

Vergaderjaar 2020–2021

35 554

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

H

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2021

Kader Mediawet 2008

Op 1 januari 2022 begint een nieuwe concessie- en erkenningperiode voor de landelijke publieke omroep. Iedere vijf jaar kunnen omroeporganisaties een aanvraag indienen voor een erkenning voor de komende erkenningperiode.

Met ingang van de erkenningperiode die begon in 2016 is het landelijke mediabestel gewijzigd. Sinds 2016 zijn er maximaal zes volwaardige erkenningen te vergeven. Daarnaast kunnen aspirant-omroepen toetreden tot het bestel op basis van een voorlopige erkenning. Het maximum van zes erkenningen heeft tot gevolg dat aspirant-omroepen zodra zij doorgroeien naar een volwaardige erkenning, een samenwerkingsomroep moeten vormen met één van de erkende omroeporganisaties in het bestel. Voor de huidige aspiranten WNL, HUMAN en PowNed geldt dus dat zij om binnen het bestel te kunnen blijven, een samenwerkingsomroep moeten vormen met één van de omroeporganisaties in het bestel.

De Mediawet 2008 biedt het kader waar een aanvraag aan moet voldoen. Er zijn vereisten waaraan voldaan moet zijn; als dat niet het geval is dan moet de aanvraag worden afgewezen. Voor andere vereisten geldt dat een aanvraag kan worden afgewezen als daar niet aan wordt voldaan.

Een aanvraag moet worden afgewezen indien:

- Een omroep geen rechtspersoon is of niet volgens de statuten als doel heeft: het verzorgen van media-aanbod;
- Een omroep niet voldoet aan de ledeneis;
- Een omroep niet voldoet aan de eis dat hij zich in de statuten ten doel stelt een bepaalde maatschappelijke stroming te vertegenwoordigen;

- Een omroep niet voldoet aan de overige formele vereisten (bijvoorbeeld komt voor een volwaardige erkenning alleen een omroep in aanmerking die in de vorige erkenningperiode al een (voorlopige) erkenning had).

Daarnaast is er een aantal gronden waarop een aanvraag kan worden afgewezen:

- Uit twee evaluaties blijkt dat een reeds in het bestel functionerende omroep zich niet voldoende inzet voor de uitvoering van de publieke media-opdracht;
- Het beleidsplan van een omroep voldoet niet aan de vereisten uit de wet;
- Het is aannemelijk dat een omroep, mede gelet op zijn handelwijze in een eerdere periode, zich niet zal houden aan de wet;
- Uit de aanvraag blijkt onvoldoende dat een omroep zijn missie en identiteit tot uitdrukking brengt in het media-aanbod;
- Uit de aanvraag blijkt onvoldoende dat het media-aanbod voldoet aan de eisen van de wet; of
- Uit de aanvraag blijkt dat de omroep onvoldoende bereidheid tot samenwerking toont.

Vóór 1 februari 2021 hebben de negen omroeporganisaties (BNNVARA, AVROTROS, KRONCRV, EO, VPRO, MAX, PowNed, HUMAN en WNL) en drie potentiële aspirant-omroepen (Ongehoord Nederland, Omroep Zwart en Omroep Bersama) een aanvraag ingediend voor een erkenning. Ik heb conform de Mediawet 2008 advies gevraagd aan de Raad voor Cultuur, het Commissariaat voor de Media en de NPO. Eind april 2021 heb ik van alle drie de adviezen ontvangen. Deze adviezen heb ik bij de besluitvorming betrokken. Voor omroepen die op dit moment de aspirantstatus hebben (HUMAN, WNL en PowNed) geldt dat zij een samenwerkingsomroep moeten vormen met een omroepvereniging binnen het bestel. Na beoordeling van de initiële aanvraag heb ik HUMAN en de VPRO, Omroep MAX en WNL en AVROTROS en PowNed verzocht een gezamenlijke aanvraag in te dienen. Deze aanvragen heb ik vóór 20 juni 2021 ontvangen. Over deze aanvragen heeft het Commissariaat mij opnieuw geadviseerd. De Raad voor Cultuur en de NPO hebben laten weten niet opnieuw te adviseren op deze aanvragen.

Adviezen Raad voor Cultuur, Commissariaat voor de Media en NPO

Zoals eerder aangegeven heb ik conform de Mediawet 2008 adviezen gevraagd aan de Raad voor Cultuur, het Commissariaat voor de Media en de NPO over de aangevraagde erkenningen. De door hen gegeven adviezen heb ik als bijlagen¹ bij deze brief gevoegd. Zowel de Raad voor Cultuur als het Commissariaat voor de Media en de NPO hebben een positief advies gegeven op de erkenningsaanvraag van AVROTROS, BNNVARA, KRONCRV, de EO, Omroep MAX, de VPRO, WNL, HUMAN, PowNed, Omroep Zwart en Ongehoord Nederland.

Besluiten

Zoals eerder in deze brief aangegeven gelden voor mij als Minister voor media strikte wettelijke bepalingen om een erkenningsaanvraag aan te beoordelen. Op basis daarvan constateer ik – mede ook vanwege de positieve adviezen van de wettelijk daarvoor aangewezen adviseurs – dat alle eerder genoemde omroepen voldoen aan de wettelijk verankerde erkenningscriteria. Om die reden heb ik besloten om BNNVARA, KRONCRV en de EO een erkenning te verlenen. Daarnaast heb ik besloten

¹ Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

om de nieuwe samenwerkingsovereenkomst VPRO-HUMAN, MAX-WNL en AVROTROS-PowNed een erkenning te verlenen. Tot slot heb ik besloten Omroep Zwart en Ongehoord Nederland een voorlopige erkenning te verlenen. De erkenningsaanvraag van Omroep Bersama heb ik afgewezen omdat de omroep het minimumaantal van 50.000 leden op de peildatum van 2020 niet heeft gehaald.

Bij Ongehoord Nederland wordt door de drie adviseurs een opmerking gemaakt. De adviseurs concluderen dat de structurele diskwalificatie van de NOS als onafhankelijke nieuwsvoorziening het publieke bestel grote schade kan toebrengen. De adviseurs benadrukken de zware verantwoordelijkheid van alle omroepen om dit unieke omroepbestel met elkaar in stand te houden. Dat betekent onder andere dat binnen de publieke omroep geen plaats is voor de verspreiding van onbetrouwbaar nieuws of desinformatie.

Na bestudering van de adviezen heb ik aan Omroep Zwart en Ongehoord Nederland per brief gevraagd om te reflecteren op de opmerkingen die de adviseurs maken bij deze omroepen. Op 2 juni 2021 heb ik van zowel Omroep Zwart als Ongehoord Nederland een brief met de gevraagde reflectie ontvangen. Deze brieven heb ik ook betrokken bij de besluitvorming.

Kanttekeningen bij het besluit

Zowel de Raad voor Cultuur als het Commissariaat voor de Media en de NPO hebben kritische kanttekeningen geplaatst bij de door hen ervaren (on)mogelijkheden om erkenningsaanvraag kwalitatief te toetsen aan de wettelijk gevraagde stromingsvereiste en de wijze waarop een omroep invulling geeft aan zijn missie en identiteit. Ik herken zeer het door hen genoemde punt. Het is niet voor niets dat ik hierover met de Tweede Kamer ook afspraken heb gemaakt. Dit mede naar aanleiding van mijn visiebrief. Op dit moment loopt een onderzoek om te bezien welke andere legitimatiecriteria, naast de ledeneis, een rol kunnen spelen in het erkenningsproces. Met de Tweede Kamer is afgesproken dat een eerste proeve daarvan uiterlijk eind van dit kalenderjaar zal worden voorgelegd. Met elkaar hebben we vastgesteld dat het opstellen van andere criteria dan de ledeneis geen sinecure is, maar alle inzet is er wel op gericht bij de eerstvolgende erkenningsprocedure daarvan gebruik te kunnen maken. Als we daarin slagen, dan zal dit de laatste keer zijn dat aanvragen vooral kwantitatief beoordeeld worden. Zowel voor de reeds lang tot het publieke bestel behorende omroepen als nieuwe toetreders kan dit ingrijpende gevolgen hebben.

Een tweede kanttekening betreft met name de toetreding met een voorlopige erkenning van Ongehoord Nederland. Zoals eerder aangegeven hebben alle drie de adviseurs daar positief over geadviseerd. Wel hebben alle drie de adviseurs met name bij deze potentieel nieuwe toetreders kritische kanttekeningen geplaatst. De adviseurs concluderen dat de structurele diskwalificatie door Ongehoord Nederland van de NOS als onafhankelijke nieuwsvoorziening het publieke bestel grote schade kan toebrengen. De adviseurs benadrukken de zware verantwoordelijkheid van alle omroepen om dit unieke omroepbestel met elkaar in stand te houden. Dat betekent onder andere dat binnen de publieke omroep geen plaats is voor het verspreiden van onbetrouwbaar nieuws en desinformatie.

Na bestudering van de adviezen heb ik Ongehoord Nederland (maar ook Omroep Zwart) per brief gevraagd te reflecteren op de kanttekeningen die de adviseurs plaatsen bij deze omroepen. De door deze omroepen

gegeven reacties voeg ik als bijlagen² bij deze brief. Uit hun reacties kunt U opmaken dat beide omroepen erkennen dat ze bij toetreding tot het publieke omroepbestel zich gebonden weten aan de Mediawet 2008 en de daarop gebaseerde regelgeving. Ongehoord Nederland geeft ook expliciet aan zich na toetreding tot het publieke bestel te zullen binden aan de Governancecode Publieke Omroep van de NPO. Omroep Zwart heeft aangegeven dat ook te zullen doen.

Waarborgen bestel

Voor de nieuwe toetreders geldt straks, net als voor de andere omroepen, verder onverkort artikel 2.33 van de Mediawet. In dat artikel is geregeld onder welke voorwaarden een erkenning kan worden ingetrokken.

Lid 1 en 3

De Minister voor Media is bevoegd om een erkenning of een voorlopige erkenning in te trekken indien een omroep zich niet statutair ten doel stelt om uitsluitend of hoofdzakelijk ter uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau media-aanbod te verzorgen en alle activiteiten te verrichten die nodig zijn om daarmee een publieke taak van algemeen nut te vervullen, dan wel indien uit evaluatie is gebleken dat een omroep zich daar niet aan houdt.

Lid 2

Het Commissariaat voor de Media is bevoegd om bestuurlijke sancties op te leggen wegens overtreding van bepalingen in de Mediawet of weigering om medewerking te verlenen aan wettelijk toezicht. Indien binnen één jaar twee bestuurlijke sancties worden opgelegd is de Minister bevoegd om een erkenning of voorlopige erkenning in te trekken.

Lid 4

De raad van bestuur van de NPO is bevoegd om sancties op te leggen aan omroepen die inbreuk plegen op bindende besluiten van de NPO. In geval binnen één erkenningsperiode tweemaal een sanctie aan een omroep is opgelegd, of indien de raad van bestuur van mening is dat een omroep onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst, is de Minister bevoegd om een erkenning of voorlopige erkenning in te trekken.

Tegengaan desinformatie

Tijdens het debat van 7 en 8 december in uw Kamer over de wijziging van de Mediawet in het kader van de versterking van het toekomstperspectief van het publiek bestel heeft het lid Pijlman (D66) vragen gesteld over de garanties die het huidige publieke omroepbestel biedt ten aanzien van verspreiding van desinformatie via de publieke omroep. Meer specifiek is daarbij gevraagd naar de mogelijkheden die de NPO en de Minister voor Media hebben om normen en waarden uit de rechtstaat te waarborgen. Hieronder geef ik antwoord op deze vragen.

Waar het gaat om het tegengaan van de verspreiding van desinformatie is het standpunt van het kabinet dat het adresseren van onjuiste berichtgeving primair een verantwoordelijkheid is van journalisten en wetenschappers en dat de overheid hierin terughoudend op dient te treden.³

² Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

³ Kamerstukken II, 2019/2020, 30 821, nr. 91

Een onafhankelijke en pluriforme mediasector speelt een essentiële rol in de waarheidsvinding binnen een democratische rechtstaat. Deze rol is voor de publieke omroep vastgelegd in de formulering van de publieke mediaopdracht in de Mediawet.

Publieke mediaopdracht

De grondslag voor het ontwikkelen en verspreiden van publiek media-aanbod door publieke omroepen ligt in de publieke mediaopdracht zoals omschreven in artikel 2.1 van de Mediawet. In lid 2 van dit artikel is voorgeschreven dat publieke mediadiensten in overeenstemming zijn met publieke waarden en voorzien in een democratische, sociale en culturele behoefte. In lid 2 onder a is voorgeschreven dat het publieke media-aanbod evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is. Hierin is de kern van het Nederlandse publieke omroepbestel weergegeven dat ruimte biedt aan verschillende opvattingen en groepen in de samenleving en legt bij hen die van deze mogelijkheid gebruik maken de verantwoordelijkheid neer om te streven naar kwaliteit en een positieve bijdrage aan de samenleving. Waar het gaat om het voorkomen van de verspreiding van desinformatie door een publieke omroep is specifiek relevant dat in lid 2 onder e is voorgeschreven dat het publieke media-aanbod voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen.

Gezien het bovenstaande mag van publieke omroepen verwacht worden dat zij met een pluriform media-aanbod dat voldoet aan hoge journalistieke kwaliteitseisen een bijdrage leveren aan een betrouwbare informatievoorziening in onze samenleving. Daarnaast kunnen zij direct bijdragen aan het tegengaan van de verspreiding van online desinformatie, bijvoorbeeld door het uitvoeren van fact-checks, aandacht in de programmering voor online misleiding en mediawijsheid en door (data-gedreven) onderzoeksjournalistiek.

Redactionele verantwoordelijkheid en redactiestatuten

De redactionele verantwoordelijkheid van publieke omroepen is vastgelegd in lid 1 van artikel 2.88 van de Mediawet. In lid 5 is voorts expliciet voorgeschreven dat publieke omroepen waarborgen treffen om te voorkomen dat het aanbod van haar mediadiensten aanzetten tot haat of geweld tegen een groep personen of een lid van een groep.

Nederland kent een sterke traditie van zelfregulering binnen de mediasector. De NPO heeft een ombudsman die klachten over media-aanbod in behandeling neemt en kan adviseren en oordelen over het handelen van omroepen. Per 1 juli 2021 is deze ombudsman wettelijk verankerd in de Mediawet. Daarnaast zijn alle landelijke, regionale en lokale publieke omroepen (via de NPO, RPO en NLPO) aangesloten bij de Raad voor de Journalistiek die uitspraken kan doen over klachten. In zwaardere gevallen staat voor klagers een gang naar de rechter open.

In lid 2 van artikel 2.88 is vastgelegd dat omroepen redactiestatuten dienen op te stellen waarin is vastgelegd hoe gewaarborgd wordt dat (lid 3a) normen inzake journalistieke deontologie⁴ en kwaliteit worden gehanteerd en (lid 3b) dat er redactionele onafhankelijkheid is ten opzichte van adverteerders, sponsors en anderen die bijdragen hebben verstrekt voor de totstandkoming van media-aanbod. Alle landelijke publieke omroepen hebben een dergelijk statuut opgesteld waarin de onafhankelijkheid en professionele standaarden van redacties zijn vastgelegd. De NPO vraagt van omroepen daarnaast dat zij de Code voor de Journalistiek

⁴ Kort gezegd: gedragsnormen

van het Genootschap van Hoofdredacteuren onderschrijven. In 2019 heeft de Raad van State bevestigd dat het Commissariaat toezicht kan houden op de naleving door omroepen van hun redactiestatuten.⁵

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

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 35 042, nr. D