

Vergaderjaar 2021–2022

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 252

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2022

Tijdens het debat over de Hoofdlijnenbrief Media op 6 juli 2022 (Kamerstuk 32 827, nr. 250) heb ik uw Kamer toegezegd om u na het zomerreces te informeren over het voornemen uit het Coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) van dit kabinet om een adviescollege in te stellen. Het adviescollege zal adviseren over toelatings- en verantwoordingscriteria voor de landelijke publieke omroep en een voorstel doen voor een nieuwe beoordelingssystematiek voor (toekomstige) landelijke omroepen om de maatschappelijke worteling en kwaliteit van omroepen beter te borgen. Met deze brief doe ik die toezegging gestand.

Historische context

De Mediawet 2008 vereist dat omroepverenigingen hun maatschappelijke binding aantonen door middel van een aantal leden, voor aspirant-omroepverenigingen 50.000 leden en voor omroepverenigingen 100.000 leden, en dat zij een maatschappelijke, culturele, religieuze of geestelijke stroming in de samenleving vertegenwoordigen.¹

Met de ontzuiling vanaf de jaren zestig verschenen de eerste omroepverenigingen die niet uit een zuil voortkwamen, zoals TROS en Veronica. Dit leidde tot een maatschappelijk debat over de legitimiteit van omroepverenigingen. Dat debat wordt nog steeds gevoerd. Of een nieuwe omroep een nieuwe doelgroep of stroming bedient en vertegenwoordigt, is lastig te beoordelen. De wetgever is er in de afgelopen vijftig jaar niet in geslaagd het begrip «stroming» nader te definiëren of te vervangen.²

Ledenaantallen lopen daarnaast terug. Sinds de jaren negentig is het aantal omroepleden per huishouden gehalveerd. Lidmaatschap is

¹ Artikelen 2.24, 2.24a, 2.25 en 2.26 van de Mediawet 2008.

² <https://www.aef.nl/storage/files/bijlage-9-onderzoeksrapport-aef-naar-erkenningcriteria.pdf>

tegenwoordig niet meer de enige manier waarop mensen hun waardering voor en betrokkenheid bij de doelen en activiteiten van een vereniging tonen.

In 2004 wees de WRR in het rapport *Focus op Functies* al op de noodzaak van aanvullende criteria, naast het leden criterium.³ In de visiebrief van 14 juni 2019⁴ kondigde voormalig Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, Slob aan om de ledenleis te verlagen en te zullen kijken naar andere legitimatiecriteria naast lidmaatschappen. Deze nieuwe eisen zouden moeten gelden vanaf de erkenningsperiode die in 2027 aanvangt. Ook in het Coalitieakkoord is opgenomen dat nieuwe toelatings- en verantwoordingscriteria worden vastgesteld om de kwaliteit en maatschappelijke worteling van omroepen beter te borgen.

Urgentie

De urgentie voor nieuwe erkenningscriteria kwam weer naar voren in het proces voorafgaand aan de erkenningsperiode van 2021. In de erkenningsadviezen gaven de adviesorganen (Raad van Cultuur, het Commissariaat voor de Media en de NPO) aan dat het wettelijk kader weinig houvast biedt voor de beoordeling van de omroepverenigingen. Dit geldt met name voor de onduidelijkheid over langs welke maatschappelijke assen pluriformiteit gemeten kan worden, wat verstaan kan worden onder het vertegenwoordigen van een stroming en hoe individuele omroepen zich verhouden tot de gezamenlijke publieke mediaopdracht zoals geformuleerd in artikel 2.1 van de Mediawet 2008. Aanvullende erkenningscriteria en nadere uitwerking of aanpassing van het stromingsvereiste zijn volgens de NPO, Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media noodzakelijk om het publieke bestel betekenisvol te houden.

Het kabinet hecht waarde aan het beginsel van externe pluriformiteit. Dit beginsel brengt met zich mee dat omroepen vanuit hun identiteit en missie een helder en gedefinieerd profiel hebben, een goed uitlegbare en zichtbare binding hebben met de samenleving en daarin onderscheidend zijn. Als identiteit en missie verwateren, dan verliest externe pluriformiteit aan betekenis. Omroepen zullen daarom bij aanvang van de nieuwe erkenningsperiode en ook tussentijds zich hierover moeten verantwoorden. Het gaat dan om de vraag hoe zij vanuit hun identiteit en door middel van hun aanbod bijdragen aan de pluriformiteit van het bestel. De omroepen zouden hierop te beoordelen moeten zijn, met mogelijke consequenties voor de erkenning. Alleen dan zorgen we er voor dat externe pluriformiteit daadwerkelijk een uitgangspunt is.

Daarnaast is het van belang dat het publieke bestel beheersbaar blijft. Een open bestel met ruimte voor nieuwe omroepen zorgt ervoor dat de publieke omroep bij de tijd blijft en kan inspelen op nieuwe geluiden in de samenleving. Maar omdat er zelden een omroep het bestel verlaat, ligt het risico van versnippering van het media-aanbod op de loer, evenals negatieve gevolgen voor de beheersbaarheid van het stelsel. Voor een betekenisvolle en beheersbare publieke omroep die gebaseerd is op externe pluriformiteit zijn daarom nieuwe criteria nodig.

Samenvattend leiden de teruglopende ledenaantallen en het feit dat de samenleving niet langer is georganiseerd in een beperkt aantal stromingen tot de vraag hoe de representativiteit en pluriformiteit van het publieke bestel als geheel beter gewaarborgd kan worden en hoe de omroepverenigingen binnen dit bestel zijn gelegitimeerd.

³ WRR, *Focus op Functies*, blz. 170.

⁴ Kamerstuk 32 827, nr. 157.

Keuze voor een onafhankelijk adviescollege

De zoektocht naar alternatieve criteria is geen sinecure. De verkenning naar mogelijke criteria van onderzoeksbureau AEF heeft geen operationaliseerbare criteria opgeleverd voor de beoordeling of een omroepvereniging qua structuur en programmering een maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming vertegenwoordigt.⁵ Ook de Raad voor Cultuur concludeert dat toelatingscriteria niet vindbaar zijn.⁶ Het Commissariaat voor de Media geeft in zijn reflectie aan dat het bijstellen van het bestel op losse onderdelen de knelpunten niet oplost en soms ook nieuwe problemen veroorzaakt.⁷

Tegelijkertijd is er een wens om het unieke Nederlandse omroepbestel dat gebaseerd is op externe pluriformiteit te behouden. Om dit bestel betekenisvol te houden, is een andere manier nodig om te beoordelen of een omroepvereniging tot het bestel kan toetreden én in welk geval een omroepvereniging zal uittreden. Mijn verwachting is dat een adviescollege, waarin verschillende disciplines vertegenwoordigd zijn en dat volledig onafhankelijk opereert van politiek en media, in staat zal zijn om te adviseren over deze complexe problematiek. De onafhankelijke blik van de leden uit het adviescollege leiden naar verwachting tot nieuwe inzichten in de zoektocht naar nieuwe criteria.

Samenstelling adviescollege

Ik heb het voornemen om de volgende personen te benoemen tot lid van het Adviescollege landelijke publieke omroep:

- Drs. P. L. B.A. (Pieter) Van Geel (voorzitter);
- Prof. Dr. I. (Irene) Costera Meijer;
- Dr. Y. (Yoei) Albrecht;
- M.E. (Marleen) Slot MSc;
- I. (Enaam) Ahmed Ali MSc.

Ik heb er vertrouwen in dat het adviescollege in deze samenstelling in staat is om tot een goed afgewogen advies te komen waarbij alle relevante invalshoeken worden betrokken.

Opdracht adviescollege en randvoorwaarden

Het adviescollege heeft tot taak om te adviseren over een afgewogen, zoveel mogelijk wetenschappelijk onderbouwd en breed gedragen voorstel voor toelatings- en verantwoordingscriteria voor de landelijke publieke omroep, waarbij de belangen van eigentijdsheid, kwaliteit, pluriformiteit en maatschappelijk draagvlak gewaarborgd blijven. Dit advies bevat in ieder geval:

- a. criteria voor toelating en verantwoording voor bestaande en nieuwe omroepen;
- b. een uitgewerkt voorstel voor een beoordelingssystematiek;
- c. een beschrijving van de taken en rollen van relevante partijen; en
- d. een voorstel voor een systematiek voor periodieke herijking van de toelatings- en verantwoordingscriteria op basis van een integrale afweging, zodat de beheersbaarheid van het bestel in de toekomst meer dan nu kan worden bewaakt.

⁵ <https://www.aef.nl/storage/files/bijlage-9-onderzoeksrapport-aef-naar-erkenningscriteria.pdf>

⁶ <https://www.raadvoorcultuur.nl/documenten/adviezen/2022/04/13/reflectie-erkenningscriteria-omroepen>

⁷ <https://www.cvdv.nl/actueel/het-publieke-mediabestel-moet-in-transitie-om-het-te-kunnen-behouden>

Op basis van de door het adviescollege voorgestelde beoordelingssystematiek en de gekozen criteria moet kunnen worden beoordeeld of een omroepvereniging bijdraagt aan de algemene doelstellingen en publieke waarden van de publieke omroep. Daarnaast moet op basis van de criteria vastgesteld kunnen worden dat de omroep geworteld is in de samenleving en dus bijdraagt aan een pluriforme en representatieve publieke omroep die de samenleving bedient. Tot slot moeten de criteria leiden tot een beheersbaar publiek bestel. Het adviescollege geeft waar nodig ook de randvoorwaarden aan die relevant zijn voor implementatie van het uit te brengen advies. Daarbij zijn de volgende randvoorwaarden van belang:

Randvoorwaarde 1: het adviescollege richt een interactief proces in, waarin zichtbaarheid en transparantie centraal staan.

Om te komen tot een afgewogen en breed gedragen advies wordt het adviescollege gevraagd een interactief proces in te richten. Naast de belangrijkste belanghebbenden (Raad voor Cultuur, NPO, het Commissariaat voor de Media en de omroepverenigingen) worden ook andere experts en organisaties betrokken zoals creatieve professionals, vertegenwoordigers van maatschappelijke en culturele organisaties, het bedrijfsleven en mediagebruikers. Daarnaast wordt het adviescollege verzocht om wetenschappelijke inzichten en inzichten uit het buitenland bij het advies te betrekken.

Een cruciale stap is ook om wensen en behoeften van (potentiële) mediagebruikers waaronder jongeren mee te nemen in de beleidsontwikkeling. Dit kan nieuwe inzichten opleveren. Het is bovendien passend dat een traject dat streeft naar een verbetering van de worteling in de samenleving van omroepverenigingen input ophaalt bij de (potentiële) gebruiker van deze omroepverenigingen. Door vanuit een brede maatschappelijke blik naar de dit vraagstuk te kijken bevordert het adviescollege draagvlak voor het uiteindelijke beleidsvoorstel.

Randvoorwaarde 2: het advies biedt een heldere richting en focus.

Om richting en focus aan te brengen wordt het adviescollege gevraagd om *in ieder geval* de volgende vragen mee te nemen in de advisering:

- Is de voorkeur te geven aan één set criteria of meerdere sets criteria? Overwegingen zijn daarbij onder meer:
 - In hoeverre is een onderscheid tussen criteria voor toelating en criteria voor verantwoording wenselijk, mogelijk en zinvol?
 - In hoeverre is een onderscheid tussen criteria voor aspirant-omroepverenigingen (omroepen met een voorlopige erkenning) en criteria voor omroepenverenigingen met een erkenning wenselijk, mogelijk en zinvol?
 - In hoeverre is een onderscheid tussen criteria ter beoordeling van de bijdrage van de omroepverenigingen aan het bestel als geheel en criteria ter beoordeling van de individuele prestaties van de omroepverenigingen⁸ wenselijk, mogelijk en zinvol?
- Het huidige wettelijk kader bepaalt dat bestaande omroepverenigingen elke vijf jaar moeten aantonen dat zij aan de criteria voldoen. In hoeverre is het wenselijk om daarnaast de mogelijkheid voor tussentijdse verantwoording te creëren? Zo ja, op basis van welke beoordelingssystematiek?
- Kan de toetreding van (aspirant-)omroepen tot het bestel losgekoppeld blijven van de uittreding uit het omroepbestel? Dit hangt samen met de vraag of de samenwerkingsomroepen die noodgedwongen

⁸ Zie de aanbevelingen uit het AEF-rapport: Verkenning naar legitimatiecriteria voor publieke omroepen (aef.nl)

ontstaan ook bijdragen aan de herkenbaarheid en maatschappelijke worteling van de omroepen.

Tijdpad

Het adviescollege zal in juli 2023 zijn advies opleveren. Het advies zal vervolgens met uw Kamer worden gedeeld. Daarna volgt mijn beleidsreactie. In december 2022 komt het adviescollege met een tussenrapportage die met uw Kamer zal worden gedeeld. Hierin gaat het adviescollege in ieder geval in op de wijze waarop het invulling gaat geven aan de taakopdracht.

Het advies zal leiden tot een wetgevingstraject, zodat de nieuwe criteria in de Mediawet 2008 kunnen worden vastgelegd. Het streven is om dit wetsvoorstel uiterlijk in de zomer van 2025 in werking te laten treden, zodat zowel bestaande als nieuwe omroepen ruim van tevoren weten aan welke eisen zij moeten voldoen om voor een erkenning in aanmerking te komen.

Ik wens de leden van het adviescollege veel wijsheid toe bij het volbrengen van deze belangrijke taak en zie uit naar het debat met uw Kamer over de vervolgstappen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Uslu