

tievoorziening van belang vindt, ligt het voor de hand om de publieke diensten aan te bieden via de media, die tegenwoordig door de bevolking wordt gebruikt, en dat is veel meer dan televisie. De vraag is natuurlijk wel of de publieke middelen dan exclusief ter beschikking moeten blijven van de omroepverenigingen. De toegang tot de publieke bekostiging van media-aanbod lijkt nog steeds voorbehouden te worden aan 'omroep'-verenigingen. Alleen omroepverenigingen worden erkend als aanbieders van publieke mediadiensten en kunnen op grond daarvan aanspraak maken op publieke financiering. Ik vraag mij af hoe letterlijk we de term omroepvereniging moeten nemen. Zou een maatschappelijk georiënteerde vereni-

ging, die uitsluitend een internetdienst aanbiedt, in aanmerking kunnen komen voor een erkenning als publieke omroepvereniging? Op pagina 33 van de toelichting is te lezen dat de doelstelling van de vereniging moet zijn gericht op 'omroep'. Dat duidt erop dat de opstellers van de tekst voor ogen hebben gehad dat omroep de kernactiviteit van een erkende vereniging moet zijn. Je zou zeggen dat een bijdetijds publiek bestel ook openstaat voor 'techniekneutrale' verenigingen.

Voldoende vragen om aan de orde te stellen tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel!

Van 'overheid op afstand' naar bumperkleven

De nieuwe Multimediawet (MMw) luidt min of meer een derde reguleringsfase in. De nieuwe wet werd voorafgegaan door twintig jaar Omroepwet en twintig jaar Mediawet (Mw).¹ Vooral nog is het nog een voorstel en dus een mooi moment voor enige reflectie, waarbij ik mij beperk tot de (landelijke) publieke omroep.

Nico van Eijk*

'Overheid op afstand' was een van de hoofdthema's van de Mediawet. Het was het *Leitmotiv* van een beruchte medianota die voorafging aan de indiening van het betreffende wetsvoorstel om de Omroepwet door een Mediawet te vervangen.² Er wordt ferme taal gepredikt met betrekking tot programma-voorschriften:

Het programmavoorschrift voor de omroeporganisaties [...] blijft beperkt geformuleerd. Een minister bemoeit zich niet met de inhoud van programma's. De rechter kan eventueel ingrijpen, namelijk, indien er een klacht is ingediend bij de officier van justitie van de rechtbank te Amsterdam. De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur stelt slechts de minimale voorwaarde dat er uitzendingen zijn waarin voorkomen respectievelijk: a) cultuur, b) informatie, c) educatie en d) verstrooiing.³

Ook de instelling van het Commissariaat voor de Media wordt als een buffer genoemd. Nu valt er wel het nodige af te dingen op de mooie intenties en de uiteindelijke wettekst,⁴ maar toch bleef de hoofdregel het klassieke programmavoorschrift (cultuur/informatie/educatie/verstrooiing), dat in wet en Algemene Maatregel van Bestuur verankerd was, maar dat wel nader gespecificeerd kon worden. Een kleine maar niet onbelangrijke verandering ten opzichte van de Omroepwet waar het programmavoorschrift nog slechts in meer algemene termen stond geformuleerd.

Sinds de inwerkingtreding van de Mediawet in 1988 is te constateren dat de bemoeienis met de programmering van de publieke omroep slechts is toegenomen. Programmavoorschriften zijn uitgebreid en meer gedetailleerder geworden. En bij de invoering van het concessiestelsel is een zogenaamd concessiebeleidsplan geïntroduceerd waarin de publieke omroepen moeten aangeven hoe men de zendtijd gaat invullen. Voor nieuw toe te treden omroepen geldt dat zij een beleidsplan moeten overleggen. Over beide type plannen adviseren het Commissariaat voor de Media en de Raad voor Cultuur. Een laatste novum is de introductie van de prestatieovereenkomst (art. 30b, lid 7-8 Mw).⁵ Daarin worden 'doelstellingen met betrekking tot het programma-aanbod en het publieksbereik vastgelegd'. Een en ander mag geen betrekking hebben op de inhoud van programma's of programmaonderdelen (art. 30b, lid 9 Mw). De prestatieovereenkomst wordt rechtstreeks tussen de publieke omroep en de Minister van OCW afgesloten. De eerste overeenkomst kwam eind 2007 tot stand.⁶ Daarin staan de te realiseren prestaties van de publieke omroep. Deze kennen een behoorlijk detailniveau. Zo wordt over televisie onder meer opgemerkt dat jaarlijks minimaal 250 uur nieuwe kunst-programmering zal worden geboden bestaande uit 'kunstinformatie (waaronder kunstdocumentaires), serieuze muziek, dans en ballet, wereldmuziek, jazz en concert registraties'. Jaarlijks zal verder minimaal vijftien uur nieuwe Nederlandse cabaretregistraties en kleinkunst alsmede minimaal dertig uur nieuwe Nederlandse satire worden geboden.

* Prof. dr. N.A.N.M. van Eijk is verbonden aan het Instituut voor Informatierecht (IVIR, Universiteit van Amsterdam, <http://www.ivir.nl/medewerkers/vaneijk.html>).

1 De Omroepwet dateert van 1967 (inwerkingtreding 1969) en de mediawet van 1987 (inwerkingtreding 1988).

2 *Kamerstukken II*, 1982/83, 18 035, nr. 1.

3 *Kamerstukken II*, 1982/83, 18 035, nr. 1, p. 8.

4 N.A.N.M. van Eijk, *Omroepvrijheid & overheidsbemoeienis*, Amsterdam: Cramwinckel, 1991, p. 78-83.

5 Onderdeel van de wetswijziging van 16 juli 2005 (*Stb.* 2005, 426).

6 *Prestatieovereenkomst Publieke Omroep, Stb.* 2007, 234, p. 17.

In de Multimediawet wordt de langzaam gegroeide praktijk van toenemende betrokkenheid bij de programmering afgetikt. De systematiek van beleidsplannen en prestatieovereenkomst blijft bestaan en wordt uitgebreid. Ook de Wereldomroep moet voortaan meedraaien in deze systematiek (artikel 2.86 MMw). De belangrijkste verandering is evenwel het afschaffen van wettelijk geregelde programmavoorschriften. Daarvoor komt de prestatieovereenkomst in de plaats (artikel 2.22 MMw).

Voor deze wijziging worden in de Memorie van Toelichting (MvT) drie argumenten gegeven: a) In het digitale medialandschap is de procentuele verdeling van zendtijd over verschillende categorieën geen goede maatstaf meer voor de beoordeling van de verscheidenheid van het aanbod van de publieke omroep; b) het toezicht op de programmavoorschriften is voor buitenstaanders moeilijk te doorgronden en c) de regering zet een nieuw, moderner instrument in om een divers aanbod zeker te stellen.⁷

Elders in de toelichting wordt nog gewezen op het feit dat in een toenemend aantal landen publieke omroepen en overheden zijn overgegaan tot het maken van prestatieafspraken. Genoemd worden het Verenigd Koninkrijk, Vlaanderen en Ierland.⁸ Aan dit rijtje had Frankrijk toegevoegd kunnen worden waar al sinds heugenis zogenaamde '*cahiers des charges*' gelden voor de publieke omroep.

Wat te denken van deze prominente plek voor de prestatieovereenkomst? Op zich is flexibilisering (min of meer het eerste argument uit de MvT) een goed argument om naar een andere vorm van programmavoorschriften te gaan. Dat bestaande voorschriften moeilijk zijn te doorgronden is minder overtuigend en hetzelfde geldt in belangrijke mate voor het argument dat er een nieuw, moderner instrument wordt ingezet.

Maar er is meer fundamentele kritiek te formuleren. Het instrument van de prestatieovereenkomst ontbeert iedere vorm van '*checks and balances*'. De overeenkomst is uitsluitend een zaak van beide contractanten.⁹ Zij kunnen in principe afspreken wat hen goeddunkt. De wettelijke waarborg dat overeenkomst geen betrekking heeft op de specifieke inhoud van het media-aanbod doet daar weinig aan af.¹⁰ Als we de bestaande overeenkomst bezien, is de gedetailleerdheid dusdanig dat wellicht theoretisch nog de stelling overeind kan worden gehouden dat geen afspraken op individueel programmaniveau worden gemaakt (hetgeen tenminste strijdig zij zou met artikel 7.2 Grondwet), maar het is evident dat de bemoei-

enis van de overheid met de programmering zich op een veel hoger niveau bevindt dan in het verleden. De wettelijke waarborg van het programmavoorschrift is geheel komen te vervallen. 'Overheid op afstand' heeft daarmee plaats gemaakt voor bumperkleven.

Het bevreedt verder dat de meer algemene instrumenten van concessiebeleidsplan en beleidsplan bij toelating tot het bestel wel een beperkte waarborg kennen doordat daarover wordt geadviseerd door de Raad voor de Cultuur en het Commissariaat voor de Media. Juist de meer ingrijpende prestatieovereenkomst zou zich bij uitstek lenen om te worden bekeken door partijen die op meer afstand staan. De opmerking in de MvT dat in het buitenland ook vergelijkbare instrumenten bestaan, had minimaal gevolgd kunnen worden door enige beschouwingen over hoe die instrumenten zijn ingekaderd. Ik noem slechts het feit dat in Frankrijk de mediatoezichthouder adviseert en in het Verenigd Koninkrijk er eveneens een belangrijke buffer is via de toezichthouder, maar ook via de nieuwe ingestelde 'BCC Trust', die primair belast is met het behartigen van de algemeen belangaspecten. Ook zien we dat procedures veel transparanter kunnen, doordat bijvoorbeeld voorstellen voor overeenkomsten onderwerp zijn van openbare consultatie.

Het beeld van een bumperklevende overheid wordt nog versterkt door het huidige financieringsmodel. Sinds de afschaffing van de omroepbijdrage (als specifieke doelheffing) wordt de publieke omroep betaald uit de algemene middelen. Daarmee is de afstand tussen overheid en omroep ook bekort, zoals in de afgelopen jaren is gebleken.¹¹

Het gemak waarmee de prestatieovereenkomst centraal wordt gesteld is exemplarisch voor de wijze waarop het wetsvoorstel omgaat met de meer fundamentele aspecten van de openbare informatievoorziening. Beschouwingen over de relatie tussen de overheid en de omroep zijn in het voorstel niet terug te vinden. Terwijl daar toch alle aanleiding toe was. Niet alleen vanwege de prestatieovereenkomst maar ook omdat de wet ondermeer het begrip 'publieke mediadiensten' introduceert. Mediadiensten zijn niet uitsluitend omroepdiensten, maar dekken een veel breder pakket. Enige opmerkingen over de vraag hoe een en ander zich verhoudt tot artikel 7.2 en 7.3 Grondwet hadden daarom niet misstaan.¹²

Het Multimediawet-voorstel: legalisering van bumperkleven of basis voor een terugkeer naar 'overheid op afstand'?

7 *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 356, nr. 3, p. 11

8 De MvT speelt inzake de teksten over de prestatieovereenkomst in belangrijke mate leentjebuurt bij de MvT van het oorspronkelijke wetsvoorstel waarbij de prestatieovereenkomst werd ingevoerd (*Kamerstukken II*, 2004/05, 29 991, nr. 3)

9 Ik laat hier in het midden de vraag naar het rechtskarakter van de overeenkomst. Het heet een overeenkomst, maar is het bijvoorbeeld ook een overeenkomst in civielrechtelijke zin? Hoe zit het nu precies met de naleving? Artikel 5 van de huidige prestatieovereenkomst stelt bijvoorbeeld dat de overeenkomst niet in rechte afdwingbaar is.

10 Overigens een toevoeging via een amendement (*Kamerstukken II*, 2004/05, 29 991, nr. 9).

11 In Duitsland wordt zou een dergelijk financieringsmodel niet kunnen en in strijd met de grondwet zijn. Zie L. Dragstra, N.A.N.M. van Eijk, A.W. Hins en M.J. Konert, *Publieke omroep in de regio*, Amsterdam: IViR 2004, p. 35-39.

12 Zie de discussies die daarover in het verleden zijn gevoerd, o.a.: J.M. de Meij ea., *Uitingsvrijheid, de vrije informatiestroom in grondwettelijk perspectief*, Amsterdam: Cramwinckel, 2000, p. 191-196.