

Vergaderjaar 2003–2004

**29 030**

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

**B**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 22 maart 2004

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Cultuur. De regering is de vaste commissie erkentelijk voor de voortvarende behandeling van het wetsvoorstel. Hierna zal de regering ingaan op de vragen en opmerkingen. Zij hoopt dat daarmee de schriftelijke voorbereiding voldoende zal zijn en dat de plenaire behandeling, vooralsnog voorzien op 30 maart aanstaande, doorgang kan vinden.

Omdat de leden van de fractie van de PvdA zich aansluiten bij de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA, is de reactie van de regering op die vragen en opmerkingen tevens aan hen gericht.

*De leden van de fractie van het CDA hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel en stellen enkele kritische vragen. Zij refereren aan de schriftelijke en mondelinge voorbereiding in de Tweede Kamer waar van de zijde van de regering is betoogd dat het wetsvoorstel niets te maken heeft met gelegenheidswetgeving en roepen de argumenten van de regering in herinnering. Het gaat de leden van de fractie van het CDA niet om de vraag of het voorliggende wetsvoorstel wel of niet gelegenheidswetgeving kan worden genoemd, maar zij vragen of het argument van de afnemende ledentallen thans relevant is. Dit omdat van de zijde van de regering in de schriftelijke en mondelinge voorbereiding in de Tweede Kamer is gesteld dat geen van omroepverenigingen – afgezien van BNN – vanwege afnemende ledenaantallen binnen afzienbare tijd gevaar loopt uit het publieke bestel te worden gezet, en omdat het argument van afnemende ledenaantallen ook al bij de behandeling van de Concessiewet bekend was. Dat laatste geldt volgens deze leden overigens ook voor de andere argumenten van de regering. Deze leden constateren dat tijdens de parlementaire behandeling van de Concessiewet de argumenten uitgebreid zijn besproken en tot geen ander resultaat hebben geleid dan wat in de wet is vastgelegd.*

Afkalvende ledentallen en nieuwe toetredingsmogelijkheden voor nieuwe omroepverenigingen en daarmee vergroting van de pluriformiteit zijn allemaal argumenten die zeer zeker ook ten tijde van de behandeling van de Concessiewet aan de orde waren. Die argumenten hebben met de Concessiewet een bepaalde, op dat moment geldende invulling gekregen.

De afkalking van ledentallen via de verlaging van 450 000 leden naar 300 000, de vergroting van de openheid en pluriformiteit via introductie van nieuwe toetredingsmogelijkheden door verlaging van de toetredingsdrempel naar 50 000 leden, verlenging van de duur van voorlopige erkenningen naar vijf jaar en meer zendtijd en middelen. De situatie bij BNN is een ervaringsfeit dat ten tijde van de Concessiewet nog niet bestond. Immers, na toetreding van BNN in 1998 is het ledental van die omroepvereniging gestegen van 65 000 in 1998 naar 108 000 in 2000. Dat de maatschappelijke trend het aantoonbaar moeilijker maakt om grote aantallen leden vast te houden of nieuwe leden te werven kwam daarna bij BNN pregnant naar voren. Het ledental groeide niet, terwijl er allerwegen wel veel maatschappelijke ondersteuning bestond voor deze omroepvereniging. Deze ondersteuning kwam echter niet tot uitdrukking in een gewenste groei van het aantal leden. Hierdoor werd proefondervindelijk duidelijk dat het met de Concessiewet geïntroduceerde toetredingsstelsel, waarbij een doorgroei naar 300 000 leden wordt vereist, nieuwe omroepen geen reële kansen op een plaats in het bestel biedt. Het doel van de wetgever, grotere openheid en bevordering van de pluriformiteit van de landelijke omroep, zou daarmee niet bereikt worden. Het komt de regering als verantwoord voor dat met het oog op een nieuwe erkenningperiode de wetgever bij constatering van deze ervaringen tijdig beziet of er gronden zijn om op basis van nieuwe inzichten tot aanpassingen te komen. Niet zozeer met het oog op bevoordeling van BNN, maar met het oog op gewenste verbeteringen van het stelsel om de doelstellingen die met de Concessiewet werden beoogd beter te kunnen bereiken. Dit alles is besproken in het overleg met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer over de begroting voor het jaar 2003 op 25 november 2002 (Kamerstukken II, 2002/2003, 28 600 VIII, nr. 93). Gehoor gevend aan wensen vanuit de Tweede Kamer heeft de regering een oplossing gezocht die in te passen is in het met de Concessiewet ingevoerde stelsel. De Tweede Kamer heeft in grote meerderheid met die oplossing, in de vorm van de thans voorliggende wetswijziging, ingestemd.

*De leden van de fractie van het CDA merken voorts op dat ook de preciaire situatie van BNN tijdens de parlementaire behandeling van de Concessiewet bekend was. Zij halen daartoe passages aan uit de nota naar aanleiding van het verslag bij de Concessiewet, waaruit naar de mening van deze leden blijkt dat de wetgever desondanks heeft vastgehouden aan stringente ledenaantallen en niet opnieuw een bijzondere positie voor BNN wilde creëren. Voorts wijzen genoemde leden op de opmerkingen van de regering tijdens de mondelinge behandeling van het voorliggende wetsvoorstel dat dit wetsvoorstel inspeelt op een maatschappelijke ontwikkeling en dat BNN en symbool daarvan is. De leden van de fractie van het CDA vragen welke maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen drie jaar hebben plaatsgevonden die het wetsvoorstel urgent maken.*

Ten tijde van de Concessiewet lag de situatie van BNN iets anders. BNN is in 1998 onder de oude wetgeving voor twee jaar toegelaten als aspirant-omroepvereniging. BNN had daarbij het concrete vooruitzicht dat daarna een plaats in het bestel kon worden gerealiseerd als C-omroepvereniging met minimaal 150 000 leden. Dit vooruitzicht werd BNN echter ontnomen door wetswijziging, te weten de Concessiewet. Op grond daarvan zou BNN opeens 300 000 leden moeten hebben. In het overgangsrecht bij de Concessiewet is met die positie redelijkerwijs rekening gehouden door te bepalen dat aan BNN een erkenning voor de volgende vijf jaar zou worden verleend als het ledental minimaal 100 000 leden bedraagt. BNN voldeed met een ledental van 108 000 aan die eis en heeft met ingang van 1 september 2000 op grond van de wet een erkenning voor vijf verkregen (met evenredige hoeveelheid zendtijd en middelen). Vanaf dat moment

loopt BNN mee in de vijfjaarlijkse cyclus. In het stelsel van de Concessiewet betekende dit dat BNN in vijf jaar tijd zou moeten doorgroeien naar 300 000 leden. Gelet op de toename in ledental op dat moment kon de situatie van BNN nog niet als precair worden beschouwd. Echter, in de periode daarna is gebleken dat BNN op veel sympathie en steun onder grote delen van vooral de jongere bevolking kon rekenen. Alleen kwam dit niet tot uitdrukking in een groeiend aantal lidmaatschappen. En dat heeft te maken met het feit dat vooral de doelgroepen die BNN weet aan te spreken blijkbaar lidmaatschap niet als een aansprekende vorm van betrokkenheid beschouwen. Die betrokkenheid uit zich wel in andere zaken, zoals deelname aan (internet)activiteiten, directe inspraak op de programmering en een groot bereik. In die zin illustreert BNN maatschappelijke ontwikkelingen. Naar aanleiding van die ontwikkelingen wil de regering met het oog op de toekomstige inrichting van de publieke omroep onderzoeken welke vorm(en) de legitimatie van de publieke omroep in de toekomst zou kunnen hebben en daarover een debat aangaan. Dat heeft echter een fundamentele strekking die de context van onderhavig wetsvoorstel te buiten gaat.

*De leden van de fractie van het CDA merken op dat, ook al kunnen maatschappelijke ontwikkelingen aanleiding zijn voor nieuwe wetsvoorstellen, zulke wetvoorstellen zorgvuldige omgang met wetgeving vereisen die tot uitdrukking komt in gedegen en consistente argumentatie. Deze leden wijzen op de lopende visitatieprocedure bij de publieke omroep en de advisering door de WRR. Zij zijn van oordeel dat in het algemeen de resultaten van evaluaties behoren te worden afgewacht, voordat nieuwe wetgeving ter hand wordt genomen. Nu de regering het advies van de Raad van State om het WRR-onderzoek af te wachten niet heeft overgenomen gezien de duur van het onderzoek en de urgentie van het wetsvoorstel, vragen de leden van de fractie van het CDA waarom de duur van het onderzoek als argument wordt gebruikt omdat de WRR maar verwachting in het najaar van 2004 met de resultaten komt. Ook vragen deze leden of de urgentie van het wetsvoorstel wel een adequaat argument is. Zij menen dat de urgentie niet ligt aan de kant van de wetgever, maar aan de kant van de omroepverenigingen die al sinds 2000 weten hoe urgent het is om 300 000 leden te moeten halen. De leden van de fractie van het CDA vragen dus – in navolging van de Raad van State – waarom niet een korte tijd is gewacht alvorens met nieuwe wetgeving te komen. Wachten lijkt deze leden de moeite waard omdat volgens de regering het WRR-onderzoek te zien is als een achtergrondstudie voor de formulering van toekomstig mediabeleid. Zij vragen welke zin het heeft om een evaluatie af te spreken zonder de resultaten, die van belang kunnen zijn voor nieuwe wetgeving en ook voor het onderhavige wetsvoorstel, af te wachten en het wetsvoorstel thans te behandelen zonder rekening te houden met de resultaten van het evaluatieonderzoek en dat van de WRR, die onder andere zullen handelen over de maatschappelijke legitimering van omroepverenigingen en het toekomstig mediabeleid.*

De regering heeft hierboven en in de schriftelijke stukken aangegeven waarom een verbetering van het stelsel op dit moment gerechtvaardigd is. Onderhavig wetsvoorstel heeft niet de strekking een voorschot te nemen op diepgaander discussies over de taak, plaats en organisatie van de landelijke publieke omroep in het medialandschap. Het wetsvoorstel blijft binnen de kaders van het huidige bestel. Om die reden raken het rapport van de Visitatiecommissie publieke omroep en het WRR-onderzoek dit wetsvoorstel niet. De urgentie van het wetsvoorstel is gelegen in het feit dat de procedure voor het verlenen van erkenningen voor de periode september 2005–september 2010 inmiddels is gestart met de telling van de ledenaantallen door het Commissariaat voor de Media (waarvoor de peildatum bij nader besluit is vastgesteld op 1 maart 2004).

Onlangs hebben de omroepverenigingen, zowel de bestaande als nieuwe aspirant-omroepverenigingen, hun ledenbestanden moeten inleveren bij het Commissariaat voor de Media. Conform de Mediawet en het Media-besluit dienen omroepverenigingen en aspirant-omroepverenigingen in juni a.s. hun aanvraag voor een erkenning of voorlopige erkenning in te dienen, waarin ook het door het Commissariaat vastgestelde aantal leden moet worden vermeld. De telling dient dus afgerond te zijn voordat de omroepverenigingen hun aanvraag voor een erkenning of voorlopige erkenning indienen. Het is dus noodzakelijk dat zo spoedig mogelijk vóór juni a.s. duidelijk is welke wettelijke eisen gelden.

Voor de beslissing over het verlenen van nieuwe erkenningen aan de bestaande omroepverenigingen geldt dat een erkenning kan worden geweigerd indien aannemelijk is dat een omroepvereniging, gelet op zijn handelwijze in de voorafgaande erkenningperiode, zich niet aan de wettelijke voorschriften zal houden of dat een omroepvereniging onvoldoende bereidheid toont tot samenwerking binnen de landelijke publieke omroep als geheel. In het onderzoek van de Visitatiecommissie publieke omroep komt aan de orde op welke wijze de omroepinstellingen, waaronder de omroepverenigingen, gezamenlijk en afzonderlijk uitvoering hebben gegeven aan de taakopdracht van de landelijke publieke omroep. Het rapport van de visitatiecommissie zal in dat opzicht betrokken worden bij de erkenningverlening. Het rapport van de Visitatiecommissie verschijnt begin april a.s. Dit rapport zal een rol spelen bij de erkenningverlening.

Het rapport van de WRR is te zien als een achtergrondstudie voor de formulering van toekomstig mediabeleid. Het heeft betrekking op het gehele medialandschap en dus niet enkel op de (publieke) omroep. De WRR richt zich op economische, technologische, sociaal-culturele, juridische en beleidsmatige ontwikkelingen op het brede mediaterrain. Het is niet uitgesloten dat (de wijze van) maatschappelijke legitimatie van de publieke omroep bij de WRR aan de orde komt, maar specifieke vragen over legitimering vormen geen onderdeel van de onderzoeksformulering van de WRR.

*De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP constateren dat de regering er niet in is geslaagd het wetsvoorstel te bevrijden van de kwalificatie «gelegenheidswetgeving». Zeker zo bedenkelijk vinden de leden van genoemde fracties de wispelturigheid van de wetgever. Het al na minder dan vier jaar na invoering van een vernieuwd concessiestelsel ter discussie stellen van de voorwaarden voor toetreding tot de landelijke publieke omroep getuigt naar de mening van deze leden niet van veel regelgevende betrouwbaarheid. Erkent de regering door te stellen dat het stelsel naar beide kanten te hard uitwerkt daarmee dat alle argumenten daarvoor altijd al hebben gegolden, zo vragen deze leden. Voorts vragen de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP waarom gecapituleerd moet worden voor het feit dat leden tegenwoordig lastiger te werven en vast te houden zijn. Ligt het niet meer voor de hand om, in overeenstemming met elementen uit de filosofie van het kabinet, te zoeken naar wegen om de eigen verantwoordelijkheid van de luisteraar/kijker te stimuleren als onderdeel van actief burgerschap, zo vragen deze leden. Tot slot vragen zij waarom wettelijk ruimte moet worden geboden aan kennelijk vluchtige expressies van de mediaconsument, zoals blijkt uit het onvermogen van BNN zijn aantrekkelijkheid ook te benutten om het ledental te laten groeien.*

De regering merkt op dat de wens om naar aanleiding van de ontwikkelingen bij BNN de wetgeving bij te stellen door de Tweede Kamer is overgenomen nadat deze wens vanuit de publieke omroep naar voren is gekomen. De regering heeft niet voetstoots aan die wens gehoor willen geven, mede in het licht van het feit dat voor BNN al eerder bijzondere

regelingen zijn getroffen. Ook het feit dat nog niet zo lang geleden het concessiestelsel is vernieuwd en dat van de wetgever inderdaad betrouwbaarheid in regelgeving mag worden verwacht, speelde daarbij een rol. In die zin kan de regering de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP volgen. De regering is wel ingegaan op de problematiek die aan die wens tot aanpassing van de regelgeving ten grondslag lag. Bezien is of er goede redenen waren om tot aanpassing van het stelsel te komen. Naar de mening van de regering is dat het geval. Indien de regering er eerder van overtuigd was dat het stelsel «te hard uitwerkte» had zij al in een eerder stadium voorstellen voor wijzigingen gedaan. Daarbij merkt de regering op dat in het stelsel zoals dat gold vóór de Concessiewet, die «hardheid» niet aanwezig was. Immers, toen waren er drie categorieën omroepverenigingen: A-, B- en C- omroepverenigingen al naar gelang het aantal leden. Verlies van leden betekende in dat stelsel dus niet meteen verlies van een plaats in het bestel, maar «degradatie» naar een andere status. De voorgestelde aanpassingen vormen een relatief eenvoudige ingreep in het huidige stelsel, dat als legitimatiecriterium het ledental centraal stelt. Lidmaatschap kan nog steeds gelden als een goede vorm van bestendige betrokkenheid met inhoudelijke betekenis. Dat staat er niet aan in de weg, dat gezocht wordt naar andere vormen van legitimatie en participatie en manieren van stimulering daarvan. Zoals al eerder is aangegeven meent de regering dat dit echter een fundamentele bezinning op de grondslagen van het omroepbestel inhoudt die de strekking van onderhavig wetsvoorstel te buiten gaat. Het wetsvoorstel werpt daar echter ook geen belemmeringen voor op. In die discussie zal aan de orde komen welke vormen van betrokkenheid kunnen gelden als betekenisvolle en, in de woorden van de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP, niet vluchtige expressie van legitimatie. BNN maakt al sinds september 1998 deel uit van het bestel en heeft daarin zijn bestaansrecht bewezen. Deze omroep is er, ondanks dat zij niet beschikt over een ledenbindend blad en reserves voor ledenwerfacties, in de afgelopen jaren in geslaagd een fors ledental te behouden in een tijd waarin, vooral onder jongeren, de bereidheid om lidmaatschappen aan te gaan afneemt. Dit duidt er op dat BNN kennelijk toch niet zo'n vluchtige expressie is.

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