13</b>	10.1.	Algemene <i>governance</i> filosofie	34
4.1. Definitie van de publieke taak	13	10.2.	Verantwoordingscyclus	34
4.2. Vaststelling van de omvang	13	10.3.	Rapportageplichten publieke omroep	35
4.3. Distributie van het publieke media-aanbod	14	10.4.	Programmatoezicht Commissariaat	35
4.4. Kosten van distributie	14	10.5.	Financieel toezicht	36
<b>5. Organisatie van de landelijke publieke omroep</b>	<b>15</b>	10.6.	Rol minister OCW	36
5.1. De functiebenadering	15	<b>11. Overige onderwerpen</b>		<b>37</b>
5.2. Uitwerking in het wetsvoorstel	16	11.1.	Kerkgenootschappen	37
5.3. Bestuurlijke structuur	17	11.2.	Stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroeproducties	37
5.4. Onafhankelijkheid van de makers	18	11.3.	Het Muziekcentrum van de Omroep	37
5.5. Samenwerking binnen de publieke omroep	19	11.4.	Programmagegevens	38
5.6. Maatschappelijk ondernemen	19	11.5.	Lokale en regionale publieke omroep	39
5.7. Bijzonderheden voor radio en internet	21	11.6.	Wereldomroep	40
<b>6. Rechten en plichten licentiehouders</b>	<b>21</b>	11.7.	Commerciële omroep	40
6.1. Maatschappelijke verankering	21	11.8.	Stimuleringsfonds voor de pers	41
6.2. Budget licentiehouders	23	11.9.	Deregulering en administratieve lasten	41
6.3. Taak licentiehouders	23			

Twee bijgevoegde brieven van het Commissariaat voor de Media houdende commentaar zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## I ALGEMEEN

*Wat heeft een schaatser nodig om een wereldrecord te breken? Talent alleen is al lang niet meer genoeg. Technologie en organisatie zijn even belangrijk: overdekte banen met perfecte klimaatbeheersing, aërodynamische pakken, de klapschaats, professionele begeleiding. Geen sporter die zich hieraan kan onttrekken. Op Friese doorlopers zou zelfs de grootste kampioen geen wedstrijd meer kunnen winnen. Zo is het ook met de publieke omroep. Door digitalisering verandert het medialandschap ingrijpend. Aan talent is binnen de publieke omroep geen gebrek, maar hij mist de uitrusting die nodig is om een plek op het podium te houden.*

### 1. Kern van het wetsvoorstel

#### 1.1. Inleiding

Om de publieke functies veilig te stellen, moet de publieke omroeporganisatie bij de tijd blijven en mee veranderen. Dit is ook geconstateerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in diens advies «Focus op Functies»<sup>1</sup>. In juni heeft het kabinet zijn voorstellen gepresenteerd in de kabinetsvisie «Met het oog op morgen».<sup>2</sup> Daarna is schriftelijk en mondeling van gedachten gewisseld met de Tweede Kamer.<sup>3</sup> Nu is er dan het wetsvoorstel. Het streven van de regering is de wet begin 2007 te publiceren in het Staatsblad en de nieuwe situatie in september 2008 te laten ingaan.

Even los van principiële uitgangspunten, politieke keuzes en praktische details – dat komt allemaal later in deze toelichting – is hieronder eerst samengevat hoe de publieke omroep er vanaf 2008 uit ziet.

#### 1.2. De nieuwe publieke omroep

Het eindbeeld is een onderscheidende en multimediale publieke omroep die zijn openheid voor maatschappelijke bewegingen heeft behouden en tegelijk wendbaarder en ondernemender is geworden dan in de vorige eeuw het geval was. Deze publieke omroep staat met beide benen in de Nederlandse samenleving: een publieke omroep waar alle burgers soms, en sommige burgers altijd naar kijken en luisteren.

**Onderscheidend.** In het medialandschap heeft de publieke omroep een unieke taak. Hij is onder andere herkenbaar door onafhankelijk nieuws, een scala aan informatieve programma's met uiteenlopende onderwerpen en gezichtspunten, en een afwisselend palet van drama, film, jeugd- en kunstprogramma's. Het nieuwe wetsvoorstel stelt dit onderscheidende karakter van de publieke omroep zeker. De taakopdracht van de publieke omroep is hiertoe aangescherpt: centraal staan maatschappelijke functies die de overheid hoe dan ook wil waarborgen, onafhankelijk van vraag en aanbod op de vrije markt. Dit zijn: 1) nieuwsvoorziening, 2) opinievorming en maatschappelijk debat en 3) cultuur, educatie en overige informatie. Amusement verdwijnt als doel op zich, maar blijft onmisbaar als vorm en hulpmiddel om de publieke functies te realiseren. In een prestatieovereenkomst met de minister legt de publieke omroep zijn ambities vast in concrete doelen. Deze overeenkomst is niet langer een inspanningsverplichting, maar bindend en gesanctioneerd.

**Multimediaal.** In het digitale medialandschap is het de opgave om het publieke media-aanbod langs verschillende wegen en in verschillende vormen bij de burger te brengen. Crossmediale programmering voor radio, televisie en internet zal veel voorkomen. De publieke omroep vervult zijn taak via alle mogelijke media en combinaties daarvan. Ook wordt vanaf 2008 niet meer vooraf bij wet bepaald welke zenders de publieke omroep heeft. In plaats daarvan doet de publieke omroep elke vijf jaar in zijn beleidsplan een voorstel voor het aantal zenders: dat zijn

<sup>1</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid.*

<sup>2</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/05, *Met het oog op morgen..... De publieke omroep na 2008*. Bijlage bij 29 800 VIII, nr. 234.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/2006, 30 300 VIII, nr. 10.

naast algemene basiszenders ook gespecialiseerde zenders en aanbod dat op internet onder herkenbare merknamen wordt aangeboden. Er geldt natuurlijk geen blanco cheque: de overheid zal al dan niet zijn goedkeuring verlenen. Voor distributie in de ether en op de kabel blijven er wettelijke minimumgaranties bestaan.

**Open.** Een publieke omroep hoort stevig verankerd te zijn in de samenleving. Het is zijn opdracht om de veelvormigheid en veelkleurigheid van de samenleving te weerspiegelen en verschillende stromingen met elkaar te verbinden. Daarom staat ook de nieuwe publieke omroep open voor ideële omroeporganisaties met een aantoonbare maatschappelijke achterban. Deze «licentiehouders» krijgen een eigen taak en een vast budget voor aanbod met de functie opinievorming en maatschappelijk debat. Nieuwkomers hoeven hun toegevoegde waarde niet meer te bewijzen, en behalve verenigingen met leden kunnen ook stichtingen met donateurs toetreden. Dat past bij de variërende vormen van burgerparticipatie in deze tijd. Ook blijft er zendtijd beschikbaar voor kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag. Openheid is er voorts doordat de publieke omroep een aanzienlijk deel van zijn productie uitbesteedt. Zowel nieuw op te richten bedrijven van licentiehouders als de huidige buitenproducenten dingen mee naar opdrachten van de raad van bestuur. Dit prikkelt alle programmamakers om aansprekende prestaties te leveren en zich daarbij van elkaar te onderscheiden.

**Wendbaar.** Om overeind te blijven in het digitale tijdperk zal de publieke omroep snel, slagvaardig en als één organisatie moeten opereren. Anders wordt de publieke omroep weggeweerd en onzichtbaar voor de burger. Het wetsvoorstel legt de eindverantwoordelijkheid voor deze organisatie bij de raad van bestuur. Net zoals dat gebruikelijk is bij andere Europese omroepen, bestaat de raad van bestuur uit topmanagers met de vereiste bestuurlijke, programmatische en zakelijke competenties. Zij bepalen de strategie en hebben de middelen – geld en zendtijd – om die strategie uit te voeren. Daarbij stemmen zij het programmabeleid af met licentiehouders, die immers een belangrijk aandeel hebben in de programmaproductie. Ook verzekert de raad van bestuur dat licentiehouders een onderling gelijkwaardige plaats krijgen op de algemene radio- en televisiezenders. Verder zal de omroep, zoals gezegd, veel producties uitbesteden. Voor een aantal zaken is echter continuïteit en specifieke deskundigheid in eigen huis nodig, namelijk voor nieuws, voor delen van het culturele en educatieve aanbod en voor radio. Afgezien van genoemde basisprincipes, schrijft de wet geen verdere verdeling van taken en budgetten binnen de publieke omroep voor. Dit maakt een wendbare bedrijfsvoering mogelijk en het voorkomt onnodige toezichtlasten bij het Commissariaat. De overheid stuurt wel mee, maar op afstand, via instemming met het vijfjaarlijkse beleidsplan, via de prestatieovereenkomst en via de jaarlijkse begroting.

**Ondernemend.** De Nederlandse publieke omroep behoort tot de goedkoopste publieke omroepen in Europa. Het kabinet kiest voor een budgetneutrale hervorming per 2008: de rijksbijdrage blijft gelijk, de bestaande budgetindexering blijft behouden en reclame blijft deel uitmaken van de financiering van de publieke omroep. Belangrijk is de ruimte die ontstaat voor maatschappelijk ondernemen. Juist in de digitale context kan de publieke omroep extra diensten ontwikkelen, zijn rechten exploiteren en samen werken met anderen – van musea en poppodia tot kranten en telecommunicatiebedrijven. Deze diensten moeten allemaal wel bijdragen aan de publieke taak en de extra inkomsten vloeien terug naar deze publieke taak. Nieuw is dat de licentiehouders ook *economisch* mogen ondernemen, mits deze activiteiten boekhoudkundig en organisatorisch gescheiden zijn van de publieke activiteiten. Dat betekent dat ze kunnen deelnemen in een (eigen) commercieel bedrijf om zo hun vleugels uit te slaan op de mediamarkt.

### 1.3. Een evolutie

Hoewel de veranderingen die dit wetsvoorstel met zich meebrengt ingrijpend zijn, zeker voor betrokken organisaties en voor de makers, is het voorstel ook een gevolg van een logische ontwikkeling. Wetswijzigingen waren er de afgelopen tien jaar zonder uitzondering op gericht om meer eenheid binnen de publieke omroep te bewerkstelligen, maar met behoud van pluriformiteit via omroepverenigingen. Er kwam een zelfstandig dagelijks bestuur, er kwamen netcoördinatoren met een eigen (versterkings-) budget, er groeide een zekere taakverdeling tussen de omroepverenigingen en zij gingen vaker samenwerken. Onder dit kabinet kwam er een onafhankelijke raad van toezicht en werd de besluitvaardigheid op de radio- en televisiezenders groter. Nu, in de digitale context, gaat de regering door op de ingeslagen weg van eenduidige aansturing en zet daartoe een aantal belangrijke stappen. Bovendien is het nodig de publieke taak te actualiseren en hem tegelijk minder exclusief te verbinden aan het traditionele «uitzenden» van programma's. Ook dat is een versnelling van een lopende ontwikkeling in de wetgeving en de omroeppraktijk.

### 1.4. Onderwerpen van de Mediawet

Omdat veel bepalingen in de wet verdwijnen of veranderen, is niet gekozen voor een wijziging van de bestaande Mediawet, maar voor een nieuwe wet. Door de nieuwe indeling en begripsbepalingen is de Mediawet ook toegankelijker geworden. Vanaf de publicatie in het Staatsblad in 2007 draagt hij de naam Mediawet 2007. Net als nu strekt de Mediawet zich straks uit over grote delen van het Nederlandse mediaveld: de landelijke publieke omroep, lokale en regionale publieke omroep, de wereldomroep, commerciële omroep, pers, en omroepdistributie via de ether en de kabel.

De veranderingen concentreren zich op de landelijke publieke omroep. Deze verzorgt radio- en televisieprogramma's en ander elektronisch media-aanbod – bijvoorbeeld via internet en mobiele telefoon. Daarom is de benaming voor de publieke omroep in de Mediawet «publieke mediadienst» geworden. Voor de duidelijkheid spreekt deze toelichting echter nog van het in de volksmond bekende begrip publieke omroep. Een aantal veranderingen voor de landelijke publieke omroep werkt door voor lokale, regionale en wereldomroep. Voor pers en commerciële omroep verandert er nu niets, een enkele technische bepaling uitgezonderd. Deze en andere onderdelen van het mediabeleid komen aan de orde in de reactie van het kabinet op aanbevelingen terzake in het WRR advies «Focus op functies». Ook wacht het kabinet de uitkomst af van de herziening van de Europese televisierichtlijn, die gevolgen kan hebben voor publieke en commerciële omroep.

## 2. Ontwikkelingen in het medialandschap

### 2.1. Motieven van mediabeleid

Media zijn van oudsher een «bemoeigoed», een onderwerp van overheidsbeleid. Deels heeft dat te maken met distributieschaarste die verdeeld moet worden, maar meer nog met de grote maatschappelijke impact van media. Mensen kijken gemiddeld drie uur en een kwartier per dag televisie. Met hun gebruik van andere media erbij, telt de tijdsbesteding op tot het dubbele.<sup>1</sup> Vandaar dat we onze samenleving ook wel typeren als een «informatiesamenleving», «beeldcultuur» en «mediacratie». Dergelijke begrippen benadrukken de rol van media als belangrijke vormende instituties van deze tijd.<sup>2</sup>

De moderne democratie kan niet functioneren zonder de tussenkomst van televisie, radio, kranten en internet. Via de media informeren mensen zich

<sup>1</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (2004). *Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>2</sup> Zie o.a. Mark Elchardus (2002). *De drama-democratie*. Tiel: Lannoo.

over actuele gebeurtenissen en uiteenlopende standpunten. Daarom is het cruciaal dat feiten bekend zijn en dat alle opvattingen, inclusief minderheidsopvattingen, gehoord worden in de openbare meningsvorming. Media geven ook mede vorm aan internationale, nationale en lokale cultuur en aan subculturen van diverse bevolkingsgroepen. Niet voor niets bewaren we kranten, radio- en televisieprogramma's; zij geven een beeld van wie we zijn en wie we waren. Discussies over de aard van media-uitingen zijn maar al te vaak discussies over (beeld)cultuur en het oordeel is niet altijd positief.

In de economische wetenschap spreekt men van positieve en negatieve «externe effecten» van media en, daarmee verbonden, van marktfalen. De markt zorgt niet vanzelf voor het maatschappelijk gewenste aanbod.

Daarom treedt in alle Europese landen de overheid ordenend op, ook in Nederland. Het mediabeleid beschermt bepaalde soorten inhoud en bevordert onafhankelijkheid, pluriformiteit, kwaliteit en toegankelijkheid van media. Om effect te sorteren, gebeurt dit met een scala aan instrumenten en over de volle breedte van het medialandschap. De financiering en regulering van landelijke, regionale en lokale publieke omroepen leggen vanzelfsprekend veel gewicht in de schaal. Daarnaast is er wetgeving voor en zelfregulering van commerciële media en verleent de overheid subsidies aan dag- en opiniebladen en aan digitaal burgerinitiatief.

## *2.2. Blijvend belang publieke omroep*

De WRR benadrukt dat de overheid publieke waarden in de media moet blijven beschermen, juist in een tijdperk van ingrijpende sociaal-culturele en technologische veranderingen. In het kielzog van digitalisering zetten de commercialisering, internationalisering en concentratie van het medialandschap door. Er zijn weliswaar meer distributiekanaalen, maar de productiekosten nemen niet navenant af. In een klein en competitief taalgebied als Nederland blijft «publieke» media-inhoud schaars. Dit geldt in het bijzonder voor audiovisuele productie, vanwege haar hoge vaste kosten, lage marginale kosten en hoge toetredingsdrempels. Kortom: er is en blijft behoefte aan een publieke omroep. Daaronder valt niet alleen de landelijke, maar ook de regionale en lokale publieke omroep en de wereldomroep.

Een keuze voor een publieke omroep is geen keuze tegen commerciële media. Het is een keuze voor een gemengd bestel waarin publieke en commerciële media elkaar, en vanuit wezenlijk andere drijfveren, in evenwicht houden. Hierdoor hebben burgers meer keuze – als afnemer maar ook als deelnemer in de media! Hetzelfde geldt voor producenten, adverteerders, belangengroepen en al die anderen die een belang hebben in mediaproductie, -distributie en -gebruik.

Het is eenvoudig op te sommen wat een publieke omroep vermag die niet onder druk staat om winst te maken:

- Hij spreekt burgers niet aan als consumenten (van producten van adverteerders), maar als actieve deelnemers in maatschappelijke processen.
- Hij staat garant voor publieke functies als nieuwsvoorziening, opinievorming, cultuur en educatie en biedt kwaliteit in alle genres.
- Hij investeert ook in programma's die duur zijn en een relatief klein publiek bereiken, of een publiek dat niet per definitie aantrekkelijk is voor adverteerders.
- Hij pioniert met innovatieve programmaconcepten en lanceert talenten, die eenmaal succesvol soms door andere media worden overgenomen.
- Hij biedt een nationaal tegenwicht aan grote mediaconcerns die wereldwijd rechten en distributiekanaalen exploiteren.
- Hij draagt bij aan meningsvorming en cultuur in de verschillende

- regio's en steden van Nederland. Op lokaal niveau zijn burgers vaak direct, als vrijwilligers, bij de programmaproductie betrokken.
- Hij is betrouwbaar en onafhankelijk van politieke en commerciële motieven, van extra belang nu op internet het leeuwendeel van de informatie afkomstig is van bedrijven, overheid, belanghebbenden en vrijwilligers.
- Hij organiseert ontmoeting en sociale cohesie, te midden van talloze *nichemedi*a waar alleen liefhebbers en gelijkgestemden elkaar treffen.

### 2.3. Rol commerciële media

Commerciële radio en televisie zijn uitgegroeid tot een betekenisvolle factor. In Europees perspectief heeft Nederland een zeer vrije en competitieve commerciële omroepmarkt.<sup>1</sup> Er geldt een beperkt aantal eisen, bijvoorbeeld ter bescherming van minderjarigen en consumenten, het aandeel Europees audiovisueel product en diversiteit op de radiomarkt. De meeste nationale wetgeving is ontleend aan de Europese Televisierichtlijn, die in de komende jaren zal worden herzien. Doel van de herziening is de bepalingen aan te passen aan de digitalisering en convergentie van het medialandschap.

De nationale en Europese regels drukken uit dat commerciële omroepen een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben. Van een heel andere orde zou het zijn om voortaan publieke programma's te laten maken door commerciële omroepen door hen daarvoor subsidies te verlenen via een fonds. In «Met het oog op morgen» heeft het kabinet betoogd waarom een publieke omroep de voorkeur heeft boven zo'n systeem van subsidieverlening. Ten eerste is bij commerciële media het motief om winst te maken altijd leidend. Dat beperkt hun mogelijkheden om een publieke programmering te realiseren. Zelfs als er overheidsgeld tegenover staat, leveren commerciële omroepen niet de gewenste diversiteit en kwaliteit, zoals blijkt uit ervaringen in Nieuw Zeeland.<sup>2</sup> Ten tweede zal een fonds namens de overheid programma's inhoudelijk moeten toetsen om te beoordelen of ze voor subsidie in aanmerking komen. Een dergelijke grootschalige bemoeienis van de overheid met de inhoud van audiovisuele media verdraagt zich slecht met de waarde van onafhankelijkheid en vindt het kabinet daarom ongewenst. Verder zullen de transactiekosten stijgen wanneer al het geld verdeeld wordt via een fonds, in plaats van een budget toe te wijzen aan een instelling. Dit komt door de kosten die gemoeid zijn met onder meer aanvraagprocedures, beoordelingscommissies en regelingen voor beroep en bezwaar.<sup>3</sup>

Dag- en opiniebladen vervullen een eigen, betekenisvolle rol in de democratie. Print is echter veel goedkoper om te maken en te verspreiden. Vandaar dat de overheid kan volstaan met bescheiden steun ten behoeve van pluriformiteit, via het Stimuleringsfonds voor de pers. Daarnaast wil het kabinet eigendomsconcentratie van dagbladen beperken, omdat anders teveel opiniemacht in te weinig handen komt. Tegelijkertijd kan dan in de wet de ruimte voor dagbladuitgevers om (mede)eigenaar te zijn van commerciële omroep groter worden.<sup>4</sup> In de aangekondigde reactie op de nog openstaande adviezen van de WRR komt het kabinet hierop terug.

### 2.4. Noodzaak hervorming publieke omroep

Nederland heeft de bijzondere traditie om maatschappelijke stromingen toegang te garanderen tot landelijke publieke zendtijd. Dit typeert men met de term «externe pluriformiteit». Hier tegenover staat «interne pluriformiteit», waarbij een en dezelfde mediaorganisatie zorgt dat alle groepen zich herkennen in het publieke aanbod, zoals bij de BBC en de VRT het geval is. Het kabinet hecht eraan dat de Nederlandse publieke omroep zijn openheid voor maatschappelijke bewegingen behoudt. Tege-

<sup>1</sup> Uit: TNO (2004). *Quick Scan Beleid publieke omroep in Europa, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten*. Delft: TNO.

<sup>2</sup> In Nieuw Zeeland is de publieke omroep eind jaren tachtig geprivatiseerd. Er kwam een fonds, NZ on Air, waarop commerciële omroepen en de voormalige publieke omroep een beroep konden doen. Dit heeft geleid tot een verschraving van het aanbod. De wetten van de markt zijn zo dwingend dat subsidies van het fonds vooral ten goede komen aan populair nationaal product in prime time (soap, reality). Zwaardere programma's worden ondanks de beschikbare subsidie weinig gemaakt en op ongunstige tijdstippen uitgezonden. Uit: TNO (2004). *Quick Scan Beleid publieke omroep in Europa, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten*.

<sup>3</sup> Financiering via fondsen past beter bij de cultuursector, met zijn grote diversiteit aan makers en podia verspreid over het hele land, en met overheidsbeleid dat de nadruk legt op de kwaliteit van afzonderlijke producties.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/05, 29 692, nr. 2.



lijkertijd erkent het kabinet dat de omgeving ingrijpend is veranderd. Digitalisering maakt een hervorming nu urgent.

De gevolgen van ontzuiling voor het sociale en culturele leven zijn onder meer geboekstaafd door het Sociaal en Cultureel Planbureau.<sup>1</sup> Zichtbaar is een erosie van de klassieke levensbeschouwelijke zuilen en daaraan gekoppelde exclusieve verenigingen. Er is nog steeds een levendig maatschappelijk middenveld, maar dat verandert van karakter. Lidmaatschap wordt vervangen door donateurschap. Kerken, politieke partijen, omroepverenigingen verliezen leden, terwijl zogenoemde «lichte» gemeenschappen opkomen. Mensen stappen gemakkelijk in en uit zulke gemeenschappen, die vaak verbonden zijn aan een bepaalde levensstijl, liefhebberij of leeftijdsgroep en zelden onderling samenhangend zijn.<sup>2</sup> Naarmate sociale verbanden losser en diverser worden, verandert het mediagebruik navenant. De representativiteit van de traditionele omroepverenigingen neemt alsmaar af. Drijfveren voor mediagebruik worden grilliger en tegelijk beter te manipuleren door profijtgeoriënteerde, vaak multinationale partijen. Voor een extra dimensie zorgt de multiculturele samenstelling van de Nederlandse bevolking. Bij de tweede en derde generatie immigranten komt het mediagebruik steeds meer overeen met dat van de gemiddelde kijker en luisteraar, maar er blijven verschillen – naar (muziek)smaak, naar interessegebieden en naar maatschappelijke kwesties die van belang worden gevonden of juist taboe zijn. In deze diffuse sociaal-culturele constellatie wordt de publieke taak niet langer voldoende gerealiseerd door aan verschillende ledengebonden omroeporganisaties de opdracht te geven met elkaar één totaalpakket voor alle doelgroepen te bewerkstelligen. Dat zorgt alleen maar voor veel spanning tussen eigen identiteit en samenwerking.

Digitalisering van het medialandschap legt nu extra druk op de publieke omroep. Er is hierbij niet alleen sprake van de introductie van een nieuwe techniek. Door digitalisering wordt «crossmediaal» aanbod de norm en verandert het mediagebruik. Hetzelfde audiovisuele (basis)product wordt in allerlei vormen en selecties en op meerdere momenten aangeboden via diverse eindapparaten, zoals televisie en radiotoestellen, computers en mobiele telefoons. De verwachting is dat algemene radio- en televisiezenders voorlopig het grootste aandeel in de kijk- en luistertijd houden. Maar daarnaast kiezen mensen gericht tussen gespecialiseerde zenders en websites, en vragen zij inhoud op uit archieven als «Uitzending Gemist». Bij het kiezen zullen mensen zich laten begeleiden door startpagina's, zoekmachines en elektronische programmagidsen (EPG's). De jongste generaties zijn de eerste die de nieuwe gebruiksmogelijkheden benutten.<sup>3</sup> Ondertussen neemt ook de concurrentie op de toch al competitieve Nederlandse audiovisuele markt toe. Dit betekent: strijd om programma's, rechten, creatief en journalistiek talent, aandacht van het publiek en vooral ook strijd om inkomsten. De sterkste positie is weggelegd voor internationale, multimediale concerns die dezelfde rechten en producten exploiteren op meerdere markten en toegang hebben tot eigen distributienetwerken. Reclame zal als financieringsbron aan relatief belang afnemen. Meer aanbod zal bekostigd gaan worden uit gedifferentieerde vergoedingen door distributeurs en burgers. De vraag is hoe de publieke omroep in dat digitale medialandschap gewicht in de schaal kan blijven leggen. Kortom: er is en blijft behoefte aan een publieke omroep. Maar dan wel één die zijn publieke taak ook in de toekomst goed kan vervullen. In zijn huidige vorm is de publieke omroep daarvoor niet toegerust. In de ontzuilde samenleving is de optelsom van identiteiten van ledenorganisaties altijd ontoereikend, zoals in 2004 ook is geconstateerd door de visitatiecommissie onder voorzitterschap van de heer Rinnooy Kan.<sup>4</sup> Verder is het evenwicht en de samenhang in het publieke media-aanbod zeer afhankelijk van voortdurend overleg en overeenstemming tussen diverse spelers met eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden, wat ten koste gaat van het resultaat. Door enkele omroepverenigingen is als

---

<sup>1</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (2005). *Landelijk verenigd. Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2005/1).

<sup>2</sup> J. W. Duyvendak en M. Hurenkamp, red (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Van Gennep: Amsterdam.

<sup>3</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (2004). *Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten*.

<sup>4</sup> Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2000–2004 (2004). *Omzien naar de omroep*.

oplossing voorgesteld om in vaste combinaties ieder één televisienet te beheren.<sup>1</sup> Het risico hiervan is dat vaste netprofielen onvoldoende rekening houden met de motieven die het kijkgedrag van mensen bepalen. Ook ontstaan er grotere coördinatieproblemen *tussen* de netten. Verder is het de vraag wat er gebeurt met radio, waarop omroepverenigingen in andere combinaties samenwerken, en wie er gaat over themakanalen en alle vormen van crossmediaal gebruik. In de drukke digitale context zal de publieke omroep echt een eenheid dienen te vormen om zichtbaar te zijn voor burgers.

## 2.5. Europees recht

De Europese Unie heeft grote invloed op de ontwikkeling van de Europese mediamarkten. Ook bij de vormgeving van de eigen publieke omroep zijn lidstaten gehouden aan Europese regels. Voor een goed begrip zijn de voornaamste eisen hieronder beschreven.

De publieke omroep is een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 86, tweede lid, van het EG-Verdrag. De Europese Commissie heeft in zijn mededeling over de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen<sup>2</sup> aangegeven op welke wijze de Europese Commissie zaken zal toetsen. Daarbij let de Europese Commissie uiteraard ook op het interpretatieve protocol over de publieke omroep dat is gehecht aan het Verdrag van Amsterdam. Daarin wordt, nadat is overwogen dat «het publieke omroepstelsel in de lidstaten rechtstreeks verband houdt met de democratische, sociale en culturele behoeften van iedere samenleving en met de noodzaak pluralisme in de media te behouden», verklaard:

«De bepalingen van het Verdrag doen geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om te voorzien in de financiering van de openbare omroep, voorzover deze financiering wordt verleend aan omroeporganisaties voor het vervullen van de publieke opdracht zoals toegekend, bepaald en georganiseerd door iedere lidstaat, en voorzover deze financiering de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang zou worden geschaad, waarbij rekening wordt gehouden met de verwezenlijking van deze publieke dienst».

In de beschikkingenpraktijk van de Europese Commissie wordt aan de volgende drie door het Hof van Justitie geformuleerde criteria getoetst:

- de betrokken dienst moet een dienst van algemeen economisch belang zijn en duidelijk als dusdanig omschreven zijn door de betrokken lidstaat;
- de betrokken onderneming(en) moet(en) door de lidstaat uitdrukkelijk belast zijn met de verlening van die dienst;
- de toepassing van de mededingingsregels uit het Verdrag (in dit geval, het verbod op staatssteun) moet de vervulling van de aan deze onderneming(en) toevertrouwde bijzondere taken niet verhinderen, en de ontheffing van die regels mag de ontwikkeling van het handelsverkeer niet beïnvloeden in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.

Met betrekking tot het eerst genoemde criterium acht de Europese Commissie voor de publieke omroep een ruime omschrijving van de publieke taak gerechtvaardigd. De publieke opdracht kan ook bepaalde diensten omvatten die geen «programma's» zijn in de traditionele zin, voorzover daarmee – mede rekening gehouden met de ontwikkeling en diversificatie van activiteiten in het digitale tijdperk – wordt voldaan aan dezelfde democratische, sociale en culturele behoeften van de maatschappij. De omschrijving dient wel zo precies mogelijk te zijn. Het tweede genoemde criterium vereist dat de publieke opdracht via een officieel besluit wordt toegewezen. Tevens dient er afdoende onafhankelijk

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het *Tien puntenplan voor de publieke omroep. Startscenario voor een dynamische, pluriforme en verankerde publieke omroep*. Getekend door de omroepverenigingen AVRO, TROS, VARA, VPRO, KRO en NCRV in februari 2005.

<sup>2</sup> (2001/C 320/04) gepubliceerd 15 november 2001.



toezicht te zijn, om te kunnen bepalen of de publieke opdracht in overeenstemming met de formele bepalingen tussen overheid en publieke omroep wordt uitgevoerd.

Het derde bovengenoemde criterium heeft betrekking op de financiering en de evenredigheidstest. Lidstaten kunnen kiezen voor een stelsel van gemengde financiering. Gemengde financiering houdt in dat een publieke omroep wordt gefinancierd uit een combinatie van overheidsmiddelen en inkomsten uit andere activiteiten. Om inzicht te hebben in de verschillende geldstromen dient er in die gevallen een duidelijke en passende scheiding te zijn tussen activiteiten in het kader van de publieke opdracht en activiteiten die daarbuiten vallen. De Europese Commissie maakt daarbij een onderscheid tussen activiteiten in het kader van de publieke taak, activiteiten die kunnen worden aangemerkt als de commerciële exploitatie van de publieke taak (bijvoorbeeld de verkoop van programmarechten) en stand-alone-activiteiten (dit zijn activiteiten die niet gerelateerd zijn aan de publieke taakopdracht). Voor laatstgenoemde twee activiteiten mogen geen publieke middelen worden aangewend. De inkomsten uit de commerciële exploitatie van de publieke taak dienen terug te vloeien naar de uitvoering van de publieke taak. Deze activiteiten dienen op een marktconforme wijze plaats te vinden. Onder de evenredigheidstest wordt verstaan dat de staatssteun niet meer mag bedragen dan de nettokosten van de publieke opdracht, waarbij ook rekening wordt gehouden met andere rechtstreekse of indirecte inkomsten afkomstig uit het vervullen van de publieke dienst. De Europese Commissie accepteert daarbij wel dat er een beperkte reservevorming mag plaatsvinden, bijvoorbeeld om schommelingen aan de inkomstenkant op te vangen. Deze dient dan wel in de daaropvolgende jaren te worden aangewend.

In de volgende paragrafen is aangegeven op welke wijze in het wetsvoorstel invulling is gegeven aan de toetsingscriteria van de Europese Commissie. Tegelijk met de adviesaanvraag bij de Raad van State heeft de staatssecretaris van OCW het wetsvoorstel voorgelegd aan de Europese Commissie. De Tweede Kamer ontvangt hierover apart bericht.

De Europese Commissie heeft in december 2005 een voorstel tot herziening van de Europese richtlijn 89/552/EEG, de zogenoemde richtlijn «Televisie zonder Grenzen» naar buiten gebracht<sup>1</sup>. Deze richtlijn heeft als doelstelling een gemeenschappelijke Europese markt voor omroepdiensten te realiseren door minimumharmonisatie van regels voor de omroepwetgeving (zowel publiek als commercieel) in de lidstaten en toepassing van het «land van oorsprong-beginsel». Het herzieningsvoorstel van de Europese Commissie behelst een actualisering van de richtlijn in het licht van ingrijpende technologische- en marktontwikkelingen in de audiovisuele sector. De regering heeft ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel inhoudelijk niet vooruit te lopen op het voorstel van de Europese Commissie omdat dit voorstel nog volop onderdeel is van de besluitvormingsprocedure in Brussel. Dat neemt niet weg dat de regering het voorstel van de Commissie wel heeft betrokken bij de wettelijke uitwerking van het kabinetsstandpunt, in het bijzonder bij het begrippenkader. De regering onderkent dat de implementatie van de vastgestelde herziene richtlijn in de mediawetgeving ook zal leiden tot wijzigingen van de regelgeving voor de publieke omroep. De regering acht het echter niet wenselijk dat met onderhavig wetsvoorstel wordt gewacht totdat de richtlijn is herzien. De verwachting is immers dat het totale besluitvormingsproces nog wel anderhalf jaar in beslag kan nemen. De regering acht het zeer wenselijk dat vóór, dan wel in elk geval niet later dan zeer kort na 1 januari 2007, de wetgeving gereed is. In de eerste plaats is het zaak de publieke omroep niet langer in onzekerheid te laten over de toekomst. De publieke omroep dient op korte termijn uitzicht geboden te worden over hoe de nieuwe situatie er uit zal zien. Een langere periode van onzekerheid

<sup>1</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten (COM(2005) 646).

zal zijn weerslag hebben op het functioneren van de publieke omroep als geheel en de betrokken instellingen afzonderlijk. In de tweede plaats is het een eis van zorgvuldige wetgeving dat alle betrokkenen in staat worden gesteld zich goed in te stellen op het nieuwe stelsel. Gelet op de ingrijpende wijzigingen die de nieuwe wetgeving met zich meebrengt voor de betrokken organisaties en hun werknemers, is een voorbereidingsperiode van anderhalf jaar (tot de inwerkingtreding van de wet) gewenst en ook noodzakelijk. Met deze periode dient derhalve ook nog rekening gehouden te worden.

### **3. Maatschappelijke opdracht van de publieke omroep**

#### *3.1. Focus op publieke functies*

De publieke omroep houdt een brede en zelfstandige taak binnen de totale mediamarkt. Dat sluit aan bij de opdracht van en voor iedereen te zijn. Alleen met een relevant bereik bij grote en kleine doelgroepen binnen het Nederlandse publiek kan de publieke omroep maatschappelijk effect sorteren. De WRR benadrukt in dit verband de bijdrage aan sociale cohesie. Populaire programma's passen dus ook in een publiek programmapakket en populariteit en kwaliteit sluiten elkaar in het geheel niet uit. Maar het kabinet wil wel het onderscheidende karakter van het publieke aanbod versterken. Vermaak om het vermaak is geen publieke taak. Geïnspireerd door het WRR advies is de opdracht van de publieke omroep scherper geformuleerd en wel rond de volgende drie functies: nieuwsvoorziening; opinievorming en debat; cultuur, educatie en andere informatie. Dit zijn maatschappelijke functies van media die de overheid onder alle omstandigheden, los van vraag en aanbod op de markt, wil garanderen. Commerciële media voorzien ook deels in deze functies, maar zonder aanwezigheid van publieke media zal het aanbod versralen, eenzijdiger en eenvormiger zijn, van mindere kwaliteit en betrouwbaarheid, of zo veel duurder dat grote groepen mensen het niet (meer) kunnen betalen.

De nieuwe taakomschrijving heeft gevolgen voor de positie van amusement. Amusement blijft een onmisbaar ingrediënt in de programmamix, echter niet langer als doel op zich (functie), maar alleen als vorm (genre) om de publieke functies te helpen realiseren. Hieronder per functie een nadere omschrijving.

**Nieuwsvoorziening:** Deze functie stelt burgers in staat kennis te nemen van wat er in de samenleving gebeurt, hier en nu, in Nederland en elders in de wereld. Actuele gebeurtenissen en evenementen staan op de voorgrond, maar ook achtergronden en analyses maken deel uit van de nieuwsvoorziening. De nieuwsfunctie strekt zich uit over alle terreinen van het maatschappelijke leven, van politiek en economie tot kunst en sport. Samen met de volgende functie, opinie en debat, is nieuwsvoorziening van groot belang voor het functioneren van de democratie. Ook de economie is gebaat bij transparante en onafhankelijke informatie over actuele ontwikkelingen in binnen- en buitenland.

**Opinievorming en maatschappelijk debat:** Deze functie draait om de uitwisseling van ideeën en standpunten. De idee is dat een moderne democratie niet kan functioneren zonder tussenkomst van media die aan de uiteenlopende stromingen een stem geven. Bij nieuwsvoorziening staat een neutrale en onafhankelijke weergave voorop. Bij opinievorming worden ontwikkelingen juist vanuit een bepaalde opvatting en invalshoek belicht. De functie opinievorming is niet gebonden aan actualiteit. Zij betreft evenzeer het maatschappelijke debat met een langere adem en reflectie op vragen die meer spelen in de persoonlijke levenssfeer dan in het publieke, openbare leven. Er is daarom ook een zekere natuurlijke overloop naar de volgende, derde functie.

**Cultuur, educatie en andere informatie:** Net als de WRR vat het

kabinet de culturele functie breed op. Centraal staat de rol van de publieke omroep als medevormgever van cultuur in de antropologische zin – als stelsel van waarden, normen en gedragingen waarmee verschillende groepen zich onderling binden en zich juist ook van elkaar onderscheiden. Taal en geschiedenis zijn veelal bindende elementen. Levensstijl, interesse en smaak zijn elementen waarmee mensen zich van elkaar onderscheiden. En kunst is wellicht op te vatten als het meest persoonlijke commentaar op onze cultuur en de diverse subculturen. De culturele *functie* van media is dus veel breder dan wat in het huidige programmavoorschrift wordt gerekend tot de culturele *programming* van de publieke omroep; deze beslaat traditioneel de genres Nederlandse film en drama, muziek, kunstzinnige documentaires en informatieve programma's over kunst. Hetzelfde geldt voor de educatieve functie. Die omvat niet alleen de doelbewuste overdracht van bepaalde kennis en vaardigheden, al dan niet in aansluiting op het onderwijs. Evenzeer gaat het om de min of meer tijdloze variant op de nieuwsvoorziening: het verschaffen van (onafhankelijke) informatie over uiteenlopende terreinen – van relaties en gezondheid, tot consumentenproducten, tot dier en milieu, tot geschiedenis en wetenschap. In die zin is er verwantschap met de functie die de WRR omschrijft als «specifieke informatie».

### 3.2. *Functies en genres*

In reacties op de nota «Met het oog op morgen» zijn functie en genres soms met elkaar verward. Functies zijn globale categorieën die verwijzen naar een beoogd maatschappelijk effect, naar de bedoeling van de maker. Het begrip «genre» verwijst naar een specifieke programmasoort met een tamelijk vaste combinatie van vorm en inhoud. Voorbeelden van genres zijn: actualiteitenrubriek, dramaserie, satire, discussieprogramma. De publieke functies geven uiteraard globaal richting aan de publieke programmamix. Maar een functie is niet een op een te herleiden tot een set van genres. Eenzelfde genre kan gelijktijdig meerdere functies vervullen. Satire is bijvoorbeeld zowel bedoeld om mensen te vermaken als om hen te prikkelen positie te kiezen in maatschappelijke kwesties.

### 3.3. *Publieke waarden*

Een publieke omroep onderscheidt zich niet alleen door de *functies* die hij vervult, maar ook door de *waarden* die hij vertegenwoordigt. Hieronder een omschrijving van drie centrale waarden die zijn benoemd door de WRR en die tevens terugkomen in de Mediawet.

**Onafhankelijkheid.** Een centrale waarde is onafhankelijkheid, zowel ten opzichte van adverteerders en bedrijfsleven als ten opzichte van de overheid. Behalve in de taakopdracht, is onafhankelijkheid van de publieke omroep vastgelegd in diverse organisatorische bepalingen (zie paragraaf 5).

**Pluriformiteit.** Een tweede waarde die de publieke omroep helpt te beschermen, is pluriformiteit van het media-aanbod. Het gaat daarbij allereerst om maatschappelijke pluriformiteit. In de wet luidt de opdracht aan de publieke omroep om op evenwichtige wijze een beeld te geven van de samenleving en de daarin levende overtuigingen en interesses. Dat ideaal heeft ook een belangrijke praktische vertaling: de publieke zendtijd staat nog steeds open voor verschillende maatschappelijke bewegingen. Ten tweede heeft de pluriformiteit betrekking op verscheidenheid van soorten. Vandaar de verplichting om voldoende eigen binnenlands product te vervaardigen. Bovendien luidt de wettelijke opdracht voor de publieke omroep om een gevarieerd aanbod te verzorgen, waarin de verschillende genres op evenwichtige wijze aan bod komen en waarmee bevolkingsgroepen van verschillende omvang en samenstelling worden bediend. In hoeverre de publieke omroep die pluriformiteit in zijn aanbod

en zijn publieksbereik realiseert, blijkt uit voortgangsrapportages in het kader van de prestatieovereenkomst (zie de volgende paragraaf).

**Kwaliteit.** Over de hele linie behoort de publieke omroep hoge kwaliteitsstandaarden te laten gelden. In imago-onderzoeken wordt de publieke omroep consequent hoger gewaardeerd dan commerciële zenders.<sup>1</sup> Dit heeft te maken met de verscheidenheid en kwaliteit van het publieke pakket als totaal. Maar ook spelen kenmerken van afzonderlijke programma's mee, zoals oorspronkelijkheid, verbeeldingskracht en vakmanschap. Iedereen weet: de ene politieserie is de andere niet. Maar de beoordeling is subjectief. Van alle waarden, is kwaliteit van individuele programma's het moeilijkst te meten. De publieke omroep doet het niet-temin wel, in het kader van de eigen bedrijfsvoering. Er is bovendien geregeld maatschappelijke discussie over programma's. Daarin figureren recensenten en opinieleiders, maar ook bijvoorbeeld filmmakers, sportbonden, wetenschappers en natuurlijk burgers. Zo articuleert de samenleving verwachtingen die de publieke omroep kan betrekken in zijn programmabeleid.

#### 3.4. De prestatieovereenkomst

De verscheidenheid van het aanbod is goed objectief vast te stellen. Het gaat hier immers om het aandeel dat afzonderlijke genres, onderwerpen, doelgroepen hebben in het totaal. De afgelopen jaren is een traditie gegroeid waarin de publieke omroep in zijn meerjarenbegroting zijn programmatische ambities uiteenzet. Om de publieke omroep te stimuleren daarbij concrete en meetbare doelen te stellen en hierover openbare verantwoording af te leggen, is onlangs het instrument van de prestatieovereenkomst geïntroduceerd.<sup>2</sup> Net zoals de BBC in zijn «Statements of Programme Policy», verbindt de Nederlandse publieke omroep zich in de prestatieovereenkomst aan belofes over aanbod en bereik. Hij doet dat eerst en vooral tegenover het algemene publiek. Daarnaast heeft de prestatieovereenkomst een belangrijke functie in de verantwoording tegenover de overheid.

De prestatieovereenkomst is niet vrijblijvend. Hij wordt ondertekend door de publieke omroep en de minister van OCW en ieder jaar vindt een rapportage over de voortgang plaats, gevalideerd door het Commissariaat voor de Media. Vanaf 2008 is de prestatieovereenkomst ook niet langer een inspanningsverplichting, maar bindend en gesanctioneerd. De jaarlijkse toekenning van de prijscorrectie van het budget van de publieke omroep wordt afhankelijk van de naleving van de prestatieovereenkomst. In de meerjarenbegroting rapporteert de publieke omroep over de realisering van de doelen. Wanneer de doelen in het *voorafgaande* jaar niet zijn gehaald en hij hier naar het oordeel van de minister geen afdoende verklaring voor heeft gegeven, dan kan de minister besluiten om voor het *volgende* jaar de inflatiecorrectie niet toe te kennen. Overigens blijft los daarvan de mogelijkheid bestaan om niet rechtmatig bestede middelen terug te vorderen.

Nu de prestatieovereenkomst meer gewicht krijgt, verdwijnen de wettelijke programmavoorschriften die minimumpercentages zendtijd voorschrijven voor informatie en cultuur en een maximumpercentage voor verstrooiing. Het Commissariaat heeft er eerder voor gepleit deze programmavoorschriften te vereenvoudigen. In de huidige vorm sluiten de programmavoorschriften bovendien niet goed aan bij de functiebenadering. Ook is het percentage zendtijd in een digitale context een steeds minder relevant criterium voor de verscheidenheid van het publieke aanbod.

Vergeleken met de programmavoorschriften kan de prestatieovereenkomst veel specifiekere zijn. Bepalingen in de wet zijn noodzakelijkerwijs zeer globaal omdat anders een onafhankelijke en wendbare bedrijfsvoering door de publieke omroep wordt belemmerd. Een prestatieovereen-

<sup>1</sup> Stichting Kijkonderzoek (SKO) 2004.

<sup>2</sup> Wet van 16 juli 2005 (Stb. 426) tot 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.

komst is een wederzijds contract en kan wel specifieke afspraken bevatten over volumes (in uren of budget) van bepaalde programmasoorten. Ten eerste omdat de publieke omroep zelf het voortouw heeft bij het formuleren van de doelen, zodat zijn programmatische autonomie gewaarborgd blijft. Ten tweede omdat de overeenkomst een beperkte looptijd heeft van vijf jaar, de duur van een licentieperiode. Het gaat trouwens ook in een prestatieovereenkomst nadrukkelijk over de balans en de prioriteiten in het totale aanbod, en niet om de inhoud en kwaliteit van afzonderlijke programma's.

#### **4. Publieke inhoud op alle platforms**

##### *4.1. Definitie van de publieke taak*

Wil de publieke omroep zijn maatschappelijke functies vervullen, dan moet hij kunnen meegaan met zijn tijd. In de Mediawet 2007 rekent de regering innovatie met behulp van nieuwe technologie nadrukkelijk tot de opdracht van de publieke omroep. Een tweede belangrijke stap is dat de regering de publieke omroep niet langer vastpint op drie algemene televisiezenders en vijf radiozenders in de ether of op de kabel. Hij mag ook gespecialiseerde zenders verzorgen en aanbod verspreiden met behulp van het internetprotocol en andere telecommunicatiediensten en netwerken. Het huidige onderscheid tussen hoofdtaken en neventaken komt te vervallen. Alle vormen van elektronisch media-aanbod met eerdergenoemde publieke functies, ongeacht de distributiewijze, behoren voortaan tot de publieke taak.

##### *4.2. Vaststelling van de omvang*

De discussie over het aantal publieke radio- en televisiezenders komt door digitalisering in een ander licht te staan. Distributieschaarste is steeds minder een probleem. Het is daarom niet nodig en niet handig om vooraf bij wet te bepalen over welk aantal programmanetten de publieke omroep dient te beschikken. In de digitale context is het de opgave om het publieke media-aanbod langs verschillende wegen en in verschillende vormen bij het publiek te brengen. Hoe en wat zijn strategische keuzes, afhankelijk van ontwikkelingen in mediagebruik, de stand van de techniek, financiële mogelijkheden en dergelijke. Niet de wetgever, maar de publieke omroep is in de beste positie om die strategische keuzes te maken en te onderbouwen. Het wetsvoorstel regelt daarom dat de publieke omroep in zijn vijfjaarlijkse beleidsplan voortaan een voorstel doet over aantal en aard van zijn kanalen. Het voorstel dient een beschrijving van het totale aanbod te vormen; niet alleen algemene basiszenders vallen hieronder, maar ook gespecialiseerde zenders en aanbod op internet dat onder herkenbare merknamen wordt aangeboden (bijvoorbeeld Uitzending Gemist, 3voor12). Het eerste voorstel doet de publieke omroep in het beleidsplan voor de periode 2008–2013, dat conform de bestaande termijnen in maart 2008 wordt ingediend bij de minister van OCW.<sup>1</sup> De minister heeft instemmingsrecht en keurt het voorstel goed of af. Indien nodig, kan de publieke omroep tussentijds in zijn meerjarenbegroting een voorstel doen voor bijstelling van activiteiten. Bijvoorbeeld wanneer actuele ontwikkelingen aanleiding geven een nieuw themakanaal te starten dat in het beleidsplan nog niet was voorzien. Hiervoor is dan wel opnieuw goedkeuring van de minister vereist.

Deze nieuwe procedure zorgt ervoor dat de publieke omroep beter kan reageren op ontwikkelingen van technische, programmatische of financiële aard en op het actuele mediagebruik van mensen. Tegelijkertijd houdt de overheid greep op de omvang van zijn activiteiten. Dit laatste is nodig omdat de Europese Commissie ter legitimatie van staatssteun een duidelijke toedeling van taken aan de publieke omroep eist. Op die manier

---

<sup>1</sup> Dit is het aangewezen moment in de vijfjarige beleidscyclus. Aard en aantal netten zijn een integraal onderdeel van de programmatische strategie en dus van het vijfjaarlijkse beleidsplan. De indiening daarvan in maart is logischerwijs na de verlening van licenties aan bestaande en nieuwe ideële omroeporganisaties (uiterlijk 1 januari 2008) en voorafgaand aan de meerjarenbegroting (uiterlijk 1 oktober 2008).



is het voor commerciële partijen vooraf helder welke activiteiten de publieke omroep al dan niet verricht.

#### 4.3. Distributie van het publieke media-aanbod

Door digitalisering neemt de schaarste aan distributiekanaal af. Niettemin blijft het wenselijk om garanties voor de distributie van het media-aanbod van de publieke omroep in de wetgeving op te nemen. Met het oog op de maatschappelijke functies en de toegankelijkheid blijft de overheid zeker stellen dat tenminste een deel (een beperkt aantal radio- en televisiekanaal) van het publieke media-aanbod gegarandeerd algemeen beschikbaar is.

Net als nu al het geval is, zal er voor de landelijke publieke omroep geregeld worden dat er frequentieruimte beschikbaar is voor drie televisiekanaal en vijf radiokanaal met een landelijke dekking.<sup>1</sup> In het, door de minister van OCW goed te keuren, vijfjaarlijkse beleidsplan kan de publieke omroep aan deze gegarandeerde frequentieruimte een eigen inhoudelijke invulling geven. Minder frequentieruimte gebruiken mag, maar ligt niet voor de hand. Daarnaast kan men in het beleidsplan toewijzing van meer frequentieruimte vragen. Tevens dient de publieke omroep in het beleidsplan aan te geven op welke wijze de beschikbaar te stellen frequentieruimte zal worden geëxploiteerd.<sup>2</sup> Volgens de nieuwe Nota frequentiebeleid<sup>3</sup> dient de publieke omroep op grond van de Telecommunicatiewet daartoe ook een behoefteonderbouwingsplan bij de minister van EZ in te dienen. Beide regelingen zullen op elkaar aansluiten. Dit betekent ook dat goedkeuring van de minister van OCW van dit onderdeel van het beleidsplan de publieke omroep geen automatisch recht geeft op extra frequenties; hierover dient apart in het kader van het frequentiebeleid te worden besloten.

Op de hierboven geschetste wijze beschikt de publieke omroep over eigen exploitatiemogelijkheden om het publiek te bereiken. Kabel is in ons land echter de dominante infrastructuur voor de verspreiding van programma's en zal dat naar verwachting voorlopig blijven.<sup>4</sup> De regering handhaaft daarom de verplichting om op de kabel drie televisie- en vijf radiokanaal van de landelijke publieke omroep in het basispakket op te nemen. Op grond van het beleidsplan geeft de publieke omroep aan welke kanaal uit het totale media-aanbod men onder de *must carry* van drie en vijf wil laten vallen. Dat hoeven niet persé dezelfde kanaal te zijn als waarvoor de gegarandeerde frequentieruimte wordt gebruikt. De vraag is met welke combinatie van etherkanaal en kanaal in het basispakket op de kabel de publieke omroep er het best in slaagt de beoogde doelgroepen te bereiken.

Voor de aanwezigheid op de diverse platformen waarvoor de publieke omroep geen eigen exploitatiemogelijkheden heeft (dus ook voor het meerdere op de kabel), zal de publieke omroep op basis van onderhandelingen met de verschillende platformbeheerders overeenkomsten dienen te sluiten.

Wanneer de digitalisering voortschrijdt, kan het zijn dat een plek op distributienetwerken alleen niet meer volstaat. Steeds meer gaat ook spelen welke plaats het publieke media-aanbod inneemt op allerlei intermediairs: elektronische programmagidsen en startmenu's voor digitale televisie bijvoorbeeld. Omdat dit vraagstuk echter onvoldoende is uitgekristalliseerd, is hiervoor in de wet nu geen wijziging van *must carry* bepalingen voorzien.

#### 4.4. Kosten van distributie

Voor de analoge etherdistributie werden de kosten uit de mediabegroting vergoed. Enige tijd terug is besloten hierop een besparing te realiseren; het bedrag is onttrokken aan de mediabegroting. Voor digitale ether-

<sup>1</sup> Voor de situatie dat de volledige digitalisering van de ether bewerkstelligd is, zal bekeken moeten worden of er bijvoorbeeld op multiplexniveau garanties moeten worden vastgelegd. Zo heeft de publieke omroep op dit moment voor het gebruik van DVB-T- en T-DAB-frequentieruimte vergunningvergunningen voor het gebruik van een volledige multiplex waarop meer dan drie televisie- en vijf radioprogramma's kunnen worden uitgezonden.

<sup>2</sup> Zo kan het bijvoorbeeld worden toegestaan dat de toegewezen frequentieruimte wordt ingebracht in een samenwerkingsverband met andere partijen, zodat de exploitatiekosten beperkt kunnen blijven (zie de afspraken met Digitenne).

<sup>3</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 24 095, nr. 188 + bijlage.

<sup>4</sup> Uit onderzoek ten behoeve van de OPTA komt naar voren dat het marktaandeel van alternatieve netwerken voor televisiedistributie in 2009 naar verwachting 22 procent bedraagt. Dialogic (2005) *Schakelen we om? Verwachte ontwikkelingen van alternatieve kanaal voor televisieverspreiding 2006–2008*. Quick scan. Utrecht.

televisie is de publieke omroep een samenwerkingsverband met Digi-tenne aangegaan. Met de kabel zijn onlangs onderhandelingen gevoerd over doorgifte. Op de satelliet vormt de publieke omroep onderdeel van het boeket van Canal Digital. Kortom, de publieke omroep heeft uiteenlopende afspraken met distributeurs over de verspreiding van zijn aanbod. Deze afspraken hebben onder meer betrekking op de kosten van transport en op de vergoeding voor auteursrechten van de publieke omroep. De motie Van Dam<sup>1</sup> vraagt de regering er zorg voor te dragen dat het signaal van de televisiekanalen Nederland 1, 2 en 3 gratis beschikbaar wordt gesteld via alle distributiekkanalen; dat wil zeggen dat voor de ontvangst van de publieke omroep geen abonnementskosten verschuldigd dienen te zijn. Daarover het volgende:

Distributie kost geld. Wanneer de publieke omroep alle distributiekosten voor zijn rekening neemt, en dus voor iedereen «gratis» is te ontvangen, dan betaalt toch iedere Nederlander mee, namelijk via de belastinggelden. Wanneer de distributeurs de lasten dragen, betalen mensen mee via hun abonnement bij die distributeur. Linksom of rechtsom zullen burgers dus altijd meebetalen.

Het is het uitgangspunt van de regering om de vrije onderhandeling tussen betrokken partijen zijn werk te laten doen. Dat betekent dat de publieke omroep onderhandelt met distributeurs over de voorwaarden van doorgifte. Juist nu door digitalisering het publieke aanbod langs diverse wegen wordt verspreid – kabel, ether, satelliet, internet, mobiele telefoon – is marktwerking de aangewezen route om de kosten van distributie zo laag mogelijk te houden. Ook ontstaat op deze manier een gelijk speelveld, niet alleen tussen de verschillende distributienetwerken, ook tussen publieke en commerciële omroepen. Zij moeten immers ook met distributeurs onderhandelen over distributiekosten en rechtenvergoedingen. Bovendien is er zo keuzevrijheid voor burgers; zij betalen alleen mee aan die distributievarianten waarnaar hun voorkeur uitgaat. Bovenstaande betekent dat in de wet niet vooraf is vastgelegd welke programmakanalen «gratis» via welke infrastructuur beschikbaar dienen te zijn voor ontvangers. Het is aan de publieke omroep om in zijn vijfjaarlijkse beleidsplan aan te geven op welke wijze het publieke mediaaanbod op de verschillende platforms aanwezig zal zijn. Daarbij zijn dan ook de afspraken met distributeurs inbegrepen. Vanzelfsprekend dienen de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van het publieke mediaaanbod gewaarborgd te blijven. De minister zal het beleidsplan van de publieke omroep daarop mede beoordelen.

In de Tweede Kamer is ook gesproken over de vergoeding die distributeurs aan de publieke omroep betalen voor diens (rechten op) inhoud. Ook dit is een zaak van onderhandeling tussen betrokken partijen. Door marktconforme contracten met private derden kan de publieke omroep eigen inkomsten maximaliseren. De opbrengsten komen ten goede aan de publieke taak en helpen mee de rijksbijdrage laag te houden. Ook wordt zo voorkomen dat marktpartijen oneigenlijk voordeel onttelen aan publieke middelen en er aldus concurrentievervalsing kan optreden. Dit alles is in lijn met het gedachtegoed van «maatschappelijk ondernemen» en met aanbevelingen van de Europese Commissie.<sup>2</sup>

## **5. Organisatie van de landelijke publieke omroep**

### *5.1. De functiebenadering*

De nieuwe organisatie van de landelijke publieke omroep is mede gestoeld op de suggestie van de WRR voor een «open en gemengd model». De gedachte van de WRR is om de organisatie per functie – nieuws; opinie en debat; cultuur, educatie en andere informatie – te laten verschillen, zodanig dat de waarden onafhankelijkheid, pluriformiteit en

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 30 300 VIII, nr. 148.

<sup>2</sup> Zie ook de brief aan de Tweede Kamer van 17 augustus 2005 over een vergoeding voor de openbaarmaking van programma's van de publieke omroep via de kabel en andere distributiekkanalen: Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/05, 29 8000 VIII, nr. 255.

kwaliteit het beste zijn gewaarborgd. In de kabinetsvisie «Met het oog op morgen» is deze functiebenadering als volgt vertaald:

- De nieuwsvoorziening wordt verzorgd door een interne voorziening (NOS RTV), onder eindverantwoordelijkheid van de raad van bestuur van de publieke omroep.
- Voor opinie en debat zorgen meerdere ideële organisaties met aantoonbaar maatschappelijk draagvlak, te weten «licentiehouders» met een eigen vast budget en programmatische autonomie.
- Voor cultuur, educatie en andere informatie schakelt de raad van bestuur zowel licentiehouders in als buitenproducenten, in een systeem van open concurrentie om opdrachten.
- Een ander deel van het educatieve en culturele aanbod laat de raad van bestuur in eigen huis verzorgen. Educom en een deel van de NPS gaan op in deze interne voorziening(en).

In reacties op de kabinetsvisie zijn van verschillende kanten zorgen geuit over een strikte toedeling van functies over verschillende deelnemers binnen en buiten de publieke omroep. Dit kwam vooral naar voren in schriftelijke vragen van de Tweede Kamer, die mede waren ingegeven door een hoorzitting van de vaste kamercommissie van OCW met betrokken partijen. In de dagelijkse praktijk hebben genres of programma's vaak gelijktijdig meerdere functies. Het is daarom moeilijk uitvoerbaar om de *gehele* organisatie en financiering van de publieke omroep *volledig* afhankelijk te maken van een scheiding tussen de drie functies. Het Commissariaat zou een dergelijk model ook moeilijk kunnen handhaven.

De regering heeft deze zorgen zeer serieus genomen. Bovendien heeft zij nogmaals gekeken naar de eisen die Europese wetgeving stelt aan de nieuwe organisatie van de publieke omroep. Twee onderdelen van het plan stellen bijzondere eisen. Ten eerste is er sprake van directe staatssteun aan private organisaties die binnen het verband van de publieke omroep min of meer zelfstandig programma's maken. Ten tweede beoogt het kabinetsplan concurrentie te realiseren tussen deze zelfde private organisaties en andere producenten om opdrachten van de publieke omroep. In deze constructie volstaat het niet staatssteun aan licentiehouders te legitimeren op grond van hun aantoonbare achterban. De wet moet daarnaast aan licentiehouders een omschreven taak toedelen. Hierin is voorzien, omdat het kabinet in «Met het oog op morgen» heeft gekozen voor toespitsing van de rol van licentiehouders op de functie opinie en debat. Ook moet de wet zorgen voor een gelijk speelveld met andere producenten. Hiertoe wordt een strikt gescheiden organisatie en bedrijfsvoering geëist van enerzijds de licentiehouder en anderzijds een productiebedrijf waarin de licentiehouder deelneemt op de vrije markt.<sup>1</sup>

## 5.2. *Uitwerking in het wetsvoorstel*

De regering heeft in het wetsvoorstel gekozen voor de volgende uitwerking van de organisatie:

- De raad van bestuur is verantwoordelijk voor de publieke taak, en daarmee voor de wijze waarop de verschillende publieke functies gestalte krijgen op de diverse algemene en gespecialiseerde kanalen van de publieke omroep.
- Ten behoeve van de functie opinievorming en maatschappelijk debat kunnen ideële omroeporganisaties met een aantoonbare maatschappelijke achterban een licentie krijgen. Deze licentiehouders krijgen programmatische autonomie en een eigen vast budget. Hun aanbod wordt door de raad van bestuur geplaatst binnen het totale publieke media-aanbod.
- De raad van bestuur treft interne voorzieningen voor nieuws en sport (NOS RTV) en voor onderdelen van het educatieve en culturele

---

<sup>1</sup> Het is in verband met Europese regelgeving (eerlijke concurrentie) bijvoorbeeld ook niet mogelijk om aan de bedrijven van licentiehouders in de wet een kwantitatieve of kwalitatieve voorkeurspositie te geven.

aanbod, waarin de Educom en een deel van de NPS opgaan. Deze interne voorzieningen zorgen voor de benodigde continuïteit van productiecapaciteit en voor deskundigheid in eigen huis. Zij zijn redactioneel onafhankelijk van de raad van bestuur.

- Voor het overige besteedt de raad van bestuur producties uit bij externe producenten. Dit zijn zowel de huidige buitenproducenten als op te richten productiebedrijven waarin licentiehouders deelnemen. In de wet is een minimale omvang van externe productie gegarandeerd.

Naar het oordeel van de regering is deze uitwerking in lijn met Europese regels. Tegelijkertijd zorgt hij voor de noodzakelijke vrijheidsgraden voor uitvoering van de publieke taak en het toezicht daarop door het Commissariaat. Dit past bij het algemene streven van het kabinet naar deregulering en grotere autonomie van publieke organisaties. Hieronder de voordelen op een rij.

- Licentiehouders hebben een omliggende taak in de functie opinie en debat. Het Commissariaat moet er op toezien dat zij hun budget daadwerkelijk voor deze functie aanwenden, en kan dat ook. Voor de rest is de organisatie en financiering van de landelijke publieke omroep niet afhankelijk van een strikte afbakening van functies, die in de programmapraktijk vaak zijn vermengd. Hierdoor is de wet uitvoerbaar en handhaafbaar.
- De raad van bestuur heeft de volledige verantwoordelijkheid en de daarbij behorende ruimte voor een goede uitvoering van de publieke taak. Hij plaatst gegarandeerd het aanbod van licentiehouders en kan daarnaast voor *alle* functies opdrachten verlenen aan interne voorzieningen, aan productiebedrijven waarin licentiehouders deelnemen en aan andere externe producenten. De raad van bestuur heeft zo ook de vanzelfsprekende bevoegdheid aanvullend te programmeren in de sfeer van opinie en debat, wanneer het aanbod van licentiehouders een onvoldoende afspiegeling is van alle onder de bevolking levende opvattingen en interesses.
- Licentiehouders kunnen ieder deelnemen in een «eigen» apart productiebedrijf dat in opdracht van de raad van bestuur programma's maakt voor *alle* functies. Dit bedrijf kan ook allerlei andere, eigen multimediale activiteiten ontplooiën. Het private bedrijf moet wel organisatorisch en financieel strikt gescheiden zijn van de publieke activiteiten van de licentiehouder, om een gelijk speelveld met andere producenten zeker te stellen en te voldoen aan Europese regels. De regels hiervoor zijn in paragraaf 6 nader beschreven.
- De inbreng van andere externe producenten strekt zich eveneens uit over *alle* functies. Zij kunnen werken voor de raad van bestuur en voor licentiehouders. Omdat nieuws vooral een zaak is van interne productie en omdat licentiehouders mogelijk het gros van het opiniërende aanbod zelf zullen produceren, is het wel te verwachten dat onafhankelijke producenten vooral actief zullen zijn voor de functie cultuur, educatie en andere informatie.

### 5.3. Bestuurlijke structuur

De huidige bestuurlijke structuur is zeer ingewikkeld omdat zij deelbelangen van omroepen moet verenigen met het belang van het geheel. In het wetsvoorstel met korte termijn maatregelen (naar aanleiding van het visitatierapport) zijn al enkele vereenvoudigingen in deze structuur doorgevoerd.<sup>1</sup> Vanaf 2008 is de situatie als volgt:

**Raad van toezicht.** Het toezicht op de hoofdlijnen van het beleid is de taak van een raad van toezicht van de publieke omroep. Ook behoort instemming met een aantal belangrijke besluiten tot de taak van de raad van toezicht. Hierin hebben deskundigen zitting uit verschillende relevante disciplines (media, juridisch, financieel, bestuurlijk) die geen belangen

---

<sup>1</sup> Wet van 16 juli 2005 (Stb. 426) tot 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.

hebben in deelnemende licentiehouders of in externe producenten. De leden van de raad van toezicht worden benoemd door de Kroon en geworven via een open en transparante procedure.

**Raad van bestuur.** De dagelijkse leiding is in handen van een raad van bestuur, waarbinnen bestuurlijke, programmatische en zakelijke competenties vertegenwoordigd zijn. De leden van de raad van bestuur worden benoemd door de raad van toezicht. Het is niet wenselijk hen door de Kroon te laten benoemen, omdat de raad van toezicht dan geen eigen gezagsrelatie kan onderhouden met de door hem te controleren raad van bestuur. Trapsgewijze benoeming van de raad van bestuur, door de raad van toezicht, zorgt daarnaast voor een grotere afstand tussen de overheid en degenen die verantwoordelijk zijn voor het dagelijkse programmabeleid van de publieke omroep.

De rol van de raad van bestuur is dezelfde als die van topmanagers bij andere Europese publieke omroepen en mediabedrijven. Zij houden zich bezig met de algemene strategie – financieel, technisch en inhoudelijk. Op het niveau daaronder zullen mensen werken die meer specifieke programmatische deskundigheden hebben. Radio- en televisiezenders zijn nu nog afzonderlijk bemand met eigen coördinatoren en met redacties waarin de omroepen overleggen. In reacties op de kabinetsvisie is gepleit voor inhoudelijke programmaleiding, door hoofdredacteurs aan te stellen op de drie televisienetten. In de digitale toekomst wordt de zender als organisatorische eenheid echter minder belangrijk. Waarschijnlijk blijft er nog enige tijd programmaleiding voor de afzonderlijke media: radio, televisie en internet. Maar daarnaast zullen productie en aankoop meer en meer georganiseerd raken rondom bepaalde inhoud die vervolgens cross-mediaal wordt verspreid. Wellicht zal de raad van bestuur programmatische directeurs en *commissioning editors* willen aanstellen voor categorieën als popmuziek en jongerencultuur, Nederlandse film en documentaires, kunst, educatie, nieuws. Omdat het medialandschap zo in beweging is, wil de regering de organisatie en besluitvorming binnen de publieke omroep wendbaar houden en dus niet vastleggen bij wet. Het is aan de raad van bestuur om de eigen organisatie adequaat in te richten, gericht op een goede uitvoering van de wettelijke taken.

**College van Licentiehouders.** Licentiehouders zijn als autonome vormgevers in de functie opinie en maatschappelijk debat belangrijke spelers binnen de landelijke publieke omroep. Zij hebben bovendien een eigen achterban en dragen daarmee bij aan de maatschappelijke inbedding van de publieke omroep. Het is daarom belangrijk dat licentiehouders hun plannen afstemmen op die van de publieke omroep als geheel en vice versa. Het belang van deze afstemming brengt met zich mee dat een zorgvuldige organisatorische inbedding gekozen moet worden. Het wetsvoorstel met korte termijn maatregelen voorziet al in de vorming van een college van omroepen waarin bestuurders van de huidige omroepverenigingen plaatsnemen. Vanaf 2008 wordt dit een college van licentiehouders. Zij zullen de raad van bestuur gevraagd en ongevraagd adviseren over het programmabeleid van de publieke omroep. Die adviezen kunnen in het bijzonder betrekking hebben op pluriformiteit.

#### 5.4. Onafhankelijkheid van de makers

De Tweede Kamer heeft in een motie gevraagd om de creatieve en journalistieke onafhankelijkheid van makers te borgen.<sup>1</sup> Dit is in de Mediawet op meerdere manieren verzekerd. Ten eerste is de programmatische autonomie van de publieke omroep als geheel tegenover de overheid wettelijk vastgelegd. Voor licentiehouders is tevens autonomie ten opzichte van de raad van bestuur verzekerd. Ten tweede zijn verantwoordelijkheden tussen de publieke omroep en de regering zo verdeeld dat geen rechtstreekse politieke bemoeienis plaatsvindt met de inhoud (zie paragraaf 10). Ten derde gelden voor publieke omroep speciale regels voor

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, nr. 30 300 VIII, nr. 23.



reclame en sponsoring, die inmenging van adverteerders met redactionele keuzes voorkomen. De exploitatie van reclame is in handen van een aparte Stichting (STER), die geen toegang heeft tot programmamakers. Programma's mogen niet gesponsord worden. Een uitzondering is gemaakt voor media-aanbod van culturele aard, voor verslagen van sportevenementen en voor ideële evenementen. Verder heeft de publieke omroep een integriteitscode die uitsluit dat redactionele inhoud bepaald wordt door meebetalende bedrijven, non-profit organisaties en overheden. Ten vierde is de onafhankelijkheid van programmamakers geregeld in een redactiestatuut. Alle redactionele organisaties binnen de publieke omroep zijn verplicht een redactiestatuut te voeren. Het redactiestatuut is bedoeld om de redactionele onafhankelijkheid van de redacties te waarborgen, niet alleen ten opzichte van sponsors, belangenpartijen of overheid, maar ook ten opzichte van algemene leiding en bestuur – uiteraard zonder aan diens eindverantwoordelijkheid voor de missie en bedrijfsvoering af te doen. Daarnaast dient het redactiestatuut er zorg voor te dragen dat de rechten en plichten van journalisten helder zijn vastgelegd en dat de redactie in zijn werkwijze voldoet aan algemeen aanvaarde journalistieke principes. Afnemers kunnen er dan vanuit gaan dat de aangeboden programma's tot stand zijn gekomen op onafhankelijke, integere en professionele wijze.

### 5.5. Samenwerking binnen de publieke omroep

In het debat over «Met het oog op morgen» heeft de Tweede Kamer vragen gesteld over mogelijkheden voor samenwerking vanaf 2008, vooral met het oog op voortzetting van bestaande redactionele samenwerking door meerdere omroeporganisaties in één programma. De enige vorm van redactionele samenwerking die vanuit de principes van het nieuwe model niet voor de hand ligt, is tussen NOS RTV en licentiehouders op het terrein van opinie en debat. In deze moet immers duidelijk zijn wie de afzender van een programma is: de onafhankelijke nieuwsvoorziening of een licentiehouders. Verder blijft redactionele samenwerking na 2008 gewoon mogelijk tussen licentiehouders, interne voorzieningen en externe producenten. De noodzaak voor redactionele samenwerking zal echter wel afnemen, vooral voor de functie cultuur, educatie en andere informatie omdat daar immers de middelen gebundeld worden in handen van de raad van bestuur. Daardoor is de totstandkoming van bijvoorbeeld een langlopende dramaserie niet meer afhankelijk van de bereidheid en mogelijkheid van omroeporganisaties om zendtijd en geld bij elkaar te leggen.

Naast redactionele samenwerking, bestaan er nu afspraken tussen omroepen over de verdeling van taken, specialisatie dus. Deze ontwikkeling zal zich in het nieuwe model voortzetten. Immers, een aanzienlijk deel van de productie komt tot stand door open concurrentie om opdrachten van de raad van bestuur. Dit prikkelt externe producenten, waaronder bedrijven van licentiehouders, tot specialisatie in bepaalde typen van programma's: zij zullen meer nog dan nu investeren in genres, onderwerpen en doelgroepen waarin zij uitblinken.

### 5.6. Maatschappelijk ondernemen

In dit wetsvoorstel krijgen alle onderdelen van de publieke omroeporganisatie ruimte om maatschappelijk te ondernemen. Het begrip maatschappelijk ondernemen<sup>1</sup> wordt gebruikt om aan te duiden dat organisaties belast met de uitvoering van een publieke taak op een meer ondernemingsgewijze manier uitvoering geven aan deze opdracht. Dat houdt in dat de publieke omroep bijvoorbeeld ook samenwerkt met private derden en bijzondere diensten tegen betaling aanbiedt. Te denken valt onder meer aan coproducties met dagbladen, journaalbeelden voor een mobiele

<sup>1</sup> Ook wel genoemd ondernemerschap voor de publieke zaak (SER, (2005). *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Den Haag: SER), maatschappelijke dienstverlening (WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press) of publiek ondernemerschap (Algemene Rekenkamer (2005). *Publiek ondernemerschap, Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen*. Den Haag, 2005: Algemene Rekenkamer).

telefoon dienst, verkoop van programmaformats, merchandising. De idee is dat de publieke omroep zijn materiaal op zoveel mogelijk manieren verspreid en exploiteert, en inkomsten hieruit inzet om burgers nog beter en op maat te kunnen bedienen.

De wet verstaat onder maatschappelijk ondernemen alle activiteiten die dienstbaar zijn aan de maatschappelijke doelstelling. Hieronder vallen zowel de uitvoering van de publieke taak zelf, als nevenactiviteiten die daarmee verband houden. Voor licentiehouders zijn dat ook de activiteiten die de vereniging of stichting organiseert om contact te onderhouden met de achterban van leden of donateurs. Inkomsten uit maatschappelijk ondernemen dienen altijd weer terug te vloeien naar de publieke taak. De wettelijke bepalingen gelden voor de centrale organisatie (Raad van bestuur en werkmaatschappijen), de licentiehouders<sup>1</sup>, de STER, de Wereldomroep, de omroeporkesten en de regionale en lokale publieke omroeporganisaties.

Waar normaliter op landelijk niveau één organisatie verantwoordelijk is voor het behalen van de maatschappelijke doelstellingen, is die situatie voor de Nederlandse publieke omroep een andere. Daarom is ervoor gekozen om de eindverantwoordelijkheid voor het behalen van de maatschappelijke doelstellingen toe te delen aan de raad van bestuur. Licentiehouders leveren een bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen – één functie in het bijzonder – en dragen verantwoordelijkheid voor die eigen bijdrage.

In de beantwoording van vragen<sup>2</sup> van de Tweede Kamer is toegezegd bij de uitwerking van de kabinetsvisie een recent advies te betrekken van de Algemene Rekenkamer, getiteld «Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen.»<sup>3</sup> Het blijkt dat de nu geldende systematiek al in belangrijke mate voldoet aan de aanbevelingen, zij het soms in een wat andere vorm. Het is dus niet zo dat er een volledig nieuwe systematiek gaat gelden. Wel vindt er in deze Mediawet een aanscherping plaats, waar tegenover een (beperkte) verruiming van de mogelijkheden staat. In de regels voor maatschappelijk ondernemen zijn de volgende aanbevelingen van de Rekenkamer betrokken:

- een kader voor publiek ondernemerschap dat duidelijkheid geeft over ruimte en richting;
- meer aandacht voor publiek-private arrangementen in het toezicht;
- wettelijke verankering van de taken van raad van toezicht;
- formulering door instellingen van hun visie op publiek ondernemerschap;
- transparante, ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering;
- betere verantwoording over publiek-private arrangementen.

De nieuwe wettelijke taakopdracht is duidelijk opgenomen in het wetsvoorstel, evenals de voorwaarden waaronder maatschappelijk ondernemen is toegestaan. De publieke omroep krijgt meer mogelijkheden om via maatschappelijk ondernemen samenwerking met derden aan te gaan en eigen inkomsten te verwerven. Dat dient echter wel duidelijk onderbouwd en verantwoord te worden. Die onderbouwing en verantwoording krijgen gestalte in het vijfjaarlijkse beleidsplan, de meerjarenbegroting en de prestatieovereenkomst.

Daarnaast heeft de regering, vooruitlopend op een eventueel op te stellen specifieke wettelijke regeling voor maatschappelijke ondernemingen in het Burgerlijk Wetboek, gekeken of voldaan is aan de verschillende aspecten die voor de juridische vormgeving van een maatschappelijke onderneming van belang zijn.<sup>4</sup> Vereist is onder andere rechtspersoonlijkheid naar privaatrecht (vereniging of stichting), een regeling ter verankering van de maatschappelijke doelstelling, een regeling wat betreft de verhouding tot de overheid en een regeling met betrekking tot intern en extern toezicht. Deze vereisten voor de juridische vormgeving van een maatschappelijke onderneming zijn afdoende in het wetsvoorstel opge-

<sup>1</sup> Alleen licentiehouders mogen daarnaast ook nog economisch ondernemen (zie blz. 25, paragraaf 6 «Maatschappelijk en economisch ondernemen door licentiehouders»).

<sup>2</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 30 300 VIII, nr. 10.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2004–20/05, 30 220, nrs. 1–2.

<sup>4</sup> Zie H. J. de Ru, J. L. Burggraaf en L. A. J. Spaans, L. A. J. (2005). *De maatschappelijke onderneming*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Zie verder: Kamerstukken II, 2004/05, 28 165/29 279, nr. 25; brief van de minister van Financiën d.d. 6 september 2005.

nomen. Gecombineerd met de hierboven beschreven systematiek voor het publiek ondernemerschap biedt dit een kader voor de publieke omroep om ook in de toekomst zijn maatschappelijke inbedding, doelstellingen en verantwoording te realiseren.

### *5.7. Bijzonderheden voor radio en internet*

Bovengeschetste principes van de nieuwe publieke omroep gelden onverkort voor radio en internet. Bewust zijn de taak en de organisatie geënt op een praktijk van crossmediale programmering in een digitaal mediaveld. Radio, televisie en internetproductie vloeien aldoor meer in elkaar over, het in de wet aanbrengen van een onderscheid tussen de distributiemedia is dus moeilijk en onnodig belemmerend. Niettemin zullen er in de praktijk wel verschillen blijven bestaan die hun effect doen gelden op organisatie en werkwijze binnen de publieke omroep, zeker in de eerste jaren na 2008. Hieronder volgt een korte beschouwing van bijzonderheden voor radio en televisie.

Op radiozenders is horizontale programmering dominant. Er is geen noemenswaardige aankoop uit het buitenland, er zijn vrijwel geen eenmalige of kortlopende producties, er zijn geen seizoenswisselingen. Bijna alle programma's komen iedere dag of iedere week terug, het hele jaar rond. Dit vergt een continue productie met een vaste redactie. Het is over het algemeen het meest effectief en het goedkoopst voor een (publieke) omroep om dit in langjarige verbanden te organiseren. Er is op de radiomarkt daarom ook geen traditie van het uitbesteden van programma's. Mogelijk zal de situatie op termijn geleidelijk veranderen, wanneer steeds meer producties van meet af aan crossmediaal zijn, dus bestaan uit varianten voor internet, radio én televisie. De verwachting is niettemin dat ook na 2008 een groot deel van de radioproductie te kenmerken is als «vaste» productie. Bij de bepaling van het percentage van het budget dat ten minste beschikbaar is voor open concurrentie tussen externe producenten is er daarom van uitgegaan dat het gros van de radioprogramma's intern wordt gemaakt. Het aanbod zal voor de rekening komen van enerzijds de licentiehouders – voor de functie opinie en debat – en anderzijds de interne voorzieningen van de publieke omroep. Op voorhand is niet te zeggen op welke zenders licentiehouders geplaatst worden, dat hangt af van de (toekomstige) zenderprofielen.

Voor internet geldt dat de meeste websites nu al verbonden zijn aan een televisie en/of een radioprogramma. Daarnaast biedt internet archieven waar mensen programma's, of onderdelen daarvan, later kunnen opvragen. En tot slot is internet een platform voor zelfstandig digitaal media-aanbod, soms in samenwerking met andere maatschappelijke organisaties. In de Mediawet is geregeld dat licentiehouders in het kader van hun publieke taak ook materiaal maken of beschikbaar stellen voor internet (daarnaast ondernemen ze private activiteiten in een apart bedrijf). Voor de rest is het aan de raad van bestuur om te bepalen wie het beste welke websites en diensten kan maken: externe producenten of interne voorzieningen.

## **6. Rechten en plichten licentiehouders**

### *6.1. Maatschappelijke verankering*

In de kabinetsvisie «Met het oog op morgen» is het belang verwoord van een publieke omroep die stevig verankerd is in de samenleving. Daarom staat de Nederlandse publieke omroep ook na 2008 open voor ideële omroeporganisaties, te noemen «licentiehouders», met een publieke opdracht ten behoeve van de functie opinievorming en maatschappelijk debat. Licenties worden eens in de vijf jaar verleend. In aanmerking komen ideële organisaties die tot doel hebben het maken van publiek

media-aanbod vanuit een duidelijk omschreven maatschappelijke identiteit en missie. Dat kunnen net als nu verenigingen zijn met leden, maar ook stichtingen met donateurs. De stichtingsvorm kan andere groepen aanspreken en past bij een trend naar meer passieve participatie van burgers in het maatschappelijke verkeer en professionalisering van maatschappelijke organisaties.<sup>1</sup>

De wet stelt representativiteit van licentiehouders voor de bevolking ondubbelzinnig centraal bij toelating tot de publieke omroep. Hun bestaansrecht is het beste bewezen door duurzame steun van burgers in de vorm van een betaald lidmaatschap of donateurschap. Omroepverkiezingen vindt de regering geen aantrekkelijke optie. De zo verworven steun zou te vrijblijvend zijn en wellicht een momentopname blijken en bovendien afhankelijk zijn van de populariteit van programma's op dat moment. Simulatie van omroepverkiezingen<sup>2</sup> wijst uit dat omroepen met populaire programma's niet alleen de meeste kijkers maar ook de meeste stemmen trekken. Terwijl mensen die lid of donateur worden dat vaak doen omdat ze vinden dat bepaald type programma's er moeten zijn – ook als ze daarnaar zelf niet steeds kijken en luisteren.

In «Met het oog op morgen» is voorgesteld de wettelijke minimumbijdrage voor leden en donateurs te verhogen van € 5,70 naar € 24,- per jaar. Volgens enkele omroepverenigingen is deze drempel te hoog; het zou vooral jonge mensen en mensen met een laag inkomen ervan weerhouden om lid of donateur te worden. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen om de huidige minimumcontributie te handhaven.<sup>3</sup> De regering wil niet dat de representativiteit van licentiehouders voor de diverse bevolkingsgroepen (verder) achteruit gaat. Zij komt daarom aan deze motie tegemoet. Wel is de wettelijke contributie aangepast aan het huidige prijspeil, zodat de contributie kan gelden als een bewijs van serieuze betrokkenheid. In de Mediawet geldt daarom een minimumcontributie van € 7,50 per jaar. In dit bedrag mag net als nu de programmagids niet zijn inbegrepen.

Nieuwkomers moeten minimaal 50 000 leden of donateurs hebben om toegelaten te worden. Voor verenigingen en stichtingen die in de voorgaande jaren al deel uitmaakten van de publieke omroep, ligt de lat hoger; zij hebben immers al naamsbekendheid verworven via de publieke omroep. Voor hen geldt dat zij tenminste 5% moeten behalen van het totaal aantal leden van alle licentiehouders, met een absolute ondergrens van 50 000. Op deze manier varieert de drempel voor deelname in het bestel als vanzelf mee met de maatschappelijke participatie van mensen en blijven de openheid van het bestel en externe pluriformiteit gewaarborgd.

Bij de toelating gelden voor licentiehouders verder de volgende eisen. Zij zijn in hoofdzaak gericht op het bijdragen aan de taakvervulling van de publieke omroep. Organisaties die deze doelstelling niet of niet hoofdzakelijk hebben, zoals Natuurmonumenten of de ANWB, worden dus niet toegelaten. Licentiehouders hebben voorts een duidelijke maatschappelijke identiteit die blijkt uit het voorgenomen programmabeleid. Tot slot moet het beleidsplan dan wel het feitelijk functioneren van een licentiehouders binnen het bestel vertrouwen bieden op een professionele bedrijfsvoering en op naleving van de (wettelijke) eisen en voorwaarden. Over deze toelatingseisen adviseren de Raad voor cultuur en het Commissariaat de minister.

De regering schrapt de eis van toegevoegde waarde voor aspiranten. Nieuwkomers hoeven niet langer aan te tonen dat zij in programmatisch opzicht iets nieuws toevoegen aan het bestaande aanbod. Het feit dat 50 000 burgers vinden dat de gegadigde iets zal toevoegen, is op zichzelf reeds voldoende indicatie. Zo wordt de openheid vergroot, wordt de toelatingsprocedure eenvoudiger en kan de overheid inhoudelijk meer

---

<sup>1</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (2005). *Landelijk verenigd. Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld.*

<sup>2</sup> Publieke omroep (2004). *Imagobarometer*, 2004.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 30 300 VIII, nr. 160.

afstand houden. Dit is des te belangrijker nu de eigen publieke taak van licentiehouders is toegespitst op de functie opinie en debat.

De regering ziet geen mogelijkheden om bij toetsing voor toelating een «mandje» criteria te hanteren, zoals kijktijdaandeel, bereik, waardering, deelname aan *communities* op internet en aan andere missiegerelateerde activiteiten. Deze suggestie is gedaan door zowel de WRR, als door sommige omroepverenigingen en kamerfracties. Een probleem hiervan is dat nieuwkomers niet getoetst kunnen worden aan genoemde prestatiecriteria. Voor oudkomers geldt dat hun prestaties mede afhankelijk zijn van de prestaties van het geheel en hun plaatsing op de netten. Ook de onderlinge weging van criteria leidt tot complexiteit van de besluitvorming. Dit zijn allemaal praktische bezwaren. Meer principieel wil de regering zo min mogelijk inhoudelijke toetsing van licentiehouders door de overheid, juist nu hun rol is toegespitst op de opiniërende functie.

### *6.2. Budget licentiehouders*

De licentie geeft een wettelijk recht op een vast budget voor producties ten behoeve van opinievorming en maatschappelijk debat. Op basis van extrapolatie van bestaande bestedingen van de omroepverenigingen in opiniërende genres is in de kabinetsvisie «Met het oog op morgen» op basis van het beschikbare budget in 2005 uitgegaan van een bedrag van € 129 miljoen per jaar voor de licentiehouders gezamenlijk. Dit is de helft van het vaste budget – exclusief bijdragen uit het programmaversterkingsbudget via de raad van bestuur – waarop zij in 2005 recht hadden. Het bedrag staat gelijk aan 21,5% van het *totale* budget voor het mediaaanbod van de landelijke publieke omroep (exclusief budgetten voor gemeenschappelijke diensten en omroeporkesten) in 2005. Deze procentuele grondslag is nu opgenomen in de Mediawet. Welk nominaal bedrag in 2008 en daarna beschikbaar is voor licentiehouders, hangt af van het dan beschikbare totale budget voor de landelijke publieke omroep. Vanaf 2008 zal het budget bescherming genieten tegen dalende reclameinkomsten. Dit is geregeld door bij wet te bepalen dat het gezamenlijke budget voor licentiehouders in elk geval nooit zal dalen onder het nominale budget dat beschikbaar is bij aanvang van de nieuwe situatie in 2008. De huidige getalsdrempels van 150 000 en 300 000 leden die recht geven op een verschillend budget, vervallen. Ze worden vervangen door een systematiek waarbij het gegarandeerde budget voor opinie en maatschappelijk debat via een staffel direct afhankelijk is van het aantal leden van een licentiehouders in relatie tot het totale ledental van alle licentiehouders gezamenlijk. Voor de verdeling van het totale beschikbare budget over de verschillende organisaties gaat de wet uit van een hoger budget voor iedere 50 000 leden of donateurs. Voor iedere 50 000 leden of donateurs krijgt een licentiehouders één punt. Er geldt een maximum van tien punten, dus boven de 450 000 leden krijgt een licentiehouders niet meer punten en dus niet meer budget. Het totale budget voor licentiehouders wordt vervolgens naar rato van het aantal punten onder de licentiehouders verdeeld.

Voor nieuwkomers geldt de staffel niet: zij krijgen het minimumbudget ter waarde van 50 000 leden, ook als zij er in de praktijk meer hebben. Zo wordt voorkomen dat organisaties met beperkte ervaring en geen bewezen programmatische kwaliteiten al vanaf de eerste dag over een omvangrijk budget beschikken.

### *6.3. Taak licentiehouders*

Licentiehouders hebben de taak om ten behoeve van de publieke omroep media-aanbod te maken. Net als nu geldt dat zij dit aanbod beschikbaar stellen voor verspreiding door de raad van bestuur. Het gaat daarbij niet alleen om het (doen) uitzenden via de algemene radio- en televisie-



zenders, maar ook om het (doen) verspreiden via andere gespecialiseerde kanalen in het digitale medialandschap. Er wordt bepaald hoeveel uren productie licentiehouders moeten maken voor de algemene radio- en televisiezenders; de minimale en maximale omvang worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur. Met die bandbreedte wordt voorkomen dat licentiehouders programma's ofwel te duur en inefficiënt maken of juist veel te goedkoop, dan wel dat geheel geen programma's worden aangeleverd voor een bepaald medium (bijvoorbeeld radio). Voor internet is het volume niet goed uit te drukken in uren of webpagina's, daarom geldt er een kwalitatieve opdracht. Specialisatie blijft mogelijk. In overleg met de raad van bestuur kan een licentiehouders bijvoorbeeld meer doen aan radio of internet en minder aan televisie.

De taak van licentiehouders strekt zich uit over alle kanalen van de publieke omroep. Zij stellen hun aanbod dus beschikbaar voor algemene plaatsing en hergebruik door de raad van bestuur. Zo nodig zullen licentiehouders met eventuele andere rechthebbenden contracten voor cross-mediale verspreiding afsluiten. De raad van bestuur zal hiervoor kaders en modelcontracten opstellen. De licentiehouders blijven overigens gewoon eigenaar van de rechten op hun producties, zoals ook door de Tweede Kamer gevraagd in een motie.<sup>1</sup> Voorzover de raad van bestuur via cross-mediale activiteiten inkomsten verwerft met aanbod van licentiehouders, dient hij deze naar rato toe te voegen aan het budget van de betreffende licentiehouders(s).

Licentiehouders kunnen hun rechten op programma's en formats ook buiten het publieke domein exploiteren. Zij doen dit tegen marktconforme tarieven, waarop het Commissariaat toezicht houdt. Zo kunnen zij hun rechten verkopen aan de commerciële onderneming waarin zij deelnemen of aan commerciële of publieke omroepen dan wel andere marktpartijen. Echter, zonder dat dit een goede crossmediale uitvoering van de publieke taak verhindert. Zelfstandige commerciële exploitatie door licentiehouders is daarom pas toegestaan nadat de raad van bestuur daarvoor toestemming heeft gegeven. De aard van de commerciële exploitatie is daarvoor medebepalend. De raad voor bestuur zal daarom zijn toestemmingsbeleid expliciteren in een reglement en daarnaast individuele afspraken maken met licentiehouders.

#### *6.4. Autonomie en plaatsing licentiehouders*

Licentiehouders hebben inhoudelijke autonomie bij de productie van hun opiniërende programma. Ook zijn zij verzekerd van plaatsing op de algemene kanalen van de publieke omroep. In de Mediawet hebben zij recht op gelijkwaardige plaatsing van hun opiniërende programma's tussen 16.00 en 24.00 uur op de algemene televisiekanalen en tussen 7.00 en 19.00 uur op de algemene radiokanalen. Het principe is dat alle licentiehouders gelijke kansen hebben om het kijk- en luisterpubliek te bereiken en voor hun aanbod te interesseren. Daarbij hoort dat de raad van bestuur een transparant systeem hanteert voor toewijzing van uitzendtijdstippen aan programma's van licentiehouders. Dit geschiedt met behulp van een interne regeling en besluitvorming waartegen licentiehouders bezwaar kunnen aantekenen, eerst bij een interne geschillencommissie en zo nodig tot aan de bestuursrechter.

Om tot een goed programmabeleid te komen, blijft overigens goed overleg nodig tussen licentiehouders en de raad van bestuur. Partijen moeten van elkaar weten welke kant ze op willen, zodat het later makkelijker is programma's een goede plek te geven op de diverse kanalen. Dat is niet principieel anders dan in het huidige systeem.

De raad van bestuur past het aanbod van licentiehouders ook in op de gespecialiseerde kanalen en op diensten als Uitzending Gemist. Licentiehouders kunnen ook zelf of samen een themakanaal of website maken in

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 30 300 VIII, nr. 18.

de opiniërende sfeer. Net als nu gebeurt ook dat in overleg met (en dus met toestemming van) de raad van bestuur, omdat deze immers de regie heeft over het totaal aan crossmediale activiteiten van de publieke omroep.

In discussie naar aanleiding van «Met het oog op morgen» klonk de kritiek dat het plan omroepverenigingen zou terugdringen tot achterban-journalistiek. Dit is niet het geval. Licentiehouders houden de wettelijke opdracht om vanuit hun identiteit een breder publiek te bedienen. Juist dan ontstaat de gewenste dialoog, de confrontatie tussen standpunten en ideeën. Het wetsvoorstel beperkt de functie opinie en debat ook niet op voorhand tot traditionele journalistieke genres als actualiteitenrubrieken en discussieprogramma's. Immers, andere genres zoals satire en consumentenrubrieken en sommige dramaserieën dragen eveneens bij aan meningsvorming. Om alle bevolkingsgroepen te bereiken, is het belangrijk dat licentiehouders zelf een vorm kunnen kiezen waarmee zij willen bijdragen aan opinie en debat. Ook voor het evenwicht in de totale programmamix is het belangrijk dat licentiehouders actief zijn in verschillende genres. Overigens is de bandbreedte niet eindeloos. Een zekere afbakening van de functie opinie en debat naar vorm en inhoud is nodig om het gegarandeerde budget voor producties van licentiehouders te legitimeren. Voor het toezicht hierop zal het Commissariaat een aangepaste systematiek ontwikkelen (zie paragraaf 10).

#### *6.5. Maatschappelijk en economisch ondernemen licentiehouders*

Zoals eerder beschreven (paragraaf 5) wordt het de publieke omroep toegestaan om in het kader van zijn publieke taakopdracht maatschappelijk te ondernemen om de maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Licentiehouders hebben een eigen verantwoordelijkheid om daaraan een bijdrage te leveren. Uit hun statuten dient te blijken dat zij zich uitsluitend of hoofdzakelijk richten op het bijdragen aan de realisatie van de publieke taakopdracht van de publieke omroep. Alle activiteiten die aan de realisatie van de maatschappelijke doelstelling bijdragen, vallen onder het begrip maatschappelijk ondernemen. Inkomsten die licentiehouders verwerven uit het maatschappelijk ondernemen dienen zij weer aan te wenden voor de publieke taak. Onder dit regime vallen ook verenigings- of stichtingsactiviteiten waarmee licentiehouders contact onderhouden met de eigen leden of donateurs. Voor verenigings- of stichtingsactiviteiten geldt verder de eis dat deze worden bekostigd uit de contributie van leden en donateurs.

Nieuw is dat licentiehouders ook economisch (commercieel) mogen ondernemen. Momenteel mogen omroepverenigingen, en ook de andere instellingen die onderdeel uitmaken van de publieke omroep<sup>1</sup>, alleen activiteiten verrichten ter uitvoering van de publieke taak (hoofd- en neventaak) of activiteiten die daaraan direct gerelateerd zijn (nevenactiviteiten en ook verenigings- of stichtingsactiviteiten). Straks mogen licentiehouders onder voorwaarden, via een deelneming in een commerciële onderneming, activiteiten ontwikkelen die niet direct gerelateerd zijn aan de uitvoering van de publieke taak. Het gaat dan bijvoorbeeld om de levering van audiovisueel product in opdracht van de raad van bestuur, de productie van audiovisueel materiaal voor (eigen) commerciële exploitatie en andere marktactiviteiten. De inkomsten uit deze activiteiten mogen naar eigen inzicht worden besteed.

Om te voldoen aan Europese regels worden de volgende voorwaarden gesteld aan het economisch ondernemen door licentiehouders:

- het economisch ondernemen van een licentiehouders dient in een aparte organisatie te worden ondergebracht;
- de economische onderneming dient op *arms length* te worden geplaatst van de licentiehouders, met andere woorden: de licentie-

---

<sup>1</sup> Behoudens de kerkgenootschappen en politieke partijen, waarbij wie het bedrijven van omroep slechts een afgeleide is van hun doelstellingen.

- houder mag geen rechtstreekse bemoeienis hebben met de dagelijkse gang van zaken binnen de economische onderneming<sup>1</sup>;
- de transacties tussen licentiehouder en economische onderneming dienen op een marktconforme wijze te geschieden;
  - de economische onderneming mag geen ongerechtvaardigd voordeel ontleen aan de relatie met een licentiehouder;
  - het is een licentiehouder slechts toegestaan met eigen (geen publieke) middelen deel te nemen in een economische onderneming. Aan de deelneming dient op marktconforme wijze gestalte te worden gegeven en de licentiehouder dient daarbij te voorkomen (te grote) risico's te nemen die het functioneren van de licentiehouder negatief kunnen beïnvloeden;
  - de te hanteren constructies worden door het Commissariaat voor de Media aan de bovengestelde voorwaarden getoetst.

In dit verband is het nog van belang dat de raad van bestuur bij wet wordt opgedragen om voor verschillende onderwerpen (bijvoorbeeld intern toezicht en salariering) bindende codes op te stellen die ook voor licentiehouders zullen gelden. Het betreft een aanscherping van de reeds vastgestelde codes die op 1 januari 2006 in werking zijn getreden. Een besluit van een licentiehouder om op een of andere manier deel te gaan nemen in een economische onderneming zal daardoor ook onderworpen zijn aan goedkeuring door het interne toezichthoudend orgaan van de licentiehouder.

### *6.6. Overgangperiode licentiehouders*

Omroepverenigingen krijgen ruim de tijd om zich in te richten naar de nieuwe organisatie, namelijk vanaf publicatie van de wet, die is voorzien begin 2007, tot het einde van het overgangsregime in 2011. De systematiek is als volgt:

- Vanaf 2008 krijgt de licentiehouder een vast budget, afhankelijk van het aantal leden of donateurs.
- Gedurende de overgangperiode hebben de op te richten «eigen» bedrijven van licentiehouders zekerheid over een – afnemend – bedrag aan opdrachten van de raad van bestuur (zie paragraaf 7).
- Er wordt per september 2008 direct een scheiding gerealiseerd tussen de publieke en de private activiteiten van de huidige omroepverenigingen. Dat betekent dat ze hun programma's en rechten, en een deel van hun personeel en vermogen onderbrengen bij de licentiehouder. Een ander deel brengen zij onder in een nieuw op te richten bedrijf met een gescheiden organisatorische en financiële bedrijfsvoering.
- De bestaande omroepverenigingen mogen bij aanvang van de nieuwe situatie eenmalig een gedeelte van het eigen vermogen als startkapitaal investeren in het eigen productiebedrijf.

## **7. Externe productie**

### *7.1. Budget en vormgeving open concurrentie*

In de Mediawet krijgt de raad van bestuur de opdracht om een aanzienlijk deel van het programmabudget in open concurrentie te besteden bij externe producenten. Zowel (zelfstandige) bedrijven van licentiehouders als andere externe producenten dingen in onderlinge concurrentie mee naar opdrachten. Dit prikkelt alle programmamakers om aansprekende prestaties te leveren en zich daarbij van elkaar te onderscheiden. Externe productie vormt ook een prikkel tot efficiency. Bovendien draagt zij bij aan een levendige Nederlandse audiovisuele industrie en de versterking van haar positie in de internationale audiovisuele industrie.

---

<sup>1</sup> Personele unies zijn daarbij niet toegestaan. Personeelsleden en bestuurders van licentiehouders mogen niet worden benoemd in de directie of als toezichthouder van de economische onderneming.

Open concurrentie is volgens de wet mogelijk in alle functies, al zal in de praktijk de meeste externe productie plaatsvinden voor de functie cultuur, educatie en andere informatie. Ook is open concurrentie mogelijk voor alle distributiemediën, al leent in de praktijk televisieproductie zich het beste voor uitbesteding op de markt. In de digitale context zijn uitzendingen een minder stabiele basis voor een wettelijke regeling. In plaats daarvan geldt daarom een budgettaire uitbestedingsverplichting. Het ligt voor de hand het budget dat de minister via de raad van bestuur beschikbaar stelt als aangrijpingspunt te nemen. Dit budget maakt ongeveer driekwart uit van het totale budget voor het media-aanbod (dus exclusief de budgetten voor licentiehouders, kerkgenootschappen, gemeenschappelijke diensten en de omroeporkesten). In de wet is opgenomen dat de raad van bestuur *minimaal* 40% van dit budget uitbesteedt bij externe producenten. Het nominale bedrag voor externe productie hangt af van het totale beschikbare budget, inclusief dalende of stijgende reclameinkomsten. De achtergrond van dit percentage is als volgt:

In «Met het oog op morgen» was op basis van het budget van de publieke omroep in 2005 bepaald dat voor open concurrentie een bedrag beschikbaar zou zijn van € 207 mln. Van dit bedrag zijn voor het wetsvoorstel de radiobestedingen (€ 31 miljoen zijnde 15% van € 207 miljoen) afgetrokken, omdat in de praktijk radio straks voor het grootste deel gemaakt zal gaan worden door licentiehouders (opinie en debat) en door interne voorzieningen. Radio leent zich vanwege de langjarige continue programmering nu eenmaal bij uitstek voor vaste productie in eigen huis en veel minder voor wisselende opdrachten. Het budget dat beschikbaar is voor open concurrentie tussen de private productiebedrijven van licentiehouders en de bestaande externe producenten zou dan voor 2005 € 176 miljoen zijn (€ 207 min € 31 miljoen). Dit is gelijk aan 40% van het budget dat de raad van bestuur rechtstreeks te besteden heeft aan programma's. Deze 40% is als *minimumgarantie* in de wet opgenomen.

Opgemerkt moet worden dat de raad van bestuur waarschijnlijk niet in eigen persoon de opdrachten verleent. Dat zal hij waarschijnlijk delegeren aan mensen binnen de eigen interne organisatie (bijvoorbeeld zogeheten *commissioning editors*) met verstand van een bepaald gebied, bijvoorbeeld film en drama. Bij de uitbesteding van opdrachten dient de raad van bestuur te zorgen voor transparantie. Tenders, aanbestedingen, raamcontracten en open inschrijving zijn de instrumenten waarvan de raad van bestuur gebruik maakt. De keuze van het instrument zal mede afhangen van de noodzaak om continuïteit en een scherpe prijs te bereiken.

## 7.2. *Gelijk speelveld en overgangsregeling*

De nieuwe minimum uitbestedingsverplichting van 40% van het budget van de raad van bestuur overstijgt ruimschoots de huidige wettelijke verplichting van 25% van de zendtijd voor onafhankelijk product, waarmee in 2005 naar schatting een bedrag was gemoeid van € 125 miljoen.<sup>1</sup> Overigens besteden omroepverenigingen nu gemiddeld de helft van hun budget uit bij onafhankelijke producenten. Ook de licentiehouders kunnen programma's laten maken door externe producenten, net als de omroepverenigingen nu doen. Licentiehouders zijn daartoe echter niet verplicht.

Zoals gezegd is er bij uitbesteding door de raad van bestuur geen onderscheid tussen (zelfstandige) bedrijven van licentiehouders en externe producenten zonder binding met een publieke mediaorganisatie. De maatregel beoogt immers het bereiken van een gelijk speelveld voor alle externe producenten.

Bij de overgang naar het nieuwe stelsel is echter continuïteit van groot belang. Veel programma's waarvan straks de raad van bestuur opdrachtgever wordt, worden nu nog door een omroepvereniging gemaakt. Ook geldt dat (zelfstandige) bedrijven van licentiehouders tijd nodig hebben

<sup>1</sup> Omdat de publieke omroep meer uitbesteed dan wettelijk verplicht, is de omvang van het onafhankelijke product hoger (€ 150 miljoen in 2004).

om hun organisaties in te richten voor open concurrentie op een vrije markt. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een overgangsregeling voor de jaren 2009, 2010 en 2011. In deze periode zal de raad van bestuur een deel van het budget bestemmen voor bedrijven van licentiehouders; voor dit deel geldt al wel concurrentie, maar alleen tussen bedrijven van licentiehouders onderling.<sup>1</sup> De raad van bestuur reserveert voor uitbesteding aan deze nieuwe bedrijven gezamenlijk in 2009 een budget dat overeenkomt met driekwart van het budget dat de huidige omroepverenigingen bij de overgang kwijtraken. In 2010 is dat de helft en in 2011 nog een kwart.

Het onbedoelde gevolg van deze overgangsregeling kan zijn dat in 2009 de uitbesteding bij de (huidige) onafhankelijke producenten instort. Om dit te voorkomen, krijgen deze externe producenten eveneens een gezamenlijke afnamegarantie. Het bedrag hiervoor is precies even hoog als dat van de (zelfstandige) bedrijven van de licentiehouders en loopt op dezelfde manier af in de jaren 2009 tot en met 2011. Ondertussen loopt het budget waar alle soorten externe producenten onderling en in vrije concurrentie naar meedingen op tot het – na de overgangsperiode in de jaren 2009–2011 – minimaal 40% bedraagt van het totale budget dat via de raad van bestuur wordt besteed aan landelijk publiek media-aanbod. Anders gezegd is er sprake van communicerende vaten. Terwijl de afnamegaranties voor de bedrijven van licentiehouders enerzijds en de andere externe producenten anderzijds afnemen, loopt het budget dat in open concurrentie aan beide typen externe producenten wordt besteed op.

Uiteindelijk, in 2011, is er geen principiële verschil meer tussen een buitenproducent een apart commercieel productiebedrijf dat gelieerd is aan een licentiehouders. Het zijn allebei externe producenten, met gelijke kansen op opdrachten van de raad van bestuur. Wie de beste programma's levert voor een aantrekkelijke prijs, zal de meeste omzet maken.

### *7.3. Garanties onafhankelijk product*

Al met al verbetert de markt voor onafhankelijke producenten. Weliswaar ondervinden ze concurrentie van nieuwe toetreders, de bedrijven van licentiehouders, maar het budget dat volgens de wet beschikbaar is voor opdrachten neemt toe. Met de uitbestedingsverplichting van 40% en een overgangsregeling is de doelstelling van open concurrentie gerealiseerd voor alle externe producenten. Echter, een aparte regeling is nog nodig om te blijven voldoen aan de bepalingen van de Europese Richtlijn. Het is de doelstelling van de Europese Richtlijn Televisie zonder Grenzen om een vrije markt voor Europese producties en formats voor televisie tot stand te brengen. Daartoe eist de richtlijn een minimumgarantie van 10% zendtijd of budget voor echt onafhankelijk product. «Echt» wil hier zeggen: gemaakt door een bedrijf dat geen of slechts een beperkte binding heeft met de omroep die het wil gebruiken. In de wet blijft dit op dezelfde manier geregeld als nu: wanneer een producent voor meer dan 25% in eigendom is van een licentiehouders, dan telt hij niet mee voor het percentage onafhankelijk product. Dit is in overeenstemming met de Europese richtlijn. Een aantal programmacategorieën wordt conform de Europese richtlijn eveneens buiten beschouwing gelaten, namelijk nieuws, spel en sport. In de bestaande Mediawet geldt voor de commerciële omroepen het voorschrift dat 10% van de uitzendtijd per televisienet met zulke onafhankelijke producties moet zijn gevuld.

Nederland heeft in 2000 voor de landelijke publieke omroep het Europese percentage onafhankelijk product verhoogd tot 25%. Voor elk publiek televisienet gold als minimum 17,5%. Deze maatregelen waren bedoeld als externe prikkel voor het onafhankelijk product. In de nieuwe situatie is die prikkel gerealiseerd door de uitbestedingsverplichting van 40%.

---

<sup>1</sup> Dit betekent een voorkeurspositie in deze functie voor licentiehouders. Dit is Europees-rechtelijk houdbaar, mits de situatie tijdelijk is en een overgang behelst naar een uiteindelijk volledig open systeem.



Daarmee is de basis aan hogere percentages onafhankelijk product voor publieke televisienetten ontvallen. Sterker nog, zou het percentage 25% zendtijd voor «echt» onafhankelijk product gehandhaafd blijven, dan zou dat neerkomen op een onevenredige bevoordeling van deze onafhankelijke producenten tegenover de productiebedrijven waarin licentiehouders deelnemen. Laatstgenoemden zouden op de vrije productiemarkt geen eerlijke kans hebben. Voor alle landelijke televisienetten – publieke en commercieel – gaat daarom vanaf 2009 het percentage van tien gelden, conform de Europese richtlijn. Daarmee is geborgd dat aan deze richtlijn te allen tijde wordt voldaan en tevens maximale concurrentie mogelijk is tussen alle soorten externe producenten.

## **8. Interne voorzieningen**

### *8.1. Doelen, vormgeving en budget*

Voor een aantal onderdelen van het publieke media-aanbod is continuïteit van de bedrijfsvoering belangrijk om onafhankelijkheid, kwaliteit en verscheidenheid te verzekeren. Dit geldt om te beginnen voor de functie nieuws, waaronder ook de sportverslaggeving. Deze vergt continue berichtgeving over en registratie van actuele gebeurtenissen en evenementen in binnen- en buitenland. De functie leent zich hierdoor niet voor wisselende opdrachten en vergt sturing op onderling samenhangende en complexe werkprocessen. Ook voor de functie cultuur en educatie zijn er soorten aanbod die vaste capaciteit en deskundigheid vergen. Dit geldt bijvoorbeeld voor schooltelevisie, klassieke muziek op de radio en opdrachtenbeleid voor jeugdprogramma's, drama en film. Ook dient de publieke omroep een omgeving te bieden voor inhoudelijk experiment; de zogenoemde «kraamkamerfunctie».

Om bovenstaande zaken veilig te stellen, heeft de raad van bestuur in de Mediawet de opdracht om interne voorzieningen te treffen. De precieze organisatorische vormgeving is aan de raad van bestuur. Gedacht kan worden aan afdelingen, werkmaatschappijen, *commissioning editors*, dan wel combinaties daarvan. De interne voorzieningen functioneren onder verantwoordelijkheid van de raad van bestuur, maar hebben een eigen programmatische verantwoordelijkheid (en directeur). De onafhankelijkheid van de redacties is geregeld via een redactiestatuut.

Om een autonome en wendbare bedrijfsvoering van de publieke omroep te verzekeren en onnodige toezichtlasten van het Commissariaat op (rechtmatigheid van) bestedingen te voorkomen, ziet de regering af van een wettelijk voorgeschreven budget voor de interne voorzieningen. In plaats daarvan zal de raad van bestuur vanaf 2008 hiervoor in zijn beleidsplan en daaropvolgende meerjarenbegrotingen budgetten reserveren en onderbouwen. In «Met het oog op morgen» is voor NOS RTV een indicatief budget genoemd van € 140 mln per jaar, gebaseerd op de omroepbegroting van 2005, mogelijk aangevuld met een deel van het huidige NPS budget dat verband houdt met nieuwsvoorziening. Zo is een kwaliteitsslag mogelijk voor nieuws, inclusief een sterke crossmediale presentie. Voor een educatieve interne voorziening is het huidige budget van Educom ad € 20 miljoen het uitgangspunt.

### *8.2. Toekomst NOS RTV, Educom en NPS*

NOS RTV is al een interne voorziening onder de raad van bestuur en zal net als nu de nieuwsvoorziening voor zijn rekening blijven nemen. De Educom (Teleac/NOT en de RVU) wordt als zelfstandige stichting opgeheven. Personeel, programma's en budget van Educom gaan op in een interne voorziening ten behoeve van de educatieve functie. De NPS heeft in de huidige situatie de opdracht om programma's te maken op cultureel gebied, voor jeugd en voor minderheden. Zijn aanbod

dient aanvullend te zijn op het aanbod van omroepverenigingen, zodat bij elkaar genomen een evenwichtig totaalpakket ontstaat. In de nieuwe organisatie is een dergelijke aanvullende voorziening niet meer nodig. Immers, de raad van bestuur is voortaan verantwoordelijk voor het totaal; hij plaatst aanbod van licentiehouders en zal verder naar behoefte intern of extern producties laten maken ten behoeve van een evenwichtige vervulling van alle publieke functies. De stichting NPS wordt daarom per 1 september 2008 opgeheven. Om continuïteit van taken te verzekeren en een geleidelijke overgang van programma's en personeel mogelijk te maken, scheidt de regering voorwaarden voor een zorgvuldige overgangstermijn. Zoals eerder geschetst in een brief aan de Kamer<sup>1</sup> krijgt die overgang zijn beslag in de periode 2008 tot 2011 en verloopt hij als volgt: De raad van bestuur en de NPS bepalen de komende periode welke programma's passen bij de functie cultuur, educatie en andere informatie. Wanneer de stichting NPS per 1 september 2008 wordt opgeheven, komt dit deel van de programma's en het personeel onder de hoede van de raad van bestuur te vallen. Vervolgens zal een deel daarvan in drie jaar tijd definitief omgevormd worden naar een interne voorziening zoals die is omschreven in het wetsvoorstel. Het is aan de raad van bestuur om te bepalen wat de precieze omvang van de interne voorziening uiteindelijk zal zijn. Gedurende de periode 2008–2011 zal langzamerhand het resterende deel van de functie cultuur, educatie en andere informatie steeds meer onderdeel gaan uitmaken van de programmaproductie waarop externe producenten op basis van open concurrentie inschrijven. Het andere deel van de huidige NPS past in de functies nieuws en opinie en debat. Het uitgangspunt is dat er vanaf september 2008 duidelijkheid is wat met bijpassende programma's en personeel gebeurt. Voor kijkers en luisteraars zal gelijk helderheid zijn over de (nieuwe) afzender. NOS RTV verzorgt de functie nieuwsvoorziening op basis van interne pluriformiteit en via verschillende programmavormen en kan in dat kader (onderdelen van) voormalige NPS-programma's overnemen. Licentiehouders geven kleur aan de diverse programma's ten behoeve van opinievorming en maatschappelijk debat. Zij kunnen besluiten in dat kader (en dus uit hun eigen budget) programma's voort te zetten die omroepverenigingen nu samen met de NPS maken. Tot slot kan de raad van bestuur aanvullend programma's laten maken voor de functie opinie en debat, bijvoorbeeld met een multiculturele oriëntatie. De raad van bestuur kan daartoe de interne voorziening inschakelen en opdrachten verlenen aan externe producenten, waaronder ook bedrijven van licentiehouders. Voor Educom en de NPS wordt de overgang juridisch gerealiseerd door middel van een fusie met de NOS. Deze fusie garandeert een zorgvuldige overgang van verplichtingen van de oude naar de nieuwe situatie, zowel in de personele als de programmatische sfeer.

### *8.3. Interne pluriformiteit in de nieuwsvoorziening*

De functie nieuwsvoorziening kan door meerdere genres worden vervuld, niet alleen door middel van een journaal. Voorop staat dat de nieuwsvoorziening onafhankelijk en intern pluriform is, juist omdat licentiehouders vanuit een eigen identiteit voor opinie en debat zorgen. Intern pluriform betekent dat op programmaniveau de diversiteit aan meningen weerspiegeld wordt. Hieronder zijn de waarborgen daarvoor beschreven.

De regering is van mening dat zelfregulering de enige manier is om de notie van interne pluriformiteit te vertalen naar de dagelijkse beroepspraktijk, en de enige manier om te voorkomen dat overheid en politiek zich met de inhoud bemoeien. De overheid scheidt de algemene voorwaarden ter waarborging van interne pluriformiteit, de publieke omroep is verantwoordelijk voor de uitvoering en de inhoud. Dit standpunt is in lijn met het standpunt van het kabinet naar aanleiding van adviezen van de Raad van Maatschappelijke Ontwikkeling en de Raad van Openbaar

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 30 300 VIII, nr. 50.

Bestuur over medialogica, en met zijn reactie op het advies van de Raad van cultuur «Pluriform nieuws».<sup>1</sup> Zelfregulering door de beroepsgroep kan echter pas goed functioneren wanneer zij rust op een solide wettelijke basis. Onafhankelijkheid van informatie en uitingsvrijheid zijn op verschillende manieren in de wetgeving verankerd. Zo beschermt Artikel 7 van de Grondwet tegen preventieve censuur en is in de Mediawet de onafhankelijkheid en pluriformiteit van het media-aanbod nog eens vastgelegd in de taakopdracht van de publieke omroep. In de Mediawet is bovendien de nieuwe bepaling opgenomen dat het publieke media-aanbod moet voldoen aan de hoogste journalistieke en professionele kwaliteitseisen. Specifiek met betrekking tot de interne pluriformiteit van de nieuwsvoorziening van de publieke omroep, zijn in de Mediawet naast bovengenoemde bepalingen een drietal waarborgen opgenomen die zorgen voor de verankering van zelfregulering in de wet. Allereerst is er met betrekking tot de interne nieuwsvoorziening een scherpere kwalitatieve bepaling opgenomen. Hierin is de eis geformuleerd dat de nieuwsvoorziening onafhankelijk, objectief, evenwichtig en waarheidsgetrouw moet zijn. Ten tweede is in de wet op twee punten een nadere invulling van het redactiestatuut vastgelegd: het redactiestatuut moet ook algemene journalistieke principes vastleggen en waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van sponsors. Overigens geldt deze bepaling niet alleen voor de interne nieuwsvoorziening, maar voor alle betrokkenen bij journalistieke en informatieve programma's. Tot slot dient de publieke omroep periodiek verantwoording af te leggen tegenover het publiek over de wijze waarop het nieuws tot stand komt en de kwaliteit en pluriformiteit van de nieuwsvoorziening geborgd worden. Deze informele publieke verantwoording vormt een aanvulling op de al bestaande formele publieke verantwoording die de publieke omroep moet afleggen in beleidsplan, begroting, rapportage en prestatieovereenkomst. Met deze drie elementen is in de Mediawet een stevige basis gelegd voor een intern pluriforme nieuwsvoorziening. De *concrete* uitvoering kan door middel van zelfregulering overgelaten worden aan de publieke omroep en de beroepsgroep. Zij geven vorm aan de instrumenten ter publieke verantwoording en aan de journalistieke gedragscode en dragen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering.

## 9. Financiering

### 9.1. Gemengde financiering

De regering handhaaft gemengde financiering van de publieke omroep, uit de rijksbijdrage, reclame en maatschappelijk ondernemen. Hoofargument hierbij zijn de lusten en lasten voor burgers. Zouden inkomsten uit reclame verloren gaan, dan leidt dat of tot verschraving van het publieke media-aanbod of tot een stijging van de rijksbijdrage. Dat betekent dat de burger via de belasting meer gaat betalen. Hij krijgt daarvoor geen beter en gevarieerder publiek aanbod terug. Winnaars zijn de aandeelhouders van commerciële omroepen. Zij zullen de vrijkomende ruimte op de reclamemarkt incasseren, in de vorm van meer winst of uitbreiding met nieuwe, niet persé hoogwaardige kanalen. Overigens hechten adverteerders en mediaplanners aan concurrentie op de reclamemarkt tussen commerciële en publieke omroep.

Een tweede argument voor gemengde financiering is dat de publieke omroep zo voor een deel van zijn budget onafhankelijk blijft van de overheid. Dat verstevigt zijn inhoudelijke onafhankelijkheid tegenover diezelfde overheid.

Natuurlijk dient een publieke omroep niet overwegend afhankelijk te zijn van reclame. Dan immers is het risico dat de publieke omroep zijn programmering net als commerciële omroepen inricht op de wensen van adverteerders en de noodzaak «boodschappers» te bereiken. Dit is

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2003/04, 29 692, nr. 1; Kamerstukken II, 2005/06, 30 300 VIII, nr. 27. Zie tevens: Raad voor Cultuur (2005). *Pluriform nieuws. Advies over waarborgen voor interne pluriformiteit van de nieuwsvoorziening van de landelijke publieke omroep*. Den Haag.

bijvoorbeeld het geval bij de publieke omroepen in Portugal en Spanje, die vrijwel volledig afhankelijk zijn van reclame-inkomsten.<sup>1</sup> De Nederlandse publieke omroep haalt een kwart tot een derde van zijn inkomsten uit reclame. Aandacht voor het bereik van programma's – de «kijkcijfers» – vloeit eerst en vooral voort uit de zijn publieke taak. Zonder publiek zijn er geen maatschappelijke effecten. En een publieke omroep die alleen een klein deel van de bevolking bereikt, verliest zijn bestaansrecht. Publieke omroepen die geen reclame hebben, zoals de BBC en de VRT, verschillen in dit opzicht niet wezenlijk van de Nederlandse publieke omroep.

### 9.2. Beperkingen op reclame

Een publieke omroep moet wel anders omgaan met reclame dan een commerciële omroep. Een strenger reclameregime is passend om het non-commerciële karakter van de publieke omroep te beschermen. Daarom bevat de Mediawet regels die de omvang van reclame beperken, die programmaonderbrekende reclame verbieden en die vermenging van redactionele inhoud met reclame voorkomen. Verder is de exploitatie van reclamezendtijd belegd bij een zelfstandige stichting, de Ster, die los staat van het programmabeleid en het werk op redacties.

Onlangs is de publieke omroep gestart met reclame via «Uitzending Gemist». Dit soort nieuwe reclamevormen zijn noodzakelijk voor de publieke omroep om de marktvaart te volgen en om zijn inkomsten in de toekomst op peil houden. De staatssecretaris van OCW en de minister van EZ hebben opdracht gegeven tot een onderzoek naar de ontwikkelingen op de reclamemarkt onder invloed van digitalisering. Dit is vooral ook interessant in verband met het reclameregime voor commerciële omroep en de discussie daarover in het kader van de herziening van de Europese televisierichtlijn. Voor de publieke omroep geldt dat hij reclame mag blijven voeren op alle platforms. In de Mediawet is nu vastgelegd dat de regels voor reclame op radio en televisie waar mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn voor ander elektronisch media-aanbod. Het Commissariaat hanteert hiervoor een beleidslijn.

Een uitzondering maakt de Mediawet voor de kinderprogrammering: deze dient vanaf 2008 reclamevrij te zijn. Vaak is geweest op mogelijk nadelige invloed van reclame op de allerjongste kinderen. Weliswaar zullen veel kinderen altijd reclame blijven zien, onder meer op de commerciële zenders.<sup>2</sup> Maar het is redelijk dat ouders de keuze krijgen om hun kinderen te vrijwaren van reclame op televisie. Dit is nu geregeld. De inkomstenderving van circa € 15 miljoen wordt (deels) gecompenseerd door de verhoging van het geldende maximum aan totale reclamezendtijd per jaar van 6,5% naar het wettelijk toegestane maximum van 10% per jaar. Hierdoor kan de publieke omroep meer reclamezendtijd verkopen, vooral overdag omdat prime time nu veelal vol zit.

### 9.3. Alternatieve inkomsten

In de digitale context ontstaan naast reclame alternatieve inkomstenbronnen voor mediaproductie. Met deze wet steunt de regering de inzet van de publieke omroep om dergelijke inkomsten aan te boren, net als andere mediabedrijven doen. Dit past bij verschuivingen in de keten van audiovisuele productie, distributie en consumptie. En het helpt de publieke omroep gewicht in de schaal te blijven leggen. Nu al speelt de ontwikkeling dat mensen meer gedifferentieerd voor audiovisueel aanbod gaan betalen. Hun bijdrage komt nog vooral terecht bij zogenoemde *packagers*, meestal tevens de distributeurs. De inzet is dat publieke functies van dergelijke inkomstenstromen gaan meeprofiteren. Dat betekent dat derden – van kabelmaatschappijen tot internetproviders tot aanbieders van diensten voor mobiele telefonie – betalen voor rechten van de publieke omroep. Ook is het denkbaar dat gebruikers rechtstreeks

<sup>1</sup> TNO rapport (2004). *Quick Scan Beleid publieke omroep in Europa, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten*.

<sup>2</sup> Uit cijfers van KLO blijkt dat kinderen van 6–12 jaar gemiddeld 9 minuten reclame per dag zien op televisie. Hiervan wordt 2 minuten (25%) gezien rondom jeugdprogramma's op zowel de commerciële als publieke omroepen. De overige 7 minuten (75%) zien kinderen rondom programma's die niet specifiek voor hen zijn bestemd. Reclame rondom jeugdprogramma's bij de publieke omroep is verantwoordelijk voor ongeveer 7% van de totale hoeveelheid reclame die kinderen van 6–12 jaar te zien krijgen.

gaan meebetalen aan gespecialiseerde extra diensten voor liefhebbers. Andere Europese publieke omroepen doen hiermee nu hun eerste ervaringen op. Deze activiteiten vallen allemaal onder de noemer maatschappelijk ondernemen, waarvoor de Mediawet ruimte geeft. Vanzelfsprekend dient de toegankelijkheid van het algemene basisaanbod gewaarborgd te blijven. De opgave is een evenwicht te vinden tussen universele en gedifferentieerde dienstverlening.

#### 9.4. Budgettoedeling aan producerende organisaties

In voorgaande paragrafen is al ingegaan op de verdeling van budgetten binnen de publieke omroep. Op deze plaats past een overzicht. Vooraf zij nog eens opgemerkt dat de keuze is slechts beperkt verplichtingen op te nemen in de wet en zoveel mogelijk te regelen via instemming met voorstellen van de publieke omroep zelf. Dit is in lijn met de *governance* filosofie van het kabinet die aan publieke instellingen autonomie gunt en detailbemoeienis van overheidswege inperkt. Ook is op deze manier een wendbare bedrijfsvoering van de publieke omroep verzekerd en worden hoge administratieve lasten bij de publieke omroep en toezichtlasten bij het Commissariaat voorkomen.

Om bovenstaande redenen is afgezien van een strikte verdeling van het totale budget over de verschillende functies. In plaats daarvan garandeert de wet de continuïteit van diverse spelers die een rol hebben in de programmaproductie:

- Licentiehouders hebben recht op een vast budget. Dit bedraagt voor alle licentiehouders samen 21,5% van het *totale* budget van de landelijke publieke omroep (exclusief budgetten voor gemeenschappelijke diensten en omroeporkesten). Het bedrag is bovendien nominaal nooit minder dan het aanvangsbedrag in 2008. Berekend op basis van het omroepbudget van 2005 zou het gaan om € 129 miljoen.
- Bij externe producenten – productiebedrijven van licentiehouders en onafhankelijke producenten – besteedt de raad van bestuur altijd minimaal 40% van het budget dat hij rechtstreeks aan het media-aanbod besteedt (exclusief budgetten licentiehouders, kerkgenootschappen, gemeenschappelijke diensten en omroeporkesten). Berekend op basis van het omroepbudget van 2005 zou het gaan om € 176 miljoen.
- Voor interne voorzieningen ten behoeve van nieuws, educatie en cultuur doet de raad van bestuur jaarlijks een budgetvoorstel in zijn meerjarenbegroting, dat goedgekeurd dient te worden door de minister. Uitgangspunt voor nieuws en educatie zijn de budgetten van NOS RTV en Educom, in 2005 respectievelijk € 140 en € 20 miljoen.

#### 9.5. Bijzondere waarborgen voor programmacategorieën

Zoals eerder uiteengezet, ontleent een publieke omroep zijn bestaansrecht onder meer aan een evenwichtig aanbod in de diverse programmacategorieën. Daarom is pluriformiteit naar soorten een wezenlijk element van de wettelijke taakomschrijving. En daarom is ook vastgelegd dat het aanbod zich zowel op grote als op kleine doelgroepen richt. Het evenwicht in de programmamix wordt bewaakt doordat de publieke omroep hierover rapporteert, door het aanbod in te delen naar functie en genres op basis van een door het Commissariaat vastgestelde indelingssystematiek. Niettemin wil de regering extra waarborgen realiseren, juist voor kwetsbare programmacategorieën die bijvoorbeeld onder druk van een dalend marktaandeel of afnemende reclame-inkomsten onder druk kunnen komen te staan.

De prestatieovereenkomst is het geëigende instrument voor de overheid om in overleg met de publieke omroep specifieke programmatische prioriteiten vast te leggen. In de kabinetsvisie «Met het oog op morgen» zijn al enkele categorieën benoemd die in de periode 2008–2013 extra bescher-



ming verdienen. Dit zijn nieuws (exclusief sport), digitale innovatie en multimediaal-aanbod gericht op jeugd en jongeren. In reactie op zorgen in het veld en in de Tweede Kamer is het kabinet bovendien van mening dat er *steeds* voldoende budget dient te zijn voor kwetsbare onderdelen van het culturele aanbod. Op basis van bestedingen in 2005 betreft dit jaarlijks circa € 18 miljoen voor kwetsbare kunst (programma's over kunst, serieuze muziek (klassiek/opera) en overige muziek (wereldmuziek/jazz, dans en ballet). Daarnaast betreft het ongeveer € 18 miljoen voor serieuze drama en jeugd drama.<sup>1</sup> De minister in casu staatssecretaris van OCW zal hier in de jaarlijkse begroting op toezien.

Als extra waarborg is in het wetsvoorstel verankerd dat bovengenoemde onderwerpen in elk geval onderwerp zullen zijn van de prestatieovereenkomst. Dit onderstreept de inzet van het kabinet om continuïteit van aanbod in deze categorieën onder alle omstandigheden zeker te stellen.

## 10. Toezicht en advisering

### 10.1. Algemene governance filosofie

Uitgangspunten voor goed bestuur hebben een belangrijke rol gespeeld bij het formuleren van een nieuw beleidskader voor de landelijke publieke omroep. Een belangrijke stap is al gezet met de omvorming van de raad van toezicht tot een onafhankelijk college dat geheel door de Kroon wordt benoemd. Tegelijkertijd is een wettelijke basis gegeven aan de codes voor goed bestuur en integriteit bij de landelijke publieke omroep. In de beleidsvorming onder leiding van de raad van bestuur heeft kwaliteitsbeleid, geschoeid op moderne uitgangspunten, een belangrijke plaats gekregen. De kwaliteitskaart is een vast onderdeel geworden van de verantwoording van de publieke omroep en speelt ook een rol bij het maken van prestatieafspraken. Daarnaast is het van blijvend belang dat de eigen positie van programmamakers in redactie- en programmastatuten is gewaarborgd.

Het goede niveau van de *governance* kan op een aantal punten nog verder worden verhoogd. Daartoe is bij de herziening van de wettelijke bepalingen steeds bezien waar nog verbeteringen mogelijk waren. De formulering van taken en bevoegdheden van de raad van bestuur en de raad van toezicht is verder verfijnd. Het kader voor maatschappelijk ondernemen is herzien en de mogelijkheid voor licentiehouders om via een aparte onderneming commercieel te gaan ondernemen is van de nodige waarborgen voorzien. Ook zijn de bepalingen op het gebied van verantwoording en toezicht voor de Wereldomroep en het Stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroepproducties nauwkeuriger geformuleerd. Het instrument van de prestatieovereenkomst is verder verfijnd en daarbij is ook een sanctie opgenomen.

Door het geheel van maatregelen in dit wetsvoorstel wordt het goed bestuur en het toezicht bij de publieke media verder versterkt en voldoet het aan hoge normen die in lijn zijn met het regeringsbeleid op deze punten.

### 10.2. Verantwoordingscyclus

Op meerdere momenten legt de publieke omroep aan de minister van OCW verantwoording af over de wijze waarop hij uitvoering geeft aan zijn publieke taak. Dit is geregeld in de Mediawet en het Mediabesluit.

- De cyclus start met de *aanvragen van licentiehouders*, eens in de vijf jaar. De eerstvolgende einddatum voor aanvragen is 1 juli 2007. De aanvragen gaan vergezeld van een beleidsplan waarin de licentiehouders missie en identiteit beschrijft en de wijze waarop deze gestalte krijgt in media-aanbod voor de publieke omroep. Na advies van

<sup>1</sup> Bron: Publieke Omroep en ministerie OCW.

Commissariaat en Raad voor Cultuur, beslist de minister van OCW over toelating, voor 1 januari 2008.

- De raad van bestuur bepaalt, rekening houdend met de identiteit van licentiehouders, de strategie en het programmabeleid voor de komende licentieperiode. Hij dient daartoe uiterlijk 1 maart 2008 bij de minister van OCW een *beleidsplan* in. Daarin beschrijft de publieke omroep hoe zijn media-aanbod er globaal uit ziet, welke distributiekkanalen hij inzet, welke doelen hij nastreeft en wat de verwachte kosten en baten zijn van verschillende activiteiten.
- Op basis van dit vijfjarenplan formuleert de publieke omroep beloftes, in de vorm van concrete doelen vastgelegd in een *prestatieovereenkomst* met de minister van OCW. In deze overeenkomst verbindt de publieke omroep zich voor de duur van de licentieperiode (september 2008–september 2013) aan een aantal concrete doelen.
- Ieder najaar dient de publieke omroep uiterlijk 1 oktober een (voortschrijdende) *meerjarenbegroting* in. Deze bevat een terugblik op het afgelopen jaar. Daarin is in het bijzonder aandacht voor de realisatie van de doelen uit de prestatieovereenkomst. De meerjarenbegroting blik bovendien vooruit naar het aankomende jaar, door een beschrijving van het beleid voor de verschillende publieke kanalen en een opgave van de daarmee gemoeide kosten en baten.
- Over het beleidsplan en de meerjarenbegroting ontvangt de minister *adviezen* van de Raad voor cultuur en het Commissariaat voor de Media.
- Tegen het einde van de vijfjarige cyclus is er een *visitatie* door een onafhankelijke commissie, ingesteld door en in opdracht van de raad van toezicht van de publieke omroep, met instemming van de minister. Deze visitatiecommissie evalueert de prestaties en het functioneren van de publieke omroep. De bevindingen van de visitatiecommissie betreft de publieke omroep in zijn eerstvolgende beleidsplan.
- Tot slot is er op allerlei momenten sprake van informele verantwoording van de publieke omroep tegenover het publiek. Dit gebeurt op het niveau van de publieke omroep als geheel, afzonderlijke licentiehouders en vooral ook op het niveau van de redacties. Voorbeelden zijn discussiepagina's op internet, hoorzittingen, publieksfora en -panels, inspraak van leden en donateurs, evenementen, een ombudsman, emailadressen en telefoonlijnen voor reacties, en natuurlijk het continu kijken luisteronderzoek.

### 10.3. Rapportageplichten publieke omroep

Ten behoeve van de verantwoording over zijn beleid, heeft de publieke omroep wettelijke rapportageplichten. De wettelijke bepalingen zijn gedeels dezelfde als tot nog toe, maar aangepast ten behoeve van de in de wet benoemde publieke functies. De publieke omroep deelt voortaan al zijn programma's in naar genres én functies. Dit gebeurt op basis van objectieve spelregels die vooraf zijn vastgesteld door het Commissariaat voor de Media, in het kader van zijn toezichthoudende rol. Vervolgens rapporteert de publieke omroep aan het Commissariaat over de samenstelling van zijn aanbod. Hij geeft daarin aan wat de bestedingen en het aantal uren zijn in de verschillende genres én functies. Deze rapportage presenteert de publieke omroep bovendien in de terugblik van de jaarlijkse begroting, ten behoeve van de minister, het parlement en het algemene publiek.

### 10.4. Programmatoezicht Commissariaat

Het Commissariaat gebruikt de rapportage om toe te zien of de landelijke publieke omroep op evenwichtige wijze voorziet in de wettelijke publieke functies. Voor de afzonderlijke licentiehouders controleert hij of zij hun

budget rechtmatig besteden aan aanbod met de functie opinie en debat. Vanzelfsprekend beoordeelt het Commissariaat niet per afzonderlijk programma of dit voldoet aan de publieke functies; dit zou afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de publieke omroep tegenover de overheid. Het Commissariaat beoordeelt eerst en vooral de validiteit van de informatie uit de rapportage, volgens de door het Commissariaat vastgestelde systematiek voor indeling van programmasoorten naar functies. In dat kader zal het Commissariaat (steeksproefsgewijs) nagaan of individuele programma's volgens de spelregels zijn ingedeeld. Indien het Commissariaat oordeelt dat de rapportages over het programma-aanbod stelselmatig ondeugdelijk zijn, kan hij sancties opleggen zoals boetes. Andere voorbeelden van zaken die het Commissariaat controleert, zijn de naleving van regels voor reclame en sponsoring en de minimum percentages onafhankelijk, Nederlands of Friestalig product, en Europees product. Tot slot heeft het Commissariaat een aantal adviserende taken. Hij adviseert de minister van OCW over de aanvragen van licentiehouders, over het vijfjaarlijkse beleidsplan, en over de jaarlijkse begroting, inclusief de realisatie van de prestatieovereenkomst.

#### *10.5. Financieel toezicht*

De landelijke publieke omroep kent een groot aantal partijen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de prestaties van het geheel. Ook al wordt de centrale rol van de raad van bestuur versterkt, er blijft sprake van een keten bij de bekostiging en het toezicht. De bepalingen voor het aanvragen, vaststellen, ter beschikkingstellen en verantwoorden en het toezicht daarop zijn gestroomlijnd. Bij het bevorderen van de doelmatigheid houdt de raad van bestuur de centrale verantwoordelijkheid. Hij legt daarover ook publiek verantwoording af. Bij de controle op de rechtmatige besteding treedt allereerst de externe accountant op die daarbij nagaat of de geldende regelgeving en in het bijzonder de ministeriële regeling – het Handboek Financiële Verantwoording – wordt nageleefd. De raad van bestuur is in de positie om alle jaarrekeningen te bundelen en over het geheel verantwoording af te leggen. Het toezicht daarop berust bij het Commissariaat voor de Media.

#### *10.6. Rol minister OCW*

Tussen de minister en de raad van bestuur van de publieke omroep vindt geregeld bestuurlijk overleg plaats, over lopende zaken, actuele kwesties en belangrijke koerswijzigingen. Echter, aan het eind van de dag heeft ieder zijn eigen verantwoordelijkheid. Hieronder is beschreven welke rol de minister heeft in de verschillende fasen van de verantwoordingscyclus. Het gaat om een combinatie van bestuurlijke invloed en formele, wettelijke bevoegdheden. De wettelijke bevoegdheden concentreren zich op de omvang en financiering van de publieke omroep.

- Het vijfjaarlijkse beleidsplan voorziet de minister van een beleidsmatige reactie. Bovendien stelt hij op basis van dit plan de omvang van de publieke omroep vast. Zo nodig krijgt de publieke omroep de gelegenheid zijn beleidsplan aan te passen.
- Voor de prestatieovereenkomst, die volgt op het beleidsplan, selecteert de publieke omroep een aantal concrete doelstellingen. Na overleg zetten de publieke omroep en de minister hun handtekening. De prestatieovereenkomst is bindend en gesanctioneerd. De minister kan besluiten de jaarlijkse prijscorrectie niet toe te kennen wanneer prestatieafspraken zonder afdoende redenen niet worden nagekomen.
- De meerjarenbegroting beschrijft verder de activiteiten in het aankomende jaar. Op het programmatische deel geeft de minister een beleidsmatige reactie. Op basis van het financiële deel stelt hij het budget van de publieke omroep vast.

In al deze fasen verdient de publieke omroep vertrouwen door verantwoording af te leggen. In uitzonderlijke situaties kunnen minister en publieke omroep volledig tegenover elkaar komen te staan. Dan is er sprake van een bestuurlijke crisis. In het uiterste geval kan de minister zowel de omvang als het budget van de publieke omroep eenzijdig vaststellen. Indien door toedoen van de publieke omroep een prestatieovereenkomst uitblijft, kan hij op voorhand afzien van toekenning van de prijscorrectie. Als uiterste middel bij een bestuurlijke crisis voorziet de wet in de mogelijkheid om (bij algemene maatregel van bestuur) voorzieningen te treffen wegens verwaarlozing van de taak. Te denken is aan het benoemen van een bewindvoerder namens de regering of voordracht tot ontslag van de leden van de raad van toezicht.

## **11. Overige onderwerpen**

### *11.1. Kerkgenootschappen*

De publieke omroep blijft een podium bieden aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag. Dit type aanbieders brengt levensbeschouwelijke verdieping, niet aanvullend op overige aanbieders, maar als zelfstandig gepositioneerde zendgemachtigden met de voor hun achterban kenmerkende boodschap. Het Commissariaat voor de Media bepaalt het draagvlak en de verdeling van middelen op basis van onderzoek naar de aanhang van religieuze hoofdstromingen in Nederland. Het toewijzingsbeleid van het Commissariaat voor de Media heeft mede tot doel om versnippering te voorkomen. Toch is het aantal organisaties dat wordt toegelaten en middelen verkrijgt, aanzienlijk. Bij de uitvoering van de taak van het produceren van media-aanbod voor de landelijke publieke omroep is samenwerking op het terrein van faciliteiten en huisvesting van belang voor de doelmatigheid van de besteding van de middelen. Vanuit de algemene opdracht om de efficiency te bevorderen is het de taak van de raad voor bestuur op dit terrein initiatieven te nemen.

### *11.2. Stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroepproducties*

In «Met het oog op morgen» is reeds aangegeven dat het Stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroepproducties een blijvende plaats heeft binnen het bestel om de publieke omroep extra te stimuleren om bijzondere culturele producties van hoge kwaliteit tot stand te brengen. Naast landelijke publieke omroepinstellingen hebben in toenemende mate de regionale omroepen profijt van de deskundigheid en middelen van het fonds. Ook talentvolle makers en buitenproducenten hebben baat bij het fonds en de reikwijdte is verbreed tot crossmediale producties. Een evaluatie van de Raad voor cultuur heeft het belang van het fonds in de toekomst bevestigd. In de begrotingsbrief media 2006<sup>1</sup> is op die evaluatie al een reactie gegeven. Voor de landelijke publieke omroep is het de taak van de raad van bestuur om te komen tot een omroepbrede visie op de culturele programmering. Deze visie zal een leidraad vormen voor de afstemming tussen het fonds en publieke omroep en zo bijdragen aan de samenwerking tussen publieke mediaorganisaties, culturele instellingen, de kunstwereld en productiebedrijven.

### *11.3. Het Muziekcentrum van de Omroep*

In het geheel van het Nederlandse orkestenbestel nemen de klassieke omroeporkesten, het Groot Omroepkoor en het Metropole Orkest, ondergebracht bij de Stichting Muziekcentrum van de Omroep (MCO), een aparte plaats in. Het MCO is een van de grootste culturele voorzieningen in ons land en levert zijn bijdrage aan het culturele bestel door de verzor-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 30 300 VIII, nr. 59.

ging van levende muziek op de radio en televisie bij de publieke omroep en door het spelen op de Nederlandse podia.

Tussen nu en 2008 zal het MCO zich omvormen tot een zelfstandig onderdeel binnen de publieke omroep. Daarbij houdt het MCO een plaats tussen het omroepbestel en het orkestenbestel in. Bestuurlijk komt de verantwoordelijkheid geheel te liggen bij de raad van bestuur. Deze draagt zorg voor opname in het beleidsplan, de (meerjaren)begroting, het jaarverslag en de financiële verantwoording. Wel blijft er een apart budget bestaan voor het MCO dat jaarlijks door de minister wordt vastgesteld als een van de budgetten voor de landelijke publieke omroep.

De nieuwe positie van het MCO geeft de mogelijkheid om tot een hoger cultureel rendement te komen. Nauwe samenwerking tussen de omroeporkesten en de publieke muzikzenders is vanzelfsprekend, evenals een gecoördineerde crossmediale strategie, inclusief het spelen op de diverse podia. Hiervoor zal net als nu een deel van het programma-budget van de publieke omroep moeten worden aangewend. Om een compleet digitaal muziekpakket te kunnen leveren, wordt ook het rijke archief met oudere opnames benut. Op deze manier worden liefhebbers van levende muziek optimaal bediend. Omdat het MCO is ingebed in een massamediale organisatie, kan het bij uitstek mensen laten kennismaken met de verschillende muziekstromingen via diverse platforms en podia. Als deelnemer in de publieke omroep, kan het MCO bovendien allerlei nevenactiviteiten ontplooiën die ten dienste staan van zijn publieke taak. Bijvoorbeeld door producties vaker uit te voeren, door samen met een dansgezelschap optredens te verzorgen en door eigen inkomsten te verwerven bij filmmaatschappijen.

In het cultuurbeleid zal aandacht blijven bestaan voor de samenhang van het orkestenbestel en het MCO. Wanneer in het kader van de cultuurnota visitatie van het orkestenbestel plaatsvindt, zal ook het MCO daarbij worden betrokken.

#### *11.4. Programmagegevens*

In antwoord op vragen van de Tweede Kamer over de kabinetsvisie «Met het oog op morgen» heeft het kabinet zijn steun uitgesproken voor een op dat moment ingediend initiatiefwetsvoorstel van de leden Örgü en Bakker<sup>1</sup>. Daarbij gold voor het kabinet wel het uitgangspunt dat derden een redelijke vergoeding betalen voor het vrijgeven van programmeergevens. Inmiddels hebben de initiatiefnemers een gewijzigd voorstel van wet ingediend, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State<sup>2</sup>.

In het gewijzigd voorstel van wet wordt in artikel 15b, tweede lid, van de Auteurswet voorgesteld dat door of vanwege de openbare macht openbaar gemaakte programmeergevens van de publieke omroep, vrijelijk mogen worden hergebruikt. Onder programmeergevens worden verstaan: namen/titels van de uit te zenden programmaonderdelen en de uitzendtijdstippen, het zogenaamde spoorboekje, alsmede de beschikbare afleveringstitels, toelichtingen et cetera. Het is aannemelijk dat op deze ruime definitie van programmeergevens (verdergaand dan het spoorboekje) behalve geschriftenbescherming ook, in internationale verdragen en Europese richtlijnen verankerd, auteursrecht rust. Gelet op de op Nederland rustende internationale auteursrechtelijke verplichtingen, in het bijzonder op artikel 5 van de Richtlijn 2001/29/EG inzake auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij – waar limitatief is aangegeven welke beperkingen op het auteursrecht mogen worden gemaakt –, is het niet toegestaan de publieke omroep in te perken op het op de ruime definitie van programmeergevens rustende auteursrecht, als voorzien in artikel 15b, tweede lid, Auteurswet. Daarmee zou men in strijd komen met het internationaal auteursrecht.

Verder regelt het gewijzigde voorstel van wet de verplichting dat alle

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2003/04, 29 680, nr. 2

<sup>2</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 29 680, nr. 6



gegevens gratis worden verstrekt aan iedereen die daarom verzoekt. Het kabinet ondersteunt het vrijkomen van programmeergegevens in de vorm van het spoorboekje en tegen een marktconforme vergoeding, maar het thans voorliggende initiatiefvoorstel acht het kabinet een te vergaande inbreuk op de positie van de publieke omroepinstellingen, die bovendien moeilijk te rijmen is met de inzichten van de Europese Commissie. De Europese Commissie gaat ervan uit dat de publieke omroep met de commerciële exploitatie van de publieke taak op een marktconforme wijze eigen inkomsten verwerft, die terugvloeien naar de uitvoering van de publieke taak. Door voor te schrijven dat programmeergegevens – zelfs wanneer deze gegevens beperkt blijven tot het spoorboekje waarop hoogstens geschriftenbescherming rust – gratis ter beschikking moeten worden gesteld, wordt de publieke omroep de mogelijkheid ontnomen hun rechten conform Europees inzicht op marktconforme wijze te exploiteren en ten goede te laten komen van de publieke taak. Aldus gaan broodnodige inkomsten voor de publieke omroep verloren. In plaats daarvan wordt met publiek geld de mogelijkheid van het behalen van commerciële winsten gefinancierd, zonder dat het publiek daar mediaaanbod voor terugkrijgt. De eenzijdigheid van de verplichting, die alleen voor de publieke omroepen geldt en niet voor de commerciële omroepinstellingen, brengt voorts de positie tussen publieke en commerciële omroepen uit balans. Publieke omroepen hebben, door het ontbreken van een verplichting op de beschikbaarstelling van de programmeergegevens door commerciële omroepen, geen zekerheid dat zij in hun programma-overzichten een volledig overzicht kunnen geven van het programmaaanbod.

De regering heeft om voornoemde redenen in de Mediawet 2007 vastgehouden aan de oorspronkelijke versie van het initiatiefwetsvoorstel, met de toevoeging van het element van een marktconforme vergoeding.

#### *11.5. Lokale en regionale publieke omroep*

De publieke omroepen in de regio en op lokaal niveau vormen een wezenlijk onderdeel van het publieke omroepbestel. Regionale publieke omroepen hebben zich ontwikkeld tot volwassen en goed beluisterde en bekeken spelers op de mediamarkt. Per 1 januari 2006 is de verantwoordelijkheid voor de financiering overgedragen van het rijk naar de provincies. Lokale omroepen bieden een uniek podium voor participatie van burgers. Veelal gaat het om radiostations die draaien op vrijwilligers met soms, voornamelijk in de grotere steden, een bijdrage van gemeenten voor de faciliteiten.

Met dit wetsvoorstel krijgen regionale en lokale publieke omroepen net als de landelijke publieke omroep de ruimte om zich multimediaal te ontplooien. Een belangrijke waarborg voor hun publieke karakter is de verplichting dat tenminste de helft van het aanbod een lokaal of regionaal karakter heeft.

Voor hen geldt verder de algemene publieke taak, op basis van de functies nieuws (inclusief sport); opinie en debat; cultuur (inclusief muziek), educatie en andere informatie. Het huidige programmavoorschrift komt daarmee te vervallen. Om het publieke karakter van de programmering te borgen, blijft het Commissariaat wel achteraf toezicht houden op het evenwicht van de programmamix. Regionale publieke omroepen krijgen daartoe, net als de landelijke publieke omroep, de plicht eens per jaar te rapporteren over de samenstelling van hun aanbod (zendtijd en bestedingen naar functie en genre). Voor lokale publieke omroepen geldt dit niet, omdat zij als kleine en veelal vrijwilligersorganisaties niet zijn toegelast dergelijke rapportages te leveren.

### 11.6. Wereldomroep

De publieke mediaopdracht houdt ook in dat een media-aanbod wordt verzorgd dat bestemd is voor landen en gebieden buiten Nederland en voor Nederlanders die buiten de landsgrenzen verblijven.

Deze taak is opgedragen aan de Wereldomroep. Dit wetsvoorstel geeft een nadere specificatie van die taak: a) het informeren van Nederlandstaligen in het buitenland; b) het voorzien in onafhankelijke informatie in landen met een informatieachterstand; c) het verspreiden van een realistisch beeld van Nederland in het buitenland; en d) het vastleggen van media-aanbod op beeld- en geluidsdragers en het ter beschikking stellen daarvan aan instellingen in het buitenland ter opnemingsinstellingen in het eigen media-aanbod van die instellingen.

Bovengenoemde omschrijving bestendigt de taken van de Wereldomroep. Wel geeft de digitalisering aanleiding om te bezien met welk type activiteiten en via welke distributiekkanalen deze het beste kunnen worden uitgevoerd. Zoals aangekondigd in de kabinetsvisie «Met het oog op morgen» is in overleg met de Wereldomroep besloten een onafhankelijk onderzoek te laten doen. Per gebied wordt onderzocht welk media-aanbod er is voor de doelgroepen en waar een toegevoegde waarde is voor programma's van de Wereldomroep. Ook de beschikbaarheid van breedbandinternet wordt in kaart gebracht. Met dit onderzoek doet het kabinet een toezegging gestand, gedaan tijdens het Algemeen Overleg over bezuinigingen op de mediabegroting op 23 juni 2004. De resultaten van het onderzoek zal de Wereldomroep verwerken in zijn eerstvolgende beleidsplan, voor 2008–2013.

Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat voor de Wereldomroep dezelfde verantwoordingscyclus gaat gelden als voor de landelijke publieke omroep. Dat betekent dat de Wereldomroep elke vijf jaar een beleidsplan indient: dat bevat in elk geval een beschrijving van de wijze waarop hij uitvoering zal geven aan zijn taken, uitgewerkt in kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen, de aard en aantal van de te gebruiken aanbodkanalen, een overzicht van zijn activiteiten in binnen- en buitenland, en een overzicht van de naar verwachting benodigde organisatorische, personele, materiële en financiële middelen. Ook geeft de Wereldomroep in dit beleidsplan aan op welke wijze hij gestalte geeft aan de samenwerking met de andere onderdelen van de publieke omroep op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Mede op basis van het beleidsplan sluiten de Wereldomroep en de minister van OCW een prestatieovereenkomst. Bij de evaluatie van de mediaopdracht trekken landelijke publieke omroep en Wereldomroep voortaan gezamenlijk op: zij stellen – in elk geval eens in de vijf jaar – samen een visitatiecommissie aan die rapporteert over de wijze waarop de landelijke mediadienst en de Wereldomroep uitvoering hebben gegeven aan de publieke mediaopdracht.

### 11.7. Commerciële omroep

Voor commerciële omroep blijven de regels verbonden aan het verzorgen van klassieke radio en televisieprogramma's, aan het bedrijven van omroep dus. Alleen bedrijven die programma's verzorgen en (doen) uitzenden via omroepnetwerken- en zenders, moeten toestemming hebben en aan enkele regels voldoen (beperkingen op reclame, bescherming jeugd, quotum Europees en onafhankelijk product e.d.). Er is niet voor gekozen om op voorhand ook verspreiding van audiovisueel materiaal via internet te reguleren. Het kabinet erkent dat dit op termijn tot frictie kan leiden. Echter, er loopt momenteel een discussie in Europees verband. De Europese Commissie komt binnenkort met voorstellen voor herziening van de Europese Televisierichtlijn, juist ook met het oog op

digitalisering en convergentie. Het kabinet kan en wil in nationale wetgeving nu niet op de muziek vooruit lopen.

De Tweede Kamer heeft in een motie verzocht om op basis van onderzoek voorstellen te doen voor deregulering van Nederlandse bepalingen over reclame en sponsoring bij commerciële omroep, met het oog op een gelijk speelveld tussen omroepen die actief zijn op de Nederlandse markt, ongeacht het land van waaruit zij uitzenden.<sup>1</sup> Door het Commissariaat is onderzoek verricht. De uitkomsten zijn betrokken in de reactie van het kabinet op de andere onderdelen van het WRR-advies. In dit wetsvoorstel is alvast een versoepeling opgenomen van de bruto/netto bepaling voor onderbreking van films door reclame.

Het reclameregime is tevens onderwerp van de herziening van de Europese richtlijn. De ministeries van OCW en EZ hebben gezamenlijk een onderzoek laten doen naar ontwikkelingen op de reclamemarkt als gevolg van digitalisering. De uitkomsten zullen worden betrokken in het Nederlandse standpunt.

#### *11.8. Stimuleringsfonds voor de pers*

Het Stimuleringsfonds voor de pers (tot voor kort: Bedrijfsfonds voor de pers) kan financiële steun verlenen aan persorganen, voor zover die vallen binnen de werkingssfeer van het Fonds.

In de praktijk komt het erop neer dat het Fonds steun verleent aan dagbladen, nieuwsbladen en opiniebladen. Daarnaast kan het Stimuleringsfonds onderzoek steunen dat van belang is voor de persbedrijfstak en dat past binnen de doelstellingen van het fonds. Sinds medio 2002 geeft het Fonds ook uitvoering aan twee tijdelijke regelingen: één voor minderhedenbladen en één voor journalistieke internetproducten.

In 2006 is het Bedrijfsfonds voor de Pers omgedoopt tot Stimuleringsfonds voor de pers. Deze naamswijziging had ten doel het benadrukken dat het Fonds naast de van oudsher bestaande taak om tijdelijke financiële steun te verlenen, ook bij moet kunnen dragen aan modernisering en vernieuwing in het perslandschap. Het Fonds moet daarbij een stimulerende rol kunnen spelen. In het voorliggende wetsvoorstel wordt de term «financiële steun» gewijzigd in «subsidie». Deze wijziging vindt plaats om dit gedeelte van de Mediawet in overeenstemming te brengen met de terminologie van de Algemene Wet Bestuursrecht. Ook zijn in dit wetsvoorstel de regelingen van het Fonds opgenomen die tot dusverre stonden opgenomen in het Mediabesluit. Voor het overige bevat dit gedeelte van het wetsvoorstel, voor zover het betrekking heeft op het Stimuleringsfonds voor de pers, geen nieuwe elementen.

#### *11.9. Deregulering en administratieve lasten*

In de nieuwe wet is op verschillende wijzen tot een behoorlijke mate van deregulering gekomen. Allereerst zijn zoveel mogelijk overbodige, uitgewerkte of in de praktijk niet meer toegepaste regels geschrapt. De nieuwe wet is voorts minder gedetailleerd. Er is meer ingezet op andere instrumenten om bepaalde belangen te waarborgen of doelen te bereiken. Zo zijn de vele gedetailleerde voorschriften ten aanzien van de inhoud van het programma-aanbod op de diverse televisie- en radioprogrammanetten vervallen. Daarvoor in de plaats komen instrumenten als de prestatieovereenkomst en de beoordeling van beleidsplannen. Ook zelfregulering (gedragscodes, redactiestatuten) en het vestigen van grotere eigen verantwoordelijkheden kenmerken de nieuwe wet. In dit verband kan ook gewezen worden op de verregaande vereenvoudiging van de regelgeving ten aanzien van de organisatie van de landelijke publieke omroep. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt in de nieuwe situatie bij de raad van

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 30 300 VIII, nr. 65

bestuur, die de organisatie flexibel kan inrichten. De wet kent niet langer een wettelijk voorgeschreven structuur. De nieuwe wet trekt in dit opzicht de dereguleringslijn door die is ingezet bij de inwerkingtreding van de wettelijke maatregelen per 1 september 2005.

Een behoorlijk aantal bepalingen is geschrapt omdat deze in de praktijk reeds lang geen toepassing meer vonden of omdat ze uitgewerkt waren. Zo zijn ten aanzien van de regels omtrent de aanwijzing van regionale en lokale publieke media-instellingen diverse bepalingen vervallen. Ook specifieke bepalingen zijn geschrapt die voorzagen in mogelijkheden voor het verlenen van toestemming aan regionale en lokale omroepen voor het uitzenden van programma's via de kabel. Verder zijn veel oude overgangsbepalingen vervallen en een aantal specifieke regels ten aanzien van uitzendingen ten behoeve van buitenlandse militairen en kerkdiensten, opgenomen in hoofdstuk XI van de huidige Mediawet.

Op een aantal onderdelen bevat de nieuwe wet extra bepalingen. Deze betreffen met name de regels die betrekking hebben op de verslaglegging en verantwoording door instellingen. Ten aanzien van een aantal instellingen (Ster, Wereldomroep, Stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroepproducties, Stimuleringsfonds voor de pers) is de regeling in de huidige Mediawet op onderdelen erg summier, gemeten naar de huidige inzichten omtrent de regeling van organisaties met een publieke taak en verantwoording.

Een belangrijk aspect van wetgevingskwaliteit en deregulering is de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van de regelgeving. De nieuwe wet kent een veel betere samenhang en een veel logischer opzet dan de huidige Mediawet. Per saldo zal de nieuwe wet meer artikelen kennen dan de huidige wet. Dit komt omdat het aantal leden per artikel ter bevordering van de leesbaarheid zo veel mogelijk beperkt is.

De nieuwe wet gaat over de publieke mediadiensten. De regels ten aanzien van commerciële omroep zijn, op een enkel onderdeel na, ongewijzigd gebleven. Na consultatie van het Adviescollege toetsing administratieve lasten, is geconstateerd dat het voorstel van wet geen betrekking heeft op administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers. Dit neemt niet weg dat acht geslagen is op de uitvoeringslasten. Op dat punt is er onder meer naar gestreefd rapportage- en verantwoordingsverplichtingen zo veel mogelijk op te nemen in logische cycli en zijn bovendien afzonderlijke rapportage- en verantwoordingsmomenten vermeden.

## **II ARTIKELSGEWIJZE DEEL**

De regering heeft er voor gekozen de huidige Mediawet te vervangen door een geheel nieuwe wet. Dit is niet alleen ingegeven door het belang van de inhoudelijke wijzigingen, maar ook door wetstechnische redenen. De uitwerking van de kabinetsvisie «Met het oog op morgen» brengt zoveel grotere en kleinere wijzigingen met zich mee dat een wijzigingswet te omvangrijk en onoverzichtelijk en daardoor onhanteerbaar zou zijn. De Mediawet is de afgelopen decennia veelvuldig gewijzigd, waarbij niet alleen veel bepalingen zijn komen te vervallen, maar ook de inhoudelijke samenhang tussen de onderdelen van de wet en de doorlopende nummering van de artikelen op belangrijke onderdelen verloren is gegaan. Verder bevatte de Mediawet een aantal reeds lang uitgewerkte (overgangs)bepalingen en bepalingen die in de praktijk geen toepassing meer vonden. Door een nieuwe wet te schrijven kan de wetgeving ter uitvoering van het kabinetsbeleid samenhangend worden gepresenteerd en kan een nieuwe samenhang en een nieuwe logische opbouw van de wet worden gerealiseerd.

Hierna zullen diverse onderdelen en artikelen van de wet worden toegelicht voor zover dat voor een goed begrip van die onderdelen en bepa-

lingen nodig is. Artikelen die niet of slechts terminologisch zijn aangepast worden niet toegelicht. Allereerst zal kort worden ingegaan op de indeling van de nieuwe wet.

Hoofdstuk 1 bevat de lijst van begripsbepalingen die nodig zijn voor de toepassing van de wet en de daarop berustende regels.

Hoofdstuk 2 bevat alle regels die betrekking hebben op de publieke mediadiensten. Het hoofdstuk begint met de formulering van de publieke mediaopdracht, waarna de publieke mediadiensten worden geregeld (de landelijke, regionale en lokale publieke mediadiensten en de Wereldomroep). Dit hoofdstuk bevat ook de bepalingen inzake de bekostiging van de publieke mediadiensten.

Hoofdstuk 3 bevat alle bepalingen die betrekking hebben op de commerciële omroep.

In de hoofdstukken 4 en 5 staan de bepalingen inzake de bescherming van jeugdigen tegen schadelijk programma-aanbod, respectievelijk de uitzending van evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving. De bepalingen van deze hoofdstukken gelden in gelijke mate voor zowel de publieke mediadiensten als de commerciële omroepen. Om die reden is er voor gekozen die bepalingen in afzonderlijke hoofdstukken onder te brengen.

In hoofdstuk 6 zijn diverse onderwerpen geregeld. De bepalingen in dit hoofdstuk betreffen specifieke onderwerpen die onder meer betrekking hebben op het gebruik van omroepzenders en omroepnetwerken, waaronder de *must-carry*verplichtingen en de regeling van programmaraden, en op de vaststelling van zenduren voor politieke partijen en de overheid.

Hoofdstuk 7 betreft het toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving door het Commissariaat voor de Media.

Hoofdstuk 8 bevat de bepalingen inzake de subsidieverstrekking ten behoeve van persorganen. Dit hoofdstuk is gemoderniseerd en de diverse subsidiemogelijkheden zijn nu in de wet zelf vastgelegd.

Hoofdstuk 9 tenslotte bevat de noodzakelijke overgangs- en slotbepalingen.

Deze indeling maakt de nieuwe wet toegankelijker en gebruiksvriendelijker. De bepalingen met betrekking tot de verschillende onderwerpen en thema's staan bij elkaar. De nummering is per hoofdstuk, hetgeen praktischer is met het oog op latere wijzigingen.

## **Hoofdstuk 1. Begripsbepalingen**

### *Artikel 1.1*

De huidige Mediawet is gebaseerd op de traditionele activiteiten van publieke en commerciële omroepen: het verzorgen en uitzenden van programma's op radio en televisie. Alle bepalingen zijn afgestemd op het klassieke uitzenden van radio- en televisieprogramma's. De in de loop der jaren aangebrachte modernisering, noodzakelijk geworden vanwege de ontwikkeling van nieuwe mediatechnieken, daarop afgestemd media-gebruik bij het publiek en de daarmee samenhangende verschuivingen in de activiteiten van omroepen, zijn tot nu toe steeds ingepast in de structuren die gelden voor radio en televisie. Gevolg daarvan is met name dat nieuwe vormen van verspreiden van programmamateriaal en de productie van daarvoor geëigende inhoud zijn gereguleerd als van het traditionele uitzenden van radio en televisie (omroep) afgeleide zaken. De neventaken van de publieke omroepen zijn daarvan een sprekend voorbeeld. Deze activiteiten, geregeld in artikel 13c, derde lid, van de huidige Mediawet, betreffen het verspreiden van publieke inhoud op andere wijze dan uitzenden. In de huidige Mediawet zijn andere wijzen van verspreiden echter niet als vanzelfsprekend en integraal onderdeel van de hoofdtaak beschreven, terwijl die activiteiten zich in de praktijk ontwikkelen tot



volwaardige distributiekanaalen. Dat heeft tevens onduidelijkheden over de reikwijdte van de publieke taakopdracht van de publieke omroep met zich meegebracht, die al meermalen aanleiding zijn geweest voor klachten en juridische procedures.

Zoals in het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet, staat centraal dat de publieke omroep zijn taak op multimediale wijze dient te vervullen. Gegeven de technologische ontwikkelingen en het veranderende media-gebruik van het publiek, worden de diverse technische verspreidingsmogelijkheden als volwaardige distributiekanaalen beschouwd, waarlangs inhoud aan het publiek kan worden aangeboden. Deze basisgedachte leidt tot een ander stramien voor regulering en tot een aangepast begrippenkader: centraal staat de verzorging van inhoudelijk media-aanbod, dat vervolgens langs een veelheid van kanalen kan worden aangeboden, waarbij een optimale mix kan worden bereikt van algemeen aanbod en gespecialiseerd aanbod. Niettemin valt er niet aan te ontkomen om enkele regels toe te spitsen op bepaalde verspreidingswijzen. Zo vloeit uit de Europese richtlijn Televisie zonder grenzen voort dat bepalingen ter uitvoering van die richtlijn zien op televisieprogramma's. Het gaat dan met name om de bepalingen over reclame/telewinkelen, sponsoring, Europese en onafhankelijke producties, bescherming van jeugdigen en de uitzending van evenementen die van aanzienlijk belang zijn voor de samenleving. Dit heeft er toe geleid dat de regels voor commerciële mediadiensten in de nieuwe wet vooralsnog beperkt blijven tot omroep in traditionele zin. De Europese Commissie heeft weliswaar een herziening van de richtlijn Televisie zonder Grenzen in voorbereiding, die de reikwijdte van die richtlijn uitbreidt, maar de regering wil daar niet op vooruitlopen. Ten aanzien van de publieke mediadiensten echter is het algemene uitgangspunt dat de regels van toepassing zijn, ongeacht de wijze van verspreiding. De taakopdracht en de kwalitatieve eisen die aan het media-aanbod van de publieke mediadiensten worden gesteld, gelden ongeacht welk distributiekanaal wordt gebruikt. Ook de regels inzake reclame en sponsoring bij de publieke mediadiensten kunnen voor het grootste gedeelte van toepassing zijn op alle vormen van verspreiding van media-aanbod.

*De begrippen mediadienst, media-aanbod, omroepdienst, programma-aanbod en daarvan afgeleide begrippen*

De genoemde begrippen bepalen in essentie de reikwijdte van de nieuwe wet. De begrippen mediadienst en media-aanbod zijn de overkoepelende begrippen voor alle vormen van verzorging van elektronische producten met beeld, tekst of geluid (inhoud) en de verspreiding daarvan via elektronische communicatienetwerken naar het publiek, ongeacht welke techniek er voor de verspreiding gebruikt wordt. Alle soorten elektronische communicatienetwerken en alle vormen van verspreidingstechniek (algemeen en ongericht, maar ook point-to-point via IP-protocollen) vallen eronder. Het moet wel gaan om verspreiding van inhoud die bestemd is voor het publiek; privé-communicatie en verzending van informatie met een persoonlijk en vertrouwelijk karakter die niet bestemd is voor het publiek vallen er buiten. Voorts moet het gaan om elektronische producten en elektronische verspreiding via elektronische communicatienetwerken. Het begrip «dienst» correspondeert met het Engelse begrip «service»: een geheel van activiteiten waarmee het publiek wordt bediend. Het begrip media-aanbod is het overkoepelende begrip voor alle inhoudelijke elektronische producten die via elektronische communicatienetwerken verspreid worden naar het publiek.

Omroep is een specifieke vorm van een mediadienst. Het is een mediadienst die betrekking heeft op het verzorgen van media-aanbod en het uitzenden daarvan via omroepzenders en omroepnetwerken. Dit betreft het klassieke uitzenden: het via zenders, satelliet of kabel ongericht

verspreiden van media-aanbod naar het publiek. Media-aanbod dat wordt uitgezonden, wordt in de nieuwe wet gedefinieerd als programma-aanbod. Programma-aanbod valt dus onder media-aanbod, maar heeft als kenmerk dat het wordt uitgezonden.

Het begrip programma in de nieuwe wet heeft dezelfde betekenis als het begrip programmaonderdeel in de huidige Mediawet: een afgebakend onderdeel van het programma-aanbod, met een eigen titel (bijvoorbeeld: «Het Journaal», «Opsporing verzocht», «Woestijnruiters»). Deze betekenis van het begrip programma sluit beter aan bij het normale spraakgebruik. Nieuw zijn de begrippen aanbodkanaal en programmakanaal. Het begrip aanbodkanaal ziet op het geordende geheel van elektronische producten met beeld, tekst of geluid, dat onder een herkenbare naam wordt verspreid. De wijze van verspreiding is daarbij niet van belang: zowel verspreiden via uitzenden als verspreiden via bijvoorbeeld internet vallen daar onder. Kenmerkend is dat het bij het begrip aanbodkanaal gaat om een geordend geheel van inhoud, voor het publiek herkenbaar door middel van een naam. Voorbeelden bij de publieke omroep zijn de internetkanalen, 3voor12, Omroep.nl en Uitzending gemist. Het begrip programmakanaal is een species van het begrip aanbodkanaal en ziet op geordend aanbod van programma's dat onder een herkenbare naam via omroepzenders en omroepnetwerken wordt uitgezonden. Bijvoorbeeld: Nederland 1, 2 en 3, SBS6, Nickelodeon. Programmakanalen zijn dus tevens aanbodkanalen. Het woord «kanaal» in de begrippen aanbodkanaal en programmakanaal heeft dus een inhoudelijke betekenis en is niet de technische aanduiding voor transmissieruimte op een elektronisch communicatienetwerk.

De definitie van uitzendnet wordt gebruikt in de artikel 6.9 en volgende en artikel 3.3, derde lid, van de Telecommunicatiewet. In artikel 6.9 wordt een doorgifteplicht opgelegd aan aanbieders van omroepnetwerken. Artikel 3.3, derde lid, van de Telecommunicatiewet bevat het voorrangrecht van de publieke omroep voor het gebruik van frequentieruimte. De definitie van uitzendnet is technisch van aard omdat duidelijk moet zijn welke capaciteit een aanbieder van een omroepnetwerk moet aanwenden voor de doorgifteplicht en duidelijk moet zijn hoeveel frequentieruimte de publieke omroep ten minste krijgt toegewezen op grond van de Telecommunicatiewet. Een uitzendnet is gedefinieerd als de transmissiecapaciteit op een omroepnetwerk of een omroepzender die noodzakelijk is om continue één programma uit te zenden dan wel continue elkaar opeenvolgende programma's uit te zenden. Het gaat hier dus om de capaciteit op een netwerk die nodig is om continue één programma uit te zenden of, indien een omroep programma's achter elkaar uitzend, opeenvolgende programma's uit zenden. Op een analoog netwerk wordt één vaste frequentie gebruikt om een bepaald programma uit te zenden. Die vaste frequentie is dus een uitzendnet. De definitie van uitzendnet is technologie-onafhankelijk geformuleerd en dus ook toepasbaar op digitale technieken, zoals T-DAB (digitale radio). Bij T-DAB heeft een continue uitgezonden reeks van elkaar opeenvolgende programma's géén «eigen» frequentie, maar legt wel een beslag op de totale transportcapaciteit. Ook hier geldt dat de transportcapaciteit die redelijkerwijs nodig is om één programma continue uit te zenden dan wel continue elkaar opeenvolgende programma's uit te zenden, één uitzendnet is.

Het begrip zendtijd heeft in de nieuwe wet een andere betekenis gekregen. In de huidige Mediawet speelt het begrip zendtijd een rol bij het onderscheid tussen publieke omroep en commerciële omroep: voor publieke omroep werd zendtijd toegewezen, waarbij zendtijd gekoppeld was aan klassieke omroep: het uitzenden via de ether. In de multimediale benadering past dit niet meer. De publieke mediaopdracht wordt met inzet van een veelheid aan distributiekkanalen uitgevoerd, niet langer alleen via het gebruik van zendtijd. Het onderscheid tussen publieke en commerciële

mediadiensten wordt in de nieuwe wet volledig gevestigd door de formulering van de publieke mediaopdracht, de aanwijzing van organisaties die belast zijn met de uitvoering daarvan op landelijk, regionaal, lokaal en internationaal niveau, het stellen van specifieke eisen aan het publieke media-aanbod en de bekostiging uit publieke middelen. Zolang echter uitzenden een van de belangrijke distributiewijzen is, heeft het begrip zendtijd nog wel betekenis in technische zin: het is de tijd gedurende welke programma-aanbod (programma's) wordt uitgezonden. Deze technische definitie is nog dienstig daar waar bepalingen voorschriften bevatten die gekoppeld zijn aan tijdseenheden. Het betreft dan met name voorschriften omtrent reclamemaxima en omtrent verplichte percentages Europese, onafhankelijke en Nederlands- en Friestalige producties.

Er is een definitie opgenomen van sluikreclame. Op grond van de Europese richtlijn Televisie zonder Grenzen is sluikreclame verboden. In de huidige Mediawet is het verbod op sluikreclame zowel bij de publieke als de commerciële omroep verwerkt in de bepaling over welke reclameuitingen al dan niet waren toegestaan, zonder dat het begrip sluikreclame werd gebruikt (artikelen 28 tot en met 32 van het huidige Mediabesluit voor de publieke omroep en artikel 71m van de huidige Mediawet voor de commerciële omroep).

## **Hoofdstuk 2. De publieke mediadiensten**

Hoofdstuk 2 bevat de integrale regeling van de publieke mediadiensten op landelijk, regionaal, lokaal en internationaal niveau.

Titel 2.1. De publieke mediaopdracht

### *Artikel 2.1*

Grondslag voor de regulering en bekostiging van de publieke mediadiensten is de taakopdracht. Stond in de Mediawet het verzorgen van publieke omroepprogramma's nog centraal, de nieuwe taakopdracht gaat uit van een techniekneutrale formulering. In het eerste lid van artikel 2.1. zijn de maatschappelijke functies opgenomen die de publieke mediadiensten dienen te vervullen: het verzorgen van media-aanbod met als functies nieuwsvoorziening, stimulering van en podium zijn voor opinie en maatschappelijk debat en het overdragen van cultuur, kennis en andere informatie. Deze taakopdracht is de bevestiging van een zelfstandige maatschappelijke taak van de publieke mediadiensten, die zich tevens onderscheiden van commerciële omroepen. Het tweede en derde lid van artikel 2.1. stellen bijzondere kwaliteitseisen aan de wijze waarop de publieke mediadiensten de taakopdracht uitvoeren. Zij moeten dat doen door een media-aanbod te verzorgen dat naar onderwerpen en invalshoeken, en naar vorm en stijl gevarieerd en interessant is. Het gaat dan om een gevarieerde en afgewogen programmamix, waarin ook amusement als vorm een rol speelt. Het derde lid formuleert de ook door de WRR gedefinieerde waarden die publieke mediavoorzieningen in zich dragen:

- evenwichtige en pluriforme informatievoorziening, dat wil zeggen: geen eenzijdige berichtgeving; pluriformiteit wordt gewaarborgd door de deelname van organisaties met aantoonbare een maatschappelijke steun (externe pluriformiteit) en door maatregelen voor de interne pluriformiteit van de nieuwsvoorziening;
- de publieke omroep is «voor iedereen en van iedereen», dat wil zeggen: hij moet niet alleen een breed publiek aanspreken, maar juist ook aandacht hebben voor bijzondere en kleinere interesses en doelgroepen;
- de publieke omroep vervult een belangrijke rol als bindmiddel in de

Nederlandse samenleving: sociale samenhang en de Nederlandse culturele identiteit bevorderen, rekening houdend met culturele verschillen;

- onafhankelijkheid: de publieke omroep is geen belangenbehartiger en staat dan ook niet toe dat de inhoud van zijn aanbod bepaald wordt door al dan niet commerciële belangen van derden of door overheids-inmenging; de wet bevat daartoe een aantal waarborgen, waaronder de verankering van de programmatische autonomie (artikel 2.49), scheiding tussen programmering en reclame-exploitatie en de verplichte redactiestatuten;
- kwaliteit: het gaat hier om de intrinsieke inhoudelijke kwaliteit van het media-aanbod, waarbij de toepassing van journalistieke en ethische principes, waarheidsgetrouwheid, functionaliteit van het media-aanbod, creativiteit in vormgeving en stijl, technische kwaliteit en effectieve en efficiënte totstandkoming van het media-aanbod bepalende factoren zijn;
- toegankelijkheid: media-aanbod van de publieke mediadiensten is voor iedereen die dat wil toegankelijk; dat is, zoals in het algemeen deel van deze memorie is toegelicht, iets anders dan dat het media-aanbod altijd en overal voor iedereen op dezelfde manier en gratis beschikbaar is.

Het derde lid van artikel 2.1 vestigt de opdracht voor de publieke omroep om niet alleen technologische ontwikkelingen op de voet te volgen, maar daar ook innoverend en stimulerend in te zijn.

In Europees verband is het toegestaan dat de publieke omroep een breed scala van programma's, waaronder sport en amusement, aanbiedt. Uit het interpretatieve protocol betreffende de publieke omroep, gehecht aan het EG-Verdrag (het Protocol van Amsterdam), vloeit voort dat het aan de lidstaten is om de publieke taakopdracht te formuleren. De Europese Commissie geeft in haar Mededeling van de Europese Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op publieke omroepen<sup>1</sup> (hierna: de Mededeling) aan dat een «ruime» omschrijving van de taakopdracht, die een breed scala van programma's omvat, is toegestaan in de zin van artikel 86, tweede lid, EG-Verdrag. Dit vloeit voort uit het specifieke karakter van het omroepbestel dat de samenleving in haar geheel wil aanspreken. Met een «ruime» omschrijving van de taakopdracht die is gericht op een evenwichtige en gevarieerde programmering kan de publieke omroep een bepaald percentage van het publiek aantrekken en zodoende zijn opdracht uitvoeren, dat wil zeggen voldoen aan de democratische, sociale en culturele behoeften van de maatschappij en het pluralisme waarborgen<sup>2</sup>. Uit de Mededeling van de Commissie blijkt eveneens dat de publieke omroep moet «profiteren van de technologische vooruitgang» en dat de publieke omroep de «voordelen van de nieuwe audiovisuele en informatiediensten en de nieuwe technologieën onder het publiek» moet verspreiden en zorgen voor de «ontwikkeling en diversificatie van activiteiten in het digitale tijdperk»<sup>3</sup>.

## Titel 2.2. De uitvoering van de publieke mediaopdracht

Titel 2.2. regelt de organisatie van de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau (afdeling 2.2.1), regionaal en lokaal niveau (afdeling 2.2.2) en internationaal niveau (afdeling 2.2.3).

### Afdeling 2.2.1

#### Artikel 2.2 en 2.3

In de nieuwe wet wordt de publieke mediaopdracht op landelijk niveau uitgevoerd door een ongedeelde organisatie: de Nederlandse Omroep

<sup>1</sup> PB C 320 van 15 november 2001, blz. 5.

<sup>2</sup> Randnummers 12, 13 en 33 van de Mededeling.

<sup>3</sup> Randnummer 12 van de Mededeling.

Stichting (NOS). De NOS is verantwoordelijk voor de totale uitvoering. Deze taak is rechtstreeks opgedragen aan de NOS en is geformuleerd als maatschappelijke taak. Het in de huidige Mediawet gehanteerde instrument van concessieverlening vervalft. In de huidige Mediawet ligt een taakopdracht aan de NOS besloten en is de concessie een bevestiging daarvan. De concessie gaf ook de mogelijkheid om daaraan voorwaarden te verbinden. Die mogelijkheden zijn bij gelegenheid van de wetsbehandeling van de concessiewet<sup>1</sup> drastisch ingeperkt, uit vrees voor te ver gaande inmenging van overheid en politiek. Het instrument dat daarvoor in de plaats komt, is de prestatieovereenkomst. Daarin kunnen op basis van wederzijdse afspraken nadere doelstellingen worden geformuleerd, zonder dat de overheid of politiek zich eenzijdig mengt in de uitvoering van de taakopdracht. Daarnaast was de concessie bedoeld om gedurende de concessieperiode – tien jaar – de publieke omroep bedrijfszekerheid te bieden. De concessie heeft ook in dat opzicht echter geen bijzondere toegevoegde waarde en kan zelfs een belemmering vormen voor tussentijdse noodzakelijk geachte veranderingen.

De specifieke taken van de NOS zijn in hoofdzaak dezelfde als onder de huidige Mediawet. Nadrukkelijker echter is de verantwoordelijkheid voor het gehele media-aanbod en het functioneren van de landelijke publieke omroep als taak van de NOS, onder leiding van de raad van bestuur geformuleerd. De raad van bestuur is verantwoordelijk voor het programma-beleid, de totstandkoming van een samenhangend en gevarieerd aanbod op alle distributiekkanalen en de algehele coördinatie binnen de landelijk publieke mediadienst. Belangrijke bevoegdheden in dit verband zijn net als nu het behartigen van alle aangelegenheden die van belang zijn voor de landelijke publieke omroep – inclusief het aangaan van collectieve overeenkomsten met derden – en het vaststellen van bindende regelingen.

#### *Artikelen 2.4 tot en met 2.12*

In deze artikelen is de organisatie van de NOS geregeld. De NOS heeft twee statutaire organen: een raad van toezicht en een raad van bestuur. Sinds de wetswijziging per 1 september 2005<sup>2</sup> bestaat de raad van toezicht volledig uit onafhankelijke leden. De samenstelling en benoemingsprocedure worden in de nieuwe wet niet gewijzigd. De leden worden bij koninklijk besluit benoemd, waarbij de voordracht voor benoeming tot stand komt na een zorgvuldige, open en transparante procedure. In de raad van toezicht hebben deskundigen uit diverse relevante disciplines (media, bestuurlijk, financieel/economisch, juridisch) zitting. De leden hebben geen binding met bijzondere belangen, bedrijven, politiek of overheid. Toegevoegd zijn de gronden voor schorsing en ontslag. Het opnemen van limitatieve ontslaggronden benadrukt de onafhankelijke positie van de raad van toezicht. De minister blijft echter uiteindelijk verantwoordelijk voor een goed functionerend bestel en moet die verantwoordelijkheid ook kunnen nemen. Een van de mogelijkheden daartoe is schorsing en ontslag van verantwoordelijke toezichthouders wanneer zou blijken dat door taakverwaarlozing of anderszins disfunctioneren het functioneren van de publieke omroep ernstig in het geding is. Een schorsing wordt gevolgd door ontslag of, als er geen grond is voor ontslag, door opheffing van de schorsing. De bevoegdheid tot schorsing houdt tevens in de bevoegdheid tot opheffing van de schorsing. De algemene verantwoordelijkheden van de raad van toezicht zijn opgenomen in artikel 2.6. Hij heeft toezicht te houden op het beleid van de raad van bestuur en de algemene gang van zaken binnen de landelijke publieke mediadienst. De raad van toezicht is verder belast met de benoeming van de raad van bestuur (artikel 2.7) en de goedkeuring van een aantal besluiten van de raad van bestuur (artikel 2.8, tweede lid).

<sup>1</sup> Wet van 23 maart 2000 (Stb. 138), tot wijziging van de Mediawet in verband met de invoering van een vernieuwd concessiestelsel voor de landelijke publieke omroep.

<sup>2</sup> Wet van 16 juli 2005 (Stb. 426) tot 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.



De raad van bestuur draagt de verantwoordelijkheid voor het strategische en programmatische beleid van de landelijke publieke mediadienst, de dagelijkse leiding en coördinatie en het vaststellen van regelingen en besluiten ter uitvoering daarvan. De raad van bestuur is tevens verantwoordelijk voor de inrichting van de NOS-organisatie. De wet bevat niet langer regels voor de inrichting van de organisatie. Netten en zenders zijn niet langer de enig relevante eenheden om de organisatie op te baseren. In de nieuwe situatie gaat het erom dat publieke programmering langs verschillende distributiekkanalen aan het publiek kan worden aangeboden. Dat betekent dat productie en distributie met de noodzakelijke flexibiliteit op elkaar moeten worden afgestemd. Het is vooral de taak van de raad van bestuur dat te organiseren. Het vastleggen van organisatorische structuren in de wet zou dat proces belemmeren. Ten aanzien van de organisatie regelt de wet voortaan niet meer dan nodig is om de voorwaarden te scheppen om tot een goede en flexibele uitvoering van de publieke mediaopdracht te komen.

Artikel 2.10 bevat een gebruikelijke taakverwaarlozingsbepaling. De bevoegdheid van de minister om de noodzakelijke voorzieningen te treffen kan ver reiken, en kan bijvoorbeeld inhouden het aanstellen van tijdelijke bewindvoerders of het opdragen van werkzaamheden aan een andere instelling. Voor zover de taakverwaarlozing is te wijten aan onvoldoende functioneren van de raad van toezicht, als dat zich bijvoorbeeld zou uiten in het nalaten om een aantoonbaar disfunctionerende raad van bestuur te vervangen, ligt daarin de grond om de raad van toezicht te vervangen. Een meer directe mogelijkheid voor de minister om een raad van bestuur te vervangen is niet wenselijk.

#### *Artikelen 2.13 en 2.14*

Sinds de wetswijzigingen die per 1 september 2005 in werking zijn getreden, vormen de omroepen geen onderdeel meer van de bestuurlijke structuur van de landelijke publieke omroep. Zij hebben zitting in een College van omroepen, dat de raad van bestuur adviseert over het beleid en die een zwaarwegende adviesrol heeft ten aanzien van enkele belangrijke besluiten. In de nieuwe situatie vormen de licentiehouders, tezamen met de kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag, een college van advies dat de raad van bestuur gevraagd en ongevraagd kan adviseren over het programmabeleid, in het bijzonder de pluriformiteit. De bijzondere, zwaarwegende rol ten aanzien van bepaalde besluiten vervalt. Deze is niet langer te verenigen met de keuze voor eenduidige verantwoordelijkheid van en aansturing door de raad van bestuur. Onder de huidige Mediawet is het adviescollege van de omroepverenigingen statutair onderdeel van de organisatie NOS. Dat ligt in de nieuwe situatie niet meer voor de hand. Onderbrengen als statutair onderdeel van de NOS-organisatie zou immers betekenen dat het college direct valt onder het toezicht van de raad van toezicht. De licentiehouders zijn echter geen onderdeel meer van de organisatiestructuur, maar hebben een specifieke opdracht als verzorgers van media-aanbod voor de landelijke publieke omroep met de functie opinie en maatschappelijk debat. Het college van advies heeft dan ook een meer zelfstandige positie, waarbij licentiehouders en kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag zelf verantwoordelijk zijn voor het functioneren.

#### *Artikelen 2.15 tot en met 2.17*

De publieke omroep is verantwoordelijk voor de uitvoering van zijn publieke taak. Het is de taak van overheid en de wetgever daar de goede randvoorwaarden en instrumenten voor aan te reiken, zonder zich te bemoeien met de dagelijkse gang van zaken of de concrete inhoud van het programmabeleid en de programmering. Niettemin zal de publieke

omroep publiekelijk moeten laten zien hoe de taak wordt uitgevoerd en wat daarvoor nodig is. Uitgangspunt is een vijfjarige beleidscyclus. Onderdeel daarvan vormen de vijfjaarlijkse verlening van licenties, een vijfjaarlijks beleidsplan van de publieke omroep, een prestatieovereenkomst met een duur van vijf jaar en elke vijf jaar een evaluatie.

Elke vijf jaar dient de publieke omroep een beleidsplan in bij de verantwoordelijke minister. Dit beleidsplan beschrijft op welke wijze in de komende jaren de publieke mediaopdracht wordt uitgevoerd. Deze beschrijving bevat zoveel mogelijk concrete elementen: kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen met betrekking tot het inhoudelijke mediaaanbod en het daarmee beoogde publieksbereik, een concreet voorstel voor aard en aantal van de te gebruiken distributiekkanalen (zowel op televisie-, radio- en internetkanalen en andere diensten) – waaronder een voorstel voor de beschikbaarheid van frequentieruimte en de *must-carry* op de kabel – en de benodigde financiële, organisatorische, personele en materiële middelen. Er is niet voor gekozen om het hele plan aan goedkeuring te onderwerpen: het plan bevat voor een belangrijk deel zaken die te maken hebben met de inhoud van het programmabeleid en voorkomen moet worden dat de invloed van de overheid zich uitstrekt tot het inhoudelijke programmabeleid. De onderdelen die betrekking hebben op aard en aantal van de distributiekkanalen, frequentieruimte en *must-carry*, behoeven wel de goedkeuring van de minister. Daarmee staat vooraf vast wat de aard en omvang van de activiteiten van de publieke omroep is en is sprake van een heldere taaktoedeling op basis waarvan de beschikbaarstelling van publieke financiering gelegitimeerd is. Op deze wijze wordt tegemoetgekomen aan de Europeesrechtelijke eis de taakopdracht van de publieke omroep vooraf duidelijk af te bakenen zodat die als grondslag dient voor gelegitimeerde directe staatssteun. Op die manier is voor de markt duidelijk wat de publieke omroep aan activiteiten met publieke financiering kan verrichten. De Raad voor cultuur en het Commissariaat voor de Media zullen gevraagd worden te adviseren over het gehele beleidsplan. Die advisering is dus niet beperkt tot de onderdelen die de goedkeuring van de minister behoeven.

In het beleidsplan geeft de raad van bestuur onderbouwd de gewenste frequentieruimte aan en geeft daarbij aan voor welke programmakanalen hij die frequenties wil inzetten. Vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte ten behoeve van de landelijke publieke omroep worden op grond van de Telecommunicatiewet bij voorrang verleend (artikel 3.3. Telecommunicatiewet). De omvang van deze garantie wordt ten opzichte van de huidige situatie niet gewijzigd. Er zal in elk geval voor drie televisieprogrammakanalen en voor vijf radioprogrammakanalen frequentieruimte met een landelijke dekking bij voorrang beschikbaar zijn. Voor welke televisie- en radiokanalen die frequentieruimte vervolgens wordt gebruikt, bepaalt de raad van bestuur. Er is dus niet meer, zoals in de huidige Mediawet, automatisch een koppeling tussen de beschikbare frequentieruimte en de drie en vijf algemene televisie- en radionetten. Over het verlenen van vergunning voor frequentieruimte die uitgaat boven het gegarandeerde minimum, wordt met toepassing van de Telecommunicatiewet beslist. Als de door de publieke omroep gevraagde extra frequentieruimte niet of niet geheel beschikbaar kan komen, zal dat leiden tot aanpassing van het beleidsplan en goedkeuring van de minister op dat punt. Dit geldt ook voor de *must carry*-verplichtingen. De omvang van de *must carry*-verplichting voor het media-aanbod van de landelijke publieke wordt in de nieuwe wet bepaald op drie televisie en vijf radiokanalen (artikel 6.9). De omvang van de verplichting staat daarmee vast, maar welke kanalen moeten worden doorgegeven bepaalt de raad van bestuur. De raad van bestuur is immers het beste in staat om te beoordelen met welke combinatie van etherkanalen en kabelkanalen de taak en doelstellingen van de landelijke publieke omroep het meest gediend zijn. Voor aanbod dat niet over de gegarandeerde distributiekkanalen verspreid

wordt, zal de landelijke publieke omroep met de beheerders van de distributienetwerken op basis van onderhandeling contracten moeten sluiten. De landelijke publieke omroep kan in het beleidsplan onderbouwde voorstellen doen voor meer frequentieruimte dan de gegarandeerde ruimte voor drie televisie- en vijf radioprogrammakanalen. Deze voorstellen vormen in dat geval een behoefteonderbouwingsplan dat in het kader van de Nota frequentiebeleid kan dienen als basis om eventueel extra frequentieruimte toe te wijzen.

Indien nodig, kan de publieke omroep tussentijds in zijn begroting een voorstel doen voor bijstelling van het aantal aanbodkanalen en het daarbij behorende gebruik van frequentieruimte. Bijvoorbeeld wanneer actuele ontwikkelingen aanleiding geven een nieuw themakanaal te starten dat in het beleidsplan nog niet was voorzien. Hiervoor is dan wel opnieuw goedkeuring van de minister vereist. Deze procedure zorgt ervoor dat de publieke omroep beter kan reageren op ontwikkelingen van technische, programmatische of financiële aard en op het actuele mediagebruik van mensen. Tegelijkertijd zorgt de overheid door haar goedkeuring voor duidelijkheid over de omvang van de publieke taak, zoals de staatssteunregels die vereisen. De raad van bestuur draagt ervoor zorg dat het (goedgekeurde) beleidsplan en eventuele wijzigingen daarin openbaar worden gemaakt.

Voor de realisatie van het programmabeleid spelen de plannen en ideeën van licentiehouders een belangrijke rol. In het kader van de aanvraagprocedure zullen alle aanvragers voor een licentie een beleidsplan indienen met daarin hun concrete programmatische ideeën en voornemens ten behoeve van programmering van de landelijke publieke omroep in de functie opinie en maatschappelijk debat. Mede op basis van deze plannen kan de raad van bestuur het programmabeleid in het eigen beleidsplan vormgeven.

Het vijfjarige beleidsplan en de adviezen die de minister daarover ontvangt van de Raad voor cultuur en het Commissariaat voor de Media vormen de basis voor het sluiten van een prestatieovereenkomst door de publieke omroep en de minister. De algemene opdracht aan de publieke omroep om een gevarieerd en pluriform media-aanbod te verzorgen, dat breed geschakeerd is naar inhoud en genre en dat aansluit bij diverse interesses van zowel een groot publiek als specifieke groepen, staat centraal. In het beleidsplan zal de raad van bestuur uitwerken op welke wijze daaraan uitvoering wordt gegeven. Dat wordt vervolgens vertaald in een selectie van concrete afspraken over de te plegen inspanningen en te bereiken doelstellingen met betrekking tot het media-aanbod en het bereik. Meerjarige afspraken moeten helder maken wat het publiek van de publieke omroep mag verwachten. Afspraken geven tevens inzicht in de koppeling tussen financiële middelen en programmatische taken, hetgeen belangrijk is voor de legitimatie van publieke financiering. De publieke omroep geeft met het aangaan van een prestatieovereenkomst ook scherper aan waar zij voor staat – uitgedrukt in zo veel mogelijk concrete en meetbare doelstellingen – en legt in die zin dus ook publiekelijk verantwoording af over de wijze waarop de taak wordt uitgevoerd. Aldus worden beleidsvoornemens direct en zichtbaar gekoppeld aan inspanningen en resultaten.

In artikel 2.17 zijn een aantal prioritaire programmacategorieën benoemd die in elk geval onderwerp zullen zijn van de prestatieovereenkomst: kunstprogramma's, Nederlands drama, jeugd en jongeren, nieuws en digitale innovatie. Voor de periode 2008–2013 is het de inzet om continuïteit van aanbod in deze categorieën zeker te stellen, ook als door dalende reclame-inkomsten het budget terugloopt.

De prestatieovereenkomst wordt gesloten tussen de verantwoordelijke minister en de raad van bestuur van de publieke omroep. De raad van

toezicht dient het besluit van de raad van bestuur tot het aangaan van de prestatieovereenkomst goed te keuren. De goedkeuring van de raad van toezicht betreft het besluit van de raad van bestuur om een prestatieovereenkomst met een bepaalde inhoud aan te gaan. Dat betekent dat de inhoud van de overeenkomst ter instemming aan de raad van toezicht wordt voorgelegd. De goedkeuring door de raad van toezicht gaat dus vooraf aan het daadwerkelijk sluiten van de overeenkomst. Een andere opvatting zou tot de ongewenste situatie leiden dat een overeenkomst wordt gesloten alvorens de raad van toezicht aan goedkeuring toekomt. De raad van bestuur draagt ook de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de doelstellingen. Dat is ook logisch, omdat in het vernieuwde bestel de raad van bestuur verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de publieke taak in alle functies en over de bevoegdheden beschikt die passen bij die verantwoordelijkheid. Niettemin is de raad van bestuur voor een deel van het aanbod afhankelijk van licentiehouders. Het is dus zaak dat er bij de formulering van het programmabeleid een goede afstemming plaatsvindt tussen raad van bestuur en licentiehouders. De programmatische autonomie van de omroep blijft onverkort van kracht. Afspraken hebben daarom betrekking op de balans en prioriteiten in het totale media-aanbod en het bereik daarvan bij diverse publieksgroepen. Afspraken gaan niet over de concrete inhoud of kwaliteit van afzonderlijke programma's (artikel 2.17, vierde lid).

Het is van belang dat een prestatieovereenkomst een meerjarige looptijd heeft. Er is tijd nodig om doelstellingen te kunnen realiseren. Doelstellingen zullen immers lang niet allemaal binnen een korte periode van een jaar of twee jaar te realiseren zijn. Afspraken over publieksbereik bijvoorbeeld vergen meerjarige inspanningen en investeringen in programmering. Voorts is een prestatieovereenkomst bedoeld om voor een langere periode vast te leggen wat de ambities zijn. Dat moet niet onderhevig zijn aan voortdurende veranderingen. Dat bergt namelijk het gevaar in zich dat de prestatieovereenkomst inzet wordt van jaarlijkse discussie en een middel zou worden voor het realiseren van actuele en politieke wensenlijstjes. De prestatieovereenkomst is onderdeel van de vijfjarige cyclus, waarbij via de jaarlijkse meerjarenbegroting rapportage plaatsvindt over de voortgang in de realisatie daarvan. Op die manier is de prestatieovereenkomst logisch in de beleidsen verantwoordingscyclus opgenomen. Partijen zullen bij het sluiten van de prestatieovereenkomst rekening kunnen houden met de mogelijkheid dat omstandigheden tussentijds zodanig kunnen wijzigen dat het onredelijk zou zijn de prestatieovereenkomst ongewijzigd te laten. Voor die gevallen kan voorzien worden in afspraken over een procedure op basis waarvan tot nader overleg en eventuele aanpassing van de prestatieovereenkomst kan worden gekomen.

De betekenis die de prestatieovereenkomst in het vernieuwde stelsel gaat krijgen, brengt mee dat er geen sprake kan zijn van vrijblijvende afspraken. Het gaat immers om concrete en zoveel mogelijk afrekenbare doelstellingen waaraan de publieke omroep zich committeert en waarover hij zich publiekelijk zal verantwoorden. Ambitieuze en vrijblijvende inspanningen volstaan niet als het gaat om verantwoording over de noodzaak en inzet van publieke middelen. In de prestatieafpraak zal bepaald zijn dat deze een bindend karakter heeft. Het niet halen van de afgesproken doelstellingen heeft ook consequenties: in de huidige Mediawet is opgenomen dat de minister de jaarlijkse verhoging van het budget op basis van de consumentenprijsindex en de huishoudensindex kan inhouden (artikel 2.97, derde lid), tenzij er plausibele redenen zijn die het niet halen van doelstellingen rechtvaardigen. Indien overigens dergelijke omstandigheden zich gedurende de looptijd van de prestatieovereenkomst zouden voordoen, kunnen partijen in overleg treden over eventuele bijstelling van de afspraken.

De externe pluriformiteit in het media-aanbod van de landelijke publieke omroep wordt gewaarborgd door het handhaven van een bestel waarin organisaties met een aantoonbare en substantiële maatschappelijke achterban worden toegelaten voor de verzorging van media-aanbod met de functie opinievorming en maatschappelijk debat. Juist bij de functie opinie en maatschappelijk debat gaat het om het stimuleren van meningsvorming door media-aanbod aan te bieden dat een veelheid van opvattingen, stromingen, stijlen en smaken binnen de bevolking weerspiegelt. De regering vindt dat externe pluriformiteit nog steeds een waardevolle manier is om die veelvormigheid en veelkleurigheid te verzekeren. Dit vormt ook het aangrijpingspunt om maatschappelijke organisaties te erkennen als verzorgers van publiek media-aanbod en aldus hun publieke taakopdracht te bepalen en toe te delen. Maatschappelijk doel en verankering en een omschreven en toegedeelde publieke taakopdracht legitimeren de erkenning en publieke financiering van licentiehouders. De artikelen 2.18 tot en met 2.20 bevatten de voorwaarden waaronder een vereniging of stichting in aanmerking kan komen voor een licentie. In de eerste plaats moet de enige of hoofddoelstelling zijn: het verzorgen van media-aanbod ten behoeve van de landelijke publieke omroep vanuit een bepaalde identiteit en missie (artikel 2.18, tweede lid, onderdeel b). Een vereniging of stichting die omroep niet als statutaire hoofddoelstelling heeft, komt niet in aanmerking. Voorts dient de vereniging of stichting die hoofddoelstelling te realiseren vanuit een duidelijke, in de statuten omschreven identiteit en missie. Die identiteit en missie vormen samen met de omroepdoelstelling de grondslag van het bestaan van de vereniging of stichting. In de identiteit en missie zitten ook de aantrekkingskracht. Op grond daarvan voelen mensen zich verbonden en worden zij lid of donateur, omdat zij het belangrijk vinden dat bepaalde thema's en visies in het media-aanbod van de publieke omroep aan de orde komen. De missie en identiteit zal dan ook nadrukkelijk zichtbaar tot uitdrukking moeten komen in het voorgenomen media-aanbod. In het bij de aanvraag voor een licentie te voegen beleidsplan wordt het voorgenomen programmabeleid geëxpliciteerd (artikel 2.19, derde lid, onderdeel a). De taak die de licentiehouder heeft, is nadrukkelijk een taak van algemeen belang. Dit betekent dat het media-aanbod niet slechts gericht is op «preken voor eigen parochie», het brengen van programma's alleen voor de eigen specifieke achterban, maar dat de doelstelling daarvan met name ook is dat een ander publiek kan kennismaken van de opvattingen en overtuigingen. Op die manier draagt het media-aanbod van licentiehouders bij aan de opinievorming en aan sociale cohesie. De maatschappelijke inbedding dient tot uitdrukking te komen in een substantiële aanhang. Ledentallen en donateurs-aantallen zijn een goede uitdrukking van de mate waarin een organisatie steun vindt onder het publiek. De regering handhaaft daarom het getalscriterium, maar past het zodanig toe dat het aansluiting houdt met ontwikkelingen in de mate waarin burgers actief betrokkenheid tonen. Omroepen die al een plaats in het bestel hebben verworven, zullen de drempel van 5% van het totaal aantal leden van alle licentiehouders moeten halen om hun plaats in het bestel te behouden. Er geldt wel een absolute ondergrens van 50 000 leden/donateurs: als 5% van het totaal aantal leden/donateurs minder is dan 50 000, komen alleen die verenigingen/stichtingen voor een licentie in aanmerking, die minimaal 50 000 leden hebben. Voor het bepalen van die 5% worden de leden van alle aanvragers voor een licentie die 50 000 of meer leden hebben, meegeteld. Aanvragers die het absolute minimum niet halen, komen immers in geen geval voor een licentie in aanmerking. Nieuwe toetreders dienen, net als onder de huidige Mediawet, een minimum aanhang van 50 000 leden/donateurs te hebben. Er vindt bij

nieuwkomers geen toets op vernieuwende en toegevoegde waarde van de programmering plaats. Het bestel biedt daardoor reëlere kansen op toetreding en de toelating kan plaatsvinden op objectieve gronden. Bij de verlening van licenties wordt wel gekeken of de aanvrager serieus in staat en voornemens is de maatschappelijke taak die hij door het verwerven van een licentie op zich neemt, uit te voeren. Er zal een mate van vertrouwen moeten zijn dat de licentiehouder zich zal houden aan zijn taak en dat de uitvoering daarvan professioneel en met inachtneming van de wettelijke bepalingen wordt uitgevoerd. In het beleidsplan wordt de organisatie beschreven: de bestuurlijke inrichting van de organisatie, de administratieve en financiële huishouding en de wijze waarop een professionele uitvoering van de werkzaamheden gewaarborgd is. De organisatie zal moeten voldoen aan de eisen die uit een oogpunt van *good governance* daaraan worden gesteld en bijvoorbeeld zijn neergelegd in gedragscodes.

Net als onder de huidige Mediawet, zullen het Commissariaat voor de Media, de Raad voor cultuur en de NOS de minister adviseren over de toelating van licentiehouders (artikel 2.19, vijfde lid). De Raad voor cultuur zal daarbij het accent kunnen leggen op identiteit en missie en de wijze waarop die tot uitdrukking komen in het voorgenomen media-aanbod, terwijl het Commissariaat daarnaast vooral zal kunnen kijken naar de waarborgen voor een goede organisatie en professionele bedrijfsvoering en de verwachting dat de licentiehouder zich zal houden aan de wettelijke bepalingen.

De gronden voor weigering en intrekking van een licentie (artikelen 2.20 en 2.21) corresponderen met de toelatingscriteria en verschillen in essentie niet van de procedure onder de huidige Mediawet.

Artikel 2.22 bevat de programmatische taakopdracht aan licentiehouders. Het media-aanbod zal in de praktijk de identiteit en missie van de licentiehouder weerspiegelen. Op die manier maakt de licentiehouder zijn toelating waar en draagt hij bij aan de pluriformiteit in het media-aanbod van de landelijke publieke omroep. Daarvoor krijgt de licentiehouder ook een gegarandeerd budget en waarborgen voor plaatsing op de distributiekkanalen van de landelijke publieke mediadienst. Tegenover die garantie op budget en plaatsing staat wel een verplichting om media-aanbod te leveren. Dat zal op zodanige manier beschikbaar moeten zijn voor de landelijke publieke mediadienst, dat de raad van bestuur uitvoering kan geven aan de crossmediale inzet van het media-aanbod. Licentiehouders zullen hun materiaal beschikbaar stellen ten behoeve van gebruik op de verschillende distributiekkanalen van de landelijke publieke omroep en dienovereenkomstig de rechten moeten regelen.

Daarnaast zullen licentiehouders binnen een nader te bepalen bandbreedte aan uren in elk geval programma's voor de algemene radio- en televisiekkanalen van de landelijke publieke omroep moeten leveren. Algemene radio- en televisiekkanalen vormen ook in de digitale wereld nog steeds een belangrijke informatiebron voor de samenleving, waar een gevarieerd en pluriform programma-aanbod voor zowel een breed publiek als voor specifiekere doelgroepen te vinden is. Het is de taak van licentiehouders daaraan bij te dragen. Een leverplicht binnen een te bepalen brandbreedte zorgt er tevens voor dat de beschikbaar gestelde middelen efficiënt en evenwichtig ingezet worden. Niet alle licentiehouders zullen dezelfde ambities en kwaliteiten in huis hebben. Indien dat de kwaliteit en aantrekkelijkheid van het media-aanbod van de landelijke publieke omroep ten goede komt, kan er specialisatie plaatsvinden. In overleg met de raad van bestuur kan worden afgesproken dat een licentiehouder zich meer richt op het ontwikkelen van aanbod op bijvoorbeeld een gespecialiseerde digitale kanalen op internet, en daardoor dientengevolge minder produceert voor algemene radio- en televisiekkanalen. Op die manier is de landelijke publieke omroep zowel verzekerd van voldoende aanbod voor



de algemene kanalen, maar kan de raad van bestuur in het belang van crossmediaal media-aanbod tevens gebruik maken van de aanwezige specifieke ambities, expertise en creativiteit van licentiehouders.

#### *Paragraaf 2.2.1.5. De verzorging van aanbod door de NOS.*

##### *Artikel 2.23*

Artikel 2.23 bevat de waarborgen voor een continu en onafhankelijk aanbod met de functie nieuwsvoorziening en voor de beschikbaarheid van een basisaanbod op het terrein van cultuur, educatie en specifieke informatie. De wijze waarop dat organisatorisch binnen de NOS wordt geregeld, valt onder de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur. De wet draagt de raad van bestuur op in elk geval bepaalde waarborgen te scheppen. Deze moeten verzekeren dat de continuïteit in de nieuwsvoorziening – waaronder actuele sportverslaggeving nadrukkelijk is begrepen – en de kwaliteit en onafhankelijkheid is gewaarborgd. Voorts zal de raad van bestuur een continu basisaanbod van educatieve en bijzondere culturele programmering moeten waarborgen. Educatie en het bieden van een platform voor bijzondere culturele en kunstzinnige uitingen behoren tot de kerntaken van de publieke omroep. Binnen het totale aanbod van de publieke omroep behoort een basisaanbod zeker gesteld zijn. Een van die waarborgen is het inrichten van afzonderlijke productie-eenheden, die een eigen programmatische opdracht hebben en die redactioneel onafhankelijk zijn. Binnen deze voorzieningen zullen expertise en programmaproductie met elkaar zijn verbonden. Zo geldt bijvoorbeeld ten aanzien van educatie dat afstemming van media-aanbod op lesprogramma's van scholen belangrijk is en dat daartoe specifieke kennis en contacten met onderwijsorganisaties aanwezig moeten zijn. Voor films en dramaseries kunnen bijvoorbeeld *commissioning editors* worden aangesteld. De programmatische onafhankelijkheid van de interne voorzieningen geldt nadrukkelijk ook ten opzichte van het bestuur van de landelijke publieke omroep, de raad van bestuur en de raad van toezicht. De redactionele zelfstandigheid zal ook vastgelegd worden in het redactiestatuut. Daarin kunnen de interne verhoudingen tussen redacteuren, hoofdredacteuren en het bestuur geregeld worden. Ondanks de zelfstandigheid binnen de NOS-organisatie, vallen de interne voorzieningen immers wel onder de uiteindelijke algemene verantwoordelijkheid van de raad van bestuur voor het functioneren en het handelen en daaruit voortvloeiende aansprakelijkheden van de NOS-organisatie. In de dagelijkse praktijk zullen bestuur en inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de programmering van de interne eenheden gescheiden zijn, maar voor het functioneren van de eenheden zal wel intern ook verantwoording moeten worden afgelegd aan het bestuur.

#### *Paragraaf 2.2.1.6 De verzorging van specifiek media-aanbod op kerkelijk en geestelijk terrein*

Deze paragraaf regelt de zogenaamde 39f-zendgemachtigden: kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag die op de aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep specifieke aanbod van kerkelijke of geestelijke aard verzorgen. Kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag bieden een bijzonder verdiepend aanbod. Door dat aanbod deel te laten uitmaken van het totale media-aanbod van de landelijke publieke omroep kan een breed publiek van geïnteresseerden daarvan kennis nemen. De toegankelijkheid van het bestel voor kerkelijke en geestelijke organisaties is uniek en draagt bij aan wederzijds begrip tussen bevolkingsgroepen. De toegang van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag tot het bestel zoals die onder de huidige Mediawet geregeld is,

wijzigt niet. Het Commissariaat voor de Media blijft belast met de beoordeling welke organisaties toegelaten worden en stelt vast hoeveel uren op de algemene programmakanalen van de landelijke publieke omroep beschikbaar (artikel 2.28) zijn en verdeelt deze over de toegelaten organisaties. In artikel 2.25 is de wijze gecodificeerd waarop het Commissariaat onder de huidige Mediawet de toelating in de praktijk, gesteund door jurisprudentie, heeft vormgegeven. Toelating van kerkelijke of geestelijke genootschappen geschiedt op basis van representativiteit voor een bepaalde hoofdstroming, waarbij er per hoofdstroming niet meer dan één organisatie wordt erkend. Als er meerdere organisaties binnen een hoofdstroming in aanmerking willen komen, bevordert het Commissariaat het samengaan daarvan. Als dat niet lukt, wijst het Commissariaat slechts één organisatie aan. Voorkomen moet immers worden dat er versnippering optreedt. Het relatief beperkte aantal uren zou dan over te veel partijen verdeeld moeten worden. Daardoor zou van een reële zichtbaarheid en herkenbaarheid van het aanbod van de genootschappen geen sprake meer zijn.

In artikel 2.28, vierde lid, is bepaald dat de uren die kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag ter beschikking staan, geheel gebruikt worden voor programma's op kerkelijk of geestelijk terrein en die direct verband houden met hun kerkelijke of geestelijke identiteit en dat ook het aan die programma's gerelateerde overige media-aanbod op de aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep aan die eis voldoet. Die identiteit vormt immers de rechtvaardiging voor toegang tot de landelijke publieke omroep. Dit kan in de vorm van kerkdiensten op radio en televisie, maar ook in de vorm van specifieke kinder- en jeugdprogramma's en programma's over de maatschappelijke betekenis van een religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging.

#### *Paragraaf 2.2.1.7 De coördinatie*

##### *Artikelen 2.29 tot en met 2.30*

De artikelen 2.29 tot en met 2.30 bevatten enkele specifieke bepalingen over de wijze waarop de coördinerende taken van de raad van bestuur worden uitgevoerd. De algehele coördinatie binnen de landelijke publieke omroep is op grond van artikel 2.2 opgedragen aan de NOS onder leiding van de raad van bestuur. De raad van bestuur is op grond van artikel 2.8 belast met de uitvoering van de taken die aan de Stichting in de wet zijn opgedragen. Net als onder de huidige Mediawet kan de raad van bestuur voor de uitvoering van de taken op grond van artikel 2.8, eerste lid, onderdeel e, bindende regelingen vaststellen. Die regelingen bevatten het kader voor de wijze waarop de raad van bestuur zijn bevoegdheden gebruikt en regels waaraan de instellingen zich dienen te houden als het gaat om de coördinatie. Bij niet naleven van de regelingen kan de raad van bestuur een financiële sanctie opleggen: op grond van artikel 2.102, eerste lid, kan de raad van bestuur ten hoogste 15% van het budget van een licentiehouder inhouden. In het uiterste geval kan bij herhaalde inbreuken een licentie door de minister worden ingetrokken.

Een belangrijke bindende regeling is het coördinatiereglement (artikel 2.30). Daarin staan de procedures en besluitvormingswijze geregeld voor de coördinatie van het media-aanbod op en tussen de distributiekkanalen van de landelijke publieke omroep. Een belangrijk onderdeel daarvan zal zijn de manier waarop gewaarborgd wordt dat het door licentiehouders aangeboden materiaal met de functie opinie en maatschappelijk debat op gelijkwaardige manier wordt geplaatst op de algemene programmakanalen van de landelijke publieke omroep. Voor televisie geldt dat de programma's van de onderscheiden licentiehouders in elk geval in prime time – gedefinieerd als de uitzendtijd tussen 16.00 uur en 24.00 uur – ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de overige programmering gelijk-

waardig geplaatst worden. Voor radio gelden die waarborgen voor in elk geval de uitzendingen overdag, van 07.00 uur tot 19.00 uur. De raad van bestuur zal een transparant systeem voor de plaatsing van het media-aanbod op de aanbodkanalen hanteren en dat expliciteren in het coördinatiereglement.

#### *Artikel 2.31*

Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de gehele programmering van de landelijke publieke omroep rapporteert de raad van bestuur jaarlijks aan het Commissariaat voor de Media over het gerealiseerde media-aanbod op de diverse distributiekkanalen in het licht van de in de taakopdracht onderscheiden functies. De rapportage vermeldt tot op het niveau van individueel uitgezonden programma's en ander aanbod hoe aan de functies invulling is gegeven. Dit zal gebeuren aan de hand van de, in overleg met het Commissariaat voor de Media uit hoofde van zijn toezichhoudende taak, vast te stellen systematiek van indeling van aanbod in genres en functies. De rapportage vermeldt ook wat de financiële bestedingen zijn geweest aan de diverse functies en genres en hoeveel uren zendtijd op de radio- en televisiekkanalen daaraan is besteed. Gerapporteerd wordt tevens over de naleving van de wettelijke programmavoorschriften voor Europese en onafhankelijke producties en Nederlands- en Friestalige producties. De rapportage wordt jaarlijks vóór 1 april aan het Commissariaat voor de Media gestuurd en maakt vervolgens ook deel uit van de jaarlijkse meerjarenbegroting. Aan de hand van de rapportage kan het Commissariaat zich een oordeel vormen over de uitvoering van de taakopdracht van de publieke omroep en over een evenwichtige programmamix, en zijn opmerkingen daarover plaatsen in het kader van zijn advies over de meerjarenbegroting. Dat de rapportage op een eerder moment wordt uitgebracht heeft er mee te maken dat het Commissariaat tijd nodig heeft om ter voorbereiding van het advies over de meerjarenbegroting intern tot een goede beoordeling te komen. Aan de hand van de rapportage kan het Commissariaat tevens toezicht houden op de wijze waarop de indelingsystematiek wordt toegepast.

#### *Artikel 2.32*

Ten behoeve van de uitvoering van de taken van de raad van bestuur – en de raad van toezicht – zullen, licentiehouders, de STER en kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag, politieke partijen en de overheid desgevraagd alle informatie moeten verschaffen die nodig is voor de vervulling van de taken van de raad van bestuur en de raad van toezicht. Die informatieplicht geldt algemeen en heeft betrekking op de levering van informatie ten behoeve van het opstellen van beleids-, rapportage- en verantwoordingsdocumenten van de landelijke publieke omroep en op informatie die nodig is om in individuele gevallen tot besluiten te komen. De raad van bestuur kan met het oog op de informatieverplichting bindende regelingen vaststellen. Daarin kan worden bepaald welke informatie op welk moment en in welke vorm dient te worden verstrekt. In het uiterste geval kunnen daartoe door de raad van bestuur aangewezen medewerkers inzage verlangen in stukken. Als complement van de informatieplicht is in artikel 2 126 bepaald dat de NOS, licentiehouders, de STER en de kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag hun administraties zodanig inrichten dat zij daaruit de voor de uitvoering van de taken van de raad van bestuur en raad van toezicht benodigde gegevens op eenduidige en onderling vergelijkbare manier kunnen leveren. Specifiek ten behoeve van de financiële begrotingen en verantwoordingen heeft de raad van bestuur de taak te bevorderen dat genoemde instellingen hun boekhoudingen op verge-

lijkbare wijze inrichten. Ook hiervoor kan de raad van bestuur indien nodig bindende regelingen vaststellen.

### *Afdeling 2.2.2 De regionale en lokale mediadiensten*

De visie en uitgangspunten van de kabinetsvisie «Met het oog op morgen» gelden evenzeer voor de uitvoering van de publieke media-opdracht op regionaal en lokaal niveau. De in artikel 2.1 opgenomen mediaopdracht, het uitgangspunt van crossmediaal media-aanbod en de algemene kwaliteitsnormen gelden ook voor het media-aanbod van de regionale en lokale publieke omroepen.

#### *Paragraaf 2.2.2.1*

De organisatie van de uitvoering van de publieke mediaopdracht op regionaal en lokaal niveau ondergaat geen principiële veranderingen ten opzichte van de huidige situatie. Voor de uitvoering op regionaal en lokaal niveau wijst het Commissariaat voor de Media op aanvraag instellingen aan. Er is geen sprake meer van zendtijd. In de multimediale benadering is uitzenden op radio- en televisie nog wel een belangrijke, maar niet meer de enige manier om de mediaopdracht uit te voeren. Zendtijdtoewijzing als onderscheidend instrument om de publieke taak op te dragen heeft dan ook zijn relevantie verloren. Er zijn immers andere volwaardige distributiekanaalen die tevens een rol spelen bij de uitvoering van de publieke opdracht. Dit geldt ook voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op regionaal en lokaal niveau.

De eisen waaraan instellingen dienen te voldoen om te worden aangewezen als uitvoerders van de publieke mediaopdracht op regionaal of lokaal niveau, zijn ten opzichte van de huidige Mediawet ook niet gewijzigd (artikel 2.33). Het gaat om organisaties, in de praktijk veelal stichtingen, die zich statutair uitdrukkelijk tot hoofddoel hebben gesteld het verzorgen van media-aanbod dat voorziet in de informatiebehoefte van het publiek in de provincie of de gemeente om daarmee van algemeen nut te zijn. Zij dienen voorts een orgaan te hebben dat representatief is voor de belangrijkste in de provincie dan wel gemeente aanwezige maatschappelijke, culturele of geestelijke stromingen. Vervallen is het voorschrift dat dit orgaan moet worden benoemd door het provincie- of gemeentebestuur. Deze bepaling is indertijd in de wet opgenomen om te bewerkstelligen dat regionale en lokale omroepen vrijgesteld zijn van vennootschapsbelasting. In de praktijk blijkt deze regeling echter in dat verband geen toegevoegde te waarde te hebben ten opzichte van de toepasselijke belastingwetgeving, maar leidde het voorschrift wel tot bestuurslasten voor de provincie- en gemeentebesturen.

De regels over de aanwijzing van regionale en lokale media-instellingen, opgenomen in artikel 2.34, bevatten ook geen wijzigingen ten opzichte van de huidige Mediawet. Zo zal het Commissariaat pas een regionale of lokale instelling aanwijzen als het provinciebestuur dan wel het gemeentebestuur heeft geadviseerd dat de aanvragende instelling voldoet aan de vereisten van de wet. Voorts wordt een regionale media-instelling pas aangewezen als het provinciebestuur zich bereid heeft verklaard voor de bekostiging zorg te dragen. Met ingang van 1 januari 2006 rust de verantwoordelijkheid voor de bekostiging van publieke regionale omroep volledig bij de provincies. Uit dien hoofde hebben zij de wettelijke zorgplicht om financieel zorg te dragen voor het functioneren van ten minste één publieke regionale media-instelling in de provincie (artikel 2.116). De regeling van intrekking van een aanwijzing van een regionale of lokale media-instelling is ten opzichte van de huidige Mediawet eveneens ongewijzigd gebleven (artikelen 2.35 en 2.36).

Een aantal bepalingen van de huidige Mediawet met betrekking tot regionale en lokale publieke omroepen keert niet terug in de wet. Het betreft de

bepalingen van artikel 42 van de huidige Mediawet die betrekking hebben op het toewijzen van zendtijd aan een provincie- of gemeentebestuur ten behoeve van overheidsvoorlichting en op het kunnen uitzenden van een teletekstprogramma of toetsbeeld. Deze bepalingen hebben in de praktijk geen betekenis meer.

*Paragraaf 2.2.2.2 Het media-aanbod van de regionale en lokale mediadiensten.*

#### *Artikel 2.38*

Artikel 2.38, eerste lid, regelt enkele specifieke eisen die aan het media-aanbod van de regionale en lokale media-instellingen gesteld worden. Het specifieke programmavoorschrift dat ten minste 50% van het programma-aanbod bestaat uit informatie, cultuur en educatie, is vervallen. Ook voor de regionale en lokale omroepen geldt immers de algemene publieke taakopdracht die geformuleerd is op basis van de drie functies. Ook in de nieuwe situatie geldt het voorschrift dat een minimaal deel van het programma-aanbod van regionale en lokale omroepen gericht is op de regio of gemeente. Ten minste 50% van het programma-aanbod dat gericht is op de regio of gemeente dient door de regionale respectievelijk lokale omroepinstelling zelf geproduceerd te worden. De koppeling van het percentage aan de regio of lokaalgerichte programmering ligt voor de hand omdat het gaat om de regionale of lokale binding. Het Commissariaat voor de Media heeft aangegeven dat het vooral in kleinere gemeenten in de praktijk moeilijk kan zijn om aan dit voorschrift te voldoen, vaak om de simpele reden dat er in kleinere gemeenten te weinig gebeurt om minimaal de helft uit lokaal gerichte programmering te laten bestaan. Om daar rekening mee te houden is de mogelijkheid opgenomen dat het Commissariaat gedeeltelijk ontheffing kan verlenen van het voorschrift.

Het derde en vierde lid van artikel 2.38 zijn een voortzetting van de bepalingen dienaangaande opgenomen in artikel 51f van de huidige Mediawet. In het vijfde lid is opgenomen dat regionale en lokale omroep aan het Commissariaat voor de Media rapporteren over het gerealiseerde media-aanbod. Dit stelt het Commissariaat in staat toezicht te houden op het publieke karakter van het aanbod en op de realisering van de geldende voorschriften inzake het aanbod Europese en onafhankelijke producties en Nederlands- en Friestalige producties. Het Commissariaat kan bepalen hoe de rapportage er uitziet, zodat de rapportageplicht afgestemd kan worden op de mogelijkheden van regionale en lokale omroepen.

Voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op regionaal en lokaal niveau wordt toegang tot de ether en kabel gegarandeerd op vergelijkbare wijze als onder de huidige Mediawet. Er wordt op grond van de Telecommunicatiewet bij voorrang frequentieruimte beschikbaar gesteld voor ten minste één televisie- en één radiokanaal van de regionale publieke omroep en één radioprogrammakanaal van de lokale publieke omroep met een regionale respectievelijk lokale dekking. Voorts geldt voor ten minste één televisie- en één radioprogrammakanaal van de regionale respectievelijk lokale publieke omroep een doorgifteplicht voor de kabel (artikel 6.9). De verplichte doorgifte van programma's van zogenoemde toegangsomroepen is gehandhaafd (artikel 6.9, derde lid).

#### *Afdeling 2.2.3 De Wereldomroep*

##### *Paragraaf 2.2.3.1 De taak van de Wereldomroep*

Onderdeel van de publieke mediaopdracht van artikel 2.1 is het verzorgen van media-aanbod dat bestemd is voor landen en gebieden buiten Neder-

land en voor in het buitenland verblijvende Nederlanders. De uitvoering van deze taak blijft specifiek opgedragen aan de Wereldomroep. Wereldwijde ontwikkelingen op technologisch vlak en op het terrein van politiek en democratisering leiden tot de noodzaak van een heroriëntering op de wijze waarop de taak van de Wereldomroep wordt uitgevoerd. De taak van de Wereldomroep als zodanig staat echter niet ter discussie. Wel heeft de regering gemeend de taak te moeten verduidelijken. Doel daarvan is de doelstellingen van het media-aanbod van de Wereldomroep helderder te formuleren, zonder de huidige taak als zodanig te wijzigen.

*Paragraaf 2.2.3.2. De organisatie en paragraaf 2.2.3.3 Het beleidsplan en de prestatieovereenkomst*

De Wereldomroep wordt voor de uitvoering van zijn publieke taak bekostigd uit publieke middelen. De minister draagt de ministeriële eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van de Wereldomroep. Dat betekent enerzijds dat er een goede regeling moet zijn die invulling geeft aan de daarvoor noodzakelijke betrekkingen en beïnvloedingsmogelijkheden tussen minister en de Wereldomroep. De Wereldomroep moet zich zowel ten opzichte van de minister als ten opzichte van het publiek verantwoorden over de wijze waarop de wettelijke taak wordt uitgevoerd en moet rekenschap geven van de besteding van publieke gelden<sup>1</sup>. De regeling van de Wereldomroep in de huidige Mediawet is erg beknopt, te beknopt in het licht van de huidige inzichten over rekenschap en verantwoording. In de nieuwe wet is de regeling van de organisatie van de Wereldomroep daarom op onderdelen uitgebreid met bepalingen over benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders, de verantwoording en informatieverstrekking aan de minister en de jaarverslaglegging. Voorts is ten aanzien van de Wereldomroep aangesloten bij de beleids- en verantwoordingscyclus van de landelijke publieke mediadienst. Dat betekent dat de Wereldomroep ook elke vijf jaar een beleidsplan indient, dat er een vijfjarige prestatieovereenkomst tussen de minister en de Wereldomroep wordt gesloten en dat vijfjaarlijks het functioneren van de Wereldomroep onderworpen wordt aan een visitatie. Voorts geldt er voor de Wereldomroep ook een jaarlijkse beleids- en verantwoordingscyclus in de vorm van een jaarlijkse meerjarenbegroting en jaarlijkse financiële rekening en verantwoording.

*Artikelen 2.40 tot en met 2.44*

De Wereldomroep heeft een bestuur dat bestaat uit zeven leden, inclusief de voorzitter, die door de minister worden benoemd (artikel 2.40). Dit is niet gewijzigd ten opzichte van de bestaande situatie. Toegevoegd zijn – vergelijkbaar met de regeling bij de NOS – bepalingen terzake van onverigbaarheid van functies en de gronden voor schorsing en ontslag. De huidige programmaraad van de Wereldomroep blijft bestaan, zij het dat de naam wordt gewijzigd in adviesraad. Deze raad adviseert voortaan over het beleid ten aanzien van het gehele media-aanbod van de Wereldomroep, en dus niet alleen meer over het programma-aanbod. Samenstelling en benoeming van de adviesraad zijn op gelijke wijze geregeld als onder de huidige Mediawet. Artikel 2.42 bevat een uitgebreidere regeling van de beleidsverantwoording en informatieverstrekking aan de minister, die aansluit bij de reguliere wijze waarop de relatie tussen de instelling en de minister wordt geregeld.

Artikel 2.43 regelt de vaststelling en openbaarmaking van een jaarverslag door de Wereldomroep. Ook deze regeling is iets uitgebreider dan onder de huidige Mediawet en sluit aan bij de gebruikelijke regels zoals die gelden voor andere instellingen.

<sup>1</sup> Zie ook de kabinetsnotitie «Kaderstellende visie op toezicht» en het in 2000 door de Algemene Rekenkamer gestarte onderzoeksprogramma op het gebied van verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's).



De in deze artikelen geregelde vijfjarige cyclus van beleidsplan en prestatieovereenkomst is zoals gezegd vergelijkbaar met die bij de landelijke publieke mediadienst. In het beleidsplan zal de Wereldomroep opnemen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de taak in de komende periode. De concrete beleids- en resultaatdoelstellingen met betrekking tot het media-aanbod en bereik worden daarin beschreven, alsmede aard en aantal van de in te zetten distributiekkanalen. Voorts bevat het beleidsplan een opgave van alle activiteiten in binnen- en buitenland. Op die manier is de Wereldomroep in staat zich vooraf te verantwoorden over welke activiteiten worden ondernomen ter uitvoering van de taken. De onderdelen van het beleidsplan die betrekking hebben op aard en aantal van de in te zetten distributiekkanalen en de binnen- en buitenlandse activiteiten behoeven de goedkeuring van de minister (artikel 2.46). Op gelijke wijze als bij de landelijke publieke omroep wordt dan vooraf vastgesteld wat de reikwijdte van de taak en activiteiten van de Wereldomroep is. Er is dan sprake van een voorafgaande taaktoedeling op basis waarvan publieke financiering gelegitimeerd kan worden.

In het beleidsplan zal de Wereldomroep nadrukkelijk aangeven op welke wijze de samenwerking met de landelijke publieke, regionale en lokale mediadiensten, alsmede met anderen vorm krijgt. Ook ten aanzien van de samenwerkingsverbanden zal de Wereldomroep expliciteren op welke manier die bijdragen aan de verwezenlijking van de taakopdracht van de Wereldomroep. Ten aanzien van de samenwerking met de landelijke publieke omroep is in de huidige Mediawet een geïnstitutionaliseerd overleg in de vorm van een commissie van overleg wettelijk voorgeschreven. Deze regeling vervalt. De regering vindt een wettelijke regeling een overbodige bureaucratische inmenging in de wijze waarop zowel de Wereldomroep als de landelijke publieke omroep uitvoering geven aan de opdracht om goed samen te werken en daartoe alle noodzakelijke overleg en afstemming te plegen. In de praktijk is bovendien gebleken dat goede afstemming beter gediend is met flexibeler en effectievere vormen van overleg dan met een officieel overleggenium.

Het beleidsplan vormt de basis voor een prestatieovereenkomst tussen de minister en de Wereldomroep over concrete en afrekenbare doelstellingen en ambities met betrekking tot (specifieke onderdelen van) het media-aanbod en het beoogde publieksbereik (artikel 2.47). Ook ten aanzien van de Wereldomroep geldt dat dit geen vrijblijvende afspraken zullen zijn. De eventuele sanctie op het niet realiseren van de overeengekomen doelstellingen is het niet uitkeren van de jaarlijkse indexering van het budget van de Wereldomroep (artikel 2.107). Vanzelfsprekend is de programmatische autonomie van de Wereldomroep gewaarborgd: de prestatieovereenkomst zal geen betrekking kunnen hebben op de inhoud van afzonderlijke onderdelen van het media-aanbod van de Wereldomroep.

#### *Paragraaf 2.2.3.4 De verzorging van media-aanbod door de Wereldomroep*

##### *Artikel 2.48*

Uitgangspunt bij de verzorging van media-aanbod door de Wereldomroep is dat zoveel mogelijk wordt samengewerkt met de landelijke publieke mediadienst. Voor televisie geldt dat de Wereldomroep zoveel mogelijk gebruik maakt van aanbod dat ten behoeve van de landelijke publieke omroep is geproduceerd. Eigen Nederlandstalige producties van de Wereldomroep moeten een duidelijke eigen toegevoegde waarde hebben. Dit uitgangspunt, opgenomen in artikel 76, tweede lid, van de huidige Mediawet, is gehandhaafd.

### *Titel 2.3 Nadere voorschriften met betrekking tot het media-aanbod van de publieke mediadiensten*

Deze titel bevat bepalingen ten aanzien van het inhoudelijke media-aanbod van de publieke mediadiensten. Het betreft bepalingen die in principe voor alle publieke mediadiensten – landelijk, regionaal, lokaal en Wereldomroep – gelijkelijk gelden.

#### *Afdeling 2.3.1 Verantwoordelijkheid voor en onafhankelijkheid van het media-aanbod van de publieke mediadiensten*

##### *Artikel 2.49*

Dit artikel bevestigt de programmatische autonomie van alle instellingen die inhoudelijk media-aanbod verzorgen dat op de distributiekanaalen van de publieke mediadiensten wordt verspreid. Zij bepalen zelf vorm en inhoud van het door hen verzorgde programma-aanbod en zijn daar ook verantwoordelijk voor. Dit bevestigt niet alleen de in de taakopdracht al opgenomen onafhankelijkheid van het media-aanbod van de publieke mediadiensten, maar vestigt tevens de verantwoordelijkheid van elke instelling voor hetgeen hij aan media-aanbod levert. Als in het media-aanbod bijvoorbeeld de wet zou worden overtreden, dan is de instelling die verantwoordelijk is voor de inhoud van het desbetreffende aanbod zelf aansprakelijk. Gaat het bijvoorbeeld om de overtreding van de Mediawet, dan kan het Commissariaat voor de Media de instelling een bestuurlijke sanctie opleggen.

Het tweede en derde lid bevat de verplichting voor alle instellingen die media-aanbod voor de publieke mediadiensten verzorgen om een redactiestatuut vast te stellen. Het redactiestatuut bevat regels over de positie van de medewerkers die belast zijn met de inhoudelijke productie van media-aanbod. Het gaat daarbij om regels die zowel intern als extern waarborgen bevatten tegen beïnvloeding van de inhoud vanuit bestuurlijke en commerciële belangen. Intern dient de positie van de medewerkers ten opzichte van onder andere hoofdredacteuren en bestuur duidelijk gemarkeerd te zijn. Verder bevat het redactiestatuut gedragsregels die waarborgen dat de hoogste kwaliteitseisen ten aanzien van de totstandkoming van journalistieke producten in acht worden genomen, en gedragsregels die inhoudelijke bemoeienis door adverteerders en sponsors uitsluiten.

#### *Afdeling 2.3.2 Reclame en telewinkelen*

In deze afdeling zijn alle bepalingen inzake het verzorgen van reclame- en telewinkelboodschappen in het aanbod van de publieke mediadiensten bij elkaar gebracht en systematischer geordend. Paragraaf 2.3.2.1 bevat een aantal algemene bepalingen die gelden voor de verzorging van reclameboodschappen en telewinkelboodschappen in het aanbod van de publieke mediadiensten. De paragrafen 2.3.2.1 en 2.3.2.2 bevatten specifieke regels over de wijze waarop reclame- en telewinkelboodschappen in het aanbod van de publieke mediadiensten worden opgenomen en over de inkomsten die uit de verzorging van reclame en telewinkelen worden verkregen. De regels zijn inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de tot nu bestaande regels. Wel zijn enkele aanvullingen opgenomen en zijn regels opgenomen die reclame rond kinderprogramma's niet langer toestaan.

##### *Paragraaf 2.3.2.1*

##### *Artikel 2.50*

In dit artikel wordt het beginsel van de non-commercialiteit van de

publieke mediadiensten benadrukt door als hoofdregel te bepalen dat het media-aanbod van de publieke mediadiensten geen reclameboodschappen of telewinkeloordschappen bevat, tenzij dit bij of krachtens de wet is toegestaan. Dit uitgangspunt geldt nadrukkelijk voor het totale media-aanbod van de publieke mediadiensten. De huidige Mediawet is geënt op radio- en televisieprogramma's waarvoor zendtijd was verkregen. De bepalingen over reclame lieten zich niet expliciet uit over de vraag of deze bepalingen ook van toepassing waren op het overige aanbod van de publieke omroepen, bijvoorbeeld themakanalen en aanbod dat via andere distributieplatforms beschikbaar werd gesteld, waardoor het al dan niet toepasselijk zijn van de reclamevoorschriften via interpretatie van de wetssystematiek moest worden afgeleid. Het tweede en derde lid van artikel 2.50 regelen op dezelfde wijze als onder de huidige Mediawet de (on)toelaatbaarheid van reclame-uitingen die geen reclameboodschappen zijn. Gedacht moet worden aan situaties waarbij namen of logo's vermeld worden of in beeld komen bij het verslag van sportwedstrijden of waarin in informatieve of educatieve programma's producten of diensten worden getoond of vermeld. De in het derde lid opgenomen ontheffingsmogelijkheid is direct aan het Commissariaat voor de Media gedelegeerd. Het beslissen over individuele gevallen in het kader van de uitvoering van de Mediawet is een taak die bij het Commissariaat thuishoort. Onder de huidige Mediawet is deze bevoegdheid gedelegeerd aan de minister, die deze bevoegdheid kon doordelegeren aan het Commissariaat, hetgeen in de praktijk ook gebeurd is. De huidige wet (artikel 52, vierde lid) bepaalt dat het omroepverenigingen niet is toegestaan zonder toestemming van het Commissariaat oproepen te doen in het kader van nevenactiviteiten, verenigingsactiviteiten en ledenwerving. Het Commissariaat heeft in een beleidslijn de kaders vastgesteld waarbinnen dergelijke activiteiten zijn toegestaan. Onder de nieuwe wet worden daartoe te stellen regels gedelegeerd aan het Commissariaat. Het gaat daarbij om specifieke en praktische regels over de wijze waarop oproepen gedaan kunnen worden, bijvoorbeeld de hoeveelheid en maximale duur van oproepen.

#### *Artikelen 2.51 en 2.52*

Artikel 2.51 staat toe dat in het media-aanbod van de landelijke publieke omroepdienst en de Wereldomroep reclameboodschappen en telewinkeloordschappen mogen worden opgenomen. Deze verzorging van reclame en telewinkelen in het media-aanbod van de landelijke publieke omroep en de Wereldomroep is exclusief de taak van de Stichting Etherreclame (STER). Dit geldt voor het media-aanbod op alle platforms. Onder de huidige Mediawet is de exclusieve taak van de STER ten aanzien van het programma-aanbod op de vijf radio- en drie televisieprogrammanetten expliciet bepaald, maar niet ten aanzien van aanbod op andere distributiekanalen. Er kon dus onduidelijkheid ontstaan over de verzorging van reclame op die andere platforms. Geredeneerd vanuit de systematiek van de huidige Mediawet is het logisch de STER ook de verzorging van reclame op die andere platforms toe te delen, wat in de praktijk ook gebeurd is. In de nieuwe wet kan daar geen discussie meer over bestaan. Artikel 2.52 staat regionale en lokale publieke media-instellingen toe reclame en telewinkelen in hun media-aanbod op te nemen. Anders dan de landelijke publieke omroep en de Wereldomroep kunnen regionale en lokale publieke media-instellingen zelf hun reclame verzorgen. Ze kunnen de verzorging van reclameboodschappen ook gezamenlijk organiseren of onderbrengen bij een reclameverkoopbureau. Toegevoegd is de mogelijkheid dat de STER op verzoek van regionale of lokale publieke media-instellingen de reclame verzorgt. In de recente praktijk zijn daar al verzoeken toe gedaan. Onder de huidige wet is het echter niet helemaal duidelijk of dat tot de taak van de STER kan worden gerekend, dan wel dat

het onder het regime van neventaken of nevenactiviteiten van de STER moet worden geschaard. Door regeling in de wet kan daar geen misverstand meer over ontstaan. Door de mogelijkheid te bieden de reclameverzorging aan de STER uit te besteden, kunnen voor adverteerders aantrekkelijke pakketten worden aangeboden.

#### *Artikel 2.53*

Dit artikel regelt net als onder de huidige Mediawet de verplichte aansluiting bij de Reclame Code Commissie door de STER en de regionale en lokale publieke media-instellingen die reclame verzorgen.

#### *Paragraaf 2.3.2.2 De Stichting Etherreclame*

#### *Artikelen 2.54 tot en met 2.58*

In deze artikelen is de organisatie van de STER geregeld. In essentie zijn de bepalingen ten aanzien van de STER niet gewijzigd ten opzichte van de huidige Mediawet. De regeling in de huidige Mediawet is echter op enkele onderdelen, gemeten naar de huidige inzichten omtrent de regeling van organisaties met een publieke taak en verantwoording, erg summier. Toegevoegd zijn bepalingen omtrent de duur van benoeming en schorsing en ontslag van bestuursleden (artikel 2.54, tweede en derde lid), de inlichtingenplicht ten opzichte van de minister (artikel 2.56), en het jaarverslag (artikel 2.57).

#### *Paragraaf 2.3.2.3 Specifieke voorschriften voor het opnemen van reclame in het media-aanbod*

In deze paragraaf staan de regels over de wijze waarop reclame en telewinkelen mag worden opgenomen in het media-aanbod van de publieke mediadiensten. Hiertoe behoren onder meer de regels over de reclame-maxima en de regels inzake onderbreking van programma's door reclameboodschappen. De bepalingen zijn ten opzichte van de huidige situatie in zoverre gewijzigd, dat voortaan het maximum aan reclameboodschappen en telewinkelboodschappen per jaar op de programmakanalen van de publieke mediadiensten, per programmakanaal wordt vastgesteld (artikel 2.59, tweede lid, onderdeel a) en niet langer over de totale gebruikte zendtijd op de huidige vijf radiorespectievelijk drie televisieprogrammanetten. Zendtijd is immers in de nieuwe situatie niet meer het juiste aangrijpingspunt om regels te stellen en er is geen reden om de desbetreffende regels niet ook te laten gelden voor themakanalen. Voorts zijn in artikel 2.59, vierde lid, onderdeel c, en artikel 2.60, derde lid, regels opgenomen die de plaatsing van reclame rond of in kinderprogramma's verbieden.

De bepalingen inzake reclame en telewinkelen zijn toegesneden en toepasbaar op radio- en televisieprogramma's die worden uitgezonden. Met name de regels inzake de reclamemaxima en de programma-onderbrekende reclame zijn niet goed toepasbaar op ander media-aanbod, bijvoorbeeld Internetsites. Niettemin zijn een aantal regels, zoals de in artikel 2.59, eerste lid, opgenomen regels over de afbakening van reclame ten opzichte van de overige inhoud van het programma-aanbod, in beginsel ook toepasbaar op ander media-aanbod. Ook op bijvoorbeeld Internetsites kunnen reclame-uitingen goed ingekaderd en als zodanig onderscheidend van de overige inhoud worden opgenomen, zodat ook voor het publiek goed zichtbaar is wat reclame is en wat niet. Verder kunnen bepalingen over de onderbreking van programma's toepasbaar zijn op *streaming* media-aanbod via Internet. Artikel 2.61 bepaalt dat de regels inzake reclame en telewinkelen zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn op ander media-aanbod. Dit sluit aan bij het

uitgangspunt dat alle publieke mediadiensten zoveel mogelijk onder hetzelfde mediawettelijke regime dienen te vallen. Daarmee worden de eisen die gesteld worden aan onderscheidendheid en kwaliteit van het publieke media-aanbod zoveel mogelijk techniekonafhankelijk toegepast. Het Commissariaat voor de Media heeft daar in zijn uitvoerings- en handhavingstoets ook voor gepleit.

#### *Paragraaf 2.3.2.4 Inkomsten uit reclame en telewinkelen*

##### *Artikelen 2.62 tot en met 2.64*

In deze paragraaf zijn de regels opgenomen over de aanwending van de inkomsten uit reclame en telewinkelen. Deze bepalingen zijn niet gewijzigd ten opzichte van de in de huidige Mediawet opgenomen regels op dat gebied.

#### *Afdeling 2.3.3 Sponsoring*

##### *Artikelen 2.65 tot en met 2.70*

De regels op het gebied van sponsoring zijn ten opzichte van de huidige Mediawet niet gewijzigd, met dien verstande dat thans duidelijk geregeld wordt dat de regels zien op al het publieke media-aanbod. Het non-commerciële karakter van het publieke media-aanbod wordt ook hier benadrukt door de bepaling van artikel 2.65, eerste lid, dat uitgangspunt is dat het publieke media-aanbod niet wordt gesponsord. Sponsoring is alleen toegestaan in de gevallen en onder de voorwaarden zoals geregeld in de daaropvolgende bepalingen. Anders dan bij de reclameregels is het overgrote deel van de sponsorregels goed toepasbaar op alle media-aanbod. Om die reden is er voor gekozen om in de artikelen uit te gaan van toepassing op alle media-aanbod. Alleen ten aanzien van de regels inzake de sponsorvermelding zijn een beperkt aantal regels in principe slechts toepasbaar bij radio- of televisieprogramma's die worden uitgezonden. Dit betreft de in artikel 2.66 opgenomen regels over de wijze waarop de sponsorvermelding aan het begin of het einde van een programma dient plaats te vinden. Niettemin kunnen deze regels in beginsel even goed toepasbaar zijn bij bijvoorbeeld *streaming* audio- of videoaanbod via Internet. Het vierde lid van artikel 2.66 bepaalt om die reden dat de desbetreffende voorschriften zo veel mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn op ander media-aanbod.

#### *Afdeling 2.3.4 Europese producties, onafhankelijke producties, Nederlands- en Friestalige producties en films*

In deze afdeling zijn de voor de onderscheiden publieke mediadiensten geldende voorschriften inzake de verplichte percentages Europees, onafhankelijk en Nederlands- en Friestalg product ondergebracht. Dat heeft als voordeel ten opzichte van de huidige Mediawet dat deze voorschriften niet verspreid en dubbel geregeld in de wet voorkomen.

##### *Paragraaf 2.3.4.1 Europese en onafhankelijke producties*

##### *Artikelen 2.71 tot en met 2.75*

Artikel 2.71 regelt de verplichting voor de landelijke en regionale publieke mediadiensten en de Wereldomroep dat ten minste vijftig procent van het programma-aanbod bestaat uit Europese producties als bedoeld in artikel 6 van de Europese richtlijn Televisie zonder Grenzen. Deze uit genoemde richtlijn voortvloeiende verplichting is niet gewijzigd ten opzichte van de huidige Mediawet, zij het dat deze verplichting voortaan geldt voor alle

programmakanalen van de landelijke en regionale publieke media-diensten, en niet alleen meer voor de drie landelijke programmanetten of de verkregen zendtijd. Daarmee kan geen misverstand meer bestaan over de vraag of deze verplichting ook geldt voor themakanalen. Evenals onder de huidige Mediawet zijn de lokale publieke mediadiensten van deze verplichting uitgezonderd.

Artikel 2.72 bevat de verplichtingen inzake het minimumaandeel onafhankelijke producties. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven bestaat er in het licht van de nieuwe uitbestedingsgaranties onvoldoende grond om nog langer een substantieel hogere uitbestedingsplicht voor echte onafhankelijke programmaproducties te hanteren dan de Europese richtlijn Televisie zonder Grenzen voorschrijft. In de huidige Mediawet is ten aanzien van de landelijke publieke omroep een zwaardere verplichting opgelegd: ten minste 25% van de totale zendtijd op de drie landelijke televisienetten en ten minste 17,5% van de totale zendtijd per televisienet moest tot nu toe bestaan uit onafhankelijke producties. De Europese richtlijn stelt 10% onafhankelijke producties per televisieprogrammakaanal verplicht. Dit percentage zal voortaan voor alle televisieprogrammakanalen van de landelijke publieke omroep gaan gelden, zodat te allen tijde aan de richtlijnverplichtingen wordt voldaan. Voor de invulling van deze verplichting tellen producties van producenten die gelieerd zijn aan licentiehouders in beginsel niet mee, tenzij wordt voldaan aan de in artikel 2.73 gestelde eisen om als onafhankelijke producent te kunnen worden aangemerkt. Voor de regionale publieke mediadiensten geldt overigens in de huidige Mediawet al een percentage van 10. Dat blijft zo. De minimumverplichting van 10% heeft betrekking op televisieprogramma-aanbod, niet op overig media-aanbod. De verplichting van de Europese richtlijn ziet namelijk nog steeds alleen op televisieprogramma's. Zoals gezegd wil de regering niet vooruitlopen op een mogelijke wijziging van de richtlijn.

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting uiteen is gezet, is er in de nieuwe situatie sprake van heel andere verhoudingen en posities ten aanzien van de verzorging van media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst. Uitgangspunt van het nieuwe bestel is dat er een aanzienlijk deel van het media-aanbod in open concurrentie tussen externe aanbieders tot stand kan komen, waardoor creativiteit, pluriformiteit, vernieuwing en kwaliteit een impuls kunnen krijgen. De mogelijkheden voor externe opdrachtverlening beperken zich niet alleen tot programma's voor radio en televisie, maar strekken zich ook uit tot media-aanbod op andere platforms. Bovendien beperkt uitbesteding zich in beginsel niet tot een bepaalde functie. Het koppelen van een uitbestedingsverplichting aan uitzenduren of programma's is in de nieuwe situatie niet meer aan de orde. Artikel 2.75 bevat dan ook de opdracht aan de raad van bestuur om ten minste 40% van het beschikbaar gestelde budget voor de verzorging van media-aanbod te bestemmen voor producties van externen. Onder extern product wordt op grond van artikel 2.75, tweede lid, verstaan media-aanbod dat niet is geproduceerd door de interne voorzieningen van de NOS, licentiehouders of kerkgenootschappen of genootschappen op geestelijke grondslag. Onder externe producties vallen wel producties van productiebedrijven waarin licentiehouders een belang hebben, en uiteraard alle andere externe producenten. Productiebedrijven die gelieerd zijn aan licentiehouders hebben echter niet meer of betere kansen op het verwerven van opdrachten van de raad van bestuur: zij dingen op gelijke voet als willekeurig welke andere onafhankelijke producent mee.



*Artikel 2.76*

De regels ten aanzien van het verplichte aandeel oorspronkelijk Nederlandstalige en Friestalige producties zijn gehandhaafd, zij het dat de verplichtingen voortaan per programmakanaal gelden. In de huidige Mediawet is de verplichting gekoppeld aan de (totale) zendtijd en kan er misverstand ontstaan over de vraag of de verplichtingen ook voor themakanalen gelden. Nu in de nieuwe situatie zendtijd niet langer als aangrijpingspunt kan dienen voor het formuleren van quotaverplichtingen, gelden de verplichtingen thans voor elk programmakanaal afzonderlijk.

*Paragraaf 2.3.4.3 Films*

*Artikel 2.77*

Deze uit de Europese richtlijn Televisie zonder grenzen voortvloeiende verplichting ten aanzien van het opnemen van films in televisieprogramma-aanbod is ongewijzigd gehandhaafd.

*Afdeling 2.3.5 de Stichting Stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroepproducties*

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is ingegaan op de onveranderd belangrijke functie van het Stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroepproducties bij de bevordering van bijzonder cultureel aanbod. De regeling van het fonds in de huidige Mediawet is echter erg summier en in het licht van de tegenwoordige inzichten in de regeling van organisaties met een publieke functie onvolledig. Het feit dat het fonds is te beschouwen als een zelfstandig bestuursorgaan brengt mee dat een vollediger regeling van de organisatie en de verantwoording en verslaglegging gewenst is. Deze verbeteringen en aanvullingen ten opzichte van de huidige regeling zijn overigens niet ingegeven door problemen in het functioneren of de verantwoording van het fonds, maar sluiten aan bij de eisen die tegenwoordig worden gesteld aan de regeling van organisaties aan wie publieke taken zijn opgedragen. De verbeteringen en aanvulling betreffen de bepalingen over schorsing en ontslag van bestuursleden (artikel 2.79, derde lid), het indienen van de begroting en de jaarrekening (artikelen 2.80 tot en met 2.82), de verantwoordings- en inlichtingenplicht ten opzichte van de minister (artikel 2.83) en het vaststellen van een jaarverslag (artikel 2.84). Deze aanvullende bepalingen sluiten aan bij gebruikelijke regels ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen die nodig zijn voor een goede verantwoording en verslaglegging. Gelet op de betekenis die het fonds heeft bij de stimulering van publiek media-aanbod van bijzondere signatuur en kwaliteit, heeft de regeling van het fonds een prominentere plaats gekregen in de wet, in tegenstelling tot de huidige Mediawet waar het fonds bijna als terloops is geregeld in de slotbepalingen van de wet.

*Afdeling 2.3.6 Nadere regels voor de activiteiten van de publieke mediadiensten*

Een belangrijk onderdeel van de nieuwe systematiek is de verruiming van de mogelijkheden voor de publieke omroep om, waar geëigend, samenwerking met andere partijen te realiseren en eigen inkomsten te genereren ter verwezenlijking van de maatschappelijke taak. De regering noemt dat maatschappelijk ondernemen. De redenen voor deze verruiming zijn in het algemeen deel van de toelichting. Dit begrip heeft betrekking op de uitvoering van de publieke taak zelf en activiteiten die verband

houden met en bijdragen aan de uitvoering van de publieke taak (de nevenactiviteiten)<sup>1</sup> en de verenigings- en stichtingsactiviteiten. Daarnaast wordt het licentiehouders onder bepaalde voorwaarden toegestaan een belang te nemen in een commercieel bedrijf om daarmee commerciële activiteiten te ontwikkelen die los staan van de uitvoering van de publieke taak: het economisch ondernemen<sup>2</sup>. Vanuit ordentelijk bestuur en (Europees) mededingingsrecht (waaronder staatssteun) geldt daarbij de voorwaarde dat een goed onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende activiteiten en de daarmee gepaard gaande geldstromen. Publieke middelen mogen daarbij alleen voor de uitvoering van de publieke taak worden ingezet, dus niet voor de andere activiteiten. Verder dienen transacties tussen de verschillende activiteiten op een marktconforme wijze plaats te vinden en dienen netto-inkomsten uit nevenactiviteiten te worden aangewend voor de uitvoering van de publieke taak. Het is aan de lidstaten om aan deze systematiek een eigen invulling te geven, met een duidelijk onderscheid tussen de verschillende activiteiten en de voorwaarden waaronder die activiteiten mogen worden verricht. De Europese Commissie toetst op grond van Europees recht daarbij op kennelijke fouten, overcompensatie en marktconform handelen. Kennelijke fouten zijn activiteiten die onder de publieke taak worden gebracht maar evident niet voldoen aan democratische, sociale en culturele behoeften van de maatschappij. Van overcompensatie is sprake als de door de overheid ter beschikking gestelde middelen en de eigen inkomsten de kosten van de uitvoering van de publieke taak overschrijden<sup>3</sup>.

Bij de uitwerking van de beleidsvoornemens is gebleken dat, om de hierboven weergegeven uitgangspunten te realiseren, het best een organisatorische scheiding kan worden aangebracht tussen de drie verschillende soorten activiteiten. Daarop zal hierna worden ingegaan. De huidige bepaling over het verbod over het zich dienstbaar maken aan het maken van winst door derden, die ook geldt voor de uitvoering van de publieke taak, is komen te vervallen. De publieke omroep dient in relaties met «derden» (waaronder ondernemingen waar men zelf een belang in heeft) marktconform te handelen. Het dienstbaarheidsverbod wekte echter de indruk dat er voor de publieke omroep een verdergaande beperking gold. Dat is niet het geval. Dit gedeelte van de toelichting beperkt zich verder tot de omschrijving en organisatie van de nevenactiviteiten, de verenigings- en stichtingsactiviteiten en de activiteiten in het kader van het economisch ondernemen.

#### *Artikel 2.86*

Om te zorgen dat vooraf voldoende duidelijk is welke nevenactiviteiten door de publieke omroep worden verricht, en om te kunnen controleren of aan de daaraan te stellen voorwaarden wordt voldaan, is besloten de voorafgaande goedkeuring door het Commissariaat voor de Media te herintroduceren. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan opmerkingen van de Europese Commissie op dit punt: vooraf dient duidelijk te zijn welke activiteiten de publieke omroep mag verrichten. Bovendien is in de praktijk gebleken dat ook in de huidige systematiek van de meldingsplicht de omroepen merendeels voor de aanvang van de activiteiten het oordeel van het Commissariaat afwachten. De omschrijving is aangepast aan de door de Europese Commissie gebruikte terminologie. De bepaling dat nevenactiviteiten op marktconforme wijze worden verricht, houdt mede in dat er geen publieke middelen mogen worden ingezet. Met andere woorden: deze activiteiten dienen zichzelf te kunnen bedruipen en er dient een geaccepteerde kostentoekening plaats te vinden. Aanloopverliezen van activiteiten mogen, binnen de daartoe door het Commissariaat te stellen grenzen, verrekend worden met positieve resultaten van andere activiteiten.

In het tweede lid is aangegeven welke activiteiten in ieder geval als neven-

---

<sup>1</sup> In de bewoordingen van de Europese Commissie «de commerciële exploitatie van de publieke taak».

<sup>2</sup> In de bewoordingen van de Europese Commissie «stand alone» activiteiten.

<sup>3</sup> Een bepaalde mate van reservevorming om bv. inkomstenschommelingen op te vangen is daarbij overigens wel acceptabel.

activiteit worden aangemerkt. Waar er sprake is van activiteiten gericht op het behalen van voordelen uit exploitatie van de rechten op en bekendheid van media-aanbod en daaraan verbonden namen en merken, dienen die activiteiten in het kader van het maatschappelijk ondernemen te worden uitgevoerd. Dat betekent echter niet dat rechten etc. niet aan derden in gebruik mogen worden gegeven. Dat dient dan echter tegen marktconforme voorwaarden te geschieden en niet ten koste te gaan van de publieke taakuitvoering. De inkomsten daaruit dienen te worden aangewend voor de publieke taakuitvoering (zie artikel 2.88, eerste lid). Om een voorbeeld te geven. De publieke omroep zou kunnen besluiten een tijdschrift uit te brengen dat gerelateerd is aan bepaald media-aanbod waarop men de rechten heeft. Daarbij dient de afweging te worden gemaakt of een dergelijk tijdschrift onder eigen verantwoordelijkheid wordt uitgegeven (met de daarbij behorende risico's) of dat men deze rechten beter te gelde kan maken door de rechten (waaronder de naam en het merk) op marktconforme wijze aan een derde ter beschikking te stellen. In beide gevallen is er sprake van maatschappelijk ondernemen. Een dergelijke afweging is aan de publieke omroep, binnen de kaders die de raad van bestuur stelt en onder uiteindelijke goedkeuring van het Commissariaat. Daarbij dient uiteraard wel een eenduidige lijn te worden gehanteerd en moeten verschillen in handelswijze kunnen worden beargumenteerd. Bij een dergelijke afweging wordt gekeken naar de voordelen die kunnen worden behaald voor de publieke omroep, de mate van risico, al dan niet strijdigheid met het belang van de publieke mediadienst, het al dan niet ontlenen van ongerechtvaardigde voordelen door een derde etc. Het derde lid voorziet er in dat de verschillende organisaties binnen het publieke bestel in een samenwerkingsverband nevenactiviteiten verrichten. De regering is daar ook voorstander van. Dat leidt tot een grotere efficiency, deskundigheid, slagvaardigheid en eenheid. Als er bovendien een organisatorische scheiding wordt aangebracht, zal de controle op het verrichten van nevenactiviteiten en juiste kostentoeke-ningen etc. voor het Commissariaat voor de Media eenvoudiger zijn. Ook nu al spreekt het Commissariaat in zijn richtlijn de voorkeur uit voor het onderbrengen van de nevenactiviteiten in een aparte entiteit. De regering wil niet zo ver gaan om een samenwerkingsverband verplicht voor te schrijven, omdat de verschillende organisaties over de eigen rechten blijven beschikken en een verplicht op te richten samenwerkingsverband dan ook betekent dat die rechten daar verplicht moeten worden ingebracht. Op basis van vrijwilligheid kan het uiteraard wel. Er zullen dan ook afspraken moeten worden gemaakt over de verdeling van de inkomsten. Indien voor bepaalde activiteiten niet wordt gekozen voor samenwerking, geldt nog steeds de voorkeur deze activiteiten onder te brengen in een aparte organisatie.

Op grond van het vierde lid kunnen, net als onder huidige wet, nadere regels worden gesteld. Op basis van de huidige praktijk wordt thans in overleg met het Commissariaat en de publieke omroep onderzocht op welke wijze nadere regels dienen te gelden.

#### *Artikel 2.87*

De raad van bestuur krijgt een belangrijke rol in de coördinatie en beoordeling van voorgenomen nevenactiviteiten. Hij kan daartoe ook via bindende regelingen spelregels vaststellen<sup>1</sup>. De melding aan het Commissariaat geschiedt via tussenkomst van de raad van bestuur. Een dergelijke efficiënte meldingsprocedure is thans reeds gebruikelijk voor zowel neventaken als nevenactiviteiten en opgenomen in de Richtlijn nevenactiviteiten en de Notitie neventaken van het Commissariaat. Tussen de raad van bestuur en het Commissariaat worden werkafspraken gemaakt die het toezicht complementeren op activiteiten als bedoeld in artikel 2.86.

<sup>1</sup> Zie bv. de «Codes of fair trading» die de BBC heeft opgesteld om te komen tot marktconforme afspraken met derden.

De raad van bestuur is verantwoordelijk voor het te voeren beleid, het Commissariaat beoordeelt of daarbij wordt voldaan aan de formele vereisten. Er dient door de publieke omroep een onderbouwing te worden gegeven waarom een bepaalde nevenactiviteit wordt opgestart, op welke wijze deze bijdraagt aan de verwezenlijking van de maatschappelijke taak en op welke wijze wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden, waaronder het marktconform handelen. Dat past bij de principes van *good governance* die mede ten grondslag liggen aan het voorstel van wet.

#### *Artikel 2.88*

Dit artikel bepaalt, zoals dat onder de huidige Mediawet overigens ook al is voorgeschreven, dat alle inkomsten worden aangewend voor de verwezenlijking van de publieke taak. Ten aanzien van nevenactiviteiten geldt dat het daarbij gaat om de netto-inkomsten, dus na aftrek van de met de desbetreffende activiteiten gemoeide kosten. De regels over verenigingsactiviteiten worden uitgebreid met bepalingen over stichtingsactiviteiten, omdat ook stichtingen een licentie kunnen verwerven. Laatstgenoemde regels gelden overigens niet voor de NOS en de STER, omdat zij immers geen donateurs kennen. Als specifieke bepaling ten opzichte van de hoofdregel dat alle inkomsten bestemd moeten worden voor de verzorging van het media-aanbod, geldt op grond van het tweede en derde lid dat licentiehouders contributies en donatie-inkomsten kunnen gebruiken voor verenigings- en stichtingsactiviteiten. Het gaat daarbij om activiteiten die redelijkerwijs nodig zijn voor een goed functioneren van de organisatie en haar organen (waaronder bestuur, ledenraad, afdelingsvergaderingen) en gebruikelijke activiteiten die gericht zijn op het verstevigen van de band met de leden (zoals informatie- en activiteitendagen en het uitgeven van verenigingsbladen, niet zijnde programmagidsen). De huidige wet (artikel 64, eerste lid, onderdeel b) bepaalt dat het omroepverenigingen niet is toegestaan zonder toestemming van het Commissariaat voordelen te verstrekken aan leden. Het Commissariaat heeft in een beleidslijn de kaders vastgesteld waarbinnen dergelijke activiteiten zijn toegestaan. Onder de nieuwe wet worden daartoe te stellen regels gedelegeerd aan het Commissariaat. Het gaat daarbij om specifieke en praktische regels over bijvoorbeeld de maximale waarde van aan leden en donateurs te verstrekken voordelen.

#### *Artikel 2.89*

Het economisch ondernemen, via het verwerven van een belang in een commerciële onderneming door een licentiehouder, dient in alle gevallen dus via een aparte onderneming gestalte te worden gegeven. De licentiehouder is verantwoordelijk voor een juiste vormgeving die voldoet aan de in dit artikel opgesomde eisen. Deze eisen zijn er op gericht dat het deelnemen in commerciële ondernemingen niet alleen strikt gescheiden van de activiteiten in het kader van de uitvoering van de publieke taak geschiedt, maar ook dat deelname in commerciële activiteiten geen risico's meebrengt die afgewenteld kunnen worden op de licentiehouder. Het uitsluiten van personele unies en rechtstreekse betrokkenheid bij de dagelijkse gang van zaken bij de commerciële onderneming, alsmede het verbod om zich als licentiehouder op welke wijze dan ook garant te stellen voor de nakoming van verplichtingen van de commerciële onderneming voorkomen zo veel mogelijk situaties waarin aansprakelijkheden kunnen worden afgewenteld op de licentiehouder. Daarbij is aansluiting gezocht bij begrippen als «deelneming», «vennootschap», «dochtermaatschappij» en «groep» van Boek 2 van het Burgerlijk wetboek. Met de begrippen «vennootschap», «rechtspersoon» en «samenwerkingsverband» zijn tevens bedoeld daarmee vergelijkbare entiteiten naar het recht van een ander land.

Het Commissariaat toetst vooraf of de voorgestelde constructie voldoende waarborgen bevat om het uitgangspunt van een strikte scheiding tussen activiteiten van de licentiehouders en de commerciële deelneming te garanderen. Het is aan de licentiehouders om dit ten genoegen van het Commissariaat aan te tonen. Als dit wordt aangetoond, verleent het Commissariaat een goedkeuring waar voorschriften aan verbonden kunnen worden. Deze voorschriften kunnen betrekking hebben op het handhaven van bepaalde constructies, het melden van voorgenomen wijzigingen, het voorschrijven van maatregelen om ongerechtvaardigde voordelen te voorkomen en dergelijke. Voorkomen dient te worden dat deze onderneming ongerechtvaardigde voordelen ontleent aan de relatie met de licentiehouders en dat publieke middelen weglekken. De licentiehouders zijn verantwoordelijk voor adequate maatregelen en handelswijze in de onderlinge relatie en kan daarop worden aangesproken. Aan de commerciële onderneming en de activiteiten die deze kan verrichten worden verder op grond van deze wet geen nadere eisen of beperkingen gesteld. De inkomsten die de commerciële onderneming verwerft, mogen naar eigen inzicht worden gebruikt. Deze onderneming heeft immers geen eigenstandige positie in het publieke mediabestel en kan niet als aangrijpingspunt dienen voor regulering in de Mediawet. De Mediawet richt zich dan ook op licentiehouders, als zijnde organisaties die een publieke opdracht vervullen. In die hoedanigheid worden eisen en beperkingen gesteld aan het verrichten van bepaalde activiteiten. Het vijfde lid bevat de mogelijkheid nadere regels te stellen. Deze regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de wijze waarop voorkomen dient te worden dat het gebruik van merknamen, logo's etc. een ongerechtvaardigd voordeel oplevert voor het commerciële bedrijf, of afbreuk doet aan de belangen van de publieke omroep. Verder maakt de bepaling van artikel 2.89, eerste lid, onderdeel f, het mogelijk om nadere regels te stellen over de wijze waarop licentiehouders financiële belangen mogen nemen in een commercieel bedrijf.

#### *Afdeling 2.3.7 Programmagegevens*

##### *Artikelen 2.90 en 2.91*

In artikel 2.90 is vastgehouden aan de oorspronkelijke versie van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Örgü en Bakker<sup>1</sup> inzake het vrij beschikbaar stellen van de programmagegevens, met de toevoeging van het element van een markconforme vergoeding. De redenen daarvoor zijn in het algemeen deel van deze memorie van toelichting uiteengezet.

#### *Afdeling 2.3.8 Overige bepalingen*

##### *Artikel 2.92*

Voor de landelijke publieke omroep is sinds de inwerkingtreding van de wijziging van de huidige Mediawet op 1 september 2005 een integriteitscode wettelijk opgedragen. In die code hebben bepalingen over integer handelen van bestuursleden en personeels leden van de instellingen een plaats gekregen. Onderzocht zal worden in hoeverre ook voor de regionale en lokale publieke media-instellingen een dergelijke code tot stand zou kunnen komen. In dat licht is het, zo heeft ook het Commissariaat voor de Media aangegeven, niet verstandig de thans in artikel 56 van de huidige Mediawet opgenomen basiswaarborgen voor integer handelen te schrappen. Deze bepalingen zijn dan ook gehandhaafd in artikel 2.92.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2003/04, 29 680, nr. 2

## *Titel 2.4 De bekostiging van de uitvoering van de publieke mediaopdracht en de financiële verantwoording*

In deze titel zijn alle bepalingen die betrekking hebben op de bekostiging en financiële verantwoording van de publieke omroep bij elkaar gebracht en op een meer samenhangende wijze geregeld. In de huidige Mediawet komen verspreid over de wet bepalingen voor die betrekking hebben op de financiering van de publieke omroep en de verantwoording van de omroepmiddelen. Clustering van alle financiële bepalingen komt de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de wet ten goede.

Sinds de per 1 januari 2006 in werking getreden wijziging van de financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep<sup>1</sup>, vindt op grond van de Mediawet geen bekostiging van de regionale publieke omroep meer plaats. Financiering van lokale publieke omroep heeft nooit op basis van de Mediawet plaatsgevonden<sup>2</sup>. De financieringsbepalingen hebben daarmee betrekking op bekostiging van de landelijke publieke omroep en de Wereldomroep. De financieringsregeling blijft geregeld als een wettelijk gesloten systeem, op basis van het principe van gemengde financiering: voor de bekostiging zijn zowel rijksmiddelen als reclame-inkomsten en inkomsten uit maatschappelijke ondernemen beschikbaar. De twee voornaamste inkomstenbronnen voor de mediabegroting, waaruit de budgettoedeling plaatsvindt, blijven de uit de algemene middelen afkomstige rijksmediabijdrage en de STER-inkomsten. De bestedingsrichting van deze middelen is limitatief in de wet vastgelegd.

### *Afdeling 2.4.1 Algemene bekostigingsaanspraak*

#### *Artikelen 2.93 tot en met 2.95*

Bij de fiscalisering van de omroepbijdrage in 2000 is als uitgangspunt van het nieuwe stelsel geformuleerd dat de rijksbijdrage voor de publieke omroep zodanig wordt geregeld dat de positionering van de rijksbijdrage vergelijkbaar is met de financiering van de publieke omroep uit omroepbijdragen. Daarbij heeft de wetgever de onafhankelijkheid van de financiering van de publieke omroep willen garanderen. Door de beschikbaarheid van algemene middelen als principe wettelijk vast te leggen, heeft de wetgever toentertijd de zekerheid van een adequate financiering van de publieke omroep willen waarborgen. Deze waarborgen, uitgewerkt in de artikelen 110 en 111 van de huidige Mediawet, zijn overgenomen in de artikelen 2.93 en 2.94. Artikel 2.95 bevat de limitatieve bestedingsdoelen van de middelen van de mediabegroting: alleen voor de in dit artikel genoemde zaken kunnen door de minister vast te stellen bijdragen in de kosten verstrekt. Ten opzichte van artikel 28 van de huidige Mediawet is daar geen verandering in gebracht. De artikelen 2.94 en 2.95 zijn de uitwerking van artikel 2.93. Genoemde bepalingen vormen het financiële kader waarbinnen de budgettering plaatsvindt. De afzonderlijke grondslag voor de bekostiging van het Muziekcentrum voor de omroep is vervallen omdat deze taak en het daarvoor beschikbare budget bij de NOS zijn ondergebracht (zie artikel 2.99, eerste lid, onder d).

### *Afdeling 2.4.2 De bekostiging van de landelijke publieke mediadienst*

#### *Paragraaf 2.4.2.1 De begroting*

#### *Artikelen 2.96 tot en met 2.98*

De budgettoedeling wordt gebaseerd op een jaarlijks door de landelijke publieke omroep in te dienen voortschrijdende meerjarenbegroting. Deze meerjarenbegroting vormt de constante factor in de verantwoordingscyclus. De meerjarenbegroting bevat enerzijds inhoudelijke rapportages

<sup>1</sup> Wet van 7 april 2005 (Stb. 236), tot wijziging van de Mediawet in verband met een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep.

<sup>2</sup> Afgezien van specifieke bijdragen ten behoeve van minderhedenprogrammering.



over wijze waarop de publieke mediaopdracht in de afgelopen periode is uitgevoerd – inclusief rapportage over de mate waarin de in de prestatie-overeenkomst afgesproken doelstellingen zijn gerealiseerd – en de wijze waarop dat in de komende periode zal gebeuren. Daarnaast bevat de begroting de financiële overzichten die de basis vormen om voor het komende kalenderjaar de budgetten vast te stellen. De combinatie van terugblikken en vooruitkijken en de koppeling van inhoudelijke beleidsinformatie aan financiële informatie levert een integraal beeld op van de wijze waarop de publieke taak wordt uitgevoerd. Door deze begroting openbaar te maken legt de landelijke publieke omroep ook publiekelijk verantwoording af over beleid en inzet van publieke middelen. De meerjarenbegroting is tevens de plaats om eventuele voorstellen te doen voor wenselijk geachte wijzigingen in het beleid – met name ten aanzien van aarde en aantal van de in te zetten aanbodkanalen – zoals dat in het vijfjaarlijkse beleidsplan is opgenomen. Ten opzichte van de regeling in de huidige Mediawet (artikelen 98a en volgende) is de nieuwe regeling sterk vereenvoudigd. Zo zijn de netbegrotingen komen te vervallen: de netten vormen immers niet meer de relevante eenheid waaraan de organisatie van de landelijk publieke omroep is opgehangen. De meerjarenbegroting is een integraal document waarin de raad van bestuur het beleid inzake een samenhangend media-aanbod op alle aanbodkanalen weergeeft. De nieuwe wettelijke regeling is minder detaillistisch in vergelijking met de regeling van artikel 99 van de huidige Mediawet.

Artikel 2.98, eerste lid, biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de inrichting van de begroting. Deze regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de afstemming tussen de bedragen in de begroting en de budgetten die de minister moet vaststellen volgens artikel 2.99.

#### *Paragraaf 2.4.2.2 De vaststelling van de reguliere budgetten*

##### *Artikelen 2.99 tot en met 2.104*

Deze artikelen regelen de reguliere budgetvaststelling door de minister. Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is toegevoegd, gaat de regering om redenen van autonomie en wendbaarheid van de publieke omroepen beperking van administratieve en toezichtskosten uit van zo weinig mogelijk vooraf vastgelegde budgetten en schotten tussen budgetten. Artikel 2.99 vormt de grondslag voor de vaststelling van een beperkt aantal vooraf gedefinieerde budgetten. Het betreft de budgetten voor:

- het budget voor de verzorging van mediaaanbod door de NOS (door interne voorzieningen, in opdracht geproduceerd aanbod of aankoop in het buitenland);
- het totaalbudget voor de verzorging van media-aanbod door licentiehouders; dit is het gegarandeerde totaalbudget dat op basis van ledenaantallen verdeeld wordt over de licentiehouders;
- het totaalbudget voor de verzorging van media-aanbod door kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag;
- het budget voor het instandhouden en exploiteren van het Muziekcentrum voor de omroep;
- het budget voor de NOS voor de uitvoering van alle andere taken dan het verzorgen van media-aanbod die bij of krachtens de wet aan de NOS zijn opgedragen.

Het programmaversterkingsbudget is logischerwijs verdwenen. De raad van bestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht en daarmee voor de wijze waarop het media-aanbod voldoet aan de daaraan gestelde eisen van pluriformiteit, variëteit en relevant bereik onder specifieke doelgroepen op de diverse aanbodkanalen. Uit hoofde van die verantwoordelijkheid is het de taak van de raad van

bestuur om te zorgen voor aanvullend media-aanbod in alle functies met inzet van het NOS-budget voor de verzorging van media-aanbod.

De minister heeft een zelfstandige bevoegdheid om de budgetten voor de landelijke publieke omroep vast te stellen. Bij de vaststelling van de budgetten vormt de door de raad van bestuur ingediende begroting de basis. De minister kan daar bijvoorbeeld om budgettaire redenen echter binnen de grenzen van de wet van afwijken. In dat geval zal er gezorgd worden voor een aangepaste begroting die aansluit op de budgettoekenning door de minister.

Het tweede lid van artikel 2.99 bevat de totale budgetgarantie voor licentiehouders en de bescherming van dat budget tegen dalende reclame-inkomsten. De budgetgarantie bedraagt 21,5% van de budgetten voor verzorging van media-aanbod van de NOS, licentehouders en kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag. De bescherming tegen dalende reclame-inkomsten bestaat er in dat het niveau van het totaalbudget dat onder licentiehouders wordt verdeeld in enig jaar niet onder het nominale bedrag komt dat voor de eerste keer met toepassing van de nieuwe wet is vastgesteld. In het derde lid van artikel 2.99 is de indexering van de budgetten geregeld. Indexering geschiedt op basis van de indexen die voor de rijksmediabijdrage in artikel 2.94 zijn geregeld (de consumentenprijsindex van het CBS en de CPB-index voor de groei van het aantal huishoudens). Anders dan bij de indexering van de rijksmediabijdrage, is de indexering van de uit te keren budgetten geen automatisme. Deze is namelijk afhankelijk van de vraag of en in welke mate de in de prestatieovereenkomst afgesproken doelstellingen zijn gerealiseerd. Artikel 2.100 regelt de beschikbaarstelling van de budgetten. In de praktijk loopt die terbeschikkingstelling via het Commissariaat voor de Media, de feitelijk beheerder van de omroepmiddelen. Mede naar aanleiding van aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, gedaan in het overleg in het kader van het onderzoek naar rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT 5), is de uitvoerende rol van het Commissariaat in de wet opgenomen (eerste lid). De bepalingen van het tweede tot en met derde lid van artikel 2.100 zijn inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van bepalingen, opgenomen in de artikelen 101 tot en met 103 en 105 van de huidige Mediawet.

#### *Artikel 2.101*

Licentiehouders hebben voor de verzorging van media-aanbod in de functie opinie en maatschappelijk debat recht op een deel van het daarvoor beschikbare totaalbudget. Dit deel is afhankelijk van het aantal leden of donateurs van de licentiehouders dat in het kader van de procedure voor de verlening van de licentiehouders door het Commissariaat is vastgesteld. Voor de verdeling wordt uitgegaan van een staffel, waarbij elke stap van 50 000 leden leidt tot een hoger aandeel in het budget. Dit wordt als volgt vastgesteld: elke stap van 50 000 leden leidt tot de toekenning van een punt en er wordt naar boven afgerond. De toegekende punten leiden vervolgens via de toepassing van een formule tot de vaststelling van het aandeel in het budget. Een licentiehouders kan maximaal tien punten verwerven. Als gevolg van de maximering en afronding vloeit er boven een aantal leden of donateurs van 450 001 geen voordeel voort uit bijvoorbeeld het samengaan van licentiehouders. De reden daarvan is dat waar het gaat om de verzorging van media-aanbod met de functie opinie en maatschappelijk debat, het principe van externe pluriformiteit wordt gehandhaafd. Licentiehouders staan voor pluriformiteit in het media-aanbod. Grote concentratie zou het beginsel van externe pluriformiteit uithollen. Deze systematiek leidt er ook toe dat splitsing wordt ontmoedigd. Het theoretisch maximum ligt bij de voorgestelde ondergrens van 5% op twintig. De kans dat dit ooit bereikt wordt, is uiterst klein. Er zullen

vrijwel zeker licentiehouders blijven met aanzienlijk meer leden/donateurs dan het minimum van 5%.

Nieuwkomers die voor de eerste keer een licentie verkrijgen hebben recht op een basisbedrag uit het totaalbudget, dat niet afhankelijk is van het aantal leden van de nieuwe licentiehouders. Voor de berekening van het budgetaandeel wordt aan nieuwe licentiehouders één punt toegekend (tweede lid).

De bepaling van het relatieve budgetaandeel geschiedt zoals aangegeven op basis van het aantal leden zoals dat in het kader van de verlening van de licenties is vastgesteld. Er vindt dus niet ieder jaar een ledentelling plaatst. Dat is praktisch niet mogelijk: de ledentelling is een arbeidsintensieve en tijdrovende zaak, die niet elk jaar herhaald kan worden. Bovendien zou een jaarlijkse telling leiden tot een ongewenste druk op ledenwerving, die ten koste gaat van inzet voor de verzorging van media-aanbod.

Het kan zijn dat gedurende de periode waarvoor de licenties zijn verleend, het aantal licentiehouders daalt, bijvoorbeeld als gevolg van fusie of door intrekking van een licentie wanneer een licentiehouders zich herhaaldelijk schuldig maakt aan overtreding van de Mediawet. In dat geval zal opnieuw voor elke licentiehouders het relatieve aandeel in het budget opnieuw worden bepaald aan de hand van het aantal leden zoals vastgesteld bij de licentieverlening (derde lid).

#### *Artikel 2.102*

Het budget dat voor kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag beschikbaar is, wordt op basis van de huidige Mediawet verdeeld aan de hand van door de raad van bestuur vast te stellen bedragen per uur zendtijd voor televisie en radio; deze uurbedragen werden vervolgens op basis van het gebruikte aantal uren zendtijd toegekend. In de praktijk zijn die uurbedragen geen afspiegeling meer van de werkelijke kosten van het maken van televisie- en radioprogramma's; het zijn louter fictieve bedragen geworden. Beter is daarom het budget over de kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag te verdelen op basis van het aantal gebruikte zendingen in relatie tot de totale beschikbare zendingen. Ieder kerkgenootschap of genootschap op geestelijke grondslag heeft dus naar rato van zijn gebruikte zendingen recht op een deel van het budget.

#### *Artikel 2.103*

Dit artikel regelt de ook in de huidige Mediawet opgenomen mogelijkheid voor de raad van bestuur om een financiële sanctie op te leggen wanneer een licentiehouders of een kerkgenootschap of genootschap op geestelijke grondslag de door de raad van bestuur vastgestelde bindende regelingen niet naleeft. De raad van bestuur kan maximaal 15% van het toe te kennen budget inhouden. Eventueel ingehouden bedragen worden toegevoegd aan het budget voor de verzorging van media-aanbod door de NOS. Op die manier komt het ingehouden geld ten goede aan het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst.

#### *Artikel 2.105*

De financieringssysteem van de huidige Mediawet bevatte in artikel 106a de mogelijkheid om naast de vaste budgetten ook voor specifieke doeleinden gelden beschikbaar te stellen. Een voorbeeld daarvan is het budget voor de ontwikkeling van nieuwe diensten dat op aanvraag van de publieke omroep gedurende een aantal jaren beschikbaar is gesteld. Deze mogelijkheid om voor onder meer innovatie en specifieke investeringen middelen ter beschikking te stellen is gehandhaafd.

*Artikelen 2.107 tot en met 2.111.*

De bekostigings- en verantwoordingsystematiek voor de Wereldomroep sluit aan op de systematiek die geldt voor de landelijke publieke mediadienst. De Wereldomroep wordt eveneens bekostigd op basis van een jaarlijkse voortschrijdende meerjarenbegroting, waarin de Wereldomroep beschrijft op welke wijze het volgende kalenderjaar uitvoering wordt gegeven aan de taakopdracht en de daarvoor benodigde financiële middelen. De begroting bevat tevens een terugblik over de afgelopen periode. Door de begroting openbaar te maken, legt ook de Wereldomroep publiekelijk verantwoording af over de wijze waarop hij zijn taak uitvoert en publieke middelen inzet. In essentie zijn de regels ten aanzien van de bekostiging van de Wereldomroep niet gewijzigd ten opzichte van de huidige Mediawet. Nieuw ten aanzien van de Wereldomroep is de inzet van het instrument van de prestatieovereenkomst. Net als bij de landelijke publieke omroep zal de minister kunnen afzien van de indexering van het budget als de resultaatsdoelstellingen die zijn afgesproken in de prestatieovereenkomst niet zijn gehaald en er geen omstandigheden zijn die dat rechtvaardigen (artikel 2.109).

*Afdeling 2.4.4 De algemene mediareserve*

*Artikelen 2.112 tot en met 2.115*

De huidige Mediawet bevat in artikel 170c de basis voor het aanhouden van de algemene omroepreserve. In de crossmediale benadering van dit wetsvoorstel ligt het voor de hand te spreken over de algemene mediareserve. De bestemming van deze reserve is nu limitatief in de wet vastgelegd.

Het betreft allereerst de opvang van financiële gevolgen van de ontwikkelingen in de reclame-inkomsten van de STER. De budgetten voor de landelijke publieke omroep en de Wereldomroep worden voor 1 december voorafgaand aan een begrotingsjaar door de Minister vastgesteld.

Wanneer gedurende het begrotingsjaar de opbrengst van de STER tegenvalt, fungeert de algemene mediareserve als buffer om de gevolgen op te vangen. Ook schommelingen in de STER-opbrengst tussen begrotingsjaren kunnen in de algemene mediareserve beperkt worden opgevangen. Een structurele daling van de STER-opbrengst moet echter door besparingen of verwerving van andere inkomsten worden opgevangen.

De algemene mediareserve heeft tevens de functie om bij te dragen aan het opvangen van de kosten die ontstaan door overheidsmaatregelen zoals substantiële bezuinigingen en omvangrijke reorganisaties.

Ten slotte dient de algemene mediareserve ook voor de financiering van de rekening-courant die het Commissariaat voor de Media in het kader van de bekostiging van de instellingen aanhoudt.

Het verlenen van bijdragen uit de algemene omroepreserve is beperkt tot de instellingen die het media-aanbod verzorgen voor de landelijke publieke mediadienst. Daaraan is toegevoegd de instelling die zorg draagt voor het media-archief van de publieke omroep (i.c. het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid), omdat deze instelling qua omvang en verwevenheid met het productie- en beheersproces bij een reorganisatie voortvloeiend uit overheidsmaatregelen een vergelijkbaar risico loopt.

De renteopbrengsten uit het beheer van de algemene mediareserve worden geraamd in de rijksbegroting. Deze middelen worden reeds vele jaren beschikbaar gesteld voor mediadoeleinden in brede zin onder de titel budget subsidies mediabeleid. Deze bestaande praktijk wordt nu wettelijk verankerd. In overeenstemming met de in het wetsvoorstel gehanteerde systematiek is in artikel 2.112, vierde lid, de beschikbaarheid

van de rente op de omroepreserve opgenomen. Artikel 2.114 bevat vervolgens de bestedingsgrondslag.

#### *Afdeling 2.4.5 De bekostiging van de regionale publieke mediadienst*

##### *Artikel 2.116*

Sinds 1 januari 2006 dragen de provinciale besturen de volledige verantwoordelijkheid voor de bekostiging van het functioneren van ten minste één regionale publieke omroepin elke provincie<sup>1</sup>. Daartoe is in artikel 107 van de huidige Mediawet een zorgplicht voor de provinciale besturen opgenomen. Dit artikel wordt inhoudelijk ongewijzigd gehandhaafd. Uit oogpunt van eenheid in terminologie is daarbij het woord «financiering» telkens vervangen door «bekostiging».

#### *Afdeling 2.4.6 De Financiële verantwoording*

##### *Paragraaf 2.4.6.1 De rechtmatigheidscontrole en de jaarrekeningen*

###### *Artikelen 2.117 tot en met 2.119*

De rechtmatigheidscontrole op de besteding van de financiën van de publieke mediadiensten is in handen van het Commissariaat. De bepalingen over de rechtmatigheidstoetsing zijn reeds onder de huidige Mediawet gestroomlijnd, mede naar aanleiding van aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer in het kader van opeenvolgende onderzoeken naar de bestedings- en controlesystematiek ten aanzien van de omroepmiddelen heeft gedaan. De rechtmatigheidstoetsing door het Commissariaat strekt zich uit over alle bestedingen. De controle richt zich dus niet alleen op de besteding van ter beschikking gestelde middelen, maar ook op de uitgaven die bekostigt worden met andere inkomsten. Dit volgt logischerwijs uit de bepalingen van artikel 2.89, op grond waarvan alle inkomsten worden benut voor de uitvoering van de publieke taak.

##### *Paragraaf 2.4.6.2 Reservevorming en terugvordering*

###### *Artikelen 2.120 en 2.121*

Deze bepalingen bevatten de (aangescherpte) voorwaarden waaronder de Stichting, licentiehouders, kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag en de Wereldomroep een overschot aan inkomsten in enig jaar mogen reserveren. Daarbij is acht geslagen op beleidsregels en opmerkingen van de Europese Commissie.

Reservevorming kan dienstig zijn om bijvoorbeeld budgettaire schommelingen op te vangen, om dure en langer lopende producties te financieren of om ontwikkeling van nieuwe technieken over meerdere jaren te bekostigen. Het moet daartoe mogelijk zijn om een bepaald percentage van de jaarlijkse overheidscompensatie door te schuiven ter dekking van begrote uitgaven voor een volgend jaar.

Uitgangspunt blijft dat er alleen met instemming van de raad van bestuur (waar het de Wereldomroep betreft het Commissariaat) reserves mogen worden gevormd. De raad van bestuur kan daar per instelling of categorie instellingen nadere voorwaarden aan verbinden, waaronder het vaststellen van een gedifferentieerd maximum percentage. Het Commissariaat kan dat voor de Wereldomroep doen. Het totaal van deze reserves mag in enig kalenderjaar niet meer bedragen dan 10% van het totaal van de door de minister voor dat jaar ter beschikking gestelde bedragen. Het optellen van reserves van verschillende jaren is niet toegestaan. Artikel 2.120 biedt tevens duidelijkheid over de bestemming van gereserveerde middelen:

<sup>1</sup> Wet van 7 april 2005 (Stb. 236), tot wijziging van de Mediawet in verband met een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep.

deze blijven bestemd voor het doel waarvoor zij oorspronkelijk bestemd zijn. Dat voorkomt dat reserves voor andere doeleinden worden ingezet. Uit artikel 2.121 volgt dat een teveel aan reserves kan worden teruggevorderd door het Commissariaat. Daarbij kunnen zich twee situaties voordoen. De reserve kan het door de raad van bestuur vastgestelde percentage voor de instelling overschrijden of het totaal van de reserves overschrijdt het percentage van 10%. In beide gevallen is er sprake van gebruik (en dit geval eigenlijk niet gebruiken) van middelen in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet. Teruggevorderde bedragen vloeien in de algemene mediareserve. De middelen blijven daarmee binnen het gesloten systeem van de bekostiging. Door toevoeging aan de algemene mediareserve blijven de middelen beschikbaar voor de landelijke publieke mediadienst.

#### *Paragraaf 2.4.6.3 Het media-archief*

##### *Artikelen 2.122 tot en met 2.125*

De bepalingen die betrekking hebben op de instelling die het media-archief instandhoudt en exploiteert – het daartoe aangewezen Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid –, opgenomen in artikel 170a van de huidige Mediawet, zijn aangevuld met een bepaling over het indienen van een begroting. De bepaling dat deze instelling eens in de vier jaar, afgestemd op de cultuurnota, een meerjarenplan indient, is gehandhaafd omdat deze instelling ook een belangrijke rol speelt in het audiovisuele segment van de erfgoedsector. Voor de leesbaarheid zijn de regels inzake het media-archief opgenomen in meerdere artikelen.

#### *Paragraaf 2.4.6.4 Overige bepalingen*

##### *Artikelen 2.126 en 2.127*

Voor een goede beleidsvoering, geïntegreerde begroting en adequate financiële verslaglegging en het toezicht is het van groot belang dat de daarvoor noodzakelijke gegevens van licentiehouders, de NOS, de STER en kerkgenootschappen een genootschappen op geestelijke grondslag op vergelijkbare wijze beschikbaar komen. Ten aanzien van de financiële rekening en verantwoording worden in het Handboek Financiële Verantwoording – een ministeriële regeling – voorschriften vastgesteld over de inhoud en inrichting van de financiële verantwoording en daarbij behorende verklaringen. Dit biedt echter in de praktijk niet altijd voldoende garantie dat voor de raad van bestuur en het Commissariaat de voor de uitvoering van hun taken benodigde gegevens op eenduidige wijze beschikbaar komen. Hoewel daar met de recente vernieuwing van het genoemde Handboek verbetering in is gekomen, zorgde bijvoorbeeld de kwestie van de toerekening van kosten aan diverse activiteiten van de omroepinstellingen in de praktijk voor de nodige problemen. Met name in het kader van het toezicht op het maatschappelijk en economische ondernemen is het belang van eenduidige en vergelijkbare beschikbaarheid en verstrekking van gegevens groot. Het gaat te ver om de omroepinstellingen verplicht voor te schrijven dat zij de gehele administratie op dezelfde wijze inrichten. Wel kan aan de instellingen de zorgplicht opgelegd worden om er in elk geval voor de zorgen dat de administraties zo zijn ingericht dat daaruit te allen tijde de door de raad van bestuur en het Commissariaat gewenste informatie kan worden geleverd. De raad van bestuur heeft tot taak de doelmatige inzet van middelen te bevorderen. In het verlengde daarvan bevordert de raad van bestuur eenduidigheid in financiële boekhouding. Indien nodig kan de raad van bestuur daartoe bindende regelingen vaststellen.



De vijfjaarlijkse evaluatie van het functioneren door een visitatiecommissie is als het ware het sluitstuk van de vijfjarige verantwoordingscyclus, maar vormt tevens de opmaat voor de volgende periode van vijf jaar. De visitatiecommissie zal het functioneren van de landelijke publieke omroepals geheel en van de afzonderlijke instellingen over de afgelopen jaren evalueren en daar een oordeel over geven. De commissie zal aan zijn bevindingen tevens aanbevelingen verbinden voor de toekomst, op basis waarvan het beleid en de werkwijze voor de komende jaren kan worden bepaald. Dat een visitatie op die manier een goede bijdrage kan leveren aan de optimalisering van het functioneren en de prestaties van de landelijke publieke omroep is bewezen in 2004. Toen rapporteerde een visitatiecommissie onder leiding van Rinnooy Kan over het functioneren van de landelijke publieke omroep en de daarin deelnemende omroeporganisaties. De bevindingen van de commissie hebben niet alleen invloed gehad op aanpassingen in de werkwijze binnen de landelijke publieke omroep zelf, maar hebben tevens direct geleid tot belangrijke wettelijke maatregelen die betere voorwaarden creëerden voor centralere sturing en eenduidige en effectieve besluitvorming binnen de landelijke publieke omroep<sup>1</sup>. De regels ten aanzien van de evaluatie zijn inhoudelijk niet gewijzigd. Wel is de Wereldomroep nadrukkelijk in de evaluatie ingevoegd. Om die reden zal de visitatiecommissie worden ingesteld en samengesteld onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de NOS en de Wereldomroep.

### Hoofdstuk 3. Commerciële omroepdiensten

Dit hoofdstuk bevat alle bepalingen die de commerciële omroepdiensten betreffen. De inhoud van de regels met betrekking tot de commerciële omroep zijn, behoudens twee onderwerpen, inhoudelijk niet gewijzigd. Wel zijn de artikelen terminologisch aangepast aan de nieuwe definities van programma, programma-aanbod en commerciële omroepdienst, en zijn de artikelen opnieuw gerangschikt rond de diverse onderwerpen. De opzet en indeling van het hoofdstuk is daarbij gestructureerd op een wijze die vergelijkbaar is met de wijze waarop in hoofdstuk 2 de desbetreffende onderwerpen zijn geregeld ten aanzien van de publieke mediadiensten. In de artikelen 3.1 en 3.2 is, net als in de huidige Mediawet, geregeld dat het verzorgen van een commerciële omroepdienst slechts is toegestaan, indien daarvoor toestemming van het Commissariaat voor de Media is verkregen. Onder de omroepdienst worden radio- en televisieomroep begrepen. Het betreft dan het verzorgen van radio- en televisieprogramma's die gericht zijn op het algemeen publiek of een deel daarvan (algemene omroep) of die gecodeerd worden uitgezonden naar een deel van het algemene publiek, bestaande uit degenen die met de verzorger van de programma's een tot de ontvangst van de programma's strekkende overeenkomst hebben gesloten (bijzondere omroep). Als een commerciële omroepinstelling andere mediadiensten wil verzorgen valt dat niet onder de reikwijdte van deze wet en is daarvoor dus geen toestemming op grond van de Mediawet benodigd. Bij de regeling van commerciële omroep wil de regering immers niet vooruitlopen op de discussie over de herziening van de Europese Televisierichtlijn.

De regels voor commerciële omroepdiensten zijn op de volgende twee onderdelen te verbeteren.

<sup>1</sup> Wet van 16 juli 2005 (Stb. 426) tot 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.

### *Artikel 3.12*

In artikel 3.12 worden de regels over de onderbreking van films door reclame aangepast. Volgens de tot nu toe geldende regels (artikel 71h, vierde en vijfde lid, van de huidige Mediawet) mogen films alleen onderbroken worden als zij ten minste 45 minuten duren. Indien dat het geval is dan mag er eenmaal per volledig tijdvak van 45 minuten worden onderbroken. Als een film ten minste 20 minuten langer duurt dan 2 of meer volledige tijdvakken van 45 minuten, mag hij nog een keer door reclame worden onderbroken. Bij de toepassing van deze, uit de Europese richtlijn voortvloeiende regeling, is in de Nederlandse praktijk uitgegaan van het zogenaamde nettobeginsel: voor de bepaling van de lengte van de duur van de film wordt de tijd besteed aan de ingevoegde reclame niet meegeteld. Lidstaten kunnen ook kiezen voor het zogenaamde brutobeginsel, waarbij reclame wel wordt meegeteld voor de bepaling van de duur van de film. De tekst van de richtlijn laat ruimte voor zowel de nettoals de brutobenadering. In een uitspraak van het Europese Hof van 28 oktober 1999<sup>1</sup> is uitgemaakt dat nu de richtlijn geen expliciet uitsluitel geeft, beide benaderingen mogelijk zijn. De toepassing van het nettobeginsel leidt er toe dat er voor de onder de rechtsmacht van Nederland vallende commerciële omroepen een negatief verschil ontstaat in het aantal mogelijke reclameonderbrekingen. Dat leidt weer tot aanzienlijke verschillen in reclameopbrengsten ten nadele van de onder de Nederlandse rechtsmacht vallende commerciële omroepen. De regeling voor de onderbreking van films door reclame is als volgt aangepast. In artikel 3.12 is conform de bewoordingen van de Europese richtlijn aangesloten bij de geprogrammeerde duur van een film. De geprogrammeerde duur kan dan opgevat worden inclusief reclame (de brutobenadering).

### *Artikel 3.26*

Dit artikel bevat het zogenaamde voorkeursrecht van de publieke omroep, zoals dat in de huidige mediawet is opgenomen in artikel 71t. Het voorkeursrecht strekt er toe te waarborgen dat de NOS zijn wettelijke opdracht ten aanzien van het verzorgen van programma's die zich bij uitstek lenen voor gezamenlijke verzorging kan uitvoeren. Het gaat daarbij onder meer om de dagelijkse nieuwsvoorziening en de actuele sportverslaggeving (artikel 16 van het huidige Mediabesluit). Het op exclusieve basis verwerven van uitzendrechten door commerciële omroepinstellingen kan de uitvoering van de taak van de NOS frustreren. Commerciële omroepinstellingen die de rechten op televisie-uitzendingen van dergelijke programma's verwerven moeten de NOS in staat stellen om aan zijn wettelijke taak te kunnen voldoen. In de praktijk speelt dat vooral bij sportevenementen. De bepaling inzake het voorkeursrecht wordt technisch aangepast en toegesneden op de wettelijke taakopdracht aan de NOS terzake van de nieuwsvoorziening, waaronder de actuele sportverslaggeving.

### *Artikel 3.30*

In artikel 3.30 is een grondslag opgenomen om bepaalde diensten die worden uitgezonden, geheel of gedeeltelijk uit te zonderen van de toepassing van hoofdstuk 3. In artikel 71q van de huidige Mediawet is geregeld dat bepaalde voorschriften niet gelden voor programma's die niet direct of indirect buiten Nederland ontvangen kunnen worden en die hoofdzakelijk bestaan uit stilstaande beelden of uit informatie met betrekking tot de door middel van een omroepzender of omroepnetwerk aangeboden programma's en diensten. Dergelijke uitzonderingen, waarbij ook gedacht moet aan elektronische programmagidsen en file- en scheepvaartinformatie, zullen opgenomen worden in een ministeriële regeling. Het

---

<sup>1</sup> Pb Nr. C 034 van 5.2.2000, blz. 4-5.

dient namelijk geen redelijk doel dergelijke diensten onder het toestemmingsvereiste voor commerciële omroep te brengen en daarop inhoudelijke voorschriften van toepassing te laten zijn.

#### **Hoofdstuk 4. Bescherming jeugdigen**

In dit hoofdstuk staan de uit de Europese richtlijn Televisie zonder Grenzen voortvloeiende regels omtrent de bescherming van jeugdigen tegen voor hen schadelijk programma-aanbod. Zoals in het begin van het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting is aangegeven, is er voor gekozen deze bepalingen in een afzonderlijk hoofdstuk op te nemen omdat de regels gelijkelijk van toepassing zijn op zowel alle publieke mediadiensten als de commerciële omroepdiensten. De regels zijn inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de in de huidige Mediawet opgenomen regels. Artikel 4.1 bevat het in artikel 52d van de huidige Mediawet opgenomen verbod op uitzending van programma's die ernstige schade kunnen toebrengen aan jeugdigen (eerste lid) en de verplichte aansluiting bij een erkende zelfreguleringsorganisatie – thans het NICAM (tweede lid). Daaraan is voor de landelijke publieke omroep in het derde lid van artikel 4.1. een aanvullende bepaling opgenomen met betrekking tot de aansluitplicht bij het NICAM. In het programma-aanbod van de landelijke publieke omroepmogen alleen mogelijk schadelijke programma's worden opgenomen als zowel de NOS als de voor de inhoud van het programma verantwoordelijke instelling (licentiehouder, kerkgenootschap of genootschap op geestelijke grondslag) is aangesloten, of wanneer de NOS uitdrukkelijk namens de instelling is aangesloten. Het eerste vloeit voort uit de nieuwe situatie, waarbij de instellingen die programma's voor de landelijke publieke omroep verzorgen niet meer over eigen zendtijd beschikken en de NOS verantwoordelijkheid draagt voor de plaatsing van programma's op de programmakanalen. Het tweede sluit aan bij de praktijk, waarbij de NOS namens de landelijke omroepinstellingen bij het NICAM is aangesloten.

De artikelen 4.2 tot en met 4.4 bevatten de regels omtrent de zelfreguleringsorganisatie, zoals die in de huidige Mediawet zijn opgenomen in artikel 53. Ter bevordering van de leesbaarheid zijn de regels verdeeld over meerdere artikelen. Inhoudelijk zijn de bepalingen niet gewijzigd.

#### **Hoofdstuk 5. Evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving**

Dit hoofdstuk bevat de regels over het uitzenden van evenementen op open netten. Deze regels zijn inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de bepalingen van de artikelen 72 en 73 van de huidige Mediawet.

#### **Hoofdstuk 6. Bijzondere bepalingen inzake programma-aanbod van politieke partijen en overheid, beperkte omroepdiensten en het gebruik van omroepzenders en omroepnetwerken en frequentieruimte**

In dit hoofdstuk zijn de regels met betrekking tot diverse onderwerpen ondergebracht die verspreid in de huidige Mediawet zijn geregeld. Het betreft regels met betrekking tot de aanwijzing van uren zendtijd voor politieke partijen en de overheid, regels met betrekking tot het gebruik van omroepzenders en omroepnetwerken, waaronder de regels over de *must-carry* verplichtingen en programmaraden, regels omtrent de verlening van toestemming voor uitzendingen met een beperkt bereik en beperkte duur (de zogenaamde evenementenzenders), het gebruik van FM-frequentieruimte door commerciële omroepinstellingen en omroep in buitengewone omstandigheden.

## *Titel 6.1 Politieke partijen en de overheid.*

### *Afdeling 6.1.1 Politieke partijen*

#### *Artikelen 6.1 en 6.2*

Deze titel bevat de bepalingen over het aanwijzen van een hoeveelheid uren zendtijd op de algemene programmakanalen van de landelijke publieke omroep ten behoeve van programma's van politieke partijen en ten behoeve van overheidsvoorlichting. De regels in de huidige Mediawet over politieke partijen en de overheid zijn onderdeel van het stelsel van regels over de toewijzing van zendtijd aan instellingen voor landelijke omroep. Politieke partijen en overheid werden dan ook aangemerkt als instellingen die zendtijd verkregen voor landelijke publieke omroep en zij vormden zodoende onderdeel van de landelijke publieke omroep waarop in beginsel alle regels van toepassing waren die ook golden voor omroepverenigingen, NPS en NOS. De regering is echter van mening dat politieke partijen en de overheid geen onderdeel uitmaken van de publieke mediadiensten. Zij vervullen immers geen specifieke functie in het kader van de uitvoering van de publieke mediaopdracht, zoals kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag dat wel hebben. Politieke partijen en overheid krijgen slechts de gelegenheid om specifieke mededelingen te doen. Om die reden heeft de regering er voor gekozen de regeling over het aanwijzen van uren voor politieke partijen en de overheid afzonderlijk van de regels over de publieke omroep te regelen in hoofdstuk 6. De artikelen 6.1 en 6.2 zijn inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de regels in de huidige Mediawet. De bepalingen zijn terminologisch aangepast. Zo wordt niet meer gesproken over het toewijzen van zendtijd, maar over het vaststellen van een aantal uren voor gebruik door politieke partijen.

#### *Afdeling 6.1.2 De Overheid*

##### *Artikel 6.3*

In artikel 39h van de huidige Mediawet is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, regels worden gesteld over het toewijzen van zendtijd aan de overheid ten behoeve van overheidsvoorlichting. Genoemd artikel bepaalde in het tweede lid dat de zendtijd werd toegewezen aan de ministers voor het gebruik door overheidsinstellingen of personen die oor hen werden aangewezen. In artikel 10 van het Mediabesluit was bepaald dat zendtijd wordt toegewezen op aanvraag van en aan de minister van Algemene Zaken voor gebruik door overheidsinstellingen of personen die daartoe door deze minister zijn aangewezen. Deze regeling wordt in artikel 6.3 vereenvoudigd door de bepalingen van artikel 39h huidige Mediawet en artikel 10 van het huidige Mediabesluit samen te voegen. De minister van Algemene Zaken is belast met de algemene coördinatie van de overheidsvoorlichting. Uit dien hoofde draagt hij zorg voor de aanvraag van uren voor de overheidsvoorlichting. Op basis van een voorstel van de Voorlichtingsraad beslist deze minister jaarlijks over de verdeling van de toegekende uren over de verschillende ministers. De ministers zijn politiek verantwoordelijk voor wat er in de hen toegewezen uren wordt uitgezonden. Het is gebruikelijk dat de minister van Algemene Zaken na afloop van een kalenderjaar zorgdraagt voor toezending aan de Tweede Kamer van de gebundelde informatie over de resultaten van campagnes (inclusief het bereik), die onder de gemeenschappelijke naam Postbus 51 zijn uitgevoerd. Net als op grond van huidige Mediawet kunnen nadere regels over wijze en tijdstip van

indienen van aanvragen en het nemen van een beslissing daarover door het Commissariaat voor de Media bij lagere regelgeving worden vastgesteld.

In de huidige Mediawet was aan de toewijzing van zendtijd een budget gekoppeld. In de Concessiewet is de band tussen zendtijd en budget al voor de politieke partijen doorgesneden en zijn er middelen overgeheveld naar het budget op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen. Toen is reeds opgemerkt dat de politieke partijen geen deel hebben aan de publieke opdracht. Daarom hebben zij ook geen vertegenwoordiger in enig orgaan van de publieke omroep. Tevens is toen aangegeven dat het niet wenselijk is dat politieke partijen voor het inkopen van zendtijd geheel afhankelijk zouden worden van de STER. Dit wetsvoorstel trekt deze lijn door naar de voorlichting van de rijksoverheid. Er zal geen bekostiging uit de omroepbegroting meer plaatsvinden. De gelden die voor de bekostiging van de zendtijd binnen de omroepmiddelen beschikbaar waren – in 2006 is dat € 1,25 miljoen – worden beschikbaar gesteld aan de Minister van Algemeen Zaken in diens coördinerende en ondersteunende rol op het terrein van de overheidscommunicatie.

#### *Titel 6.2 Toestemmingen voor omroepdiensten voor bijzondere doelen*

##### *Artikel 6.6*

Op grond van de huidige Mediawet – artikel 82c, tweede lid – kon het Commissariaat voor de Media toestemming geven voor het uitzenden van programma's met een beperkt bereik of van beperkte duur. Het gaat hier om de zogenaamde evenementenzenders, waarbij toestemming kan worden verleend om voor de duur van een evenement of gebeurtenis uitzendingen te verzorgen voor beperkte duur of met een beperkt bereik. De mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de begrippen «beperkt bereik» en «beperkte duur» is geschrapt. In de praktijk is de behoefte aan nadere regels niet gebleken – er is nooit gebruik gemaakt van de mogelijkheid regels te stellen – en het Commissariaat kan in de praktijk bij het verlenen van toestemming voldoende invulling geven aan deze begrippen.

#### *Titel 6.3 Het gebruik van omroepzenders, omroepnetwerken en frequentieruimte*

In deze titel zijn de bepalingen opgenomen die zich richten tot de aanbieders van omroepzenders en omroepnetwerken. Deze regels zijn in de huidige Mediawet opgenomen in de artikelen 82h (omroepzenders) en 82h tot en met 82o (omroepnetwerken, *must-carry* verplichtingen en programmeraden).

##### *Afdeling 6.4.1 Het gebruik van omroepzenders*

##### *Artikel 6.7*

De regels ten aanzien van het gebruik van omroepzenders zijn inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de regels die in de huidige Mediawet zijn opgenomen in artikel 82a. Wel is zijn de bepalingen redactioneel en technisch gewijzigd. Zo is de huidige bepaling van artikel 82a, eerste lid, onderdeel b, waarin is bepaald dat het een aanbieder van een omroepzender is toegestaan programma's van hemzelf uit te zenden indien hij zendtijd of een toestemming voor commerciële omroep heeft verkregen, vervallen. Deze bepaling is, gelet op de systematiek van de wet overbodig. Immers, zonder publieke taakopdracht of zonder toestemming voor commerciële omroep is ook de aanbieder van een omroepzender niet

gerechtigd een omroepdienst te verzorgen. Deze situatie wordt al gedekt door het tweede lid, onderdeel a, van artikel 6.7.

#### *Afdeling 6.4.2. Het gebruik van omroepnetwerken, must-carry verplichtingen en programmaraden*

##### *Paragraaf 6.4.2.1 Het gebruik van omroepnetwerken*

###### *Artikel 6.8*

De regels ten aanzien van het gebruik van omroepnetwerken zijn niet gewijzigd ten opzichte van de regels die in de huidige Mediawet zijn opgenomen in artikel 82h. Voor de in artikel 6.8 aangebrachte terminologische en technische wijzigingen zij verwezen naar de toelichting bij artikel 6.7.

##### *Paragraaf 6.4.2.2 Must-carry verplichtingen*

###### *Artikelen 6.9 en 6.10*

De in paragraaf 6.4.2.2, artikelen 6.9 en 6.10 opgenomen bepalingen over de *must-carry* verplichtingen voor aanbieders van omroepnetwerken zijn aangepast aan de nieuwe systematiek waarbij de landelijke publieke omroep in zijn vijfjaarlijkse beleidsplan aangeeft welke kanalen hij verplicht op de kabel doorgegeven wil zien, met goedkeuring van de minister. Dat betekent dat de koppeling van de doorgifteplicht aan de drie algemene landelijke televisiezenders en de vijf landelijke radiozenders van de landelijke publieke omroep, genoemd in artikel 40, eerste en derde lid van de huidige Mediawet, vervalft. In de artikelen 6.9 en 6.10 wordt alleen nog de omvang van de *must-carry* is vastgelegd. Redactioneel is artikel 6.9 zodanig aangepast, dat in het eerste lid de totale omvang van de *must-carry* is vastgesteld. Deze omvang, minimaal 15 televisie- en 25 radio-uitzendnetten voor algemene omroep wijzigt niet. In het tweede lid is vervolgens aangegeven programma-aanbod in elk geval moeten worden doorgegeven. Dat betreft in de eerste plaats programma-aanbod op drie televisie- en vijf radiouitzendnetten van de landelijke publieke mediadienst. Welke dat zijn vloeit in de nieuwe situatie voort uit het goedgekeurde beleidsplan van de landelijke publieke mediadienst. Voorts is de verplichting gehandhaafd om in elk geval het programma-aanbod van één televisie- en radiouitzendnet van de regionale omroep, één radiouitzendnet van de lokale omroep en twee televisieprogramma-netten van de VRT door te geven. Het derde lid van artikel 6.9 handhaaft voorts de doorgifteplicht voor de zogenaamde toegangsomroepen.

##### *Paragraaf 6.4.2.3 Programmaraden*

###### *Artikelen 6.11 tot en met 6.15*

Deze paragraaf bevat de artikelen over de programmaraden die de aanbieders van omroepnetwerken adviseren over de samenstelling van de via de kabel aangeboden programmapakketten. Deze regeling is inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de regeling van de artikelen 82k tot en met 82o van de huidige Mediawet. De ontwikkelingen staan echter niet stil. Het ligt in de rede dat de invloed van de consumenten blijft aansluiten op de groei en veranderingen van het aanbod van de aanbieders van omroepnetwerken. Momenteel wordt dan ook onderzocht hoe de effectiviteit van de consumenteninvloed zich verder zal moeten ontwikkelen. Dit kan leiden tot aanpassing van de artikelen over programmaraden.



#### *Titel 6.4. Het gebruik van frequentieruimte*

##### *Artikelen 6.16 tot en met 6.18*

De artikelen 6.16 en 6.17 regelen de mogelijkheden om voorwaarden te stellen aan het gebruik van FM-frequentieruimte door commerciële omroepinstellingen. Artikel 6.16 betreft het aanwijzen van FM-frequentieruimte voor specifieke categorieën radioprogrammering. Artikel 6.17 heeft betrekking op het limiteren van de hoeveelheid FM-frequentieruimte die door eenzelfde commerciële omroepinstelling wordt gebruikt voor radioprogramma's van die instelling. Het betreft inhoudelijk ongewijzigd handhaven van de regels die zijn opgenomen in de artikelen 82e en 82f van de huidige Mediawet. Op grond van laatstgenoemde artikelen is bij gelegenheid van de uitgifte van vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte voor commerciële omroep in 2003 de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003<sup>1</sup> tot stand gekomen. Deze ministeriële regeling strekt ertoe mede invulling te geven aan het waarborgen van het belang van pluriformiteit in het programma-aanbod en verscheidenheid van programma-aanbieders. De in 2003 verleende vergunningen hebben een geldigheidsduur van acht jaar. De genoemde ministeriële regeling zal zijn werking gedurende die periode behouden en na inwerkingtreding van de nieuwe wet gebaseerd zijn op de artikelen 6.16 en 6.17.

##### *Titel 6.5 Buitengewone omstandigheden*

##### *Artikel 6.19*

De artikelen 173 en 174 van de huidige Mediawet bevatten bepalingen over omroep in buitengewone omstandigheden. Artikel 173 bevatte een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het ter beschikking stellen van zendtijd, studio's, omroepnetwerken en andere faciliteiten aan daartoe aangewezen autoriteiten in geval van buitengewone omstandigheden. Deze regels zijn vastgesteld bij besluit van 23 juni 1988 (Stb. 341). Artikel 6.19, eerste lid, handhaaft de grondslag voor dergelijke regels.

In artikel 6.19, tweede en derde lid, worden de bepalingen van artikel 174 van de huidige Mediawet ongewijzigd gehandhaafd.

#### **Hoofdstuk 7. Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving.**

In dit hoofdstuk zijn alle bepalingen over het toezicht door Commissariaat voor de Media. In de huidige Mediawet zijn de desbetreffende regels verspreid over meerdere hoofdstukken. De in titel 7.1 opgenomen bepalingen over het Commissariaat (artikelen 7.1 tot en met 7.9) zijn inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van hoofdstuk II van de huidige Mediawet. Een aanvulling is opgenomen in artikel 7.2, vierde lid, waar aan de gronden voor schorsing en ontslag is toegevoegd: disfunctioneren. De vraag is immers of ongeschiktheid in geval van disfunctioneren altijd een juiste grondslag kan zijn. Ook in het geval een lid van het bestuur op zich geschikt is voor de functie, kunnen er situaties zijn waarin een lid aantoonbaar disfunctioneert. Ook in dat geval moet het mogelijk zijn het betrokken lid te schorsen te ontslaan. Voorts is in artikel 7.5, derde lid, de periode voor vernietiging of schorsing van besluiten van het Commissariaat, verruimd naar acht weken. Op grond van recente praktijk is gebleken dat de huidige termijn erg kort is voor een afgewogen oordeel over de wenselijkheid van vernietiging of schorsing.

De in titel 7.2 (artikelen 7.10 tot en met 7.13) opgenomen bepalingen over het toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving terzake van de naleving van de wettelijke bepalingen zijn inhoudelijk nagenoeg ongewijzigd

<sup>1</sup> Ministeriële regeling van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van 24 februari 2003, nr. MLB/JZ/2003/7756, Stcrt. 2003, nr. 40

gebleven ten opzichte van de in hoofdstuk X van de huidige Mediawet opgenomen bepalingen. Toegevoegd is in artikel 7.11 de mogelijkheid van het opleggen van een last onder dwangsom. Het Commissariaat heeft aangegeven dat het in bepaalde gevallen gewenst is te beschikken over deze bevoegdheid. Het gaat dan om de gevallen waarin publieke media-instellingen nevenactiviteiten verrichten in strijd met de daarvoor geldende regels en voor de gevallen waarin aanbieders van omroep-netwerken illegale programma's doorgeven, de *must-carry*verplichtingen niet naleven of zonder zwaarwichtige redenen afwijken van een advies van de programmaraad. Het opleggen van een last onder dwangsom is nadrukkelijk niet van toepassing als het gaat om de inhoud van het media-aanbod. Het Commissariaat houdt geen voorafgaand toezicht op de inhoud van media-aanbod. Overtredingen terzake van de inhoud van media-aanbod worden pas achteraf geconstateerd. Met dit principiële uitgangspunt is het opleggen van een last onder dwangsom, waarmee in feite vooraf toezicht op de inhoud van media-aanbod wordt uitgeoefend, niet te verenigen.

Ten aanzien van het opleggen van boetes bevat de huidige Mediawet nog drie boetecategorieën. Deze systematiek wordt vereenvoudigd. Er komt één maximale boete, waarbij de hoogte van de feitelijke boete wordt afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarmee wordt aangesloten bij de uitgangspunten van de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht<sup>1</sup>. Het Commissariaat kan op die basis een zorgvuldig boetebeleid vaststellen. De regering gaat, gezien de stand van behandeling van het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, uit van de verwachting dat dit wetsvoorstel het Staatsblad zal hebben bereikt en in werking zal zijn getreden vóór 1 september 2008. Om die reden heeft de regering afgezien van het opnemen van een grote hoeveelheid bepalingen over de procedure voor het opleggen van de bestuurlijke boetes en lasten onder dwangsom door het Commissariaat.

## Hoofdstuk 8. De pers

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de subsidieverstrekking ten behoeve van persorganen, zoals geregeld bij en krachtens de artikelen 123–133 van de huidige Mediawet. Zoals in het algemene gedeelte van deze toelichting is opgemerkt, zijn diverse bepalingen gemoderniseerd: zo is bijvoorbeeld het begrip «financiële steun» vervangen door de term «subsidie». Tevens zijn de diverse subsidiemogelijkheden die tot dusverre deels in de Mediawet en deels in het Mediabesluit waren opgenomen in dit hoofdstuk samengebracht.

De in titel 8.1 (artikelen 8.1 tot en met 8.9) opgenomen bepalingen hebben betrekking op taak, samenstelling en werkwijze van het Stimuleringsfonds voor de pers en zijn in de kern inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van hoofdstuk 9 van de huidige Mediawet (artikelen 123 tot en met 128). Wel zijn enkele aanvullingen opgenomen, om de regels ten aanzien van het Stimuleringsfonds voor de pers in overeenstemming te brengen met de heersende inzichten omtrent de regulering van publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. Deze aanvullingen strekken tot verduidelijking ten aanzien van de relatie tussen de minister en het Stimuleringsfonds voor de pers en de verslaglegging en evaluatie. Deze aanvullingen zijn in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving die betrekking hebben op de instelling en vormgeving van zelfstandige bestuursorganen.

Een aanvulling is opgenomen in artikel 8.2, derde lid, waar aan de gronden voor het niet-benoembaar zijn als lid van het Stimuleringsfonds voor de pers zijn toegevoegd: een lidmaatschap van een der beide Kamers der Staten-Generaal, een provinciaal bestuur of een gemeentebestuur en/of het hebben van financiële of andere belangen bij bedrijven of

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2003/04, 29 702, nr. 2.

instellingen en het vervullen van nevenfuncties waardoor een goede vervulling van de functie of de handhaving van de onafhankelijkheid van het betrokken lid of van het vertrouwen daarin in het geding kan zijn. Daarmee is de onafhankelijkheid van bestuursleden van het Stimuleringsfonds voor de pers op dezelfde wijze als bij het Commissariaat voor de Media goed gewaarborgd. Onafhankelijke en deskundige besluitvorming is immers de ratio achter de instelling van het Stimuleringsfonds voor de pers. In artikel 8.2, vierde lid, is als grond voor schorsing en ontslag toegevoegd: disfunctioneren. De vraag is immers of ongeschiktheid in geval van disfunctioneren altijd een juiste grondslag kan zijn. Ook in het geval een lid van het bestuur op zich geschikt is voor de functie, kunnen er situaties zijn waarin een lid aantoonbaar disfunctioneert. Ook in dat geval moet het mogelijk zijn het betrokken lid te schorsen te ontslaan. In artikel 8.4, tweede lid, is bepaald dat het Stimuleringsfonds voor de pers jaarlijks vóór 1 november een begroting vaststelt voor het volgende kalenderjaar; in het derde lid is bepaald dat het Stimuleringsfonds voor de pers jaarlijks vóór 1 juni een financieel verslag uitbrengt. In artikel 8.6, derde lid, is de periode waarbinnen vernietiging en schorsing van besluiten van het Stimuleringsfonds voor de pers kan plaatsvinden verruimd naar acht weken. De huidige periode is erg kort om tot een afgewogen oordeel te komen over de wenselijkheid van een schorsing of vernietiging. In artikel 8.7 is opgenomen dat het Stimuleringsfonds voor de pers desgevraagd alle inlichtingen met betrekking tot zijn werkzaamheden verstrekt aan Onze Minister. In artikel 8.8 is een voorziening getroffen voor het geval dat het Stimuleringsfonds voor de pers naar het oordeel van Onze Minister zijn taken niet of niet naar behoren uitvoert. In artikel 8.9 is opgenomen dat het Stimuleringsfonds voor de pers jaarlijks vóór 1 juni een verslag opstelt van zijn werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden in het bijzonder over het afgelopen kalenderjaar. Hierbij is bepaald dat Onze Minister telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het Stimuleringsfonds voor de pers.

De in titel 8.2 en 8.3 (artikelen 8.10 tot en met 8.15) opgenomen bepalingen hebben betrekking op de subsidieverstreking ten behoeve van persorganen en de overige vormen van subsidieverlening waarover het Stimuleringsfonds voor de pers beschikt. Deze subsidiemogelijkheden hebben geen inhoudelijke wijziging ondergaan ten opzichte van de huidige Mediawet en het Mediabesluit, waarin zij tot dusverre waren opgenomen. In titel 8.4 (artikelen 8.16 tot en met 8.19) zijn enkele aanvullende bepalingen opgenomen over het vaststellen van subsidieplafonds, advisering over subsidieaanvragen, het verbinden van voorschriften aan de subsidieverstreking, alsmede een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Daarbij gaat het om nadere eisen voor het verkrijgen van subsidies en nadere regels over de inhoud en wijze van indienen van aanvragen, de besluitvorming over de aanvragen, eventuele voorschriften die aan subsidieverstreking kunnen worden verbonden, de bevoorschotting en intrekking, wijziging of terugvordering van verstrekte subsidies. Dergelijke regels zijn thans opgenomen in Hoofdstuk 5 van het Mediabesluit.

## **Hoofdstuk 9. Overgangs- en slotbepalingen**

### *Titel 9.1 Overgangsbepalingen*

#### *Artikel 9.1*

Dit artikel bevat de overgangsregeling voor de jaren 2009 tot en met 2011

inzake de verplichting voor de raad van bestuur om in elk geval in die jaren een vast, aflopende deel van het budget dat bestemd is voor de verzorging van media-aanbod door de NOS, te bestemmen voor uitbesteding aan producties van producenten waarin licentiehouders een direct of indirect belang hebben (eerste lid). Een in omvang gelijke uitbestedingsverplichting geldt voor producties van onafhankelijke producenten (tweede lid). De reden voor deze overgangsregeling zijn toegelicht in paragraaf ... van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

#### *Artikel 9.2*

Omroepverenigingen die op grond van de huidige Mediawet een erkenning hebben verkregen, zullen in het kader van economisch ondernemen met ingang van 1 september 2008 binnen de kaders van artikel 2.89 mogen deelnemen in vennootschappen en rechtspersonen die marktactiviteiten verrichten. Om vanaf genoemde datum daadwerkelijk deel te nemen in activiteiten in het kader van economisch ondernemen, worden de omroepverenigingen gedurende de resterende duur van de periode waarvoor zij een erkenning hebben verkregen – dat wil zeggen in beginsel tot 1 september 2008 – in staat gesteld de daarvoor noodzakelijke voorbereidingen te treffen. Voor zover die voorbereidingen op grond van de huidige Mediawet niet te beschouwen zijn als toegestane nevenactiviteiten, is het nodig te bepalen dat die voorbereidende activiteiten gedurende de resterende duur van de erkenning – in welke periode de huidige Mediawet immers nog geldt – mogen worden verricht in afwijking van de in de huidige Mediawet opgenomen bepalingen over het verrichten van nevenactiviteiten. Omroepverenigingen zullen de voorbereidende activiteiten wel vooraf moeten melden bij het Commissariaat voor de Media, zodat die zicht houdt op de activiteiten van de omroepverenigingen. Vanaf 1 september 2008 zullen alle activiteiten in het kader van economische ondernemen moeten voldoen aan de voorwaarden die bij of krachtens artikel 2.89 zijn gesteld. Op grond van artikel 57c van de huidige Mediawet dienen omroepverenigingen alle inkomsten te gebruiken voor hun hoofdtak: de verzorging van het programma waarvoor zendtijd is verkregen. Om de financiering van deelnemingen in het kader van economisch ondernemen mogelijk te maken is tevens bepaald dat in afwijking van artikel 57c van de huidige Mediawet omroepverenigingen een deel van het eigen vermogen mogen gebruiken voor de financiering. Daartoe zal het Commissariaat voor de Media, op basis van een vooraf uit te voeren onderzoek naar de bestaande vermogenspositie van de omroepverenigingen, de kaders vaststellen.

#### *Artikelen 9.3 tot en met 9.5*

De waarborging van continue beschikbaarheid van (bijzonder) cultureel en educatief media-aanbod en deskundigheid valt onder de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur. Om de continuïteit en de deskundigheid te verzekeren zullen de Stichting NPS en de Stichting Educom opgaan in de NOS. De NPS en de Educom worden opgeheven. Wat betreft de NPS is in het algemeen deel van deze memorie ingegaan op de wijze waarop de overgang van programmering – en daarmee verband houdende overgang van mensen en middelen – van de NPS naar de NOS in de praktijk zal plaatsvinden. Voorafgaand aan 1 september 2008 zal de raad van bestuur in overleg met de omroepverenigingen en NOS RTV bekijken welke programmering van de NPS kan worden overgenomen door omroepverenigingen/licentiehouders of hun externe productiebedrijf of NOS RTV, en welke medewerkers in verband daarmee kunnen overgaan. Vanaf 1 september 2008 zal de stichting NPS met het dan aanwezige personeel fuseren met de NOS. Ten aanzien van Educom geldt dat per 1 september 2008 deze stichting

volledig zal fuseren met de NOS. De stichting Educom is een samenwerkingsverband tussen de Stichting Teleac/NOT en de stichting RVU. De besturen van beide stichting vormen het paritair samengestelde bestuur van de stichting Educom. Educom is de houder van de erkenning als educatieve omroepinstelling, bedoeld in artikel 31 van de huidige Mediawet, doch de uitvoering van alle werkzaamheden en productie van media-aanbod worden door de beide andere stichtingen verzorgd. Educom en de beide andere stichtingen vormen derhalve een organisatorische eenheid. De stichting Teleac/NOT en de stichting RVU zullen dan ook samen met de stichting Educom fuseren met de NOS en vervolgens worden opgeheven.

De artikelen 9.3 tot en met 9.5 regelen de consequenties van de fusie, zoals overgang van vermogensbestanddelen en personeel. Voor deze regeling heeft de Fusiewet De Nederlandsche Bank N.V. en de Stichting Pensioen- & Verzekeringkamer model gestaan. Het is van belang dat de fusie snel tot stand komt en effectief is op het moment van overgang naar de nieuwe situatie. Een wettelijke regeling biedt daarvoor betere waarborgen dan de fusie overlaten aan het initiatief van de betrokken organisaties. Daarnaast is het in het belang van het behoud van expertise dat wordt voorkomen dat er voor betrokken organisaties en het daar werkzame personeel een onduidelijke overgangperiode zou ontstaan. Met een wettelijke regeling worden de gevolgen van de fusie op kenbare wijze duidelijk geregeld. Om die reden is er voor gekozen de fusie wettelijk gestalte te geven in plaats van de procedure te volgen die in Titel 7 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is geregeld.

De rechtshandelingen die erop zijn gericht het ondernemersvermogen van de bij de fusie betrokken rechtspersonen (NPS, Educom, Teleac/NOT en RVU) onder algemene titel te doen overgaan op de NOS, hebben betrekking op de overgang van een geheel (of een gedeelte) van een gemeenschap van goederen als bedoeld in artikel 31 van de Wet op de omzetbelasting 1968. Een en ander brengt mee dat ter zake van die overgang als zodanig geen BTW is verschuldigd. De NOS wordt voor het berekenen van de door haar verschuldigde BTW na de overgang geacht in de plaats te zijn getreden van NPS, Educom, Teleac/NOT en RVU<sup>1</sup>.

#### *Artikelen 9.6 tot en met 9.9*

Deze bepalingen bevatten een aantal gebruikelijke overgangsmaatregelen. Artikel 9.7 is een algemeen overgangsartikel dat beoogt te bewerkstelligen dat er na inwerkingtreding van de wet geen onduidelijkheid bestaat over de positie van leden die op grond van bepalingen van de huidige Mediawet zijn benoemd in de organen van de in de huidige Mediawet geregelde instellingen, die ook na inwerkingtreding van de nieuwe wet blijven bestaan. Het gaat dan om de leden van de raad van bestuur en de raad van toezicht van de NOS, de leden van de besturen van de STER, de Wereldomroep en het Stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroep-producties, en leden van het Commissariaat voor de Media en het Stimuleringsfonds voor de pers. Omdat al deze instellingen in de nieuwe Mediawet een nieuwe wettelijke grondslag krijgen, kan er onduidelijkheid bestaan over de geldigheid en duur van de benoemingen, die immers op grond van oude bepalingen hebben plaatsgevonden. Artikel 9.7 heeft geen betekenis voor bestuursleden van instellingen die niet krachtens specifieke bepalingen van de oude Mediawet zijn benoemd. Om die reden heeft artikel 9.7 geen betekenis voor de leden van organen van de stichting Educom en de daarbij betrokken stichtingen Teleac/NOT en RVU. Deze leden zijn immers niet benoemd op grond van specifieke bepalingen van de huidige Mediawet. Ten aanzien van de stichting NPS geldt dat deze ophoudt te bestaan op het moment van inwerkingtreding van de wet. Dat betekent dat ook de bestuursorganen van die stichting verdwijnen en daarmee ook de bestuursleden.

---

<sup>1</sup> Zie artikel 8, eerste lid, van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968.

Artikelen 9.10 tot en met 9.13

In deze artikelen worden achtereenvolgens de Telecommunicatiewet, de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten, de Tabakswet en de Wet handhaving consumentenbescherming aangepast aan de definities en verwijzingen in de nieuwe wet. Deze wijzigingen zijn technisch van aard en betreffen aanpassing van verwijzingen. Bij de wijzigingen van de Telecommunicatiewet is rekening gehouden met enkele thans bij het parlement aanhangige voorstellen van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet. Het betreft de volgende wetsvoorstellen:

- voorstel van wet tot herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van enkele inhoudelijke wijzigingen in de Telecommunicatiewet, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Mijnbouwwet en enkele andere daarmee verbandhoudende wetten, de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001, de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997, de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen en diverse andere wetten (Veegwet EZ 2005)<sup>1</sup>;
- voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten in verband met de implementatie van een nieuw Europees geharmoniseerd regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en diensten en de nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen<sup>2</sup>;
- voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de implementatie van richtlijn 2004/108/EG<sup>3</sup>.

De regering gaat uit van de verwachting dat genoemde voorstellen van wet tot wet zullen zijn verheven en in werking zullen zijn getreden vóór 1 september 2008.

Bij de wijziging van Wet handhaving consumentenbescherming zij opgemerkt dat het voorstel tot invoering van deze wet bij het parlement is ingediend op 19 december 2005<sup>4</sup>. Deze wet strekt mede ter uitvoering van verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming<sup>5</sup>. De regering verwacht dat dit wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven en in werking zullen zijn getreden vóór 1 september 2008.

Artikel 9.10

De in dit artikel opgenomen wijzigingen van de Telecommunicatiewet betreffen voor het overgrote deel aanpassingen van verwijzingen naar de Mediawet en behoeven geen verdere toelichting.

Onderdeel B

Artikel 3.3 van de Telecommunicatiewet wordt aangepast aan de systematiek van de nieuwe wet, waarbij de raad van bestuur in het vijfjaarlijkse beleidsplan aangeeft welk programmaanbod hij via de ether wil verspreiden. In de huidige Mediawet zijn de bij voorrang aan de landelijke publieke omroep te verlenen vergunningen voor het gebruik van landelijk dekkende frequenties gekoppeld aan de drie televisie- en vijf radioprogrammanetten, genoemd in artikel 40 van de huidige Mediawet. Deze koppeling wordt losgelaten. In artikel 3.3 van de Telecommunicatiewet wordt alleen nog geregeld dat er ten minste frequentieruimte met landelijke dekking beschikbaar is voor programma-aanbod op drie televisie- en vijf radiouitzendnetten van de landelijke publieke omroep (artikelen 3.3, derde lid, onderdeel a, van de Telecommunicatiewet). Daarmee blijft net als onder de huidige Mediawet de omvang van de bij voorrang te

<sup>1</sup> Kamerstukken I, 2004/05, 30 027, A.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 28 851, nr. 2.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2004/05, 30 255, nr. 2.

<sup>4</sup> Voorstel van wet houdende Regels omtrent instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (Wet handhaving consumentenbescherming), Kamerstukken II, 2005/06, 30 411, nr. 2.

<sup>5</sup> PbEU L 364.



verlenen vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte vooraf bij wet bepaald. Voor regionale en lokale omroepinstellingen waren tot nu toe de bij voorrang te verlenen vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte gekoppeld aan de programma's waarvoor zendtijd was verkregen. Ook deze koppeling verdwijnt. Voor regionale publieke omroep blijft de aanspraak op een vergunning voor het gebruik van frequentieruimte met een voldoende regionale dekking voor programma-aanbod op ten minste één uitzendnet voor radio wettelijk vastgelegd. Voor lokale omroep blijft een vergunning voor ten minste één uitzendnet voor radio met voldoende lokale dekking gewaarborgd.

#### *Onderdeel E*

Volgens het huidige artikel 8.3 van de Telecommunicatiewet wordt ten minste één aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk dat bestaat uit radiozendapparaten aangewezen die een doorgifteplicht heeft voor bepaalde programma's van de publieke omroep. Doorgifteverplichtingen mogen op grond van artikel 31 van de Universele Dienstrichtlijn alleen worden opgelegd als de aangewezen netwerken voor een significant aantal eindgebruikers het belangrijkste middel zijn om radio- en televisie-uitzendingen te ontvangen. De «kan-bepaling» maakt het mogelijk alleen aanbieders aan te wijzen als aan deze voorwaarde is voldaan.

#### *Titel 9.3 Slotbepalingen*

##### *Artikelen 9.14 en 9.15*

Deze artikelen zijn een ongewijzigde handhaving van de bepalingen van de artikelen 169 en 171 van de huidige Mediawet. Deze bepalingen strekken er toe in alle gevallen een tijdige en juiste implementatie van (wijzigingen in) Europese richtlijnvoorschriften te waarborgen.

##### *Artikel 9.18*

Op grond van de huidige Mediawet zijn er een aantal uitvoeringsregelingen getroffen die aanpassing behoeven aan de nieuwe wet. Voor een aantal daarvan geldt dat de noodzakelijke wijzigingen van zodanige aard en omvang zijn, dat vervanging gewenst is, waarbij de nieuwe wet de nieuwe grondslag vormt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Mediabesluit en de op het Mediabesluit gebaseerde Regeling vaststelling handboek financiële verantwoording publieke omroep (Stcrt. 2005, 88). Voor andere uitvoeringsregelingen geldt dat deze voor zover nodig technisch en redactioneel aangepast zullen worden. Om geen misverstand over de rechtsbasis van uitvoeringsregelingen te laten bestaan, zijn in artikel 9.18 een aantal regelingen van een nieuwe rechtsbasis voorzien.

De Regeling overdracht bevoegdheid tot ontheffing van verbod reclameuitingen binnenlandse omroep aan Commissariaat voor de Media (Stcrt. 1988, 49), gebaseerd op artikel 52, derde lid van de huidige Mediawet, kan vervallen. Deze ontheffingsbevoegdheid is in de nieuwe wet rechtstreeks gedelegeerd aan het Commissariaat (artikel 2.50, derde lid).

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