

Vergaderjaar 1998–1999

26 660

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 juni 1999 en het nader rapport d.d. 28 juni 1999, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 maart 1999, no. 99.00982, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, dr. F. van der Ploeg, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Mediawet in verband met de invoering van een vernieuwd concessiebestel voor de landelijke publieke omroep.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 maart 1999, nr. 99.000982, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 juni 1999, no. W05.99.0103/III, bied ik U hierbij aan.

1. Inleiding

Het voorstel van wet strekt tot wijziging van de Mediawet op een groot aantal onderdelen. Centraal daarin staat de reorganisatie en integratie van het publieke omroepbestel binnen de Nederlandse Omroep Stichting (NOS). In dat kader worden de concessies van de afzonderlijke omroepverenigingen, die in 2000 aflopen, afgeschaft en vervangen door een concessie voor de NOS. Voorts worden nieuwe regels gesteld met betrekking tot het programma, worden de bevoegdheden van de raad van bestuur uitgebreid en wordt de functie van de omroepverenigingen beperkt. Het voorstel van wet vormt de voorlopige afsluiting van een proces dat enkele jaren geleden werd ingezet en dat uitgaat van de bevindingen van de Commissie Publieke Omroep (de commissie-Ververs), zoals vervat in het rapport «Toekomst van de Publieke Omroep» uit 1996. Met de wet van 13 november 1997 werd reeds een voorschot genomen op overgang van afzonderlijke omroepverenigingen naar een geïntegreerd publiek bestel, waarbij de NOS werd gereorganiseerd en de bevoegdheden van de raad van bestuur waren uitgebreid. De Raad van State heeft ernstige kritiek op het voorstel van wet. De keuze voor een helder eindperspectief van het publieke omroepbestel ontbreekt. Anders dan wordt betoogd in de memorie van toelichting leiden de voorstellen niet tot een evenwicht tussen identiteit en autonomie enerzijds en samenwerking anderzijds. Door de eenzijdige verschuiving van bevoegdheden ten gunste van de raad van bestuur dreigen zij veeleer uit te monden in een centralisatie van zeggenschap en bestuur. Daardoor zullen het bestel en het functioneren

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

daarvan fundamenteel van karakter veranderen, met potentieel ingrijpende gevolgen voor het publieke debat. In het kader van de voorstellen neemt de invloed van wetgever en bestuur op de programma's eveneens toe. De noodzaak en wenselijkheid van die verandering worden in de toelichting niet onderbouwd.

1. De Raad van State heeft ernstige kritiek op het voorstel van wet omdat de keuze voor een helder eindperspectief van het publieke omroepbestel zou ontbreken. Ook merkt de Raad op dat de voorstellen anders dan beoogd niet tot een evenwicht leiden tussen identiteit en autonomie enerzijds en samenwerking anderzijds. De Raad constateert dat sprake is van een toenemende invloed van wetgever en bestuur op programma's en dat de noodzaak en wenselijkheid hiervan niet wordt onderbouwd in de toelichting.

De regering weerspreekt allereerst het oordeel dat een eindperspectief ontbreekt. Immers, in de door de Raad van State opgestelde samenvatting van de doelstellingen van het wetsvoorstel wordt een adequate weergave gegeven van het in de memorie van toelichting uitvoerig beschreven perspectief van de publieke omroep. Zij wijst er op dat het voorliggende voorstel van wet als de afronding gezien wordt van het reorganisatieproces van de publieke omroep, zoals dat in de verschillende voorstellen tot wijziging van de organisatie van het publieke bestel van diverse kabinetten in de afgelopen jaren vorm heeft gekregen. De regering meent dan ook dat met het wetsvoorstel voor langere tijd een duidelijk kader wordt geboden, dat voldoende mogelijkheden biedt voor de publieke omroep en de afzonderlijke omroeporganisaties om zich, zowel op het gebied van het programma-aanbod als de onderlinge samenwerking, verder te ontwikkelen en aan te passen aan veranderende omstandigheden. Zij voegt daaraan toe dat een concrete beschrijving van de gewenste situatie over bijvoorbeeld tien jaar moeilijk is te geven. Er zijn verschillende economische en technologische ontwikkelingen gaande in de informatievoorziening, waarvan het tempo en de richting niet bij voorbaat vaststaan.

De regering wil voorts benadrukken dat naar haar mening de voorstellen niet leiden tot een directe invloed van de wetgever op de inhoud van programma's. Dat kan en mag natuurlijk ook niet het streven zijn bij de verdere ontwikkeling en vormgeving van het mediabeleid. Daar staat tegenover dat de regering het voor de hand vindt liggen dat bij het verlenen van een tienjarige concessie aan de publieke omroep de nodige voorwaarden gesteld worden aan het onderscheidende karakter in termen van kwaliteit, diversiteit en bereik van het publieke programma-aanbod en de wijze waarop dit wordt georganiseerd. Daarbij past ook een nieuwe legitimering en verantwoording in de vorm van inhoudelijke toetsing door de overheid van het functioneren van omroepverenigingen, een wettelijke taakopdracht, een profileringsopdracht en een grotere transparantie door rapportageplichten. De voorrechten en ondersteuning van de publieke omroep rechtvaardigen dergelijke duidelijke programmatische verplichtingen. De regering verwijst in dit verband met instemming naar het door de Raad van State eveneens geciteerde rapport van de Commissie toewijzing etherfrequenties in het rapport «Verdeel de frequenties, verander de omroep» uit 1992, waarin ten aanzien van de publieke omroep dezelfde redenering wordt gevolgd voor zowel radio als televisie.

De regering is voorts van mening dat er geen sprake is van een grotere invloed van het bestuur van de landelijke publieke omroep op de inhoud van de programma's zelf. Zij ontkent echter niet dat van een grotere betrokkenheid van het bestuur sprake is waar het de uitgangspunten van de programmering betreft. Zoals de Raad van State al constateert, was dit ook het expliciete doel van de vorige herziening van de mediawetgeving, die er onder meer op gericht was om de programmacoördinatie op en tussen de (televisie-)netten sterk te verbeteren. Nu met dit wetsvoorstel gekozen wordt voor één taakopdracht en één concessie met bijbehorende voorwaarden is – conform de voornemens in het regeerakkoord van dit kabinet – een grotere invloed van de raad van bestuur van de publieke omroep op de uitgangspunten voor de programmering onontkoombaar. De noodzaak en wenselijkheid hiervan is in de toelichting duidelijker onderbouwd.

2. Doelstelling van het wetsvoorstel

a. Het voorstel hinkt als het ware op twee gedachten. Als uitgangspunt met betrekking tot de taak van de publieke omroep wordt gesteld dat de publieke omroep van wezenlijke betekenis is voor het goed functioneren van onze democratische samenleving. De publieke omroep verdient daarom financiële steun en bescherming van de overheid. Om aan zijn functie als forum, intermediair en uitgever te kunnen voldoen, moet de publieke omroep een gevarieerd, kwalitatief hoogwaardig en toegankelijk programma-aanbod verzorgen voor een breed publiek. In de toelichting wordt betoogd dat de omroepverenigingen de Nederlandse publieke omroep een uniek karakter hebben gegeven; dat zij nog altijd een aantoonbaar draagvlak hebben en dat pluriformiteit een wezenlijk kenmerk is van het Nederlandse publieke omroepbestel (paragraaf 2.4). Vervolgens wordt gesteld dat het bestel alleen kan slagen als de samenstellende delen opereren als slagvaardig en professioneel geheel, waartoe een evenwicht gevonden moet worden tussen identiteit en samenwerking. Voorts moet de legitimering worden verbeterd en moet de publieke omroep meer verantwoording af gaan leggen.

b. Die uitgangspunten monden echter uit in voorstellen waarbij de samenwerking die in de afgelopen jaren, onder druk van eerdere kabinetten en wetswijzigingen, is ontstaan met de vaste netbespeling wordt afgeschaft en vervangen door een zenderprofilering waarover de raad van bestuur beslist, die wordt uitgevoerd door netcoördinatoren die door de raad van bestuur worden aangesteld, en die daarbij over een substantieel eigen budget zal gaan beschikken. De mogelijkheid voor omroepverenigingen om een herkenbare identiteit te ontwikkelen en zo het draagvlak voor het bestel te versterken, dreigt te worden aangetast door de versnippering van hun programma, door de noodzaak dit in te passen in de wensen van de netprofilering en -coördinatie, en doordat omroepverenigingen – ongeacht eventuele verschillen in draagvlak – allemaal eenzelfde aandeel in de zendtijd en middelen krijgen. De beoogde nieuwe legitimering en verantwoording wordt in het wetsvoorstel gezocht in uitbreiding van de programmavoorschriften, inhoudelijke toetsing door de overheid van het functioneren van omroepverenigingen, en door de wettelijke taakopdracht, de profileringsopdracht en de rapportageplichten. Door niet duidelijk te kiezen voor een helder eindperspectief voor het publieke omroepbestel ontbreekt aan de ene kant de slagvaardigheid en doelmatigheid die een staatsomroep met gestroomlijnde bestuursstructuur kan hebben. Aan de andere kant kan er ook geen recht worden gedaan aan de profilering van de individuele omroepverenigingen. Naar de mening van de Raad moet de wetgever in dezen een keuze maken. Een mogelijke keus is die van de versterking van samenwerking binnen één concessie van verschillende omroepverenigingen. Daar zijn goede argumenten voor die in de toelichting gegeven worden. Het Nederlandse omroepbestel scoort in vergelijking met andere landen niet slecht; blijkens de toelichting kan betwijfeld worden of het traditionele voorbeeld van een nationale staatsomroep, de BBC, op meer populaire steun kan bogen. Deze strekking vergt bij uitbreiding van centraliserende elementen, ook versterking van de positie van de samenstellende delen; pas dan kunnen een evenwicht en samenwerking ontstaan. Zo de regering daarentegen meent dat thans voor een ander bestel gekozen moet worden, moet dit adequaat worden toegelicht, consequent uitgewerkt, en voorzien worden van de waarborgen voor kwaliteit, objectiviteit en neutraliteit die dan nodig zijn. Vooralsnog ontbreken de analyse en de argumenten die pleiten voor een dergelijke, ingrijpende wijziging van dit bestel.

c. De Raad wijst erop dat met een voortgaande tendens in de richting van een rol van omroepverenigingen als zuivere leveranciers van programma's, de beschermde en gesubsidieerde rol van deze verenigingen in het publieke bestel onder verdergaande druk komt te staan vanuit Europeesrechtelijk perspectief. De rechtvaardiging van hun bijzondere positie boven andere programmaleveranciers kan dan immers steeds minder op hun legitimering als publieke omroepvereniging worden gebaseerd. De Raad verwijst in dit verband mede naar de conclusies van de Commissie toewijzing etherfrequenties in het rapport «Verdeel de frequenties, verander de omroep» uit 1992. De Raad verzoekt hieraan aandacht te geven.

*Gelet op het vorenstaande is de Raad van mening dat de ingrijpende herstructurering van het publieke bestel, waarbij de individuele omroepen worden onderworpen aan een gecentraliseerd geheel van voorschriften vanwege de minister, de NOS en het Commissariaat voor de Media zonder voldoende waarborgen voor de pluriformiteit van het bestel, terwijl tegelijkertijd geen uitdrukkelijke en gemotiveerde keuze wordt gemaakt voor een ander bestel waarin voor zelfstandige omroepen geen plaats meer is, niet gebaseerd is op voldoende dragende argumenten.
De Raad acht dit reeds een ernstig gebrek van het wetsvoorstel.*

2a. De Raad van State meent dat het wetsvoorstel hinkt op twee gedachten: enerzijds wordt gesteld dat de omroepverenigingen het Nederlandse publieke omroepbestel een uniek karakter hebben gegeven, anderzijds wordt de eis gesteld dat de samenstellende delen als een slagvaardig en professioneel geheel opereren.

De regering deelt dit oordeel van de Raad van State niet. In het reeds vele jaren lopende reorganisatieproces van de publieke omroep is steeds gestreefd deze twee gedachten in evenwicht te brengen. De regering meent dat dit goed mogelijk is. Om die reden kiest de regering dan ook uitdrukkelijk niet voor alternatieven om die spanning min of meer definitief op te heffen, bijvoorbeeld door het introduceren van de figuur van de staatsomroep. De kracht van de publieke omroep kan versterkt worden door een verbeterde samenwerking op allerlei fronten, waardoor ook efficiencyvoordelen kunnen worden behaald. Dit hoeft zeker niet ten koste te gaan van bijdragen aan de profilering van de publieke omroep door de individuele omroepverenigingen. Dat neemt niet weg dat er altijd verschillende opvattingen bestaan over de wijze waarop aan beide uitgangspunten, in hun onderlinge samenhang, invulling wordt gegeven in wet- en regelgeving en de omroeppraktijk. Deze verschillende opvattingen geven ook een zekere dynamiek aan het opereren van de publieke omroep.

2b. De regering wil niet ontkennen dat het voorstel ingrijpende gevolgen heeft voor de organisatie en samenwerking van en binnen de publieke omroep. Daar is welbewust voor gekozen, omdat zij van mening is dat de huidige samenwerking nog niet optimaal is. Het perspectief van een BBC-achtige staatsomroep wordt door de regering, zoals gezegd, van de hand gewezen. De omroepverenigingen blijven de belangrijkste legitimerende component van de publieke omroep. De regering legt echter in dit wetsvoorstel meer nadruk op het geheel van de publieke omroep dan op de samenstellende delen. Dat komt tot uitdrukking in de gezamenlijke taakopdracht en de concessietoewijzing aan het geheel in de vorm van de NOS. Dat neemt niet weg dat steeds de posities van alle betrokken onderdelen zorgvuldig gewogen moeten worden. Uit gesprekken die gevoerd zijn met de raad van toezicht en de raad van bestuur van de NOS en met de diverse omroepverenigingen trekt de regering de conclusie dat de doelstellingen ook bereikt kunnen worden door de vaste netbespeling niet geheel op te geven en alle omroepen meer te betrekken bij de opstelling van de netprofielen. Op welke wijze hieraan vorm wordt gegeven wordt hierna onder punt 3a uiteengezet. De regering is van oordeel dat op deze wijze de waarborgen voor de omroepverenigingen en de pluriformiteit zodanig wettelijk geregeld zijn dat niet gesproken kan worden van een onvoldoende dragende argumentatie.

2c. De Raad wijst erop dat met een voortgaande tendens in de richting van een rol van omroepverenigingen als zuivere leveranciers van programma's, de beschermde en gesubsidieerde rol van deze verenigingen onder verdergaande druk komt te staan vanuit Europeesrechtelijk perspectief.

De regering onderschrijft nog steeds de conclusies van de Commissie toewijzing etherfrequenties in het rapport «Verdeel de frequenties, verander de omroep» uit 1992, dat sprake moet zijn van een scherpe scheiding tussen publieke en commerciële omroep. Hierbij past een rol voor omroepverenigingen als privaatrechtelijke instellingen die in de vorm van lidmaatschap geworteld zijn in de samenleving, die verder gaat dan het aanleveren van programma's. De regering onderkent ook dat een beperking van de rol van omroepvereniging tot louter en alleen programmaleverancier al snel in strijd zou kunnen raken met het Europese recht, op grond waarvan de positie van

omroepverenigingen in relatie tot commerciële programmaleveranciers ter discussie gesteld zou kunnen worden. De memorie van toelichting is op deze punten aangevuld.

3. Zenderprofilering

a. De tweeslachtigheid waar het voorgaande op doelt, werkt op tal van punten in het wetsvoorstel door; in het bijzonder ook in de voorstellen met betrekking tot de zenderprofilering. Blijkens het regeerakkoord wordt groot belang gehecht aan de ingezette zenderprofilering. Met het laten vervallen van artikel 35 van de Mediawet wordt de ruimte daarvoor vergroot, maar er wordt geen keuze gemaakt over de gewenste profilering. Wetgeving biedt volgens de regering een kader voor de ontwikkeling van de zenderprofilering, maar is daar op zich niet een voldoende instrument voor. Het risico van een verkeerde keuze en een verstarrende werking bij een wettelijk vastgelegde zenderprofilering is bovendien groot. Politiek en overheidsbureaucratie hebben, aldus de regering, niet de expertise, noch de uitvoerende kracht voor zo'n operatie (memorie van toelichting, paragraaf 5).

De wijze waarop zenderprofilering dient te worden vormgegeven, wordt overgelaten aan de betrokken instanties in het omroepbestel, waarbij de raad van bestuur van de NOS het primaat heeft. De NOS is inmiddels een onderzoek begonnen naar de best mogelijke zenderprofielen, die inspelen op de behoeften en kijkpatronen van verschillende typen kijkers, en heeft overleg geëntameerd met de meest betrokkenen. De regering stelt wel uitdrukkelijk dat het niet de bedoeling is dat een herkenbare zenderprofilering ten koste gaat van de eigen identiteit en profileringsmogelijkheden van de concessie-deelnemers zelf en van de programmering ten behoeve van de kleinere doelgroepen (memorie van toelichting, paragraaf 5). In deze stelling komt de onder punt 2. geconstateerde tweeslachtigheid nog eens prominent naar voren.

In het wetsvoorstel en de toelichting daarop wordt voorts onvoldoende het risico onderkend dat met zenderprofilering zoals daarin voorgesteld, een wezenlijk ander beginsel van legitimering van de publieke omroep wordt geïntroduceerd. Tot nu toe berustte die op een combinatie van legitimering via het aanbod (omroepverenigingen) gevoegd bij programmavoorschriften en de noodzaak om een adequaat publiek te trekken. Zenderprofilering die inhoudt dat de uitzendingen steeds sterker worden gericht op het binden van segmenten van de kijkers, dreigt uiteindelijk de kijk- en luistercijfers tot belangrijkste bron van legitimering te maken. Het verschil blijkt uit de toelichting die enerzijds BNN noemt als bewijs dat het systeem van omroepverenigingen ook levenskrachtig is onder de jeugd, om de noodzaak van zenderprofilering vervolgens te rechtvaardigen met de noodzaak dat jeugdigen en allochtonen meer aandacht moeten krijgen.

Een dergelijke wezenlijke keuze met betrekking tot het functioneren en de legitimatie van de omroep, dient naar de mening van de Raad niet aan de omroep zelf overgelaten te worden.

b. Een keuze met betrekking tot de zenderprofilering is voorts nodig, omdat bij gebrek aan keuze het wetsvoorstel niet kan leiden tot een doelmatige structuur. Een zenderprofilering die uitgaat van samenwerking tussen omroepverenigingen, impliceert dat deze gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitzendingen op een net; dan kan niet volstaan worden met een adviserende rol van het netbestuur. De netcoördinator voert het beleid van het netbestuur uit, ook al wordt hij in het belang van de eenheid aangesteld door de raad van bestuur. Alleen in dat geval kunnen omroepverenigingen afzonderlijk getoetst worden op hun beleid en de invulling die zij aan hun functie geven. Wordt daarentegen gekozen voor een zenderprofilering die is afgestemd op segmenten van het publiek, dan zijn elementen als een netredactie en -bestuur daaraan ondergeschikt en onnodig belemmerend. Indien alle omroepverenigingen op alle netten kunnen uitzenden, zitten zij bovendien in alle netredacties en -besturen en kunnen deze beter tot één redactie en bestuur worden samengevoegd.

c. Een andere onduidelijkheid ten aanzien van de profilering schuilt in de formulering van artikel 40, tweede lid. Daarin wordt bepaald dat de program-

mering op de onderscheiden televisieprogrammanetten onderdelen omvat van culturele, educatieve, informatieve en verstrooiende aard en in elk geval programmaonderdelen bevat die bestaan uit nieuws en actualiteiten. De programmering richt zich in voldoende mate en op passende wijze op specifieke bevolkings- en leeftijdsgroepen, waaronder in elk geval jeugd en minderheden.

Doordat gesproken wordt van «de onderscheiden televisieprogrammanetten», impliceert deze bepaling dat de programmatische verplichtingen, anders dan de radioprogrammanetten, voor ieder net afzonderlijk gelden. Dat betekent dat bijvoorbeeld de optie om één televisienet speciaal de jongerenprogrammering te laten verzorgen volgens de wet niet mogelijk is.

Uit de memorie van toelichting blijkt evenwel niet duidelijk dat deze beperking van de mogelijkheden tot profilering ook beoogd is.

De Raad adviseert om in het wetsvoorstel de hiervoor geconstateerde onduidelijkheden met betrekking tot de zenderprofilering weg te nemen en de motivering daarvan helder uiteen te zetten in de memorie van toelichting.

3a. De Raad van State is van mening dat de mogelijkheid voor omroepverenigingen om een herkenbare identiteit te ontwikkelen dreigt te worden aangetast door de versnippering van hun programma en door de noodzaak dit in te passen in de wensen van netprofilering en -coördinatie. In dat verband wordt het laten vervallen van artikel 35 van de Mediawet, de basis voor de vaste netbespeling, genoemd.

De regering meent dat de door de Raad van State geschetste dreiging van versnippering door het laten vervallen van de wettelijke vaste netbespeling op de televisie niet uit het voorstel kan worden afgeleid. In de memorie van toelichting is juist benadrukt dat het vervallen van het genoemde wetsartikel niet betekent dat omroepverenigingen op elk van de drie televisienetten moeten gaan uitzenden. Tegelijkertijd is de regering er zich van bewust dat de voorstellen tot netprofilering moeten kunnen rekenen op een breed gedragen instemming van de betrokken organisaties, in het bijzonder ook de omroepverenigingen. Mede uit recent overleg tussen de verschillende bestuursorganen binnen de publieke omroep is gebleken dat het nuttig en noodzakelijk is in de wet een vaste basis voor de omroepverenigingen vast te leggen. De regering acht het mogelijk om de wettelijke basis voor de vaste netbespeling te handhaven, met dien verstande dat de reeds in de huidige wet (artikel 41b, tweede lid, van de Mediawet) bestaande mogelijkheid tot netoverschrijdend programmeren wordt verruimd. Daartoe wordt in genoemd artikel 41b de bepaling gehandhaafd dat de zendtijd van de omroepverenigingen tussen 16.00 uur en 24.00 uur door de raad van bestuur op hetzelfde net wordt ingedeeld. De mogelijkheid om van deze vaste netindeling af te wijken wordt ten opzichte van de huidige wet verruimd tot maximaal de helft van de zendtijd (325 uren per jaar). De thans bestaande mogelijkheid voor omroepverenigingen om via een veto netoverschrijdende programmering tegen te houden komt daarbij te vervallen. Op deze wijze wordt een vaste netbespeling op de televisie voor de omroepverenigingen gewaarborgd en tevens blijven er voldoende mogelijkheden om tot een verbeterde profilering van de netten te komen. Zo wordt het mogelijk een goed evenwicht te vinden tussen een thuisnet voor de omroepverenigingen en een thuisnet voor de kijkers. In dit verband wijst de regering er op dat spreiding van programma's van de omroepverenigingen over diverse zendernetten bij radio sinds jaar en dag reeds gebruikelijk is, zonder dat dit de identiteit van de omroepverenigingen aantast. Er kan aanleiding zijn de mogelijkheid om van de vaste netindeling af te wijken tussentijds aan te passen. Daartoe is de bepaling toegevoegd dat het aantal uren dat netoverschrijdend geprogrammeerd kan worden bij algemene maatregel van bestuur kan worden gewijzigd. Dit zal slechts eens in de vijf jaar kunnen geschieden. Daarmee wordt de zekerheid die omroeporganisaties ontlenen aan de erkenning in elk geval voor de erkenningsperiode gewaarborgd. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in de hiervoor bedoelde zin aangepast.

3b. De Raad van State heeft bezwaar tegen het volstaan met een adviserende rol van het netbestuur ten aanzien van de netprofilering, aangezien de

omroepverenigingen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitzendingen op een net en daarmee voor de zenderprofilering.

De regering ziet geen aanleiding om een wijziging aan te brengen in de positie van het netbestuur. Zij acht het effectiever om de omroeporganisaties die de programmering van een net verzorgen een sterkere positie te geven bij het vaststellen van de programmatische uitgangspunten van het betreffende net. Daartoe zal de positie van de netredactie worden versterkt. Dit kan bereikt worden door de netprofielen te laten opstellen door de netcoördinator en de netredacties gezamenlijk. De regering acht het tegenstrijdig om netbesturen en netredacties samen te voegen. In dat geval zouden bestuurlijke en redactionele taken vermengd raken. De ontvlechting van die taken is reeds eerder doel van wetgeving geweest. Reden waarom in de huidige wet bestuurders geen zitting hebben in de netredacties.

De vrees van de Raad van State dat kijk- en luistercijfers uiteindelijk de belangrijkste bron van legitimering zullen worden door een betere zenderprofilering, acht de regering niet gerechtvaardigd. Zoals in de memorie van toelichting op verschillende plaatsen is aangegeven, dient een evenwicht gevonden te worden tussen kwaliteit en bereik, zowel onder grote als kleine publieksgroepen. Kijk- en luistercijfers vormen een directe graadmeter voor de voorkeuren van het publiek en spelen daardoor een nuttige en noodzakelijke rol bij het beoordelen van het bereik. De regering heeft in de toelichting ook uitvoerig andere instrumenten van legitimering beschreven, waaronder de vijfjaarlijkse toetsing van omroeporganisaties voor het verkrijgen van een erkenning. Door een uitgekende verdeling van programma's over de drie netten en profilering moet het mogelijk zijn betere kijkcijfers te realiseren zonder concessies te doen aan de kwaliteit.

3c. De Raad van State merkt op dat de formulering «op de onderscheiden televisieprogrammanetten» impliceert dat de desbetreffende programmatische verplichting van artikel 40, tweede lid, van de Mediawet, per afzonderlijk televisieprogrammanet geldt.

De visie van de Raad van State is juist. Het is inderdaad de bedoeling het voorschrift voor elk afzonderlijk televisieprogrammanet te laten gelden. Dat betekent dat het niet mogelijk is dat één net zich uitsluitend op jongeren richt, zoals de Raad van State terecht stelt, dat één net bijvoorbeeld alleen culturele programma's verzorgt of dat een zogenaamd «pretnet» met een overvloed van verstrooiende programma's wordt ingericht. Het voorschrift staat geenszins in de weg dat op de onderscheiden televisieprogrammanetten duidelijk zichtbare programmatische accenten worden gelegd, juist om aan de netten een bepaalde profilering te geven. Zo laat de wet de ruimte om bijvoorbeeld tot een mate van concentratie van jeugdprogrammering op één televisieprogrammanet te komen, mits men blijft voldoen aan het voorschrift van artikel 40, tweede lid, om op elk net de daar genoemde programmaonderdelen in de programmering op te nemen. In de memorie van toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad van State thans duidelijker verwoord wat de bedoeling is van het voorschrift van artikel 40, tweede lid.

4. Programmavoorschriften

a. Traditioneel heeft de wetgever afstand bewaard ten opzichte van de inhoud van de uitzendingen. Het enige wat geregeld werd, waren algemene categorieën van programmaonderdelen. De behoefte aan die voorschriften berustte op het gegeven dat verschillende omroepverenigingen tezamen invulling moesten geven aan een gezamenlijke taak van de omroep. Met de invoering van één concessie vervalt in beginsel die behoefte. De algemene opdracht: een gevarieerd, kwalitatief hoogwaardig en toegankelijk programma-aanbod voor een breed publiek, richt zich dan immers tot slechts één organisatie. Eventueel kan dit nadere invulling behoeven door een verdeling naar onderwerp. Niet valt echter in te zien dat bij de overgang naar één concessiehouder, de programmavoorschriften ingrijpender, en niet minder ingrijpend moeten worden. Wanneer de programmavoorschriften, die zijn neergelegd in titel 4, afdeling 1, worden gezien, blijkt van groei in omvang. Zo wordt het minimum-

percentage voor informatie en educatie verhoogd van 30 naar 35. Voor cultuur wordt dit percentage verhoogd van 20 naar 25 (waarvan de helft voor kunst). Uit de memorie van toelichting blijkt dat deze verhogingen taakstellend zijn, aangezien deze normen nu nog niet worden gerealiseerd (paragraaf 6.4). Verstrooiing mag voorts nog maximaal 25% van de zendtijd van elk afzonderlijk televisienet beslaan, teneinde het onderscheidende karakter van de publieke taakopdracht te garanderen.

De Raad is van oordeel dat de vrijheid van meningsuiting het uitgangspunt dient te zijn in de media, hetgeen in principe impliceert dat er geen voorschriften worden gesteld met betrekking tot de inhoud van programma's. Gelet op de taakstelling en financiering van de publieke omroep is evenwel te rechtvaardigen dat er bij wet bepaalde algemene inhoudelijke eisen worden gesteld aan de programmering. Hierin dient echter terughoudendheid te worden betracht.

Het taakstellende karakter van de programmavoorschriften dient ingegeven te zijn door een goed gemotiveerd oordeel dat de huidige programmering van de publieke omroepen niet aan de doelstelling van de publieke omroep voldoet. Daarvan wordt in de memorie van toelichting geen blijk gegeven. De Raad beveelt dan ook aan af te zien van de verscherping van vorengenoemde programmavoorschriften tenzij de noodzaak daarvan kan worden aangetoond.

b. Daarnaast moeten de programma's voor 25% afkomstig zijn van onafhankelijke producenten, zo wil het voorstel. Deze laatste, in artikel 54, tweede lid, neergelegde verplichting, is beduidend meer dan de 10% die is voorgescreven op grond van een EG-richtlijn¹. Tegen dit voorschrift heeft de raad van bestuur van de NOS echter bezwaar, omdat dit de journalistieke en artistieke motieven bij de keuze inzake de programmering kan doorkruisen. De Raad merkt op dat het voorschrift reeds langer bestaat. Niettemin is het argument dat eraan ten grondslag ligt, namelijk het ondersteunen van een bepaalde sector in deze markt, niet media-inhoudelijk van aard. Voorts is het een smalle basis om een dermate hoog percentage te rechtvaardigen. De Raad adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de vorenstaande bezwaren tegen dit voorschrift.

c. Artikel 54, tweede lid, geeft een aantal criteria met betrekking tot wat verstaan moet worden onder onafhankelijke producties. Voorts wordt in het derde lid de mogelijkheid geopend om hieromtrent bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Uit het rapport van de Analysegroep Publieke Omroepen² van 23 april 1998 blijkt dat over de uitleg van wat «onafhankelijk» precies betekent onduidelijkheid bestaat. In het bijzonder zou volgens deze werkgroep een producent die voor 90% voor één omroep werkt geen onafhankelijke producent zijn (bladzijde 20). Dit kan evenwel niet uit artikel 54, tweede lid, worden afgeleid. Wellicht dat het de bedoeling is deze norm te vatten in de algemene maatregel van bestuur die wordt genoemd in het derde lid.

De Raad adviseert op dit punt duidelijkheid te scheppen.

d. De programma's moeten voor ten minste 50% uit Europese producties bestaan. Ook moeten de programma's voortaan voor ten minste 60% uit Nederlands- of Friestalige producties bestaan (dit is nu 40%, artikel 54a). Aan dit laatste voorschrift wordt blijkens de toelichting reeds voldaan en de regering hoopt dit met dit voorschrift zo te houden. De Raad merkt op dat het verhogen van het percentage Nederlands- of Friestalige producties niet nader wordt gemotiveerd. Voorts is de verhouding tussen de twee voorschriften onduidelijk. Indien aan de norm voor Nederlands/Friese producties wordt voldaan, wordt automatisch aan de minimumnorm voor Europese producties voldaan, waardoor de laatste norm in feite overbodig lijkt te worden. De Raad beveelt aan de ongerijmdheden weg te nemen.

e. In artikel 50, eerste lid, wordt bepaald dat de zendtijd voor televisie van de omroepverenigingen gezamenlijk wordt gebruikt voor een volledig programma, dat ten minste onderdelen omvat van culturele, informatieve, educatieve en verstrooiende aard.

¹ Richtlijn nr. 89/552/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroep-activiteiten (PbEG L 298).

² Dit rapport vloeit voort uit de werkzaamheden van de werkgroep Markt en Overheid (commissie-Cohen) en heeft onderzoek gedaan naar de nevenactiviteiten van de publieke omroepen.

Deze bepaling voegt naar het oordeel van de Raad inhoudelijk niets toe aan artikel 40, tweede lid. Het college adviseert daarom artikel 50, eerste lid, achterwege te laten.

4a. De Raad van State constateert een groei in aantal en omvang van de programmavoorschriften. Uitgaande van de traditionele afstand tussen wetgever en omroep en de vrijheid van meningsuiting stelt de Raad dat programmavoorschriften dienen te berusten op goede motiveringen.

De regering kan zich geheel vinden in de principiële overwegingen van de Raad. Het beginsel van vrijheid van meningsuiting in combinatie met de afstand van de overheid is een belangrijk principe van de mediawetgeving dat is verankerd in artikel 48 van de Mediawet, waarin de programmatische autonomie van de omroepinstelling is geregeld. De regering onderschrijft de visie van de Raad dat de taakstelling van de publieke omroep en de publieke financiering rechtvaardigt dat bij wet bepaalde inhoudelijke eisen worden gesteld aan de programmering. De voorstellen van de regering moeten in dat licht beoordeeld worden. Onderhavig wetsvoorstel brengt nadrukkelijker dan ooit tevoren de taak van de publieke omroep naar voren. Daarbij past een nadere invulling van de prestaties die van de publieke omroep in zijn onderscheidende karakter van de commerciële omroep verwacht mogen worden. Daarbij zij aangetekend dat de belangrijkste programmavoorschriften in dit voorstel van wet gaan gelden voor de publieke omroep als geheel. Voor individuele omroepinstellingen betekent dit meer programmatische ruimte. Tot slot merkt de regering op dat met de programmavoorschriften niet de feitelijke inhoud van de programma's wordt geraakt. De inhoud van programma's en programma-onderdelen blijft het domein van de omroepinstellingen.

4b. Het voorschrift van artikel 54, tweede lid, inzake 25 procent onafhankelijke producties is in de Mediawet opgenomen door middel van het amendement Van Zuylen c.s op het voorstel van wet tot wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met een herziening van de organisatiestructuur van de landelijke publieke omroep (kamerstukken II 1996/97, 25 216, nr. 42). De regering is van mening dat de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel van wet niet de plaats is om alsnog in te gaan op de overwegingen ten aanzien van de verhoging van het percentage onafhankelijke producties tot 25 procent. De regering merkt overigens op dat in het voorliggend voorstel van wet het voorschrift wordt verhelderd in de geest van genoemd amendement, dat de quotumverplichting van 25 procent onafhankelijke producties niet langer per individuele omroepinstelling geldt, maar voor de omroepinstellingen gezamenlijk. Dit geeft de individuele omroepinstellingen meer ruimte.

4c. Zoals de Raad van State terecht veronderstelt is het de bedoeling om in de algemene maatregel van bestuur genoemd in artikel 54, derde lid, eventuele nadere regels en criteria te stellen over de toepassing van het begrip «onafhankelijke producent». Over de nadere uitleg van dat begrip is overleg gaande met de NOS, het Commissariaat voor de Media en de Vereniging van Onafhankelijke Televisieproducenten. Daarbij is de door de Raad van State genoemde «90 procent-norm» besproken, waarbij overigens is gebleken dat deze norm de nodige bezwaren oproept. Deze bezwaren hebben enerzijds betrekking op de niet bedoelde gevolgen van de maximumnorm wat betreft het werken voor één omroep voor kleinere film- en televisieproducenten en documentairemakers. Deze producenten en documentairemakers maken vaak maar een zeer beperkt aantal producties per jaar. Anderzijds worden door een dergelijk maximum ook producenten getroffen die zich gespecialiseerd hebben in specifieke programmagenres, zoals educatieve of levensbeschouwelijk geïntendeerde programma's, waarbij een hechte band met bepaalde zendgemachtigden onvermijdelijk is. De uitkomsten van het overleg zullen in eerste instantie worden neergelegd in afspraken tussen de NOS en het Commissariaat voor de Media en – zodra dit wettelijk mogelijk is – een algemene maatregel van bestuur als hiervoor bedoeld. Over de inhoud van de nadere criteria zal de Tweede Kamer afzonderlijk geïnformeerd worden. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

4d. De Raad van State merkt op dat het verhogen van het percentage Nederlands- of Friestalige producties niet nader wordt gemotiveerd. Zoals in

paragraaf 6.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, onderscheidt het programma-aanbod van de publieke omroep zich met name ook door het grote aandeel Nederlands- of Friestalige programmaonderdelen, dat ruim boven het huidige wettelijke minimum van 40 procent ligt. De regering hecht er aan in het kader van dit voorstel van wet het onderscheidende karakter van de publieke programmering te benadrukken. Verhoging van het percentage Nederlands- of Friestalige programmaonderdelen past in die lijn.

Met betrekking tot de verhouding tussen het voorschrift dat programma's voor minimaal 50 procent uit Europese producties dienen te bestaan en het voorschrift dat programma's ten minste 60 procent Nederlands- of Friestalige programmaonderdelen bevatten, kan worden opgemerkt dat het voldoen aan laatstgenoemd voorschrift niet betekent dat daarmee automatisch ook wordt voldaan aan het eerstgenoemde voorschrift. Voor het voorschrift inzake Europese producties worden ingevolge artikel 54, vierde lid, een aantal programmaonderdelen, waaronder nieuws, sport en spel, buiten beschouwing gelaten. Dit geldt niet voor het voorschrift inzake Nederlands- of Friestalige programmaonderdelen. Dit betekent dat laatstgenoemd voorschrift op meer programmaonderdelen betrekking heeft. Voorts hoeft het niet per definitie zo te zijn dat een Nederlands- of Friestaling programmaonderdeel ook in Nederland of een andere EU-lidstaat geproduceerd wordt.

e. Artikel 40, tweede lid, richt zich, zoals uiteengezet in punt 3c, op de afzonderlijke televisieprogrammanetten, terwijl het voorschrift van artikel 50, eerste lid, zich richt op de gezamenlijke omroepverenigingen. Artikel 40, tweede lid, is een specifiek op de profilering van de afzonderlijke televisieprogrammanetten toegespitst voorschrift. Het gaat hier derhalve om twee verschillende voorschriften die elk hun eigen strekking hebben.

5. Neventaken

Ingevolge artikel 13c, derde lid, kan de publieke omroep mede invulling geven aan zijn taak door te voorzien in andere wijzen van aanbod en verspreiding van programmamateriaal¹, mits dat door de publieke omroep om niet geschiedt. Deze bepaling betreft de zogenoemde neventaken, die onderscheiden dienen te worden van de nevenactiviteiten, welke een minder nauw verband hebben met de hoofdtaak van de publieke omroep². Deze neventaken, zoals Internetdiensten en vormen van hergebruik en bewerking van bestaand programma-materiaal, mogen ook met omroepmiddelen worden gefinancierd, in tegenstelling tot de nevenactiviteiten. Blijkens de memorie van toelichting wordt met de beperking dat het om niet dient te geschieden beoogd vormen van betaaltelevisie uit te sluiten van de regeling van neventaken (paragraaf 4.5). Een reden voor deze uitsluiting wordt niet gegeven.

Uit het eerdergenoemde rapport van de Analysegroep Publieke Omroepen kan worden afgeleid dat het onder bepaalde voorwaarden in beginsel mogelijk moet zijn dat de publieke omroepen ook diensten tegen betaling gaan leveren. Het moet dan wel in het verlengde liggen van de taak van de publieke omroep en nodig en nuttig zijn. Voorts mag het in ieder geval niet concurrentievervalsend zijn en dient als uitgangspunt te gelden dat het niet met als enig doel «het verdienen van geld» wordt gedaan (bladzijde 28).

Gelet op het standpunt van de adviescommissie, is het naar het oordeel van de Raad wenselijk dat wordt gemotiveerd waarom bepaalde diensten tegen betaling als neventaak geheel worden uitgesloten in het wetsvoorstel. De Raad adviseert de memorie van toelichting aan te vullen.

5. Terecht merkt de Raad van State op dat de aanbevelingen van de analysegroep Publieke omroepen en het regeringsstandpunt daarover zoals verwoord in de brief van de Ministers van Economische Zaken en van Justitie van 22 juni 1998 (kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 98) waarin de aanbevelingen worden onderschreven, niet nopen tot de aangebrachte restrictie van artikel 13c, derde lid. Het leek de regering echter gewenst, mede in verband met de discussie in Europa over (de financiering van) nieuwe activiteiten van de publieke omroep, in afwachting van de uitkomsten van die discussie een zekere terughoudendheid te betrachten bij het toestaan van een financiering van dergelijke programma's vanuit zowel omroepmiddelen als bijdragen van kijkers/luisteraars. Zij wijst op de reacties op het Groenboek Convergentie waarbij

¹ Andere wijzen dan de in het eerste lid genoemde activiteiten met betrekking tot het verzorgen en uitzenden van programma's.

² De nevenactiviteiten zijn geregeld in de artikelen 57 en volgende van de Mediawet.

wordt gepleit voor het stimuleren van publieke omroepen om nieuwe technieken toe te passen en ook op nieuwe manieren te proberen het publiek te bereiken. Op zich heeft de regering dus geen principiële bezwaren tegen het verspreiden van specifieke informatieve, culturele en educatieve programma's door de publieke omroep, die alleen bij een (geringe) extra betaling door een selecte groep kijkers of luisteraars gerealiseerd kunnen worden. De memorie van toelichting is in bovenbedoelde zin aangepast.

6. Verlenen van concessie en erkenning

a. In artikel 30a wordt bepaald dat de concessie voor landelijke publieke omroep aan de NOS wordt verleend voor een periode van 10 jaar. Aan deze concessie kunnen voorschriften en algemene aanwijzingen worden verbonden. Deze voorschriften en aanwijzingen kunnen geen betrekking hebben op de inhoud van programma's of programmaonderdelen. De Raad merkt op dat niet duidelijk wordt gemotiveerd waarom wordt vastgehouden aan de juridische constructie van de concessie. Nu er nog maar één concessiehouder is en aan de omroepverenigingen een erkenning verleend kan worden, kan evengoed worden gekozen voor het bij wet attribueren van de omroep taak aan de NOS. De voorschriften die aan de concessie zouden worden verbonden, kunnen dan in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. Vooralsnog heeft de Raad de indruk dat die constructie eenvoudiger zou zijn. De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting te motiveren waarom is gekozen voor voortzetting van de concessiefiguur.

b. Het vijfde lid van artikel 30a bepaalt dat, voor het geval de NOS haar uit de wet of uit de concessie voortvloeiende verplichtingen niet nakomt, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, voorzover nodig in afwijking van het bepaalde bij of krachtens de wet, voorzieningen kunnen worden getroffen. De Raad is van oordeel dat deze bepaling, die niet wordt toegelicht, een te ruime bevoegdheid geeft om in bepaalde gevallen ongelimiteerd van de wet af te wijken bij algemene maatregel van bestuur, hetgeen uit staatsrechtelijk oogpunt zeer onwenselijk is. De Raad beveelt aan deze bepaling te laten vervallen, in het bijzonder voorzover het afwijking van de wet betreft.

c. In ieder geval zou naar het oordeel van de Raad een dergelijke algemene maatregel van bestuur moeten worden voorgehangen bij de Staten-Generaal. Parlementaire betrokkenheid ligt op dit punt voor de hand, als wordt vastgehouden aan de mogelijkheid van afwijking van een wettelijke regeling. Het college beveelt in dit verband aan de opsomming in artikel 175 aan te vullen met artikel 30a, vijfde lid.

6a. De regering heeft in zijn overwegingen betrokken de vraag of de publieke taakopdracht bij wet kan worden opgedragen aan de NOS. Alles afwegende is de conclusie dat het instrument van concessieverlening een meerwaarde heeft ten opzichte van een taakopdracht bij wet. Het concessie-instrument zorgt voor flexibeler mogelijkheden tot bijsturing via de concessievoorwaarden. Bij een wettelijke taakopdracht is die flexibiliteit minder aanwezig, omdat in dat geval nadere uitregeling van bevoegdheden noodzakelijk is en bijsturing alleen via nadere wettelijke regeling mogelijk zal zijn.

6b en c. De regering is het met de Raad van State eens dat het in zijn algemeenheid ongewenst is om bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van de wet. De Raad van State is van mening dat artikel 30a, vijfde lid, een te ruime, ongelimiteerde bevoegdheid dienaangaande geeft. De regering merkt allereerst op dat een taakverwaarlozingsregeling gewenst is, hetgeen ook conform de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie aanwijzing nr. 124m) is. De constructie van de algemene maatregel van bestuur wordt naar de mening van de regering gerechtvaardigd om de volgende redenen. Het gaat om een bijzondere situatie, waarbij er sprake is van taakverwaarlozing op een terrein van bijzonder maatschappelijk belang die verregaande consequenties kan hebben. Enerzijds moet snel en adequaat ingrijpen door de overheid dan mogelijk zijn, waarbij de mogelijkheid om af te wijken van de wet open dient te blijven. Het kan immers zo zijn dat de situatie met zich meebrengt dat de wettelijke taak van de NOS of een deel daarvan bij wijze van noodzakelijke voorziening wordt opgedragen aan een ander orgaan. Anderzijds dient dat

ingrijpen, juist ook met het oog op de zwaarte daarvan, met voldoende waarborgen omkleed te zijn. De procedure van een algemene maatregel van bestuur biedt die waarborgen. In navolging van het advies van de Raad van State is bepaald dat de voorhangprocedure bij het parlement zal worden gevolgd, waarmee tevens het ingrijpen voldoende democratisch is gelegitimeerd.

7. Concessiebeleidsplan

Over het concessiebeleidsplan en het tussentijds concessiebeleidsplan moet de minister ingevolge artikel 30b, vijfde lid, advies vragen aan de Raad voor Cultuur. De verplichte adviesaanvraag is nieuw en wordt niet gemotiveerd in de memorie van toelichting.

Gelet op de terughoudendheid die sinds de herziening van het adviesstelsel betracht dient te worden met wettelijk verplichte adviesaanvragen over dergelijke beleidmatige stukken, is het opnemen van deze bepaling niet zonder meer begrijpelijk. Dit geldt temeer daar elders in de memorie van toelichting, met betrekking tot de erkenningen wordt opgemerkt dat de minister hierover ook zonder wettelijke verplichting advies kan inwinnen, waarbij gedacht kan worden aan de Raad voor Cultuur (toelichting op de onderdelen T en U). Voorts worden in de toelichting vergelijkbare opmerkingen gemaakt met betrekking tot het algemene beleid en de begroting (paragraaf 3.3). De Raad adviseert artikel 30b, vijfde lid, aan te passen.

7. De regering is het met de Raad van State eens dat terughoudendheid met adviesverplichtingen moet worden betracht. Niettemin acht zij het gewenst in de wet te bepalen dat de Raad voor Cultuur advies gevraagd zal worden over de (tussentijdse) concessiebeleidsplannen.

De regering acht het voorts gewenst de advisering over de toelating van omroepverenigingen te handhaven. Bepaald wordt dat in het kader van de erkenningverlening het advies van de Raad voor Cultuur gevraagd wordt. Ten opzichte van de huidige wet betekent dit overigens een vereenvoudiging van de adviesprocedure, omdat niet langer een aparte adviescommissie ingesteld dient te worden.

De regering merkt overigens op dat het hier niet gaat over adviesverplichtingen over wetgeving of algemeen beleid, maar om advisering over de uitvoering van de Mediawet.

8. Controle

De commissie bestaat uit vijf onafhankelijke deskundigen, benoemd door de raad van toezicht, op voordracht van de raad van bestuur en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gehoord. Bij de samenstelling van de commissie moet de NOS ervoor zorg dragen dat deze in voldoende mate representatief is voor het kijk- en luisterpubliek. Volgens de toelichting op dit artikel moet hieronder ook worden begrepen dat de leden de specifieke bevolkings- of leeftijdsgroepen representeren.

De Raad betwijfelt of een commissie van deze geringe omvang echt representatief kan zijn. De Raad beveelt aan de representativiteitseis te nuanceren, bijvoorbeeld door te bepalen dat de commissie «zoveel mogelijk» representatief is voor de genoemde groepen, of dat gelet moet worden op het belang van een behoorlijke spreiding over die groepen. In dit verband wijst de Raad ook op artikel 91, derde lid, van de Gemeentewet, waar een vergelijkbare kwestie speelt.

8. De representativiteitseis van artikel 30c, tweede lid, is aangepast overeenkomstig het advies van de Raad van State, door vervanging van de woorden «in voldoende mate» door «zoveel mogelijk». In de memorie van toelichting is conform het advies van de Raad aangegeven dat dit betekent dat gelet moet worden op het belang van een behoorlijke spreiding over de daar genoemde groepen.

9. Erkenning

a. Aan omroepverenigingen die willen toetreden tot het publieke bestel kan de minister eens in de vijf jaar een voorlopige erkenning verlenen (artikel 37). De regeling hiervoor wijkt af van de bestaande regeling voor nieuwkomers. Nieuwkomers hebben voortaan 50 000 leden nodig (was 60 000 leden), krijgen 100 uren zendtijd op televisie en 450 uren voor radio (was 65 respectievelijk 300 uren) en de voorlopige erkenning geldt in beginsel voor vijf jaar (was 2 jaar). Door deze wijzigingen krijgen nieuwkomers duidelijk ruimere mogelijkheden om zichzelf te bewijzen. Dit zorgt, aldus de regering, voor een grotere openheid en dynamiek binnen de publieke omroep (memorie van toelichting, paragraaf 3.3).

De Raad is van oordeel dat de dynamiek nauwelijks wordt bevorderd door de voorgestelde veranderingen. Het effect van de verlaging van het in eerste instantie benodigde ledental is in feite verwaarloosbaar. Als een aspirant-omroepvereniging 50 000 leden kan verzamelen, kan zij ook 60 000 leden werven. Daarnaast zorgt het verlengen van de termijn van voorlopige status juist voor een langdurig beslag op de beschikbare zendtijd, die bij het hanteren van een kortere termijn wellicht weer door een andere aspirant-omroepvereniging zou kunnen worden ingenomen. Het college adviseert daarom in de memorie van toelichting nader aan te geven op welke gronden een grotere dynamiek wordt verwacht, en eventueel de bepaling aan te passen.

b. Het geven van aanzienlijk meer ruimte aan houders van voorlopige erkenningen betekent automatisch minder ruimte voor de omroepinstellingen met erkenning die reeds in het publieke bestel opereren. Ook om deze reden is het reeds wenselijk dat de uitbreiding van de zendtijd voor voorlopige concessiehouders voorzien wordt van een dragende motivering. Een argument zou kunnen zijn – mits het wordt gestaafd door feiten – dat de bestaande zendtijd voor aspirant-omroepverenigingen niet voldoende is om hen de gelegenheid te geven zichzelf te bewijzen. De Raad beveelt aan de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

9a en b De regering is van mening dat er goede argumenten zijn om de regeling van toetreding van nieuwe (aspirant-)omroepverenigingen te verruimen. Weliswaar is de periode waarvoor op grond van de huidige Mediawet een voorlopige concessie wordt verleend formeel twee jaar, maar in de praktijk blijft daar echter maar ruim een jaar van over. Immers, in de loop van het tweede jaar moet al een aanvraag voor een gewone concessie worden ingediend en daarover wordt dan binnen een paar maanden beslist. Feitelijk betekent dit dat een aspirant-omroepvereniging maar zeer beperkte tijd wordt gegund zich binnen het bestel te bewijzen. Daar komt bij dat op grond van de huidige wet maar beperkt zendtijd wordt toegewezen. Dit maakt dat een aspirant-omroepvereniging te veel moet opereren in de marge van het bestel. Naar de mening van de regering zijn er goede gronden om in een verruiming te voorzien die nieuwe omroepverenigingen een reëlere kans biedt. In dat licht acht de regering een verlaging van het minimumaantal leden met 10 000 (dit is een verlaging met ca. 17 procent) overigens wel substantieel.

10. Overige

Om te kunnen opereren als één geheel, dient de samenwerking tussen de verschillende omroepverenigingen goed te zijn. Indien onvoldoende uitvoering wordt gegeven aan de «bereidheid tot samenwerking», kan de erkenning worden geweigerd of ingetrokken (artikelen 36 en 36b; een vergelijkbare regeling geldt met betrekking tot de voorlopige erkenning), of kan de raad van bestuur de financiële bijdrage aan de desbetreffende erkende omroepvereniging met ten hoogste 15% verminderen (artikel 103a). Hoewel het begrip «onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking» reeds langer wordt gehanteerd in de Mediawet met betrekking tot het verlenen en intrekken van concessies, is het in de sfeer van de financiële sancties nieuw. Ingevolge de geldende tekst van artikel 103a wordt namelijk slechts een financiële korting opgelegd, indien het meerjarenplan of de algemene programmatische uitgangspunten per net niet zijn vastgesteld door het desbetreffende netbestuur.

De Raad merkt op dat naar geldend recht volstrekt duidelijk is in welk geval een korting wordt opgelegd. In de voorgestelde regeling is dat echter niet eenvoudig vast te stellen. Het «onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking» is immers een open begrip, dat ingevuld moet worden in de praktijk. Het verdient dan ook, gelet op het karakter van artikel 103a, aanbeveling in de memorie van toelichting nader aan te duiden op basis van welke criteria wordt bepaald wanneer sprake is van «onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking».

10. Met de Raad van State is de regering van mening dat de grond voor het opleggen van een financiële sanctie als bedoeld in artikel 103a, te weten «onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking» een open norm inhoudt. Deze zal, zoals de Raad van State ook opmerkt, in de praktijk invulling moeten krijgen. Het karakter van een open norm brengt mee dat niet eenduidig van tevoren is aan te geven in welke gevallen de sanctiemogelijkheid zal worden toegepast. De regering merkt nog op dat het hier gaat om publiekrechtelijke besluiten van de raad van bestuur. Daarvoor gelden uiteraard de bestuursrechtelijke waarborgen en regels zoals onder meer neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent onder andere dat alle besluiten zorgvuldig voorbereid en gemotiveerd worden, hetgeen een extra gewicht krijgt in het geval van het opleggen van een sanctie naar aanleiding van overtreding van een open norm. Voorts wijst de regering er op dat elke omroepvereniging in zijn beleidsplan dat vereist is voor het verkrijgen van een erkenning, de bereidheid tot samenwerking en voornemens met betrekking tot de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven, moet aangeven. Daarin liggen aangrijpingspunten om te beoordelen of de desbetreffende omroepvereniging aan die bereidheid en voornemens voldoende uitvoering heeft gegeven. De memorie van toelichting is in bovenbedoelde zin aangevuld.

11a. In artikel 39 worden de aantallen uren zendtijd voor televisie en radio gegeven voor de omroepverenigingen die (voorlopig) erkend zijn. In het vijfde lid is bepaald dat deze aantallen uren bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden herzien, indien het aantal omroepverenigingen dat een erkenning of een voorlopige erkenning heeft verkregen daartoe aanleiding geeft.

De Raad merkt op dat het wijzigen van een wet bij algemene maatregel van bestuur in het algemeen niet wenselijk is. Waarborgen en vereisten die in de formele wet zijn vastgelegd dienen niet anders dan bij formele wet te worden gewijzigd. Daarvan dient dan ook slechts in uitzonderlijke gevallen te worden afgeweken. Dit dient dan wel te worden gerechtvaardigd in de memorie van toelichting. Dit geldt temeer in een geval als het onderhavige, waarin een belangrijke voorwaarde voor de toegang tot de publieke zenders wordt geformuleerd voor de individuele omroepverenigingen. De Raad adviseert in ieder geval de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

b. Het is naar het oordeel van het college wenselijk dat als gekozen wordt voor handhaving van een algemene maatregel van bestuur als hier bedoeld, deze wordt voorgehangen bij de Staten-Generaal. Parlementaire betrokkenheid ligt voor de hand, als de wet kan worden gewijzigd bij een lagere regeling. De Raad beveelt alsdan aan artikel 39, vijfde lid, op te nemen in de opsomming in artikel 175.

11a en b De regering onderschrijft zoals al eerder gezegd de mening van de Raad van State dat het wijzigen van een formele wet bij algemene maatregel van bestuur in het algemeen niet wenselijk is en slechts in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd kan zijn. Zoals in de artikelsgewijze toelichting bij dit onderdeel van het voorstel wet is opgemerkt heeft de regering met de bepaling van artikel 39, vijfde lid, dan ook een uitzonderlijke situatie op het oog, namelijk dat een eventuele toename van het aantal erkende omroepverenigingen er toe leidt dat er onvoldoende zendtijd op de netten beschikbaar is om elke omroepvereniging het wettelijk minimum aantal uren te laten uitzenden. In die situatie moet het mogelijk zijn om indien nodig op korte termijn het aantal uren zendtijd aan te passen. Een wijziging bij algemene maatregel van bestuur heeft in dat geval de voorkeur boven een wijziging bij wet. In navolging van het advies van de Raad van State is door aanvulling van

artikel 175 van de Mediawet bepaald dat een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 39, vijfde lid, de voorhangprocedure bij het parlement dient te doorlopen.

12. In artikel V wordt voorzien in een regeling van overgangsrecht met betrekking tot de bestaande concessiehouders. Zij krijgen in beginsel in afwijking van de wettelijke procedure een erkenning. In het tweede lid is bepaald dat voor de houder van een voorlopige concessie (in casu BNN) een afwijkend overgangsregime geldt. BNN dient op de door de minister te bepalen peildatum ten minste 120 000 leden te hebben om een volledige erkenning te krijgen. Ingevolge het zevende lid geldt hiervoor echter wel weer dat BNN, indien de vereniging nog geen 300 000 leden heeft, beduidend minder zendtijd en omroepgeld krijgt dan de overige erkende omroepverenigingen. Deze voorziening wordt getroffen om BNN niet een ongerechtvaardigde bevoordeling te geven ten opzichte van de andere omroepverenigingen (toelichting op artikel V).

De Raad is van mening dat voor BNN ruim tevoren duidelijk moet zijn op welk moment aan het minimumledenaantal moet worden voldaan. Gelet hierop beveelt het college aan dit moment in het wetsvoorstel zelf vast te leggen.

12. De regering is het met de Raad van State eens dat het voor de omroepvereniging BNN van groot belang is dat tijdig duidelijk is op welk moment aan het minimumledental moet worden voldaan. De regering is van mening dat het tijdstip waarop het ledental gepeild wordt om praktische redenen niet in de wet opgenomen zou moeten worden. Zo staat niet vast op welk moment de wet tot stand zal komen en in werking zal treden. Het opnemen van een vaste datum ware derhalve te vermijden. Ook een bepaling op grond waarvan de datum wordt vastgesteld op een bepaalde periode na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet kan tot gevolg hebben dat de peildatum niet passend is in het voorziene invoeringstraject van de wet en de tijd die het Commissariaat voor de Media nodig heeft voor de ledentelling. Uiteraard zal bij de bepaling van de peildatum rekening worden gehouden met het door de Raad van State aangegeven belang van BNN.

13. In artikel VII wordt de mogelijkheid geboden om tot twee jaar na inwerkingtreding van de wet, in gevallen waarin de wet niet voorziet, bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot de invoering van artikelen of onderdelen ervan.

De Raad is van oordeel dat het wenselijk is dat een algemene maatregel van bestuur als hier bedoeld wordt voorgehangen bij de Staten-Generaal, nu de wet op belangrijke punten kan worden aangevuld bij een lagere regeling.

13. Het advies van de Raad van State inzake het voorhangen bij het parlement van de in artikel VIII bedoelde algemene maatregel van bestuur is gevolgd.

14. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

14. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn overgenomen.

15. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het voorstel van wet op de volgende punten aan te passen.

a. De benoemingsprocedure van de leden van de raad van bestuur, opgenomen in onderdeel K van het voorstel van wet, is gewijzigd. Bepaald is dat benoeming zal geschieden door de raad van toezicht van de NOS met instemming van de Minister. Tot slot is voor alle duidelijkheid vastgelegd dat de arbeidsvoorwaarden van de leden van de raad van bestuur worden vastgesteld door de raad van toezicht. Met deze gewijzigde procedure wordt, onder behoud van voldoende invloed van de verantwoordelijke minister, een aantal arbeidsrechtelijke onduidelijkheden weggenomen.

b. In onderdeel O van het voorstel van wet zijn ten aanzien van de daar voorgestelde wijziging van artikel 25 van de Mediawet inzake de regeling van toetreding van nieuwe organisaties tot de Educom enkele aanvullende bepalingen opgenomen die beogen dat de in de statuten van de educatieve omroepinstelling op te nemen toetredingsregeling voldoende waarborgen

bevat voor een open en zorgvuldige toetredingsprocedure. Voorzien is in goedkeuring van de statutenwijziging door de Minister.

c. Naar aanleiding van opmerkingen van het Commissariaat voor de Media wordt thans in onderdeel U in het voorgestelde artikel 32, vierde lid, van de Mediawet bepaald dat de vaststelling van de peildatum voor de ledentelling geschiedt op dezelfde wijze als op grond van de huidige wet. Voor de uitvoeringspraktijk dient de nodige flexibiliteit bij de vaststelling van de peildatum te blijven bestaan.

d. De positie van de overheid als zendgemachtigde ten behoeve van overheidsvoorlichting zoals opgenomen in de huidige Mediawet, wordt gehandhaafd, gelet op de daardoor bestaande mogelijkheden van financiering van deze activiteiten uit de omroepmiddelen. Het voorstel van wet en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig gewijzigd.

e. Het in onderdeel XX opgenomen nieuwe artikel 52a inzake het sponsorregime voor de publieke omroep is aangepast. De in het tweede lid, onderdelen b en e, van artikel 52a opgenomen uitzonderingen op het sponsorverbod zijn geschrapt. Het gaat hier om de categorie programma-onderdelen van informatieve, educatieve of verstrooiende aard, die tevens voor meer dan de helft van culturele aard zijn en de categorie programma-onderdelen bestaande uit overheidsvoorlichting. Daarmee worden de sponsormogelijkheden voor de publieke omroep verder beperkt en alleen toegelaten voor programmacategorieën waar traditioneel veel sponsoring plaatsvindt (sportevenementen) en programmacategorieën waarvan de regering in het bijzonder de totstandkoming wil bevorderen (programma's van culturele en ideële aard). De aanpassing is voorts ingegeven door opmerkingen van het Commissariaat voor de Media in het kader van een uitvoeringstoets en leidt tot een vereenvoudiging van de regelgeving en de handhaving daarvan.

f. Naar aanleiding van opmerkingen van het Commissariaat voor de Media is de wijziging van artikel 82i, eerste lid, onderdelen b en c, van de Mediawet verduidelijkt (onderdeel SSS). Bepaald is thans dat een kabelexploitant ten minste één televisie- en één radioprogramma van de regionale, respectievelijk lokale omroepinstelling onverkort en gelijktijdig met de oorspronkelijke uitzending via de kabel dient uit te zenden.

g. Toegevoegd is een nieuw overgangsartikel VII, waarin is bepaald dat de nieuwe benoemingsprocedure van de leden van de raad van bestuur van de NOS niet geldt voor de op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet zittende leden van raad van bestuur.

h. In het voorstel van wet is een aantal wetstechnische en redactionele verbeteringen aangebracht.

i. In de Telecommunicatiewet zijn enkele wijzigingen van de Mediawet opgenomen die om technische redenen niet konden worden doorgevoerd. Een en ander wordt thans gerepareerd (artikelen I, onderdelen MMM, RRR, TTT en PPPP en II, onderdeel B).

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. J. Boukema*

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

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
F. van der Ploeg

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 1 juni 1999, no. W05.99.0103/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het in artikel I, onderdeel L, vervatte artikel 19a, tweede lid, onder d, «artikel 30, derde lid» vervangen door: artikel 30b, derde lid.
- In het in artikel I, onderdeel TT, gewijzigde artikel 50, negende lid, «het bepaalde in», mede gelet op aanwijzing 52 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), laten vervallen.
- In het in artikel I, onderdeel UU, gewijzigde artikel 51, tweede lid, «het bepaalde in», mede gelet op aanwijzing 52 Ar, laten vervallen.