

Vergaderjaar 2020–2021

35 554

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

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en wetenschap voor het verslag dat zij heeft uitgebracht over het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep. Hieronder volgt de beantwoording van de gestelde vragen. Deze memorie van antwoord wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1. Vragen van de VVD-fractie

De Ster-inkomsten daalden in de afgelopen tijd fors en bleken steeds moeilijker in te schatten. Die trend is versterkt door de coronacrisis. De leden van de VVD-fractie vragen de regering wat er moeilijk aan in te schatten is als zij weet dat de inkomsten teruglopen, zeker ook gezien de coronacrisis.

De Ster-inkomsten zijn afhankelijk van meerdere factoren die niet direct te beïnvloeden zijn door de Ster. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kijkgedrag van consumenten, de ontwikkelingen op de advertentiemarkt en het gedrag van overige aanbieders in die markt. Hoe meer onzekerheid er is over die factoren, hoe lastiger het is om de inkomsten te ramen. Die onzekerheid wordt versterkt door de Coronacrisis.

Kan de regering inzage geven in de tekorten die niet voldoende door de algemene mediareserve op te vangen waren?

In 2018 moesten de geraamde Ster-inkomsten in twee stappen, bij de eerste en tweede supplettoire begroting, in totaal worden verlaagd met € 45 miljoen, omdat de inkomsten achterbleven bij de oorspronkelijke raming. Dat kon niet worden opgevangen door de AMr. In 2019 is noodgedwongen het minimumbudget verlaagd.

De grillige Ster-inkomsten vormen, volgens de memorie van toelichting, geen goede basis voor een stabiele financiering. Het voorstel is om toe te werken van een reclameluwe naar een reclamevrije publieke omroep. Het budget wordt daartoe met € 40 miljoen verhoogd. Kan de regering aangeven hoe zij tot die € 40 miljoen is gekomen om inzage te geven of

het voldoende tegemoetkomt aan de inkomstenderving van de Ster-inkomsten, ook omdat € 15 miljoen terecht komt bij de regionale programmering?

De € 40 miljoen compensatie vindt haar oorsprong in het plan van aanpak dat de NPO conform de uitgesproken wens van de Tweede Kamer in de motie-Pechtold heeft gemaakt naar aanleiding van de verlaging van het minimumbudget in 2019.¹ Daarnaast is de compensatie gebaseerd op de inschatting van de verwachte effecten van de voorgestelde reclamemaatregelen op de beschikbare inkomsten en op een inschatting van de mogelijkheden om inkomstenderving binnen de landelijke publieke omroep op te vangen. De € 40 miljoen is volledig bestemd voor de programmering; dat een deel hiervan kan worden ingezet voor regionale programmering doet daar niets aan af.

In de Visiebrief is toegelicht dat de overige benodigde financiële middelen in overleg met de NPO en het college van omroepen uit extra inkomsten of besparingen gegenereerd moeten worden, waarbij programmering moet worden ontzien. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om toe te lichten hoe zij dit proces vorm wenst te geven en wat er gebeurt als dat niet lukt of als partijen er niet uitkomen.

De geraamde € 46 miljoen inkomstenderving is het verschil tussen de verwachte inkomsten bij afbouw van reclame en de verwachte inkomsten zonder afbouw van reclame. Daar staat € 40 miljoen compensatie van de regering tegenover. De verwachte Ster-inkomsten bepalen, samen met de beschikbare rijksmediabijdrage inclusief de compensatie van de regering, de ruimte die er is voor het vaststellen van het minimumbudget voor de komende erkenningperiode. Het minimumbudget zal komend jaar worden vastgesteld. De inkomstenderving voor de publieke omroep is daarbij grotendeels al opgevangen door maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de verlaging van het minimumbudget uit 2019.

De inkomsten en uitgaven van de landelijke publieke omroep moeten met elkaar in balans zijn, zodat sprake is van duurzame financiering van de publieke omroep. Met dat uitgangspunt zijn ook de afspraken over de afbouw van de reclame op de landelijke publieke omroep met de NPO en het college van omroepen gemaakt. De landelijke publieke omroep bereikt dit door inkomsten te verhogen of door doelmatiger te gaan werken en daarmee te besparen op uitgaven. Hiervoor bieden het rapport van de Algemene Rekenkamer over de doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep en de besparingsopties die door BCG in kaart zijn gebracht in zijn memorandum in 2019, dat gedeeld is met de Tweede Kamer, ook aanknopingspunten.² Bij de inkomstenopties zien de NPO en het college van omroepen bijvoorbeeld nog (beperkte) ruimte bij inkomsten uit sponsoring en de verkoop van programma's. De regering heeft met de NPO en het college van omroepen afgesproken dat zij deze opties verder uitwerken.

Omroepen moeten onder het wetsvoorstel in de erkenningsperiode in hun beleidsplan aangeven waaruit hun binding in de samenleving blijkt anders dan uit het ledental. Kan de regering een inkijkje geven wat haar idee is bij de objectieve criteria die zouden moeten gelden om die binding vast te stellen?

Tijdens de komende erkenningperiode zal mede op basis van de beleidsplannen van de omroepen nader worden onderzocht welke andere legitimatiecriteria geschikt kunnen zijn. Een eerste proeve zal in het najaar van 2021 aan de Tweede Kamer worden gestuurd. Gedacht kan worden aan diverse vormen van interactie met het publiek en het aangaan van

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 17.

² Kamerstukken II 2019/20, 32827, bijlage bij nr. 179.

samenwerkingen met maatschappelijke organisaties. Daarnaast zal worden gezien aan de hand van welke systematiek kan worden beoordeeld of omroepen aan deze criteria voldoen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om uiteen te zetten waar de verlaging van de ledentallen van 150.000 naar 50.000 op is gebaseerd. Is het niet zo dat als ledenaantallen niet worden gehaald er iets mis is met de programmering of het draagvlak in de samenleving?

Het blijkt voor de aspirant-omroepen niet realistisch om door te groeien naar de 150.000 leden die nodig zijn voor een volledige erkenning. Door deze eis te verlagen naar 50.000 leden, blijft het publieke bestel daadwerkelijk open voor nieuwe toetreders. De huidige aspirant-omroepen zaten in 2018 alle ver onder de 150.000 leden. De regering stelt voor de ledeneis te verlagen op basis van wat zij in de praktijk waarneemt. Omroeporganisaties zijn niet de enige organisaties die te maken hebben met de verminderde bereidheid van mensen om lid te worden. Ook bijvoorbeeld politieke partijen kampen al jaren met dalende ledenaantallen.³ De regering hecht nog steeds waarde aan het leden criterium, maar vindt het daarnaast van belang dat het publieke bestel daadwerkelijk open blijft voor nieuwe initiatieven. De wettelijke ledendrempels moeten dus realistisch zijn.

Kan de regering een overzicht geven van bestaande ledentallen per omroep?

De peildatum voor de ledentelling is vastgesteld op 31 december 2020. Het Commissariaat voor de Media (Commissariaat) zal op basis van deze peildatum de ledentelling uitvoeren. Begin 2021 kan dus met zekerheid iets worden gezegd over de ledentallen per omroep. Uit de jaarverslagen van 2018 ontstaat het volgende beeld.

Ledenaantallen 2018 (bron: jaarverslagen):

EO circa 300.000;
KRONCRV 498.000;
BNNVARA 467.702;
AVROTROS circa 400.000;
MAX 354.840;
VPRO bijna 300.000;
HUMAN 54.681;
WNL bijna 50.000;
PowNed 21.861.

Kan zij het verdienmodel inzichtelijk maken bij ledentallen van 50.000?

De garantiebudgetten zullen worden verdeeld via de verhouding 3:2:1 voor respectievelijk samenwerkingsomroepen, stand-alone omroepen en de huidige aspiranten. De aanpassing van de ledeneisen leidt namelijk naar de mening van de regering tot andere budgetverhoudingen als het gaat om de garantiebudgetten. Immers, de verlaging van de ledeneis naar 50.000 voor de groep aspiranten die nu een voorlopige erkenning heeft, zou zonder budgetaanpassing betekenen dat deze aspiranten wanneer zij een volwaardige erkenning krijgen, meteen een garantiebudget ontvangen dat gelijk is aan dat van grote stand alone-omroepen. Voor nieuwe aspiranten geldt dat zij aanspraak maken op vijftien procent van het budget van een stand-alone omroep.

Nieuw erkende omroepverenigingen dienen zich nog steeds aan te sluiten bij bestaande omroepverenigingen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe zich dat verhoudt tot de gewenste pluriformiteit.

³ <https://dnpp.nl/themas/leden>.

Dat een aspirant-omroep zich om een volwaardige erkenning te verkrijgen dient aan te sluiten bij een al bestaande omroep, betekent volgens de regering niet dat dit ten koste gaat van de pluriformiteit. Ook binnen een samenwerkingsomroep kan een omroepvereniging zijn eigen identiteit behouden. Het is voor omroepen binnen een samenwerkingsomroep bijvoorbeeld mogelijk een eigen omroepportal te hebben. 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. Ook de middelen voor organisatiekosten zijn bestemd voor de aspirant-omroep die zich aansluit bij een bestaande omroep en zullen in overleg met de omroep waarmee wordt samengewerkt ingezet worden.

Oude aspirant-omroepen (zoals bijvoorbeeld WNL) halen het ledental van 150.000 niet, wellicht halen zij de drempel van 50.000 wel. Maar mochten deze aspirant-omroepverenigingen de drempel van 50.000 leden niet halen, dan vragen de leden van de VVD-fractie de regering om toe te lichten wat er dan met zo'n omroep gebeurt.

Als een huidige aspirant-omroep de verlaagde ledeneis van 50.000 leden niet haalt, kan deze omroep geen aanspraak maken op een erkenning. De aanvraag voor een erkenning zal dan worden afgewezen. De omroeporganisatie zal dan met ingang van de erkenningperiode die aanvangt op 1 januari 2022 geen onderdeel meer uitmaken van het publieke bestel. In dat geval zal de eindafrekening zoals beschreven in artikel 2.138a Mediawet 2008 worden afgehandeld. De omroep zorgt binnen vier maanden na afloop van de erkenningperiode voor de vaststelling van een eindafrekening voorzien van een verklaring van een accountant. Het Commissariaat bepaalt op basis van de eindafrekening het mogelijk terug te betalen bedrag. Daarnaast stelt de omroep programmamateriaal en programmaformats waarvan de rechten bij de omroeporganisatie liggen voor een periode van drie jaar beschikbaar aan de NPO.

Mocht de omroep de 50.000 leden wel halen, dan wordt het een volwaardige omroep met een flink hoger budget. Gaat dit budget ten koste van de andere omroepen? Kan de regering daar inzage in geven?
De garantiebudgetten zullen worden verdeeld tussen de omroepen in de verhouding 3:2:1 voor respectievelijk de samenwerkingsomroepen, de stand-alone omroepen en de huidige aspiranten bij definitieve toetreding tot het bestel.

De uitwerking van de nieuwe verdeling zoals voorgesteld door de regering is in de onderstaande tabel getoond met een rekenvoorbeeld. Dit rekenvoorbeeld zet de huidige verdeling van de garantiebudgetten (in miljoenen euro op basis van de budgetten voor het jaar 2020) af tegen de voorgestelde verdeelsleutel.

Type omroeporganisatie	Naam	Huidige verdeelsleutel	Nieuwe verdeelsleutel
Samenwerkingsomroep	AVROTROS	44.693	35.196
	BNNVARA	44.693	35.196
	KRO-NCRV	44.693	35.196
Standalone-omroep	EO	22.347	23.464
	MAX	22.347	23.464
	VPRO	22.347	23.464
Aspirant omroep	HUMAN	3.352	11.732
	WNL	3.352	11.732
	Powned	3.352	11.732

Type omroeporganisatie	Naam	Huidige verdeel-sleutel	Nieuwe verdeelsleutel
	Totaal garantiebudget	211.176	211.176

Bij de bovenstaande tabel dienen twee kanttekeningen te worden geplaatst. Ten eerste: de huidige aspiranten zullen aansluiting moeten vinden bij een van de zes omroeporganisaties met een erkenning indien zij aan de ledeneis voldoen en hun toegevoegde waarde hebben bewezen. Volgens de nieuwe systematiek zal het budget van een huidige aspirant worden opgeteld bij het budget van een samenwerkingsomroep of een standalone-omroep. Het totale budget zal worden toegekend aan de erkenninghouder. Ten tweede: eventuele nieuwe aspiranten zullen vijftien procent van het budget van een standalone-omroep ontvangen, wat overeenkomt met de huidige situatie.

Dan hebben de leden van de VVD-fractie nog een vraag omtrent het reclamevrij maken van de publieke omroep. Op zichzelf is het reclamevrij maken van de publieke omroep een goede gedachte omdat de publieke omroep zich zou moeten richten op het aanbieden van producten, waarbij de nadruk ligt op de pluriformiteit binnen het medialandschap en niet bij het zoveel mogelijk genereren van Ster-inkomsten. De leden van de VVD-fractie vragen de regering wel om inzage te geven dat de publieke omroep zonder Ster-inkomsten kan leveren wat hij geacht wordt te leveren.

Dit wetsvoorstel zet een eerste stap richting een reclamevrije omroep. Een volgende stap is aan een nieuwe regering. Daarbij hoort uiteraard een afweging over wat de publieke omroep met welke inkomsten kan leveren. Op die afweging wordt hier niet vooruitgelopen.

Ten aanzien van samenwerking met bijvoorbeeld Netflix vragen deze leden hoe de regering aankijkt tegen de verkoop van publieke programma's – bijvoorbeeld aan Netflix – om het verlies aan reclame-inkomsten op te vangen, uiteraard zonder dat de publieke omroep documentaires gaat maken met het oog op verkoop aan Netflix. Deze regering stimuleert samenwerking van de publieke omroep met andere partijen, waaronder ook commerciële partijen zoals Netflix. Er zijn verschillende vormen van samenwerking te bedenken waarbij recht gedaan wordt aan de verschillende posities van de partijen en wettelijke taken en plichten van de publieke omroep. De NPO is daartoe een experimentele regeling gestart om samenwerking met commerciële mediadiensten op aanvraag mogelijk te maken.⁴ Ook Netflix kan daar gebruik van maken. Overigens is samenwerking met commerciële derden wel een zaak waar ook het Commissariaat op toeziet in verband met het zogeheten dienstbaarheidsverbod.

Het voorstel regelt dat de landelijke publieke omroep op termijn wordt teruggebracht naar twee lineaire televisiekanalen. Volgens de toelichting is dit een eerste stap om het derde landelijke kanaal om te vormen tot een kanaal met een regionaal karakter. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om toe te lichten wat de meerwaarde is van het programmeren van regionale programma's op een landelijk derde kanaal. Kan dit niet leiden tot problemen voor de NPO, nu die moet bepalen welke regionale programma's landelijk worden aangeboden?

⁴ <https://over.npo.nl/organisatie/openbare-documenten/besluiten-en-publicaties/regelingen-en-besluiten#content>

Deze regering acht onafhankelijke journalistiek en een kwalitatief goed media-aanbod van cruciaal belang op zowel landelijk als regionaal niveau. Juist op dat regionale niveau staat de journalistiek onder druk, bijvoorbeeld door een afname van kranten in bepaalde gebieden. Om de kwaliteit op het regionale niveau te versterken is de komende jaren verdere ontwikkeling van relevant, kwalitatief en onderscheidend media-aanbod met een regionaal karakter nodig. Door middel van NPO Regio kan meer aandacht worden gecreëerd voor programma's met een regionaal karakter. Het coördineren van aanbod met een regionaal karakter ten behoeve van NPO Regio, is de taak van de NPO, met draagvlak van de regionale publieke omroep. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat deze programma's ook van regionale omroepen mogen komen. De coördinatie blijft echter bij de NPO. Programma's die door de regionale publieke omroepen worden gemaakt, vallen onder hun redactionele zeggenschap.

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. Het Commissariaat heeft ook een rol bij de advisering van de Minister bij het toelaten van nieuwe of significant gewijzigde aanbodkanalen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of er geen sprake kan zijn van belangenverstrengeling in beide rollen en zo dat het geval mocht zijn, wat de regering dan voor proces voor ogen heeft.

Volgens de regering zullen deze twee taken van het Commissariaat niet leiden tot belangenverstrengeling. Het toezicht op de naleving van de gedragscode ziet op de organisatie van de omroepen. De gedragscode bevat onder andere bepalingen over toegestane nevenactiviteiten voor omroepmedewerkers en regels over het aannemen van geschenken. Het gaat daarbij niet om ordening van media-aanbod. Bij het adviseren over nieuwe of significant gewijzigde aanbodkanalen maakt het Commissariaat een inhoudelijke afweging met betrekking tot een voorgenomen aanbodkanaal van de NPO. Deze adviesfunctie ziet dus specifiek op het toetsen van een nieuwe of significant gewijzigde dienst, en niet op de organisaties zelf. De regering ziet niet hoe bij de uitvoering van deze twee taken belangenverstrengeling zou kunnen optreden.

3. Vragen van de CDA-fractie

De voorliggende wetswijziging biedt nieuwkomers door een substantiële verlaging van de ledeneis – van 150.000 naar 50.000 leden – ruimte om toe te treden tot het bestel. Kan de leden van de CDA-fractie beter worden verduidelijkt en beargumenteerd waarom de aanpassing van de minimale eis voor toetreding wordt voorgesteld?

Het blijkt voor de aspirant-omroepen niet realistisch om door te groeien naar de 150.000 leden die nodig zijn voor een volledige erkenning. Door deze eis te verlagen naar 50.000 leden, blijft het publieke bestel daadwerkelijk open voor nieuwe toetreders. De huidige aspirant-omroepen zaten in 2018 alle ver onder de 150.000 leden. De regering stelt voor de ledeneis te verlagen op basis van wat zij in de praktijk waarneemt. Omroeporganisaties zijn niet de enige organisaties die te maken hebben met de verminderde bereidheid van sommige groepen in de samenleving om lid te worden. Ook politieke partijen kampen al jaren met dalende ledenaantallen.⁵ De regering hecht nog steeds waarde aan het ledencriterium, maar vindt het daarnaast van belang dat het publieke bestel daadwerkelijk open blijft voor nieuwe initiatieven.

Hoe verhoudt deze nieuwe bepaling zich tot de enkele jaren geleden aanvaarde wetswijziging dat beoogde het aantal omroepen binnen het

⁵ <https://dnpp.nl/themas/leden>.

bestel terug te brengen tot een kleiner aantal? Is hier sprake van consistent beleid?

Een aantal jaar geleden heeft de wetgever gekozen voor een maximum van zes volwaardige erkenningen binnen het publieke omroepbestel. Het maximaal aantal is gebaseerd op een voorstel van de landelijke publieke omroep en de conclusies van een onderzoek naar besparingsmogelijkheden (Kamerstukken II 2011/12, 32 033, nr. 8). De regering staat achter deze vereenvoudiging van het publieke bestel. Tegelijkertijd hecht de regering aan de externe pluriformiteit die kenmerkend is voor het Nederlandse bestel. Om ervoor te zorgen dat het publieke bestel daadwerkelijk pluriform is en blijft, is het noodzakelijk dat het bestel effectief open is voor nieuwe toetreders. De regering kiest er niet voor wijzigingen door te voeren in de hoofdstructuur van het publieke bestel, maar voert op onderdelen verbeteringen door.

En wat betekent de voorwaarde in het voorstel tot wijziging van de Mediawet dat beoogde nieuwkomers zich alsnog binnen een tijdsbestek van zes jaar moeten aansluiten bij een bestaande samenwerkingsomroep? Staat dit niet haaks op de beoogde pluriformiteit, zo vragen de leden van de CDA-fractie. En hoe verhoudt deze nieuwe eis zich tot het grondrecht van vrijheid van vereniging?

De beperking van het aantal erkenningen en de daarmee verband houdende samenwerkingsomroep zijn al geregeld in de Mediawet 2008, en maken derhalve geen deel uit van het wetsvoorstel. Het gaat om de Wet van 6 november 2013 tot wijziging van de Mediawet 2008 ten einde het stelsel van de landelijke publieke omroep te moderniseren (Stb. 2013, 454). De regering kiest niet voor uitbreiding van het aantal erkenningen. Dat betekent dat de huidige aspirant-omroepen, wanneer zij in het bestel blijven, aansluiting moeten vinden bij een omroep met een volledige erkenning.

De wetswijziging lijkt deze leden op dit aspect niet consistent en haaks te staan op de bepleite openheid van het bestel en de voorgestane pluriformiteit. De Minister trok tijdens het debat in de Tweede Kamer een vergelijking met het huidige politieke en het vakbondsbestel. Ook daar is immers sprake van ledenorganisaties, zo tekenden deze leden op uit de Handelingen. Kan voor deze leden worden verduidelijkt of dit de enige overeenkomst is? Nieuwkomers op het politieke of vakbondstoneel hoeven toch ook niet op te gaan in een andere organisatie?

Politieke partijen en vakbonden hoeven inderdaad niet op te gaan in of samen te werken met andere organisaties. Wel kampen deze organisaties, net als de omroepen, met dalende ledenaantallen. De regering ziet de dalende ledenaantallen dan ook in het licht van een bredere maatschappelijke ontwikkeling waarbij bepaalde groepen in de samenleving minder bereid zijn een lidmaatschap af te sluiten.

Omroepen moeten aangeven hoe zij hun maatschappelijke opdracht en verantwoording zien en waarmaken. De Raad van State is kritisch over de wijze waarop dit op basis van het voorstel moet worden getoetst. De Raad voor Cultuur wordt betrokken bij de wijze waarop aan de verantwoording moet worden voldaan. Maar, zo vragen deze leden, is dat terecht omdat diezelfde Raad voor Cultuur in het verleden kanttekeningen heeft geplaatst bij het huidige bestel met ledenorganisaties.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de delegatiegrondslag voor het vaststellen van alternatieve erkenningscriteria uit het voorstel geschrapt. Tijdens de komende erkenningperiode zal worden uitgewerkt welke legitimatiecriteria anders dan de ledenaantallen geschikt kunnen zijn en welke toetsingssystematiek hierbij passend is. Een eerste proeve hiervan zal in het najaar van 2021 naar de Tweede Kamer worden gestuurd. De regering is van mening dat de expertise en de ervaringen

van de Raad voor Cultuur met het beoordelen van aanvragen in het kader van de culturele basisinfrastructuur voor deze uitwerking waardevol zijn, en de Raad een belangrijke bijdrage kan leveren aan het proces om te komen tot alternatieve legitimatiecriteria voor de omroepverenigingen. Daarnaast zal de regering ook de omroepen zelf, de NPO en het Commissariaat betrekken bij de uitwerking.

Ook willen deze leden graag een nadere toelichting op de positie van de Raad van Toezicht ten opzichte van de omroepen. Doet dit recht aan de autonome positie van de omroepen?

Omroepen zijn autonoom wat betreft de vorm en inhoud van het door hen verzorgde media-aanbod en zijn daar verantwoordelijk voor zoals vastgelegd in artikel 2.88 Mediawet 2008. Tegelijk zijn de omroepen ook onderdeel van het gehele publieke omroepbestel. Het zijn geen losse entiteiten binnen het bestel maar zij opereren in afstemming en samenwerking met de andere (taak)omroepen en de NPO. Dat is een complex samenspel, dat vraagt om een toezicht dat ook aandacht heeft voor het geheel en het gemeenschappelijke belang. De taakopdracht van de raad van toezicht is daartoe in 2016 (met de Wet van 16 maart 2016 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst, Stb. 2016, 114) verbreed waarbij de raad van toezicht ook het gemeenschappelijke belang van de landelijke publieke mediadienst in acht dient te nemen. In het voorliggende wetsvoorstel wordt de wettelijke taak van de raad van toezicht uitgebreid met het vereiste dat de raad opereert met gevoel voor het krachtenveld waarin de landelijke publieke omroep functioneert en rekening houdt met de belangen van de omroepen. Juist vanwege de autonome positie van de omroepen is in dit wetsvoorstel vastgelegd dat de raad van toezicht tenminste twee keer per jaar overleg heeft met de omroepen. Met deze aanpassingen beoogt de regering het complexe samenspel verder te verduidelijken en zo enerzijds recht te doen aan de autonome positie van de omroepen en anderzijds het belang van het geheel van de publieke omroep. Uiteindelijk zullen de flexibiliteit, sensitiviteit en bereidheid tot samenwerking van alle bestuurders en toezichthouders moeten zorgen voor een succesvol samenspel binnen de gehele landelijke publieke omroep.

Ligt de primaire verantwoordelijkheid over het bestaansrecht, de maatschappelijke verankering en de publieke verantwoording niet bij de verenigingen zelf?

De primaire verantwoordelijkheid ligt inderdaad bij de omroepen zelf. Dat doet wat de regering betreft niets af aan de rol van de raad van toezicht binnen het bestel.

Met het oog op de volgende concessieperiode is duidelijkheid gewenst om welke beoordelingscriteria het gaat. Wanneer kan die duidelijkheid worden verwacht?

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat door de regering in het najaar van 2021 een eerste proeve van de uitwerking van de legitimatiecriteria met bijbehorende systematiek naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd. De systematiek zal ruim voor aanvang van de concessie- en erkenningperiode in 2027 moeten worden vastgelegd in de Mediawet 2008.

De peildatum voor potentiële nieuwkomers binnen het publieke bestel is 31 december 2020. Wat gebeurt er als er onverhoopt nog geen duidelijkheid is over de voorliggende wijziging van de Mediawet?

Met het Commissariaat is afgesproken dat indien er op 31 december 2020 onverhoopt geen duidelijkheid is over de voorliggende wijziging van de Mediawet 2008 het Commissariaat de ledentelling uitvoert op basis van zowel de geldende ledeneis als de voorgestelde ledeneis. De deadline

voor het indienen van de aanvragen voor de erkenningen is 1 februari 2021. De regering acht het met het oog daarop wenselijk dat de voorgestelde wijzigingen uiterlijk op 1 januari 2021 in werking treden.

De leden van de CDA-fractie hebben in meer algemene zin vastgesteld dat de Raad van State kritisch is over de beoogde wijziging van de Mediawet. De Afdeling advisering concludeert dat het de vraag is of «daadwerkelijk» wordt bijgedragen aan versterking van de publieke omroep. Bovendien, zo wordt gesteld, bevat het wetsvoorstel meerdere tegenstrijdigheden, waardoor afbreuk wordt gedaan aan de effectiviteit van het bestel. Deze leden vernemen graag een nadere duiding van de regering op de kritische kanttekeningen van de Raad van State.

Het Nederlandse omroepbestel heeft een hybride karakter met aan de ene kant de omroeporganisaties die met de taakomroepen het media-aanbod verzorgen en aan de andere kant de NPO die voor sturing en coördinatie zorgt. De regering beschouwt dit hybride model niet als problematisch. De eigenheid en profilering van de omroepen in combinatie met de sturing op onder andere doelmatigheid door de NPO maken het Nederlandse omroepbestel uniek. Dat neemt niet weg dat er van tijd tot tijd een kritische bezinning kan plaatsvinden op onderdelen van het bestel. Dat heeft de regering in onderhavig wetsvoorstel gedaan.

Met betrekking tot de continuïteit speelt ook de financiering van het bestel een belangrijke rol. De reclame-inkomsten van het publieke bestel zullen door aanvullende eisen verminderen. Op welke wijze wordt gegarandeerd dat de financiering van het bestel – ook op lange termijn – gegarandeerd wordt? Wat is het effect van nieuwkomers op het totaal beschikbare budget?

De financiering van het bestel is geborgd door de beschikbare rijksmedia-bijdrage en door de wettelijke bepalingen uit de Mediawet 2008. De Ster-inkomsten zijn ook onderdeel van de huidige financiering van het bestel, deze regering zet daarbij een eerste stap in de richting van een reclamevrije publieke omroep door de hoeveelheid reclame stapsgewijs af te bouwen en de publieke omroep hier gedeeltelijk voor te compenseren. Het is aan een nieuwe regering om een besluit te nemen over een volgende stap en daarbij af te wegen wat het effect is op (de financiering van) de publieke omroep.

Bij toetreding van nieuwkomers blijft het totaal beschikbare budget gelijk.

Ten slotte vragen deze leden welke conclusie wordt verbonden aan de uitspraak van de rechter over de indexering van de bijdrage aan het publieke bestel als geheel en de omroepen afzonderlijk. Wat zijn hiervan de gevolgen voor de budgetten voor 2019 en 2020 en wanneer wordt duidelijkheid gegeven?

Ik volg de uitspraak van de rechtbank Midden Nederland over de indexering van het minimumbudget van de landelijke publieke omroep. Dat betekent dat de budgetten voor 2020 en 2021 naar boven worden bijgesteld met indexatie over het aandeel Ster-inkomsten in de bekostiging. Voor 2019 zijn er geen financiële gevolgen omdat in dat jaar het minimumbudget opnieuw is vastgesteld.

3. Vragen van de fracties van GroenLinks en de PvdA

Proces

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA hebben allereerst een vraag over het wetgevingsproces. Terwijl de regering jaren de tijd heeft genomen om eerst met een visie en vervolgens met een wetsvoorstel te komen, moet het onderhavige wetsvoorstel nu met grote spoed door beide Kamers worden behandeld. Deze leden vinden dat de wet

aanleiding geeft tot een meer fundamentele discussie over op welke wijze de publieke omroep duurzaam versterkt kan/moet worden. De haast bij deze wet lijkt vooral gelegen in het feit dat de aspirant-omroepen door de verlaging van de vereiste ledenaantallen kunnen blijven functioneren in het bestel. De aan het woord zijnde leden hebben de indruk dat voor het overige de voorstellen weinig effect op de versterking van de publieke omroep hebben. Onderkent de regering deze stellingname? En zo ja, waarom dringt de regering aan op deze snelle wetsbehandeling zonder tijd voor een fundamentele discussie over het publieke bestel? En zo nee, waarom niet?

De regering is het niet eens met de stelling dat de voorstellen weinig effect hebben op de versterking van de publieke omroep. Met onderhavig wetsvoorstel wordt ingezet op de versterking van de pluriformiteit van de landelijke publieke omroep, flexibelere programmering en distributie, vermindering van het reclame-aanbod, het versterken van de bestuurlijke organisatie en meer aandacht voor regionale programmering. De regering is van mening dat de voorstellen bijdragen aan een versterking van de publieke omroep.

De voorgestelde wijzigingen zijn een uitwerking van de maatregelen die zijn aangekondigd in de Visiebrief over de publieke omroep.⁶ Over deze brief is uitgebreid gesproken in de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel heeft in de procedure enige vertraging opgelopen mede als gevolg van de coronacrisis. Dat zet helaas wat meer druk op de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer. In dit verband heb ik de Eerste Kamer per brief van 1 oktober jongstleden geïnformeerd over de wet en de noodzaak van snelle behandeling na indiening onder de aandacht gebracht.⁷

Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de verlaging van de ledenaantallen voor aspirant-omroepen in een aparte (spoed)wet te regelen, (indien noodzakelijk) tezamen met een verlenging van de huidige erkenningen en concessies?

De regering ziet het wetsvoorstel als één pakket aan maatregelen om het toekomstperspectief van de publieke omroep te versterken. De regering vindt het onwenselijk om één van die maatregelen, het verlagen van de ledeneis voor de aspirant-omroepen, afzonderlijk uit te werken.

Wat is het gevolg van het niet voor 31 december 2020 afhandelen van het wetsvoorstel?

De nieuwe erkenningperiode begint op 1 januari 2022. De voorbereidingen daarvoor zijn al in volle gang. Omroepen moeten voor 1 februari 2021 hun erkenningaanvraag hebben ingediend. Het is dus nodig dat er zo snel mogelijk duidelijkheid is over de ledeneis waaraan zij dienen te voldoen.

Heeft de regering ter zake een scenario klaarliggen voor het geval de Eerste Kamer niet voor 31 december 2020 (in)stemt (met/)over het onderhavige wetsvoorstel? Zo ja, hoe ziet dat eruit? Zo nee, waarom niet?

De regering vertrouwt erop dat zij de Kamer kan overtuigen van haar voorstel.

Hoofdpijnen

De aan het woord zijnde leden zijn, met de Raad van State, kritisch over het wetsvoorstel als het gaat om de vraag of het voorstel verbeteringen oplevert voor de huidige hybriditeit van het stelsel. Deze leden vragen de

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 32 827, nr. 157.

⁷ Kamerstukken I 2020/21, 35 554, A.

regering of er een analyse is gemaakt van de wijze waarop het huidige stelsel functioneert en waarom de voorgestelde veranderingen nodig waren. Kan het zo zijn dat de hybriditeit eigenlijk een goed antwoord geeft op de vragen van deze tijd? Is er sprake van gewenste dualiteit?

Het publieke bestel is onlangs uitgebreid geëvalueerd door de visitatiecommissie, die heeft geoordeeld dat het bestel op zich goed functioneert.⁸ De regering vindt de opzet van het landelijke publieke omroepbestel in beginsel goed. Het is 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 Nederlandse bestel uitmaakt. Eigenheid en profilering van de omroepen, naast de herkenbaarheid van de publieke omroep als geheel, alsmede de gewenste doelmatigheid liggen wellicht niet noodzakelijkerwijs in elkaars verlengde, maar de uiteindelijke opbrengst is een publieke omroep waar dagelijks vele mensen naar kijken en luisteren.

Deze leden hebben begrepen dat er aan verschillende media-tafels hierover is gesproken maar hebben geen kennis kunnen nemen van de uitkomsten van deze gesprekken. Is er een analyse gemaakt van het functioneren van het huidige stelsel? Zo ja, wat waren de vragen die daarbij aan de orde zijn gekomen en wat zijn de uitkomsten van die analyse? Indien een dergelijke analyse niet is gemaakt, waarom is dat niet gebeurd? En welke feiten en/of omstandigheden gaven in dat geval aanleiding tot de wijzigingen die zijn opgenomen in de diverse onderdelen van dit wetsvoorstel? De aan het woord zijnde leden wijzen in dit kader op de motie-Ganzevoort, waarin de regering wordt verzocht om in de toelichting van voorstellen te streven naar op onderzoek gebaseerde argumentaties. Graag ontvangen zij daarom een toelichting van de regering op de voorafgaande punten.

Ik ben gestart met een mediatafel vanuit het belang dat ik hecht aan pluriformiteit van de Nederlandse verhalen. Deze mediatafel had niet als doel samen met private partijen de toekomst van de publieke omroep te bespreken. Aan de mediatafel is wel gesproken over mogelijkheden tot samenwerking in de mediasector. Dit heeft in juli 2019 de Samenwerkingsagenda Nederlandse Mediasector opgeleverd. Dit wetsvoorstel richt zich op de toekomst van de publieke omroep. De voorgestelde wijzigingen zijn alle onderbouwd in de memorie van toelichting en beogen het toekomstperspectief van de publieke omroep te versterken.

Kan de regering daarenboven ook gemotiveerd en bij elke wijziging aangeven op welke wijze de voorstellen het publieke bestel concreet versterken?

Met onderhavig wetsvoorstel wordt ingezet op de versterking van de pluriformiteit van de landelijke publieke omroep, flexibelere programmering en distributie, vermindering van het reclame-aanbod, het versterken van de bestuurlijke organisatie en meer aandacht voor regionale programmering.⁹ De regering is van mening dat de voorstellen in zijn totaliteit bijdragen aan een versterking van de publieke omroep.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008 met Kamerstuknummer 35 042 / 35 453 bevatte volgens de regering een verduidelijking op artikel 2.148a van de Mediawet 2008. Uit de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 16 oktober 2020 blijkt dat de rechtbank oordeelt dat deze bepaling duidelijk is en dat de indexeringswijze van artikel 2.148a,

⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32827-156.html>

⁹ In de brief Visie toekomst bestel van 14 juni 2019 staat per maatregel aangegeven hoe deze maatregel bijdraagt aan het versterken van het toekomstperspectief van de publieke omroep: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/14/kamerbrief-over-toekomst-publieke-omroep>.

tweede lid, Mediawet 2008 ziet op het gehele bedrag dat is bedoeld in het eerste lid en niet alleen op de rijksmediabijdrage. De regering erkent na deze uitspraak ook dat het niet ging om een verduidelijking van de wet, maar om een wijziging, die leidt tot een bezuiniging: de indexatie op het aandeel Ster-inkomsten valt door de wijziging weg. Hoe rijmt de regering deze bezuiniging via het wetsvoorstel 35 042 / 35 453 met de wens in het voorliggende wetsvoorstel om de publieke omroep te versterken en het voornemen om gemis aan Ster-inkomsten te compenseren? Is de regering bereid om de gemiste inkomsten die volgen uit het niet indexeren van de Ster-inkomsten eveneens structureel te compenseren? Zo ja, wanneer en op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

De regering is niet van mening dat er door het aangehaalde wetsvoorstel sprake is van een bezuiniging. Zoals in eerdere beantwoording van vragen over dit voorstel al aangegeven, en door de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland is bevestigd, kunnen de Ster-inkomsten alleen geïndexeerd worden als de ontwikkeling van die inkomsten daar ruimte voor biedt. Er kan echter niet meer geld door de Minister voor BVOM worden uitgekeerd dan er binnenkomt. Als opbrengsten uit de markt worden de reclame-opbrengsten immers niet via de begrotingssystematiek geïndexeerd. De rechtbank wijst in dat verband dan ook op de mogelijkheid om het minimumbudget te verlagen als de Ster-inkomsten ontoereikend zijn. Handhaven van de huidige wettekst had dan ook geen structurele indexering van de Ster-inkomsten opgeleverd, maar eerder een grotere kans op tussentijdse verlagingen van het budget, of op het behoedzaam, en daarmee te laag, ramen van de beschikbare inkomsten. In die zin passen het voorliggende wetsvoorstel, en ook het voornemen om op termijn toe te werken naar een volledig reclamevrije omroep, goed bij deze wijziging. De afhankelijkheid van de Ster-inkomsten wordt aan de ene kant verkleind, aan de andere kant worden de gemiste inkomsten gecompenseerd met rijksmediabijdrage waarvoor wel indexatie geldt.

Nieuwe omroepen

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA hebben vrees dat de pluriformiteit en individuele identiteit van aspirant-omroepen in het geding kan komen door aansluiting bij een van de omroepen of fusieomroepen. In de Tweede Kamer is daartoe de motie-Van den Hul aangenomen, die de regering verzoekt te onderzoeken of het mogelijk is de voordelen van samenwerking te delen, maar de eigen identiteit van de omroepen beter te borgen door het hanteren van een erkenninghouder in plaats van een erkenninghouder. Deze leden vernemen graag of het begrip erkenninghouder reeds nu al wordt gehanteerd, gezien het feit dat omroepen MAX en WNL lijken samen te werken op basis van het principe van erkenninghouder.

Het begrip erkenninghouder wordt op dit moment niet gebruikt, hoewel MAX en WNL inderdaad samenwerken. MAX en WNL hebben op dit moment ieder een eigen erkenning. De erkenning van WNL is echter een voorlopige erkenning. Om definitief toe te treden tot het publieke mediabestel zal WNL aan moeten sluiten bij één van de omroepen met een volwaardige erkenning. Dit is volledig conform de huidige wettelijke regeling, die in 2013 onder de vorige regering tot stand is gebracht.¹⁰ Dit voorstel brengt hierin geen wijziging. Omroepen werken overigens regelmatig samen binnen het publieke bestel, ook als zij geen samenwerkingsomroep vormen.

Deze leden wensen van de regering te vernemen wanneer het onderzoek waar de motie-Van den Hul naar vraagt wordt gestart en door wie dit wordt uitgevoerd.

¹⁰ Stb. 2013, 454.

De regering is voornemens om het aankomende jaar te starten met de uitvoering van de motie-Van den Hul. Het is op dit moment nog niet bekend hoe het onderzoek exact wordt vormgegeven.

Zij hebben een vervolgvraag indien er geen analyse van het huidige hybride stelsel is gemaakt: is de regering bereid het onderzoek waartoe de motie-Van den Hul oproept aan te vullen met een onderzoek naar het functioneren van het huidige hybride stelsel?

Zoals hierboven al is opgemerkt, ligt er een uitgebreide evaluatie van het publieke bestel door de visitatiecommissie.

De belangrijkste vraag die deze leden hebben is of dit stelsel verbeteringen/wijzigingen behoeft om de volgende doelstelling te behouden/bereiken: een maatschappelijk betekenisvolle, pluriforme en sterke Nederlandse publieke omroep die in het huidige snel veranderende en complexe medialandschap krachtig en wendbaar kan opereren.

Heeft de regering kennisgenomen van de brief van de omroepen Bersama, Groen, de Islam Omroep, M24, Omroep Stamppot, Vereniging Moslim Media, Omroep X en Omroep Zwart over het uitstellen van de peildatum? Zo ja, wat is met dit verzoek gedaan? Zo nee, is de regering bereid om de peildatum uit te stellen? Is de regering het eens met de analyse van voornoemde omroepen? Deelt zij de conclusie uit de analyse dat het lastig is leden te werven als er geen fysieke bijeenkomsten gehouden kunnen worden? Zo ja, welke maatregelen worden getroffen om het effect van de coronapandemie te beperken?

De regering heeft kennisgenomen van de brief. De brief die de regering heeft ontvangen is overigens ondertekend door de omroepen Bersama, Groen, de Islam Omroep, M24, Omroep Stamppot, Vereniging Moslim Media en Omroep X. Omroep Zwart heeft de brief niet ondertekend. De omroepen die op dit moment in het publieke bestel vertegenwoordigd zijn, hebben zich ook niet achter dit verzoek geschaard. Ik heb een reactie gestuurd naar de initiatiefnemer van de brief. In de reactie heb ik laten weten dat ik niet voornemens ben de peildatum te verschuiven. Daar is ook weinig ruimte voor. De Minister moet voor 1 augustus 2021 beslissen op alle aanvragen voor de erkenningen. Ruim voor die tijd moet duidelijkheid zijn over de ledenaantallen van de omroepen. Overigens is de peildatum vorig jaar al verschoven van 31 december 2019 naar 31 december 2020.

Buitenproducenten

Kan de regering uitleggen waarom de verplichting om een bepaald deel van het totale budget dat bestemd is voor de verzorging van media-aanbod te besteden aan onafhankelijke producties wordt verhoogd naar vijftientig procent?

In dit wetsvoorstel wordt de bovengrens van de bandbreedte waarbinnen bij algemene maatregel van bestuur het percentage kan worden bepaald dat de publieke omroep verplicht aan onafhankelijke producties besteedt, verruimd naar 25 procent. De regering is voornemens om het percentage in het Mediabesluit 2008 ook vast te stellen op 25 procent. Hiermee beoogt de regering de pluriformiteit en diversiteit van het publieke media-aanbod te versterken. Hiermee kan de regering ervoor zorgen dat het creatieve en innovatieve potentieel dat bij onafhankelijke producten aanwezig is beter benut wordt.

Kan de regering uitleggen op welke wijze de verhoging van die verplichting leidt tot meer pluriformiteit?

Nederland kent een rijke en succesvolle sector van onafhankelijke content-producenten. De regering wil een betere benutting van het

creatieve, diverse en innovatieve potentieel van deze sector. Door betere benutting van dit potentieel kan de daadwerkelijke inhoudelijke verscheidenheid van het media-aanbod toenemen.

Toetsingscriteria missie en identiteit

In het voorgestelde artikel 2.30, tweede lid, onder a, wordt bepaald dat moet worden aangegeven waaruit de binding in de samenleving met de missie en identiteit van de omroeporganisatie blijkt anders dan uit het ledenaantal. In antwoord op vragen in de Tweede Kamer heeft de regering aangegeven dat de toetsingscriteria nader zullen worden uitgewerkt. Tegelijkertijd wordt dit vereiste nu wel in de wet opgenomen. Betekent dit dat aanvragers niet weten aan de hand van welke criteria zij zullen worden beoordeeld?

Het voorgestelde artikel 2.30, tweede lid, onder a bevat een rapportageplicht voor de omroepen. Zij moeten voortaan in hun beleidsplan uitleggen op welke manieren zij anders dan door ledenaantallen binding hebben met de samenleving. Hierop zal de komende concessieperiode nog geen beoordeling plaatsvinden.

De regering zegt hierover dat het Commissariaat en de Raad voor Cultuur hiermee aan de slag gaan en dat volgend jaar bij de begrotingsbehandeling duidelijk zal zijn hoe een dergelijke toetsing eruit zou kunnen zien zal en dat dit aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Kan de regering uiteenzetten aan welke criteria zij denkt bij de beoordeling van de vraag of aan het vereiste van binding is voldaan?

Tijdens de komende erkenningperiode zal mede op basis van de beleidsplannen van de omroepen nader worden onderzocht welke andere legitimatiecriteria geschikt kunnen zijn. Een eerste proeve hiervan zal in het najaar van 2021 aan de Tweede Kamer worden gestuurd. Gedacht kan worden aan diverse vormen van interactie met het publiek en het aangaan van samenwerkingen met maatschappelijke organisaties. Daarnaast zal worden gezien aan de hand van welke systematiek kan worden beoordeeld of omroepen aan deze criteria voldoen.

Kan de regering ook reflecteren op de vraag of met deze bepaling, zonder dat dit nader is ingevuld, wordt voldaan aan het beginsel van kenbaarheid van wetgeving? Graag ontvangen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA een onderbouwde reactie van de regering.

Zoals gezegd bevat het voorgestelde artikel 2.30, tweede lid, onder a, enkel een rapportageverplichting waar geen toetsing of beoordeling aan verbonden is. De regering vindt het wenselijk dat de omroepen in de komende concessieperiode stilstaan bij de wijze waarop zij anders dan door ledenaantallen maatschappelijke binding hebben. Op basis van de beleidsplannen van de omroepen zal worden onderzocht welke andere legitimatiecriteria geschikt kunnen zijn en welke systematiek daarbij passend is. Een eerste proeve hiervan zal in het najaar van 2021 aan de Tweede Kamer worden gestuurd. Dit zal vervolgens worden vastgelegd in de Mediawet 2008. De regering is dan ook van mening dat er wordt voldaan aan het beginsel van kenbaarheid van wetgeving.

Compenseren reclame-inkomsten

De aan het woord zijnde leden onderschrijven op zichzelf de wens van de regering om tot minder reclame te komen, in het bijzonder rondom kinderprogramma's en bij on-demand distributie. Deze leden menen dat minder afhankelijkheid van reclame de bestendigheid van de financiering van de publieke omroep kan vergroten. Dit vraagt evenwel compensatie middels een bestendige financiering vanuit de overheid. De regering compenseert thans met een bedrag van € 40 miljoen. De regering zegt

daarbij dat zij afspraken heeft gemaakt met de NPO en het college van omroepen en dat die afspraken inhouden dat het «rond gaat lopen» en dat het geen verkapte bezuiniging is. Het is voor de aan het woord zijnde leden evenwel de vraag op welke wijze deze compensatie voor het wegvallen van reclame-inkomsten ook in de toekomst geborgd is. Kan de regering concreet aangeven of, en zo ja, op welke wijze zij voor een dergelijke compensatie in de toekomst zal zorgdragen? Is er niet een risico dat, indien een volgend kabinet van deze compensatie afziet terwijl de beperking van reclamezendtijd in de wet is verankerd, dit op langere termijn alsnog de facto een bezuiniging op de publieke omroep oplevert? Zo nee, waarom niet?

De compensatie van € 40 miljoen is structureel en wordt met voorliggend wetsvoorstel onderdeel van de wettelijk vastgelegde rijksmediabijdrage. Een volgende regering kan altijd besluiten om de compensatie van € 40 miljoen terug te draaien en daarmee de facto te bezuinigen op de publieke omroep maar zal daarvoor dus in ieder geval de Mediawet 2008 moeten aanpassen.

In het voorgestelde artikel 9.14e, eerste lid, is bepaald dat de reclame- en telewinkelboodschappen per televisieprogrammakanal niet meer dan een bij AMvB vast te stellen percentage van de totale duur van het programma-aanbod per kanaal per jaar bedragen, met een maximum van 10%.

Voor de aan het woord zijnde leden is het, gelet op de voornoemde gewenste borging van een bestendige financiering van de publieke omroep, van belang dat er ter zake deze AMvB democratische controle plaatsvindt. Immers, de hoogte van dit percentage is van invloed op de omvang van de financiering van de publieke omroep. Ook hier zal de vraag spelen in welke mate de publieke omroep bij een verlaging van dit percentage gecompenseerd zal worden, teneinde te voorkomen dat dit een bezuiniging oplevert. Is de regering bereid de AMvB op grond van dit artikel middels een zware voorhangprocedure aan de beide Kamers voor te leggen? Zo nee, waarom niet?

De delegatiegrondslag voor vaststelling van het percentage maakt al deel uit van de Mediawet 2008, zie artikel 2.95, eerste lid, onder a, Mediawet 2008. Met gebruikmaking van deze grondslag is het percentage in artikel 5 Mediabesluit 2008 vastgesteld op maximaal 10 procent. In de ontwerp-wijziging van het Mediabesluit 2008 die samenhangt met dit voorstel wordt dit percentage bepaald op maximaal 5 procent, met een overgangsregime voor de komende erkenningperiode. Voor de wijziging op grond van artikel 9.14e geldt een voorhangprocedure. De regering acht deze procedure adequaat.

NPO 3

De regering heeft het derde net vogelvrij verklaard door in het wetsvoorstel op te nemen dat nog (slechts) op ten minste twee algemene televisieprogrammakanalen aanbod wordt verzorgd. Tegelijkertijd heeft de regering aangegeven dat wat haar betreft dat derde net behouden blijft. In reactie op het advies van de Raad van State geeft de regering aan dat zij niet beoogt om de landelijke publieke omroep op termijn terug te brengen naar twee lineaire televisiekanalen. In reactie op vragen vanuit de fractie van GroenLinks in de Tweede Kamer geeft de regering aan dat zij niet heeft aangegeven het derde net te willen behouden. Tijdens het debat in de Tweede Kamer heeft de Minister aangegeven: «het derde net blijft gewoon overeind in de volgende periode» en voorts dat het slechts een formeel-juridische wijziging is. De aan het woord zijnde leden vragen zich af wat de bedoeling van de regering is. Waarom is deze bepaling in de wet opgenomen, terwijl het niet de bedoeling van de regering is om dit derde

net te laten verdwijnen? Wat voegt deze bepaling juridisch toe? De regering zegt de wetgeving toekomstbestendig te willen maken. Maar welk probleem meent de regering met deze bepaling op te lossen? Is deze bepaling noodzakelijk? Is het noodzakelijk om op deze wijze in wetgeving vooruit te lopen op de toekomst? Welk signaal geeft de regering hiermee naar de publieke omroep?

De regering creëert met deze bepaling manoeuvreerruimte voor de publieke omroepen en de NPO om meer flexibel te programmeren. Dit is belangrijk omdat, naast het kijken en luisteren naar lineaire kanalen, gebruikers meer en meer hun persoonlijke on demand-aanbodmix samenstellen en daar kennis van nemen. Om alle Nederlanders te kunnen bereiken en relevant te blijven, gaat de landelijke publieke omroep met deze ontwikkeling mee. Hiervoor is een overkoepelende, inhoudelijke programmeer-, productie- en distributiestrategie nodig waarbij de invalshoek wordt verlegd naar inhoud en doelgroepen. Distributie is hierbij volgend in plaats van leidend. Binnen een dergelijke strategie ontstaat ook voor omroepen meer ruimte om zowel lineaire televisieprogramma's te blijven maken als de mogelijkheid zich te specialiseren in het verzorgen van content op on demand-aanbodkanalen.

Met het aanpassen van de verplichting om ten minste drie lineaire algemene televisienetten te verzorgen naar ten minste twee, wordt ruimte gecreëerd voor de landelijke publieke omroep om meer on demand-aanbod in de toekomst te kunnen verzorgen. Op dit moment is programmafianciering verbonden aan lineaire programmering middels de zogenaamde geld-op-schema systematiek. Met deze aanpassing beoogt de regering niet dat een derde televisienet verdwijnt maar biedt de regering de NPO de juridische manoeuvreerruimte om programmabudget vrij te spelen voor niet-lineaire programmering. De regering acht dit belangrijk voor het behoud van een brede landelijke publieke omroep die relevant is en blijft voor alle doelgroepen.

Is de regering het met deze leden eens dat indien de financiering van de publieke omroep ook in de toekomst deels afhankelijk blijft van reclame-inkomsten, zonder dat het afbouwen van reclame volledig en structureel wordt gecompenseerd, het voor de publieke omroep snijden in eigen vlees zal zijn indien zij van het derde net afscheid neemt, gelet ook op het bepaalde in het voorgestelde artikel 9.14e, eerste lid, waarin kort gezegd wordt bepaald dat het aandeel reclame als percentage van de totale duur van het programma-aanbod per televisieprogrammakanalen maximaal 10% bedraagt? Zo ja, wat is de regering voornemens te doen om dit effect teniet te doen? Zo nee, waarom is de regering dit niet met deze leden eens? Hoe moet artikel 9.14e, eerste lid, in samenhang met artikel 2.50, aanhef en onder a, dan gelezen worden?

De regering is het met de vragenstellers eens dat, voordat de publieke omroep voor zijn financiering volledig onafhankelijk is van de reclame-inkomsten, afscheid nemen van het derde net voor de publieke omroep kan leiden tot lagere reclame-inkomsten, en dat daarmee mogelijk sprake is van snijden in eigen vlees wanneer dit tot gevolg zou hebben dat het minimumbudget voor de publieke omroep verlaagd moet worden. Dus tot het moment dat is besloten tot een volledig reclamevrije publieke omroep kan dit een rol spelen bij de afweging van de landelijke publieke omroep over hoe om te gaan met de ruimte die artikel 2.50 Mediawet 2008 biedt.

Positie makers

Zoals de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA hiervoor reeds hebben betoogd, zijn zij van oordeel dat de publieke omroep gebaat is bij een bestendige financiering. Het feit dat omroepen onvoldoende zicht hebben op een stabiele financiering leidt tot onzekere arbeidsvoor-

waarden bij journalisten en andere makers die werken bij of in opdracht van de publieke omroep. De Minister geeft in zijn brief van 19 november jl. over dit onderwerp aan dat de verantwoordelijkheden daar moeten liggen waar zij horen: de omroepbestuurders gaan over het eigen personeelsbeleid, niet de Minister. De Minister vervolgt:

«Hoewel met publiek geld gefinancierd, is de NPO onafhankelijk: ook op dit punt. In dit licht zou ik niet zo ver willen gaan de voorgestelde verplichting door te voeren. Wel zal ik de inhoud van de motie onder de aandacht van de sociale partners brengen.»

De aan het woord zijnde leden vinden dat de regering hier wel degelijk een rol heeft, aangezien de publieke omroep een andere positie heeft dan private partijen, vanwege het wettelijk kader waarin hij opereert alsook de wijze van financiering die niet privaat is. Er is een correlatie tussen de wijze van financiering en het aanwezig zijn van een flexibele schil. Ook de wijze waarop er op programma's kan worden ingetekend en hoe er wordt bepaald welke omroep welk programma kan maken leidt tot schommelingen in budgetten, die weer leiden tot tijdelijke contracten, die er uiteindelijk in resulteren dat mensen soms wel 16 jaar op een tijdelijk contract bij de publieke omroep werken. Het is een feit dat de publieke omroep een aanzienlijk ruimere flexibele schil hanteert dan private mediapartijen als Talpa of het ANP, waar sprake is van een flexibele schil van naar schatting 20%, tegen 40% bij de publieke omroep. Dit alles geeft de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA aanleiding tot het stellen van een aantal vragen:

Is de regering het met deze leden eens dat de oorzaak van het grote aandeel van tijdelijke contracten bij de publieke omroep deels of geheel het gevolg is van onduidelijkheid over aan omroepen toe te kennen budgetten? Is de regering het met deze leden eens dat het niet te rechtvaardigen is dat de publieke omroep een ruimere flexibele schil hanteert dan bij private mediabedrijven het geval is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering bereid om een voorstel te doen voor een meer stabiele financiering?

Er zijn verschillende oorzaken voor de verdeling van het soort contracten van werkenden bij de publieke omroep. Zo is er in de cao voor het Omroeperspersoneel vastgelegd dat de «percentuele verdeling tussen werknemers werkzaam op basis van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd en werknemers werkzaam op basis van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd [...] binnen de volgende bandbreedte [dienen] te blijven: 75% contracten voor onbepaalde tijd – 25% contracten voor bepaalde tijd.»¹¹

Met instemming van de OR kan deze verdeling opgerekt worden tot 60% – 40%. Het is dan ook niet zo dat er bij de publieke omroepen altijd een flexibele schil van 40% aanwezig is. Ook de voortdurende vraag om aanpassing van de programmering naar aanleiding van de actualiteit is voor de omroepen een belangrijke reden voor de behoefte aan een zekere flexibiliteit. Met name de publieke omroepen hebben de belangrijke taak om in te springen op actualiteiten wanneer deze zich voordoen.

Een andere oorzaak die is aangekaart door partijen tijdens de gesprekken in aanloop naar de Kamerbrief over de arbeidsmarkt van 19 november 2020 is de wijze van financiering van de publieke omroepen, de zogeheten Geld-op-Schema-systematiek. Deze wijze van financiering zorgt voor een bepaalde mate van onzekerheid in de financiering, en daarmee in het perspectief dat een deel van de werknemers met een tijdelijk contract

¹¹ <https://www.fnv.nl/getmedia/f7b7b13c-d598-4dfd-bbfa-ee1566b3aaee/omroeperspersoneel-cao.pdf?ext=.pdf&dt=20200624081350>

geboden kan worden. Hierbij dient vermeld te worden dat de NPO recent het «Concessiebeleidsplan 2022–2026» heeft gepubliceerd. Hierin geeft de NPO aan dat er in de komende concessieperiode gewerkt wordt aan verandering in het programmeermodel, namelijk van geld-op-schema naar een focus op thematische content. De effecten van deze verandering zijn nu nog niet te voorspellen en zullen in de komende periode duidelijk worden.

Tot slot herhaal ik het punt dat ik heb gemaakt in de Kamerbrief en dat uw Kamer hierboven ook aanhaalt: het is niet aan mij als Minister om op de stoel van de omroepen te gaan zitten ten aanzien van hun personeelsbeleid. Sociale partners binnen de publieke omroepen maken hierover afspraken met elkaar, zoals in de recent gesloten cao voor het Omroepersoneel. De ondertekenende partijen geven in de cao aan uiterlijk in mei 2021 met elkaar in gesprek te zullen gaan over het onderwerp vaste/tijdelijke contracten.¹²

Governance

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA hebben enkele vragen over de governance. In het voorgestelde artikel 2.7, vierde lid, wordt bepaald dat de raad van toezicht werkt «met gevoel voor het krachtenveld waarin de landelijke publieke mediadienst functioneert» en daarbij rekening houdt met de belangen van de landelijke publieke mediadienst. Deze leden vinden het opvallend dat er in een wettelijke bepaling het bestanddeel «gevoel voor» is opgenomen, aangezien dit een weinig objectief begrip is. Dit roept bij deze leden dan ook direct een aantal vragen op. Wanneer is er in de optiek van de regering sprake van werken «met gevoel voor het krachtenveld waarin de landelijke publieke mediadienst functioneert». Kan de regering met concrete voorbeelden illustreren wanneer daarvan wel en wanneer daarvan geen sprake is? Wanneer doet de raad van toezicht het in dit opzicht goed en wanneer niet? Voldoet deze bepaling aan het beginsel van kenbaarheid van wetgeving, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA de regering. Graag ontvangen zij een concrete toelichting.

De voorgestelde maatregel is een aanvulling op de reeds bestaande wettelijke taken van de raad van toezicht. Deze zijn met de wetwijziging in 2016 versterkt en verbreed, hoofdzakelijk vanwege de grotere rol van de raad van bestuur rondom sturing en coördinatie.¹³ De voorgestelde maatregel draagt er samen met andere maatregelen uit dit voorstel, zoals de versterking van het adviesrecht van het college van omroepen en het voeren van overleg tussen de raad van toezicht en het college van omroepen, aan bij dat er meer wederzijds begrip en acceptatie ontstaat over elkaars rol en positie en dat er goed vertrouwen bestaat om tot optimale samenwerking te komen. Het huidige publieke omroepbestel is een complex geheel waarin de belangen van de NPO en omroepen in sommige gevallen uiteenlopen, bijvoorbeeld tussen centrale sturing en coördinatie van de NPO op de online aanbodkanalen van de publieke omroep en de autonome bevoegdheden van de omroepen om online media-aanbod te verzorgen dat aansluit bij de behoefte van de kijker en luisteraar. Door de raad van toezicht te laten opereren met gevoel voor het krachtenveld waarin deze inherente spanningen die in het publieke omroepbestel zitten, kan zij hier effectiever in opereren. De regering wil hier dan ook niet in termen van «goed» of «fout» spreken.

¹² https://www.nvj.nl/system/files_force/bijlages/Protocol%20CAO%20voor%20het%20Omroepersoneel%202019%20-%202021%2005-11-2020.pdf?download=1

¹³ Stb. 2016, 114.

In het voorgestelde artikel 2.14 wordt bepaald dat, kort gezegd, de raad van toezicht het college van omroepen kan horen, en in geval van het concessiebeleidsplan en de prestatieovereenkomst moet horen voordat hij besluit over instemming met een voorgenomen overeenkomst of vastgesteld besluit. De raad van toezicht werd en wordt hiermee in de positie gebracht als ware hij een bezwaarinstantie ter zake de besluitvorming van de raad van bestuur. De leden van de fracties van Groen-Links en de PvdA vragen de regering hoe zij de positie van de raad van toezicht in deze constellatie ziet. Is deze positie van de raad van toezicht zuiver vanuit governance-oogpunt, zo vragen deze leden. Immers, de raad van toezicht is ook belast met het houden van toezicht op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau, de werkzaamheden van de raad van bestuur en de algemene gang van zaken in de organisatie van de NPO. Hoe verhoudt deze algemene toezichthoudende rol zich tot de rol van de raad van toezicht als «bezwaarinstantie» van het college van omroepen? Kan de regering uiteenzetten wat in haar optiek de taak van de raad van toezicht dient te zijn? Kan de regering deze taakopvatting ook afzetten tegen algemene beginselen van good governance? Kan de regering hierbij ook aangeven wanneer de raad van toezicht zich op een juiste manier van zijn taak gekweten heeft? En wanneer dat niet het geval is? Is er niet een risico dat de positie van de raad van toezicht centraal komt te staan, daar waar het zwaartepunt bij de raad van bestuur behoort te liggen, zo vragen deze leden de regering.

De raad van toezicht dient allereerst het belang van de NPO-organisatie te behartigen. Maar altijd vanuit de taakopdracht die de NPO voor het geheel heeft meegekregen. Dat is een taak die publieke belangen dient en die de NPO samen met de omroepen uitvoert. De raad van toezicht is wettelijk belast met het toezicht op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau, de werkzaamheden van de raad van bestuur en de algemene gang van zaken in de organisatie van de NPO. Ook staat de raad van toezicht de raad van bestuur met advies ter zijde. Dit past volgens de regering ook bij algemene principes van «good governance». Bij de uitoefening van zijn taak neemt de raad van toezicht het gemeenschappelijk belang van de landelijke publieke mediadienst in acht.

De regering wil een betere balans aanbrengen, om het samenspel binnen de publieke omroep te bevorderen. Alle partijen moeten in het gezamenlijke belang van een sterke en slagvaardige publieke omroep hun rol kunnen spelen. Het concessiebeleidsplan en de prestatieovereenkomst van de publieke omroep zijn in het huidige publieke omroepbestel bepalende strategische documenten die voorafgaand aan een vijfjaarlijkse erkenningperiode worden opgesteld. Vanwege het belang hiervan voor de strategische meerjarenkoers van de publieke omroep wordt de raad van toezicht in staat gesteld om, indien hij dit noodzakelijk acht, ook het college van omroepen te horen. Hiermee beoogt de regering de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de omroepen bij het uitzetten van de strategische en programmatische koers te vergroten. Daarnaast dragen de voorgestelde maatregelen bij aan wederzijds begrip en acceptatie over elkaars rol en positie. De raad van bestuur blijft verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van de gehele publieke omroep. De raad van toezicht blijft toezicht houden op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau, de werkzaamheden van de raad van bestuur en de algemene gang van zaken binnen de NPO. Deze regering deelt het standpunt dan ook niet dat met de voorgestelde maatregelen de raad van toezicht een «bezwaarinstantie» van het college van omroepen wordt. Het is bovendien zo dat zowel de raad van bestuur, de raad van toezicht en het college van omroepen zich richten naar het gemeenschappelijk belang van de hele publieke omroep, namelijk een breed en divers publiek voorzien van mooie, pluriforme en kwalitatief hoogwaardige programma's.

De leden van de fractie van 50PLUS sluiten zich aan bij de vragen van de fracties van GroenLinks en de PvdA.

4. Vragen van de D66-fractie

In ons huidige stelsel worden de ledenaantallen van de omroepen gezien als uiting van maatschappelijke binding. Maar juist de ledenaantallen staan zeer onder druk, hetgeen de regering doet besluiten de benodigde ledenaantallen voor bestaande en aspirant-omroepen fors te verlagen. Dit roept de vraag op hoe houdbaar het huidige systeem nog is. Moeten we niet, zo vragen de leden van de D66-fractie, naar een stelsel dat vergelijkbaar zou kunnen zijn met het huidige cultuurstelsel, waarbij je uitgaat van een basisinfrastructuur en daarbij de maatschappelijke binding afmeet aan de hand van een aantal prestatie-indicatoren?

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. Een eerste proeve hiervan zal in het najaar van 2021 naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Hierbij kan inderdaad worden gedacht aan een systematiek vergelijkbaar met de culturele basisinfrastructuur. De Raad voor Cultuur zal worden betrokken bij de uitwerking van de andere legitimatiecriteria naast ledenaantallen en van de toetsings-sytematiek.

Je kunt niet iedere concessieperiode de ledenaantallen verlagen. Wil de regering daarop reflecteren en de Kamer ook een overzicht verstrekken van de ledenaantallen per omroep en de leeftijdsopbouw van de leden? Het blijkt voor de aspirant-omroepen niet realistisch om door te groeien naar de 150.000 leden die volgens de huidige Mediawet 2008 nodig zijn voor een volledige erkenning. Door deze eis te verlagen naar 50.000 leden, blijft het publieke bestel daadwerkelijk open voor nieuwe toetreders. De huidige aspirant-omroepen zaten in 2018 alle ver onder de 150.000 leden. De regering stelt voor de ledeneis te verlagen op basis van wat zij in de praktijk waarneemt. Omroeporganisaties zijn niet de enige organisaties die te maken hebben met de verminderde bereidheid van mensen om lid te worden. Ook politieke partijen kampen al jaren met dalende ledenaantallen.¹⁴ De regering hecht nog steeds waarde aan het leden criterium, maar vindt het daarnaast van belang dat het publieke bestel daadwerkelijk open blijft voor nieuwe initiatieven.

De peildatum voor de ledentelling is vastgesteld op 31 december 2020. Het Commissariaat zal uitgaande van deze peildatum de ledentelling uitvoeren. Begin 2021 kan dus met zekerheid iets worden gezegd over de ledentallen per omroep. Uit de jaarverslagen van 2018 ontstaat het volgende beeld.

Ledenaantallen 2018 (bron: jaarverslagen):

EO circa 300.000;
KRONCRV 498.000;
BNNVARA 467.702;
AVROTROS circa 400.000;
MAX 354.840;
VPRO bijna 300.000;
HUMAN 54.681;
WNL bijna 50.000;
PowNed 21.861.

¹⁴ <https://dnpp.nl/themas/leden>.

De regering beschikt niet over informatie met betrekking tot de leeftijdsopbouw van de leden.

In hoeverre kunnen nieuwe aspirant-omroepen bijdragen aan de pluriformiteit als ze na de aspirant-status gedwongen worden deel te nemen aan een van de bestaande zes omroepcombinaties?

Dat een aspirant-omroep zich om een volwaardige erkenning te verkrijgen dient aan te sluiten bij een al bestaande omroep, betekent volgens de regering niet dat dit ten koste gaat van de pluriformiteit. Ook binnen een samenwerkingsomroep kan een omroepvereniging zijn eigen identiteit behouden. Het is voor omroepen bijvoorbeeld mogelijk een eigen omroepportal te hebben binnen een samenwerkingsomroep. De huidige aspirant-omroep die zich aansluit bij een bestaande omroeporganisatie neemt ook budget mee, volgens de verdeling van het voorgestelde artikel 2.152 Mediawet 2008. Deze aspirant-omroep krijgt ook middelen voor organisatiekosten, die in overleg met de omroep waarmee wordt samengewerkt zullen worden ingezet.

Welke juridische constructies zijn dan voorhanden om de identiteit te waarborgen?

Een samenwerkingsomroep is een stichting of vereniging. Daaronder kunnen de omroepen ieder hun eigen vereniging behouden. Binnen de samenwerkingsomroep kunnen de deelnemende omroeporganisaties afspraken vastleggen in een samenwerkingsovereenkomst. Deze afspraken kunnen ook zien op het behoud van identiteit van de omroeporganisaties.

In de memorie van toelichting wordt beschreven dat de regering vanaf 2022 een rapportage van de omroepen wil waarin zij weergeven hoe zij missie en identiteit zichtbaar maken in de programmering. De regering wil daar uiteindelijk ook een toets op zetten. Kan de regering voor de leden van de D66-fractie de achtergrond van dit voornemen toelichten?

In de visiebrief staat dat omroepen hun missie en identiteit moeten uitdragen. Omroepen moeten zich helder kunnen profileren. In de Mediawet 2008 is al vastgelegd dat het programma-aanbod van de omroepen hun missie en identiteit weerspiegelt. De regering stelt voor hier ook een rapportage aan te koppelen zodat de omroepen jaarlijks een bespiegeling geven over hun aanbod en in hoeverre dat aanbod hun missie en identiteit weergeeft. De regering wil de komende erkenningperiode gebruiken om samen met de omroepen en het Commissariaat te onderzoeken hoe dit vereiste getoetst zou kunnen worden. Als er een toets aan dit vereiste wordt gekoppeld, betekent dat ook dat omroepen die te weinig van hun missie en identiteit laten zien, hierop afgerekend kunnen worden. In het uiterste geval kan dat gaan betekenen dat een omroeporganisatie het bestel moet verlaten.

De leden van de D66-fractie hebben er waardering voor dat onderzoeksjournalistiek als reguliere taak voor de omroepen wordt gezien (artikel I, onder A, artikel 2.1, eerste lid). De regering stelt voor de onderzoeksjournalistiek ook een jaarlijks bedrag van € 5 miljoen beschikbaar. Hoe worden deze middelen zo toegekend dat de pluriformiteit ook hier gewaarborgd is, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De regeerakkoordmiddelen voor onderzoeksjournalistiek worden verdeeld door het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (SvdJ) en het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten (FBJP). Beide fondsen hebben met de middelen diverse regelingen in het leven geroepen ten behoeve van het stimuleren van innovatie, samenwerking en professionalisering in de sector, en voor het ondersteunen van individuele journalisten, met name op regionaal en lokaal niveau. Bij de verdeling van de middelen is er nadrukkelijk ruimte voor verschillende soorten aanvragers: werkzaam op

landelijk, lokaal en regionaal niveau, publieke en private media, individuele media-organisaties, samenwerkingsverbanden en individuele journalisten. De fondsen rapporteren door middel van de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsdocumenten en via informatie op hun websites over de aantallen en soorten aanvragers.

Deze leden maken zich grote zorgen over de intolerantie jegens journalisten die op meerdere plekken zichtbaar wordt. Het kabinet deelt die zorg. Kan de regering inzicht geven op welke wijze zij in samenwerking met de publieke omroep dit tegen wil gaan?

Iedere persoon mag een mening hebben, maar deze mening mag nooit leiden tot bedreiging, agressie of geweld tegen journalisten die een andere kant van een onderwerp belichten. Dat is onacceptabel.

De Minister van Justitie en Veiligheid en ik besteden een deel van onze middelen aan PersVeilig. Dit is een initiatief van de Nederlandse Vereniging van Journalisten, het Genootschap van Hoofdredacteuren, de politie en het OM. Journalisten en andere mediamakers kunnen hier, al dan niet via hun werkgever, terecht voor onder meer het doen van een melding van bedreiging of intimidatie, het volgen van trainingen en het inwinnen van juridische informatie. Ook hebben politie en OM een aantal maatregelen genomen om daders harder aan te pakken. Zie hiervoor het Protocol Agressie en geweld tegen journalisten.

De publieke omroepen en PersVeilig weten elkaar goed te vinden, zoals recent toen de NOS het besluit nam om de logo's van haar satellietwagens te verwijderen. De regering vindt het bemoedigend dat beide partijen goede contacten onderhouden. Daarbij is er ook nauw contact tussen de publieke omroepen en het Ministerie van OCW in dergelijke situaties.

Het kabinet zet in op de vermindering van de reclame-inkomsten op de publieke omroep. De leden van de D66-fractie steunen die vermindering als het gaat om de reclame rondom kinderprogramma's, maar achten het niet raadzaam te streven naar een reclamevrije publieke omroep. Het is veel te kostbaar, zo menen deze leden, omdat zij ook vinden dat de publieke omroep gecompenseerd dient te worden voor de vermindering van reclamegelden. De regering doet dat nu grotendeels. De publieke omroep moet zelf echter ook een bijdrage leveren. Kan de regering inzicht geven hoe dit bedrag, € 6 miljoen, ingevuld gaat worden?

De geraamde € 46 miljoen inkomstenderving is het verschil tussen de verwachte inkomsten bij afbouw van reclame en de verwachte inkomsten zonder afbouw van reclame. Daar staat € 40 miljoen compensatie van de regering tegenover. De verwachte Ster-inkomsten bepalen, samen met de beschikbare rijksmediabijdrage inclusief de compensatie van de regering, de ruimte die er is voor het vaststellen van het minimumbudget voor de komende erkenningperiode. Het minimumbudget wordt komend jaar vastgesteld. De inkomstenderving voor de landelijke publieke omroep is daarbij grotendeels al opgevangen door maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de verlaging van het minimumbudget uit 2019.

De inkomsten en uitgaven van de landelijke publieke omroep moeten met elkaar in balans zijn zodat sprake is van duurzame financiering. Met dat uitgangspunt zijn ook de afspraken over de afbouw van de reclame op de landelijke publieke omroep met de NPO en het college van omroepen gemaakt. De landelijke publieke omroep bereikt dit door inkomsten te verhogen of door doelmatiger te gaan werken en daarmee te besparen op uitgaven. Hiervoor worden aanknopingspunten geboden in het rapport van de Algemene Rekenkamer over de doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep en het memorandum met besparingsopties van BCG uit

2019, dat is gedeeld met de Tweede Kamer. Bij de inkomstenopties zien de NPO en het college van omroepen bijvoorbeeld nog (beperkte) ruimte bij inkomsten uit sponsoring en de verkoop van programma's. De regering heeft met de NPO en het college van omroepen afgesproken dat zij deze opties verder uitwerken.

Vanaf 1 januari gaan de RPO en de NPO regionale blokken op de nationale publieke omroep verzorgen. Kan de regering de leden van de D66-fractie inzicht geven hoe dit invulling gaat krijgen, wat de kosten zijn en hoe het geëvalueerd wordt? De eerste inzichten lijken erop te wijzen dat dit voorstel veel meer gaat kosten dan het kabinet raamt. Mogen de aan het woord zijnde leden daar een reactie op?

NPO Regio zal per 1 januari 2021 starten met een blok van twee uur tussen 18.00 en 20.00 uur met regionale programmering op NPO2. Daarbij kan gedacht worden aan landelijke programma's als BinnensteBuiten (KRO-NCRV) en de Typisch...!-reeks (BNNVARA, EO), die een regionaal karakter hebben, die nu ook al op NPO2 te zien zijn. Maar er zal ook aandacht zijn voor programma's van regionale omroepen en verslagen van typisch regionale evenementen als het Friese Skûtsjesilen of de Nijmeegse Vierdaagse. Daarnaast zal er een nieuwsblok zijn met het bestaande NOS Journaal Regio waarin ook aandacht is voor regionaal nieuws. In het stappenplan NPO Regio hebben NPO en RPO zich bereid getoond om gezamenlijk te verkennen hoe zij de bijkomende kosten zoveel mogelijk kunnen beperken, door op een creatieve manier invulling te geven aan de doelstellingen uit de visiebrief en daarbij optimaal gebruik te maken van synergiën tussen beide niveaus van de publieke omroep. Deze afspraken worden momenteel door NPO en RPO verder geconcretiseerd. In de visiebrief is opgenomen dat per 2020 de rijksmedia-bijdrage met € 40 miljoen wordt verhoogd. Daarvan zal € 15 miljoen worden aangewend voor (regionale) programmering. Zoals ook de eerdere pilot door NPO en RPO is geëvalueerd, zal voor NPO Regio in overleg met NPO en RPO worden bezien wat een geschikt moment is om NPO Regio te evalueren.¹⁵

5. Vragen van de PVV-fractie

De pluriformiteit bij de publieke omroep dient te worden versterkt door te voorkomen dat programma's, redacties, toezichthouders en omroepbestuurders een eenzijdig politiek profiel krijgen. Van omroepen en aspirant-omroepen mag worden verwacht dat zij onafhankelijk en objectief zijn en dat zij over maatschappelijk draagvlak beschikken, zelfs als dat maatschappelijke verbinding in de weg staat of zelfs bedreigend blijkt voor onze democratische rechtsstaat. Elke aspirant-omroep dient oriënterende gesprekken te voeren met een bestaande omroep over samenwerking of over een getekende samenwerkingsovereenkomst te beschikken met een bestaande omroep. Kan de regering voor de leden van de PVV-fractie aangeven wat haar intentie is als blijkt dat een samenwerking met een bestaande omroep, vanwege onoverkomelijke inhoudelijke verschillen en/of het niet voldoen aan het politieke profiel, er niet in zit?

Voor nieuwe aspiranten, die in de erkenningperiode 2022 – 2026 voor het eerst deel zullen uitmaken van het publieke bestel, geldt dat zij dienen samen te werken met een erkende omroeporganisatie of met de NTR. Als een nieuwe aspirant geen overeenstemming tot samenwerking bereikt met een erkende omroeporganisatie, zal de NTR dus dienen samen te werken met de aspirant-omroep.

¹⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35300-VIII-106.pdf>

Voor de huidige aspirant-omroepen geldt dat zij om in het publieke bestel te blijven voor de erkenningperiode 2020 – 2026 een samenwerkingsomroep zullen moeten vormen met een erkende omroeporganisatie. Wanneer een huidige aspirant er niet in slaagt een samenwerkingspartner te vinden, wijst de Minister een samenwerkingspartner aan. De Minister vraagt advies aan de Raad voor Cultuur, de NPO en het Commissariaat over welke omroep geschikt is als samenwerkingspartner.

6. Vragen van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de aangenomen amendementen tot een verbetering van het voorstel dat voorligt hebben geleid. Deze leden zijn wel bezorgd over de rol die de raad van toezicht wordt toebedacht bij voorkomende conflicten tussen omroepen en de NPO. Kan de regering uitleggen hoe dit past binnen de van toepassing zijnde Governancecodes voor toezicht en de moderne inzichten voor wat betreft toezicht op afstand? Was deze rol in beeld bij de samenstelling van de raad van toezicht en past deze bij zijn toezichthoudende rol? Deelt de regering de mening van deze leden dat deze governance-vreemde rol verder gaat dan de toezichthoudende rol die de raad van toezicht dient te vervullen en dat daarmee de raad van toezicht in een positie gebracht wordt tussen partijen waarbij één van de partijen onder het eigen toezicht valt? Waarom is voor deze, wat de leden van de SP-fractie betreft ongewenste, vermenging van taken gekozen?

Volgens de regering dienen alle betrokken partijen, zowel omroepen als NPO, uiteindelijk het publieke belang om een breed en divers publiek te voorzien van mooie, pluriforme en kwalitatief hoogwaardige programma's. Dit publieke belang kan de NPO niet realiseren zonder de omroepen.

De raad van toezicht blijft op basis van de Mediawet 2008 primair belast met het toezicht op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau, de werkzaamheden van de raad van bestuur en de algemene gang van zaken in de organisatie van de NPO. In 2016 is vanwege de grotere, sturende rol van de NPO ook de taak van de raad van toezicht van de NPO verbreed en zijn positie verstevigd.¹⁶ In de wet is toen geregeld dat indien nodig de raad van toezicht bij de uitoefening van deze taken het gemeenschappelijk belang van de landelijke publieke mediadienst in acht neemt. Met dit wetsvoorstel wordt daaraan toegevoegd dat de raad van toezicht werkt met gevoel voor het krachtenveld waarin de landelijke publieke mediadienst functioneert en rekening houdt met de belangen van de omroepen. Vanwege de specifieke inrichting en complexiteit van het huidige publieke omroepbestel ziet de regering dat als een logische taak voor de raad van toezicht gezien de rol en taak van de NPO. De NPO voert zijn publieke taak samen met de omroepen uit. Bovendien wil de regering het beeld dat er sprake is van een inherente tegenstelling en een permanente conflictsituatie tussen de belangen van de omroepen en de raad van bestuur van de NPO ontcrachten. Indien er al sprake is van conflicten tussen de omroepen en de raad van bestuur worden deze vanwege de gezamenlijke belangen vaak onderling opgelost. Met dit wetsvoorstel zal overigens het toezicht op de wettelijke gedragscode van de NPO ter bevordering van goed bestuur en integriteit (Governancecode Publieke Omroep) van het CIPO naar het Commissariaat overgaan.

De leden van de raad van toezicht worden geworven op basis van vooraf opgestelde functieprofielen.¹⁷ In het huidige functieprofiel wordt onder andere gevraagd dat een lid van de raad van toezicht beschikt over

¹⁶ Stb. 2016, 114.

¹⁷ Zie voor het functieprofiel van de raad van toezicht: <https://over.npo.nl/download/nl/426>

competenties zoals het om kunnen gaan met onduidelijkheid in complexe situaties waar er sprake kan zijn van potentiële en/of ogenschijnlijk conflicterende belangen. Dit zijn in de ogen van de regering bij uitstek competenties die noodzakelijk zijn om in het hierboven geschetste spanningsveld te kunnen opereren. Drie van de zeven leden, waaronder de huidige voorzitter, van de raad van toezicht zijn aangetreden nadat dit wetsvoorstel in werking is getreden. Er is momenteel één vacature voor een nieuw lid van de raad van toezicht. Voor de overige leden van de raad van toezicht is ten tijde van de vorige wetswijziging de wervingsprocedure tijdig gestart om ervoor te zorgen dat er een ruime inwerkperiode was voor de destijds nieuwe leden van de raad van toezicht om zich voor te bereiden op de bredere taak.

De leden van de SP-fractie houden zorgen over de uitwerking in de praktijk van de ruimte die omroepen geboden wordt in het online aanbod. Het spanningsveld tussen NPO en de omroepen zal in de praktijk blijven bestaan. In het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer heeft de regering aangegeven hoe het volgens haar zou moeten gaan in de toekomst. Hoe gaat de regering erop toezien dat de door haar geschetste ruimte in de praktijk ook wordt geboden? Wat kan zij doen als blijkt dat die ruimte in weerwil van de bedoelingen van dit wetsvoorstel toch niet wordt geboden?

De regering heeft er vertrouwen in dat de NPO de omroepen voldoende ruimte zal bieden. Dat vertrouwen wordt gesterkt door het onlangs verschenen concessiebeleidsplan 2022 – 2026 van de NPO waarin aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid voor omroepen om zich te profileren. De regering zal uiteraard in gesprek blijven met de NPO en de omroepen en zal daarbij aandacht houden voor de gewenste ruimte voor de omroepen.

De leden van de SP-fractie verwelkomen de eerste stap die wordt gezet tot minder reclame op de publieke omroep, wat niet betekent dat deze leden geen voorstander zijn van een reclamevrije publieke omroep. Deze leden kijken uit naar de effectuering van de WNT-normen en krijgen graag de toezegging van de regering dat wettelijke maatregelen zullen worden genomen indien andere maatregelen niet tot de gewenste resultaten leiden.

De regeling waarin de WNT-maxima voor de mediasector worden verlaagd zal op 1 januari 2021 in werking treden. Het gaat om een ministeriële regeling op grond van de Wet Normering Topinkomens. Het Commissariaat is als toezichthouder belast met het toezicht op deze regeling. Indien een media-instelling de gestelde maxima overschrijdt, kan het Commissariaat het te veel ontvangen bedrag bij de topfunctionaris terugvorderen. De regering meent dat effectuering van de WNT-normen aldus afdoende is geregeld.

7. Vragen van de ChristenUnie-fractie

De leden van de fractie van de ChristenUnie onderstrepen de grote meerwaarde van een publieke omroep waarin Nederlanders enerzijds voluit een of meer omroepen zien waarin zij zich herkennen en anderzijds ook kennis blijven nemen van de diversiteit die Nederland kenmerkt en de diepste overtuigingen die daaraan ten grondslag liggen. Juist daarom zien zij de grote waarde van ledenomroepen, geworteld in de Nederlandse samenleving. De leden van de fractie van de ChristenUnie rekenen het hybride stelsel dat de Nederlandse Publieke Omroep kenmerkt tot de basis voor het huidige Nederlandse bestel. Het komt daarbij aan op een goede balans tussen NPO en omroepverenigingen. Zij vragen of het hybride stelsel met dit wetsvoorstel inderdaad het uitgangspunt is en blijft

voor de komende jaren, zodat de pluriformiteit van het stelsel robuust gewaarborgd blijft en anderzijds het stelsel ook hanteerbaar is. Dat is inderdaad het uitgangspunt. Het hybride karakter is kenmerkend voor het Nederlandse omroepbestel. De eigenheid en profilering van de omroepen in combinatie met de sturing op onder andere doelmatigheid door de NPO maken het Nederlandse omroepbestel uniek. De regering is van mening dat de structuur van het bestel goed is. Dat neemt niet weg dat er van tijd tot tijd een kritische bezinning kan plaatsvinden op bepaalde onderdelen van het stelsel. Dat heeft de regering in onderhavig wetsvoorstel gedaan.

In een tijd waarin weinig Nederlanders nog een lidmaatschap voor het leven hebben, bij welke vereniging dan ook, is het voorstelbaar dat de ledeneis verlaagd wordt. Daarnaast ontwikkelt de regering beleid om te bezien welke andere legitimatiecriteria geschikt zijn om te beoordelen of omroepverenigingen voldoende substantieel maatschappelijk verworteld zijn. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of bij die uitwerking rekenschap wordt gegeven van de terechte constatering van de Raad van State dat de overheid moet voorkomen in een inhoudelijke beoordeling te komen of het maatschappelijk draagvlak voldoende is, maar gebaat is bij objectieve maatstaven die wegblijven bij een inhoudelijke beoordeling. Zij vragen op welke wijze de regering de Eerste Kamer zal informeren over de keuzes die hiertoe gemaakt worden en welke afwegingen daaraan ten grondslag liggen.

De regering heeft kennis genomen van de constatering van de Raad van State en neemt deze uiteraard mee bij de uitwerking van de criteria en de bijbehorende beoordelingssystematiek. De regering zal bij de zoektocht naar geschikte criteria in ieder geval de omroepen en de Raad voor Cultuur betrekken. Een eerste proeve van de uitwerking zal in het najaar van 2021 naar de Tweede Kamer worden gestuurd. De uiteindelijke criteria zullen worden vastgelegd in de Mediawet 2008; aldus zal er ook parlementaire betrokkenheid zijn.

Voor de maatschappelijke verbondenheid zullen omroepverenigingen steeds meer zijn aangewezen op online contact met leden, liefhebbers en andere belangstellenden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering te reflecteren op hoe de Mediawet en de aanpassingen die in dit wetsvoorstel worden gedaan juist op dit punt ook de ruimte bieden die daartoe nodig is. Zij vragen in deze reflectie zowel de ruimte voor de omroepen om de inzet van derdenplatforms te betrekken, als de vrijheid voor de inzet van middelen die door de leden van de omroepvereniging zelf zijn opgebracht voor online activiteiten.

In het wetsvoorstel is dankzij het amendement-Westerveld¹⁸ geregeld dat omroepen hun verenigingsgelden ook kunnen inzetten voor evenementen die ondersteunend zijn aan de missie van de vereniging. Daarmee krijgen de omroepen meer ruimte voor contact met leden en belangstellenden. Deze evenementen kunnen vanzelfsprekend ook online plaatsvinden, daarbij mag de omroep ook derdenplatforms inzetten. Met betrekking tot het verspreiden van audiovisueel media-aanbod, zoals een livestream, geldt dat dit kwalificeert als verenigingsactiviteit indien dit aanbod enkel toegankelijk is voor de leden. Als het aanbod breder toegankelijk is, voor een algemeen publiek, moet dit worden verspreid onder coördinatie van de NPO.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat bij eerdere veranderingen in het stelsel is geborgd dat de levensbeschouwelijke pluriformiteit ook daadwerkelijk en materieel gestalte zal krijgen. Daarbij is vastgelegd dat voor de brede levensbeschouwelijke programmering de

¹⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 554, nr. 23.

NPO ruimte en budget blijft vrijmaken voor erkende omroepverenigingen en dit is ook vastgelegd in de prestatieovereenkomst (motie-Bikker c.s.). De leden van de fractie van de ChristenUnie hechten eraan hier deze breed gesteunde Kameruitspraak te herhalen. Zij gaan ervan uit dat dit ook in de toekomstige prestatieovereenkomsten tot uitdrukking zal worden gebracht. Daarnaast is er het geormerkte representatiebudget van minimaal € 12 miljoen, dat is toegekend na de opheffing van de kleine levensbeschouwelijke omroeporganisaties (motie-Heerma/Segers, zie ook voornoemde motie-Bikker c.s. en de eerdere motie-Kuiper/De Vries-Leggedoor). De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke momenten de regering dit bedrag zal indiceren. Zij zouden zich dat kunnen voorstellen bij de vaststelling van een nieuwe prestatieovereenkomst en vragen hierop graag een reactie.

De prestatieovereenkomst is een afspraak tussen de NPO en de Minister. De komende tijd zal de Minister afspraken maken over een nieuwe prestatieovereenkomst voor de nieuwe erkenningperiode. Zoals aan de Tweede Kamer is toegezegd, is het voornemen van de regering om deze afspraken in de komende prestatieovereenkomst te continueren. Daarbij zal ook het punt van indicering worden meegenomen.

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