

Vergaderjaar 2019–2020

35 554

Wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 juni 2020 en het nader rapport d.d. 28 augustus 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 december 2019, nr. 2019002693, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen en afschrift van het advies toe te zenden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Dit advies, gedateerd 17 juni 2020, nr. W05.19.0417/l, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 18 december 2019, no. 2019002693, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen, al aangekondigd in de visiebrief van het kabinet, met als doel de publieke omroep te vernieuwen: een stevige Nederlandse publieke omroep die in het huidige snel veranderende en ingewikkelde medialandschap krachtig en flexibel kan opereren om maatschappelijke betekenis te kunnen behouden. Het voorstel wil onder meer de maatschappelijke worteling en pluriformiteit van de landelijke publieke omroep versterken; flexibele programmering en distributie mogelijk maken; een stabiele financieringsbasis creëren; de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bestuurlijke organisatie versterken; en meer aandacht geven aan de regionale publieke omroepen.

De Afdeling advisering van de Raad van State concludeert dat het wetsvoorstel weliswaar een veelheid aan wijzigingen betreft, maar dat het de vraag is of het voorstel daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling ervan. Daarvoor is méér nodig dan het steeds op kleine punten wijzigingen aanbrengen in de structuur en werkwijze van de publieke omroep. Daar komt bij, dat het voorstel verschillende tegenstrijdige bewegingen bevat, hetgeen afbreuk doet aan de effectiviteit ervan.

De Afdeling maakt in dat verband opmerkingen over de eisen aan nieuwe omroepen en de nieuwe criteria voor maatschappelijke legitimatie, de rol van buitenproducenten, de regionale media en de rol van het college van omroepen. Ook maakt zij opmerkingen over de reclamevrije omroep, de rechtstreekse afdracht van Ster-inkomsten aan de NPO, het toezicht op de interne gedragscode van de NPO en het toevoegen van journalistiek in de wettelijke beschrijving van de taakopdracht van de publieke omroep. In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft een aantal doelstellingen om de publieke omroep te vernieuwen.² Ten eerste wil het voorstel de maatschappelijke worteling en pluriformiteit van de landelijke publieke omroep versterken. Hieruit volgt een aantal maatregelen, zoals het bijstellen van de ledeneisen voor omroeporganisaties; het voornemen om andere legitimatiecriteria dan lidmaatschap te hanteren; en het verhogen van het minimumaandeel aan externe producties.

Ten tweede wil het voorstel meer ruimte bieden om flexibeler te programmeren en distribueren, zodat meer ruimte wordt gemaakt voor media-aanbod on demand. Het voorstel past daartoe de verplichting aan om in plaats van ten minste drie ten minste twee lineaire algemene televisiekkanalen te verzorgen. Ook wordt in de wettelijke beschrijving van de taakopdracht van de publieke omroep (onderzoeks)journalistiek als onderdeel expliciet toegevoegd.

Ten derde wil het voorstel een stabiele financieringsbasis creëren door de publieke omroep gedeeltelijk reclamevrij te maken. Ten vierde versterkt het voorstel de bestuurlijke organisatie door het College van Omroepen (versterkte) adviesrechten te geven, Ster-inkomsten direct af te dragen aan de NPO, en het toezicht op de interne gedragscode aan het Commissariaat voor de Media op te dragen.

Tot slot is er in het voorstel meer aandacht voor de regionale publieke omroepen. Deze krijgen de mogelijkheid om hun media-aanbod rechtstreeks beschikbaar te stellen aan de NPO voor plaatsing op een landelijk (derde) kanaal; ook wordt hun media-aanbod beschikbaar gesteld voor terugkijken via een catch-up-dienst.

2. Algemeen oordeel

Het wetsvoorstel betreft een veelheid aan wijzigingen met een veelheid aan afzonderlijke doelstellingen. Uit de toelichting maakt de Afdeling op, dat deze wijzigingen zijn ingegeven door de wens om te staan voor een

² Memorie van toelichting, paragraaf 1.

stevige Nederlandse publieke omroep die in het huidige snel veranderende en ingewikkelde medialandschap krachtig en flexibel kan opereren om maatschappelijke betekenis te kunnen behouden.³ Hierbij moeten die elementen worden behouden en versterkt die de historische kracht van de publieke omroep vormen: een open publieke omroep die geworteld is in de samenleving, met een breed en pluriform, onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod voor iedereen. Aan deze elementen worden nieuwe elementen toegevoegd, te weten vernieuwing, stabiliteit en samenwerking. Om dat alles te kunnen waarborgen zijn nieuwe maatregelen nodig, aldus de toelichting.

De veelheid aan thans voorgestelde wijzigingen wordt doorgevoerd in een stelsel dat de Afdeling eerder als hybride heeft gekenmerkt.⁴ Die hybriditeit is ontstaan doordat weliswaar de regie bij de vorige wijziging sterker bij de NPO is komen te liggen, maar tegelijkertijd de publieke omroepverenigingen met hun eigen doelstellingen en aard van hun programmering een grote rol hebben behouden. Het huidige voorstel brengt op onderdelen wijzigingen aan in dit stelsel, maar lost de hybriditeit daarvan niet op. In tegendeel, het voorstel bevat verschillende bewegingen die tegenstrijdig ogen, hetgeen niet alleen afbreuk doet aan de effectiviteit ervan, maar ook de balans tussen NPO en omroepverenigingen diffuser maakt.

Zo bevat het voorstel enerzijds maatregelen die het makkelijker moeten maken voor omroepverenigingen om van aspirant naar erkende status te gaan (zie hierna ook punt 3a) en wordt het mogelijk voor omroepverenigingen om hun maatschappelijk draagvlak aan te tonen op andere wijze dan het hebben van leden (zie hierna ook punt 3b). Deze maatregelen hebben als doel de pluriformiteit van het stelsel te vergroten. Anderzijds dienen nieuw erkende omroepverenigingen zich nog steeds aan te sluiten bij bestaande omroepverenigingen. Dit heeft als doel om het aantal verenigingen niet te groot te laten worden en het stelsel daarmee hanteerbaar te houden. De spanning tussen deze twee doelstellingen wordt onvoldoende geadresseerd.

Het voorstel kent daarnaast een grotere rol toe aan buitenproducenten, door het percentage programma's dat van buitenproducenten moet worden afgenomen te vergroten (zie hierna punt 4). Deze keuze lijkt zich slecht te verhouden tot de hierboven genoemde wens tot versterking van de pluriformiteit van het stelsel door de omroepverenigingen te versterken. Een grotere rol voor buitenproducenten leidt er immers toe dat er minder zendtijd over blijft voor programma's die door de omroepverenigingen worden gemaakt. Weliswaar stelt de toelichting dat het gebruik van buitenproducenten ook kan leiden tot meer pluriformiteit in het aanbod, maar zolang het budget voor de publieke omroep en de hoeveelheid zendtijd niet omhoog gaan, is uiteindelijk slechts sprake van een herverdeling van de schaarse middelen.

Een zelfde soort spanning is aanwezig waar het gaat om de doelstelling om enerzijds de pluriformiteit van de landelijke omroepverenigingen en daarmee het aanbod te versterken en anderzijds de beperking tot twee kanalen in plaats van drie, omdat het derde kanaal gereserveerd gaat worden voor regionaal aanbod (zie hierna punt 5). Weliswaar kan worden

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁴ Zo wees de Afdeling er bij de laatste grote wijziging van de Mediawet 2008 op dat een hybride model tot stand werd gebracht waarbij enerzijds de NPO een sterkere regierol kreeg met betrekking tot de vraag wat er uitgezonden wordt op de publieke omroep, terwijl anderzijds ook de omroepverenigingen een rol behielden, advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 10 juli 2015, W05.15.0145/l, Kamerstukken II 2014/15, 34 264, nr. 4.

betoogd dat ook regionaal aanbod kan bijdragen aan pluriformiteit, maar vanwege het niet toenemen van zendtijd is ook hier slechts sprake van herverdeling van schaarse middelen en niet van een toename daarvan. Daarom is ook hierbij de verhouding tussen de verschillende maatregelen en de daarbij behorende doelstellingen onduidelijk.

Ten slotte wijst de Afdeling op de versterking van de positie van het college van omroepen die in dit voorstel is opgenomen in relatie tot de eerder ingezette versterking van de positie van de NPO (zie hierna punt 6). Hierbij wordt in de verhouding tussen NPO en omroepverenigingen weer een beweging gemaakt in de richting van de omroepverenigingen zonder dat de gekozen balans grondig wordt geanalyseerd en afgewogen.

De Afdeling concludeert aan de hand van deze voorbeelden dat het voorstel weliswaar een veelheid aan wijzigingen betreft, maar dat het de vraag is of het voorstel daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling van een stevige Nederlandse publieke omroep die in het huidige snel veranderende en ingewikkelde medialandschap krachtig en flexibel kan opereren om maatschappelijke betekenis te kunnen behouden. Daarvoor is méér nodig dan het steeds op kleine punten wijzigingen aanbrengen in de structuur en werkwijze van de publieke omroep.

Daarnaast biedt het voorstel geen oplossing voor de eerder ontstane hybriditeit, omdat het geen duidelijk eindperspectief bevat voor de publieke omroep. Zolang deze enerzijds als doelstelling heeft om via de omroepverenigingen in een divers aanbod te voorzien waar een ieder in de steeds diversere samenleving zich in kan herkennen en anderzijds een heldere en duidelijke boodschap moet hebben die bijdraagt aan de versterking van een nationale identiteit en sociale cohesie, zullen wijzigingen zoals thans voorgesteld, die het bovengeschetste dilemma van de hybriditeit niet in de kern aanpakken, dit probleem eerder verergeren dan verbeteren.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in dit licht nader te bezien en te motiveren hoe de verschillende onderdelen zich tot elkaar en het gewenste eindperspectief van de publieke omroep verhouden.

De Afdeling geeft een overzicht van de opmerkingen die zij in het vervolg puntsgewijs uitwerkt. Op deze opmerkingen wordt hierna bij de afzonderlijke uitwerkingen ingegaan.

In algemene zin merkt de regering op dat zij de opzet van het landelijke publieke omroepbestel in beginsel niet als problematisch beschouwt. Het is juist de combinatie van de omroeporganisaties, die met de taakomroepen het media-aanbod verzorgen, en de NPO, die voor sturing en coördinatie zorgt, die het unieke van het Nederlandse bestel uitmaakt. Eigenheid en profilering van de omroepen, naast de herkenbaarheid van de publieke omroep als geheel, alsmede de gewenste doelmatigheid liggen niet noodzakelijkerwijs in elkaars verlengde, maar de uiteindelijke opbrengst in de vorm van de publieke omroep zoals die dagelijks door Nederlanders wordt bekeken en beluisterd mag er bepaald zijn. Deze constatering staat er ook weer niet aan in de weg dat op onderdelen wel degelijk bijstellingen gewenst zijn.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling over de afzonderlijke onderdelen van het voorstel het volgende op.

3. Omroepverenigingen

a. Erkenning nieuwe omroepen

Gelet op de grotere pluriformiteit van de samenleving tracht het voorstel meer groepen een eigen geluid te geven. Volgens de toelichting is de eis van 150.000 leden onrealistisch hoog, vanwege de verminderde bereidheid bij groepen in de samenleving om zich via een lidmaatschap aan de omroep te binden.⁵ Het voorstel verlaagt daarom de ledeneis van 150.000 naar 100.000 voor bestaande omroeporganisaties. De eis van 50.000 leden om aspirant te kunnen worden wordt in het voorstel gehandhaafd. Wel moeten aspiranten zich met het voorstel verplicht aansluiten bij een van de bestaande «stand alone» omroepverenigingen of samenwerkingsomroepen.⁶

De Afdeling merkt op dat de verplichte aansluiting bij bestaande «stand alone» omroepverenigingen of samenwerkingsomroepen op gespannen voet staat met de gewenste externe pluriformiteit van het omroepbestel. Uit de toelichting volgt niet hoe deze spanning wordt verlicht. Daarbij merkt de Afdeling op dat als een aspirant-omroep zich aansluit bij een «stand alone»-omroep of samenwerkingsomroep (of een «stand alone»-omroep zich aansluit bij een samenwerkingsomroep), het budget niet navenant hoger wordt. Omroepen zullen zich niet alleen moeilijker kunnen profileren bij aansluiting bij een andere omroep, ook de middelen worden dan minder. De toelichting geeft geen duidelijkheid over de vraag of en hoe de hierboven geschetste mogelijke gevolgen zijn meegewogen bij de in het voorstel gemaakte keuze. Daardoor is ook niet duidelijk of hiermee het met het voorstel beoogde doel kan worden bereikt.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

Als gevolg van de Wet van 6 november 2013 tot wijziging van de Mediawet 2008 teneinde het stelsel van de landelijke publieke omroep te moderniseren (Stb. 2013, 454) kunnen sinds de erkenningperiode die begon in 2016 maximaal zes omroeporganisaties een volwaardige erkenning verkrijgen. Het maximumaantal is geënt op een voorstel van de landelijke publieke omroep en de conclusies van een onderzoek naar besparingsmogelijkheden (Kamerstukken II 2011/12, 32 033, nr. 8). Met zes omroeporganisaties (en twee taakomroepen) is het bestel vereenvoudigd. Uit de genoemde aanpassing van de Mediawet 2008 vloeit voort dat de huidige aspirant-omroepen zich bij de stap naar een volwaardige plaats in het publieke bestel verplicht moeten aansluiten bij één van de bestaande omroeporganisaties. Onderhavig wetsvoorstel wijzigt niets aan de destijds gekozen koers. Wel wordt de ledeneis voor een volwaardige erkenning voor aspirant-omroepen verlaagd naar 50.000 leden. Nu geldt nog voor aspirant-omroepen dat zij moeten doorgroeien naar 150.000 leden om in de nieuwe erkenningperiode een plek in het bestel te behouden. De verlaging van de ledeneis heeft tot doel de externe pluriformiteit te bestendigen. Gelet op de verminderde bereidheid bij groepen in de samenleving om zich via een lidmaatschap aan een omroep te binden, lijkt de eis van 150.000 leden onrealistisch hoog. Door de ledeneis voor huidige aspirant-omroepen te verlagen naar 50.000 leden, blijft het publieke bestel daadwerkelijk open voor nieuwe toetreders. De aspirant-omroep die zich aansluit bij een bestaande omroeporganisatie neemt ook budget mee, volgens de verdeling van het voorgestelde artikel 2.152 Mediawet 2008. Dat een aspirant-omroep zich om een

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

volwaardige erkenning te verkrijgen dient aan te sluiten bij een al bestaande omroep, betekent volgens de regering overigens niet dat dit ten koste gaat van de pluriformiteit. Ook binnen een samenwerkingsomroep kan een omroepvereniging functioneren met behoud van eigen identiteit.

De opmerking van de Afdeling geeft de regering geen aanleiding het voorstel aan te passen. Wel is de toelichting op de voorgestelde verlaging van de ledeneis aangescherpt.

b. Maatschappelijke steun omroepverenigingen

Op dit moment dient een omroepvereniging middels het aantal leden aan te tonen dat er sprake is van voldoende maatschappelijk draagvlak. Indien dit het geval is, komt de vereniging in aanmerking voor subsidie en een plaats in het omroepbestel. De toelichting stelt dat het louter toetsen van draagvlak op grond van ledenaantallen niet meer voldoet, omdat lidmaatschap mensen minder aanspreekt, maar zij wel op een andere manier een vereniging wensen te ondersteunen.⁷ Het voorstel regelt daarom dat bij algemene maatregel van bestuur (amvb) inhoudelijke criteria zullen worden gesteld om naast ledenaantallen vast te stellen of een omroepvereniging voldoende draagvlak heeft in de samenleving.⁸ De toelichting stelt dat nog niet duidelijk is op welke gronden dit kan worden aangetoond.⁹ In de eerstkomende erkenningsperiode moeten de omroepen daarom in hun erkenningsaanvraag aangeven op welke manieren zij hun maatschappelijke binding vormgeven. Daarna wordt met de omroepen en het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) bepaald welke criteria geschikt zijn om met ingang van de erkenningsperiode die aanvangt in 2027 toe te passen.

De Afdeling begrijpt dat er inmiddels nadelen kleven aan het hanteren van ledenaantallen als enige maatstaf voor het maatschappelijk draagvlak van omroepverenigingen. Zij heeft evenwel fundamentele bezwaren tegen de thans voorgestelde benadering. De beginselen die aan het publieke omroepbestel ten grondslag liggen, brengen mee dat voorkomen moet worden dat de overheid het maatschappelijk draagvlak vaststelt op basis van een inhoudelijke beoordeling. Dientengevolge dient deze beoordeling plaats te vinden aan de hand van objectieve maatstaven die geen inhoudelijke beoordeling van het maatschappelijk draagvlak meebrengen. De voorgestelde benadering voldoet in tegenstelling tot de huidige systematiek echter geenszins aan dit vereiste.

In de eerste plaats voorziet de wet niet zelf in een criterium, maar laat de vaststelling ervan over aan het Commissariaat. De Afdeling merkt op dat deze maatstaf dusdanig cruciaal is voor de werking van het publieke omroepbestel, dat deze in de wet zelf moet zijn geformuleerd. In de tweede plaats biedt niet alleen de wet zelf geen houvast, maar ook de toelichting biedt geen enkele indicatie. Sterker nog, erkend wordt dat nog niet duidelijk is hoe maatschappelijk draagvlak zal worden aangetoond, en de eerstkomende erkenningsperiode de omroepen daarom in hun erkenningsaanvraag moeten aangeven op welke manieren zij hun maatschappelijke binding vormgeven. Daarna wordt met de omroepen en het Commissariaat bepaald welke criteria geschikt zijn om met ingang van de erkenningsperiode die aanvangt in 2027 toe te passen, waarna deze in de wet zelf dienen te worden opgenomen.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

⁸ Voorgesteld artikel I, onder I.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

In deze omstandigheden acht de Afdeling het onverantwoord om de huidige systematiek los te laten voordat een beter alternatief is ontwikkeld. Het vervolgens overlaten aan de omroepverenigingen en het Commissariaat om in de uitvoeringspraktijk een dergelijke systematiek zelf te ontwikkelen acht zij te risicovol. Dit immers brengt zowel de omroepverenigingen als het Commissariaat in een zeer lastige positie.

De Afdeling adviseert dit onderdeel uit het voorstel te schrappen. Eerst dient een betere systematiek dan de huidige te worden ontwikkeld die recht doet aan de uitgangspunten van het stelsel, vervolgens dient deze in de wet zelf te worden opgenomen.

Al in de Visiebrief is als uitgangspunt genomen dat de aanvullende criteria niet eerder dan voor de erkenningperiode die begint in 2027 hun toepassing zouden kunnen hebben. De regering heeft ook steeds erkend dat ontwikkeling van de criteria een lastige opgave is. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling heeft de regering nu besloten dit onderdeel uit het wetsvoorstel te schrappen.

Tijdens de komende erkenningperiode zal mede op basis van de beleidsplannen van de omroepen nader worden onderzocht welke andere legitimatiecriteria geschikt kunnen zijn. Daarnaast zal worden bezien aan de hand van welke systematiek kan worden beoordeeld of omroepen aan deze criteria voldoen. De regering onderkent dat bij criteria die niet – zoals het aantal leden – zuiver kwantitatief zijn, maar die een kwalitatief element in zich dragen, onafhankelijkheid bij de beoordeling dient te zijn geborgd, evenals een geobjectiveerde weging. Gedacht kan worden aan een systematiek die vergelijkbaar is met die voor de subsidieverlening in het kader van de culturele basisinfrastructuur. In de cultuursector wordt al langer gewerkt met kwalitatieve criteria als voorwaarde voor subsidieverlening. Deze criteria worden vastgesteld in een ministeriële regeling, en nader uitgewerkt in een beoordelingskader door de Raad voor Cultuur. De Raad voor Cultuur adviseert vervolgens op de aanvragen van de cultuurinstellingen. Die adviezen vormen de basis voor de besluitvorming door de Minister van OCW. Een soortgelijke systematiek zou denkbaar zijn voor het landelijke publieke omroepbestel. De komende erkenningperiode biedt de ruimte om de aanvullende criteria en beoordelingssystematiek te ontwikkelen.

De memorie van toelichting is in lijn met het bovenstaande bijgesteld.

4. Buitenproducenten

Het wetsvoorstel regelt dat een groter deel van het budget moet worden ingezet om onafhankelijke producties in te kopen van buitenproducenten, dat wil zeggen door anderen dan de erkende omroepverenigingen. Het voorstel verhoogt het percentage dat aan onafhankelijke producties wordt besteed van 16,5% naar 25% van het mediabudget. Dit percentage wordt nu berekend over een hoger totaalbudget: het budget aan media-aanbod dat betrekking heeft op sport en spel blijft in dit voorstel niet meer buiten beschouwing.¹⁰

De publieke omroep is verplicht bepaalde sportevenementen, zoals de Olympische Spelen, uit te zenden. Dit roept de vraag op of de uitgaven die samenhangen met het aankopen van uitzendrechten van sportevenementen binnen dit budget moeten vallen. De toelichting gaat hier niet op in.

¹⁰ Voorgesteld artikel I, onder V en W.

Daarnaast rijst de vraag hoe de verplichting tot besteding van 25% van het mediabudget aan onafhankelijke producties door buitenproducenten zich verhoudt tot de beoogde sterkere profilering van de omroepverenigingen. Een van de uitgangspunten van dit voorstel is versterking van pluriformiteit van het omroepbestel. Het zijn de omroeporganisaties, aldus de toelichting, die pluriformiteit en gevarieerdheid van het programma-aanbod inbrengen,¹¹ en maatschappelijk geworteld zijn.¹² Tegelijkertijd stelt de toelichting dat in het totale aanbod de (culturele) diversiteit in de Nederlandse bevolking onvoldoende tot uitdrukking komt, en dat buitenproducenten een bijdrage kunnen leveren aan de pluriformiteit van de programmering.¹³

De Afdeling merkt op dat onvoldoende wordt toegelicht hoe de vergroting van het budget voor producties door buitenproducenten zich verhoudt tot profilering en maatschappelijke legitimatie van de omroepen. Immers, vergroting van het budget voor producties door buitenproducenten gaat ten koste van het budget voor en zendtijd van reguliere producties van omroepverenigingen. Dit klemt temeer omdat het percentage van het budget voor buitenproducties in dit voorstel wordt berekend over een hoger totaalbudget, nu ook sport en spel onder dit totaalbudget vallen. De Afdeling adviseert ook aandacht te besteden aan de Unierechtelijke aspecten, nu, gelet op het feit dat de publieke omroepinstellingen zijn belast met de uitvoering van de publieke mediaopdracht, en gezien de toepasselijke aanbestedingsregels bij de inkoop bij derden.¹⁴

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

Wezenlijk voor de landelijke publieke omroep is en blijft dat het verzorgen van media-aanbod is voorbehouden aan omroeporganisaties en taakomroepen. Buitenproducenten kunnen via de NPO of op initiatief van de omroepen zelf worden betrokken bij het vervaardigen van media-aanbod. In beide situaties is de omroep verantwoordelijk voor het aanbod en ontvangt de omroep de publieke financiering en betaalt hij daaruit de derde partij voor het (co)produceren van dat media-aanbod.

Dit wetsvoorstel regelt dat de bandbreedte waarbinnen het aandeel budget voor onafhankelijke producties in het totale budget van de landelijke publieke omroep moet vallen, wordt verhoogd van tien tot en met twintig procent naar tien tot en met vijftig procent. Het percentage wordt bovendien berekend over een hoger totaalbudget: het budget aan media-aanbod dat betrekking heeft op sport en spel blijft in dit voorstel niet meer buiten beschouwing. Dit betekent inderdaad dat het budget voor sportevenementen wordt meegenomen. Er is overigens geen verplichting tot het uitzenden van dergelijke evenementen. Ook commerciële omroepen kunnen sportevenementen uitzenden indien zij de televisierechten hiervoor hebben.

Vergroting van dit budget betekent niet dat er minder budget of zendtijd is voor de omroepen. Wel zal mogelijk het budget voor eigen producties minder worden. Omroepen kunnen zich echter ook via afspraken met buitenproducenten profileren; zij zijn immers uiteindelijk vanuit hun publieke taak opdrachtgever.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.

¹⁴ Zie in dit verband ook het Advies van 10 juli 2015, Kamerstukken II 2014/2015, 34 264, nr. 4.

Volgens de regering heeft bovengenoemde verhoging geen gevolgen voor de Unierechtelijke aspecten rondom de financiering van de landelijke publieke mediadienst. Naast de verhoging van het percentage vinden er geen andere wijzigingen plaats met betrekking tot de samenwerking van omroepen met buitenproducenten. Dit betekent dat de omroepen, die zijn aangemerkt als diensten van algemeen economisch belang, exclusief belast blijven met de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Zij ontvangen hiervoor publieke financiering. Om aan het (verhoogde) percentage te kunnen voldoen sluiten zij vervolgens privaatrechtelijke overeenkomsten met commerciële aanbieders voor het (co)produceren van media-aanbod. Voor het sluiten van deze overeenkomsten geldt op basis van artikel 2.24, onder c, Aanbestedingswet 2012 een uitzondering op de aanbestedingsverplichting.

De opmerking van de Afdeling geeft de regering geen aanleiding het voorstel aan te passen. Wel is de memorie van toelichting aangevuld om te verduidelijken wat op dit punt met het wetsvoorstel wordt beoogd.

5. Regionale publieke omroep

Het voorstel regelt dat de landelijke publieke omroep op termijn wordt teruggebracht naar twee lineaire televisiekkanalen. Regionale publieke omroepen kunnen hun media-aanbod rechtstreeks beschikbaar stellen aan de NPO voor plaatsing op een landelijk kanaal; ook zullen programma's van de regionale omroepen beschikbaar zijn voor terugkijken via catch-up dienst NPO Start. Volgens de toelichting is dit een eerste stap om het derde landelijke kanaal om te vormen tot een kanaal met een regionaal karakter.¹⁵

De toelichting meldt niet wat de meerwaarde is van het programmeren van regionale programma's op een landelijk kanaal. Ook wordt niet ingegaan op de resultaten van de pilot vensterprogramming, en de mogelijke implicaties hiervan voor en wenselijkheid van het programmeren van de regionale programma's op een landelijk kanaal.¹⁶

Bovendien kan het programmeren van regionaal media-aanbod potentieel leiden tot conflicten, nu de NPO zal moeten bepalen welke regionale programma's wel en niet via dit derde kanaal zullen worden aangeboden. Tot slot rijst de vraag hoe de versterking van maatschappelijke legitimatie en pluriformiteit van de landelijke omroepverenigingen zich verhoudt tot het vergroten van het aandeel van de regionale publieke omroep op het derde kanaal.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen, en zo nodig het voorstel aan te passen.

De regering acht de meerwaarde van het programmeren van regionale programma's op een landelijk aanbodkanaal groot. Plaatsing van regionale programming op de aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep zorgt – gezien het hoge bereik van de landelijke aanbodkanalen – voor meer zichtbaarheid van en aandacht voor dit belangrijke aanbod, zoals beoogd door de regering (Stichting Kijkonderzoek, «Jaarrapport TV 2019», 16 juni 2020, en Stichting Luisteronderzoek, zie nationaalluisteronderzoek.nl).

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 6.

¹⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VIII, nr. 31, en Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VIII, nr. 106.

De regering beoogt niet de landelijke publieke omroep op termijn terug te brengen naar twee lineaire televisiekanalen. Alleen de *verplichting* om drie lineaire kanalen te verzorgen wordt bijgesteld naar twee, om meer flexibiliteit te bieden in de manier waarop het aanbod beschikbaar wordt gesteld.

Het wetsvoorstel bevat een verplichting voor de NPO tot plaatsing van regionale content op het landelijke catch-up-kanaal. Bij plaatsing op een ander landelijk aanbodkanaal valt het regionale aanbod net als het aanbod van de landelijke omroepen onder de coördinatiebevoegdheid van de NPO. De regering meent dat er op de landelijke aanbodkanalen naast de aanwezigheid van landelijke publieke omroep ruimte is voor inbreng vanuit de regio.

Ten aanzien van de regionale vensterprogrammering merkt de regering het volgende op. De regering constateerde in de Mediabegrotingsbrief 2020, op basis van de pilot met regionale vensterprogrammering in het voorjaar van 2019, dat de technische en financiële implicaties van een landelijke uitrol van regionale vensterprogrammering zeer fors zijn (Kamerstukken II 2019/20, 32 827, nr. 197). Op dit moment beraadt de regering zich op de resultaten van het (validatie)onderzoek dat het onderzoeksbureau Dialogic op verzoek van de Minister van OCW heeft gedaan naar de kosten van een eventuele landelijke uitrol van regionale vensterprogrammering. Omdat nog onzeker is in hoeverre landelijke uitrol van regionale vensterprogrammering zal plaatsvinden, maakt dit onderwerp geen onderdeel uit van de memorie van toelichting.

De opmerkingen van de Afdeling geven de regering geen aanleiding het wetsvoorstel aan te passen. De memorie van toelichting is op onderdelen aangepast.

6. College van omroepen

Het wetsvoorstel beoogt de rol van het college van omroepen te versterken. Het college krijgt onder meer een nieuw adviesrecht in het bepalen van een strategische programmatische koers voor de publieke omroep. De toelichting gaat echter niet in op de vraag hoe deze sterkere rol zich enerzijds verhoudt tot de wens om de omroepen sterker te profileren en anderzijds de met de vorige wijziging ingezette versterking van NTR/NPO.

De Afdeling wijst erop dat hiermee het hybride karakter van de Mediawet wordt versterkt, dat enerzijds leunt op maatschappelijke worteling en pluriformiteit van de omroepverenigingen en anderzijds op de beleidstaak van de NPO.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen, en zo nodig het voorstel aan te passen.

De versterking van het adviesrecht van het college van omroepen betreft een beperkte bijstelling van de bestaande verhoudingen. De maatregel is bedoeld ter ondersteuning van het onderlinge goede gesprek. Het adviesrecht zal ook zien op de meer operationele jaarcyclus van de publieke omroep. Omroepen kunnen zo jaarlijks vooraf bij de beleidsvorming input geven vanuit hun profiel en identiteit. Deze maatregel past bij de voorgestelde verplichting voor omroepen om achteraf te rapporteren over de wijze waarop zij in het afgelopen jaar uitvoering aan hun profiel en identiteit hebben gegeven.

De opmerking van de Afdeling geeft de regering geen aanleiding het voorstel aan te passen. Wel is de memorie van toelichting aangevuld om te verduidelijken wat op dit punt met het wetsvoorstel wordt beoogd.

7. Een reclamevrije omroep

Het voorstel introduceert een gedeeltelijke reclamevrije publieke omroep. Eerder werden al verschillende scenario's voor de publieke omroep onderzocht.¹⁷ Volgens de toelichting zijn er enerzijds schommelende reclame-inkomsten waardoor de reclame-inkomsten niet meer goed kunnen worden ingeschat en betrouwbaar begroten moeilijk is.¹⁸ Anderzijds zijn er ontwikkelingen op de reclamemarkt als minder reclame op lineaire kanalen en meer gepersonaliseerde reclame op on demand platforms, dat niet past bij de publieke omroep, aldus de toelichting.¹⁹

In dit voorstel wordt daarom gekozen voor het schrappen van reclame tussen 06.00 uur en een bij amvb te bepalen tijdstip. Wel blijft een uitzondering mogelijk voor reclame rondom grote sportevenementen. Daarnaast regelt het voorstel dat ook alle reclame rond non-lineair videoaanbod wordt beëindigd. De toelichting meldt dat hiermee wordt bereikt dat kinderen niet meer worden geconfronteerd met reclame bij de publieke omroep, en dat geen gegevens over mediagedrag worden verzameld en gebruikt voor commerciële doeleinden.²⁰

De Afdeling merkt op dat haar vooralsnog niet duidelijk wordt waarom een reclamevrije publieke omroep wenselijk is in het licht van schommelende reclame-inkomsten en de duale financieringsystematiek. Dat de inkomsten uit reclame schommelen doet immers nog niet af aan het belang ervan voor de financiering van de publieke omroep. Eveneens onderbouwt de toelichting in onvoldoende mate wat de financiële impact is voor de begroting van een (gedeeltelijk) reclamevrije publieke omroep. Zo biedt de toelichting geen uitsluitel waarom verhoging van het minimumbudget met € 40 miljoen voldoende is ter compensatie van inkomstenderving door verlies van reclametijd,²¹ waarvan overigens € 15 miljoen wordt aangewend voor regionale programmering.²² Evenmin volgt uit de toelichting hoe het verminderen van reclame leidt tot een stabiele financieringsbasis voor de publieke omroep.

Daarnaast kan deze maatregel, in samenhang met de rechtstreekse afdracht van Ster-inkomsten, tot een commerciële prikkel leiden om programma's met de meeste reclame-inkomsten te programmeren na 20.00 uur. Dit geldt eveneens voor het inkopen van rechten om sportevenementen uit te zenden, als niet alle sportevenementen bij amvb worden aangewezen. Het kan dan aantrekkelijker zijn om sportevenementen die wel bij amvb zijn aangewezen – en waar dus reclame mag worden uitgezonden – te programmeren.

Voorts wijst de Afdeling er op dat kinderen reeds beschermd worden tegen voor hen schadelijke reclame-uitingen, bij zowel het lineaire als het non-lineaire aanbod.²³ Bovendien kan de verwerking van gegevens over persoonlijk kijk-, luister- en surfgedrag voor commerciële doeleinden

¹⁷ Kamerstukken 2018/19, 32 827, 157.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 4. Zie ook Kamerstukken 2018/19, 32 827, 157.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 9.

²² Kamerstukken II 2018/19, 32 827, nr. 157, p. 13.

²³ Wetsvoorstel tot Wijziging van de Mediawet ivm implementatie modernisering audiovisuele mediadienstenrichtlijn implementatie, Kamerstukken II 2019/20, 35 361.

worden verboden om aldus te vermijden dat men bij de publieke omroep met gepersonaliseerde reclames wordt geconfronteerd.

De Afdeling adviseert daarom de toelichting op deze punten aan te vullen, en zo nodig het voorstel op dit punt aan te passen.

De regering heeft deze maatregel heroverwogen, waarbij zij tevens rekening heeft gehouden met de recente ontwikkelingen op de advertentiemarkt als gevolg van de coronacrisis. De regering houdt vast aan de wens om toe te werken naar een reclamevrije landelijke publieke omroep. Allereerst omdat de publieke omroep een veilige en non commerciële plaats moet zijn voor het publiek.

Daarnaast blijft gelden dat de financiële randvoorwaarden voor de publieke omroep, met name daar waar het de reclame-inkomsten aangaat, al enkele jaren ongunstig zijn. De Ster-inkomsten daalden in de afgelopen tijd fors en bleken steeds moeilijker in te schatten. Deze trend is versterkt door de coronacrisis. Bovendien bevat de Algemene Mediareserve niet steeds voldoende middelen om tekorten op te vangen. De reclame-inkomsten van de Ster worden toegevoegd aan de mediabegroting en vormen tezamen met de rijksmediabijdrage het budgettaire kader. Door de grilligheid van de Ster-inkomsten is betrouwbaar begroten steeds lastiger geworden. Al met al vormt dit geen goede basis voor een stabiele financiering. Daarbij is onzeker hoe lang de coronacrisis nog zal duren.

De regering heeft daarom de opzet van reclamevrije televisieprogramma-kanalen tot 20.00 uur uit de Visiebrief en het aan de Afdeling voorlegde wetsvoorstel vervangen door de volgende maatregel. In de komende erkenningperiode wordt toegewerkt naar een halvering van het wettelijk toegestane aantal reclameminuten op de televisieprogrammakanalen van de landelijke publieke mediadienst. Dit stelt de landelijke publieke omroep in staat om stapsgewijs en flexibel in te spelen op deze halvering. Bijkomend voordeel is dat de reclamemarkt zich kan aanpassen en dat er minder druk ontstaat op de publieke omroep om na 20.00 uur commercieel te programmeren. Dit is ook gunstig voor de commerciële omroepen.

Uitgangspunt voor de halvering binnen de volgende erkenningperiode is gelijkmatige afbouw in jaarlijkse stappen van één procent. Bij de jaarlijkse stap kan rekening worden gehouden met de actuele situatie rond de financiering van de landelijke publieke mediadienst, waarbij te denken is aan de ontwikkeling van de reclame-inkomsten, de benodigde financiering van het wettelijk gegarandeerde minimumbudget van de landelijke publieke omroep en het aanvullen van de Algemene Mediareserve, met inachtneming van de verwachte opgaven voor het komende jaar. Deze variant betekent dat de mogelijke commerciële prikkels die door de Afdeling worden genoemd in relatie tot onderdelen uit het oorspronkelijke voorstel, namelijk in programmering na 20.00 uur of rond sportevenementen, niet langer aan de orde zijn.

Daarnaast is nieuw dat de regering een verbod voorstelt op reclame rond programma-aanbod dat in het bijzonder is bestemd voor kinderen tot twaalf jaar.

De regering handhaaft het voorgestelde verbod op reclame rond non-lineair video-aanbod van de landelijke publieke omroep.

Om de publieke omroep verder reclameluw te maken, is de rijksmediabijdrage vanaf 2020 met 40 miljoen euro verhoogd (Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VIII, nr. 106). Zoals in de Visiebrief is toegelicht zullen de overige benodigde financiële middelen in overleg met de NPO en het college van omroepen uit extra inkomsten of besparingen gegeneerd moeten worden, waarbij programmering moet worden ontzien.

Mede naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling heeft de regering het voorstel en de memorie van toelichting aangepast.

8. Afdracht inkomsten Ster

In de huidige situatie draagt de Ster de inkomsten uit reclame af aan de Minister. De Minister voegt de inkomsten vervolgens toe aan de mediabegroting naast de rijksmediabijdrage. Volgens de toelichting moeten de Ster-inkomsten onderdeel zijn van een integraal beleidskader, en is integrale sturing en beheersing van de verschillende inkomstenstromen binnen het publieke omroepbestel nodig om de opbrengsten te optimaliseren.²⁴ Eveneens meldt de toelichting dat de huidige duale financierings-systematiek, waarbij de Ster-inkomsten aan de mediabegroting worden toegevoegd, geen goede basis is voor een stabiele financiering.²⁵ Het voorstel regelt daarom dat de Ster-inkomsten rechtstreeks worden afgedragen aan de NPO. Ook regelt het voorstel dat de NPO de ramingen van de te verwachten reclame-inkomsten opneemt in de jaarlijkse meerjarenbegroting.

Uit de toelichting volgt echter niet op welke manier rechtstreekse afdracht van Ster-inkomsten aan de NPO leidt tot stabilisering van de financieringsbasis van de publieke omroep. Evenmin wordt toegelicht op welke manier het direct betrekken van de Ster-inkomsten leidt tot optimaliseren van de opbrengsten. Bovendien kan integrale sturing door de NPO op exploitatie van inkomstenbronnen, zoals reclame-inkomsten van de STER ertoe leiden dat ongewenste commerciële prikkels ontstaan, zoals hierboven reeds beschreven.²⁶

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

De regering heeft besloten deze maatregel uit het wetsvoorstel te schrappen. Ook hier heeft de regering mede rekening gehouden met de recente ontwikkelingen op de advertentiemarkt als gevolg van de coronacrisis. De regering meent dat het in deze situatie van versterkte onzekerheid over de hoogte van de Ster-inkomsten raadzaam is om de huidige afdracht van Ster-inkomsten aan de Minister ten behoeve van de mediabegroting te behouden. Dit stelt de Minister in staat om de mogelijke tekorten in de Algemene Mediareserve als gevolg van de coronacrisis in 2020 en mogelijk ook in 2021 aan te vullen.

Mede naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling heeft de regering dit onderdeel van het voorstel en de bijbehorende passages in de memorie van toelichting geschrapt.

9. Toezicht

Het wetsvoorstel regelt dat het Commissariaat toezicht gaat houden op de interne gedragscode van de NPO, die door de NPO en de omroepen is vastgesteld. In de huidige situatie is het toezicht belegd bij de Commissie

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

²⁶ Zie ook paragraaf 2c.

Integriteit Publieke Omroep (CIPO) van de NPO. De CIPO heeft zelf geen formele handhavinginstrumenten, en ook houdt het Commissariaat al toezicht op de governance en interne beheersing. De toelichting stelt daarom dat het opdragen van het toezicht op de gedragscode aan het Commissariaat het toezicht effectiever maakt en versnipperd toezicht tegengaat.²⁷ Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom het toezicht op de gedragscode door de CIPO, in combinatie met het bestaande toezicht door het Commissariaat, ineffectief is. Ook is onduidelijk waarom aan het Commissariaat het toezicht wordt opgedragen, terwijl het niet betrokken is bij het opstellen van de gedragscode.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan, en het voorstel zo nodig aan te passen.

Het toezicht op de gedragscode door het CIPO, in combinatie met het bestaande toezicht van het Commissariaat op de governance, leidt in de praktijk tot onduidelijkheid bij de omroepen. Bovendien beschikt het CIPO niet over formele handhavinginstrumenten en is het daardoor lastig om in te grijpen wanneer de gedragscode niet wordt nageleefd. Het eenduidig beleggen van het toezicht op de governance bij het Commissariaat zorgt ervoor dat de onduidelijkheid bij de omroepen wordt weggenomen en de mogelijkheden tot handhaving in het geval van niet naleving van de gedragscode worden vergroot. De gedragscode zal, net als in de huidige situatie, worden vastgesteld door de NPO in samenwerking met de omroepen. De gedragscode heeft betrekking op de governance van omroeporganisaties, een onderwerp dat raakt aan de interne organisatie en om die reden in veel sectoren via zelfregulering wordt geregeld. Dat nu het toezicht op de gedragscode bij de formele toezichthouder wordt belegd is al een forse stap. Verdere betrokkenheid van het Commissariaat bij het vaststellen van de gedragscode is volgens de regering niet wenselijk.

De opmerking van de Afdeling geeft de regering geen aanleiding het voorstel aan te passen. Wel is de memorie van toelichting verduidelijkt.

10. Onderzoeksjournalistiek

Het wetsvoorstel voegt expliciet journalistiek toe aan de wettelijke beschrijving van de taakopdracht van de publieke omroep, nu sterke en onafhankelijke (onderzoeksjournalistiek van eminent belang is voor de democratische samenleving, aldus de toelichting.²⁸ Het kabinet wil daarom maatregelen nemen om de onderzoeksjournalistiek te versterken.²⁹ Volgens de toelichting kan de publieke omroep bijdragen aan versterking van de journalistieke infrastructuur door samen te werken met andere journalistieke partijen in de sector.³⁰ Daarom wordt beoogt de taakopdracht van de publieke omroep te verhelderen en journalistiek in de wettelijke beschrijving toe te voegen.

De Afdeling merkt op dat onduidelijk is wat exact onder deze verheldering van de kerntaken van de publieke omroep valt, en hoe dit de (onderzoeksjournalistiek) versterkt. Daarnaast valt op dat er geen extra middelen voor deze taak worden vrijgemaakt voor bevordering van onderzoeksjournalistiek, versterking van de journalistieke infrastructuur en voor samenwerking met andere partijen.

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 5.4.

²⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen, en zo nodig het voorstel aan te passen.

In de wettelijke beschrijving van de taakopdracht van de publieke omroep wordt journalistiek als onderdeel expliciet toegevoegd. Bij journalistiek kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het journaal en actualiteitenprogramma's. In het bijzonder behoort tot de journalistieke taakopdracht de kritische en diepgravende journalistiek die onderzoeksjournalistiek wordt genoemd.

De regering bevordert en ondersteunt onderzoeksjournalistiek met een structurele bijdrage van 5 miljoen euro per jaar. Deze middelen worden via het Stimuleringsfonds voor de journalistiek en het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten verdeeld. Het gaat dan om regelingen waarmee onderzoeksjournalistieke producties worden gestimuleerd en investeringen worden gedaan in de talentontwikkeling en professionalisering van journalisten. Tevens wordt ingezet op innovatie van de journalistieke infrastructuur in Nederland. De nadruk ligt hierbij op regionale en lokale journalistiek.

De opmerking van de Afdeling geeft de regering geen aanleiding het voorstel aan te passen. Wel is de memorie van toelichting aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob