

Vergaderjaar 2002–2003

29 030

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

Vóór de inwerkingtreding van de wet van 23 maart 2000 tot wijziging van de Mediawet in verband met de invoering van een vernieuwd concessiestelsel voor de landelijke publieke omroep (Stb 138, hierna: concessiewet) kende het landelijke publieke omroepbestel 3 categorieën omroepverenigingen: A-omroepverenigingen, met een ledental van meer dan 450 000; B-omroepverenigingen, met een ledental van 300 000 tot 450 000; en C-omroepverenigingen, met een ledental van 150 000 tot 300 000 leden. Aan de A-, B- of C-status was naar verhouding een minimale hoeveelheid zendtijd en geld verbonden. Voor aspirant-omroepverenigingen gold de eis van minimaal 60 000 leden.

Bij de concessiewet zijn de statusverschillen afgeschaft en sindsdien geldt dat elke omroepvereniging een minimumaantal leden van 300 000 moet hebben om in het bestel te blijven. Het toetredingsregime voor aspirant-omroepverenigingen is bij de concessiewet gewijzigd: het minimaal vereiste ledental is verlaagd naar 50 000 leden en de toekenning van de aspirant-status geldt voor vijf in plaats van twee jaar. Een aspirant-omroepvereniging zou moeten groeien naar 300 000 leden om als volwaardige omroepvereniging aansluitend een erkenning voor vijf jaar te krijgen.

De afschaffing van de statusverschillen staat bij de concessiewet in het teken van versterking van de samenwerking binnen de landelijke publieke omroep. Handhaving van verschillende statussen waarbij de hoeveelheid zendtijd en middelen gekoppeld is aan het ledental, zou immers verdergaande samenwerking in de weg kunnen staan zolang omroepverenigingen elkaar als concurrenten zien.

Het toetredingsregime zoals dat bij de concessiewet vorm heeft gekregen, beoogt grotere openheid en diversiteit in het bestel te brengen. De mogelijkheden voor nieuwe groeperingen/stromingen om deel uit te kunnen maken van het publieke bestel bepalen tevens in belangrijke mate de legitimering van het bestel en kunnen er voor zorgen dat de publieke omroep conform zijn wettelijke opdracht in programmatistische zin aansluiting blijft houden met wensen en interesses van diverse leeftijds- en bevolkingsgroepen.

Mede naar aanleiding van de zorg die de raad van bestuur van de NOS namens de landelijke publieke omroep heeft uitgesproken over de consequenties van de huidige toetredingssystematiek en de aandacht die bij gelegenheid van de behandeling van de mediabegroting op 25 november ook vanuit de Tweede Kamer hiervoor is gevraagd (Kamerstukken II, 2002/2003, 28 600 VIII, nr. 93), heb ik mij beraden over de vraag of het met de concessiewet geïntroduceerde stelsel niet te harde consequenties heeft, zowel ten aanzien van nieuw toegetreden omroepverenigingen, als ten aanzien van bestaande omroepverenigingen. Van nieuw toegetreden omroepverenigingen wordt gevergd dat zij in ledental groeien van 50 000 naar 300 000 in vijf jaar tijd om in het bestel te blijven. Voor bestaande omroepverenigingen betekent een daling van het ledental tot onder de grens van 300 000 dat onverbiddelijk het doek valt.

Ik meen dat het huidige stelsel naar beide kanten te hard uitwerkt. Met betrekking tot de van aspirant-omroepverenigingen gevraagde groei in ledental kan gesteld worden dat diverse omstandigheden het werven van nieuwe leden voor omroepverenigingen bemoeilijken. Ledenwerfacties zijn duur en het ontbreekt aspirant-omroepverenigingen die een voorlopige erkenning hebben verkregen aan middelen/reserves daarvoor. Bovendien zijn de mogelijkheden om aan ledenwerving te doen als gevolg van eerdere wijzigingen in de wetgeving beperkter geworden. Daarnaast beschikken aspirant-omroepverenigingen doorgaans ook niet over een ledenbindend blad en gelet op de huidige markt en de onzekerheden ten aanzien van de beschikbaarheid van programmagegevens zijn de omstandigheden voor introductie daarvan bepaald niet gunstig. Ik wijs er daarbij op dat in deze opzichten nieuwe omroepverenigingen in een minder gunstige positie verkeren dan de «oude» omroepverenigingen, die hun aanhang hebben kunnen opbouwen onder gunstiger omstandigheden en met eigen financiële middelen. Dat het realiseren van substantiële groei in het ledental een reëel probleem is, blijkt wel uit het feit dat de ledentallen van de omroepverenigingen sinds 1998 niet noemenswaardig veranderd zijn.

De vraag kan dus gesteld worden of er niet een onevenredig grote inspanning van aspirant-omroepverenigingen gevergd wordt om de stap van minimaal 50 000 leden naar minimaal 300 000 leden te zetten. Gelet op de hiervoor geschetste omstandigheden en de recente praktijk, is mijn opvatting dat dat het geval is. Consequentie van de huidige wet is dat nieuw toegetreden omroepverenigingen, waarvan gebleken is dat zij een toegevoegde waarde voor het publieke bestel hebben, enkel vanwege het niet halen van het huidige ledental van 300 000 betrekkelijk snel weer zouden kunnen verdwijnen. Dit zou niet alleen in programmatische zin een verarming betekenen, maar ook afbreuk doen aan de legitimiteit en diversiteit van de landelijke publieke omroep, omdat juist daar waar de bestaande landelijke publieke omroepen moeite hebben bepaalde leeftijds- en bevolkingsgroepen te bereiken, nieuwkomers dat succes wel kunnen hebben. Aldus zou tevens de voorgestane openheid en vernieuwing van het bestel belemmerd worden.

Zoals gezegd betekent het huidige stelsel dat omroepverenigingen die door de grens van 300 000 leden zakken uit het bestel verdwijnen en als zodanig ophouden te bestaan. Het huidige stelsel kent in die zin ook geen genade: er is geen terugvalpositie of mogelijkheid voor herstel. Ik meen dat het stelsel hier een mate van disproportionaliteit toont die niet in het belang van de landelijke publieke omroep is. De onzekerheid over het voortbestaan zal ten koste kunnen gaan van de programmatische inzet en investeringen ten behoeve van de landelijke publieke omroep. Continuïteit is zowel voor de afzonderlijke omroepverenigingen als voor de landelijke publieke omroep een belangrijke factor.

Grote onzekerheid over het voortbestaan als omroepvereniging is uit een oogpunt van bedrijfsvoering, in het bijzonder ook in termen van werkgelegenheid, en programmatische investeringen funest. Daarnaast zal het abrupt volledig wegvallen van omroepverenigingen gevolgen kunnen hebben voor de programmering en het bereik van de landelijke publieke omroep.

Ik meen dat op betrekkelijk eenvoudige wijze een oplossing kan worden gevonden. Aspirant-omroepverenigingen die een voorlopige erkenning voor vijf jaar hebben verkregen en die na toetsing daadwerkelijk een vernieuwende bijdrage aan de landelijke publieke omroep leveren, kunnen aansluitend voor een erkenning in aanmerking komen indien zij minimaal 150 000 leden hebben. Vervolgens bestaat dan de mogelijkheid door te groeien naar een ledental van 300 000, maar indien dat aantal niet gehaald wordt behoudt men een plaats in het bestel op basis van minimaal 150 000 leden. Een erkenning op basis van een ledental van minimaal 150 000 doch minder dan 300 000 geeft recht op de helft van de hoeveelheid zendtijd en middelen die een omroepvereniging met minimaal 300 000 leden heeft. Met deze oplossing wordt tevens de disproportionaliteit ten aanzien van omroepverenigingen die onder de grens van 300 000 leden zakken, opgeheven. Zij vallen niet direct weg, maar houden een plaats in het bestel, uiteraard met evenredig minder zendtijd en middelen.

In zekere zin betreft dit herintroductie van statusverschillen. Volledige terugkeer naar het oude systeem zou echter een stap te ver terug zijn. De overwegingen en voordelen van de afschaffing van de statusverschillen worden dan te veel geweld aangedaan en teruggrijpen op de oude ledenaantallen leidt zo kort na de concessiewet en relatief kort voor de eerstvolgende procedure van erkenningverlening, die in 2004 start, tot grote onrust en onzekerheden. De voorgestelde oplossing grijpt niet diep in het huidige stelsel, zij is daar eenvoudig in op te nemen. Voorts wil ik nog het volgende opmerken. Het is niet zo dat als gevolg van onderhavig wetsvoorstel aan het ledental minder aandacht zou worden gegeven. Het ledental blijft een bruikbaar criterium ter bepaling van de maatschappelijke binding en daarmee van de legitimatie van omroepverenigingen. Ik acht met een minimumledental van 150 000 de legitimiteit van een omroepvereniging nog voldoende gewaarborgd om een plaats in het bestel te behouden. Daarbij zij opgemerkt dat een ledental van minimaal 150 000 overeenkomt met het minimum dat in het oude stelsel als ondergrens voor de C-status was vereist. Ook toen gold een ledental van 150 000 reeds als voldoende legitimatie om een plaats in het bestel te houden.

Vanuit de Tweede Kamer is gevraagd naar de positie van eerdere initiatieven van nieuwe toetreders die zouden zijn stukgelopen op het niet halen van de drempel van 300 000 leden (Kamerstukken II, 2002/2003, 28 600 VIII, nr. 93). Deze situatie heeft zich echter niet voorgedaan. In het recente verleden zijn enkele initiatieven gestrand omdat men afzag van indienen van een aanvraag voor een erkenning als omroepvereniging (vanwege interne en organisatorische problemen), dan wel omdat niet werd voldaan aan het wettelijke vereiste dat een vernieuwende bijdrage aan de programmering van de landelijke publieke omroep moet worden geleverd (De Nieuwe Omroep).

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 31, derde lid, onderdeel a, van de Mediawet is bepaald dat een omroepvereniging slechts in aanmerking komt voor een erkenning, indien door het Commissariaat voor de Media is vastgesteld dat de omroepvereniging ten minste 300 000 leden heeft. Dit minimumledental is verlaagd naar 150 000.

Onderdeel B

In artikel 39 van de Mediawet is bepaald op welke minimale hoeveelheid zendtijd de landelijke publieke omroepinstellingen recht hebben. Alle huidige omroepverenigingen die een erkenning hebben verkregen hebben recht op minimaal 650 uur zendtijd voor televisie en 3000 uur zendtijd voor radio. Artikel 39, eerste lid, is zodanig gewijzigd, dat omroepverenigingen waarvan het Commissariaat voor de Media in het kader van de erkenningverlening heeft vastgesteld dat zij 300 000 leden of meer hebben, recht hebben op minimaal 650 uur televisiezendtijd en 3000 uur radiozendtijd, en omroepverenigingen waarvan het Commissariaat heeft vastgesteld dat zij ten minste 150 000 doch minder dan 300 000 leden hebben, recht hebben op 325 uur televisiezendtijd en 1500 uur radiozendtijd.

Onderdeel C

Artikel 103 van de Mediawet bevat bepalingen over de wijze waarop de beschikbare omroepmiddelen voor de landelijke publieke omroep over de landelijke omroepinstellingen worden verdeeld. Op grond van artikel 103, eerste lid, onderdeel a, van de Mediawet ontvangen thans alle omroepverenigingen die een erkenning hebben verkregen hetzelfde bedrag. Deze bepaling is gewijzigd in die zin, dat erkende omroepverenigingen met een ledental van 300 000 leden of meer elk hetzelfde bedrag ontvangen en dat erkende omroepverenigingen met een ledental van ten minste 150 000 doch minder dan 300 000 elk een bedrag ontvangen dat de helft bedraagt van het bedrag dat een omroepvereniging met meer dan 300 000 leden ontvangt.

Overigens heeft onderhavig voorstel van wet geen financiële gevolgen, noch voor bestaande omroepverenigingen, noch voor eventuele nieuwe toetreders. Het voorstel heeft evenmin enige relatie met de bezuinigingen die op de publieke omroep worden gelegd. De bezuinigingen leiden tot lagere budgetten voor alle omroepverenigingen, zowel de bestaande als de eventuele nieuwe toetredende omroepverenigingen. Indien door nieuwe toetreders het aantal omroepinstellingen toeneemt, zal het beschikbaar mediabudget over meer instellingen verdeeld worden, hetgeen de spoeling dunner maakt. Een en ander is geen specifiek gevolg van onderhavig voorstel van wet, maar een situatie die autonoom voortvloeit uit het bestaande (financierings)stelsel.

Artikel II

Dit artikel bevat een tweetal bepalingen van overgangsrecht.

Eerste lid

Het eerste lid bewerkstelligt dat de huidige bepalingen van de Mediawet inzake de hoeveelheid zendtijd en verdeling van omroepmiddelen voor de

huidige omroepverenigingen die een erkenning hebben verkregen van kracht blijven tot het einde van de thans lopende erkenningperiode.

Tweede lid

Artikel V, tweede lid, van de concessiewet bevat overgangsrecht op grond waarvan aan de op het moment van inwerkingtreding van die wet bestaande omroepverenigingen met een voorlopige concessie van rechtswege een erkenning is verleend met ingang van 1 september 2000 indien die omroepvereniging ten minste 100 000 leden heeft. Met toepassing van dit artikel is aan BNN van rechtswege een erkenning verleend. Het zevende lid van genoemd artikel V bepaalt dat een omroepvereniging die met toepassing van het tweede lid van rechtswege een erkenning heeft verkregen recht heeft op 260 uur televisiezendtijd en 1200 uur radiozendtijd en op omroepmiddelen tot een bedrag van 40% van het bedrag wat de andere omroepverenigingen krijgen. Het tweede lid van artikel II van dit voorstel van wet bewerkstelligt dat deze aanspraken op zendtijd en omroepmiddelen van kracht blijven tot het einde van de erkenningperiode.

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