

Toelichting Beleidsregels aanwijzing kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag 2010-2015 (artikel 2.42 van de Mediawet)

ALGEMENE TOELICHTING

Inleiding

Met ingang van de periode 2010-2015 kan het Commissariaat op grond van artikel 2.42, eerste lid, van de Mediawet kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag aanwijzen voor het verzorgen van media-aanbod op kerkelijk en geestelijk terrein voor de landelijke publieke mediadienst. Ten behoeve van de hieraan voorafgaande periode van 5 jaar heeft het Commissariaat de op grond van artikel 39f (oud) van de Mediawet door hem toegewezen zendtijd verdeeld over zeven godsdienstige en geestelijke hoofdstromingen in Nederland. Eveneens is met ingang van genoemde periode een nieuwe systematiek voor de urenverdeling geïntroduceerd. Van de totale hoeveelheid voor de genootschappen beschikbare uren is

- 25% verdeeld volgens een stelsel van vaste-voeten, ten behoeve van de noodzakelijk geachte vindbaarheid en herkenbaarheid van het programma van de onderscheiden genootschappen (*vaste-voet-zendtijd*); en
- 75% verdeeld op basis van de omvang van de achterban (*proportionele zendtijd*).

Ten behoeve van de verdeling van de proportionele zendtijd heeft het Commissariaat de omvang van de achterban ingedeeld in drie grootteklassen, A, B, en C:

- A: bij de hoofdstroming van 2.000.000 personen of meer;
- B: bij de hoofdstroming tussen 2.000.000 en 500.000 personen;
- C: bij de hoofdstroming van minder dan 500.000 personen.

De zendtijd voor A, B, en C is toegewezen in de verhouding A:B:C=20:13:3.

De door het Commissariaat toegepaste indeling van de betrokken genootschappen in de door hem gehanteerde grootteklassen, is onder meer door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet onredelijk bevonden. Met uitspraak van 10 januari 2007 heeft de Afdeling overwogen dat *het stelsel van vaste voeten en proportionele zendtijdverdeling de grenzen van een redelijke beleidsbepaling niet te buiten gaat*.

De uitgangspunten voor de aanwijzing van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag voor de verzorging van media-aanbod zijn bij het met ingang van 1 januari 2009 van kracht worden van de nieuwe Mediawet niet gewijzigd.

Kerkgenootschap of genootschap op geestelijke grondslag

Van het begrip *kerkgenootschap* is geen strak omlijnde definitie te geven. Wetgeving noch jurisprudentie bieden hiervoor voldoende aanknopingspunten. Kenmerkend element is de doelstelling van gemeenschappelijke Godsverering of religieuze/geestelijke bezinning. Bij de afbakening van het begrip *genootschap op geestelijke grondslag* geldt eveneens dat de centrale doelstelling moet zijn gelegen in het belijden van een gemeenschappelijke (religieuze) levensovertuiging.

Hoofdstromingen

Als voortzetting en nadere verfijning van het sinds 1988 gevoerde beleid dat gericht is op het tegengaan van versnippering van zendtijd en organisaties, heeft het Commissariaat in 1995 besloten dat zendtijd op grond van artikel 39f (oud) van de Mediawet slechts wordt toegewezen ten behoeve van de religieuze en geestelijke hoofdstromingen in ons land. Onder religieuze dan wel geestelijke hoofdstroming verstaat het Commissariaat een religieuze dan wel geestelijke stroming die door kwantiteit van haar aanhang en/of de historie van haar aanwezigheid in de Nederlandse samenleving constituerend is voor de hedendaagse Nederlandse pluriforme religieuze en geestelijke cultuur. In artikel 2.42, tweede lid, van de Mediawet is deze hoofdstromingengedachte vastgelegd: voor aanwijzing voor het verzorgen van media-aanbod komen slechts in aanmerking genootschappen die representatief geacht kunnen worden voor een in Nederland aanwezige kerkelijke of geestelijke hoofdstroming.

Verdeling van de zendtijd/uren

Met het oog op een rechtvaardige verdeling van de zendtijd/uren die aan de genootschappen kan worden toegewezen, geldt het uitgangspunt dat een zekere differentiatie plaats vindt naar rato van de omvang van de stroming. De Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft in verschillende uitspraken aangegeven het aanhouden van een dergelijke onderlinge verhouding in zendtijd niet onbillijk te vinden. De vaststelling van de hoeveelheid zendtijd/uren is echter niet beperkt tot het uitvoeren van een rekensom. Dat zou er immers toe kunnen leiden dat kleinere genootschappen de beschikking krijgen over zo weinig zendtijd/uren dat zij zich niet op een aanvaardbare wijze met hun programmering kunnen profileren.

Artikel 2.42 van de Mediawet beoogt een zo groot mogelijke pluriformiteit in het media-aanbod op kerkelijk en geestelijk terrein op de publieke radio en televisie te bewerkstelligen. Deze doelstelling van pluriformiteit steunt bij de aanwijzing voor de verzorging van media-aanbod op twee pijlers. De eerste pijler is de herkenbaarheid en de vindbaarheid van de programma's van de genootschappen binnen het totale programma-aanbod van de publieke omroep. Deze vorm van pluriformiteit wordt aangeduid met de term *openheid*. Ten einde de vindbaarheid en herkenbaarheid van de desbetreffende programma's te bevorderen heeft het Commissariaat voor de periode 2005-2010 25% van de totaal beschikbare zendtijd/uren voor de genootschappen verdeeld volgens een systeem van "vaste voeten" gelijk voor elk van de hoofdstroming. De tweede pijler is de omvang van de hoofdstroming. Bij deze vorm van pluriformiteit, ook wel aangeduid als *afspiegeling*, krijgen de hoofdstromingen met een grote kwantitatieve aanhang in – zekere – mate evenredig meer zendtijd/uren toegewezen dan in getalsmatige zin kleine genootschappen.

Voor de periode 2005-2010 is de zendtijd voor de genootschappen (in alfabetische volgorde) aldus verdeeld:

- ten behoeve van de hoofdstroming van het Boeddhisme, aan de Boeddhistische Unie Nederland (25 uur televisie- en 78 uur radiozendtijd);
- ten behoeve van de hoofdstroming van het Hindoeïsme, aan de Stichting Organisatie voor Hindoe Media (25 uur televisie- en 91 uur radiozendtijd);
- ten behoeve van de hoofdstroming van het Humanisme, aan de Humanistische Omroep Stichting (32 uur televisie- en 130 uur radiozendtijd);
- ten behoeve van de hoofdstroming van de Islam, aan de Stichting Verzorging Islamitische Zendtijd (65 uur televisie- en 195 uur radiozendtijd);
- ten behoeve van de hoofdstroming van het Jodendom, aan het Nederlands Israëlitische Kerkgenootschap (25 uur televisie- en 78 uur radiozendtijd);
- ten behoeve van de hoofdstroming van het Katholicisme, aan het Rooms Katholiek Kerkgenootschap (94 uur televisie- en 286 uur radiozendtijd)
- ten behoeve van de hoofdstroming van het Protestantisme, aan de Stichting Verzorging Kerkelijke Zendtijd (104 uur televisie- en 286 uur radiozendtijd)

ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

In het kader van de zendtijdtoewijzing voor de periode 2005-2010 onderscheidde het Commissariaat de volgende zeven hoofdstromingen (in alfabetische volgorde): het Boeddhisme, het Hindoeïsme, het Humanisme, de Islam, het Jodendom, het Katholicisme en het Protestantisme. Ten behoeve van deze periode heeft het Commissariaat het Katholicisme en het Protestantisme ingedeeld in grootteklasse A, de Islam in grootteklasse B en het Boeddhisme, het Hindoeïsme, het Humanisme en het Jodendom in grootteklasse C.

Voor de afbakening van het begrip *hoofdstroming* komt gewicht toe aan de getalsmatige presentie van de stroming in de Nederlandse samenleving, doch daarnaast speelt de historische worteling van een stroming in de Nederlandse cultuur een belangrijke rol. Verwezen zij in dat verband naar de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 19 maart 1999. De Rechtbank overwoog daarbij dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet slaagt als een stroming met een vergelijkbare of zelfs kleinere achterban dan die van de afgewezen aanvrager historisch gegroeide rechten kan doen gelden. De hiervoor opgenomen definitie van hoofdstroming is mede gebaseerd op deze overweging.

De voormalige Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft in verschillende uitspraken aandacht besteed aan het belang van het noodzakelijke maatschappelijk draagvlak, in de zin van een voldoende grote representatieve achterban. De desbetreffende uitspraken maken duidelijk dat tot de achterban gerekend worden diegenen waarvan vast staat dat zij daadwerkelijk affiniteit hebben met het godsdienstige of geestelijke gedachtegoed van de stroming. Zo worden mensen die wel eens een publicatie aanschaffen of een cursus over de desbetreffende hoofdstroming volgen niet gerekend tot de achterban.

Ten behoeve van de zendtijdtoewijzing voor de periode 2010-2015 houdt het Commissariaat vast aan het uitgangspunt dat de hedendaagse Nederlandse pluriforme religieuze en geestelijke cultuur niet meer hoofdstromingen kent dan de genoemde zeven hoofdstromingen.

Artikel 3, tweede en derde lid

Artikel 2.44, eerste lid, van de Mediawet bepaalt dat genootschappen in hun aanvragen hun representativiteit ten genoegen van het Commissariaat aantonen. Het is dus aan de aanvrager om aan te tonen dat hij representatief is voor de hoofdstroming die hij zegt te vertegenwoordigen. De representativiteit kan bijvoorbeeld blijken uit cijfermatige gegevens over de samenstelling van de directe achterban. De praktijk leert echter dat er stromingen zijn die minder hecht georganiseerd zijn, of waarvan de aanhang gekenmerkt wordt door een zekere tegenzin om zich te organiseren. In dergelijke gevallen kan de representativiteit blijken uit adhesiebetuigingen van relevante organisaties die werkzaam zijn op het religieuze of geestelijke terrein van de stroming.

Artikel 3, vierde lid

Ingevolge het bepaalde in artikel 2.3, tweede lid, van de Mediawet stelt de NPO een gedragscode op ter bevordering van goed bestuur en integriteit bij de landelijke publieke media-instellingen. Artikel 2.142a van de ontwerp-Erkenningwet voegt hieraan toe dat de bestuurlijke organisatie van de landelijke publieke media-instellingen hun bestuurlijke organisatie zodanig inrichten dat er een helder onderscheid is tussen het dagelijks bestuur en het onafhankelijke toezicht daarop. De organisatie of instelling die het media-aanbod verzorgt en uitzendt is derhalve bestuurlijk zodanig ingericht dat zij voldoet aan de eisen op het terrein van goed bestuur, goed (intern) toezicht, verantwoording, transparantie (openheid), integriteit en omgang met belanghebbenden. Deze eisen gelden ook voor de bestuurlijke inrichting van het uitvoeringsorgaan. De door het Commissariaat te hanteren toetsingscriteria zijn de volgende:

1. Goed bestuur

Er is een bestuur of directie, dat invulling geeft aan de statutaire functie van bestuur van de instelling. De taken en werkwijze zijn vastgelegd in statuten en reglementen. Nevenfuncties van bestuurders zijn bekend. Er zijn in statuten dan wel in reglementen of in een profielschets deskundigheidseisen gesteld voor iedere afzonderlijke positie in het bestuur.

2. Goed (intern) toezicht

Ten behoeve van het onafhankelijk toezicht op het dagelijks bestuur is er een orgaan ingericht dat organisatorisch gescheiden is van het dagelijks bestuur. De taken en werkwijze zijn vastgelegd in statuten en reglementen. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van dat orgaan ten aanzien van het werkgeverschap van het bestuur, adviesrecht en goedkeuring van belangrijke besluiten zijn zodanig, dat hij zijn taak naar behoren kan uitvoeren. Er zijn in statuten, reglementen of profielschets deskundigheids- en onafhankelijkheidseisen gesteld aan iedere afzonderlijke positie in het orgaan en er is vastgesteld en gedocumenteerd dat (kandidaat-)leden van dit orgaan aan deze eisen voldoen.

3. Verantwoording

Er is een beleid voor verantwoording van beleid en prestaties door het bestuur conform Richtlijn 3 van de gedragscode Publieke Omroep, voor verantwoording van de werkzaamheden van het toezichtorgaan door het toezichtorgaan en voor verantwoording van goede toepassing van wetten en (governance-)regels in het algemeen. Dit verantwoordingsbeleid gaat expliciet in op de doelgroepen (belanghebbenden) en manieren (website, jaarverslag) van verantwoording.

4. Transparantie

Er is een regeling op basis waarvan belanghebbenden informatie moeten kunnen verkrijgen over de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en procedures binnen de omroepinstelling die hen aangaan

alsmede over de overwegingen en motivering van ten aanzien van hen genomen beslissingen. Er is een transparant salarisbeleid en een regeling voor openbaarmaking van topinkomens.

5. Integriteit

Er is een integriteitbeleid, waarin in ieder geval wordt verwezen naar Richtlijn 2 ter bevordering van integriteit en Regeling 1 van de gedragscode Publieke Omroep en aandacht wordt geschonken aan een interne gedragscode, omgaan met informatie en geheimhouding, de vertrouwenspersoon, een procedure voor het melden van een misstand binnen de eigen organisatie, alsmede het afhandelen van de melding (klokkenluiderregeling), onverenigbaarheid van functies (incompatibiliteiten), melding en toetsing van nevenwerkzaamheden, financiële belangenverstremgeling, regels voor post employment, omgaan met geschenken en giften en een onafhankelijke inkoopprocedure.

6. Omgang met belanghebbenden

Er is beleid waarin groepen belanghebbenden bij de omroepinstelling worden onderscheiden en dat waarborgt dat de instelling zich regelmatig op de hoogte stelt van de ervaringen en behoeften van deze belanghebbenden en adequaat reageert op veranderingen daarin. In dit beleid wordt voorts aandacht geschonken aan een klachtenregeling, klanttevredenheid, dienstbaarheid (servicegerichtheid), correcte bejegening (respect) en kwaliteitszorg ten aanzien van de dienstverlening.

7. Overig

Er zijn regels opgesteld over marktactiviteiten en omgang met potentiële strijdigheden met (Europese) regelgeving hieromtrent. Het regulerend kader voor marktactiviteiten is vastgelegd in artikel 57a van de Mediawet (oud) en de beleidsregels nevenactiviteiten die het Commissariaat in 2007 gewijzigd heeft vastgesteld.

De norm is dat alle toetsingscriteria voldoen aan de van toepassing zijnde wetten en regels, alsmede aan de moderne normen voor 'good governance'.

Artikel 3, vijfde lid

Uit de nauwkeurige beschrijving van de administratieve organisatie moet blijken dat door functiescheiding binnen de organisatie die het media-aanbod verzorgt en uitzendt de rechtmatige besteding van de omroepmiddelen is gewaarborgd. De organisatie dient zodanig ingericht te zijn dat de vaststelling van de betaling (de bestemming van het geld), de goedkeuring van de betaling en de daadwerkelijke betaling in verschillende handen is.

Artikel 3, zesde, zevende en achtste lid

Naast het uitgangspunt van de zeven hoofdstromingen is een tweede uitgangspunt, opgenomen in artikel 2.45, tweede lid, van de Mediawet, dat er per kerkelijke of geestelijke hoofdstroming slechts één representatieve organisatie of instelling wordt aangewezen. De organisatie of instelling kan ook de rechtspersoon zijn, als bedoeld in artikel 2.42, eerste lid, van de Mediawet, waarin twee of meer kerkgenootschappen onderscheidenlijk genootschappen op geestelijke grondslag samenwerken. De genootschappen kunnen, ingevolge het derde lid van artikel 2.49 van de Mediawet, de verzorging van hun programma's opdragen aan een omroepvereniging of aan een door hen in het leven geroepen uitvoeringsorgaan. Een en ander om versnippering van zendtijd/uren over organisaties te voorkomen.

Bekend is dat niet alle hoofdstromingen centraal georganiseerd zijn in één overkoepelende rechtspersoon. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat men zich binnen één religie organiseert langs lijnen van etnische herkomst, of dat binnen een hoofdstroming substromingen te onderscheiden zijn die zich los van elkaar georganiseerd hebben. Indien een dergelijke situatie zich voordoet en meerdere aanvragers een aanvraag indienen voor een hoofdstroming dan bevordert het Commissariaat voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is samenwerking door of samengaan van die aanvragers, aldus artikel 2.45, eerste lid, van de Mediawet.

Het achterwege blijven van samenwerking of samengaan kan ertoe leiden dat het Commissariaat besluit voor de desbetreffende hoofdstroming geen genootschap aan te wijzen voor de verzorging van media-aanbod. Het achterwege blijven van samengaan of samenwerking leidt er in ieder geval niet toe dat voor de desbetreffende hoofdstroming meer dan één genootschap wordt aangewezen. Artikel

2.45, tweede lid, van de Mediawet sluit dit uit: *per kerkelijke of geestelijke hoofdstroming vindt slechts één aanwijzing plaats*. Indien meerdere aanvragen worden ingediend ten behoeve van één hoofdstroming, en samenwerking of samengaan blijft uit, dan kent het Commissariaat bij de beoordeling van die aanvragen gewicht toe aan de grootte van de achterban. Onder omstandigheden kan het Commissariaat hiervan afwijken. Hierbij valt te denken dat één der partijen moedwillig niet meewerkt aan een samenwerking of samengaan.

Het Commissariaat wijst erop dat deze uitgangspunten ook gelden voor de intrekking van de aanwijzing, indien de aan de aanwijzing ten grondslag liggende samenwerking of het aan de aanwijzing ten grondslag liggen samengaan van organisaties binnen één hoofdstroming naar het oordeel van het Commissariaat zonder goede grond wordt beëindigd.

Artikel 4

Het Commissariaat is voornemens de systematiek die hij hanteerde voor de zendtijdverdeling voor de periode 2005-2010 ook te hanteren voor de verdeling van de uren voor de periode 2010-2015.