

Mediavrijheid onder toezicht

Wouter Hins*

Een publieke mediadienst is een organisatie die informatie van algemeen belang publiceert met financiële steun van de Staat. Vroeger ging het alleen om radio en televisie, tegenwoordig ook om internet. Er bestaat altijd een risico dat de regering haar macht misbruikt om berichtgeving in haar voordeel te beïnvloeden. Hongarije en Polen geven voorbeelden daarvan. Hoe kan het recht bevorderen dat de publieke opinie niet wordt gemanipuleerd door de machthebbers?

Al bijna honderd jaar bestaan in Europa publiekrechtelijk georganiseerde omroepen. Nederland was aanvankelijk een buitenbeentje, omdat de samenleving ‘verzuild’ was. Levensbeschouwelijke verenigingen namen het initiatief om radioprogramma’s te maken, waarbij de leden voor de kosten opdraaiden. De KRO was er voor de katholieken, de NCRV voor de protestanten, de VARA voor de socialisten en de AVRO voor de liberalen. Na de Tweede Wereldoorlog is het Nederlandse bestel zijn unieke karakter geleidelijk kwijtgeraakt. De heffing van omroepbijdragen deed zijn intrede en er werd een overkoepelende stichting opgericht. Het begrip ‘publieke omroep’ – een vertaling van ‘public service broadcasting’, ‘service public de l’audiovisuel’ en ‘öffentlich-rechtlicher Rundfunk’ – kwam in zwang. De opkomst van de commerciële televisie vanaf 1989 (RTL4) had daar veel mee te maken. Lag vroeger de nadruk op de onderlinge verschillen tussen de verenigingen, nu werd het belangrijker om de gemeenschappelijke waarden te benadrukken. Men zag in dat financiering door de Staat een goede uitleg behoeft als commerciële bedrijven hun programma’s ‘gratis’ aanbieden.

1 Doeleinden van mediabeleid

Regeringen hebben altijd al belangstelling gehad voor de media. De grote angst van elke dictator is dat het volk op een goede dag be-

sluit zijn gezag niet langer te erkennen. Kranten, radio en televisie kunnen wantoestanden aan de kaak stellen en burgers ertoe brengen paleizen te bestormen. In totalitaire staten zal de regering er alles aan doen dit te voorkomen. Critici worden monddood gemaakt en afgeschilderd als gevaarlijke misdadigers. Op de televisie zijn populaire soaps en sport te zien, terwijl optimistische nieuwsuitzendingen de illusie wekken dat het landsbestuur in goede handen is. Wetgevende maatregelen kunnen bevorderen dat alleen trouwe aanhangers van de regering een krant uitgeven of aan het hoofd staan van de staatsomroep. Het behoeft geen betoog dat een dergelijk beleid in een democratische rechtsstaat volstrekt onacceptabel is. Moet hieruit de conclusie worden getrokken dat de overheid zich het beste afzijdig houdt? Of is een ‘democratisch mediabeleid’ mogelijk?

De grote angst van elke dictator is dat het volk op een goede dag besluit zijn gezag niet langer te erkennen. Kranten, radio en televisie kunnen wantoestanden aan de kaak stellen en burgers ertoe brengen paleizen te bestormen

* Prof. mr. A. W. Hins is hoogleraar mediarecht aan de Universiteit Leiden.



Foto: iStockphoto.com / Maxiphoto | Bewerking: Irene Poppelier | © Ars Aequi

Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat een actief mediabeleid in een democratische rechtsstaat niet alleen mogelijk, maar tot op zekere hoogte verplicht is. Klassiek is een overweging van de voormalige Europese Commissie voor de Rechten van de Mens in de zaak *Geïllustreerde Pers tegen Nederland*. In een overweging ten overvloede schreef de Commissie dat artikel 10 EVRM geschonden zou kunnen worden ‘where a State fails in its duty to protect against excessive press-concentrations’.¹ Stilzitten kan dus in strijd zijn met een rechtsplicht.

Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat een actief mediabeleid in een democratische rechtsstaat niet alleen mogelijk, maar tot op zekere hoogte verplicht is

1 ECRM 6 juli 1976, 5178/71, ECLI:NL:XX:1976:AB7232, NJ 1978/237.

2 EHRM 24 november 1993, 13914/88, ECLI:NL:XX:1993:AD1994, NJ 1994/559, m.nt. E.J. Dommering.

3 EHRM 7 juni 2012, 38433/09, ECLI:NL:XX:2012:BX9095, *EHRM* 2012/188, m.nt. C.J. Wolsinkel.

Wat betreft radio en televisie is onder meer het arrest *Lentia tegen Oostenrijk* van belang. In dit arrest uit 1993 ging het om de

vraag of Oostenrijk een wettelijk monopolie voor de publieke omroep mocht handhaven. De Oostenrijkse regering verdedigde zich door te stellen dat haar systeem nodig was om een heilloze commercialisering tegen te gaan en een pluriforme nieuwsvoorziening te behouden. Dat verweer slaagde niet, maar het Hof stelde voorop dat de overheid inderdaad een taak heeft ter bescherming van de pluriformiteit. Het verwees naar ‘the principle of pluralism, of which the State is the ultimate guarantor’.² Van meer recente datum is het arrest van de Grote Kamer in de zaak *Centro Europa 7 tegen Italië*. *Centro Europa* had in beginsel toestemming gekregen voor het verzorgen van commerciële televisie, maar het toekennen van de noodzakelijke frequenties liet eindeloos op zich wachten. Bestaande omroepen die banden hadden met de toenmalige minister-president Berlusconi, hadden daar belang bij. Met een meerderheid van 16 tegen 1 oordeelde het EHRM dat artikel 10 EVRM was geschonden. Het Hof overwoog:

‘The Court observes that in such a sensitive sector as the audiovisual media, in addition to its negative duty of non-interference the State has a positive obligation to put in place an appropriate legislative and administrative framework to guarantee effective pluralism (...)’³

Het belang van een pluriforme informatievoorziening zien we terug in artikel 11, tweede lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Deze bepaling noemt in één adem zowel de vrijheid als de pluriformiteit van de media, die moeten worden geëerbiedigd. Het woord 'eerbiedigen' suggereert dat de overheid vooral afstand moet houden van de media, maar het is aannemelijk dat ook hier sprake zal zijn van een positieve verplichting. De jurisprudentie van het Duitse Bundesverfassungsgericht kan als voorbeeld dienen. In artikel 5 van het Duitse Grundgesetz staat naast de individuele vrijheid van meningsuiting de volgende bepaling: 'Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet.' In zijn jurisprudentie over de vrijheid van de pers en de omroep heeft het Bundesverfassungsgericht benadrukt dat op de wetgever een positieve zorgplicht berust. De wetgever moet er met name voor zorgen 'daß ein Gesamtangebot besteht, in dem die für die freiheitliche Demokratie konstitutive Meinungsvielfalt zur Darstellung gelangt'.⁴ Regelmatig heeft het Bundesverfassungsgericht een schending van de mediavrijheid vastgesteld omdat de wetgever te weinig garanties had gecreëerd. De dubbele boodschap aan de overheid luidt dus 'houd uw handen thuis, maar steek ook uw handen uit de mouwen'.⁵

De dubbele boodschap aan de overheid luidt 'houd uw handen thuis, maar steek ook uw handen uit de mouwen'

2 Publieke mediadienst

In de internationale literatuur worden zes eigenschappen genoemd die kenmerkend zijn voor een publieke mediadienst:

- 1 de programma's zijn door iedereen te ontvangen;
 - 2 ze geven uitdrukking aan de nationale cultuur;
 - 3 de makers zijn onafhankelijk van overheid en commercie;
 - 4 diverse politieke standpunten komen aan bod;
 - 5 er is een gevarieerd aanbod van programma-soorten; en
 - 6 de dienst wordt bekostigd door de overheid.⁶
- In Nederland zijn deze kenmerken grotendeels vastgelegd in artikel 2.1 van de Mediawet. Het concept van een publieke

mediadienst is binnen de Raad van Europa nauwelijks omstreden. Wel zijn er vaak discussies over de vraag hoe een publieke mediadienst – in de praktijk vooral de publieke omroep – invulling moet geven aan zijn taken. Is het geen verspilling van gemeenschapsgeld als de publieke omroep puur amusement uitzendt? Is het ongeoorloofde staatssteun wanneer hij de uitzendrechten op de Champions League of de Olympische Spelen weggoopt voor de neus van commerciële gegadigden? Is het concurrentievervalsing wanneer de publieke omroep reclamezendtijd verkoopt?

Bovengenoemde vragen zijn met name gesteld tegen de achtergrond van het recht van de Europese Unie. Het leek er een tijd op dat de Europese Commissie het medium televisie vooral zag als een commerciële activiteit om reclame-inkomsten of abonnementsgeld te verwerven. Met andere woorden: commerciële omroep is de regel en publieke omroep de uitzondering. Staatssteun voor een publieke mediadienst is dan een interventie in de vrije markt, die in beginsel is verboden. Deze benadering staat lijnrecht tegenover de visie van bijvoorbeeld Duitsland, die door de Nederlandse regering wordt gedeeld. Het komt erop aan dat het publiek een basisvoorziening kan ontvangen, waarbij alle maatschappelijke stromingen aandacht krijgen en waarin ook dure programma's van informatieve, educatieve en culturele aard een plaats hebben. Van bedrijven die volledig afhankelijk zijn van reclame-inkomsten kan men niet verwachten dat zij deze voorziening aanbieden. Vandaar dat het Bundesverfassungsgericht in 1986 bepaalde dat de omroepsector een wettelijke regeling behoeft. De wetgever mag commerciële omroep toestaan, maar alleen zolang de basisvoorziening gegarandeerd is.⁷

In het zogeheten Omroep-protocol legden de lidstaten vast dat de staten in beginsel vrij zijn de taak van hun nationale publieke omroepen te definiëren

Bij het Verdrag van Amsterdam van 1997 tot wijziging van het toenmalige EG-verdrag besloten de lidstaten om vast te leggen dat de markt voor omroepdiensten geen gewone markt is. In het zogeheten Omroepprotocol legden zij vast dat de staten in beginsel vrij zijn de taak van hun nationale publieke omroepen te definiëren.⁸ Anders dan bijvoorbeeld

4 BVerfG 57, 295 (323). Het zogeheten derde Rundfunkurteil van 16 juni 1981.

5 In 1991 overwoog het Hof van Justitie EG dat de handhaving van een pluriform omroepbestel een dwingende reden van algemeen belang kan zijn die een beperking op het vrije dienstenverkeer rechtvaardigt. Zie HvJ EG 25 juli 1991, C-288/89, ECLI:EU:C:1991:323, r.o. 23 (*Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda*) en C-353/89, ECLI:EU:C:1991:325, r.o. 30 (*Commissie/Nederland*).

6 E.M. Barendt, *Broadcasting Law. A Comparative Study*, Oxford: Clarendon Press 1993, p. 52.

7 BVerfG 73, 118 (158-159). In dit vierde Rundfunkurteil van 4 november 1986 overwoog het hof: 'Solange und soweit jedoch die Wahrnehmung der genannten Aufgaben jedenfalls durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam sichergestellt ist, erscheint es gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk.'

8 Protocol betreffende het publieke omroepstelsel in de lidstaten, *PbEG* 1997, C 340, 109.

bij het openbaar vervoer kan de overheid echter niet te veel in details treden, want dan zou de journalistieke onafhankelijkheid gevaar lopen. In een procedure over de financiering van de Deense publieke omroep TV2/Danmark, voerden twee commerciële omroepbedrijven aan dat TV2/Danmark te veel vrijheid genoot om populaire programma's uit te zenden. Dat leidde volgens hen tot een oneerlijke concurrentie, omdat zij zelf geen staatssteun ontvingen. Hierover overwoog het Gerecht van de Europese Unie in 2008:⁹

'Voor zover verzoeksters met hun grief dat de omschrijving onnauwkeurig is, wilden opkomen tegen de vrijheid die de Deense autoriteiten TV2 hebben gelaten bij de concrete opstelling van haar programma's, moet verder worden vastgesteld dat het allesbehalve ongebruikelijk is dat een publieke omroep (...) jegens het politieke gezag over een inhoudelijke onafhankelijkheid beschikt bij de concrete keuze van de programma's.'

Dat een publieke omroep niet hetzelfde is als een staatsomroep, blijkt ook uit verschillende documenten van de Raad van Europa. Over de betekenis van de media in een democratische samenleving hebben het Comité van Ministers en de Parlementaire Vergadering vanaf 1974 een groot aantal aanbevelingen vastgesteld. Belangrijk zijn de aanbeveling en de verklaring van het Comité van Ministers van 15 februari 2012 over het reguleren van de publieke mediadienst.¹⁰ In beide documenten wordt benadrukt dat een publieke mediadienst onafhankelijk dient te zijn van politieke en economische belangen. Daar staat tegenover dat 'public service media should be subject to constant public scrutiny and be accountable and transparent when performing their functions as they have the obligation to serve the public in all its diversity'.¹¹ De teksten zijn formeel niet bindend, maar zij vormen een bron van inspiratie voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Zo oordeelde het EHRM in het arrest *Manole tegen Moldavië* van 2009, verwijzend naar eerdere aanbevelingen van het Comité van Ministers, dat de publieke omroep van Moldavië te veel aan de leiband liep van de regering.¹²

3 Waarborgen in Nederland

In de Nederlandse Mediawet waren aanvankelijk drie garanties opgenomen voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep. De eerste garantie is rechtstreeks te herleiden tot de verzuiling. In de jaren twintig van de vorige eeuw ontstonden vier grote omroeporganisaties die elk een maatschappelijke stroming vertegenwoordigden: de liberale AVRO, de protestants-christelijke NCRV, de katholieke

KRO en de socialistische VARA. Vanaf 1930 kreeg elk van deze vier organisaties evenveel radio- en later televisiezendtijd.¹³ Vanaf halverwege de jaren zestig werd het aantal leden van een omroepvereniging bepalend voor de hoeveelheid zendtijd en subsidie en traden nieuwe organisaties toe tot het bestel, zoals de TROS en de EO. Door de kwantitatieve maatstaven had de regering nauwelijks een mogelijkheid omroepen te straffen of te belonen voor hun programmabeleid. Een vermindering van subsidie voor een omroep die het regeringsbeleid heeft bekritiseerd, zou automatisch leiden tot vermindering van subsidie voor alle anderen. Dus ook voor een omroep die het regeringsbeleid juist de hemel in heeft geprezen.

In de Nederlandse Mediawet waren aanvankelijk drie garanties opgenomen voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep

Een tweede garantie was gelegen in de heffing van omroepbijdragen. Een dergelijke belasting bestaat nog steeds in Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Wallonië. Ieder huishouden waar een televisietoestel aanwezig is, moet een vast bedrag betalen. De opbrengst komt ten goede van de publieke omroep.¹⁴ Vanuit het perspectief van de publieke omroep heeft dit systeem als voordeel dat de omroep over een eigen inkomstenbron beschikt. Weliswaar wordt de hoogte van de heffing vastgesteld door de wetgever, maar dat gebeurt vaak voor meerdere jaren met een indexatie voor geldontwaarding. Voorkomen wordt zo dat jaarlijks bij de behandeling van de rijksbegroting een discussie plaatsvindt over de vraag hoeveel subsidie men over heeft voor de publieke omroep als geheel. Als het belang van de omroep moet worden afgewogen tegen het belang van onderwijs of gezondheidszorg, kan vrijwel ongemerkt een oordeel over de kwaliteit van de programma's een rol gaan spelen. Omroepbazen hebben maar een opgeheven wenkbrauw van de minister nodig om te weten dat ze kritische journalisten wat beter in toom moeten houden.

De Mediawet van 1987 introduceerde een derde garantie: de uitvoering van de wet werd opgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan. Ministers kunnen de neiging hebben het landsbelang te verwarren met het belang van hun politieke partij of hun persoonlijke

9 GvEA EU 22 oktober 2008, T-309/04, r.o. 118.

10 Recommendation CM/Rec (2012) 1 d.d. 15 February 2012. Declaration of the Committee of Ministers d.d. 15 February 2012. Een compleet overzicht biedt Media and Internet Division, Directorate General of Human Rights and Rule of Law, *Recommendations and declarations of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the field of media and information society*, Strasbourg, July 2015. Te vinden op www.coe.int/en/web/freedom-expression/adopted-texts.

11 Declaration of the Committee of Ministers d.d. 15 February 2012 (zie noot 10), overweging 4.

12 EHRM 17 september 2009, 13936/02, r.o. 102-114.

13 De vrijzinnige VPRO had vanaf 1926 ook een kleine hoeveelheid radiozendtijd. Omdat de vereniging niet behoorde tot één van de hoofdstromingen in de samenleving, speelde zij tot het eind van de jaren zestig slechts een marginale rol.

14 In Duitsland heeft de wetgever besloten dat de aanwezigheid van een televisietoestel niet meer ter zake doet, omdat tegenwoordig vrijwel ieder huishouden over de mogelijkheid beschikt televisie te kijken. Sedert 2013 betaalt ieder huishouden daar een bedrag van € 18 per maand.

eerzucht. Een minister die bevoegdheden heeft met betrekking tot de media, staat aan extra verleidingen bloot. De omroepen weten dat de minister het hen lastig kan maken. Het wordt dan verleidelijk een deal te maken. 'Als u aardig bent voor ons, zullen wij aardig zijn voor u.' Controle door de Tweede Kamer helpt een beetje tegen deze vorm van machtsmisbruik, maar niet voldoende. De regeringsfracties, die in beginsel een meerderheid vormen, zien het als hun taak het kabinet in het zadel te houden. Ook de meeste Kamerleden hebben er dus belang bij dat de media positief berichten over het beleid. Het vereist een grote mate van integriteit om een geestverwante minister aan te vallen omdat hij het belang van jouw partij te enthousiast heeft behartigd.

Sinds de Mediawet van 1987 is het toezicht op de naleving van de Mediawet opgedragen aan het zelfstandige bestuursorgaan Commissariaat voor de Media

Het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan is een beproefde manier om dergelijke risico's in te dammen. Een zelfstandig bestuursorgaan maakt deel uit van de overheid, maar is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Voor deze constructie kan worden gekozen om de minister niet lastig te vallen met puur technische zaken, maar ook om de politiek op afstand te houden. Zo wordt de verkiesingsuitslag niet vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken, maar door de Kiesraad. De jaarlijkse indexcijfers voor de inflatie worden niet vastgesteld door de minister van Economische Zaken, maar door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Sinds de Mediawet van 1987 is het toezicht op de naleving van de Mediawet opgedragen aan het zelfstandige bestuursorgaan Commissariaat voor de Media. Enkele jaren later heeft de Raad van Europa de instelling van een 'independent regulatory authority' voor alle lidstaten aanbevolen.¹⁵

4 Bedreigingen

Sinds de eeuwwisseling zijn de garanties zwakker geworden. De kwantitatieve criteria, waarbij het ledental van een omroepvereniging bepaalde hoeveel zendtijd en subsidie moest worden toegekend, zijn grotendeels verdwenen. Die ontwikkeling is ingezet met de Concessiewet van 2000, die de oude driedeling in A-, B- en C-omroepen heeft afgeschaft.¹⁶

Wie de huidige Mediawet raadpleegt, ziet dat er alleen een minimumgrens is van 150.000 leden om als omroepvereniging erkend te worden. Die grens mag ook gehaald worden door met andere omroepverenigingen samen te werken.¹⁷ Belangrijker is dat de verdeling van het geld nu voor een aanzienlijk deel via kwalitatieve criteria plaatsvindt. Ongeveer een derde van het budget is bestemd voor 'versterking van het media-aanbod'.¹⁸ Programmatische voorstellen worden beoordeeld door de Raad van Bestuur van NPO, die ook zeggenschap heeft over de indeling van de programma's op een bepaald tijdstip en een bepaald zendernet.¹⁹ De procedure doet denken aan de wijze waarop wetenschappelijk onderzoek bij universiteiten wordt gefinancierd. Niet alleen het aantal studenten is bepalend, maar ook het oordeel van een toetsingscommissie, die ingediende voorstellen met elkaar vergelijkt.

De heffing van omroepbijdragen, die de publieke omroep als geheel een vaste bron van inkomsten bood, bestaat niet meer. In 1999 is de voormalige Wet op de omroepbijdragen ingetrokken. Als compensatie voerde de Mediawet de rijksmediabijdrage in.²⁰ Dat is het bedrag dat jaarlijks uit de schatkist moet worden betaald aan de publieke mediadienst. De hoogte is gebaseerd op de opbrengst van de omroepbijdragen in het jaar 1998, gecorrigeerd voor de groei van het aantal huishoudens en de inflatie.²¹ Dat lijkt op het eerste gezicht een boekhoudkundige wijziging. Wat maakt het uit waar het geld vandaan komt? Het maakt echter wel degelijk uit. Tijdens het eerste kabinet-Balkenende (2002-2003) had de Lijst Pim Fortuijn een appeltje te schillen met de publieke omroep. Men vond dat de publieke omroep mede schuld had aan de 'demonisering' van hun vermoorde leidsman. Als regeringspartij kon de LPF meewerken aan een verlaging van de rijksmediabijdrage.²² Iedere wet kan immers gewijzigd worden door een latere wet. Dergelijke kortingen zijn later nog een paar keer doorgevoerd. De officiële motivering is overigens nooit dat de publieke omroep 'gestraft' moet worden. Dergelijke overwegingen worden niet op papier gezet.

Ten slotte is de rol van het Commissariaat voor de Media teruggedrongen. In 1987 werden vrijwel alle bestuurlijk bevoegdheden op grond van de Mediawet toegekend aan het Commissariaat. Globaal zou men kunnen zeggen dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verantwoordelijk bleef voor de regeling, terwijl het Commissariaat belast werd met de uitvoering. Door latere wetswijzigingen zijn echter belangrijke bevoegdheden wederom

15 Recommendation Rec (2000) 23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector. Zie ook de Declaration d.d. 26 maart 2008 van het Comité van Ministers over hetzelfde onderwerp.

16 Wet van 23 maart 2000, *Stb.* 2000, 138. Een A-omroep had volgens de Mediawet van 1987 ten minste 450.000 leden, een B-omroep tussen 300.000 en 450.000 leden en een C-omroep tussen 150.000 en 300.000 leden. Dit systeem leidde tot een jaarlijkse concurrentieslag om leden te werven, met name via het abonnement op een programmablad.

17 Art. 2.25 Mediawet.

18 Art. 2.149 Mediawet.

19 Art. 2.53 tot en met 2.57 Mediawet.

20 Wet van 22 december 1999, *Stb.* 573. In werking getreden op 1 januari 2000. De wet sprak toen nog van de 'rijksomroepbijdrage'.

21 Art. 2.143 en 2.144 Mediawet.

22 Wet van 23 februari 2004 tot wijziging van de Mediawet in verband met verlaging van de rijksomroepbijdrage, *Stb.* 2004, 94. Het wetsvoorstel met Kamerstuknummer 29032 werd voor advies naar de Raad van State gezonden door staatssecretaris Van Leeuwen van de LPF, maar de indiening bij de Tweede Kamer geschiedde pas tijdens het tweede kabinet-Balkenende (staatssecretaris Van der Laan van D66).

aan de minister toegekend. Een niet uitputtende lijst is als volgt. Bij koninklijk besluit wordt aan het samenwerkingsorgaan van de publieke mediadienst, de stichting NPO, een concessie verleend voor tien jaar; de minister sluit een prestatieovereenkomst met NPO; wijzigingen van de statuten van de stichting NPO behoeven de instemming van de minister, evenals wijzigingen in de statuten van de NOS en NTR; de minister verleent een erkenning aan omroepverenigingen en kan deze intrekken.²³

De eerste leden van het Commissariaat voor de Media kwamen volgens de beste tradities van de verzuiling uit de drie grootste politieke partijen: Geurtsen (VVD), Heijne den Bak (PvdA) en Van der Sanden (CDA). Hun opvolgers waren minder politiek geprofileerd. Anders ligt dat voor de voorzitter van het samenwerkingsorgaan van de publieke omroep. De geschiedenis laat zien dat politieke benoemingen daar relatief vaak voorkomen. De rechtvoorganger van de huidige NPO, de stichting NOS oude stijl, werd onder meer voorgezeten door Erik Jurgens (PPR, 1975-1985), Joop van der Reijden (CDA, 1988-1990), André van der Louw (PvdA, 1994-1997) en Gerrit-Jan Wolffensperger (D66, 1998-2003). Vier politici met een verleden als respectievelijk Tweede Kamerlid, staatssecretaris, minister en fractievoorzitter in de Tweede Kamer. Jurgens werd benoemd door minister Van Doorn (PPR), Van der Reijden door minister Brinkman (CDA), Van der Louw door minister D'Ancona (PvdA) en Wolffensperger door staatssecretaris Nuis (D66).²⁴

Bij wet van 16 maart 2016 is de Mediawet grondig herzien. De hervorming hangt samen met twee grote trends van de afgelopen dertig jaar

5 Centralisatie

Bij wet van 16 maart 2016 is de Mediawet grondig herzien, al is de wet om hierna te noemen redenen nog maar voor een klein deel in werking getreden.²⁵ De wet is het voorlopige sluitstuk van een langdurig proces tot hervorming van het publieke omroepbestel. De hervorming hangt samen met twee grote trends van de afgelopen dertig jaar. Enerzijds heeft de voortschrijdende techniek ertoe geleid dat schaarste en exclusiviteit zijn verdwenen. De publieke omroep is slechts één speler op een veld dat steeds groter wordt. Hilversum moet

om aandacht concurreren met commerciële omroepen, Netflix, YouTube en vele anderen. Anderzijds reflecteert een mediabestel dat gebaseerd is op verzuilde omroepverenigingen steeds minder de huidige maatschappelijke en culturele stromingen.

De Omroepwet van 1967 en zelfs de Mediawet van 1987 lieten geen ruimte voor commerciële radio en televisie. De omroepverenigingen, die met elkaar concurreerden om leden te werven, vormden de basis van het bestel. Door hun programma's was pluriformiteit verzekerd. Er was wel een samenwerkingsorgaan, de toenmalige NOS, om zaken van gemeenschappelijk belang te regelen, zoals de verslaglegging van grote evenementen en het afsluiten van collectieve contracten. Hier gold echter het subsidiariteitsbeginsel. Als de wetgever een taak niet exclusief aan de NOS had opgedragen, kwam de NOS alleen in actie als dat aantoonbaar effectiever was dan een optreden van afzonderlijke omroepverenigingen. Vanaf 1989, toen commerciële televisie zijn intrede deed, kwam de nadruk te liggen op de gemeenschappelijke identiteit van de publieke omroep als geheel. Stapsgewijs werden de bevoegdheden van de NOS uitgebreid. Een belangrijke stap in dit proces was de wet van 13 november 1997, waardoor de Raad van Bestuur van de NPO tot een bestuursorgaan met publiekrechtelijke bevoegdheden werd verheven.²⁶

De wet van 16 maart 2016 gaat door op deze weg. Tot dusver had de stichting NPO, die een paar jaar geleden werd afgesplitst van de voormalige NOS, alleen een 'coördinerende' taak. Door een wijziging van artikel 2.2 van de Mediawet wordt dat binnenkort een 'sturende' taak. Er zijn geen gegarandeerde uitzendingen meer voor een omroepvereniging, zoals dat het geval was op grond van artikel 2.51 van de Mediawet. Dat artikel is door de nieuwe wet geschrapt. Alle programma's moeten ten slotte worden getoetst door NPO. De Raad van State heeft in zijn advies over het wetsvoorstel de vraag gesteld of dit voorafgaande toezicht niet in strijd is met artikel 7, tweede lid, van de Grondwet. Het antwoord van de regering daarop was niet erg bevredigend.²⁷ Als de verantwoordelijkheid voor de uitgezonden programma's was overgeheveld naar de stichting NPO, dan zou het logisch zijn geweest de NPO te laten selecteren. Een tijdschrift zoals *Ars Aequi* is ook niet verplicht ieder ingezonden artikel te plaatsen. De wetgever heeft er echter bewust voor gekozen de omroepverenigingen – en niet NPO – verantwoordelijk te laten zijn voor de inhoud van hun programma's (art. 2.88 Mediawet).

²³ Een erkenning geeft het recht om te participeren in de publieke mediadienst en is daardoor te vergelijken met een vergunning. Zie art. 2.23 Mediawet.

²⁴ Twee recente voorzitters waren geen politici. Harm Bruins Slot (2003-2008) was tot zijn benoeming secretaris-generaal op het ministerie van OCW. Henk Hagooort (2008-2016) was tot zijn benoeming directeur van de EO.

²⁵ Wet van 16 maart 2016, *Stb.* 114. Zie ook het koninklijk besluit van 22 maart 2016, *Stb.* 115.

²⁶ Wet van 13 november 1997 tot wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met een herziening van de organisatiestructuur van de landelijke publieke omroep (*Stb.* 1997, 544).

²⁷ In het Nader Rapport, *Kamerstukken II* 2014/15, 34264, 4, p. 13-15 gaat de regering niet in op het grondwettelijke bezwaar van de Raad van State. In de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer, *Kamerstukken I* 2015/16, 34264, C, p. 3-6, wordt gesteld dat van een voorafgaand toezicht geen sprake is. Als argument daarvoor voert de regering aan dat NPO onafhankelijk is van de minister. Onbevredigend, want grondrechten zoals art. 7 Grondwet beschermen ook tegen zelfstandige bestuursorganen.

De Tweede Kamer ging in oktober 2015 met het wetsvoorstel akkoord.²⁸ Problemen ontstonden echter in de Eerste Kamer, waarin de regeringspartijen VVD en PvdA geen meerderheid hebben. In navolging van de Raad van State vond deze Kamer dat de toegenomen macht van de stichting NPO gepaard zou moeten gaan met een grotere onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid.²⁹ Staatssecretaris Dekker moest beloven een reparatiewetsvoorstel in te dienen om de benoeming van bestuurders van NPO meer op afstand van de politiek te zetten. Pas nadat deze reparatiewet is afgerond zullen de bepalingen inzake de nieuwe taken en bevoegdheden van NPO uit de wet van 16 maart 2016 in werking treden.³⁰

6 Benoeming van bestuurders

Tot 2008 werden de leden van de Raad van Bestuur van de NOS benoemd door de minister van OCW, wat kon leiden tot partijpolitieke benoemingen.³¹ In het genoemde jaar werd de regeling aldus, dat de leden van de Raad van Toezicht worden benoemd bij koninklijk besluit. Het is vervolgens de Raad van Toezicht die de leden van de Raad van Bestuur benoemt. Deze formule is gehandhaafd toen in 2009 de stichting NPO als coördinatieorgaan werd afgesplitst van de NOS.³² Artikel 2.5 van de huidige Mediawet bepaalt dat de Raad van Toezicht van NPO bestaat uit een voorzitter en ten hoogste vier andere leden, die bij koninklijk besluit worden benoemd, geschorst en ontslagen. Artikel 2.8 van de Mediawet bepaalt vervolgens dat de Raad van Bestuur bestaat uit een voorzitter en ten hoogste twee andere leden, die worden benoemd, geschorst en ontslagen door de Raad van Toezicht. De benoeming geschiedt voor vijf jaar en herbenoeming is een keer mogelijk. Het derde lid voegt daaraan toe dat besluiten tot benoeming, schorsing of ontslag de instemming behoeven van de minister.

Is de mogelijkheid van vriendjespolitiek uitgebannen?

Is daarmee de mogelijkheid van vriendjespolitiek uitgebannen? Staatssecretaris Dekker, voormalig wethouder voor de VVD in Den Haag, raakte in lastig parket. Eind november 2015 was bekend gemaakt dat tot voorzitter van de Raad van Toezicht van NPO benoemd zou worden de heer Bruno Bruins. Inderdaad, eveneens een voormalig wethouder voor de VVD in Den Haag en voormalig staatssecretaris van OCW in het derde kabinet Balkenende.

Bruins was voorgedragen door een adviescommissie van drie leden, ingesteld door staatssecretaris Dekker. Bekendste lid van deze commissie: Clemens Cornielje, commissaris van de koning in Gelderland en ex-Tweede Kamerlid voor de VVD. Op 1 september 2016 zal de huidige voorzitter van de Raad van Bestuur, Henk Hagoort, opstappen en moet een opvolger worden benoemd. De verdenking ontstaat dat staatssecretaris Dekker om die reden graag een partijgenoot benoemde als de voorzitter van de benoemende instantie. Mocht dit een tweetje niet lukken, bijvoorbeeld omdat andere leden van de Raad van Toezicht niet willen meewerken, dan zou de staatssecretaris nog de mogelijkheid hebben zijn instemming aan een benoeming te onthouden.

Staatssecretaris Dekker heeft in antwoord op schriftelijke Kamervragen ontkend dat hij een speciale voorkeur heeft voor VVD'ers.³³ Het komt echter slecht uit dat Nederland samen met andere lidstaten van de EU net aan het ageren is tegen de nieuwe Mediawet in Polen. Bestuurders van de publieke omroep in Polen worden niet langer benoemd door een onafhankelijk orgaan, de Nationale Omroepraad, maar door de regering. De nieuwe regering van de rechts-nationalistische partij Recht en Rechtvaardigheid vindt dat haar eigen ideeën beter tot uitdrukking moeten komen in de omroep. In Hongarije vond in 2010 een vergelijkbare ontwikkeling plaats. Nadat de rechts-nationalistische partij Fidesz een absolute meerderheid in het parlement had veroverd, was één van de eerste maatregelen een herziening van de Mediawet. Er werd een politieke toezichthouder voor de media gecreëerd, waarvan de leden door het parlement worden benoemd. Dat leidde tot een toezichthouder met een duidelijke Fidesz-kleur. Omdat Fidesz in 2014 weer een absolute meerderheid in het parlement veroverde, zal dat voorlopig niet veranderen. De Europese Unie is daarover terecht bezorgd, maar kritiek van Nederland doet een beetje denken aan de spreekwoordelijke pot en de ketel.

De Europese Unie is terecht bezorgd, maar kritiek van Nederland doet een beetje denken aan de spreekwoordelijke pot en de ketel

Het wetsvoorstel voor een reparatiewet is ingediend op 22 april 2016.³⁴ Na een snelle voorbereiding is het wetsvoorstel op 21 juni 2016 met

²⁸ *Handelingen II* 2015/16, 13, item 22, p. 1-2. Voor het wetsvoorstel stemden de fracties van VVD, PvdA, CDA, Christen-Unie, D66, GroenLinks, Houwers en Van Vliet.
²⁹ *Handelingen I* 2015/16, 18, item 8; *Handelingen I* 2015/16, 21, item 13; *Handelingen I* 2015/16, 22, item 9. Zie voor het advies van de Raad van State, *Kamerstukken II* 2014/15, 34264, 4, p. 13.

³⁰ Brieven van de staatssecretaris van OCW aan de Eerste Kamer d.d. 12 februari en 4 maart 2016, *Kamerstukken I*, 2015/16, 34264, H en O. Het wetsvoorstel werd door de Eerste Kamer aangenomen op 15 maart 2016 met 39 tegen 30 stemmen. Anders dan in de Tweede Kamer stemden de leden van het CDA tegen.

³¹ Zie art. 19 van de Mediawet, zoals dit luidde na de Wet van 13 november 1997 tot wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met een herziening van de organisatiestructuur van de landelijke publieke omroep. (*Stb.* 1997, 544.)

³² Wet van 2 juli 2009 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met onder meer de erkenning en de financiering van de publieke omroep. (*Stb.* 2008, 300.)

³³ *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, 1660 en 1661.

een grote meerderheid door de Tweede Kamer aangenomen. Zowel de procedure voor het benoemen van leden van de Raad van Toezicht als de procedure voor het benoemen van leden van de Raad van Bestuur van NPO worden gewijzigd om meer objectiviteit en transparantie te bewerkstelligen. Voor de benoeming van nieuwe leden zal de Raad van Toezicht een zwaarwegende voordracht doen aan de minister, waarvan deze alleen in zeer bijzondere gevallen mag afwijken. Om te voorkomen dat alle leden tegelijk moeten worden benoemd zal de Raad een rooster van aftreden opstellen. Voorts zal de Raad voor zijn eigen aanvulling gebruik maken van een functieprofiel, een benoemingsadviescommissie en een extern wervingsbureau. Wat betreft de benoeming, schorsing en ontslag van de leden van de Raad van Bestuur krijgt de Raad van Toezicht het laatste woord. Het bestaande vetorecht van de minister van OCW komt te vervallen.³⁵ Vriendjespolitiek wordt dus lastig.

7 Eind goed, al goed?

Het reparatiewetje is ongetwijfeld een bijdrage aan het voorkomen van politieke bemoeienis met de publieke mediadienst. Dat is echter geen reden om ontspannen achterover te leunen. Hierboven zijn drie risico's genoemd:

- 1 Onduidelijke criteria voor het toekennen van zendtijd en subsidies;
- 2 geen gegarandeerd budget voor de publieke mediadienst als geheel;
- 3 verzwakking van het Commissariaat voor de Media.

Op elk van deze drie terreinen is werk aan de winkel.

Het reparatiewetje is ongetwijfeld een bijdrage aan het voorkomen van politieke bemoeienis met de publieke mediadienst. Dat is echter geen reden om ontspannen achterover te leunen

Ad 1

De wijze waarop NPO programmavoorstellen zal beoordelen is voor buitenstaanders nauwelijks te bevatten. Volgens de memorie van toelichting bij het reparatiewetje moet NPO letten op het concessiebeleidsplan, de

prestatieovereenkomst, profielen van de aanbodkanalen, het coördinatiereglement, afspraken met de omroeporganisatie, de jaarplannen van NPO en de begroting van NPO.³⁶ Het Tweede Kamerlid Verhoeven van D66 sprak tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel op 15 juni 2016 van een 'bedompte polderbureaucratie' en het 'zoveelste voorbeeld van geneuzel op de vierkante millimeter in Hilversum'.³⁷ Hopelijk slaagt de Raad van Bestuur erin dit bord spaghetti in heldere beleidsregels te vertalen.

Ad 2

De kans dat de omroepbijdragen terugkeren is minimaal. Als er al een aparte heffing komt, zou men moeten kiezen voor het Duitse model, waarin ieder huishouden meebetaalt. Veel mensen bekijken televisieprogramma's immers op een tablet of mobieltje. Wel zou er iets gedaan moeten worden tegen de gewoonte van de wetgever om kortingen op te leggen aan de publieke mediadienst. De wetgever kan geen toekomstige wetten verbieden. Hooguit zou de Grondwet kunnen bepalen dat een wijziging van het budget van de publieke mediadienst alleen met een gekwalificeerde meerderheid mag worden aangenomen, zoals artikel 63 van de Grondwet dat voor de inkomens van Kamerleden bepaalt. Praktischer lijkt het om de relatie tussen de Staat en NPO in een civielrechtelijk contract te regelen, dat voor vijf of tien jaar de inkomsten vastlegt.

Ad 3

Een zelfstandig bestuursorgaan dat toezicht houdt op de media is te verkiezen boven een minister of staatssecretaris die belang heeft bij media-aandacht. Bekeken zou moeten worden of sommige bestuurlijke taken van de minister van OCW kunnen worden overgeheveld naar het Commissariaat voor de Media. Vereist is dan wel dat het Commissariaat echt onafhankelijk blijft van de politiek. Vreemd genoeg bevat het meest recente wetsvoorstel tot herziening van de Mediawet alleen verbeterde waarborgen voor benoemingen bij NPO. Staatssecretaris Dekker heeft aan de Eerste Kamer een onderzoek toegezegd naar het benoemingsbeleid bij media-instellingen in brede zin. Hij heeft een onderzoekscommissie ingesteld, wat een beproefd recept is om politieke discussies op een laag pitje te zetten.³⁸ Hopelijk blijft het vuur wel branden, want onafhankelijke media zijn essentieel voor een democratie.

³⁴ *Kamerstukken II* 2015/16, 34459, 1-4.

³⁵ De relevante bepalingen in wetsvoorstel 34459 zijn de onderdelen B, C en D van art. 1. Daarmee worden art. 2.5, 2.7 en 2.8 van de Mediawet gewijzigd.

³⁶ *Kamerstukken II* 2015/16, 34459, 3, p. 4.

³⁷ *Handelingen II* 2015/16, 96, item 9, p. 2.

³⁸ *Kamerstukken I* 2015/16, 34264, F, p. 42. In het plenaire debat met de Tweede Kamer op 15 juni 2016 over het 'reparatiewetsvoorstel' 34459 deelde staatssecretaris Dekker mee dat de commissie zal bestaan uit Inge Brakman (ex-voorzitter van het Commissariaat voor de Media) en Sjoerd Zijlstra (hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de VU).