Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
2. Hoofdlijnen van het voorstel 5
2.1. Aanleiding en probleemanalyse 5
2.2. Het sluiten van het bestel voor nieuwe organisaties en het introduceren van een beperkt aantal omroephuizen 7
2.3. De taken van en vereisten aan omroephuizen, NOS en NPO 12
2.3.1. De publieke mediaopdracht 12
2.3.2. De taken van de omroephuizen 14
2.3.3. De taken van de NOS 21
2.3.4. De taken van de NPO-organisatie 23
2.4. Inrichting omroephuizen, NOS en NPO 26
2.4.1. Inrichting omroephuis 27
2.4.1.1. Overgang verenigingen naar omroephuizen 35
2.4.2. Inrichting NOS 43
2.4.3. Inrichting NPO 43
2.5. De rolverdeling tussen NPO en omroepen 44
2.5.1. Behoud van rollen, meer gezamenlijkheid 44
2.5.2. Totstandkoming strategie 50
2.5.3. Programmeerproces 53
2.5.4. Budgetverdeling 57
2.6. De verantwoordings- en beoordelingssystematiek en de rol van extern toezicht 61
2.6.1. Uitgangspunten nieuwe verantwoordings- en beoordelingssystematiek 61
2.6.2. Het concessiebeleidsplan 62
2.6.3. Het aanbodplan 66
2.6.4. De begroting met jaarplan 71
2.6.5. Terugblik en bestuursverslag 73
2.6.6. Doelmatigheid 75
2.6.7. Externe evaluatiecommissie 77
2.7. De journalistieke functie van de publieke omroep en de positie van de ombudsman 80
2.7.1. Algemeen 80
2.7.2. Journalistieke code 83
2.7.3. Redactiestatuut 85
2.7.4. De ombudsman 86
2.8 Gedrag en cultuur binnen de publieke omroep 90
2.8.1 Inleiding 90

2.8.2 Conclusies en opvolging onderzoek OGCO-rapport....91
2.8.3 Maatregelen....92
2.8.3.1 Oplossingen risicofactoren huidige stelsel....92
2.8.3.2 Aangescherpte eisen gedragscode....93
2.9 Overige wijzigingen....96
2.9.1 Verbod reclame bij online audio-aanbod....96
2.9.2 Free-to-air....96
2.9.3 Open net definitie....99
2.9.4 Doorgeleiden lineaire kanalen regionale omroepen....100
2.9.5 Modernisering artikel NPO Start....101
3 Verhouding tot hoger recht....102
3.1 Algemeen....102
3.2 Het Nederlandse omroepbestel en Europees staatssteunrecht....103
3.3 Voorgestelde wijzigingen in relatie tot Europees staatssteunrecht....105
3.4 Vrijheid van meningsuiting & vrije media....106
4 Toezicht en handhaving....108
4.1. Toezicht en de positie van de toezichthouder....108
4.1.1. Het belang van toezicht....108
4.1.2. Versterking positie toezichthouder en modern toezicht....109
4.2 Specifieke onderwerpen met betrekking tot het externe toezicht....112
4.2.1 Inleiding....112
4.2.2 Extern toezicht op gedrag en cultuur....112
4.2.3. Het instrumentarium van de toezichthouder....113
5 Financiële gevolgen....116
5.1 Budgetten en budgetverdeling NPO en omroepen....116
5.2 Verbod reclame bij online audio-aanbod....116
5.3 Ombudsman....116
5.4 Evaluatiecommissie....117
6. Evaluatie....117
7. Overgangsrecht en inwerkingtreding....118

Algemeen deel

1. Inleiding

Door zijn verbindende en democratische functie, vervult een publieke omroep in elke democratische rechtsstaat een onmisbare rol. De regering wil met dit wetsvoorstel de landelijke publieke omroep fundamenteel hervormen om zo te borgen dat de publieke omroep ook in de toekomst zijn belangrijke functies voor de samenleving kan blijven vervullen. De verbindende functie krijgt vorm in aanbod dat verschillende achtergronden, overtuigingen en opvattingen voor het voetlicht brengt. Aanbod waarin mensen zich soms wel en soms niet herkennen. Aanbod dat verbindt, maar ook af en toe schuurt, een ander gezichtspunt laat zien of een nieuw geluid laat horen. Die breedte in aanbod maakt dat we onze publieke omroep met recht 'publiek' kunnen noemen; hij is er voor iedereen. Juist doordat de veelzijdigheid van onze samenleving in het aanbod weerspiegeld wordt. Dat is een verdienste van de creatieve sector, de vele makers en producenten en uiteraard de omroepen in het huidige bestel. De publieke omroep vervult ook op andere manieren een onmisbare rol in onze democratie. Door garant te staan voor een betrouwbare, onafhankelijke nieuwsvoorziening, een sterke journalistieke functie en het bieden van een podium aan verschillende opinies, kunnen burgers zich informeren, zich een mening vormen en actief deelnemen aan onze democratie. Daarmee is de publieke omroep een onmisbare pijler onder elke democratische rechtsstaat. Een stevige en goed vindbare publieke ruimte is, ook digitaal, nodig om het maatschappelijk debat te voeren, om onpartijdige en onafhankelijke informatie te verstrekken op basis waarvan mensen zelf een mening kunnen vormen en om verhalen te vertellen die anders niet gezien of gehoord worden. Knelpunten in het huidige bestel, veranderend mediagebruik en uitdagingen in het internationale medialandschap maken dat deze functies in toenemende mate onder druk zijn komen te staan. Het mediagebruik digitaliseert in rap tempo, de publieke omroep concurrent met kapitaalkrachtige globale technologiebedrijven om de aandacht van het Nederlandse publiek en de samenleving fragmenteert. De huidige inrichting van het bestel heeft hier onvoldoende een antwoord op. Daarom is het nodig te behouden wat onze Nederlandse publieke omroep zo krachtig maakt, en tegelijkertijd te veranderen wat noodzakelijk is. Met dit wetsvoorstel stelt de regering hiervoor een samenhangend pakket aan maatregelen voor, dat hieronder wordt samengevat.

Samenvatting van de maatregelen

Om het omroepbestel efficiënter met elkaar samen te laten werken, wordt het aantal bestuurlijke spelers gehalveerd. Omroepen krijgen een vaste plek in het bestel, waarbij het bestel wordt gevormd door 4 omroephuizen en de omroeporganisatie NOS, waar NOS en NTR samen in zijn opgegaan, die de wettelijke taak heeft specifiek aanbod te verzorgen.[1] De systematiek van erkenning, toetreding en uittreding van omroepen wordt losgelaten. In plaats daarvan komt er een stevige en transparante verantwoordings- en beoordelingscyclus. Omroephuizen krijgen de wettelijke opdracht mee te bewegen met veranderende geluiden, perspectieven en behoeften in de samenleving en maatschappelijk geworteld te zijn; zo wordt de publieke omroep opener en responsiever. Het hebben van een vereniging en een bepaald aantal leden komt te vervallen als

[1] NOS en NTR zijn in het huidige bestel twee taakomroepen die op grond van artikel 2.34a en 2.35 Mediawet 2008 tot taak hebben specifiek media-aanbod te verzorgen.

voorwaarde, er komen meer mogelijkheden om maatschappelijke worteling vorm te geven en aan te tonen. Er komen verschillende manieren om desgewenst verenigingen in de governance van het omroephuis te verankeren. De NPO-organisatie coördineert de totstandkoming van het gehele aanbod generieker waarbij de strategische kaders meer in gezamenlijkheid tot stand komen. Daarmee ontstaat een betere balans in verantwoordelijkheid tussen de NPO-organisatie en de omroephuizen. Er zijn duidelijke eisen aan de governance van de spelers binnen het publieke bestel. De journalistieke functie wordt versterkt en het externe toezicht steviger en duidelijker. De regering kiest er op verschillende manieren voor om meer afstand te creëren tussen publieke omroep en overheid om zo de onafhankelijkheid van de publieke omroep verder te versterken. Op deze manier is de publieke omroep slagvaardiger en beter in staat zijn functies voor alle Nederlanders te vervullen. Ook in de toekomst.

De hervorming die de regering voorstelt is fundamenteel. In de omroepgeschiedenis is niet eerder zodanig ingegrepen in het bestel. Zij meent echter dat alleen daarmee de publieke omroep daadwerkelijk toekomstbestendig kan worden gemaakt. Bestuurlijke rust, een compacter bestel, meer zekerheid voor alle partijen en een duidelijkere rolverdeling, moeten ervoor zorgen dat de focus van de publieke omroep volledig gericht kan zijn op de uitdagingen die het gedigitaliseerde medialandschap opwerpt. De organisatorische stabiliteit in het bestel zorgt ervoor dat de publieke omroep in de programmering veel flexibeler kan inspelen op veranderingen in de samenleving en het medialandschap. Zo is de publieke omroep straks daadwerkelijk klaar voor de toekomst, en niet alleen voor de komende 10 jaar. De regering is zich bewust van de grote inspanningen die deze hervorming vraagt van de betrokken partijen en hecht eraan dat er voldoende tijd beschikbaar is voor het zorgvuldig doorvoeren van deze hervorming, met oog voor alle betrokken organisaties en hun werknemers. De beoogde publicatiedatum van de wet is 1 januari 2028. De aanvang van het nieuwe bestel valt vervolgens gelijk met de start van de nieuwe concessieperiode: 1 januari 2029.

Leeswijzer voor het algemene deel van de memorie van toelichting

Het algemene deel van deze toelichting vangt aan met een probleemanalyse in paragraaf 2.1. Daarna gaat de toelichting in op het sluiten van het bestel in paragraaf 2.2. Achtereenvolgens worden de taken van de omroephuizen, NOS en NPO behandeld in paragraaf 2.3, inclusief de taken van de NTR. In paragraaf 2.4 komt de inrichting van de omroephuizen, de NOS en de NPO aan de orde. De toelichting vervolgt met de onderlinge verhouding tussen de omroepen en de NPO in paragraaf 2.5. In paragraaf 2.6 komt de strategiecyclus met bijbehorende documenten aan de orde. Paragraaf 2.7 gaat in op journalistiek en paragraaf 2.8 op gedrag en cultuur. Paragraaf 2.9 behandelt een aantal losse wetswijzigingen.

Waar de regering spreekt over de publieke omroep bedoelt zij daarmee de landelijke publieke omroep, zijnde NPO en omroepen gezamenlijk. Waar de regering spreekt over de NPO of NPO, bedoelt zij de NPO-organisatie. Waar de regering spreekt van omroephuizen bedoelt zij de vier omroephuizen die gezamenlijk uitvoering geven aan de publieke mediaopdracht zoals bedoeld in artikel 2.1 Mediawet 2008. Waar de regering spreekt van omroepen, doelt zij op de vier omroephuizen plus de NOS waarin NOS en NTR samen zijn opgegaan in het nieuwe bestel. Deze term zal het meest gebruikt worden. Waar de regering nog spreekt over de omroepen die in het huidige bestel een erkenning hebben, geeft zij dat duidelijk aan. Als in het wetsvoorstel de lokale en of

regionale publieke omroepen worden bedoeld, spreekt de tekst expliciet van de lokale en regionale publieke omroepen.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1. Aanleiding en probleemanalyse

Veranderingen in het medialandschap

De afgelopen decennia is het medialandschap ingrijpend veranderd. Het is voor Nederlandse mediaspelers zoals de publieke omroep steeds moeilijker om aandacht te krijgen van de Nederlandse kijker en luisteraar. Mede dankzij mondiale technologiebedrijven, streamingdiensten en sociale media is er steeds meer aanbod beschikbaar voor de gebruiker. Deze ontwikkeling is niet uniek voor Nederland, maar vindt over de hele wereld plaats. Diensten zoals Netflix en YouTube bieden sterk gepersonaliseerde ervaringen aan die enorme populariteit genieten. Algoritmes, aanbevelingen op maat en een constante stroom aan aanbod veranderen de manier waarop een groeiend aantal kijkers en luisteraars media ontdekt en consumeert. De publieke omroep wordt voor de Nederlandse kijker en luisteraar steeds minder zichtbaar en vindbaar. Opkomende technologieën, zoals generatieve kunstmatige intelligentie ('Generatieve AI'), veranderen fundamenteel de manier waarop content wordt gecreëerd, gedistribueerd en geconsumeerd. Deze grote verschuivingen zijn in volle gang en hebben effect op alle mediapartijen en dus ook op de publieke omroep. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft de recente ontwikkelingen in het medialandschap en de uitdagingen die dit met zich meebrengt voor het Nederlandse medialandschap vakkundig beschreven in zijn laatste rapport over media.[2]

Zo is er in het huidige geïnternationaliseerde en overvolle medialandschap geen schaarste aan aanbod meer, maar juist een overvloed aan aanbod dat online beschikbaar is. Dit aanbod biedt vele perspectieven, meningen en standpunten, waardoor de pluriformiteit van het aanbod online groot is. Dit betekent echter niet dat al dit aanbod betrouwbaar is en/of van hoge kwaliteit. Bovendien is in veel gevallen, zeker ook met de opkomst van generatieve kunstmatige intelligentie, niet altijd meer duidelijk wie de afzender van het aanbod is en of het aanbod wel 'echt' is. De toekomstige rol en functie van de publieke omroep moeten een antwoord bieden op deze ontwikkelingen. Dit betekent ook dat binnen deze groeiende overdaad aan aanbod, pluriformiteit niet de enige of meest belangrijke publieke waarde is waar de publieke omroep zich op moet richten. Uiteraard blijft het van groot belang dat een publieke omroep de verschillende perspectieven en geluiden die onze samenleving rijk is een plek geeft in het aanbod. Er moet echter meer aandacht komen voor waarden als 'kwaliteit', 'betrouwbaarheid', 'impact' en 'verbinding'.[3] In het huidige medialandschap zijn dit de waarden waarmee een publieke omroep zich onderscheidt van andere mediaspelers en van grote waarde kan zijn voor de Nederlandse samenleving. De regering wil, lettende op de elkaar snel opvolgende ontwikkelingen in het medialandschap, dat deze publieke waarden in het

[2] *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, september 2024.

[3] *Focus op de kernwaarden. Evaluatie van de Nederlandse publieke omroep,* Evaluatiecommissie NPO, juni 2026.

nieuwe bestel meer op de voorgrond komen te staan en een grotere rol spelen in de strategievorming en de verantwoordings- en beoordelingssystematiek.

De hierboven beschreven ontwikkelingen in het medialandschap betekenen niet alleen iets voor de publieke waarden en functies van een publieke omroep. Het maakt het ook noodzakelijk dat de publieke omroep met zijn aanbod-, programmeer- en distributiestrategie snel in kan spelen op ontwikkelingen in de samenleving en het medialandschap. De huidige inrichting van het publieke bestel zit deze benodigde slagvaardigheid en wendbaarheid op punten in de weg. De complexe besturing en organisatie in het huidige bestel leiden op dit moment onvoldoende tot een constructief geheel, ook omdat er een versnipperde verantwoordelijkheid is voor het uitvoeren van de publieke mediaopdracht. De slagvaardigheid van het bestel staat onder druk vanwege de vele partijen die een plek hebben in het publieke bestel. Hierdoor moet het beschikbare budget over steeds meer partijen worden verdeeld, waardoor de creatieve en innovatieve kracht te veel versnippert en digitale ambities lastiger kunnen worden gerealiseerd. Deze regering is niet de eerste die constateert dat de publieke omroep te complex en inefficiënt is ingericht. De afgelopen drie rapporten van de Evaluatiecommissie die het functioneren van de publieke omroep evalueert hebben steeds gewezen op de inrichting van het bestel als een van de grootste knelpunten voor een goed functionerend bestel.[4] Het Adviescollege Publieke Omroep kwam in 2023 tot een vergelijkbare conclusie.[5]

Veranderingen in de Nederlandse samenleving

Het probleem is daarnaast urgent omdat de complexe inrichting van het bestel in toenemende mate niet meer past bij de wijze waarop de Nederlandse samenleving is ingericht. De toetreding van omroepen tot het huidige bestel gebeurt mede op basis van een beoordeling van het zogeheten stromingsbeginsel. Dit criterium past steeds minder goed bij de Nederlandse samenleving en laat zich steeds lastiger duiden. Mensen zien zichzelf in afnemende mate als behorende tot één specifieke stroming. Duurzame verbindingen uit het verleden zijn minder hecht geworden en loyaliteiten worden steeds sneller ingewisseld voor andere. Door omroepen elke vijf jaar te beoordelen op een eenduidige stroming die een omroep zou moeten vertegenwoordigen, kan het bestel als geheel onvoldoende flexibel inspelen op deze veranderende samenleving. Een ander criterium waar omroepen bij toetreding op worden beoordeeld betreft het ledenaantal. Dit vereiste past steeds slechter in een samenleving die zich kenmerkt door een afnemende bereidheid om lid te worden van verenigingen, zeker bij bepaalde doelgroepen zoals jongeren. Dit leidt tot een scheve afspiegeling van de samenleving in het publieke omroepbestel, waarbij vooral doelgroepen vertegenwoordigd zijn die nog wel lid worden van verenigingen. De eisen aan het bestel verzekeren kortom steeds minder goed dat de omroepen die deel uit mogen maken van het bestel een goede afspiegeling zijn van de in de samenleving levende behoeften, geluiden en perspectieven. Dit ondergraaft de legitimiteit van de publieke omroep als geheel.

[4] *De Publieke Omroep: het spel, de spelers, het doel,* Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep, 2009; *Samen voor het publiek belang,* Evaluatiecommissie NPO, 2017; *Focus op de kernwaarden. Evaluatie van de Nederlandse publieke omroep,* Evaluatiecommissie NPO, juni 2026.

[5] *Eenheid in veelzijdigheid: pleidooi voor een weerbaar publiek omroepbestel,* Adviescollege Publieke Omroep, 2023.

Een fundamenteel ander bestel is nodig

De regering meent dat na decennia van wetswijzigingen om het huidige bestel te verbeteren, de tijd is gekomen om een fundamentele herziening voor te stellen en het huidige bestel in zijn totaliteit te hervormen. Ook het laatste rapport van de Evaluatiecommissie wijst erop dat de Nederlandse publieke omroep voor existentiële uitdagingen staat waarbij de huidige koers niet voldoet.[6] De regering is het hiermee eens. Het is tijd voor een fundamenteel ander bestel vanuit andere vertrekpunten, waarbij behouden wordt wat waardevol is maar veranderd wordt wat noodzakelijk is. Een bestel waarin omroepen en NPO meer gezamenlijk verantwoordelijk zijn en processen sterk vereenvoudigd worden. Het aantal omroepen wordt daarom sterk teruggebracht tot vier omroephuizen die een vaste plek krijgen in het bestel naast de omroep NOS. Er is geen sprake meer van toe- en uittreding van partijen. Het zijn de vijf nieuwe omroeporganisaties (de vier omroephuizen en de NOS) en de NPO die zich vanuit een stabiel bestel toe moeten leggen op het opstellen en implementeren van een wendbare strategie en met kwalitatief en waardevol aanbod de Nederlandse samenleving moeten bedienen. Rollen en taken zijn duidelijk omschreven en belegd, ook wat extern toezicht betreft. Met een slagvaardiger en sterk vereenvoudigd bestel komt dit voorstel ook tegemoet aan de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie op dit vlak.[7] Dit compactere en stabiele bestel brengt de noodzakelijke rust voor de publieke omroep, waardoor hij zijn energie niet meer op de interne beheersing van het bestel hoeft te richten, maar zich kan focussen op een goede uitvoering van de publieke mediaopdracht. Dit is, zoals ook andere publieke omroepen in Europa laten zien, al moeilijk genoeg lettende op de uitdagende marktomstandigheden waarin de publieke omroep zijn maatschappelijke functie dient te vervullen. Zo is de publieke omroep ook in de toekomst uitgerust om zijn waardevolle rol te blijven vervullen. Het is tijd voor verandering.

2.2. Het sluiten van het bestel voor nieuwe organisaties en het introduceren van een beperkt aantal omroephuizen

Huidige situatie en problematiek

De regering beoogt met dit wetsvoorstel zogeheten omroephuizen (zie paragraaf 2.3) een vaste plek in het publieke omroepbestel te geven. Dit betekent dat de huidige systematiek van het aanvragen en toekennen van erkenningen wordt losgelaten. Op dit moment kunnen omroepverenigingen elke vijf jaar een zogeheten erkenningsaanvraag indienen om toegang te krijgen tot het publieke omroepbestel, voor een periode van vijf jaar. Dit geldt zowel voor nieuwe omroepverenigingen als voor de omroepenverenigingen die de voorgaande periode al een erkenning hadden. Wettelijk is geregeld dat er een beperkt aantal van zes erkenningen te vergeven is aan omroepen, naast voorlopige erkenningen aan aspirant-omroepen. Na afloop van de erkenningsperiode vervalt de erkenning van rechtswege en moeten omroepverenigingen opnieuw een aanvraag indienen. Om in aanmerking te komen voor een erkenning moet een organisatie ofwel een omroepvereniging zijn zoals beschreven in artikel 2.24 van de Mediawet 2008 (een zogeheten zelfstandige omroep), ofwel een samenwerkingsomroep zoals beschreven in artikel 2.24a van die wet. Een samenwerkingsomroep bestaat uit twee of meer

[6] *Focus op de kernwaarden. Evaluatie van de Nederlandse publieke omroep,* Evaluatiecommissie NPO, juni 2026.

[7] Zie voetnoot 3.

omroepverenigingen. De Evangelische Omroep (EO) is een voorbeeld van een zelfstandige omroep, AVROTROS-PowNed is een voorbeeld van een samenwerkingsomroep.

Om voor een erkenning in aanmerking te komen, moet een omroepvereniging daarnaast aan een aantal criteria voldoen, waarbij het verplichte ledenaantal het bekendste en tevens meest kwantitatieve criterium is.[8] Ook geldt dat een omroepvereniging aan het zogeheten stromingsbeginsel moet voldoen.[9] Omroepverenigingen die de voorafgaande periode een voorlopige erkenning hadden, dienen aansluiting te vinden bij een zelfstandige omroep of een samenwerkingsomroep om de daaropvolgende erkenningsperiode deel uit te kunnen maken van het publieke omroepbestel, omdat het aantal erkenningen gemaximeerd is op zes. De systematiek van het elke vijf jaar verlenen van een beperkt aantal erkenningen kent verschillende tekortkomingen die hieronder nader worden toegelicht.

Het elke vijf jaar opnieuw verlenen van erkenningen leidt tot onzekerheid bij omroepen, omdat zij elke vijf jaar potentieel uit het bestel kunnen vallen wanneer zij te weinig leden aan de eigen omroep weten te binden. Zeker omdat het in de huidige samenleving in toenemende mate lastig is om voldoende leden te werven, kan dit leiden tot onwenselijke prikkels om de profilering van de eigen omroep belangrijker te maken dan de bijdrage aan de publieke mediaopdracht. Ook leidt dit tot extra concurrentie binnen het bestel en zijn er soms hoge kosten gemoeid met de ledenwerving. Op deze manier zit het open bestel op onderdelen een constructieve bijdrage aan de doelen van het geheel van de publieke omroep in de weg.

Daarnaast gaat de systematiek van erkenningsverlening uit van het idee dat de samenleving in te delen is in afzonderlijke en duidelijk afgebakende stromingen; een principe dat nog afkomstig is uit de tijd van de verzuiling. Omroepen worden geacht een specifieke stroming te vertegenwoordigen en dit ook te omschrijven in hun erkenningsaanvraag. Het stromingsbeginsel sluit vandaag de dag onvoldoende aan bij de veelkleurigheid en veelzijdigheid van de samenleving. De samenleving laat zich steeds minder goed indelen in afgebakende stromingen. Adviseurs die in het huidige bestel erkenningsaanvragen dienen te beoordelen, hebben er herhaaldelijk op gewezen dat aanvragen van nieuwe omroepen moeilijk te beoordelen zijn op basis van het stromingsbeginsel.[10] Het hanteren van dit verouderde principe kan ertoe leiden dat sommige groepen de aansluiting met de publieke omroep missen, omdat zij zich niet thuis voelen binnen één specifieke stroming. Bovendien dient de publieke omroep er in de optelsom te zijn voor alle groepen in de samenleving, niet enkel voor die groepen die zich (al dan niet ten dele) identificeren met een specifieke stroming. Dit alles maakt het stromingsbeginsel een steeds problematischere basis om het publieke omroepbestel op te organiseren.

[8] Artikel 2.25, lid 1, van de Mediawet 2008 schrijft voor dat voor een individuele omroepvereniging met een erkenning geldt dat deze omroep minstens 100.000 leden moet hebben. Voor een samenwerkingsomroep geldt dat een samenwerkingsomroep minstens 100.000 leden moet hebben en de individuele omroepverenigingen die deel uitmaken van de samenwerkingsomroep ieder minstens 50.000.

[9] Artikel 2.24, lid c, van de Mediawet 2008 schrijft voor dat een omroepvereniging een vereniging is die 'zich volgens de statuten ten doel stelt in het media-aanbod een bepaalde, in de statuten aangeduide maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming te vertegenwoordigen en zich in het media-aanbod te richten op de bevrediging van in de samenleving levende maatschappelijke, culturele of godsdienstige dan wel geestelijke behoeften'.

[10] *Kamerstukken II* 2021/22, 32 827, nr. 215.

Het hanteren van een open bestel met het laten toe- en uittreden van omroepen leidt ook tot praktische problemen. In het huidige bestel is het zo dat als er wordt geconstateerd dat een bepaald geluid of perspectief ontbreekt in het aanbod van de publieke omroep, de geijkte manier dit op te lossen het oprichten van een nieuwe omroep is. De ervaring leert dat het veel tijd en moeite kost om een omroepvereniging op te richten, en tot een significante hoeveelheid aanbod te komen. Nieuwe omroepen moeten het wiel opnieuw uitvinden en vanaf nul beginnen met het opbouwen van een mediaorganisatie. Bovendien concurreren deze nieuwe omroepen voor geld en zendtijd met de al bestaande omroepen. Niet alleen leidt dit tot inefficiëntie, het zorgt er ook voor dat het huidige bestel onvoldoende verzekert dat de in de samenleving levende geluiden tijdig en op een goede manier via de publieke omroep tot uiting komen.

Een ander groot praktisch probleem is dat het aantal omroepen in het bestel de afgelopen jaren enkel is toegenomen en er slechts een tweetal keer een omroep het bestel heeft verlaten. Dit komt omdat de wettelijk geformuleerde erkenningscriteria van dusdanige aard zijn dat het niet goed mogelijk is een erkenningsaanvraag af te wijzen om een andere reden dan dat het ledenaantal niet gehaald wordt, terwijl dit wel zou moeten kunnen om een beheersbaar bestel te borgen. De adviseurs die de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) op basis van deze criteria moeten adviseren, hebben meermaals aangegeven dat de criteria niet duidelijk genoeg zijn omschreven waardoor een goede advisering niet mogelijk is.[11] Dit leidt ertoe dat het bestel steeds meer omroepen moet accommoderen, zonder dat het aannemelijk is dat een omroep het bestel ook weer moet verlaten. Het huidige omroepbestel gaat weliswaar uit van een beperkt aantal van zes erkenningen, maar samenwerkingsomroepen kunnen in theorie een oneindig aantal omroepverenigingen in zich hebben. De beheersbaarheid van het publieke omroepbestel staat hierdoor ernstig onder druk. Na de fusies tussen bestaande omroepen in de periode 2012-2016 waren er naast de twee taakomroepen (NOS en NTR) zes omroeporganisaties. Inmiddels is dit aantal weer gegroeid tot elf omroepen met daarnaast twee aspirant-omroepen. De afgelopen jaren zijn er verschillende pogingen gedaan te komen tot een nieuwe set aan erkenningscriteria die zowel de veelzijdigheid van de samenleving weten te accommoderen als het aannemelijk maken dat op basis van een objectieve set aan criteria omroepen de toegang tot het bestel ontzegd kan worden vanuit het punt van beheersbaarheid. De verschillende adviezen op dit vlak hebben niet geleid tot hanteerbare criteria die voldoen aan deze doelstellingen.

De Raad voor Cultuur concludeerde in zijn reflectie op het rapport van onderzoeksbureau AEF naar erkenningscriteria voor omroepen dan ook:

"In het huidige open bestel is de externe pluriformiteit en beheers- en bestuurbaarheid van de publieke omroep de uitkomst van de toepassing van de wettelijke toetsingscriteria op individuele toelatingsverzoeken van omroepverenigingen. Voor de houdbaarheid op termijn van zo'n bestel zijn toelatingscriteria nodig die zo specifiek en uitsluitend zijn dat zij een duidelijk, objectief, inhoudelijk en juridisch houdbaar kader vormen voor de weigering of intrekking van erkenningen en die tegelijkertijd zo algemeen en insluitend zijn dat de omroepen die aan deze criteria voldoen tezamen een representatieve afspiegeling van de samenleving vormen. Al het denkwerk, adviezen en rapporten over dit onderwerp -het meest recente dat van AEF- overziend, moet volgens de raad

[11] Zie voetnoot 7.

uiteindelijk de conclusie onder ogen worden gezien dat zulke criteria eenvoudigweg niet vindbaar zijn."[12]

De regering deelt de zienswijze van de Raad voor Cultuur. Er zijn de afgelopen jaren meerdere pogingen ondernomen om te komen tot een nieuwe set aan erkenningscriteria. Meest recentelijk heeft het Adviescollege Publieke Omroep hiertoe een aanzet gedaan. Ook in dit rapport is geen alternatieve set aan criteria opgesteld die aan de hierboven genoemde doelstellingen voldoet.[13] De regering komt derhalve net als de Raad voor Cultuur tot de conclusie dat er geen hanteerbare erkenningscriteria te vinden zijn.

Een gesloten bestel met behoud van externe pluriformiteit

Het Nederlandse open publieke omroepbestel is ontstaan vanuit de verzuiling, waarbij het periodiek laten toetreden van nieuwe omroeporganisaties op basis van een specifieke stroming jarenlang goed heeft gewerkt. Tegelijkertijd zijn de tekortkomingen van dit bestel zoals beschreven de laatste jaren steeds duidelijker geworden. Het bestel past in toenemende mate onvoldoende bij veranderingen in de samenleving en het medialandschap. Om die reden vervangt de regering de systematiek van het verlenen van erkenningen aan omroeporganisaties. In plaats daarvan krijgt een beperkt aantal omroephuizen een vaste plek in het publieke omroepbestel. Het bestaan van deze omroephuizen wordt wettelijk vastgelegd. Zekerheid van een plek in het omroepbestel zorgt voor rust bij de individuele omroephuizen waardoor zij zich kunnen focussen op hun bijdrage aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht. De publieke mediaopdracht en daarmee het Nederlandse publiek staan in het nieuwe bestel centraal. Gezien de keuze voor een gesloten bestel, is het van groot belang dat de omroephuizen meebewegen met de samenleving; er kunnen immers geen nieuwe omroepen tot het bestel toetreden die de tot dan toe ontbrekende geluiden, perspectieven of behoeften in aanbod vertalen. Omroepen moeten flexibel zijn en open staan voor veranderingen die plaatsvinden in de samenleving. Daarom krijgen de omroephuizen nadrukkelijk de taak ontbrekende geluiden, perspectieven en behoeften een plek te geven in het aanbod (zie verder paragraaf 2.3.2). De optelsom van de missies en geluiden van de huidige omroepverenigingen is dan ook nadrukkelijk niet voldoende om zonder enige aanpassing in de toekomst te continueren.

Tegelijkertijd kiest de regering er bewust voor vast te houden aan meerdere organisaties die gezamenlijk de verantwoordelijkheid hebben media-aanbod te maken waarmee de publieke mediaopdracht wordt uitgevoerd. Individuele organisaties vertalen ieder een specifieke waaier aan geluiden, perspectieven en behoeften uit de samenleving in het aanbod dat zij maken. Het Nederlandse publieke omroepbestel blijft hiermee extern pluriform. Dit is een ander model dan een intern pluriform model (ook wel het BBC-model genoemd) waarbij één organisatie geacht wordt alle in de samenleving levende behoeften en perspectieven te vertegenwoordigen. De regering meent dat externe pluriformiteit in combinatie met de taak van omroephuizen maatschappelijk geworteld te zijn bij die doelgroepen waarvoor het aanbod maakt (zie ook paragraaf 2.3) leidt tot een maatschappelijk relevantere aanbodmix dan wanneer één organisatie al het aanbod

[12] *Reflectie op verkennend rapport AEF naar erkenningscriteria omroepen,* Raad voor Cultuur, april 2022, p. 8-9.

[13] *Kamerstukken II* 2023/24, 32 827, nr. 287.

maakt. Aparte organisaties met een eigen cultuur en eigen identiteit vergroten de kans dat er een gevarieerdere en pluriformere aanbodmix tot stand komt die aansluit bij wat er speelt in de samenleving. Door het bestel te sluiten en het aantal organisaties te verminderen wordt het systeem stabieler en kan hierdoor sneller relevant aanbod worden gemaakt, zonder de benodigde pluriformiteit te verliezen. Dit media-aanbod representeert de diversiteit van de gehele maatschappij waardoor de publieke omroep beter in staat is zijn publieke mediaopdracht te verwezenlijken. In het nieuwe bestel wordt de publieke omroep ook geacht zich over de pluriformiteit te verantwoorden en hier vindt ook externe beoordeling op plaats zoals toegelicht in paragraaf 2.6. Het vasthouden aan een extern pluriform model zorgt bovendien voor de benodigde en gewenste continuïteit in de overgang van het oude naar het nieuwe bestel.

Vier omroephuizen

Zoals hierboven aangegeven wordt het bestaan van en het aantal omroephuizen wettelijk vastgelegd, naast het bestaan van de omroeporganisatie NOS. De regering wil hierbij uitgaan van in totaal vier omroephuizen; niet meer en niet minder. Een beperkt aantal omroephuizen heeft een aantal voordelen. Zo zorgt een beperkt aantal omroephuizen voor het tegengaan van versnippering van verantwoordelijkheden, middelen en expertise. Ook zorgt een beperkt aantal spelers voor een betere bestuurbaarheid van het bestel en een gestroomlijndere samenwerking met de NPO-organisatie (zie paragraaf 2.4). De meest recente Evaluatiecommissie wijst ook op het belang van een vereenvoudigde structuur van het bestel.[14] Omdat het beschikbare budget over minder organisaties verdeeld moet worden is er per omroephuis bovendien een groter programmabudget beschikbaar waardoor er binnen één omroephuis meer aanbod gemaakt kan worden en zijn er binnen het bestel als geheel minder overheadkosten. Hierdoor kunnen er binnen een omroephuis meer medewerkers vast in dienst zijn. Daarnaast worden omroephuizen stevigere en grotere organisatorische entiteiten wat de professionaliteit van het bestel als geheel ten goede komt. Dit zorgt voor meer veiligheid en zekerheid voor mensen werkzaam voor de publieke omroep.

Om daadwerkelijk van het behoud van externe pluriformiteit te kunnen spreken, is het tegelijkertijd van belang dat het aantal omroephuizen niet te laag is. In dat geval ontstaat immers het risico dat er te grote entiteiten ontstaan die zich op een te breed scala aan geluiden, perspectieven en behoeften moeten richten en qua identiteit 'te grijs' worden. Het risico is dan dat er verschillende publieke omroepen ontstaan binnen het bestel als geheel. Bovendien zorgt het moeten verzorgen van een te breed scala aan geluiden, perspectieven en behoeften er ook voor dat een omroephuis te veel tijd en energie kwijt is aan de interne afstemming, terwijl de energie zou moeten gaan naar het vervullen van de publieke mediaopdracht samen met de andere omroepen en NPO-organisatie. Ook wordt het bij een te breed omroephuis lastiger het contact en de worteling met onderdelen van de samenleving betekenisvol in te vullen. In de optelsom komt de regering tot de conclusie dat het aantal van vier omroephuizen leidt tot een bestel dat goed in staat is de publieke mediaopdracht uit te voeren op landelijk niveau. De regering meent met een aantal van vier omroephuizen, naast de omroeporganisatie NOS, een goede balans te hebben gevonden tussen het bewaken van externe

[14] *Focus op de kernwaarden. Evaluatie van de Nederlandse publieke omroep,* Evaluatiecommissie NPO, juni 2026.

pluriformiteit en het hebben van slagkrachtige omroepen met voldoende programmabudget en expertise binnen een bestuurbaar bestel.

2.3. De taken van en vereisten aan omroephuizen, NOS en NPO

2.3.1. De publieke mediaopdracht

Over de fundamenten van het publieke omroepbestel vindt een welhaast continue discussie plaats, die in de regel intensiever wordt als de ontwikkelingen in de techniek, op de reclamemarkt of het aantreden van een nieuw kabinet daar aanleiding toe geven. In die discussie keren steeds enkele thema's terug die relevant zijn voor de positiebepaling van de Nederlandse publieke omroep en het politieke en beleidsmatige handelen dat daarop gericht is: wat zijn de functies van een publieke omroep, hoe breed of smal zou zijn taak moeten zijn en hoe wordt de publieke omroep georganiseerd en gefinancierd.

Regelmatig wordt de vraag opgeworpen of gezien het overweldigende en diverse marktaanbod uit binnen- en buitenland, een publieke omroep nog nodig is. Juist in de huidige tijd die zich kenmerkt door commercialisering, vergaand gepersonaliseerd aanbod en mis- en desinformatie vindt de regering het extra belangrijk dat er een publiek domein is: een herkenbare, onafhankelijke en betrouwbare bron van informatie. Een plek met een Nederlands pluriform en onderscheidend aanbod, waar iedereen gemakkelijk terecht kan en iets van zijn gading vindt en die een veilige omgeving is voor het jonge publiek. Een plek voor kwetsbare programma’s die niet of te weinig door de markt worden gemaakt, zoals culturele en kunstprogramma’s. Een plek waar programma’s gemaakt worden vanuit inhoudelijke en journalistieke kwaliteitsprincipes. Programma’s die verbindend zijn, niet alleen omdat ze de veelkleurigheid van onze samenleving tonen en ons iets leren over onszelf en over wat de ander bezighoudt, maar ook doordat ze daarin soms ongemakkelijk zijn. Verbindend ook omdat ze onze gemeenschappelijke Nederlandse waarden weerspiegelen. Of gewoon omdat we collectief kijken naar de dodenherdenking, Prinsjesdag of de prestaties van onze nationale sporters. Hoogstnoodzakelijk in een tijd waarin individualisme de boventoon voert, velen zich liever nestelen in een eigen informatiebubbel of daar onbewust door ondoorzichtige algoritmes in terechtkomen en debat op basis van een gemeenschappelijk referentiekader ver te zoeken is. De regering acht deze verbindende functie van de publieke omroep in het huidige tijdsgewricht van groot belang. Om deze reden heeft de regering in dit wetsvoorstel aan de publieke mediaopdracht toegevoegd dat publieke mediadiensten de sociale cohesie in de Nederlandse samenleving dienen te bevorderen, als toevoeging aan artikel 2.1, tweede lid van de Mediawet 2008, waarin staat opgenomen dat publieke mediadiensten in overeenstemming moeten zijn met publieke waarden en moeten voorzien in democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederland. De regering ziet het bevorderen van sociale cohesie als voortvloeisel van de opdracht om te voorzien in de sociale en culturele behoeften van de samenleving. Het gaat hier om een uitgangspunt voor de publieke omroep als geheel, hiermee is niet gezegd dat individueel media-aanbod altijd zou moeten bijdragen aan de sociale cohesie. Sociale cohesie bevorderen doet de publieke omroep niet alleen door aanbod te brengen waar verschillende groepen in de samenleving naar kijken of luisteren, maar ook door mensen in contact te brengen met geluiden en perspectieven waar men anders niet mee in aanraking zou zijn gekomen. Hiermee geeft de regering ook opvolging aan de

aanbeveling van de meest recente Evaluatiecommissie van de NPO.[15] Ten slotte is de publieke omroep ook de plek waar innovatie een kans krijgt en waar media-aanbod te vinden is dat anders niet vanzelfsprekend gemaakt wordt, zoals informatieve en culturele programmering, hoogwaardig drama en educatieve (kinder)programmering.

Vanuit deze blik op het belang van een publieke omroep, staat de regering voor een brede taakopdracht. Een publieke omroep kan immers enkel deze waardevolle functie vervullen als er daadwerkelijk grote delen van de samenleving kijken of luisteren naar het aanbod dat er gemaakt wordt. Een brede taakopdracht met aanbod in diverse genres draagt eraan bij dat de publieke omroep een goed publieksbereik kan realiseren en daardoor maatschappelijk gewicht in de schaal legt.[16] De publieke mediaopdracht zoals die in artikel 2.1 Mediawet 2008 is geformuleerd, blijft dan ook leidend voor de taken van de publieke omroep, de nieuw te vormen omroephuizen en de omroeporganisatie NOS.

Wettelijke verankering toegangsdiensten

De regering vindt het van belang dat het media-aanbod van de publieke omroep in toenemende mate toegankelijk is voor mensen met een visuele of auditieve beperking. Het waarborgen van toegankelijk media-aanbod voor deze doelgroep vloeit voort uit verplichtingen in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een Handicap. In 2024 heeft de Nederlandse regering een Nationale Strategie uitgevaardigd ter uitvoering van dit verdrag. Het doel van de strategie is om de positie van mensen met een beperking in 2040 in lijn te brengen met het Verdrag.

Mensen met een visuele of auditieve beperking hebben toegang tot het audiovisuele media-aanbod van de landelijke publieke omroep door gebruik te maken van toegangsdiensten zoals ondertiteling, audio-descriptie of via een Tolk Nederlandse Gebarentaal. In de Mediawet 2008 is al vastgelegd dat er verplichte percentages vastgesteld kunnen worden voor het deel van het Nederlands- en Friestalige televisieprogramma-aanbod van de landelijke publieke omroep dat voorzien moet zijn van ondertiteling. Op dit moment geldt voor de landelijke publieke omroep een percentage van 95 procent.

Dat het media-aanbod toegankelijk moet zijn, is momenteel geregeld in artikel 2.1, tweede lid onder f van de Mediawet 2008, maar dit artikel ziet niet op de toegankelijkheid van media-aanbod voor personen met een beperking. Toegankelijkheid in artikel 2.1 refereert aan het belang dat programma's van de landelijke, regionale en lokale publieke omroepen beschikbaar moeten zijn voor het publiek zonder dat het publiek kosten moet maken anders dan de kosten van aanschaf en gebruik van technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken, zoals een internetaansluiting. De regering past artikel 2.1, tweede lid onder f aan zodat duidelijk is wat met deze bepaling bedoeld wordt. Als het gaat om toegankelijkheid voor mensen met een visuele of auditieve beperking, is de regering voornemens het huidige artikel 2.123 Mediawet 2008 over ondertiteling te verruimen zodat ook andere toegangsdiensten hieronder kunnen vallen. Op deze manier kunnen er ook nadere regels gesteld worden voor media-aanbod dat bijvoorbeeld voorzien moet zijn van audiodescriptie en/of een tolk

[15] *Focus op de kernwaarden. Evaluatie van de Nederlandse publieke omroep,* Evaluatiecommissie NPO, juni 2026.

[16] Met een breed en gevarieerd aanbod weet de NPO op dit moment wekelijks een breed publiek te bereiken, zie *Terugblik NPO 2025,* NPO, 2026, voor de meest recent bereik- en waarderingscijfers.

Nederlandse Gebarentaal. Zo zijn de eisen aan de toegankelijkheid van het aanbod op een eenduidige wijze en plek wettelijk geregeld. De nadere regels zullen nader worden ingevuld in het Mediabesluit 2008, en kunnen bestaan uit een minimumpercentage of concrete doelstellingen. De nadere regels zijn van toepassing op het audiovisuele media-aanbod en beperken zich daarmee niet slechts tot het lineaire media-aanbod. Onder audiovisueel media-aanbod wordt in dit kader verstaan aanbod op de lineaire aanbodkanalen zoals NPO 1, NPO Start en voor zover van toepassing, NPO Luister.

Met deze uitbreiding van het artikel over ondertiteling wordt de toegankelijkheid van het media-aanbod voor mensen met een visuele en auditieve beperking beter geborgd. Tot op heden waren er geen wettelijke verplichtingen ten aanzien van de eerdergenoemde toegangsdiensten. De nadere regels die gaan gelden zijn een ondergrens waaraan de publieke omroep moet voldoen. In combinatie met de reeds bestaande verplichting voor de NPO om jaarlijks aan het Commissariaat te rapporteren over de maatregelen die zij treft om het audiovisueel media-aanbod voor mensen met een beperking verder te ontwikkelen, meent de regering de toegankelijkheid van het media-aanbod verder te bevorderen. De onduidelijke bepaling over toegankelijkheid in de publieke mediaopdracht is hierbij ook aangepast zoals hierboven vermeld.

Eerder bevatte de prestatieovereenkomst afspraken over toegankelijkheid. Bovenstaand voorstel is volgens de regering een sterkere borging voor maatregelen met betrekking tot de toegankelijkheid van het media-aanbod dan de prestatieovereenkomst. In plaats van vormvrije afspraken worden ondergrenzen ten aanzien van toegankelijkheid van de landelijke publieke omroep wettelijk verankerd. Dit is mede de reden waarom de regering ervoor kiest het instrument van de prestatieovereenkomst in het nieuwe bestel voor de landelijke publieke omroep te laten vervallen (zie paragraaf 2.6.2).

2.3.2. De taken van de omroephuizen

Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een volledig media-aanbod

Dit wetsvoorstel regelt dat de omroephuizen gezamenlijk de taak hebben op landelijk niveau uitvoering te geven aan de publieke mediaopdracht door het verzorgen van media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst. Dat wil zeggen: de optelsom van het aanbod dat de verschillende omroephuizen maken, moet samen met de bijdrage van NOS leiden tot de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. Dit betekent niet dat elk omroephuis individueel verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de gehele publieke mediaopdracht; dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de omroepen, gecoördineerd door de NPO. In het huidige bestel worden omroepverenigingen ook geacht ter uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau media-aanbod te verzorgen, maar toegang tot het bestel wordt in eerste instantie beoordeeld op de mate waarin de omroep een specifieke maatschappelijke, culturele of godsdienstige stroming vertegenwoordigt. Voor het nieuwe bestel kiest de regering nadrukkelijk een ander vertrekpunt, namelijk de opdracht gezamenlijk zo volledig mogelijk te zijn in het vertolken van de in de samenleving bestaande geluiden, perspectieven en behoeften.

Onderdeel van de publieke mediaopdracht is lid 2, onderdeel b dat stelt dat media-aanbod moet worden verzorgd dat ‘op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving geeft en de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied weerspiegelt’. Dit

betekent ook dat de 'oude' missies van de voormalige omroepverenigingen een plek kunnen krijgen in het nieuwe bestel. Die missies vertegenwoordigen een deel van de in de samenleving bestaande overtuigingen, opvattingen en interesses. Dit wetsvoorstel voegt hieraan toe dat het de taak van omroepen gezamenlijk is om in de vertegenwoordiging van die overtuigingen, opvattingen en interesses volledig te zijn. Dit maakt expliciet dat het nieuwe bestel niet automatisch de optelsom van de 'oude' missies kan zijn: omroepen moeten zich rekenschap geven van veranderingen in de samenleving en flexibel inspelen op deze veranderingen zodat zij de taak volledig te zijn kunnen waarmaken. Dat betekent niet alleen dat er nieuwe geluiden kunnen worden toegevoegd, maar ook dat bestaande missies en geluiden in de tijd minder relevant kunnen worden.

Het is dus ook in het nieuwe bestel de bedoeling dat omroephuizen bepaalde overtuigingen uit de samenleving kunnen uitdragen, alleen wordt de nadruk gelegd op de taak hier gezamenlijk volledig in te zijn, naast de andere doelen waaraan de optelsom van het media-aanbod moet voldoen lettende op de publieke mediaopdracht vastgelegd in artikel 2.1. Hieruit volgt dat het nadrukkelijk de taak van de omroepen is niet alleen zo volledig mogelijk te zijn in de maatschappijvisies die de publieke omroep uitdraagt, maar ook voldoende aandacht te hebben voor waarden als betrouwbaarheid, onafhankelijkheid en kwaliteit. Dit is wat de regering betreft een logische opdracht. Andere Europese publieke omroepen zijn intern pluriform georganiseerd en d worden ook geacht om voldoende pluriform te zijn en verschillende gezichtspunten naar voren te brengen in een deel van hun programmering, terwijl zij tegelijkertijd ook geacht worden om bijvoorbeeld voldoende feitelijke of educatieve programmering te maken. Zij laten zien dat publieke omroepen in staat zijn om meerdere doelstellingen en taken te verenigen in één organisatie en dus verschillend type aanbod te maken. Dit betekent dat dit ook mogelijk is in het Nederlandse bestel.

De uitvoering van de publieke mediaopdracht zoals hierboven uiteengezet en de verschillende aspecten waaruit die opdracht bestaat, vereist nauwe samenwerking en afstemming tussen de verschillende omroepen. Het nieuwe bestel gaat daarmee veel meer uit van gezamenlijkheid, gedeelde verantwoordelijkheid en complementariteit. Samenwerking vormt de basis van het nieuwe bestel, in plaats van concurrentie. Dit vraagt veel van de nieuwe omroephuizen. Zij worden geacht goed in overleg te zijn over ieders bijdrage aan de publieke mediaopdracht, te bespreken, waar ze elkaar kunnen versterken en duidelijke afspraken te maken welk omroephuis welk type aanbod gaat verzorgen om zo uiting te geven aan de gevraagde complementariteit.

Verder wordt tot de taak van de omroephuizen gerekend dat zij de publieke mediaopdracht vervullen door het maken van media-aanbod. Dat lijkt wellicht voor de hand liggend, maar de regering meent dat het belangrijk is duidelijk te zijn over de rol van omroephuizen (en de publieke omroep in algemene zin) waarvoor zij bekostiging ontvangen, namelijk het verzorgen van audiovisueel media-aanbod waarmee in de optelsom heel Nederland bediend wordt. Uiteraard kunnen hieromheen activiteiten plaatsvinden als ze binnen de reikwijdte van de hoofdtaak vallen, zoals het bieden van interactiemogelijkheden en creëren van (digitale) gemeenschappen om de binding van de samenleving met het aanbod te versterken. Dit dient echter altijd te gebeuren rondom het media-aanbod dat de omroepen verzorgen.

De taken van de NTR

Verder wil de regering dat er geen twijfel bestaat over het feit dat omroephuizen ervoor moeten zorgen dat aanbod dat in het oude bestel tot de taak van de NTR werd gerekend,

in het nieuwe bestel ook tot stand blijft komen. Het gaat hier om kwetsbare genres zoals cultuur waaronder kunst, achtergrondinformatie en beschouwingen over politieke en maatschappelijke ontwikkelingen en (jeugd)educatie waarvan het niet evident is dat de markt er in voldoende mate in zou voorzien. De precieze omschrijving van die taken komt voort uit de keuze de huidige taken van de NTR, zoals neergelegd in het Mediabesluit 2008, te beleggen bij de omroephuizen.

Juist omdat het nieuwe bestel uitgaat van meer gezamenlijkheid in de uitvoering van de publieke mediaopdracht, en de omroephuizen ook taakorganisaties worden, acht de regering het wenselijk de gezamenlijke omroephuizen deze verantwoordelijkheid te laten dragen. In de ogen van de regering is er in beginsel geen steekhoudende argumentatie voor het exclusief wettelijk beleggen van een aantal specifieke taken bij een specifieke organisatie. Dat zou de gezamenlijke verantwoordelijkheid juist ondergraven. De voormalige NTR kan ook in het nieuwe bestel, vanuit de omroeporganisatie NOS, een bijdrage leveren aan een deel van deze taken. Het is aan de omroephuizen en de NOS zelf om onderling afspraken te maken over een verdeling van taken. Zij zijn op deze manier ook gezamenlijk verantwoordelijk voor een adequate uitvoering ervan.

De regering acht deze taken van zeer groot belang lettende op de kwetsbaarheid ervan en kiest er daarom voor deze taken met deze wijziging op wetsniveau vast te leggen. Daarmee zijn zij nog steviger verankerd dan voorheen in het Mediabesluit.

De taken die met dit voorstel op wetsniveau worden opgenomen, zijn het verzorgen van kennisgericht en educatief media-aanbod, mede gericht op de jeugd, achtergrondinformatie over politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, aanbod dat betrekking heeft op kunst en cultuur en aanbod dat uitdrukking geeft aan perspectieven van gemarginaliseerde gemeenschappen die aantoonbaar ondervertegenwoordigd zijn in het media-aanbod. Laatstgenoemd aanbod betreft een modernisering van een taak van de NTR in het huidige bestel om aanbod ‘dat betrekking heeft op etnische en culturele minderheden’ te verzorgen. Deze verschillende vormen van aanbod zijn volgens de regering onmisbaar in de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Ze dragen eraan bij dat de publieke omroep een breed en divers publiek bereikt en dat juist ook kwetsbare genres die commercieel minder interessant zijn geborgd zijn voor de Nederlandse samenleving. Een gedeelte van deze taken kan ook worden opgepakt door de omroeporganisatie NOS, de naam waaronder NOS en NTR hebben gekozen samen te gaan. Zie hiervoor onderdeel 2.3.3.

Representatie gemarginaliseerde gemeenschappen in het media-aanbod

De regering wil in de wet borgen dat de omroephuizen in de totstandkoming van het media-aanbod uitdrukking geven aan perspectieven van gemarginaliseerde gemeenschappen die aantoonbaar ondervertegenwoordigd zijn in het media-aanbod. De omroephuizen krijgen daarom een specifieke taak dit aanbod te verzorgen. Deze bepaling vervangt de huidige bepaling in het Mediabesluit voor de NTR om aanbod te verzorgen ‘dat betrekking heeft op etnische en culturele minderheden’. De taak wordt daarmee een wettelijke opdracht aan de omroephuizen als geheel, en niet specifiek aan een individuele organisatie. Het voorstel heeft tot doel de representatie van ondervertegenwoordigde doelgroepen in het aanbod te bevorderen. Ook wordt de gebruikte terminologie uit het Mediabesluit gemoderniseerd. Het voorstel is er niet op gericht om de doelgroepen uit het voorstel enkel apart te bedienen, maar kan er juist aan bijdragen dat de perspectieven van deze groepen onderdeel zijn van het media-aanbod in brede zin. De

omroepen kunnen hier op verschillende manieren invulling aan geven en het is belangrijk dat ze daarover onderlinge afspraken maken.

Breder onderzoek naar representatie in het audiovisuele media-aanbod in de mediasector en rapportages van de NPO laten zien dat verschillende doelgroepen ondervertegenwoordigd zijn in het media-aanbod.[17] Hierbij kan gedacht worden aan vrouwen, mensen met een beperking en mensen met een cultureel diverse achtergrond. Ondanks inspanningen die de landelijke publieke omroep binnen het huidige bestel al neemt om de perspectieven van deze doelgroepen mee te nemen in het aanbod, blijkt dit in de praktijk soms onvoldoende tot uitdrukking te komen. Zo bevatten de prestatieafspraken tussen OCW en de NPO voor de concessieperiode die is verlengd tot en met 2028 verschillende doelstellingen met betrekking tot de evenwichtige representatie van verschillende doelgroepen.[18] In het evaluatierapport over de landelijke publieke omroep uit 2026, heeft de evaluatiecommissie aandacht gevraagd voor het feit dat aanboddoelstellingen met betrekking tot de diversiteit van personen in sleutelrollen de afgelopen jaren niet altijd zijn behaald.[19]

Hoewel de publieke mediaopdracht in de wet tot doel heeft de brede Nederlandse samenleving te bedienen en te weerspiegelen, is deze opdracht breed geformuleerd. Daarom vindt de regering het van belang om een extra waarborg op te nemen zodat de perspectieven van gemarginaliseerde groepen voldoende onderdeel zijn van het media-aanbod van de publieke omroep. Daarbij is in overweging genomen dat het landelijk bestel sluit, en er geen nieuwe omroepen kunnen toetreden die zich inzetten om de bovengenoemde perspectieven te vertalen naar het media-aanbod. De omroephuizen zullen zich daarom gezamenlijk moeten inspannen deze taak uit te voeren. Het voorstel biedt hiermee ook concrete handvatten voor de evaluatiecommissie te toetsen in hoeverre deze doelgroepen voldoende zijn meegenomen in het totale aanbod van de landelijke publieke omroep. In de evaluatie kan aandacht worden besteed aan de wijze waarop de omroephuizen, in samenspraak met de NPO, in kaart brengen welke gemarginaliseerde groepen ondervertegenwoordigd zijn in het media-aanbod. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de wijze waarop intern- en extern onderzoek naar representatie in het media-aanbod, of data van de NPO is betrokken. Vervolgens kan de evaluatiecommissie beoordelen welke inspanningen zijn gedaan om een vertaalslag naar het aanbod te maken.

De huidige omschrijving van de taak van de NTR op dit thema beperkt zich tot aanbod dat betrekking heeft op etnische en culturele minderheden. Het nu voorliggende voorstel is ruimer geformuleerd omdat de praktijk laat zien dat er meer gemarginaliseerde groepen zijn in de Nederlandse samenleving, die momenteel onvoldoende representatie vinden in het media-aanbod van de landelijke publieke omroep. De regering kiest in het wetsvoorstel bewust voor de ruime omschrijving ‘gemarginaliseerde gemeenschappen’ en niet voor de beschrijving van specifieke doelgroepen die eronder vallen. Op deze wijze is er ruimte voor de omroephuizen en NPO om in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen in de toekomst en die vragen dat er aandacht is voor (sub-) doelgroepen

[17] Zie voor meest recente onderzoeken: *Representatie van vrouwen en mensen van een beperking in Nederlandse non-fictie televisieprogramma’s in* 2023, Commissariaat voor de Media, 7 november 2024; *Terugblik 2025*, NPO, 2026, p. 24.

[18] *Prestatieafspraken 2022-2026,* NPO, juli 2021.

[19] *Focus op de kernwaarden. Evaluatie van de Nederlandse publieke omroep,* Evaluatiecommissie NPO, juni 2026, p.40, p. 48–50.

waarvoor in de samenleving nu nog weinig specifieke aandacht is. Een belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van deze taak is dat het gemarginaliseerde gemeenschappen zijn waarvan is aangetoond dat deze ondervertegenwoordigd zijn in het media-aanbod van de landelijke publieke omroep. Deze voorwaarde is er om te waarborgen dat niet zomaar elke doelgroep onder de reikwijdte van deze bepaling valt. Hiermee zou de bepaling te ruim worden ingevuld. De conclusie dat een groep onder de reikwijdte van het artikel valt, kan volgen uit data-verzameling door de NPO, maar ook uit onderzoeken die breder in de sector zijn verricht. Een voorbeeld van dergelijk onderzoek is de representatiemonitor van het Commissariaat.[20] Dit is een tweejaarlijks onderzoek naar de representatie van vrouwen en mensen met een beperking in non-fictie media-aanbod.

Eisen aan de manier waarop de omroephuizen hun taken moeten vervullen

Het wetsvoorstel bevat een aantal eisen aan de manier waarop het aanbod van de omroephuizen tot stand moet komen, die hieronder beschreven worden. Het gaat om:

- Een wijze waardoor ontbrekende geluiden, perspectieven en behoeften uit de samenleving in het media-aanbod van de publieke mediadienst kunnen worden opgenomen;
- Een wijze waaruit blijkt dat het omroephuis maatschappelijk is geworteld bij het publiek waar vanuit het omroephuis het publieke media-aanbod maakt;
- Een wijze waarbij wordt zorggedragen voor een doelmatige inzet van de gelden die bestemd zijn voor het verzorgen van het media-aanbod.

Deze eisen worden hieronder nader toegelicht.

Ontbrekende geluiden, perspectieven en behoeften

Zoals beschreven in paragraaf 2.2, heeft de regering gekozen voor een gesloten bestel. Dat betekent dat nieuwe of ontbrekende geluiden, perspectieven en behoeften in de toekomst niet meer via een nieuwe omroeporganisatie hun weg in het bestel kunnen vinden. Daarom is het van groot belang dat nieuwe of ontbrekende geluiden, perspectieven en behoeften uit de samenleving door de omroephuizen (kunnen) worden opgenomen in hun media-aanbod. Alleen zo kan de publieke omroep relevant blijven voor een breed en divers publiek. Dit wetsvoorstel geeft de omroephuizen nadrukkelijk deze opdracht. Op deze manier moet de publieke omroep opener en responsiever worden voor ontwikkelingen in de samenleving. Waar het voorheen slechts een keer in de vijf jaar mogelijk was als nieuwe omroep toe te treden tot het bestel, en daaraan ook verschillende wettelijke eisen en drempels verbonden waren, kunnen in het nieuwe bestel geluiden, perspectieven en behoeften veel sneller vertaald worden naar relevant aanbod. Dat zal een extra inspanning van de omroephuizen vragen, maar ook de huidige omroepen bewegen natuurlijk al deels mee met veranderingen in de samenleving, waardoor de regering meent dat de nieuw te vormen omroephuizen deze taak adequaat kunnen gaan oppakken en tot uiting te laten komen in hun programmavoorstellen. Net zoals in het huidige bestel het geval is, kan ook de samenwerking met externe producenten een belangrijke bijdrage leveren aan het vervullen van deze taak.

[20] Zie voor meest recente onderzoek: *Representatie van vrouwen en mensen van een beperking in Nederlandse non-fictie televisieprogramma's in* 2023, Commissariaat voor de Media, 7 november 2024.

In de wet kiest de regering nadrukkelijk voor de formulering van geluiden, perspectieven en behoeften. Door vast te houden aan een extern pluriform model, blijft het aanbod divers in termen van geluiden en perspectieven. Het publiek heeft echter ook andere motieven om naar de publieke omroep te kijken dan enkel een vertaling van het eigen gezichtspunt of perspectief te willen zien. Denk aan ontspanning, verbinding of educatie. Soms hebben mensen juist de behoefte om kennis te nemen van een heel ander gezichtspunt dat niet lijkt op dat van henzelf. Vandaar dat ook de term behoefte is toegevoegd in de wet. Inspelen op behoeften van de samenleving is van groot belang in het kader van een succesvolle uitvoering van de publieke mediaopdracht. Daarbij geldt dat de aanbodmix van de publieke omroep moet voldoen aan de andere eisen die de publieke mediaopdracht hieraan stelt. Het opnemen van ontbrekende geluiden, behoeften en perspectieven is niet de enige doelstelling waar de publieke omroep zich rekenschap van dient te geven. Deze doelstelling zal dan ook altijd afgewogen moeten worden tegen andere bepalingen in de publieke mediaopdracht, zoals de opdracht om er te zijn voor grote en kleine doelgroepen. Dit is ook de reden dat de taak geformuleerd is dat omroepen ontbrekende geluiden, perspectieven en behoeften in het aanbod kunnen opnemen. Het is geenszins een verplichting dat elk denkbaar geluid in het aanbod opgenomen zou moeten worden. Dat betekent dat het vooral van belang is dat omroepen een goed beeld hebben van geluiden, perspectieven en behoeften die mogelijk ontbreken, bijvoorbeeld door intern en extern onderzoek. Het is aan het bestel zelf om te constateren wanneer er sprake is van ontbrekende geluiden, behoeften en perspectieven en zich over deze taak te verantwoorden. Deze taak is hiermee niet vrijblijvend. De omroepen dienen hierover concrete doelstellingen op te nemen in de begroting met jaarplan en zich over de realisatie van deze doelstellingen te verantwoorden in de jaarlijks terugblik. Een onafhankelijke Evaluatiecommissie evalueert vervolgens minstens elke vijf jaar de mate waarin het bestel als geheel voldoende deze taak heeft vervuld (zie ook onderdeel 2.6).

Maatschappelijke worteling

Maatschappelijke worteling is en blijft van groot belang in het publieke omroepbestel. In het huidige bestel krijgt maatschappelijke worteling primair vorm via de organisatievorm van omroepen: de vereniging. Daarnaast staan omroepen uiteraard ook op andere manieren in contact met de samenleving. Het hebben van een vereniging met een bepaald ledenaantal is decennialang een harde eis geweest om toe te kunnen treden tot het bestel en om er deel van uit te blijven maken. De verenigingsvorm is van grote waarde voor het bestel geweest. Het is uniek in de wereld dat de publieke omroep zijn legitimatie voor een groot deel ontleent aan het feit dat groepen in de samenleving hun steun voor een bepaalde omroep uitspreken in de vorm van een lidmaatschap. De vereniging is daarmee decennialang een unieke, waardevolle en duurzame manier gebleken om maatschappelijke worteling in de samenleving en de daaruit voortvloeiende legitimiteit van de omroepen vorm te geven.

De regering kiest in dit voorstel echter voor een bredere invulling van het begrip maatschappelijke worteling. Omroephuizen moeten ook in het nieuwe bestel hun maatschappelijke worteling vormgeven en desgevraagd kunnen aantonen. Zij zullen hier ook op beoordeeld worden door de Evaluatiecommissie (zie onderdeel 2.6.7). Dat kan nog steeds via ledenverenigingen waarmee omroephuizen betekenisvolle banden kunnen onderhouden, maar dit kan ook op andere manieren. Hierbij denkt de regering

bijvoorbeeld aan online gemeenschappen, samenwerking met maatschappelijke organisaties, publieksactiviteiten of een adviesraad. De regering vindt het belangrijk de invulling van maatschappelijke worteling te verbreden omdat de verenigingsvorm niet voor elke doelgroep meer de meest een logische manier is om zich te verbinden aan een omroep of een specifieke maatschappijvisie binnen een omroep. Steeds minder mensen zijn lid van een omroepvereniging, zeker in bepaalde doel- en leeftijdsgroepen.[21] Door niet meer vast te houden aan de vereniging als wettelijke voorwaarde voor maatschappelijke worteling, biedt de regering meer ruimte voor vernieuwing en waardeert zij ook wettelijk gezien andere manieren om in contact te staan met het publiek. Met deze wijziging wordt maatschappelijke worteling op een flexibele en toekomstbestendige wijze in de wet geborgd.

Tegelijkertijd erkent de regering de waardevolle en unieke rol die ledenverenigingen de afgelopen decennia hebben gespeeld in het landelijke publieke omroepbestel. De regering wil die rol ook in het nieuwe bestel sterk houden voor die groepen waarvoor een ledenvereniging van grote betekenis is en kan blijven. Om deze reden stelt de regering de komende drie maatregelen voor die moeten borgen dat er duurzame en betekenisvolle banden tussen het omroephuis en ledenverenigingen kunnen worden vormgegeven:

- Aan omroephuizen wordt de mogelijkheid geboden om op voordracht leden van de raad van toezicht te benoemen. Deze voordracht kan gedaan worden voor voormalige omroepverenigingen. Zij kunnen op deze manier worden verankerd in de governance van een omroephuis (zie paragraaf 2.4.1).
- Aan omroephuizen wordt de mogelijkheid geboden verenigingen op te nemen in een maatschappelijke adviesraad. De wet biedt vervolgens aan omroephuizen de flexibiliteit de adviesraad naar eigen inzicht verder invulling te geven. Het hebben van een adviesraad is een mogelijkheid, geen wettelijke verplichting.
- De mogelijkheid om net als nu inkomsten uit ledencontributie van de vereniging in te zetten voor het maken van media-aanbod door het omroephuis. Hiermee blijft een belangrijke reden voor mensen om lid te blijven of worden van een vereniging bestaan. Hiermee verzekert men zich er immers van dat media-aanbod dat men belangrijk vindt, gemaakt wordt door de publieke omroep. Het wetsvoorstel regelt dit door het bieden van een mogelijkheid voor het omroephuis een bestemmingsfonds op te richten waar inkomsten uit ledenverenigingen in kunnen worden gestort (zie paragraaf 2.4.1).

Zorgdragen voor een doelmatige inzet van de gelden

Het is de expliciete wettelijke taak van elk omroephuis ervoor te zorgen dat de totstandkoming van het media-aanbod op een doelmatige wijze gebeurt. Aangezien de omroepen een grotere mate van programmatische autonomie zullen krijgen in het nieuwe bestel, brengt dit ook een grotere verantwoordelijkheid met zich mee ervoor te zorgen dat het media-aanbod efficiënt wordt geproduceerd en tegelijkertijd zo goed mogelijk de beoogde doelstellingen realiseert. Voor een nadere toelichting op de wijze waarop met dit wetsvoorstel doelmatigheid in dit bestel wordt verankerd verwijst de regering naar paragraaf 2.6.6.

[21] NRC (2019) *Publieke omroepen hebben miljoen minder leden; daarnaast maken* de jaarverslagen van de verschillende landelijke publieke omroepverenigingen de afgelopen jaren melding van een daling in het aantal leden.

2.3.3. De taken van de NOS

In het nieuwe bestel zal sprake zijn van een nieuwe omroeporganisatie NOS. Dit betreft een samensmelting van de Nederlandse Omroep Stichting (NOS) en de NTR, die binnen de huidige wet als enige opereren als taakomroepen met een specifieke taak. NOS en NTR hebben de regering in de voorbereiding op het wetsvoorstel laten weten dat zij hun organisatie in de Mediawet 2008 graag aangeduid zien met de naam NOS. Dit verzoek hebben wij in het voorliggende voorstel verwerkt. Overigens zegt de naam van de organisatie niets over het merk of merken die de organisatie wil voeren bij het aanbod dat zij verzorgen. Net als bij de omroephuizen geldt dat die keuze aan de omroep zelf is. Met de komst van een gesloten bestel en omroephuizen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de publieke mediaopdracht en daarmee ook taakorganisatie worden, verandert ook de taak van de NOS. Naast de specifieke taken op het gebied van nieuws, sport en evenementen zal deze organisatie een deel van de voormalige taken van de NTR uitvoeren.

Ondanks dat ook de omroephuizen in de herziene mediawet feitelijk gezien een taakomroep worden zoals NOS en NTR dat in het huidige bestel al zijn, heeft de omroeporganisatie NOS ook in het nieuwe bestel een andere rol bij het vervullen van de publieke mediaopdracht. De NOS is ongebonden, laat zich niet leiden door specifieke geluiden of perspectieven uit de samenleving en heeft geen opdracht de maatschappelijke worteling aan te tonen. Daarmee is de specifieke taak weliswaar anders dan die van de omroephuizen, maar het vertrekpunt van alle mediaorganisaties is en blijft hetzelfde: de publieke mediaopdracht. De NOS staat samen met de NPO en de omroephuizen aan de lat te zorgen voor een evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand media-aanbod dat zich tevens kenmerkt door een grote verscheidenheid naar vorm en inhoud. De NOS draagt daarmee vanuit een ongebonden opstelling bij aan de verscheidenheid van het publieke aanbod.

Nieuws, sport en evenementen

De huidige wettelijke taak van de NOS omvat het verslaan van nieuws, sport en evenementen. Onafhankelijke en ongebonden nieuwsvoorziening is onmisbaar in een democratische samenleving. Dit is dan ook een van de kerntaken van de publieke omroep. Voor de samenleving is het van groot belang dat zij kan vertrouwen op onafhankelijk nieuws, dat zonder invloed vanuit commercie of politiek tot stand is gekomen. Met het dagelijks verslaan van nieuws geeft de NOS invulling aan de democratische functie van de publieke omroep. Met een betrouwbare nieuwsvoorziening kunnen burgers zich informeren over wat er gebeurt in de wereld om hen heen, wat bijdraagt aan hun mogelijkheden om deel te nemen aan de samenleving. Met het verslaan van sport en evenementen geeft de NOS ook invulling aan die andere belangrijke functie van de publieke omroep: verbinding en een bijdrage aan de sociale cohesie in de samenleving.

De regering is van mening dat juist om die onafhankelijkheid van vooral de nieuwsfunctie te waarborgen, deze taken bij de NOS als afzonderlijke organisatie belegd moeten blijven. Dat maakt ook dat binnen die organisatie alleen taken binnen de publieke mediaopdracht uitgevoerd kunnen worden die deze onafhankelijkheid en ongebondenheid niet in gevaar brengen, zoals een taak om aanbod te maken dat een bepaald gekleurd

perspectief tot uiting brengt. Bovendien vraagt het verzorgen van nieuws een hoge frequentie, een regelmatige verspreiding en een specialistisch productieproces dat het beste past bij een afzonderlijke mediaorganisatie. Omdat specialistische kennis en infrastructuur op één plek verzameld is komt dit ten goede aan de doelmatigheid. Bij de meeste andere Europese publieke omroepen is de nieuws- en sportvoorziening ook ondergebracht in een aparte divisie, zoals bij de BBC. Om deze redenen houdt de regering vast aan het specificeren van de taak van NOS op het gebied van nieuws, evenementen en sport.

Om het belang van die taken te benadrukken en ze beter te borgen, worden de taken van de NOS van het Mediabesluit overgeheveld naar de Mediawet 2008. Tegelijkertijd zijn de taken van de NOS gemoderniseerd en ook minder gedetailleerd. Een voorbeeld van de modernisering is het schrappen van de verplichting Teletekst te verzorgen. Hoewel Teletekst nog steeds populair is onder een grote groep Nederlanders, past een verplichting niet meer bij de huidige tijd waarin nieuws en informatie van de NOS ook op vele andere manieren te consumeren zijn. Dat neemt niet weg dat de NOS zelf de mogelijkheid houdt om ervoor te kiezen om Teletekst in stand te houden.

Taak NOS op het gebied van (jeugd)educatie en achtergrondinformatie

Zoals benoemd in onderdeel 2.3.2 krijgen omroephuizen de taak gezamenlijk de publieke mediaopdracht uit te voeren door het verzorgen van aanbod, inclusief de taken van de voormalige NTR. Naast die brede taakopdracht vereist dit aanbod niet het specialistische productieproces van een nieuwsorganisatie. Om te voorkomen dat er waardevol aanbod en opgebouwde kennis bij bestaande redacties verloren gaat, zorgt de regering dat de NOS nog steeds een belangrijke rol kan vervullen bij het verzorgen van aanbod in deze kwetsbare genres. Bij de domeinen kennisgericht en educatief media-aanbod en achtergrondinformatie kan de NOS in afstemming met de omroephuizen op ongebonden wijze invulling geven aan dit deel van de publieke mediaopdracht. De wet borgt dit door expliciet te maken dat de NOS-, net als de omroephuizen, aanbod op de terreinen van educatie en achtergrondinformatie kan verzorgen. De regering kiest er niet voor om alle taken van de NTR ook te beleggen bij de NOS in het nieuwe bestel. Het gaat hierbij om de taak aanbod te verzorgen op het gebied van cultuur en aanbod dat uitdrukking geeft aan perspectieven van gemarginaliseerde gemeenschappen die aantoonbaar ondervertegenwoordigd zijn in het media-aanbod. De regering meent dat deze taken zich minder goed verhouden tot de ongebondenheid van de NOS en de onafhankelijke nieuwsvoorziening die vanuit deze organisatie wordt verzorgd. Om deze reden zijn deze twee taken enkel belegd bij de omroephuizen en niet bij NOS.

Om zijn rol op het gebied van (jeugd)educatie en achtergrondinformatie goed te kunnen vervullen, neemt de NOS deel aan de vorming van het aanbodplan (zie paragraaf 2.6.3.) en wordt in het aanbodplan opgenomen welke afspraken er tussen de omroephuizen en de NOS gemaakt zijn over de verdeling van het aanbod binnen deze twee domeinen. Hiermee borgt de wet dat de optelsom van het aanbod ‘klopt’ en dat aanbod in de kwetsbare genres in voldoende mate tot stand komt. Hierbij geldt zoals gezegd dat de NOS zelf beslist welk merk of merken hij toont bij welk aanbod. Daarnaast verwacht de regering ook dat de NOS in het aanbodplan aangeeft welke ambities en doelstellingen hij heeft op het gebied van nieuws, sport en evenementen.

Net als de omroephuizen heeft NOS de verantwoordelijkheid om zorg te dragen dat de totstandkoming van het media-aanbod op een doelmatige wijze gebeurt. Voor een nadere toelichting op de verankering van doelmatigheid in het nieuwe bestel verwijst de regering naar onderdeel 2.6.6.

2.3.4. De taken van de NPO-organisatie

Generiekere coördinatie op aanbod, behoud sturende en coördinerende rol op programmering, distributie en digitale transitie

Bij een nieuwe inrichting van het bestel en de veranderingen in het medialandschap hoort ook een andere rol van de NPO-organisatie (hierna: NPO). Vooropgesteld is het belangrijk te benadrukken dat veel van de taken die de NPO nu heeft in het nieuwe bestel dezelfde zullen blijven. De NPO blijft het sturings- en samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. In het huidige medialandschap waar wendbaarheid en slagvaardigheid van groot belang zijn om in te kunnen spelen op de behoeften van de Nederlandse samenleving, is het essentieel dat er één eindverantwoordelijke is in het landelijke publieke bestel. De meest recente Evaluatiecommissie wijst ook op het belang van een slagvaardige governance waarbij er sprake is van heldere mandaten en doorzettingsmacht.[22] De publieke omroep is te midden van een gefragmenteerd medialandschap niet gebaat bij onnodige versnippering binnen het eigen bestel. Daarbij zijn er tal van activiteiten die beter in gezamenlijkheid kunnen worden uitgevoerd, omdat het effectiever en doelmatiger is wanneer dit voor het geheel door één partij wordt gedaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verzorging van toegankelijkheidsdiensten als ondertiteling en studiobeheer.

Het nieuwe bestel zorgt er echter wel voor dat een aantal taken van de NPO wordt gewijzigd dan wel verschoven naar de omroepen. Op hoofdlijnen stelt de regering een drietal wijzigingen voor wat betreft de wettelijke taken van de NPO:

- Op het gebied van aanbod komt er meer ruimte voor de programmatische autonomie van omroepen waarbij de NPO generieker coördineert. Dit brengt een verschuiving in de verantwoordelijkheden met betrekking tot doelmatigheid met zich mee.
- Taken ten aanzien van het aanbod en publieksbetrokkenheid zijn niet langer belegd bij de NPO.
- De wet maakt duidelijker dat de NPO aanbodkanalen verspreidt en een belangrijke rol speelt bij de digitale transitie en het gebruiksvriendelijk maken en houden van de online kanalen.

Coördinerende rol NPO bij de totstandkoming van het aanbod

In het nieuwe bestel worden omroephuizen geacht afspraken te maken over hoe ze het aanbod verdelen lettende op ieders bijdrage aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Op basis van die afspraken is duidelijk welk omroephuis welk type media-aanbod zal gaan verzorgen. Dit heeft als gevolg dat in de meeste gevallen nog maar één programmavoorstel voor een specifiek(e) slot of plek wordt ingediend bij de

[22] *Focus op de kernwaarden. Evaluatie van de Nederlandse publieke omroep,* Evaluatiecommissie NPO, juni 2026.

NPO ter beoordeling. Dit betekent dat in veel gevallen de NPO zijn coördinerende taak voor de totstandkoming van het aanbod generieker invult. Er hoeven immers in de meeste gevallen niet meerdere programmavoorstellen tegen elkaar te worden afgewogen. Voor een nadere beschrijving van de wijze waarop het programmeerproces verloopt, verwijst de regering naar onderdeel 2.5.3. Het feit dat de NPO programmavoorstellen minder op detail gaat beoordelen, betekent ook dat de NPO minder zal sturen op de bijbehorende programmabegrotingen. Het is aan de omroepen zelf zorg te dragen voor een doelmatige inzet van middelen als het gaat over de totstandkoming van hun aanbod. Om deze reden wordt de zorgtaak van de NPO op het gebied van doelmatigheid omgezet naar een bevorderingstaak. Voor een nadere toelichting op de borging van doelmatigheid in het nieuwe bestel verwijst de regering naar onderdeel 2.6.6.

Taken ten aanzien van aanbod en publieksbetrokkenheid

Zoals gezegd vindt de regering het van belang dat de omroepen meer verantwoordelijk worden voor het aanbod dat zij gezamenlijk maken, lettende op de uitvoering van de publieke mediaopdracht en een goede verdeling van dat aanbod tussen de omroepen. Om deze reden vindt de regering het niet langer logisch de NPO een specifieke taak te geven op het gebied van het bevorderen van talentontwikkeling. Omroepen dienen zich bij het maken van afspraken over de verdeling van aanbod rekenschap te geven van het belang van afspraken over talentontwikkeling hierbij. De regering vindt het bovendien onwenselijk in de wet dermate gedetailleerd taken van de publieke omroep in algemene zin te beschrijven. Oog voor talentontwikkeling volgt naar de mening van de regering logischerwijs uit de omschrijving van de publieke mediaopdracht die stelt dat aanbod zich kenmerkt door een grote verscheidenheid naar vorm en inhoud. Het ruimte geven aan nieuw talent, al dan niet in experimentele programmaformats in draagt bij aan deze gevraagde verscheidenheid.

Het is ook aan omroepen om voor voldoende maatschappelijke worteling met onderdelen van de samenleving te zorgen. In de optelsom moeten zij ervoor zorgen dat zij voldoende geworteld zijn in de verschillende onderdelen van de Nederlandse samenleving. Zij worden hierop geëvalueerd en beoordeeld. In dat kader vindt de regering het dan ook niet langer logisch om de NPO de taak te geven zorg te dragen voor de publieksbetrokkenheid en specifiek voor het organiseren van een representatieve publieksvertegenwoordiging, waaronder een representatieve maatschappelijke adviesraad. De taken van de omroephuizen in het nieuwe bestel maken dit naar mening van de regering overbodig. Daarmee is niet gezegd dat de NPO geen belangrijke rol speelt op het gebied van publieksonderzoek. Waar publieksbetrokkenheid en maatschappelijke worteling het beste kan worden ingevuld door individuele omroephuizen die een goed beeld kunnen vormen wat hun doelgroepen nodig hebben en waar hun behoeften liggen, geldt dit niet voor publieksonderzoek in algemene zin. Voorbeelden van publieksonderzoek zijn bereiksonderzoeken, het onderzoeken van meningen en opvattingen van het algemene publiek en het testen van voorgenomen wijzigingen in het ontwerp van digitale platformen als NPO Start. Bij dit type activiteiten ligt het niet voor de hand dat omroephuizen dit elk individueel oppakken. Dit is inefficiënt en ondoelmatig. Om deze reden maakt het wetsvoorstel duidelijk dat publieksonderzoek, anders dan publieksbetrokkenheid en maatschappelijke worteling, wel een expliciete taak van de NPO is lettende op het belang daarvan voor het geheel.

Digitale transitie en verspreiden van aanbodkanalen

Aantrekkelijk aanbod van hoge kwaliteit en een programmering die logisch op elkaar aansloten, waren van oudsher belangrijk om ervoor te zorgen dat het Nederlandse publiek naar het aanbod van de publieke omroep keek. Zorgen voor goed en aantrekkelijk aanbod was belegd bij de verschillende omroepen, zorgen voor een samenhangende programmering was expliciet de taak van de NPO. Deze rolverdeling is ook in het nieuwe bestel nog steeds aan de orde. In het huidige gedigitaliseerde landschap is er voor de NPO echter een belangrijk element bijgekomen: de gebruiksvriendelijkheid van de digitale kanalen. Een platform moet gemakkelijk te navigeren zijn, aanbod waar men naar op zoek is moet snel vindbaar zijn en, niet onbelangrijk, de technologie moet werken. Ook is het van belang dat er goede kijk- en luisteraanbevelingen worden gegeven aan de gebruiker. Dit kan alleen wanneer de zogeheten metadata, de onderliggende informatie waarmee aanbod en programma's makkelijk vindbaar zijn, op uniforme wijze wordt aangeleverd. Internationale on demand-diensten zoals Netflix en Disney+ hebben ervoor gezorgd dat het Nederlandse publiek een hoge standaard van gebruiksvriendelijkheid verwacht van dergelijke platformen. Het is van groot belang dat de publieke omroep digitale kanalen van goede technologische kwaliteit biedt, met een aantrekkelijke interface, goede aanbevelingen en een hoge gebruiksvriendelijkheid. Om deze reden belegt de regering in het voorliggende voorstel expliciet het zorgdragen voor uniforme metadata en het zorgdragen voor gebruiksvriendelijke kanalen bij de NPO. Hiermee zorgt de regering ervoor dat de taken van de NPO beter aansluiten bij de digitale transitie die van de publieke omroep verwacht wordt. Verder geldt dat in een digitale omgeving kanalen en aanbod veel directer door de publieke omroep naar het publiek kunnen worden gebracht dan voorheen toen dit veelal via distribiteurs gebeurde. Om deze reden verduidelijkt het wetsvoorstel dat de NPO belast is met de verspreiding van de aanbodkanalen van de publieke omroep.

Bindende besluiten en instrumentarium bij niet naleving

Het is van groot belang dat duidelijk is welke bevoegdheden de NPO heeft richting de omroepen en hoe deze zich verhouden tot de bevoegdheden van de externe toezichthouder, het Commissariaat voor de Media. In het voorliggende wetsvoorstel blijft de NPO voor een deel van zijn taken aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan. Ook behoudt de NPO de bevoegdheid bindende regelingen en besluiten richting de omroepen op te stellen in relatie tot zijn taken en bevoegdheden. Het is van belang dat de NPO deze bevoegdheid behoudt om afspraken afdwingbaar te houden. In het uiterste geval moet de NPO dan ook de mogelijkheid behouden om consequenties te verbinden aan het niet naleven ervan.

Op dit moment geldt dat de NPO een sanctie kan opleggen aan een omroep wanneer deze inbreuk heeft gemaakt op de bindende besluiten van de raad van bestuur. Een voorbeeld van een bindend besluit is bijvoorbeeld de bindende regeling die bepaalt welke rechten omroepen minimaal moeten verwerven bij het maken van afspraken met externe producenten. In artikel 2.154 is geregeld dat de raad van bestuur ten hoogste vijftien procent van het vastgestelde budget van een omroep kan inhouden. Dit instrument is echter inherent punitief van aard en richt zich niet op herstel van de geconstateerde inbreuk. Daarbij is het inhouden van budget weinig effectief, omdat budget wordt

toegekend op basis van individuele aanbodvoorstellen van een omroep. De omroep 'merkt' het inhouden van een deel van het budget als zodanig dan ook niet. Bovendien is er geen relatie tussen de inbreuk en de sanctie. Om deze reden stelt de regering voor om naast de mogelijkheid tot het opleggen van een sanctie, toe te voegen dat de NPO een last onder dwangsom kan opleggen. Een dergelijk instrument is veel meer gericht op het beëindigen van de inbreuk en op het in de toekomst voorkomen daarvan. Als er gehoor wordt gegeven aan de last hoeft de dwangsom niet verbeurd te worden en zijn er dus geen financiële gevolgen, terwijl het doel wel is bereikt. Daarmee is de last onder dwangsom in veel gevallen een veel passender instrument.

Het wetsvoorstel regelt verder dat het herhaaldelijk moeten opleggen van een boete of last onder dwangsom door de NPO aan een omroep reden kan zijn voor de NPO om aan de extern toezichthouder te vragen een aanwijzing op te leggen. Omdat het bij sancties van de NPO gaat om het sanctioneren van omroepen bij het niet naleven van de eigen bindende besluiten, zit er geen risico op overlap met de externe toezichthouder. De bindende besluiten richten zich immers op de interne rolverdeling binnen het bestel en niet op algemene wettelijke bepalingen waar de toezichthouder zich op richt. Hier kan dan ook geen sprake zijn van overlap of onduidelijkheid in de rolverdeling tussen NPO en toezichthouder.

De huidige wettelijke bepaling dat de NPO een boete kan opleggen aan een omroep wanneer deze onvoldoende bereidheid tot samenwerking zou hebben getoond, wordt geschrapt. Dit betreft een zeer kwalitatieve bepaling die in de praktijk tot veel onduidelijkheid heeft geleid. Het bleek lastig vast te stellen in welke praktische situaties er daadwerkelijk sprake zou zijn van een omroep die onvoldoende samenwerking zou tonen. Daarbij is deze bevoegdheid ook voor de externe toezichthouder ingewikkeld gebleken omdat deze in het verleden eerst de route van de NPO af wilde afwachten alvorens zelfstandig ingrijpen te overwegen. Om deze redenen kiest de regering ervoor de NPO niet langer te laten toezien op de bereidheid tot samenwerking. Dit betekent ook dat de NPO niet langer een sanctie kan opleggen aan een omroep op basis van deze grond. Dit verduidelijkt de taken en bevoegdheden van de NPO en voorkomt overlap en onduidelijkheid met de bevoegdheden van de externe toezichthouder. Onderdeel van de opdracht aan de onafhankelijke evaluatiecommissie die periodiek de uitvoering van de publieke mediaopdracht evalueert is het rapporteren over de samenwerking tussen de omroepen en de NPO. Zie hiervoor ook onderdeel 2.6.7.

2.4. Inrichting omroephuizen, NOS en NPO

Bij de inrichting van alle organisaties binnen de publieke omroep, heeft de regering als uitgangspunt dat de governance op orde moet zijn. Taken en verantwoordelijkheden worden duidelijker belegd. De omroepen en NPO zijn meer met elkaar in balans; de organisaties binnen het bestel zijn meer van vergelijkbare grootte en daardoor gelijkwaardiger aan elkaar. Omroepen en NPO hebben elkaar nodig bij het opstellen van strategische documenten, en de wet stelt duidelijk eisen aan benoemingsprocedures- en termijnen. Van concentratie van strategische, financiële of programmatische bevoegdheden is daarom in dit nieuwe bestel geen sprake.

2.4.1. Inrichting omroephuis

Het omroephuis als goed functionerende eenheid
Zoals het voorstel luidt, zijn er straks vier omroephuizen. Deze omroephuizen krijgen de rechtsvorm van een stichting. De NOS en de NTR zijn in het huidige bestel elk al een stichting, en zullen in het nieuwe bestel één stichting vormen. Dit is een rechtspersoon naar Nederlands recht met volledige rechtsbevoegdheid. Het omroephuis is de normadressaat van de wet en is de plek waarin de programmatische en organisatorische activiteiten plaatsvinden. Alle rechten en plichten gaan over op het omroephuis. In het nieuwe bestel is er geen sprake van onderliggende 'omroepen' die samen zouden werken binnen een omroephuis: het omroephuis is de omroep. Het nieuwe bestel bestaat daarmee uit vier omroepen, namelijk de omroephuizen, naast de omroeporganisatie NOS en de NPO als coördinerend orgaan. Het bestel heeft hiermee zes bestuurlijke partijen. De bestaande omroepverenigingen vervullen een belangrijke rol bij de oprichting van de nieuwe stichtingen. De stichting kan na instemming van de Minister van OCW worden opgericht door omroepen die op 31 december 2028 een erkenning of voorlopige erkenning bezitten, of die onderdeel zijn van een samenwerkingsomroep met een erkenning. Voor een toelichting op de wijze waarop omroephuizen worden opgericht en hoe de overdracht van omroepvereniging naar omroephuis wordt geregeld verwijst de regering naar paragraaf 2.4.1.1.

De inrichting van de omroephuizen is geregeld in de artikelen 2.3 tot en met 2.13 van de Mediawet 2008. Zoals beschreven in onderdeel 2.3.2 dienen de omroephuizen complementair samen te werken aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Deze taak staat centraal. Dat betekent ook dat het van belang is dat het omroephuis zelf als een eenheid functioneert zodat de energie kan gaan naar de onderlinge samenwerking tussen de omroepen en de NPO. Het omroephuis kent één bestuur en één raad van toezicht die een consistente strategische en programmatische koers dienen uit te zetten voor de gehele organisatie. De regering snapt dat het opgaan van voormalige omroepverenigingen in vier omroephuizen veel van de medewerkers en de organisatie vraagt. De regering heeft er dan ook begrip voor dat het traject om het omroephuis als één functionerende eenheid neer te zetten meerdere jaren in beslag neemt. Tegelijkertijd is het belangrijk dat vanaf de start van het nieuwe bestel de wet de juiste inrichting regelt zodat verzekerd wordt dat het omroephuis deze eenheid vormt, bijvoorbeeld door het feit dat er één bestuur en één raad van toezicht per omroephuis is.

Het feit dat het omroephuis de omroep is, betekent niet dat het omroephuis niet meerdere merken zou kunnen voeren bij het aanbod dat de omroep maakt. De wet zegt hier niets over. Dat betekent dat omroephuizen ervoor kunnen kiezen (al dan niet voorlopig) de merken van de voormalige omroepverenigingen te voeren, zolang voldaan wordt aan de voorwaarden die hieraan gesteld worden (die paragraaf 2.4.1.1). Het staat omroephuizen ook vrij nieuwe merken te lanceren of al het aanbod onder hetzelfde merk aan te bieden. De wet geeft zowel omroephuizen als NOS hierin flexibiliteit.

De rechtsvorm van het omroephuis

De regering kiest voor de rechtsvorm van een stichting omdat de omroephuizen in het nieuwe bestel wettelijke taken toebedeeld krijgen: uitvoering geven aan de publieke mediaopdracht, zowel individueel als gezamenlijk. Volgens de statuten hebben de huizen uitsluitend ten doel op landelijk niveau uitvoering te geven aan de publieke

mediaopdracht, zoals beschreven in artikel 2.1 in de Mediawet 2008. Tot op heden bestaat het bestel uit afzonderlijke omroepverenigingen die een optelsom aan individuele missies en identiteiten vertegenwoordigen, plus de taakomroepen NTR en NOS. In de huidige situatie is er een onderscheid in de inrichting en de beschrijving van de taken van omroepverenigingen enerzijds en de taakomroepen anderzijds. Taakomroepen zijn stichtingen waarvan de inrichting is vastgelegd in de Mediawet 2008. De wet beschrijft uit welke organen de stichtingen bestaan en hoe deze tot stand komen. De taakomroepen voeren daarnaast een concreet beschreven wettelijke taak uit en bedienen daarbij het algehele publiek. Omroepverenigingen zijn ledenverenigingen die zich volgens de wet in de statuten tot doel stellen om de publieke mediaopdracht uit te voeren en daarin een bepaalde stroming vertegenwoordigen. In het nieuwe bestel zijn alle organisaties op een vergelijkbare wijze vormgegeven als taakorganisatie. De omroephuizen worden net zoals de NOS stichtingen, waarvan de inrichting in de wet is beschreven. Gezamenlijk geven de omroephuizen en de NOS uitvoering aan de publieke mediaopdracht, waarbij de NOS een specifieke rol vervult, zoals reeds beschreven in de paragrafen 2.3.2 en 2.3.3.

De voornaamste reden voor een stichting te kiezen vloeit voort uit het vervallen van het ledenvereiste als toegangscriterium tot het bestel, doordat het bestel sluit. De regering beoogt meer rust in het bestel te brengen en omroephuizen krijgen de wettelijke taak gezamenlijk de publieke mediaopdracht uit te voeren. De keuze voor een verenigingsvorm als basis voor de omroephuizen, met bijbehorende mogelijkheden voor inspraak door haar leden past daar niet bij. Hoewel ledenverenigingen een belangrijke manier kunnen blijven om uitdrukking te geven aan de maatschappelijke worteling van het omroephuis, biedt het nieuwe bestel alternatieve mogelijkheden voor maatschappelijke worteling.

Elk omroephuis zal beschikken over één bestuur en raad van toezicht. Uiteraard zal voor de omroephuizen, net als voor NPO en NOS, de WNT-regelgeving gelden. In het huidige bestel beschikken de dertien omroepen over een eigen bestuur en een raad van toezicht. Elf van deze organisaties zijn verenigingen. Op basis van de statuten geven die zelf vorm aan de inrichting, benoeming- en ontslagprocedures van de organen die deel uit maken van de vereniging. Voor de bestaande taakomroepen en de NPO is dit anders geregeld. De inrichting van deze organisaties is wettelijk vastgelegd in de Mediawet 2008. In het huidige bestel heeft de Minister van OCW van OCW daarnaast, vanuit de gedachte dat hij stelselverantwoordelijkheid draagt voor een pluriform en onafhankelijk publiek mediabestel, formele zeggenschap bij de benoeming-, schorsing en ontslagprocedure voor de leden van de raden van toezicht van de NPO, de NTR, de NOS en de Ster. De regering wil in dit wetsvoorstel ook de onafhankelijkheid van het publieke bestel ten opzichte van politiek en overheid vergroten. Om deze reden zal in het nieuwe bestel de Minister van OCW voor geen enkele omroep leden van de raden van toezicht meer benoemen. Met uitzondering van de gevallen waarin er geen enkel lid van de raad van toezicht in functie is. Dit wordt hieronder nader toegelicht en beschreven.

De inrichting van de raad van toezicht

In het onderhavige voorstel worden de inrichting, maar ook de procedures voor de benoeming-, schorsing- en ontslag van bestuurders en leden van de raden van toezicht van de omroepen zoveel mogelijk gelijkgetrokken. Deze procedures worden meer uniform en met meer waarborgen omkleed. De regering acht het van belang de

benoemingsprocedure voor de benoeming van leden van de raden van toezicht van de omroephuizen goed te borgen in de wet. De raden van toezicht vervullen een belangrijke rol in het geheel. Zij oefenen hun taken niet alleen uit in het belang van de uitvoering van de publieke mediaopdracht door het betreffende omroephuis, maar betrekken daarbij ook het gemeenschappelijke belang van het geheel. Deze integrale blik van een toezichtsorgaan is noodzakelijk om de beleidskeuzes van het bestuur goed te kunnen toetsen. Dit vraagt een andere rolopvatting dan die van de raden van toezicht van de huidige omroepverenigingen. Om deze reden is het van belang procedures in te richten die eraan bijdragen dat elk omroephuis beschikt over een professionele, deskundige en onafhankelijke raad van toezicht. Daarbij zal de formele rol van de Minister van OCW van OCW ten aanzien van de bovengenoemde procedures aanzienlijk kleiner worden zodat de betrokkenheid van de overheid bij de landelijke publieke omroep afneemt. Hiermee wordt de onafhankelijkheid van de landelijke publieke omroep ten overstaande van de overheid beter geborgd. Dit is des te meer van belang nu de inrichting van alle omroephuizen bij wet geregeld is, en niet langer een aangelegenheid is van omroepverenigingen.

De raad van toezicht van een omroephuis bestaat uit vijf leden. Omdat de omroephuizen grotere organisaties worden acht de regering een lager aantal niet wenselijk. De verwachting is dat met dit aantal de benodigde kennis en expertise binnen de raad van toezicht is geborgd. De raad wijst uit zijn midden een voorzitter aan. De wet bepaalt dat voor de benoemingen van leden van de raad van toezicht een transparante procedure wordt ingericht. De wet stelt daartoe een aantal randvoorwaarden vast waaraan deze procedure minimaal moet voldoen. Zo dienen de benoemingen van de leden voor alle omroepen plaats te vinden op basis van openbare profielschetsen die opgesteld worden voor de raad van toezicht als geheel en voor de afzonderlijke functies. Onderdeel van de profielschetsen kan een portefeuilleverdeling zijn binnen de raad van toezicht, bijvoorbeeld welk lid in het bijzonder contact onderhoudt met de ondernemingsraad. Het bestuur en de ondernemingsraad worden in de mogelijkheid gesteld om een zienswijze te geven op de profielschetsen voor de vacature en de raad als geheel. De werving dient vervolgens te gebeuren aan de hand van deze profielschetsen en op basis van een openbare en transparante procedure. Wettelijk wordt geborgd dat in ieder geval de ondernemingsraad van de omroep betrokken moet worden bij de benoemingsprocedure. Verder dienen de leden van de raad ten opzichte van elkaar, bestuurders en andere actoren, onafhankelijk en kritisch te opereren. Daarnaast dient de raad op een evenwichtige wijze samengesteld te zijn. Hierbij kunnen factoren zoals leeftijd, deskundigheid, geslacht en achtergrond een rol spelen.

Het wordt daarnaast mogelijk voor een omroephuis desgewenst een raad van voordracht in te richten waarin de voormalige omroepverenigingen zijn vertegenwoordigd, zodat een aantal leden op bindende voordracht kan worden benoemd. Het hebben van een raad van voordracht is een mogelijkheid, geen verplichting. De regering vindt het belangrijk dat omroephuizen een mogelijkheid hebben om de binding met verenigingen die vroeger deel uitmaakten van het omroepbestel in de governance te verankeren. Voormalige omroepverenigingen vertegenwoordigen veelal belangrijke onderdelen van de Nederlandse samenleving en het is belangrijk dat er een mogelijkheid bestaat om deze vertegenwoordiging in het nieuwe bestel te borgen middels het recht op voordracht binnen het toezichthoudende orgaan van het omroephuis. Tegelijkertijd is onderdeel van dit wetsvoorstel het verruimen van de mogelijkheden van maatschappelijke worteling anders dan via een verenigingsvorm. De optelsom van de missies van de voormalige omroepvereniging komen niet automatisch tegemoet aan de bestaande geluiden, behoeften en perspectieven in de Nederlandse samenleving. Daarnaast vraagt de

publieke mediaopdracht van omroepen niet alleen voldoende rekenschap te geven van pluriformiteit, maar ook van andere publieke waarden zoals onafhankelijkheid, kwaliteit en verbinding. Om deze redenen vindt de regering het ook belangrijk dat niet alle leden van de raad van toezicht op voordracht van voormalige omroepverenigingen worden benoemd. Het aantal leden dat op voordracht wordt benoemd, wordt gemaximeerd op drie. Daarbij doet de raad van voordracht gezamenlijk een voordracht voor elk van de maximaal drie leden. De regering vindt het belangrijk dat ook leden die voorgedragen worden, voldoen aan wettelijke vereisten. Om deze reden dienen de voordrachten in lijn te zijn met de opgestelde profielschetsen voor de openstaande vacature en de overige wettelijke vereisten voor benoeming in een raad van toezicht. Het daarom van belang dat de raad van toezicht bij het opstellen van de profielschetsen niet bij alle profielen uitsluit dat potentiële kandidaten een binding kunnen hebben met een voormalige omroepvereniging. De voordracht is zwaarwegend waarbij wettelijk is gelimiteerd op welke gronden de raad van toezicht de voordracht kan weigeren. Hierbij kan gedacht worden aan een strijdigheid met de hierboven beschreven eisen aan de werving, of strijdigheid met de incompatibiliteiten en de afkoeltermijn die van toepassing zijn op de benoeming van leden van de raad van toezicht.[23]

Met deze voorschriften zorgt de regering voor een eenduidige en transparante procedure met de juiste betrokkenheid vanuit de organisatie en de maatschappelijke worteling. Verder regelt de wet dat de raad van toezicht ervoor moet zorgen dat leden van de raad van toezicht niet allen gelijktijdig aftreden zodat continuïteit geborgd is. Vanwege de hierboven gewenste onafhankelijkheid geschiedt de benoeming, schorsing en ontslag van de leden van de raad van toezicht door de overige leden van de raad van toezicht zelf. Enkel in het geval dat er geen leden van de raad van toezicht (meer) zijn, zal de Minister van OCW overgaan tot benoeming van één lid. De regering kiest er bewust voor de overheid op afstand te plaatsen bij de benoeming van de leden van de raden van toezicht van de omroepen. Dit draagt bij aan een onafhankelijke positie van de omroephuizen ten opzichte van de overheid. Het Adviescollege Publieke Omroep wees in zijn rapport ook op risico's van een verstevigde greep van de overheid op de publieke omroep vanwege de rol van de Minister van OCW bij de benoemingsprocedure voor de leden van de raad van toezicht van de NPO.[24] Met deze rol zou de onafhankelijkheid van de publieke omroep in het geding kunnen komen. Om de onafhankelijkheid van de publieke omroep te borgen, zou de overheid zo ver mogelijk af moeten staan van concrete beslissingen over de publieke omroep en het functioneren ervan. Hoewel de regering voornemens is de rol van de bewindspersoon bij de benoeming van de leden van de raad van toezicht van de NPO in stand te houden, omdat de NPO voor de uitvoering van een deel van zijn taken een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is, ziet hij in de onderbouwing van het rapport van het Adviescollege Publieke Omroep aanleiding de rol van de bewindspersoon bij de benoemingsprocedure van de leden van de raad van toezicht van de omroepen zo beperkt mogelijk te houden.[25]

De taken van de raad van toezicht

[23] Artikel 2.5-2.7, van de Mediawet 2008.

[24] *Eenheid in veelzijdigheid. Pleidooi voor een weerbaar publiek omroepbestel,* Adviescollege Publieke Omroep, september 2023, p. 38, bijlage bij *Kamerstukken II*, 32 827, nr. 287.

[25] Zie artikel 7, tweede lid, Grondwet.

Net als nu al het geval is voor de taakomroepen NOS en NTR, worden de taken van de raad van toezicht van het omroephuis in het voorliggende wetsvoorstel wettelijk beschreven. De regering kiest ervoor deze taken wettelijk uitvoeriger te beschrijven dan in de huidige wet het geval is bij NOS en NTR. De regering vindt het belangrijk dat het interne toezicht binnen het omroephuis op orde is en dat de taken van de raad van toezicht goed zijn omschreven, zodat duidelijk is hoe de raad van toezicht dient te functioneren en hoe het zich verhoudt tot het bestuur van het omroephuis en het externe toezicht. Allereerst maakt het voorliggende wetsvoorstel duidelijk dat de raad toezicht dient te houden op de bijdrage aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht door de verzorging van media-aanbod. Dit is de kerntaak van het omroephuis. De raad van toezicht is verder belast met het toezicht op de werkzaamheden van de raad van bestuur en de algemene gang van zaken in de organisatie van het omroephuis. Daarnaast maakt de wet duidelijk dat de raad van toezicht de raad van bestuur kan adviseren over allerhande onderwerpen. De wet maakt verder duidelijk dat de raad van toezicht belast is met het vaststellen van de jaarrekening van het omroephuis en het wijzigen van de statuten van het omroephuis.

Verder geeft de wet aan dat bij de uitvoering van zijn taak de raad van toezicht rekening moet houden met het gemeenschappelijke belang van de gehele landelijke publieke omroep. De raad moet ook rekening houden met de bijdrage van de andere omroephuizen aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Deze bepaling geldt voor de gehele raad van toezicht en daarmee ook voor de leden van de raad van toezicht die eventueel op voordracht zouden worden benoemd. De regering vindt het van groot belang dat de raad van toezicht breder kijkt dan puur het belang van het eigen omroephuis. Het nieuwe omroepbestel is gebaseerd op samenwerking en complementariteit tussen de omroephuizen bij de uitvoering van de publieke mediaopdracht. De omroephuizen moeten dus gericht zijn op samenwerking en het is belangrijk dat de raad van toezicht dit belang van samenwerking ook nadrukkelijk betrekt bij de uitvoering van zijn taken. In de taken van de raad van toezicht van een omroephuis zoals beschreven in artikel 2.5 Mediawet 2008, is expliciet opgenomen dat de raad bij de uitvoering van zijn taak het gemeenschappelijke belang van de landelijke publieke mediadienst in acht neemt. In het nieuwe bestel is geen sprake van ‘ieder voor zich’ en de raad van toezicht van elk omroephuis dient het zich aan te trekken wanneer deze tendens wel waargenomen zou worden binnen het bestel en meer specifiek binnen het eigen omroephuis. Hierover legt de raad van toezicht verantwoording af. In het bestuursverslag, zoals vastgelegd in artikel 2.17 Mediawet 2008, dienen de omroephuizen te rapporteren over het gevoerde beleid maar ook over de samenwerking met de overige omroepen en de NPO. Het bestuursverslag wordt vervolgens betrokken bij de evaluaties van de evaluatiecommissie. De evaluatiecommissie kan ten behoeve van haar taken bevindingen doen over de wijze waarop de raad van toezicht stuurt op de bevordering van de gezamenlijkheid.

De inrichting van het bestuur

Het bestuur van een omroephuis bestaat uit ten hoogste drie personen. Hiermee is er voldoende ruimte voor het omroephuis om zelf te bepalen welk aantal bestuurders passend is. De regering meent dat een maximum van drie bestuurders passend is. Hierbij is er rekening mee gehouden dat de organisaties door de overgang naar omroephuizen in grootte zullen toenemen. Daarnaast zullen de omroephuizen een grotere

verantwoordelijkheid dragen voor de gezamenlijke uitvoering van de publieke mediaopdracht. Dit vraagt meer dan nu het geval is van bestuurders zowel het belang van de eigen organisatie als die van het geheel te bedienen. Ieder lid beschikt over de bestuurlijke ervaring en deskundigheid die nodig is om de functie op een goede manier uit te voeren. Het bestuur wijst uit zijn midden een voorzitter aan.

De leden van het bestuur worden benoemd, geschorst en ontslagen door de raad van toezicht. Net zoals voor de raad van toezicht geschiedt de benoeming van bestuursleden op basis van profielschetsen. Deze schetsen worden opgesteld door de raad van toezicht. Ook hier krijgen het bestuur en de ondernemingsraad van het omroephuis de mogelijkheid hun zienswijze te geven. Voor de benoeming van bestuurders richt de raad van toezicht een transparante procedure in. Een deel van de voorwaarden die zullen gelden voor de procedure voor de benoeming van de leden van de raad van toezicht, is ook van toepassing op de benoemingsprocedure van bestuurders. Zo is het bestuur van een omroephuis evenwichtig samengesteld en is de ondernemingsraad betrokken bij de procedure.

Maximering zittingstermijn bestuurders en leden van de raad van toezicht
Bestuurders en leden van de raad van toezicht worden benoemd voor een periode van vier jaar en kunnen voor maximaal één termijn herbenoemd worden. Deze herbenoeming voor een periode van vier jaar is éénmaal mogelijk om de continuïteit binnen de organisaties te garanderen. Hiermee geeft de regering opvolging aan de aanbevelingen van het Adviescollege Publieke Omroep en de Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen (OGCO). Het Adviescollege constateerde in diens verkenning dat er sprake was van afhankelijkheden en rolonzuiverheid in het bestel doordat een groot deel van de bestuurders en directieleden voor een lange periode op hun posities is gebleven. Volgens het Adviescollege leidt dit tot een ons-kent-ons cultuur en staat het de ontwikkeling van omroeporganisaties in de weg. Daarnaast is de lange zittingsduur van bestuurders een risicofactor voor de organisatiecultuur. Het adviescollege geeft aan dat huidige situatie niet bijdraagt aan een cultuur van aanspreekbaarheid en kritische reflectie.[26] Het onderzoek van de OGCO naar grensoverschrijdend gedrag binnen de landelijke publieke omroep, leidde ook tot een aanbeveling over de maximering van bestuurstermijnen. Volgens OGCO leidt het feit dat medewerkers langdurig afhankelijk zijn van beslissingen van een selecte groep personen tot een toegenomen kans op machtsmisbruik, vriendjespolitiek en loyaliteitskwesties.[27] De regering heeft daarom al eerder toegezegd deze aanbevelingen over te nemen en overeenkomstig toe te passen op de zittingstermijnen van de leden van de raad van toezicht. Met de maximering van maximaal twee keer vier jaar komt de regering tegemoet aan die toezegging en beoogt het bij te dragen aan de verdere professionalisering van de omroephuizen en een gezonde organisatiecultuur.

Afkoelperiode en incompatibiliteiten bestuur en leden raad van toezicht
Voor de omroephuizen geldt dat leden van de raad van toezicht en bestuursleden in een

[26] *Eenheid in veelzijdigheid. Pleidooi voor een weerbaar publiek omroepbestel,* Adviescollege Publieke Omroep, september 2023, p. 56, bijlage bij *Kamerstukken II*, 32 827, nr. 287.

[27] *Eenheid in veelzijdigheid. Pleidooi voor een weerbaar publiek omroepbestel,* Adviescollege Publieke Omroep, september 2023, p. 123, bijlage bij *Kamerstukken II*, 32 827, nr. 287.

periode van twee jaar voorafgaand aan hun benoemingsperiode geen lid mogen zijn geweest van een bestuur of raad van toezicht van een omroep, de NPO of de Ster. Voor deze functies geldt een afkoelperiode van twee jaar om te voorkomen dat er een uitruil van functies plaatsvindt. Dit maakt de kans op belangenverstrengeling kleiner en voorkomt vergelijkbare risico's zoals geschetst door het Adviescollege Publieke Omroep en de OGCO in het kader van de maximering van bestuurstermijnen. Door uit te sluiten dat deze functies elkaar aansluitend kunnen opvolgen, ontstaat er eveneens ruimte voor het aantrekken van talentvolle bestuurders en leden van de raad van toezicht buiten het landelijke publieke omroepbestel die eerder mogelijk minder snel overwogen werden. Vanwege de continuïteit van de organisaties in het nieuwe bestel zal het mogelijk zijn voor bestuurders van de huidige omroeporganisaties om na oprichting van de omroephuizen één termijn zitting te nemen in het bestuur van een omroeporganisaties. Hiertoe zullen zij de sollicitatieprocedure bij het omroephuis moeten doorlopen. Dit geldt ook voor bestuurders die op dit moment of in de nabije toekomst een bestuurstermijn van twee keer vier jaar hebben volbracht.

Naast een afkoelperiode van twee jaar regelt dit wetsvoorstel de incompatibiliteiten voor leden van de raad van toezicht en bestuurders van het omroephuis. Het artikel komt grotendeels overeen met de incompatibiliteiten die op dit moment gelden voor leden van de raad van toezicht van de NTR, maar bevat enkele aanvullingen, zoals een dienstbetrekking bij een publieke media-instelling op regionaal niveau, de RPO of de NLPO. Dit geldt ook voor tijdelijke dienstbetrekkingen en/of ZZP-constructies. Voor bestuurders zijn vergelijkbare onverenigbare functies vastgesteld. Deze opsomming van incompatibiliteiten versterkt de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van de organen van het omroephuis en daarmee van het gehele publieke omroepbestel.

Leden van de raad van toezicht van een omroephuis kunnen niet tegelijkertijd lid zijn van een orgaan van of in dienst zijn bij een voormalige omroepvereniging of een andere vereniging die volgens zijn statuten tot hoofddoel heeft bij te dragen aan de publieke mediaopdracht. Zoals eerder beschreven kan een aantal leden van de raad van toezicht wel op voordracht worden benoemd vanuit een raad van voordracht waarin voormalige omroepverenigingen zitting kunnen hebben als het omroephuis hiervoor kiest. De regering meent echter dat een dienstbetrekking van een nieuw op te richten omroephuis niet te verenigen is met de vervulling van een positie binnen een vereniging die wil bijdragen aan de publieke mediaopdracht zoals de voormalige omroepverenigingen omdat er kans is op een tegenstrijdig belang. Bijvoorbeeld een lid van de raad van toezicht zou dan gelijktijdig de belangen van een omroephuis en de publieke omroep als geheel dienen, en de belangen van een vereniging die aan de publieke mediaopdracht wenst bij te dragen. Deze rollen verhouden zich moeilijk tot elkaar.

Bestemmingsfonds omroephuis media-aanbod maatschappelijke worteling

Zoals in onderdeel 2.3 nader is toegelicht, is het van belang dat de omroephuizen maatschappelijk geworteld zijn. Het nieuwe bestel verruimt de mogelijkheden die het omroephuis hiervoor kan inzetten, maar het onderhouden van banden met ledenverenigingen blijft ook in het nieuwe bestel een waardevolle optie. Een van de manieren waarop dit wetsvoorstel borgt dat er duurzame en betekenisvolle banden tussen het omroephuis en ledenverenigingen kunnen bestaan, is door een 'bestemmingsfonds media-aanbod maatschappelijke worteling' in de wet mogelijk te maken. Middels dit bestemmingsfonds kan een vereniging aan een omroephuis een

financiële bijdrage doen met als doel het media-aanbod van een bepaald omroephuis te financieren.

Het karakter van een bestemmingsfonds is dat de specifieke bestemming door derden, in dit geval de vereniging, wordt bepaald. Dit deel van het vermogen is niet vrij besteedbaar omdat het omroephuis de financiële bijdrage uitsluitend voor media-aanbod ten behoeve van de maatschappelijke worteling met de desbetreffende vereniging dient in te zetten. Het huis kan de bijdrage niet herbestemmen. Een steunvereniging kan een financiële bijdrage aan het bestemmingsfonds doen voor de missie en/of specifieke doelgroep die de vereniging blijkens haar statuten wil ondersteunen. Het omroephuis kan deze bijdrage vervolgens onbezwaard en vrij van (verdere) voorwaarden besteden. De vereniging heeft hier geen verdere invloed op en kan dus ook geen specifieke programmatische keuzes afdwingen.

Financiële steun kan komen van een voormalige omroepvereniging maar ook van een andere vereniging die statutair tot hoofddoel heeft bij te dragen aan de verwezenlijking van de publieke mediaopdracht. Het is wel een wettelijke voorwaarde dat alleen verenigingen die blijkens hun statuten tot hoofddoel hebben bij te dragen aan de publieke mediaopdracht geld in het bestemmingsfonds kunnen storten. Daarbij geldt dat hier sprake moet zijn van verenigingen volgens Nederlands recht. Hiermee wil de regering het belang van de rol van de voormalige omroepverenigingen in de maatschappelijke worteling eer aan doen en tegelijkertijd nieuwkomers een vergelijkbare mogelijkheid geven, maar voorkomen dat zomaar elk type organisatie geld kan bestemmen aan de landelijke publieke omroep. Dit wordt gedaan door expliciet te maken dat enkel verenigingen volgens Nederlands recht die tot hoofddoel hebben bij te dragen aan de verwezenlijking van de landelijke publieke mediaopdracht de mogelijkheid hebben af te dragen aan het bestemmingsfonds.

Het is aan het omroephuis een financiële bijdrage wel of niet te accepteren en de redactionele autonomie van het omroephuis blijft te allen tijde gewaarborgd. De bestedingen vanuit het bestemmingsfonds worden autonoom door het omroephuis bepaald. Het omroephuis zal in haar jaarverantwoording verantwoording afleggen over dotaties en onttrekkingen uit het bestemmingsfonds. Deze aanvullende voorwaarden zullen uitgewerkt worden in de ministeriële regeling ‘financiële verantwoording landelijke publieke media-instellingen, NPO en STER’.

Staatssteunregels stellen dat alle middelen in de publieke omroep, ongeacht waar zij vandaan komen, publieke middelen zijn. In de Mediawet 2008 is onder meer invulling gegeven aan de Europese staatssteunregels middels de reserve media-aanbod. Via de reserve media-aanbod wordt de reservering van overheidsbijdragen voor media-aanbod beperkt tot tien procent van de totale uitgaven van de NPO en de omroepen voor het totale landelijke bestel, de zogenaamde 10%-norm. In het oude bestel werd door de NPO middels een bindende regeling de maximale omvang van de reserve media-aanbod per omroep bepaald.

Het bestemmingsfonds media-aanbod valt straks ook onder deze regelgeving, wat betekent dat de omvang van het bestemmingsfonds media-aanbod maatschappelijke worteling en de reserve media-aanbod tezamen wordt beperkt tot 10% van de totale uitgaven van de NPO en de omroepen. Het verenigingsresultaat van de omroepverenigingen moest in het oude bestel ook al worden besteed aan het media-aanbod. De regering gaat er dus vanuit dat er relatief niet meer of minder ruimte is voor de reservering van middelen voor media-aanbod. Zij verwacht ook niet dat dit een

belemmering gaat vormen omdat het bestemmingsfonds bedoeld is media-aanbod mee te financieren en niet bedoeld is als een langdurig vermogenscomponent. De regering acht het van belang dat OCW met de NPO en de omroephuizen in gesprek gaat over de invloed van het bestemmingsfonds op de reserve media-aanbod en de systematiek van de bindende regeling reserve media-aanbod. Indien nodig kunnen de bindende regeling en de regeling 'financiële verantwoording landelijke publieke media-instellingen, NPO en Ster' worden gewijzigd.

2.4.1.1. Overgang verenigingen naar omroephuizen

Een van de meest fundamentele maatregelen die de regering voorstelt is het oprichten van een viertal omroephuizen die samen met de NOS uitvoering gaan geven aan de publieke mediaopdracht. Het zijn de omroepverenigingen met een (voorlopige) erkenning die de omroephuizen kunnen oprichten en waar de huidige omroepen vervolgens in opgaan. Er is dus geen sprake van een samenwerking van omroepverenigingen binnen een omroephuis of van twee of meer omroepverenigingen die fuseren. Er worden nieuwe entiteiten opgericht (omroephuizen) waarin vervolgens de omroepactiviteiten van de huidige omroepverenigingen in op zullen gaan. In deze paragraaf wordt beschreven wat het wetsvoorstel regelt voor de oprichting van omroephuizen en welke voorwaarden hieraan worden verbonden. Daarnaast beschrijft deze paragraaf hoe het omroephuis zich verhoudt tot de voormalige omroepverenigingen in het nieuwe bestel en wat er qua overgang verder wordt geregeld.

Wijze van oprichten omroephuizen en gestelde voorwaarden

Uitgangspunt bij de hervorming is dat elke omroepvereniging die in de huidige concessieperiode een erkenning of voorlopige erkenning heeft, als zij dat wil, vanwege die bestaande (voorlopige) erkenning ook een plek in het nieuwe stelsel krijgt. Bij de overgang naar het nieuwe stelsel vindt dus geen (her)beoordeling op basis van de erkenningscriteria plaats. Met dit wetsvoorstel laat de regering de huidige systematiek van aanvragen en toekennen van erkenningen juist los (zie ook paragraaf 2.2). De clustering van omroepverenigingen in omroephuizen vindt in beginsel plaats op vrijwillige basis. In het overgangsrecht wordt geregeld dat de omroephuizen enkel kunnen worden opgericht na voorafgaande toestemming van de Minister van OCW. Daartoe dienen de huidige omroepverenigingen een voorstel in bij de Minister van OCW binnen vier weken nadat de wet in werking is getreden. Aan deze toestemming zijn voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden zijn erop gericht de omroephuizen in staat te stellen de verantwoordelijkheden die met dit wetsvoorstel bij hen komen te liggen, uit te voeren. Het is van belang te benoemen dat het hoogste orgaan van de omroepvereniging, de algemene vergadering, dient in te stemmen met het oprichten van een omroephuis onder de gestelde voorwaarden. Zij maken de keuze om onder de gestelde voorwaarden uiteindelijk wel of niet in te stemmen met de oprichting van een omroephuis. Het staat de algemene vergadering vrij te besluiten geen omroephuis te willen oprichten. In dat geval worden er geen omroepactiviteiten van deze vereniging overgedragen aan het nieuw op te richten omroephuis en zullen deze vanaf de start van het nieuwe bestel geen deel uitmaken van de landelijke publieke omroep.

Mocht dit zich bij een of meerdere omroepverenigingen voordoen, regelt het wetsvoorstel een aantal zaken dat nu ook geregeld wordt wanneer een omroepvereniging met een

erkenning voor een nieuwe erkenningsperiode geen nieuwe erkenning wil aanvragen of deze niet krijgt omdat niet aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Het is belangrijk dat aanbod dat binnen het publieke omroepbestel met belastinggeld tot stand is gekomen, beschikbaar blijft voor de landelijke publieke omroep. Om deze reden stelt het voorstel dat wanneer een omroep niet mee wil of kan naar het nieuwe bestel, het intellectueel eigendom dat in bezit is van de omroepvereniging (zoals programmarechten) overgedragen wordt aan de raad van bestuur van de NPO. Verder geldt dat ook het omroepmerk is opgebouwd met publiek geld en voor het publiek verbonden is aan de publieke omroep en daarmee aan publieke waarden. Om verwarring bij het publiek te voorkomen of bepaald aanbod wel of niet afkomstig is van de publieke omroep, is er sprake van een afkoelperiode van vijf jaar waarin een voormalige omroepvereniging het omroepmerk niet kan gebruiken. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit geldt deze afkoelperiode één jaar in plaats van vijf jaar voor omroepen met een voorlopige erkenning. Dit omdat deze omroepen minder lang deel hebben uitgemaakt van de landelijke publieke omroep en de kans op verwarring met de publieke omroep daarmee minder groot is. De regering hecht er in dit kader aan te benadrukken dat in het geval dat een omroep, om welke reden dan ook, geen deel uitmaakt van het nieuwe bestel, dit uiteraard niet betekent dat het geluid en perspectief van de desbetreffende omroep geen plek zou moeten hebben in het nieuwe bestel. In het nieuwe bestel hebben omroephuizen nadrukkelijk de opdracht om de in de samenleving levende behoeften, perspectieven en geluiden een plek te geven in het aanbod. Hieruit volgt dat omroephuizen in het nieuwe bestel de opdracht hebben de behoeften, geluiden en perspectieven van die omroep een plek te geven in het aanbod.

Aan het voorstel tot oprichting van omroephuizen zijn voorwaarden verbonden. De voorgestelde omroephuizen kunnen alleen worden opgericht door omroepen die op het moment van indiening van het voorstel een (voorlopige) erkenning hebben. Het aantal voorgestelde omroephuizen is gelijk aan vier en alle omroepen met een (voorlopige) erkenning zijn betrokken bij de oprichting van een van de voorgestelde omroephuizen. Verder dienen omroepen aan te tonen dat er afspraken zijn gemaakt over de budgetverdeling tussen de omroephuizen die voldoen aan de voorwaarden die hiervoor zijn opgenomen in het aanbodplan.

Daarnaast is het van belang dat de omroepactiviteiten daadwerkelijk overgaan van de omroepverenigingen naar de omroephuizen. Om deze reden zijn voorwaarden opgenomen over de overdracht van intellectueel eigendom, merkenrechten en vermogen. Die worden hieronder toegelicht.

Overgang van merkenrechten en overig intellectueel eigendom

De regering hanteert als voorwaarde bij de oprichting van omroephuizen dat de algemene vergadering van de betreffende vereniging heeft besloten in te stemmen met de onvoorwaardelijke en onherroepelijke overdracht van de merken en namen die behoren aan de vereniging of dat er sprake is van het onherroepelijk in licentie geven van de merken, eeuwigdurend en exclusief voor wat betreft het tonen van de merken en namen bij media-aanbod. Deze voorwaarde is enkel van toepassing wanneer het omroephuis de merken en namen na oprichting wil voeren in het nieuwe omroepbestel. Het wetsvoorstel verplicht de omroephuizen hier niet toe, het is denkbaar dat een omroephuis een nieuw merk of merken introduceert om te voeren bij het audiovisueel media-aanbod dat het huis maakt. In dat geval is het eigendom of een eeuwigdurende

licentie van het omroepmerk niet nodig. Wel geldt in dat geval alsnog de afkoelperiode van vijf of één jaar voor de voering van het merk bij audiovisueel media-aanbod door de vereniging buiten het publieke bestel, om verwarring bij het publiek over welk aanbod afkomstig is van de publieke omroep te voorkomen.

Voor de integriteit van het publieke bestel is het van groot belang dat er geen verwarring bij het publiek kan ontstaan of aanbod afkomstig is van de publieke omroep of dat een derde partij verantwoordelijk is voor dit aanbod. Om deze reden is het belangrijk dat het omroephuis eigenaar is van relevante merken en namen zodat hij zeggenschap heeft over hoe het merk eventueel buiten het bestel (door middel van een licentie) ingezet kan worden zonder dat er risico is op verwarring. Het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk de merken en namen als vereniging niet over te dragen aan het omroephuis, maar om het eeuwigdurend en exclusief in licentie te geven aan het betreffende omroephuis. De regering wijst in dit kader wel op het risico dat een omroephuis loopt wanneer gekozen wordt voor deze tweede optie. Omdat het eigenaarschap van het merk buiten het publieke bestel ligt, loopt het omroephuis het risico dat het merk door de vereniging ingezet wordt dan wel in licentie gegeven wordt aan een derde partij die afbreuk doet aan het imago van de publieke omroep. Dit is bijvoorbeeld denkbaar wanneer de vereniging het merk in licentie geeft aan een derde partij om er commerciële activiteiten mee te ontplooien die afbreuk doen aan de publieke waarden waar de publieke omroep voor staat. Wanneer dergelijke situaties aan de hand zijn, regelt het wetsvoorstel dat het omroephuis het desbetreffende merk niet langer kan voeren bij het publieke media-aanbod. Aangezien het omroephuis geen eigenaar is van het merk, kan het weliswaar afspraken maken met de vereniging op welke wijze het merk kan worden ingezet, maar wordt de juiste inzet van het merk verder wettelijk niet geborgd. Dit risico is niet aan de orde wanneer een omroephuis kiest voor constructie waarbij het merk in eigendom komt van het omroephuis. Deze variant heeft dan ook nadrukkelijk de voorkeur van de regering.

Voor welke optie dan ook gekozen wordt, de regering vindt het belangrijk te benadrukken dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat de vereniging het merk blijft voeren en inzetten voor zijn verenigingsactiviteiten. Zolang de vereniging het merk niet gebruikt voor het verzorgen van media-aanbod, kan het omroephuis het merk in licentie geven aan de vereniging voor een breed scala aan verenigingsactiviteiten om zo ook de maatschappelijke worteling van het omroephuis te versterken. Afhankelijk van de precieze afspraken die het omroephuis maakt met de vereniging over de wijze waarop het merk ingezet kan worden door de vereniging, is het bijvoorbeeld mogelijk dat de vereniging een programmagids blijft uitgeven.[28] Hoewel de vereniging het omroepmerk niet kan voeren bij audiovisueel media-aanbod, is het uiteraard wel mogelijk dat de vereniging bijvoorbeeld in online uitingen verwijst naar het omroepmerk en het media-aanbod dat binnen het huis gemaakt wordt. Het belang van maatschappelijke worteling is ook de reden waarom de regering in dit voorstel mogelijk maakt dat omroephuizen nog steeds, na toestemming van het Commissariaat, in het kader van ledenwerving voor of promotie van verenigingen oproepen kan uitzenden. De vereniging is op zijn beurt niet langer gebonden door de bepalingen uit de Mediawet 2008 aangezien hij niet langer deel uitmaakt van het publieke bestel waardoor hij vrijer is in de activiteiten die hij kan ontplooien. Het nieuwe bestel geeft de vereniging daarmee meer vrijheid en flexibiliteit,

[28] Hierbij geldt wel dat de vereniging voor gegevens over het programma-aanbod een marktconforme vergoeding moet betalen net als onder de huidige Mediawet 2008 (artikel 2.139) geldt voor andere afnemers.

terwijl tegelijkertijd betekenisvolle banden tussen het huis en de vereniging in stand kunnen blijven en de vereniging voor activiteiten het omroepmerk kan blijven gebruiken.

Als tweede voorwaarde geldt dat de algemeen vergadering van de omroep instemt met de onvoorwaardelijke en onherroepelijke overdracht van al het aan de vereniging toebehorende overige intellectuele eigendom. Hierbij kan gedacht worden aan programmarechten. Het is van groot belang dat de publieke omroep en daarmee de omroephuizen kunnen beschikken over de programma's die in het oude bestel zijn gemaakt.

Overgang van vermogen

Bij de overgang van de omroepverenigingen naar de omroephuizen zullen alle activa en passiva die economisch en functioneel samenhangen met het omroepbedrijf én de publieke taak over gaan naar de omroephuizen. De oude omroepverenigingen hebben immers geen publieke omroeptaak meer. De bij de oprichting van een omroephuis betrokken verenigingen dragen er zorg voor dat dit op correcte en transparante wijze gebeurt. Dit is een van de wettelijke voorwaarden waaraan voldaan moet worden voordat de minister van OCW toestemming geeft voor de oprichting van de omroephuizen. Een deel van het vermogen, te weten maximaal € 1,5 miljoen en voor de "oude" fusieomroepen €3 miljoen, kan met het oog op de continuïteit en de reservepositie van de verenigingen achterblijven in de verenigingen. De regering licht dat hieronder toe.

In 1992 is onderzoek uitgevoerd naar de vermogensvorming bij de toen bestaande omroepverenigingen.[29] Daarbij bleek dat vermogens binnen omroepverenigingen omvangrijker waren dan noodzakelijk is voor bedrijfsvoering en reservering. Naar aanleiding daarvan zijn vanaf 1993 de verenigingsreserves van de toen bestaande omroepverenigingen bevroren: sindsdien mogen deze niet groeien, mogen nieuwe omroepverenigingen slechts beperkt reserves aanhouden en moeten alle inkomsten van de omroepverenigingen, ongeacht hun herkomst, besteed worden aan de publieke taak.[30] Daarmee hebben alle binnen de omroepen aanwezige middelen een wettelijk bepaalde publieke bestemming. De wetgever heeft zich echter rekenschap gegeven van de verschillende herkomst van de inkomsten en van het feit dat het voor het goed functioneren van de vereniging nodig is te beschikken over financiering voor verenigingsactiviteiten en een bufferreserve. De huidige wet handhaaft dit uitgangspunt. De huidige wet bepaalt dat een deel van de inkomsten uit programmabladen gebruikt mag worden om een eventueel verlies van de vereniging te dekken en om een reserve van maximaal €1,5 miljoen aan te houden voor de vereniging.[31] De bevriezing van de vermogens en maximering van de reserves diende er tevens voor om te voldoen aan de Europese staatssteunregels. Volgens de staatssteunregels mag er bij de financiering van de publieke omroep geen overcompensatie plaatsvinden, maar het aanhouden van beperkte reserves is toegestaan. De regering wil bij de overgang van omroepverenigingen naar omroephuizen tegemoetkomen aan financiële zekerheid voor de voormalige omroepverenigingen. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat bij de overgang naar het vernieuwde bestel middelen die bestemd zijn voor de publieke mediaopdracht wegvloeien uit het bestel en achterblijven bij verenigingen die geen

[29] "Naar vermogen" Commissie Van der Zwan (1992). Onderzoek naar de bedrijfseconomische noodzaak van de vermogens van de omroepen. Rapport ten behoeve van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
[30] Thans artikel 2.135 Mediawet 2008.
[31] Artikel 16 en 16a Mediabesluit 2008.

publieke taak meer hebben. De Europese Commissie zal dat niet alleen aanmerken als ongeoorloofde staatssteun, maar ook constateren dat er in de voorafgaande periode sprake is geweest van overcompensatie en kunnen besluiten tot terugvordering.

De regering kiest daarom voor de volgende regeling. Het verenigingsvermogen dat achterblijft in de vereniging mag maximaal €1,5 miljoen bedragen. Met dit bedrag sluit de regering aan bij de onderbouwing van de maximale omvang van het verenigingsvermogen zoals vastgelegd in het huidige Mediabesluit 2008. Voor zogenaamde fusieomroepen geldt een verenigingsvermogen dat achter mag blijven in de vereniging van maximaal 2 keer €1,5 miljoen, dus € 3 miljoen in totaal.[32] Op deze manier houdt de regering rekening met de uitzondering die in 1993 aan deze omroepverenigingen bij de invoering van de beperking van de vermogensopbouw is gegeven en hen een hoger (maximaal) verenigingsvermogen toestaat dan is vastgelegd in het Mediabesluit 2008.[33] Deze uitzondering is in 2014 bij de overgang van die omroepverenigingen naar een drietal fusieomroepen eveneens gehandhaafd en de factor twee is ook direct gerelateerd aan het feit dat deze fusieomroepen hun oorsprong vonden in twee afzonderlijke verenigingen.

Uit deze voorwaarde voor oprichting volgt dat een aantal omroepverenigingen een substantieel deel van hun vermogen zal moeten overdragen aan het omroephuis. Deze middelen vloeien naar de algemene reserve van het omroephuis. Het staat omroepverenigingen vrij bij de oprichting van het omroephuis afspraken te maken over de wijze waarop (de middelen die voortkomen uit) het vermogen van één specifieke omroepvereniging ingezet kunnen gaan worden door het omroephuis. Dit is binnen het wettelijk kader mogelijk en het is verder aan het omroephuis om hier wel of niet nadere afspraken over te maken. Voor het omroephuis geldt net als voor de omroepverenigingen in het huidige bestel een wettelijk maximale omvang van de algemene reserve van €1,5 miljoen. In lagere regelgeving zal vastgelegd worden dat het verenigingsvermogen van de betreffende omroepverenigingen dat over gaat naar de algemene reserve van het omroephuis de maximale omvang van de algemene reserve van €1,5 miljoen van het omroephuis mag overschrijden. De algemene reserve per 1 januari 2029 zal als maximale omvang bevroren worden en mag in de jaren erna niet verder aangroeien.

De regering meent dat het met de hierboven gestelde voorwaarden aan de overdracht van omroepverenigingen aan omroephuizen een goede balans heeft gevonden tussen het belang van het omroephuis om in het nieuwe bestel optimaal als omroep te kunnen functioneren en het belang van de verenigingen die, in veel gevallen, decennialang een zeer waardevolle rol hebben gespeeld in het publieke omroepbestel terwijl tegelijkertijd ook voldaan wordt aan relevante (Europese) wet- en regelgeving. Zoals gezegd maakt de regering het daarnaast ook in het nieuwe bestel mogelijk voor de verenigingen om een duurzame band vorm te geven met het omroephuis terwijl het tegelijkertijd vrijer wordt in de activiteiten die het als vereniging kan ontplooien. Op deze manier zorgt dit wetsvoorstel voor een goede overgang naar omroephuizen, terwijl het tegelijkertijd de waardevolle functie van de vereniging voor een belangrijk deel in stand houdt.

[32] Het betreft hier de fusieomroepen ARVROTROS, BNNVARA en KRO-NCRV
[33] Te weten de omroepverenigingen AVRO, BNN, KRO, NCRV, TROS en VARA

Procedure wanneer voorstel tot oprichting omroephuizen niet voldoet aan de gestelde voorwaarden

Wanneer het voorstel van de omroepen voor oprichting van omroephuizen niet voldoet aan de hierboven beschreven voorwaarden of wanneer er niet binnen de gestelde termijn een voorstel wordt ingediend, is het de Minister van OCW die een voorstel doet voor de clustering. Zoals hierboven gesteld vindt de clustering van omroepen in omroephuizen in eerste aanleg plaats op vrijwillige basis op basis van een eigen voorstel. Enkel wanneer er zonder tussenkomst van de Minister van OCW geen werkbare clustering tot stand komt, is er een rol weggelegd voor de Minister van OCW. De regering meent dat het van groot belang is een proces in te richten voor het geval het de omroepen niet tijdig een voorstel voor clustering indienen of wanneer het ingediende voorstel niet aan de gestelde voorwaarden voldoet. De regering wil voorkomen dat er geen of niet goed functionerende omroephuizen worden opgericht waardoor het nieuwe bestel feitelijk niet van de grond komt. Dit is de reden waarom het wetsvoorstel voorziet in een proces waarbij de Minister van OCW een voorstel kan doen.

De Minister van OCW doet in dit scenario een voorstel op basis van advies van in ieder geval het Commissariaat voor de Media, de NPO en de Raad voor Cultuur. De adviezen moeten in ieder geval met drie zaken rekening houden. Ten eerste dienen de adviezen zoveel als mogelijk rekening te houden met de voorwaarden voor clustering zoals hierboven omschreven. Ten tweede moeten de adviseurs bij de combinaties kijken naar de taken van de omroephuizen zoals bepaald in artikel 2.2 van het wetsvoorstel. Het is belangrijk dat de combinaties een goede uitoefening van die taken mogelijk maken. Ten derde maakt het voorstel duidelijk dat de adviseurs acht moeten slaan op het feit dat individuele omroephuizen in het nieuwe bestel effectief en als eenheid moeten kunnen functioneren. Wanneer een individueel omroephuis niet als eenheid kan functioneren, komt immers ook de adequate taakoefening van de omroephuizen gezamenlijk, als bedoeld in artikel 2.2, en daarmee de uitvoering van de publieke mediaopdracht in gevaar.

De opzet van het nieuwe bestel beoogt een omslag te bewerkstelligen van een bestel dat van oudsher is gestoeld op onderlinge concurrentie naar een bestel dat is geënt en ingericht op onderlinge samenwerking. Deze samenwerkingsbasis is noodzakelijk voor de omroepen om hun grotere rol bij het opstellen van strategische documenten adequaat uit te voeren. De eenheid van het omroephuis is hierbij van groot belang, aangezien één bestuurder de omroep bij de strategievorming binnen het college van omroepen dient te vertegenwoordigen. Voor een goede verdeling van aanbod is het daarbij noodzakelijk dat bij de verzorging van media-aanbod de interne samenhang binnen het omroephuis zelf en de onderlinge complementariteit tussen de omroephuizen geborgd is. Een omroephuis dat intern niet effectief en als eenheid functioneert, ondermijnt daarmee niet alleen haar eigen positie, maar tast ook het vermogen van de overige omroephuizen aan om aan de gezamenlijke taken en opdracht te voldoen.

Een van de voorwaarden voor het kunnen functioneren als eenheid is het bestaan van een gemeenschappelijke grondslag per omroephuis. Individuele omroephuizen dienen deze grondslag ook te beschrijven in het aanbodplan zoals is toegelicht in onderdeel 2.6. Om deze reden wordt de adviseurs gevraagd te kijken naar de wijze waarop combinaties van omroepen in omroephuizen kunnen komen tot het formuleren van een brede gemeenschappelijke grondslag binnen een omroephuis.

De regering meent dat het voor de onderbouwing van het voorstel van de Minister van OCW goed is wanneer aan drie verschillende adviseurs gevraagd wordt te kijken naar combinaties van omroepen voor de oprichting van omroephuizen. Deze drie adviseurs hebben alle drie hun eigen expertise en beschikken over (historische) kennis over het functioneren van de huidige omroepverenigingen en het bestel, dat waardevolle inzichten kan opleveren voor de voorgestelde combinaties lettende op het belang dat omroephuizen in het nieuwe bestel goed als eenheid moeten kunnen functioneren. Dit wordt ook gereflecteerd door het feit dat alle drie de adviseurs in het huidige omroepbestel gevraagd worden te adviseren over de erkenningsaanvragen van omroepverengingen. Dit verzekert dat genoeg aspecten kunnen worden meegewogen bij het besluit van de Minister van OCW.

Bij het opstellen van een voorstel voor clustering kan de Minister van OCW afwijken van een tweetal voorwaarden waar het oorspronkelijk ingediende voorstel van de omroepen aan diende te voldoen. Het gaat hier om de voorwaarde dat er afspraken moeten zijn gemaakt over de budgetverdeling en de voorwaarde dat elke omroepvereniging betrokken moet zijn bij de oprichting van een omroephuis. Bij afwijking van de voorwaarde over de budgetverdeling is de Minister van OCW wel gehouden aan de financiële kaders die voor de budgetverdeling gelden. Hier gaat het enkel om het afwijken van de verplichting dat omroepen hierover afspraken hebben gemaakt. Dit omdat het denkbaar is dat de Minister van OCW combinaties aanwijst die niet aansluiten bij de afspraken die omroepen hebben gemaakt over de budgetverdeling omdat omroepen bij die afspraken uitgingen van andere combinaties.

Wat betreft de tweede voorwaarde geldt dat de Minister van OCW uitsluitend kan afwijken van de voorwaarde dat alle huidige omroepverenigingen betrokken moeten zijn bij de oprichting van een omroephuis als er sprake is van één van drie situaties als beschreven in artikel 9.14q, derde lid. In de eerste situatie is er sprake van een omroep die niet voldoet aan de eis dat de benodigde overdracht van intellectueel eigendom en vermogen geregeld is. In dat geval kan de betreffende omroep niet meedoen aan de oprichting van een omroephuis en zal de Minister van OCW dus toestemming kunnen geven aan combinaties van de overige omroepen.

In de tweede situatie leiden de eerdergenoemde adviezen van de NPO, het Commissariaat voor de Media en de Raad van Cultuur tot de conclusie dat niet alle omroepverenigingen betrokken kunnen worden bij de oprichting van een omroephuis. Op grond van deze adviezen kan de Minister van OCW dan tot combinaties komen waarbij de omroep of omroepen die op grond van de adviezen niet betrokken kunnen worden niet worden meegenomen in de oprichting van de omroephuizen.

In de derde situatie komt de Minister van OCW tot de conclusie dat gedragingen of de opstelling van een omroepvereniging of samenwerkingsomroep ertoe leiden dat toewijzing van deze omroepvereniging of samenwerkingsomroep aan een omroephuis een belemmering vormt voor het effectief en als eenheid kunnen functioneren van dat omroephuis en daarmee ook aan de gezamenlijke opgave van de omroephuizen. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien de betreffende omroep in de jaren voorafgaande aan de totstandkoming van dit nieuwe stelsel zich zodanig heeft gedragen of opgesteld dat constructieve samenwerking met de andere omroepen in een omroephuis niet goed mogelijk is, of indien de omroep geen blijk heeft gegeven de gezamenlijk opgestelde en overeengekomen normen uit de journalistieke code zorgvuldig te willen naleven, dan wel indien op grond van concrete en recente omstandigheden redelijkerwijs niet kan worden

verwacht dat effectieve samenwerking met andere actoren in het publieke bestel te verwachten is. De Minister van OCW betrekt bij dit oordeel alle relevante stukken waaruit blijkt dat het toewijzen van de omroep aan een omroephuis zal leiden tot een situatie waarin de individuele, voorgestelde omroephuizen niet effectief en als eenheid zullen kunnen functioneren. Daartoe kunnen onder meer dienen rapportages van de evaluatiecommissie, eventuele sancties die aan de betreffende omroep zijn opgelegd en rapporten van de Ombudsman. Deze bevoegdheid strekt er uitsluitend toe te voorkomen dat er geen of niet goed functionerende omroephuizen worden opgericht. Dit alles ter voorkoming van de oprichting van niet functionerende omroephuizen waardoor het nieuwe bestel feitelijk niet van de grond komt.

Zoals gezegd is het belangrijk dat het wettelijk beschreven proces niet aan de weg staat aan de totstandkoming van een clustering met omroephuizen waarvan effectieve uitvoering van de publieke mediaopdracht verwacht kan worden. Dat zou namelijk betekenen dat er feitelijk geen omroephuizen worden opgericht en het nieuwe bestel niet van start kan gaan. Om deze reden wordt in het overgangsrecht de clustering als hierboven beschreven vormgegeven. De regering hecht er belang aan te benadrukken dat de Minister van OCW enkel combinaties aanwijst wanneer het omroepen zelf niet (tijdig) lukt te komen met een voorgestelde clustering die voldoet aan de voorwaarden die aan het eerste vrijwillige voorstel gesteld zijn.

Overgang huidige leden raden van toezicht en bestuur omroephuizen

Het wetsvoorstel regelt de wijze waarop de eerste keer leden van de raden van toezicht en bestuur van de omroephuizen worden benoemd. Voor de raad van toezicht geldt dat de omroepen die samen het omroephuis hebben opgericht elk een lid kunnen voordragen aan de Minister van OCW van OCW. Hierbij volgen zij de wettelijk voorgeschreven transparante en openbare wervingsprocedure die ook geldt tijdens de reguliere benoemingsprocedure. Vanwege de incompatibiliteiten die ook bij deze eerste keer van toepassing zijn, kunnen er geen leden worden benoemd die op dit moment lid zijn van een raad van toezicht van een omroepvereniging of taakomroep. De regering meent dat het bij een nieuw bestel van belang is dat er toezichthouders bij de omroephuizen actief zijn die niet afkomstig zijn uit het oude bestel om zo de benodigde vernieuwing plaats te laten vinden.

Voor leden van het bestuur maakt de regering een andere afweging. De regering vindt het belangrijk dat er voldoende continuïteit is in de dagelijkse leiding binnen het publieke omroepbestel. Om deze reden maakt dit voorstel het mogelijk dat huidige omroepbestuurders nog eenmaal voor een periode van maximaal vier jaar kunnen worden benoemd als bestuurder van een omroephuis. Vanwege de benodigde vernieuwing wordt herbenoeming van deze leden uitgesloten. De regering meent met dit voorstel een goede balans gevonden te hebben tussen continuïteit enerzijds en vernieuwing anderzijds.

Voor huidige leden van de raden van toezicht en bestuur van NPO en NOS verandert er niets. Zij kunnen hun termijnen volmaken volgens de maximale termijnen die nu ook gelden, met dien verstande dat de maximale termijnen voor het bestuur van de NPO gelijkgetrokken worden met die van de omroepen en de maximale termijn nog vier jaar betreft in plaats van vijf jaar.

2.4.2. Inrichting NOS

De inrichting van de NOS komt grotendeels overeen met de voorgenomen inrichting van de omroephuizen. NOS zal net als de omroephuizen bestaan uit een bestuur van ten hoogste drie personen en een raad van toezicht met vijf leden. De leden van de raad van toezicht worden door de raad van toezicht zelf benoemd, geschorst en ontslagen. Daar waar een deel van de leden van de raad van toezicht van de omroephuizen op voordracht kan worden benoemd, zal dat niet van toepassing zijn voor de NOS aangezien de NOS niet voortkomt uit voormalige omroepverenigingen. De taken waarmee de raad van toezicht van NOS is belast, zijn dezelfde als die voor de omroephuizen. De regering hecht er waarde aan te benadrukken dat dit ook een verandering betekent voor NOS omdat ook voor NOS gaat gelden dat de raad van toezicht bij de uitvoering van zijn taak het gemeenschappelijke belang van de landelijke publieke omroep in acht neemt en rekening houdt met de bijdrage van de omroephuizen aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Ook de NOS wordt nadrukkelijk geacht de samenwerking binnen het bestel op te zoeken en zich onderdeel te voelen van het bredere geheel. De raad van toezicht van de NOS dient hier bij zijn taken rekening mee te houden.

Waar het de incompatibiliteiten van het bestuur en de raad van toezicht van de NOS betreft, regelt de wet aanvullend op de eisen die aan de organen van de omroephuizen worden gesteld, dat bestuursleden en leden van de raad van toezicht ook geen lid mogen zijn van een provinciaal bestuur, gemeentebestuur of waterschapsbestuur. De regering kiest hiervoor omdat het lettende op de ongebondenheid van de NOS en de taak voor de onafhankelijke nieuwsvoorziening belangrijk is dat de NOS niet alleen op afstand staat van de centrale politiek, maar ook van de decentrale overheden.

2.4.3. Inrichting NPO

De inrichting en taken van de raad van bestuur en de raad van toezicht van de NPO zullen grotendeels hetzelfde blijven, maar wijzigen op een aantal onderdelen. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Inrichting en taken raad van toezicht NPO

De regering kiest ervoor om het aantal leden van de raad van toezicht te maximeren op vijf, in plaats van zeven zoals nu het geval is. Het maximale aantal leden wordt daarmee gelijkgetrokken met het maximale aantal voor de omroepen. De regering meent dat een aantal van vijf voldoende is gelet op de taken van de NPO-organisatie in het nieuwe bestel. Verder wordt in dit voorstel geregeld dat de raad van toezicht uit zijn midden een voorzitter aanwijst, in plaats van de huidige situatie waarin de voorzitter in functie wordt benoemd door de Kroon. Dit geeft meer flexibiliteit en de mogelijkheid voor leden van de raad van toezicht om op een later moment in hun benoeming het voorzitterschap op zich te nemen.

De benoemingsprocedure volgt voor een groot deel de procedure van de omroephuizen met als verschil dat de leden van de raad van toezicht van de NPO net als nu nog steeds op voordracht van de Minister van OCW bij koninklijk besluit worden benoemd. Aangezien de NPO voor een deel van zijn taken als zelfstandig bestuursorgaan kan worden aangemerkt is een benoeming door de Kroon het meest passend omdat daarmee

ook de onafhankelijkheid zo goed als mogelijk geborgd is.[34] Er is ook opnieuw gekeken naar de betrokkenheid van de verschillende spelers in het bestel bij benoemingen van leden van de raad van toezicht van de NPO. Het voorstel maakt duidelijk dat de centrale ondernemingsraad van omroepen en NPO betrokken moet worden bij de wervingsprocedure. Daarnaast worden zowel de raad van bestuur van de NPO, het college van omroepen (zie paragraaf 2.5) en de centrale ondernemingsraad in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven op de profielschetsen die de raad van toezicht opstelt. Lettende op de taken die de raad van toezicht van de NPO heeft voor het geheel, is het van belang dat omroepen een rol hebben in het wervingsproces. Net als bij de profielschetsen voor de raden van toezicht van de omroepen, kan een portefeuilleverdeling binnen de raad van toezicht onderdeel zijn van de profielschetsen. Er kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden welk lid in het bijzonder contact onderhoudt met het college van omroepen, lettende op de grotere rol die het college van omroepen zal spelen bij de totstandkoming van de gezamenlijke strategie (zie paragraaf 2.5).

Verder wordt aan de taken van de raad van toezicht van de NPO toegevoegd dat zij de samenwerking tussen en met de omroepen dient te bevorderen. Zoals eerder gemeld is het van groot belang dat in het nieuwe bestel samenwerking en complementariteit centraal staan. Ook gelet op het feit dat de raad van toezicht potentieel een rol speelt bij de vaststelling van strategische documenten (zie ook onderdeel 2.5.2) is het van groot belang dat de raad van toezicht het bevorderen van samenwerking als onderdeel van zijn taak ziet. Het gaat hier nadrukkelijk zowel om samenwerking tussen de omroepen onderling als samenwerking tussen de omroepen en NPO.

Waar het de incompatibiliteiten van de raad van toezicht van de NPO betreft, regelt de wet aanvullend op de eisen die aan de organen van de omroephuizen worden gesteld, dat bestuursleden en leden van de raad van toezicht ook geen lid mogen zijn van een provinciaal bestuur, gemeentebestuur of waterschapsbestuur. De regering kiest hiervoor omdat het de NPO als overkoepelend sturend en coördinerend orgaan past om afstand te houden van zowel de centrale als de decentrale politiek.

Inrichting en taken raad van bestuur NPO

De regering stelt een aantal kleine wijzigingen voor ten aanzien van de inrichting en taken van de raad van bestuur van de NPO. Zo trekt de regering in dit voorstel de benoemingstermijn van leden van de raad van bestuur gelijk met die van de omroepen, te weten vier jaar. In de huidige wet is dit vijf jaar. Dezelfde incompatibiliteiten die gelden voor leden van de raad van toezicht van de NPO gelden ook voor leden van de raad van bestuur van de NPO.

2.5. De rolverdeling tussen NPO en omroepen

2.5.1. Behoud van rollen, meer gezamenlijkheid

Historische ontwikkeling verhoudingen NPO en omroepen
In het onderhavige voorstel past de regering de rollen en de taakverdeling aan tussen NPO en de nieuw op te richten omroephuizen en de NOS (hierna: de omroepen). Daarbij streeft de regering ernaar de verantwoordelijkheden tussen de NPO en de omroepen op

[34] Zie artikel 7, tweede lid, Grondwet.

een meer evenwichtige manier te verdelen. Dit is een belangrijke voorwaarde om het bestel goed te laten functioneren en daarbij te voldoen aan de behoefte omroepen daarin meer autonomie te verschaffen.

Om de voorgestelde wijzigingen te duiden, is het van belang de ontwikkelingen in de rolverdeling tussen de NPO en de omroepen en de bijkomende complexiteit in ogenschouw te nemen. De rolverdeling tussen NPO en omroepen is al lange tijd onderwerp van discussie. Deze discussie houdt verband met de wens voor een slagvaardige publieke omroep, met een gedeelde gezamenlijke visie, en omroepen die binnen dit bestel beschikken over programmatische autonomie en zo optimaal uitdrukking kunnen geven aan het uitgangspunt van externe pluriformiteit. Bij een extern pluriform beste is er een systeem dat bestaat uit verschillende organisaties die elk andere in de samenleving levende behoefte, perspectieven en geluiden vertegenwoordigen en die deze in de uitvoering van de publieke mediaopdracht uitdragen. Doordat het bestel bestaat uit afzonderlijke organisaties, is enige vorm van sturing en coördinatie nodig. Dit vraagt van de wetgever extra inspanningen ervoor te zorgen dat de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen helder verdeeld en beschreven zijn. Daarbij dient de wetgever ervoor te zorgen dat de landelijke publieke omroep als geheel zo georganiseerd is dat deze de brede maatschappij kan bedienen en tegelijk voldoende ruimte biedt aan de omroepen om hun grondslag op eigen wijze door te vertalen naar media-aanbod. Deze elementen kunnen met elkaar schuren, omdat meer sturing op het geheel bijvoorbeeld kan leiden tot minder beslissingsruimte bij de omroepen. Een goede balans tussen deze elementen is daarom tot op de dag van vandaag een actueel vraagstuk. Om een helder beeld te krijgen van dit vraagstuk is het van belang eerdere keuzes van de regering met betrekking tot verhouding tussen NPO en de omroepen toe te lichten.

Om versnippering binnen het bestel tegen te gaan, heeft de regering in 2014 een koers ingezet voor de landelijke publieke omroep waarbij NPO een centraal coördinerende en sturende rol kreeg. Het streven was NPO en omroepen te laten werken vanuit een gezamenlijke visie met als doel op een flexibele en efficiënte manier in te kunnen spelen op wijzigingen in het medialandschap. De gedachte hierachter was dat anders het risico bleef voortbestaan dat individuele belangen te veel prevaleerden boven een kwalitatief goede, gezamenlijke programmering. De NPO kreeg vanuit deze visie onder meer de taak een sturende rol te vervullen bij het bepalen en bewaken van de koers binnen de landelijke publieke omroep.[35] Een andere belangrijke taak die aan de NPO werd toebedeeld was de toetsing van de programmering als geheel aan de publieke taak en aan factoren als publieke waarden, kwaliteit, betrouwbaarheid en variatie. Factoren zoals het loslaten van zendtijd- en plaatsingsgaranties, waarover omroepen tot dan toe beschikten, zouden bijdragen aan meer ruimte voor kwalitatieve programmering en een goede opbouw van het uitzendschema. In plaats van de zendtijd- en plaatsingsgaranties kwamen de garantiebudgetten, die we in het huidige bestel nog steeds kennen. Daarnaast introduceerde de NPO op verzoek van de regering genrecoördinatoren, die verantwoordelijkheid kregen voor alles wat binnen een genre gemaakt, besteld en geplaatst werd. Hiermee zou ook meer ruimte ontstaan om lacunes in het aanbod in te vullen met aanbod van externe partijen.[36] Tot slot kreeg de NPO in het kader van het

[35] Kamerstukken II 2014/15, 32 827, nr. 67, p.7.

[36] *Kamerstukken II* 2014/15, 32 827, nr. 67, p. 16.

gemeenschappelijke belang een grotere rol bij het realiseren van doelmatige bestedingen van de omroepen. Dit betekende dat de NPO per programma stuurde op het budget.

Omdat sommige uitdagingen van de landelijke publieke omroep onveranderd bleven, introduceerde de regering in 2019 nieuwe maatregelen voor een brede en stevige publieke omroep. De maatregelen richtten zich onder andere op een gewortelde publieke omroep, een breed bereik, vernieuwing en samenwerking. De regering onderschreef ook toen de noodzaak van een slagvaardige omroep en een goed samenspel tussen de NPO als coördinerend orgaan en de omroepen als partijen die voorzien in media-aanbod. Belangrijke voorwaarde was dat alle partijen zich moesten kunnen vinden in de gezamenlijke ambities, de strategische doelstelling en dat zij daar verantwoordelijkheid voor wilden dragen.[37] Hiertoe werd de destijds bestaande rolverdeling anders ingevuld. De regering constateerde dat omroepen zich te weinig betrokken en verantwoordelijk voelden bij het uitzetten van de strategische en programmatische koers. Om de betrokkenheid te bevorderen kreeg het college van omroepen (hierna: CvO) een versterkt adviesrecht bij de vaststelling van het concessiebeleidsplan en de prestatieovereenkomst. De raad van bestuur van de NPO kon alleen gemotiveerd afwijken van het advies van het CvO. Daarnaast werden strategische en programmatische doelstellingen uit het concessiebeleidsplan en prestatieovereenkomst vertaald naar de jaarlijkse begroting en programmaplannen. Ook daarbij kreeg het CvO een adviesrol.

Deze versterkte rol van het CvO werd ook ingegeven door het feit dat de omroepen meer afgerekend konden worden op hun bijdrage aan de pluriformiteit van het media-aanbod. Deze maatregel werd geïntroduceerd om te waarborgen dat omroepen na toetreding tot het bestel onderscheidend blijven vanuit hun identiteit en missie en voortdurend binding houden met de samenleving. Er was namelijk een risico dat de identiteit en missie van de omroepen zou verwateren na toetreding tot het bestel. Hierbij wees de regering op de spanning die ontstond tussen de noodzaak tot samenwerking door de omroepen aan de ene kant, en de noodzaak tot het uitdragen van een eigen missie, identiteit en profilering aan de andere kant.[38]

Een groot deel van de hierboven beschreven uitdagingen is nog steeds relevant. Ook nu constateert de regering dat er in het samenspel tussen de NPO en omroepen onvoldoende sprake is van een constructief geheel. Dit staat de slagvaardigheid van het geheel in de weg. Omroepen ervaren nog steeds dat ze onvoldoende aangesloten zijn op de strategische en programmatische besluitvorming. Complicerende factoren daarbij zijn de grote veelheid aan organisaties die onderdeel zijn van het landelijke publieke bestel en het huidige concurrentiemodel. Dit zorgt voor steeds meer versnippering en bureaucratische besluitvormingsprocessen. Dit beeld wordt bevestigd in de verschillende rapporten van de evaluatiecommissie die wettelijk verplicht is minstens een keer per vijf jaar de landelijke publieke omroep te evalueren. De evaluatiecommissie uit 2019 wees op de verschillende percepties van NPO en omroepen over de werking van sturing en samenwerking in de praktijk. Tussen de raad van bestuur en de omroepen bestonden verschillen van inzicht over de invulling van de rol van de raad van bestuur als ‘sturings- en samenwerkingsorgaan’. Daarnaast leidde het gebrek aan samenwerking tussen de NPO en de omroepen volgens de commissie tot onvoldoende slagvaardigheid van de NPO

[37] *Kamerstukken II* 2018/19, 32 827, nr. 157, p. 14.

[38] *Kamerstukken II* 2018/19, 32 827, nr. 157, p. 5.

als geheel. Een belangrijke oorzaak voor het gebrek aan samenwerking was volgens de commissie dat omroepen zich genoodzaakt zien zichzelf te profileren om hun bestaansrecht te behouden. Dit zou de positie van de publieke omroep als geheel ondermijnen.[39] De meest recente evaluatiecommissie uit 2026 constateert dat de huidige structuur leidt tot versnippering en stroperigheid en schetst een beeld van gespannen interne verhoudingen die getekend zijn door concurrentie. Het gaat hier zowel om de verhouding tussen de NPO en de omroepen, als de verhoudingen tussen de omroepen onderling.[40]

De regering verwacht dat een aantal fundamentele wijzigingen in het bestel, zoals het terugdringen van het aantal spelers, het sluiten van het bestel waardoor de omroepen een vaste plek krijgen en de gezamenlijke taak voor omroepen om uitvoering te geven aan de landelijke publieke mediaopdracht een gunstig effect zal hebben op de slagvaardigheid van het bestel en de onderlinge verhoudingen van de partijen die er onderdeel van uitmaken. Er zal namelijk minder profileringsdrang zijn, waardoor de focus meer verschuift naar de gezamenlijke uitvoering van de publieke mediaopdracht. Hierdoor zal de landelijke publieke omroep meer als een constructief geheel opereren. Tegelijkertijd ziet de regering zich wel genoodzaakt de rol- en taakverdeling tussen de NPO en de omroepen te herijken, juist vanwege de fundamentele wijzigingen in het bestel.

Behoud centrale coördinerende en sturende taak NPO

De regering wil vasthouden aan een extern pluriform bestel en onderkent dat dit systeem complex is. Er moet gezocht worden naar evenwichtige verhoudingen tussen NPO en omroepen, waarbij alle partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van de gezamenlijke publieke taak en tegelijkertijd eigenstandige rollen en (deel)belangen hebben. Binnen het geheel moet ruimte bestaan voor uitwisseling van standpunten en discussie over de te volgen strategie, gelet op de uitvoering van de publieke mediaopdracht. In dit systeem moet duidelijk zijn wie op welke wijze knopen doorhakt. De uitdagingen waar de landelijke publieke omroep voor staat, zoals uiteengezet in paragraaf 2.1 van deze toelichting, vragen om flexibiliteit, wendbaarheid en tijdig handelen om op ontwikkelingen in te kunnen spelen. Zoals hierboven reeds geschetst, speelt de regering adequaat in op deze uitdagingen door een aantal voorstellen te doen dat ervoor zorgt dat de landelijke publieke omroep beter gaat functioneren als constructief geheel. Dit laat onverlet dat centrale coördinatie en sturing op het geheel noodzakelijk zijn om bestuurlijke verlamming te voorkomen.

Dit is ook de reden waarom een alternatieve inrichting van het landelijke publieke omroepbestel door de regering is afgewezen. Partijen binnen het landelijke publieke omroep bestel hebben gesuggereerd de omroepen gezamenlijk een bestuur te laten vormen, dan wel los van het bestuur van de NPO-organisatie of ter vervanging van het huidige bestuur van de NPO-organisatie waarin ook een ‘onafhankelijke’ NPO-bestuurder zou zitten.

Er zijn een tweetal redenen waarom de regering de suggestie voor een gezamenlijk bestuur niet overneemt. De omroephuizen, de NOS en de NPO hebben binnen het bestel

[39] *Samen voor het publiek belang,* Evaluatiecommissie NPO, 2017, p. 105-107.

[40] *Focus op de kernwaarden. Evaluatie van de Nederlandse publieke omroep,* Evaluatiecommissie NPO, juni 2026, p. 81.

eigen rollen, verantwoordelijkheden en belangen, ondanks het feit dat ze gezamenlijk uitvoering geven aan de publieke mediaopdracht. Het belang van de individuele organisatie bestaat naast het belang van het geheel. De bestuurders van de omroepen moeten handelen in het belang van hun eigen organisatie. De belangen van de eigen organisatie en die van het geheel kunnen verschillen. Een gezamenlijk bestuur zal ook beslissingen moeten nemen die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de individuele organisaties die daarin vertegenwoordigd zijn. Als bestuurders beide belangen behoren te dienen, ontstaat er een risico voor de benodigde bestuurlijke daadkracht.

De regering voorziet bovendien dat een gezamenlijk bestuur de onafhankelijkheid van de omroepen zou aantasten. De NPO is immers voor een deel van zijn taken een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en zal deze status behouden in het nieuwe bestel. Deelname van de omroepen aan een gezamenlijk bestuur van de NPO, leidt ertoe dat de omroepen vertegenwoordigd zijn in een organisatie die tevens openbaar gezag en daarmee een overheidstaak uitoefent. Deze positie is voor de omroepen vanuit de (grond)wettelijk vastgelegde onafhankelijke positie van publieke media onwenselijk.[41]

De regering kiest daarom voor het behoud van de NPO als coördinerend en sturend orgaan en als actor die uiteindelijk de strategische documenten zoals het concessiebeleidsplan vaststelt op basis van helder geformuleerde afspraken. De NPO behoudt deze taken, maar de rolverdeling tussen de NPO en de omroepen zal op een aantal kernonderdelen fundamenteel veranderen. Daar waar het de inhoud van het media-aanbod betreft, zal de NPO zijn coördinerende taak voor de plaatsing van het aanbod en de ordening op en tussen de aanbodkanalen meer generiek invullen op basis van gezamenlijke vooraf vastgestelde kaders. Bij de totstandkoming van die strategische kaders, onder andere vastgelegd in de strategische documenten, zal de NPO het proces nog steeds coördineren maar zullen omroepen een grotere rol spelen bij de inhoudelijke invulling.

De NPO zal blijven sturen doordat hij strategische documenten vaststelt. De wet maakt ook duidelijk dat het opstellen van die documenten onder coördinatie van de raad van bestuur dient te gebeuren. Dat betekent concreet dat hij verantwoordelijk is voor het inrichten van een goed proces om uiteindelijk te komen tot de vaststelling van die documenten. NPO en omroepen kunnen afspraken over dit proces vastleggen, bijvoorbeeld in een coördinatiereglement.

Verstevigde positie omroepen en nieuwe taken college van omroepen

Gezamenlijkheid is het uitgangspunt bij het bepalen van de strategische koers en de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Dit betekent dat de omroepen intensiever zullen samenwerken met de NPO om dit te bereiken. Hiertoe zal de regering de samenwerking tussen de NPO, de omroepen verstevigen door drie maatregelen te introduceren die ook de positie van de omroepen verstevigen. Deze maatregelen moeten worden bezien in samenhang met de eerder beschreven fundamentele wijzigingen van het bestel die eraan bijdragen dat de landelijke publieke omroep meer als een constructief geheel opereert. De regering verstevigt de positie van het college van omroepen (hierna: CvO) door de omroepen een grotere rol te geven bij de totstandkoming van de strategische documenten en door het programmeerproces beter

[41] Zie artikel 7, tweede lid, Grondwet.

te stroomlijnen. De maatregelen worden hieronder kort toegelicht en zullen verderop in het voorstel nader worden beschreven.

Verstevigen positie college van omroepen Het CvO is een orgaan van de NPO-organisatie. Het college zal een vertegenwoordiging zijn van de omroephuizen en de NOS en staat de raad van bestuur van de NPO met advies bij vanuit het belang van het geheel. In het college wordt elk omroephuis en de NOS vertegenwoordigd door één bestuurder. Hoewel de naam CvO hetzelfde blijft in het nieuwe bestel, krijgt het een grotere rol. Het college behoudt zijn huidige adviestaken en zal daarnaast de taak krijgen om strategische documenten voor te leggen aan de raad van bestuur van de NPO ter besluitvorming. Het gaat hierbij om het concessiebeleidsplan, het aanbodplan, de begroting, de terugblik en de programmeerstrategie. Met deze nieuwe taak wordt de positie van het CvO versterkt, omdat het een grotere rol krijgt bij de totstandkoming van deze documenten. Het is hierbij van belang dat het CvO deze taken uitvoert in belang van het geheel. Net zoals de NPO-organisatie wordt geacht het belang van het geheel voorop te stellen, wordt het CvO als onderdeel van de NPO-organisatie en als belangrijkste adviesorgaan van de raad van bestuur van de NPO geacht hetzelfde te doen. Waar het college in het verleden nog weleens werd gezien als gremium waarin de verschillende deelbelangen van de omroepen vertegenwoordigd waren, zal de focus nu moeten liggen op de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het samen met medewerkers van NPO opstellen van deze documenten. Daartoe krijgt het CvO expliciet de wettelijke opdracht bij de uitvoering van de taken het gemeenschappelijke belang van de landelijke publieke mediadienst als uitgangspunt te nemen. Deze focus past bij een stelsel waarin de omroepen een grotere verantwoordelijkheid dragen voor het geheel en ieders bijdrage aan dat geheel. Dit betekent dat deze opdracht niet alleen geldt voor de omroephuizen, maar ook nadrukkelijk voor de NOS.

Rol omroepen bij totstandkoming strategische documenten
Zoals hierboven geschetst zal het CvO in het nieuwe bestel strategische documenten voorleggen aan de raad van bestuur van de NPO. De raad van bestuur zal op basis van de gezamenlijk vastgestelde kaders toetsen of de stukken voldoen aan de daaraan gestelde eisen. De taak stukken voor te kunnen leggen aan de raad van bestuur betekent dat het CvO ook een grotere rol zal vervullen bij de totstandkoming van deze documenten omdat zij de partij is die de documenten ter vaststelling zal moeten voorleggen. De regering schrijft niet in de wet voor hoe het proces voor de totstandkoming van de documenten moet worden vormgegeven, maar geeft wel duidelijk aan dat het onder coördinatie van de raad van bestuur van de NPO dient te gebeuren. Dit betekent ook dat de raad van bestuur het initiatief neemt hier een goed proces voor in de richten. De regering vindt het belangrijk dat de kennis en expertise van alle betrokken partijen optimaal wordt benut. Zo leveren medewerkers uit de NPO-organisatie een belangrijke inhoudelijke bijdrage vanwege hun expertise en kennis in relatie tot zijn programmeer- en distributietaken terwijl medewerkers van de omroepen juist op het gebied van aanbod en behoeften van de samenleving veel relevante expertise en inzichten zullen hebben. Bij de totstandkoming van deze stukken zullen de NPO, de omroepen nauw samenwerken. Zie voor nadere toelichting onderdeel 2.5.2 van het voorstel.

Stroomlijnen programmeerproces
De positie van de omroepen wordt verder verstevigd doordat de omroepen meerjarige programmatische afspraken zullen maken en vastleggen in een aanbodplan. Dit is een plan dat gelijktijdig met het concessiebeleidsplan wordt opgeleverd en beschrijft hoe de omroepen gezamenlijk invulling geven aan hun wettelijke taak uitvoering te geven aan de publieke mediaopdracht door te voorzien in media-aanbod. Hoewel de raad van bestuur van de NPO het proces hiervoor coördineert en dit stuk vaststelt, zijn de omroepen inhoudelijk grotendeels aan zet bij de totstandkoming van het stuk. Zij krijgen hierbij de ruimte voor een periode van vijf jaar de grote lijnen uit te zetten voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht en daarbij een onderlinge verdeling te maken van het aanbod en de budgetten die daarbij horen. Bij de verdeling van het aanbod speelt complementariteit een belangrijke rol: de omroepen moeten zo veel mogelijk aanvullend zijn op elkaar. Daarnaast moeten de plannen voldoende concreet zijn. Deze afspraken worden vervolgens binnen de concessieperiode nader geconcretiseerd en bestendigd. Hiermee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de autonome positie van de omroepen bij de totstandkoming van het aanbod en aan de programmatische zekerheid voor de lange termijn. Doordat er concretere afspraken worden gemaakt over de verdeling van het aanbod, kan de NPO zijn coördinerende taak meer generiek invullen en zal hij bij programmavoorstellen minder beoordelingsruimte krijgen voorstellen inhoudelijk te toetsen. Het programmeerproces wordt nader toegelicht in paragraaf 2.5.3 en de inhoudelijke eisen aan het aanbodplan in paragraaf 2.6.3.

2.5.2. Totstandkoming strategie

Gezamenlijk opstellen en uitvoeren

Zoals reeds toegelicht in paragraaf 2.5.1 behoudt de NPO zijn sturende rol in die zin dat de raad van bestuur van de NPO het gremium blijft dat de strategische documenten vaststelt, geldend voor de gehele landelijke publieke omroep. De documenten waar het om gaat zijn in ieder geval het vijfjaarlijkse concessiebeleidsplan, het aanbodplan, de begroting en de terugblik. De regering vindt het van groot belang dat duidelijk is welk gremium de strategische koers vaststelt, om te voorkomen dat de publieke omroep onvoldoende slagvaardig kan zijn bij het uitzetten van de strategie. Dit geldt ook voor de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur van de NPO voor de inrichting van een proces waardoor documenten tijdig vastgesteld kunnen worden. De grootste verandering doet zich voor in de totstandkoming van de strategische documenten. In het nieuwe bestel worden strategische documenten meer in gezamenlijkheid opgesteld door de NPO-organisatie en de omroepen. Voor de omroepen betekent dit dat zij – meer dan de omroepen in het huidige bestel – eigenaarschap en verantwoordelijkheid krijgen bij de totstandkoming van deze documenten. Deze grotere verantwoordelijkheid past goed in een gesloten bestel met een beperkt aantal spelers waar de uitvoering van de publieke mediaopdracht voor alle spelers centraal staat.

Deze verandering komt tot stand door een essentiële wijziging in de totstandkoming van de strategie. De raad van bestuur van de NPO coördineert het proces van de opstelling en totstandkoming van de strategische documenten, maar de regering kiest ervoor om wettelijk vast te leggen dat het CvO de strategische documenten vervolgens in samenspraak met de raad van bestuur opstelt en ter vaststelling voorlegt aan de raad van bestuur van de NPO. Dit in plaats van de huidige situatie waarin de raad van bestuur de documenten voor een advies voorlegt aan de omroepen. Daarnaast versterkt de

regering de gezamenlijkheid door wettelijk te verankeren dat het mediaoverleg, waarin medewerkers van omroepen zitting hebben, een stevigere positie krijgt bij de strategie rondom de coördinatie en ordening van het media-aanbod op en tussen de aanbodkanalen. De regering licht dit hieronder verder toe.

Versterking rol CvO opstellen strategische documenten

Op dit moment regelt de Mediawet 2008 enkel dat omroepen een adviserende rol hebben bij de totstandkoming van strategische documenten. Het initiatief voor het opstellen van deze stukken ligt bij de NPO. De stukken komen weliswaar tot stand in nauw overleg met omroepen, maar deze worden door NPO-medewerkers opgesteld. Daarbij komt dat omroepen op een aantal vastgelegde momenten op verschillende niveaus input mogen leveren op de concepten. Dit is vastgelegd in het coördinatiereglement, een bindende regeling van de NPO waarin het proces rondom de coördinatie en ordening van het media-aanbod beschreven staat. De NPO besluit als penvoerder van deze strategische documenten uiteindelijk wat er met de input van de omroepen gedaan wordt. Op dit moment kenmerkt het opstellen van de strategische documenten zich op sommige momenten door een 'wij-zij' dynamiek waarbij omroepen en de NPO veelal tegenover elkaar staan, documenten moeizaam tot stand komen en omroepen zich op onderdelen niet altijd lijken te committeren aan de vastgestelde strategische koers. Door het CvO een steviger mandaat te geven bij het voorleggen van de strategische documenten aan de raad van bestuur van de NPO ter vaststelling, verwacht de regering dat de strategie meer gedragen zal zijn door zowel de NPO als de omroepen. Het CvO krijgt een grotere betrokkenheid bij het opstellen van de stukken, waardoor de partijen bij het opstellen van de stukken inhoudelijk op meer gelijke voet betrokken zijn. Dit komt omdat de inbreng van de omroepen een centralere positie krijgt en er tegelijkertijd gebruik wordt gemaakt van de kennis en expertise van de NPO-organisatie onder andere ten aanzien van programmering en distributie. Dit past goed bij de nieuwe wettelijke taak van de omroepen om zich te richten op het uitvoeren van de publieke mediaopdracht en het belang van het geheel.

De toekenning van de taak aan het CvO om strategische documenten voor te leggen aan de raad van bestuur betekent dat het CvO verantwoordelijkheid draagt om ervoor te zorgen dat er stukken tot stand komen die voorgelegd kunnen worden. Het is echter nog steeds wel de Raad van Bestuur van de NPO die de totstandkoming van de stukken coördineert en hier een proces voor inricht. Het opstellen van de stukken gebeurt door het CvO in samenspraak met de raad van bestuur om voldoende inhoudelijke betrokkenheid van NPO-medewerkers te borgen. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van NPO en CvO om ervoor te zorgen dat de stukken aan alle wettelijke eisen voldoen. Om als CvO deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, is het noodzakelijk om nadrukkelijk te handelen met inachtneming van het gemeenschappelijke belang van de landelijke publieke mediadienst. De strategische documenten moeten uitdrukking geven aan de invulling van de publieke mediaopdracht vanuit het geheel, en niet vanuit individuele organisaties. Om dit uitgangspunt te benadrukken, neemt de regering dit uitgangspunt expliciet op als onderdeel van de wettelijke taak van het CvO. Het is aan NPO en omroepen onderling om afspraken te maken over het proces voor de totstandkoming van de strategische documenten waarbij de Raad van Bestuur zoals gezegd belast is met de coördinatie van de totstandkoming.

De regering vindt het van belang om te benadrukken dat het aanpassen van de rolverdeling tussen NPO en omroepen bij het opstellen van de strategische documenten in de eerste plaats vraagt om een cultuuromslag. Het vraagt van de NPO-medewerkers een meer faciliterende houding, terwijl het van medewerkers van de omroepen vraagt om meer vanuit het geheel te redeneren. Een cultuurverandering kan niet met een wetswijziging alleen afgedwongen worden. Wel is het van belang om op hoofdlijnen de wettelijke rolverdeling anders in te kleden, om deze cultuuromslag zo veel mogelijk te faciliteren.

De procedure rondom het vaststellen van de strategische documenten

De regering verwacht dat, door de keuze voor een bestel waarin het aantal spelers sterk verminderd wordt en de bijdrage aan het geheel centraal staat voor alle spelers, de strategische koers sneller en met meer consensus tot stand komt. Tegelijkertijd kunnen er verschillen van inzicht zijn in een bestel dat bestaat uit meerdere organisaties. Dit is een gegeven dat inherent is aan het extern pluriforme omroepbestel waarvoor gekozen is. Het is de verantwoordelijkheid van de wetgever ervoor te zorgen dat ook in dat geval er geen sprake kan zijn van het uitblijven van het vaststellen van een strategische koers. In het huidige medialandschap is het van groot belang dat de publieke omroep slagvaardig en wendbaar zijn strategie kan vormgeven en bijstellen. Om deze reden stelt de regering een procedure voor waarbij de raad van toezicht van de NPO de knoop doorhakt bij verschillen van inzicht tussen het CvO en de raad van bestuur. Dit past goed bij de taak van de raad van toezicht om de samenwerking binnen het bestel te bevorderen en het feit dat zij bij de uitvoering van hun taken het gemeenschappelijk belang van de landelijke publieke omroep in acht moet nemen. Met deze procedure wordt verzekerd dat eventuele verschillen van inzicht snel en duidelijk beslecht worden.

Zoals gezegd, is tot op heden wettelijk vastgelegd dat de raad van bestuur van de NPO het CvO om advies vraagt bij een aantal wettelijk bepaalde overeenkomsten en besluiten. Deze besluiten omvatten onder andere de vaststelling van het concessiebeleidsplan, de begroting, de profielen van de aanbodkanalen en de vaststelling van het coördinatiereglement. Het CvO krijgt bij dergelijke besluiten een redelijke termijn voor het geven van advies. Als het CvO niet instemt met een besluit of met belangrijke onderdelen daarvan, maar de raad van bestuur niet voornemens is om zijn voorstel te wijzigen, dan kan de raad van bestuur het college de gelegenheid bieden om over het besluit te worden gehoord. Indien de raad van bestuur hierna ervoor kiest om het besluit of de overeenkomst ongewijzigd te handhaven, wordt het betreffende document ter besluitvorming voorgelegd aan de raad van toezicht van de NPO. Hierbij is het aan de raad van bestuur om te motiveren waarom hij de voorgenomen overeenkomst of het vastgestelde besluit ongewijzigd wil handhaven. De raad van toezicht kan op zijn beurt het CvO in de gelegenheid stellen om gehoord te worden binnen een redelijke termijn, ten behoeve van zijn besluit.

In de nieuwe situatie wordt bovenstaande bij de vaststelling van strategische documenten omgedraaid. Nadat een document is opgesteld legt het CvO het voor aan de raad van bestuur ter vaststelling. Het kan zijn dat de raad van bestuur aan de hand van de wettelijke kaders constateert dat het door het CvO voorgelegde document niet voldoet aan alle eisen, of dat de raad van bestuur op onderdelen een wijziging wenst. In dat geval stelt het CvO de raad van bestuur van de NPO in de gelegenheid daarover te worden gehoord. Het CvO kan ervoor kiezen de gewenste wijzigingen over te nemen of

motiveert waarom hij dat niet doet wanneer hij het ongewijzigde document ter vaststelling opnieuw aanbiedt. In dit laatste geval kant de raad van bestuur de stukken ter instemming voor aan de raad van toezicht van de NPO. Het is vervolgens aan de raad van toezicht van de NPO zich te laten informeren over de standpunten van het CvO en de raad van bestuur van de NPO en aan te geven of en onder welke voorwaarden kan worden ingestemd met het voorliggende document. Het is dus zowel mogelijk dat de raad van toezicht aangeeft dat alle gewenste wijzigingen van de raad van bestuur in het document dienen te worden aangebracht voor instemming, dat ingestemd wordt met een ongewijzigd document of iets dat daartussen in zit.

Mediaoverleg

De regering beoogt de betrokkenheid van de omroepen te vergroten bij de uitvoering van de taak van de NPO het media-aanbod tussen de aanbodkanalen te coördineren en te ordenen, door vast te leggen dat de NPO bij de uitvoering van deze taak gebruikmaakt van een vast gremium waarin zowel NPO als de omroepen vertegenwoordigd zijn. Dit gremium vormt het mediaoverleg, dat in elk geval wordt betrokken bij de totstandkoming van de documenten met de programmeerstrategie. Tot nu toe regelde de wet dat de raad van bestuur op dit punt wordt bijgestaan door een redactie. Tevens zorgde de NPO er op eigen initiatief voor dat de input van de omroepen meegenomen werd door de inrichting van een video-overleg en een audio-overleg die tot doel hebben de coördinatie en ordening van media-aanbod op en tussen aanbodkanalen te organiseren. De inrichting en taken van deze overleggen zijn beschreven in het coördinatiereglement aanbodkanalen NPO, een bindende regeling van de NPO. Toch vindt de regering het van toegevoegde waarde de betrokkenheid van de NPO en de omroepen wettelijk te verankeren in de vorm van het mediaoverleg, zodat de gezamenlijkheid niet afhankelijk is van de welwillendheid van een van de partijen. Bovendien geldt wettelijk gezien dat in het beoogde mediaoverleg personen zitting hebben die geen deel uitmaken van het bestuur van de NPO of een omroep, maar vanuit hun functie directer betrokken zijn bij de programmering, zoals een lid van een mediadirectie. De regering vindt het belangrijk dat personen met dergelijke functies goed vertegenwoordigd zijn bij de totstandkoming van de programmeerstrategie, aangezien deze personen vakinhoudelijke experts zijn die het beste beeld hebben van wat op programmeer- en aanbodniveau nodig is. Het is aan de partijen verdere invulling te geven aan het overleg en te bepalen wie vanuit de omroepen deelneemt.

2.5.3. Programmeerproces

Het programmeerproces betreft het besluitvormingsproces waardoor programma's die door de omroepen worden voorgesteld aan de NPO wel of geen plek krijgen in het zogeheten plaatsingsschema. In dit schema legt NPO vast welke titel op welk aanbodkanaal geplaatst wordt en op welk tijdstip of moment de titel uitgezonden, dan wel geplaatst wordt. Het huidige programmeerproces kent een aantal tekortkomingen dat problemen oplevert. Zo loont het in het huidige op concurrentie gebaseerde bestel zoveel mogelijk programmavoorstellen te pitchen bij de NPO om daarmee een zo hoog mogelijk budget te realiseren. Daardoor is er sprake van een enorme 'over-intekening': er worden (tot factor tien) meer programma's ingetekend door de verschillende omroepen dan waarvoor er budget beschikbaar is. Dat heeft als gevolg dat NPO vaak veel programmavoorstellen tegen elkaar moet afwegen en er dus ook zeer veel

programmavoorstellen worden afgewezen. Dit betekent dat er veel tijd, budget en mankracht gaat naar het bedenken en ontwikkelen van programmavoorstellen terwijl er maar een klein deel van deze voorstellen door NPO gehonoreerd kan worden. Bovendien wordt de NPO geacht zo objectief mogelijk voorstellen te wegen en objectieve redenen te geven waarom het ene voorstel wel wordt toegekend en het andere niet. Dit heeft als gevolg dat de NPO genoodzaakt is een uitgebreid en bureaucratisch programmeerproces op te tuigen teneinde tot een zo goed mogelijk objectief afwegingskader te komen tijdens de verschillende onderdelen van het besluitvormingsproces. Dit maakt het programmeerproces tijdrovend. Door de grote hoeveelheid voorstellen is het bovendien praktisch onmogelijk alle afgewezen voorstellen van een uitgebreide terugkoppeling te voorzien, nog los van de vraag in hoeverre het mogelijk is een creatief product als een programmavoorstel objectief te beoordelen en af te wegen tegen andere creatieve producten. Dit leidt begrijpelijkerwijs vaak tot veel onvrede en onbegrip bij programmamakers, die geen goed beeld krijgen waarom juist hun voorstel is afgewezen. Voor externe producenten geldt dit ook, vaak in nog grotere mate. Hun programmavoorstel wordt vaak indirect, via een omroep, voorgelegd aan de NPO. Hierdoor zijn zij ook afhankelijk van de terugkoppeling van het gesprek of oordeel van de NPO via de desbetreffende omroep. Dit alles maakt het gehele programmeerproces onnodig bureaucratisch, tijdrovend en ondoorzichtig. Bovendien leidt dit ook tot spanningen tussen de NPO en de omroep en tussen omroepen onderling. De regering wil daarom het programmeerproces op essentiële punten wijzigen waardoor het zowel efficiënter, effectiever en transparanter wordt en een positief effect heeft op de onderlinge verhoudingen.

Het nieuwe programmeerproces houdt vast aan de bestaande situatie dat de NPO budgetten toekent aan omroepen op titelniveau op basis van een programmavoorstel, ook voor de toekenning van het garantiebudget. Uiteindelijk moet immers een keuze worden gemaakt welke omroep met welk aanbod een bepaalde plek (een ‘slot’ of ‘call’) in het plaatsingsschema vult. De NPO blijft, als verantwoordelijke voor de ordening op en tussen de kanalen en de distributie, de aangewezen partij. De regering stelt op basis van dit uitgangspunt andere wettelijke kaders voor hoe de programmering tot stand dient te komen. Voordat de regering hier nader op ingaat, vindt de regering het belangrijk toe te lichten waarom de regering hecht aan één coördinerende partij die de verschillende aanbodkanalen met aanbod vult en de programmering samenstelt, ook in het huidige medialandschap waar online en on demand kanalen steeds belangrijker worden ten opzichte van de lineaire kanalen.

Er wordt wel gezegd dat programmering enkel op lineaire kanalen van belang is, zoals op televisie- en radiozenders. Hier is immers schaarste in ruimte: per dag kan er slechts voor 24 uur aan aanbod worden geplaatst. Dit betekent per definitie dat iemand een knoop moet doorhakken over hoe deze schaarse ruimte verdeeld moet worden en welke programmavoorstellen er daadwerkelijk worden geplaatst. Op online en on demand kanalen, zoals NPO Start, is die schaarste in ruimte er in beginsel niet. Dit betekent echter niet dat de noodzaak voor een samenhangende programmering niet van toepassing is op deze kanalen. Er is nog altijd sprake van schaarste in middelen binnen het landelijke publieke omroep bestel en, nog belangrijker, schaarste in aandacht van de Nederlandse kijker en luisteraar. De Nederlandse mediagebruiker heeft een groot aantal aanbieders en type aanbod om tussen te kiezen. De publieke omroep is een van deze aanbieders. Om de aandacht van het publiek te trekken en waardevol aanbod op individuele kanalen aan te kunnen bieden, is het van groot belang dat een evenwichtige en aantrekkelijke programmering per kanaal wordt vormgegeven. Dit kan alleen wanneer

één partij het overzicht heeft, weet hoe de online en on demand kanalen gebruikt worden door de Nederlandse mediagebruiker en welk aanbod op welk moment nodig is om in de behoeften van het Nederlandse publiek te voorzien. Om deze reden houdt de regering vast aan de NPO-organisatie als partij die de ordening op en tussen de aanbodkanalen verzorgt.

Wel stelt de regering andere wettelijke kaders voor de taakuitoefening van de NPO bij de totstandkoming van programmering. Een deel van de wijzigingen komt voort uit de aangepaste rolverdeling tussen de omroeporganisaties. Het nieuwe bestel is niet langer ingericht volgens een concurrentiemodel waarbij omroepen elk zoveel mogelijk programmavoorstellen indienen bij de NPO in de hoop dat hun voorstel wordt geselecteerd. Het nieuwe bestel gaat uit van een samenwerkingsmodel tussen omroepen. Omroepen maken op voorhand afspraken hoe zij in de komende concessieperiode het aanbod willen verdelen, lettende op de gezamenlijke taak om de publieke mediaopdracht uit te voeren. Deze afspraken worden gedurende de concessieperiode verder geconcretiseerd en vastgelegd. Net zoals nu wordt ook de kanaal- en programmeerstrategie van de landelijke publieke omroep vooraf opgesteld en vastgesteld, zodat duidelijk is welk type aanbod de komende periode nodig is voor welk kanaal. Wanneer de aanbodafspraken tussen omroepen voldoende concreet zijn en complementair aan elkaar, is het voor de NPO in de meeste gevallen op voorhand duidelijk welke omroep aan de lat staat een voorstel te doen voor de invulling van een specifieke call of slot lettende op de beschikbare middelen per kanaal en de aanbodbehoefte van dat kanaal. Dit betekent ook dat de NPO in de meeste gevallen één aanbodvoorstel van één omroep krijgt in plaats van meerdere voorstellen van verschillende omroepen zoals nu. Uiteraard is er nog steeds ruimte voor creatieve competitie en het indienen van meerdere voorstellen, wanneer NPO en omroepen dat constructief achten. De regering vindt het voorstelbaar dat voor sommige specifieke slots, zoals lineair op prime time, behoefte is aan meerdere voorstellen zodat creatieve competitie kan leiden tot het voorstel waarbij de kijker en luisteraar het meest gebaat is. Voor media-aanbod waarbij de kans op dubbelingen of concurrentie tussen omroepen groter is, zoals bij journalistieke programma's, is het mogelijk dat de omroepen en NPO in het coördinatiereglement strakker geformuleerde afspraken maken op programmaniveau over de beoordeling van programmavoorstellen. Dit zou echter niet meer de standaard zijn in het nieuwe bestel, maar de afwijking op de reguliere procedure waarbij het op voorhand duidelijk is welke omroep een programmavoorstel gaat indienen bij de NPO, lettende op de inhoud van het gevraagde voorstel en de aanbodafspraken die tussen omroepen zijn gemaakt.

Bovenstaande aangepaste systematiek leidt er ook toe dat NPO in het nieuwe programmeerproces in de meeste gevallen programmavoorstellen gaat beoordelen op basis van een 'ja, tenzij'-systematiek, in tegenstelling tot de huidige beoordelingssystematiek die de NPO – ook om meerdere voorstellen tegen elkaar af te kunnen wegen - meer beoordelingsruimte geeft. In de nieuwe opzet zal de NPO in de regel het door de omroep voorgestelde programma plaatsen en daarbij financiering toekennen voor dit programma. De NPO kan een programmavoorstel alleen nog afwijzen wanneer sprake is van een aanwijsbare dubbeling, overlap met andere voorstellen voor media-aanbod of programma's die reeds geplaatst zijn of wanneer sprake is van evidente strijdigheid met de vastgelegde afspraken over het media-aanbod in de verschillende strategische documenten. Een concreet voorbeeld hiervan is wanneer omroepen hebben afgesproken dat omroep 1 zich de komende periode toelegt op human interest programma's gericht op een wat oudere doelgroep waarvan de lineaire televisiekanalen

het primaire uitzendkanaal zijn. Wanneer NPO hiervoor een programmavoorstel vraagt en vervolgens omroep 2 een voorstel indient, kan de NPO dat afwijzen op basis van het feit dat in de aanbodafspraken is vastgelegd dat omroep 1 dit type aanbod zou verzorgen. Zoals hierboven al benoemd, vraagt dit van omroepen voldoende concrete afspraken op voorhand te maken. Wanneer dit niet lukt, zal de NPO nog steeds meerdere voorstellen tegen elkaar moeten afwegen en zal het huidige concurrentiemodel grotendeels in stand blijven. Het is, naast de voorgestelde wijzigingen in de wet zoals hierboven omschreven, de verantwoordelijkheid van alle partijen in het bestel om dit te voorkomen.

Lettende op de nieuwe rol die NPO zal spelen in het programmeerproces en het feit dat omroepen gezamenlijk afspraken maken over de verdeling van het aanbod, vervalt in het wetsvoorstel de mogelijkheid voor externe producenten om voorstellen direct te pitchen bij de NPO. Ook uit het oogpunt van rolzuiverheid van rollen en verantwoordelijkheden vindt de regering het wenselijk als omroepen de aangewezen organisaties zijn waar externe producenten programmavoorstellen pitchen. Aangezien omroepen aan de voorkant afspraken maken over de verdeling van aanbod en deze afspraken ook extern kenbaar zijn via het aanbodplan en het jaarplan met begroting, is in het nieuwe bestel voor externe producenten ook duidelijk welk type programmavoorstel het beste bij welke omroep gepitcht kan worden. De regering verwacht in dat kader ook dat omroepen transparant en duidelijk communiceren aan externe producenten waarom ze welk programmavoorstel wel intekenen bij NPO en welke niet.

De nieuwe manier van beoordelen betekent dat de NPO beperkter gaat toetsen dan het geval is in het huidige bestel. Dit leidt tot grotere programmatische autonomie bij de omroepen. Met deze grotere autonomie komt echter ook een grotere verantwoordelijkheid bij omroepen te liggen ervoor te zorgen dat hun programmering doelmatig tot stand komt. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 2.6.6. Dit lost ook een tekortkoming in het huidige bestel op. In het huidige bestel worden de landelijke omroepverenigingen voor een groot deel beoordeeld op de mate waarin zij met hun media-aanbod een bepaalde stroming vertegenwoordigen of in een bepaalde (cultureel/godsdienstige of maatschappelijke) behoefte voorzien. Maar de beslissingsbevoegdheid over welke programma's van een specifieke omroep daadwerkelijk worden uitgezonden, ligt bij de NPO. Andersom wordt de NPO verantwoordelijk gehouden voor de doelmatigheid, kwaliteit, pluriformiteit en andere doelen en prestaties die zijn vastgelegd in de programmeerstrategie, terwijl de NPO zelf geen invloed heeft op de programma-voorstellen en volgens artikel 2.88 van de Mediawet 2008 ook niet over de inhoud van het media-aanbod hoort te gaan. Op deze manier is de huidige inrichting van het programmeerproces zowel voor de omroepen als voor de NPO onbevredigend. Het is immers voor de NPO praktisch ondoenlijk over programmavoorstellen te beslissen zonder in enige mate over de inhoud te oordelen, temeer daar er zoveel voorstellen zijn om uit te kiezen. De regering lost dit in het nieuwe bestel op door een samenwerkingsmodel voor omroepen te introduceren waardoor de NPO in de meeste gevallen niet meerdere programmavoorstellen tegen elkaar hoeft af te wegen.

De versmalling van de gronden waarop de NPO een programmavoorstel kan afwijzen en het feit dat er doorgaans maar één voorstel wordt ingediend op een specifiek slot of call van de NPO zal daarbij leiden tot veel minder afwijzingen van voorstellen. Dit leidt naast betere verhoudingen binnen het bestel ook tot een grote efficiëntieslag. Er wordt immers niet op meerdere plekken gewerkt aan vergelijkbare voorstellen waarbij er vele malen meer voorstellen worden ontwikkeld dan dat er beschikbare middelen en ruimte zijn. Als

gevolg hiervan zullen omroepen ook minder bezwaar- en beroepsprocedures aanspannen tegen afgewezen programmavoorstellen. Dit alles leidt tot een forse vermindering van de bureaucratie rondom het programmeerproces.

Een andere belangrijke verandering ligt in het verlengde van de hierboven beschreven maatregelen. In tegenstelling tot de huidige opzet van het programmeerproces krijgt de omroep in de situatie dat een programmavoorstel toch door de NPO wordt afgewezen de mogelijkheid het voorstel aan te passen of een geheel nieuw voorstel in te dienen. Dit is mogelijk omdat de omroepen en de NPO met elkaar zoals gezegd gedetailleerde meerjarenafspraken kunnen maken over budgetten en typen aanbod. Een voorbeeld van een afspraak is dat een bepaalde omroep zich de komende concessieperiode zal toeleggen op het maken van educatieve programma's op het gebied van (recente) geschiedenis. Ook wanneer een specifieke titel in deze categorie niet wordt voortgezet, bijvoorbeeld omdat de behaalde resultaten tegenvallen, kan dezelfde omroep een nieuwe titel voorstellen die in deze categorie past. Dit betekent veelal dat de redactie en programmamakers behouden kunnen blijven. Dit draagt bij aan een grotere baanzekerheid voor medewerkers, meer continuïteit en ruimte voor de opbouw van kennis en kunde binnen de omroep binnen een bepaalde programmeercategorie. De grotere zekerheid heeft ook een gunstig effect op de innovatieve kracht en ruimte voor vernieuwing en experiment. Een programma dat niet voldoet aan de verwachtingen betekent immers voor een omroep niet dat ze samen met andere omroepen moeten concurreren om een nieuw voorstel geplaatst te krijgen, maar dat zij zelf als enige met een vernieuwd programmavoorstel kunnen komen.

2.5.4. Budgetverdeling

Gezamenlijke verantwoordelijkheid en meerjarige zekerheid

Zoals gezegd is één van de belangrijkste uitgangspunten in het nieuwe bestel dat de NPO en omroepen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht en voor de volledigheid en pluriformiteit van het aanbod. De regering acht het daarom noodzakelijk dat de NPO op het gebied van het toekennen van aanbod minder op detailniveau aanbodvoorstellen beoordeelt. Omroepen zijn in het nieuwe bestel complementair aan elkaar en geen concurrenten. Dit leidt tot aanpassingen in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, de beleids- en verantwoordingscyclus en daaruit voortvloeiend ook de budgetverdeling die in deze wetswijziging is opgenomen.

Zoals toegelicht in 2.5.1 leggen de NPO en omroepen de meerjarige strategie, programmatische afspraken en budgetverdeling in hoofdlijnen in gezamenlijkheid vast in het concessiebeleidsplan en het aanbodplan. Uit het aanbodplan dient duidelijk te blijken dat er afstemming is over welke omroep welk aanbod gaat maken. De regering vindt het belangrijk dat hiermee duidelijk is welk type aanbod een omroep de komende concessieperiode gaat maken. Die duidelijkheid draagt ook bij aan de continuïteit en financiële zekerheid voor de omroepen.

In de jaarlijkse begroting met jaarplan wordt nader uitgewerkt hoe in het komende jaar invulling wordt gegeven aan de strategie en meerjarige afspraken uit het concessiebeleidsplan en aanbodplan, met daarin een duidelijke vertaling naar het budget (zie ook paragraaf 2.6.4.). Uit de jaarbegroting blijkt ook duidelijk het aanbodprofiel van de omroephuizen conform het concessiebeleidsplan. Hieruit blijkt welk deel van het aanbod en welke genres binnen het aanbod de verantwoordelijkheid van een omroep

zijn. Als door ontwikkelingen in en behoeften uit de maatschappij en actualiteiten voor het komend jaar andere keuzes worden gemaakt dan logischerwijs uit het concessiebeleidsplan zouden volgen, wordt dit toegelicht.

Budgetverdeling

De regering heeft een financieringsrelatie met de NPO en dit verandert niet. De NPO verdeelt het totale budget voor de verzorging van media-aanbod over de omroephuizen en de NOS aan de hand van een vastgelegde verdeelsleutel in de Mediawet 2008. Het budget voor de NPO-organisatie komt als eerste ten laste van het budget dat de Minister van OCW jaarlijks voor de landelijke publieke mediadienst ter beschikking stelt. Het budget van de NPO-organisatie wordt bepaald aan de hand van de begroting die de NPO bij de Minister van OCW indient. De aanpassingen in de rolverdeling bij de totstandkoming van de strategische documenten (zie paragraaf 2.5.2) zorgen ervoor dat omroepen een versterkte rol hebben bij de bepaling van het budget voor de NPO-organisatie. Het budget dat resteert is beschikbaar voor de verzorging van media-aanbod door de omroepen. Dit budget wordt verdeeld in een garantiebudget enerzijds en een budget voor aanvulling van het media-aanbod anderzijds. Het garantiebudget is geoormerkt budget waar de omroepen binnen de daarover gemaakte afspraken in het concessiebeleidsplan en het aanbodplan aanspraak op kunnen maken. De regering stelt het aandeel garantiebudget op 72,5% en het aandeel van het flexibel budget dat bestemd is voor de aanvulling van het media-aanbod op 27,5%.

Verdeling garantiebudgetten

In het oude systeem was 50% van het beschikbare budget voor media-aanbod door omroepverenigingen beschikbaar als garantiebudget voor de omroepverenigingen. Met deze wetswijziging verhoogt de regering het garantiebudget dat voor de omroephuizen en NOS beschikbaar is naar 72,5%. Dit geeft alle partijen meerjarig meer financiële zekerheid en zelfstandigheid. Dat betekent dat er 27,5% beschikbaar is voor het flexibele budget, dat gedurende het jaar over alle omroepen kan worden verdeeld.

Zoals in paragraaf 2.3.3 is toegelicht, wordt aan de NOS de taak meegegeven specifiek media-aanbod te verzorgen. De opdracht die voorheen bij de NOS lag, het maken van onafhankelijk media-aanbod op het gebied van nieuws, sport en evenementen, blijft bij de NOS. Daarnaast levert de NOS op het gebied van (jeugd)educatie en achtergrondinformatie een bijdrage aan het aanbod, in afstemming met de omroephuizen.

De regering vindt het belangrijk dat het aandeel van de NOS in de budgetverdeling stevig is geborgd lettende op de taak die de NOS heeft op het gebied van nieuws, sport en evenementen. De regering kiest er in de nieuwe budgetverdeling daarom voor een aandeel van 38% van het garantiebudget dat beschikbaar is voor media-aanbod voor de omroepen te reserveren voor de NOS. Dit percentage is gebaseerd op gerealiseerde budgetten in het recente verleden en de taken die de NOS heeft specifiek media-aanbod te verzorgen. Bij de vaststelling van het budget van de NOS is rekening gehouden met het feit dat niet alle taken van de huidige NTR meegenomen worden naar de NOS maar slechts een deel daarvan. Naast het geborgde budget door middel van een vast percentage van 38%, is er daarnaast ruimte voor flexibiliteit en maatwerk. Het aandeel

van 38% ziet op het garantiebudget van de NOS en is daarmee het minimumbedrag dat aan de NOS moet worden toegekend. Indien gezamenlijk binnen het bestel wordt bepaald dat het wenselijk is meer budget aan taken van de NOS te alloceren, kan het budget hoger uitkomen door aan de NOS een deel van de 27,5% die flexibel beschikbaar is toe te kennen. Het is voor de regering voorstelbaar dat NPO, omroephuizen en NOS gezamenlijk overeenkomen dat bijvoorbeeld op het gebied evenementen in een specifiek jaar een intensivering nodig is. De inzet uit het flexibel budget hangt ook af van de aanbodafspraken die gemaakt worden gedurende een specifieke periode.

Het totale garantiebudget wordt in het nieuwe bestel zoals gezegd verhoogd naar 72,5%. Van dit totale garantiebudget is 38% bestemd voor NOS. Dat betekent dat er nog 62% van het garantiebudget overblijft ter verdeling onder de omroephuizen. Dit betekent dat er voor de omroephuizen gezamenlijk relatief een hoger garantiebudget beschikbaar is dan in het huidige bestel. In het nieuwe bestel is het aan de omroephuizen onderling te komen tot een verdere verdeling van het garantiebudget per omroephuis. De regering kiest er bewust voor die keuze bij de omroephuizen te leggen en de huidige wettelijk vastgelegde verhoudingen tussen omroepverenigingen los te laten.[42] Dat past bij het nieuwe bestel dat uitgaat van gezamenlijkheid, complementariteit en meebewegen met veranderingen in de samenleving. De budgetverdeling is in het nieuwe bestel primair gebaseerd op ieders bijdrage aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht en kan door de jaren heen fluctueren. Het wettelijk opnemen van vaste verhoudingen in de garantiebudgetten past hier niet bij.

De regering kiest er wel voor wettelijk enkele randvoorwaarden te stellen aan de verdeling van de garantiebudgetten over de omroephuizen. Deze randvoorwaarden hebben als doel de financiële continuïteit en langjarige zekerheid van een omroephuis te borgen en te voorkomen dat de onderlinge verhoudingen te scheef groeien. De randvoorwaarden zijn:

- Het aandeel in het garantiebudget van een omroephuis kan bij de start van het nieuwe bestel niet meer dan 20% afwijken van het aandeel in de garantiebudgetten van de vroegere omroepverenigingen tezamen die het huis hebben opgericht;
- Het aandeel in het garantiebudget van het kleinste omroephuis mag niet minder dan 15% van het totale garantiebudget zijn;
- Het aandeel in het garantiebudget van een omroephuis mag bij de start van een nieuwe concessieperiode niet meer dan 15% groeien of afnemen ten opzichte van het aandeel in het garantiebudget in de vorige concessieperiode.

De regering erkent met de eerste voorwaarde dat de start van het nieuwe systeem een overgang is vanuit het huidige bestel en vindt het belangrijk een mate van continuïteit te borgen van de omroepen die gezamenlijk een omroephuis oprichten. Daarom zullen de budgetten en de verhoudingen tussen de budgetten bij de start van het nieuwe systeem

[42] In artikelen 2.149 en 2.152 van de huidige Mediawet 2008 wordt het budget dat de Minister van OCW jaarlijks ter beschikking stelt onderverdeeld in een budget voor de verzorging van media-aanbod door omroeporganisaties met een erkenning, omroeporganisaties met een voorlopige erkenning, de NOS, de NTR en de NPO. Van het budget dat bestemd is voor de omroeporganisaties is 50% voor het programmaversterkingsbudget. Het resterende budget, het zogenaamde garantiebudget, wordt conform de verhouding 3:2:1 toegerekend aan de omroeporganisaties, afhankelijk van de samenstelling van die omroeporganisaties. Hierbij wordt uitgegaan van de status van een omroeporganisatie bij de start van de erkenningsperiode op 1-1-2016, waarbij samenwerkingsomroepen met factor 3, omroepverenigingen met factor 2 en omroepverenigingen met een voorlopige erkenning met factor 1 meetellen. Voor aspirant omroepen die na 1-1-2016 een volwaardige erkenning hebben gekregen geldt dat zij meetellen met factor 1. Aspirant omroepen in een lopende erkenningperiode ontvangen elk 15% van factor 2.

niet te veel moeten afwijken van de huidige verhoudingen in garantiebudgetten. Hier dient bij het maken van inhoudelijke afspraken over de verdeling van media-aanbod bij de start van het nieuwe bestel rekening mee gehouden te worden. Bij het rekening houden met de verhoudingen in het huidige bestel worden de voormalige aspirantomroepen richting het nieuwe bestel als 'volwaardige omroep' opgeschaald van een verhoudingsdeel van 0,3 naar 1.[43] Daarmee wordt het aandeel in de garantiebudgetten voor de aspirantomroepen in lijn gebracht met wanneer de aspirantomroepen bij voorzetting van het huidige bestel een volwaardige erkenning hadden gekregen.

De regering vindt niet dat deze verhoudingen van garantiebudgetten over langere termijn vast moeten blijven staan, juist omdat het media-aanbod van de verschillende omroephuizen moet kunnen meebewegen met ontwikkelingen en behoeften in de maatschappij. Met de tweede en derde voorwaarde maakt de regering fluctuatie mogelijk en borgt het tegelijkertijd enige gelijkwaardigheid tussen en continuïteit voor de omroephuizen. De regering kiest er bewust voor alleen budgettaire randvoorwaarden te stellen aan de verdeling van garantiebudgetten tussen de omroephuizen. De verdere invulling is aan de partijen binnen het bestel zelf en is afhankelijk van afspraken die gemaakt worden over eenieders bijdrage aan de publieke mediaopdracht. Het gezamenlijk vastleggen van de verhoudingen tussen de garantiebudgetten van de omroephuizen is op deze manier een duidelijke uiting van een bestel dat uitgaat van complementariteit in plaats van onderlinge concurrentie.

De wijze waarop de verhouding in garantiebudgetten door partijen binnen het bestel wordt vastgelegd is als volgt: Elke vijf jaar wordt de verdeling vastgelegd en toegelicht in het aanbodplan. Het aanbodplan behoeft instemming van de Minister van OCW voor zover het betrekking heeft op de verdeling van het budget voor media-aanbod. Instemming kan uitsluitend geweigerd worden wanneer de afgesproken verhouding niet voldoet aan de hierboven beschreven randvoorwaarden. Als het de omroephuizen en NOS zelf niet lukt een verdeling in het aanbodplan op te nemen die aan deze randvoorwaarden voldoet, verzoekt de Minister van OCW de NPO een bindend besluit op te stellen over de garantiebudgetverdeling. Als de omroephuizen en NOS binnen vier weken na dit verzoek alsnog consensus bereiken over de budgetverdeling (die past binnen de gestelde randvoorwaarden), trekt de Minister van OCW dit verzoek in. Zo niet, dan maakt de NPO het besluit over de budgetverdeling na vier weken openbaar.

De evaluatiecommissie zal de verhouding tussen de garantiebudgetten als zijnde een adequaat uitvloeisel van de bijdrage aan de publieke mediaopdracht iedere vijf jaar evalueren en hier een aanbeveling over doen.

Flexibel budget

Zoals gezegd is het garantiebudget voor de vijf omroepen 72,5%. Dat betekent dat er een flexibel budget overblijft van 27,5% van het totaalbudget dat beschikbaar is voor de verzorging van media-aanbod door de omroephuizen en NOS. Dit deel van het budget is gereserveerd om flexibiliteit te houden en mee te bewegen met de behoeften en ontwikkelingen in de maatschappij. De NPO en de omroepen hebben de vrijheid hier zelf invulling aan te geven. De wet geeft hier verder geen richting aan, anders dan dat dit geld vanzelfsprekend binnen de kaders van de publieke mediaopdracht dient te worden

[43] Zie voetnoot 39.

besteed. Het is mogelijk dat NPO en de omroepen hier zelf al in het aanbodplan een bepaalde richting aan geven. Een alternatief is dat dit gebeurt op jaarniveau in de begroting met jaarplan. Het kan ook zo zijn dat de publieke omroep ervoor kiest geen kaders op voorhand af te spreken over deze 27,5%, wat betekent dat gedurende het jaar de inzet ervan flexibel wordt bepaald zodat ingespeeld kan worden op de behoeften van de samenleving van dat moment. De regering vindt het van groot belang dat de publieke omroep wendbaar kan inspelen op veranderingen in het medialandschap en de samenleving ende wet zal hier dan ook geen kaders voor geven. De opties die hierboven worden beschreven sluiten elkaar niet uit maar kunnen voor onderdelen van de 27,5% gelijktijdig worden ingezet. Zo is het denkbaar dat een deel van de 27,5% in de begroting met jaarplan al wordt gealloceerd voor voorziene hiaten in de programmering, terwijl een ander deel van de 27,5% geheel flexibel wordt gehouden om innovatieve of op voorhand niet voorziene programmavoorstellen te kunnen financieren.

Toekenning budgetten

Bovenstaande beschrijft hoe de budgetten worden verdeeld en gereserveerd over de omroepen. De NPO blijft, net als inde huidige situatie, de budgetten vervolgens toekennen aan omroephuizen op basis van programmavoorstellen door de omroephuizen. Die programmavoorstellen zijn gebaseerd op de voorgenomen budgetverdeling en de afspraken over de aanbodverdeling die is vastgelegd en geconcretiseerd in de verschillende strategische documenten. Dat maakt lichtere coördinatie mogelijk, zoals omschreven in paragraaf 2.5.3.

2.6. De verantwoordings- en beoordelingssystematiek en de rol van extern toezicht

2.6.1. Uitgangspunten nieuwe verantwoordings- en beoordelingssystematiek

Bij een nieuwe inrichting van het bestel hoort ook een herijkte wettelijk vastgelegde verantwoordings- en beoordelingssystematiek. De huidige Mediawet 2008 kent al een aantal wettelijke bepalingen die eisen stellen aan de wijze waarop de publieke omroep zich dient te verantwoorden over de uitvoering van de publieke mediaopdracht en hoe dit extern beoordeeld wordt. Het huidige systeem van beoordelen en evalueren kent een aantal tekortkomingen die de regering in dit wetsvoorstel wil ondervangen. De gehele *planning- en control cyclus* is in dit wetsvoorstel onder de loep genomen waarbij aanpassingen zijn voorgesteld op basis van vier uitgangspunten.

De aanpassingen moeten passen bij de inrichting van het nieuwe omroepbestel

Van belang is dat de voorgestelde aanpassingen in de verantwoordings- en beoordelingssystematiek aansluiten bij de voorgestelde wijzigingen in de organisatie van het landelijke bestel. De meest relevante wijziging is dat in het voorstel van de regering de huidige systematiek van toe- en uittreding door middel van het verlenen van erkenningen wordt losgelaten. Dit betekent bijvoorbeeld dat de vijfjaarlijkse beleidsplannen in het kader van de erkenningsaanvragen van omroepen vervallen. De regering vindt het echter van groot belang dat de landelijke publieke omroep zijn plannen voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op voorhand kenbaar maakt. Om deze

reden voorziet het nieuwe bestel in één aanbodplan (zie paragraaf 2.6.3) als vervanging van de erkenningsaanvragen.

De verantwoording wordt transparanter, maar de verantwoordingslast voor de publieke omroep neemt niet toe

De regering vindt het belangrijk dat de publieke omroep transparant verantwoordt over de besteding van middelen, het gaat hier immers over de besteding van publiek geld. Dat betekent dat de verantwoording door de publieke omroep op basis van heldere wettelijke criteria plaats moet vinden, zodat het voor eenieder duidelijk is wat er van de publieke omroep verwacht wordt op dit vlak. Het wetsvoorstel maakt de verantwoording kwalitatiever en transparanter, maar beperkt tegelijkertijd de verantwoordingslast. Verantwoording wordt hiermee eenduidiger, terwijl de administratieve lasten afnemen.

De verschillende documenten en wettelijke vereisten sluiten logisch op elkaar aan en kennen een duidelijke feedbackloop

In de huidige Mediawet 2008 sluiten de wettelijke criteria van de verschillende strategische documenten niet altijd logisch op elkaar aan. In dit voorstel wordt ervoor gezorgd dat er een logisch geheel ontstaat tussen de verschillende strategische documenten en wordt de verbinding gemaakt met de wettelijke taakopdracht van zowel de publieke omroep als geheel als de specifieke wettelijke taken van onderdelen van het bestel. Zo worden de beslissingen van de publieke omroep beter navolgbaar en kunnen partijen zoals het Commissariaat en de evaluatiecommissie beter beoordelen in welke mate de publieke omroep haar publieke mediaopdracht heeft gerealiseerd.

Toezicht en advisering is voorzien op logische momenten en kan leiden tot aanpassingen

Op dit moment stelt de Mediawet 2008 verschillende adviezen over de strategische documenten verplicht, maar zijn de criteria op basis waarvan dat advies gegeven moet worden niet altijd duidelijk voor de betrokken partijen. Ook is soms onduidelijk wat de status van een advies is, en hoe wordt voorzien in de opvolging van een advies door de publieke omroep. Het voorliggend wetsvoorstel stelt duidelijkere criteria aan de strategische documenten die de publieke omroep oplevert en maakt ook duidelijk wat de rol van advisering en toezicht hierbij is. Uiteraard blijft hierbij gehandhaafd dat de landelijke publieke omroep onafhankelijk is en zelf gaat over de strategische en programmatische invulling van zijn publieke taak.

In de volgende paragrafen worden de verschillende strategische en verantwoordingsdocumenten nagelopen die het nieuwe bestel zal kennen alsook de verbeteringen die de regering wil aanbrengen ten opzichte van de huidige wettelijke beoordelings- en evaluatiesystematiek.

2.6.2. Het concessiebeleidsplan

Inhoudelijke vereisten

De regering handhaaft de wettelijke bepaling dat de landelijke publieke omroep elke vijf jaar een concessiebeleidsplan dient op te stellen. Het concessiebeleidsplan vormt samen met het aanbodplan (zie paragraaf 2.6.3) de eerste concretisering van hoe de publieke omroep de komende vijf jaar zijn publieke mediaopdracht wil realiseren. Het blijft hiermee een belangrijke doorvertaling van de mediaopdracht zoals beschreven in artikel 2.1 van de Mediawet 2008. Wel is de regering voornemens de wettelijke criteria die gesteld worden aan het concessiebeleidsplan te wijzigen. Dit omdat het concessiebeleidsplan toepasbaar moet zijn voor een relatief lange periode, namelijk vijf jaar. Bovendien geldt dat de publieke omroep tijdig moet beginnen met het opstellen van het concessiebeleidsplan. In de praktijk betekent dit dat vanaf de start van de voorbereiding tot het einde van de concessieperiode van vijf jaar een concessiebeleidsplan betrekking heeft op een tijdshorizon van zeven jaar. Dit is een zeer lange periode, zeker gezien de snelle ontwikkelingen in het medialandschap. Het is derhalve niet realistisch of zinvol van de publieke omroep te verwachten in het concessiebeleidsplan gedetailleerde en kwantitatieve doelstellingen op te nemen die zouden gelden voor die gehele periode. Deze zouden bij de indiening van het concessiebeleidsplan mogelijk alweer achterhaald zijn.

De regering stelt daarom nieuwe criteria voor die enerzijds recht doen aan de belangrijke doorvertaling van de publieke mediaopdracht die het concessiebeleidsplan is en anderzijds rekening houden met de lange periode waarop het plan betrekking heeft. Als algemeen uitgangspunt hanteert de regering dan ook dat het concessiebeleidsplan in de eerste plaats het ‘wat’ moet formuleren, waarbij het hoe veelal wordt vervat in kwalitatieve doelstellingen en beschrijvingen. De nadere plannen op jaarniveau (zie onderdeel 2.6.4 ‘begroting met jaarplan’) omschrijven dan concreter en vaker in kwantitatieve zin het ‘hoe’. Om dit duidelijk te maken heeft de regering de criteria waaraan het concessiebeleidsplan moet voldoen in dit voorstel aangepast. Het concessiebeleidsplan moet ten eerste blijk geven van de positie die de publieke omroep de komende jaren wil innemen in de samenleving en het medialandschap, gegeven de (verwachte) technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. De snelheid van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen zorgen ervoor dat het van belang is dat de publieke omroep een helder beeld heeft van de positie die hij de komende jaren wil innemen in de Nederlandse samenleving en welke functies hij wil vervullen. Ten tweede dient de publieke omroep in het concessiebeleidsplan te beschrijven hoe hij de komende jaren uitvoering wil geven aan de publieke mediaopdracht, waarbij doelstellingen geformuleerd moeten worden ten aanzien van het media-aanbod, de publieksbetrokkenheid en het publieksbereik. De publieke omroep beschrijft hierbij hoe de inzet van de verschillende aanbodkanalen en de gehanteerde distributiestrategie ervoor zal zorgen dat deze doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. De regering stelt zich voor dat deze doelstellingen veelal kwalitatief van aard zullen zijn, waarbij de meer kwantitatieve doorvertaling op jaarniveau gemaakt wordt.

Ten derde vraagt de wet om in het concessiebeleidsplan te beschrijven hoe de publieke omroep de komende periode samen zal werken met de regionale en lokale publieke media-instellingen en eventuele andere samenwerkingspartners, gebaseerd op de doelstellingen die de landelijke publieke omroep de komende periode wil realiseren. Net zoals nu vraagt de wet daarnaast een onderbouwd overzicht van de naar verwachting benodigde organisatorische, personele, materiële en financiële middelen, zodat duidelijk is welke middelen nodig zijn voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht gedurende de vijf jaar waarop het plan betrekking heeft. De reikwijdte van de uitvoering van de publieke mediaopdracht wordt in de eerste plaats duidelijk doordat de publieke

omroep een overzicht geeft van de aard en hoeveelheid aanbodkanalen. Het concessiebeleidsplan moet daarom net zoals nu een overzicht van de aanbodkanalen bevatten, alsook van de eventuele benodigde frequentieruimte. Net als nu het geval is, heeft de Minister van OCW een instemmingsrecht op het overzicht van de aanbodkanalen.

Meer dan nu wil de regering wettelijk verankeren dat de publieke omroep in zijn plannen voor de toekomst blijk geeft van de opgedane kennis en ervaring in de voorgaande concessieperiode. Dit geldt ook voor de conclusies en aanbevelingen van de evaluatiecommissie (zie paragraaf 2.6.7). Naast het geven van een oordeel over de bijdrage van individuele spelers binnen het landelijke publieke omroepbestel aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht, kan de evaluatiecommissie aanbevelingen geven ter verbetering van de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Het is belangrijk dat de publieke omroep zich rekenschap geeft van deze aanbevelingen bij het opstellen van het nieuwe concessiebeleidsplan. Om deze reden vraagt het wetsvoorstel in het concessiebeleidsplan te beschrijven hoe opvolging gegeven wordt aan de relevante bevindingen en aanbevelingen van de evaluatiecommissie.

Zoals hierboven toegelicht, zullen de doelstellingen in het concessiebeleidsplan veelal kwalitatief van aard zijn. Tegelijkertijd vraagt de wet om doelstellingen waarmee de publieke omroep een duidelijke strategische richting in zijn plan neerlegt die voor eenieder kenbaar is. Op deze manier meent de regering een goede balans te hebben gevonden tussen enerzijds voldoende concretisering van de strategische richting en doelstellingen van de publieke omroep voor de komende vijf jaar en anderzijds voldoende abstractie en flexibiliteit om deze doelstellingen jaarlijks nader in te vullen.

Advisering

Het concessiebeleidsplan bevat de strategische richting en doelstellingen van de publieke omroep voor de komende vijf jaar en is daarmee een belangrijk document. De regering vindt het belangrijk dat er externe advisering plaatsvindt over de mate waarin het concessiebeleidsplan invulling geeft aan de wettelijke vereisten die eraan gesteld zijn. Net als nu vraagt de voorgenomen wet het Commissariaat en de Raad voor Cultuur te adviseren over het concessiebeleidsplan. Het verschil met de huidige situatie is dat de raad van bestuur van de NPO advies vraagt aan deze partijen en dat dit voorafgaand aan de vaststelling dient te gebeuren. De status van het advies in de huidige situatie is niet evident. Dat is een gevolg van het feit dat het advies pas gevraagd en uitgebracht wordt na vaststelling van het concessiebeleidsplan door de NPO, waardoor naar aanleiding van het advies geen wijzigingen meer kunnen worden aangebracht. Ten tweede is het ingewikkeld dat het advies zich richt tot de Minister van OCW en niet tot de publieke omroep. Het concessiebeleidsplan behoeft immers geen instemming van de Minister van OCW, met uitzondering van de aard en het aantal van de aanbodkanalen van de NPO. De overheid dient op afstand te blijven van de programmatische en strategische keuzes van de publieke omroep. Deze keuzes dienen onafhankelijk zonder overheidsbemoeienis tot stand te komen. De regering hecht grote waarde aan de onafhankelijkheid van de publieke omroep. Het feit dat het advies zich nu richt tot de Minister van OCW, vertroebelt dit uitgangspunt.

Om deze redenen stelt de regering in dit voorstel voor om de advisering te richten aan de raad van bestuur van de NPO, en om de advisering te plaatsen vóór vaststelling van het

concessiebeleidsplan door de NPO. Op deze manier kan de NPO de inhoud van de advisering betrekken bij het opstellen. De regering vindt het belangrijk dat de publieke omroep rekenschap geeft van de adviezen van zowel het Commissariaat voor de Media als de Raad voor Cultuur. Om deze reden vraagt de wet de adviezen gelijktijdig met het publiceren van het concessiebeleidsplan openbaar te maken.

Schrappen van de prestatieovereenkomst

In het huidige bestel sluiten de Minister van OCW en de NPO-organisatie, mede op basis van het concessiebeleidsplan, een prestatieovereenkomst voor de duur van het concessiebeleidsplan. De prestatieovereenkomst bevat afspraken over de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen voor het media-aanbod, de publieksbetrokkenheid en het publieksbereik van de landelijke publieke mediadienst. Jaarlijks moet in de terugblik, het gezamenlijke verslag van NPO en omroepen, gerapporteerd worden over de realisering van de doelen uit de prestatieovereenkomst. Op basis van de werking van het instrument in de afgelopen concessieperiodes komt de regering tot de conclusie dat dit instrument voor het landelijke bestel niet voldoet aan de beoogde doelen. Om deze reden stelt de regering voor dit instrument uit de wet te halen en in de plaats daarvan concrete wettelijke criteria op te nemen waar de begroting met jaarplan aan moet voldoen. De regering licht dit hieronder toe.

De grootste tekortkoming van de prestatieovereenkomst is de lange periode waarop de overeenkomst betrekking heeft, namelijk meer dan vijf jaar. Zoals toegelicht in de passage over het concessiebeleidsplan, is het lastig concrete doelstellingen af te spreken die voor meer dan vijf jaar zowel haalbaar als voldoende ambitieus zijn. Het is immers onzeker hoe het medialandschap en de behoeften van het publiek zich gedurende die tijd ontwikkelen. Een concrete doelstelling om een bepaalde hoeveelheid specifiek aanbod te produceren, kan halverwege de concessieperiode niet meer passen bij de behoeften van de Nederlandse samenleving, maar wel onderdeel zijn van de overeenkomst, waardoor de publieke omroep eraan gehouden is. Het is mogelijk om de prestatieovereenkomst tussentijds aan te passen, maar dit kan op een beperkt aantal gronden en is een lang administratief proces waarbij NPO om advies van de omroepen moet vragen en de raad van toezicht van de NPO en de Minister van OCW hier vervolgens mee moeten instemmen.

Daarbij komt dat de prestatieovereenkomst een privaatrechtelijke overeenkomst is waarbij wettelijk is geregeld dat de overeenkomst maatregelen moet bevatten bij het niet naleven van de gemaakte afspraken. Dit is in de praktijk uitgewerkt door boetes te koppelen aan het niet halen van individuele afspraken, af te dragen door de NPO aan de Algemene Mediareserve (AMr) van OCW. Er zijn dus budgettaire consequenties verbonden aan het niet halen van genoemde afspraken.

Beide zaken zorgen er begrijpelijkerwijs voor dat de publieke omroep terughoudend is in het formuleren van ambitieuze en concrete doelen in de prestatieovereenkomst. Ambitieuze en concrete doelen kunnen snel achterhaald zijn of onhaalbaar door veranderingen in de samenleving en/of het medialandschap. Om deze reden kenmerkte de inhoud van de prestatieovereenkomst zich in voorgaande concessieperiodes veelal ofwel door doelstellingen van een dusdanig laag niveau dat ze praktisch altijd haalbaar zouden zijn, ofwel door rapportageafspraken waarbij de publieke omroep rapporteerde over behaalde resultaten zonder hier een doelstelling aan te hebben gekoppeld. De

onderzoeken die uitgevoerd moeten worden om te kunnen rapporteren over specifieke afspraken zijn daarnaast vaak kostbaar van aard en het opleveren van de jaarlijkse rapportage kost veel tijd en mankracht.

De regering komt aldus tot de conclusie dat de werking van de prestatieovereenkomst onvoldoende de benodigde middelen en mankracht rechtvaardigt. Het doel van de prestatieovereenkomst, namelijk het concretiseren van het concessiebeleidsplan in duidelijke en ambitieuze afspraken blijkt niet werkbaar. Om deze reden stelt de regering voor het instrument van de prestatieovereenkomst uit de wet te halen. In plaats daarvan komt er een wettelijke verplichting in de jaarlijkse begroting met jaarplan concrete kwantitatieve doelstellingen op te nemen waarmee de voornemens uit het concessiebeleidsplan op jaarbasis worden geconcretiseerd. Voor een verdere toelichting op de begroting met jaarplan verwijst de regering naar paragraaf 2.6.4.

2.6.3. Het aanbodplan

Inhoudelijke vereisten

Het aanbodplan is een nieuw document dat de huidige beleidsplannen bij de erkenningsaanvragen van de huidige omroepverenigingen vervangt. Op dit moment dient elke omroepvereniging een individueel beleidsplan in met daarin het voorgenomen beleid ten aanzien van het media-aanbod en waaruit de binding in de samenleving met de missie en identiteit van de omroeporganisatie moet blijken. Het beleidsplan kent geen wettelijk voorgeschreven format of indeling. Wel stelt de huidige wet dat het beleidsplan afgestemd dient te zijn op het concessiebeleidsplan dat betrekking heeft op dezelfde periode als de erkenningsaanvraag.

De systematiek van het indienen van beleidsplannen als onderdeel van een erkenningsaanvraag gaat niet meer op in het nieuwe bestel, dat geen erkenningsaanvragen meer kent. In het nieuwe bestel wordt het aanbodplan op andere wijze gepositioneerd om de volgende knelpunten te adresseren.

De huidige beleidsplannen van de individuele omroeporganisaties en het concessiebeleidsplan sluiten onvoldoende op elkaar aan. Het concessiebeleidsplan moet al ingediend zijn op het moment dat de beleidsplannen ten aanzien van het media-aanbod worden opgesteld. Er vindt dus geen gedachtenuitwisseling of wisselwerking plaats tijdens het opstellen van beide plannen, terwijl in het huidige medialandschap aanbod, programmering en distributie steeds dichter tegen elkaar aanliggen. Doelstellingen ten aanzien van distributie beïnvloeden welk type aanbod nodig is. Omgekeerd betekenen specifieke ambities ten aanzien van de inhoud van het aanbod iets voor het profiel en wijze van programmeren van de verschillende aanbodkanalen. Om deze reden dienen het concessiebeleidsplan en het aanbodplan op basis van het voorliggende wetsvoorstel gelijktijdig te worden opgesteld en gepubliceerd. Naast andere aanpassingen in de rolverdeling binnen het bestel - bedoeld om NPO en omroepen beter te laten samenwerken, zoals toegelicht in paragraaf 2.5 - zorgt dit ervoor dat de aanbodstrategie en programmeer- en distributiestrategie beter op elkaar aansluiten. Dit komt beter tegemoet aan de strategievorming die het gedigitaliseerde en gefragmenteerde medialandschap van de publieke omroep vraagt.

Voorts zijn de huidige beleidsplannen individuele plannen die voortkomen uit de missie en identiteit van de huidige omroepvereniging. De wet stelt ook geen eisen aan de indeling

of het format van deze plannen. Niet alleen zijn de beleidsplannen daardoor onderling slecht vergelijkbaar, ook zijn de ambities van de publieke omroep ten aanzien van het media-aanbod daardoor de optelsom van individuele doelstellingen en ambities van omroepen op dit vlak. Er is geen overkoepelend document dat deze ambities uiteenzet voor de gehele publieke omroep. Omdat het nieuwe bestel uitgaat van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor omroepen om ervoor te zorgen dat hun doelen en ambities voor het aanbod in voldoende mate tegemoetkomen aan de vereisten die de publieke mediaopdracht stelt, kan geen sprake meer zijn van uitsluitend individuele plannen. Om deze reden wordt in het voorliggende voorstel geregeld dat omroepen gezamenlijk een aanbodplan moeten indienen.

Het is het aanbodplan dat, tezamen met het concessiebeleidsplan, de eerste concretisering moet bevatten van de wettelijke taken van de omroepen. Het is dan ook om die reden essentieel dat het aanbodplan door deze partijen gezamenlijk wordt opgesteld. Het aanbodplan als geheel moet tegemoetkomen aan wat de publieke mediaopdracht vraagt van het media-aanbod van de publieke omroep. De eventuele individuele ambities van de omroep staan hierbij niet centraal. Het gaat om ieders bijdrage aan de publieke mediaopdracht en hoe de optelsom van al die bijdragen zorgt voor een evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand totaalaanbod. Het ligt voor de hand dat omroepen ook spreken met externe producenten over het aanbodplan en de voorgenomen ambities. Het opstellen van het aanbodplan vraagt van de omroepen een intensieve vorm van samenwerking en afstemming, waarbij goed gekeken moet worden naar de complementariteit van ieders bijdrage. Voorkomen moet worden dat de omroepen elkaar gaan beconcurreren door aanspraak te maken op hetzelfde type aanbod. Zoals beschreven in onderdeel 2.5 verandert er dan te weinig aan de huidige situatie waarbij omroepen bij elk potentieel programmavoorstel concurrenten van elkaar zijn en de NPO vele programmavoorstellen tegen elkaar kan afwegen. Om te komen tot een bestel waar samenwerking en complementariteit centraal staan is een goede verdeling van het aanbod noodzakelijk, zoals ook volgt uit de wettelijke taakomschrijving van de omroephuizen gezamenlijk. Het is hierbij van belang dat voor elk omroephuis de grondslag wordt omschreven en wat dit betekent voor het type aanbod en de verschillende doelgroepen waar het huis zich de komende periode op wil richten. Daarnaast is van belang dat uit het aanbodplan blijkt hoe deze verschillende grondslagen gezamenlijk leiden tot een evenwichtige aanbodmix dat de gehele samenleving bedient. De verschillende grondslagen moeten intern samenhangend, herkenbaar en onderscheidend van elkaar zijn en tegelijk voldoende breed dat ze ruimte bieden voor nieuwe geluiden.

Tegelijkertijd verwacht de regering geen detailafspraken in het aanbodplan over wie welk type aanbod de komende vijf jaar gaat maken. Voor het aanbodplan geldt in die zin hetzelfde als voor het concessiebeleidsplan: het heeft betrekking op een lange tijdsperiode waardoor het niet realistisch of zinvol is om detailafspraken te maken. Het is niet mogelijk de behoeften van de samenlevingen en het mediagedrag voor een dergelijk lange periode voldoende in te schatten om hier al gedetailleerd aanbodplannen voor te maken. Ook hier geldt dat op jaarniveau deze concreetheid beter in plannen te vatten is. De regering acht het verder van belang te benoemen dat zij niet verwacht dat in het aanbodplan alle genres exclusief verdeeld worden tussen de omroephuizen. Het aanbodplan dient voldoende rekenschap te geven van het belang van pluriformiteit in de publieke mediaopdracht. Onderwerpen of genres kunnen vanuit verschillende inhoudelijke perspectieve belicht worden, waardoor het voor veel genres of onderwerpen niet voor de hand ligt dat één omroephuis zich hierin zou specialiseren. Tegelijkertijd

betekent pluriformiteit ook niet automatisch dat elk omroephuis alles moet kunnen maken. In voorkomende gevallen ziet de regering het ook voor zich dat een omroephuis coördinerend optreedt voor een specifiek (sub)genre of onderwerp in overleg met de andere omroephuizen. De wettelijke kaders bieden deze mogelijkheid en het is aan de landelijke publieke omroep zelf om dit vorm te geven.

Pluriformiteit blijft een belangrijke publieke waarde zoals beschreven in de publieke mediaopdracht, maar moet in samenhang worden bezien met andere publieke waarden die net zo belangrijk zijn, zoals verbinding, onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en kwaliteit. Al deze waarden moeten omroephuizen in ogenschouw nemen wanneer zij afspraken maken over hoe het aanbod op hoofdlijnen het beste verdeeld kan worden. Daarbij moet wel geborgd worden dat het aanbodplan een samenhangend beeld geeft en niet alleen een optelsom is van de aanbodwensen van de verschillende omroepen. De wet vraagt van omroephuizen om in het aanbodplan te beschrijven hoe deze afspraken tot stand zijn gekomen zodat dit kenbaar is. Onder meer voor de evaluatiecommissie (zie paragraaf 2.6.7) is dit waardevolle informatie om te betrekken bij de evaluatie van de uitwerking van het aanbodplan op jaarniveau.

Naast het maken van afspraken over de verdeling van aanbod en een omschrijving van de totstandkoming daarvan vraagt de wet nog een aantal zaken in het aanbodplan op te nemen. De wet vraagt een beschrijving van de invulling van de specifieke taken van de omroephuizen. Het belang van die taken en toelichting op die taken staat beschreven in paragraaf 2.3.2. Zo dienen omroephuizen in het aanbodplan te beschrijven hoe zij de komende vijf jaar invulling gaan geven aan het voldoende borgen van nieuwe geluiden, perspectieven en behoeften in de samenleving. Twee van de grootste wijzigingen die de regering voorstelt zijn het geven van een vaste plek in het bestel aan omroeporganisaties en het moderniseren van de manieren waarop maatschappelijke worteling kan worden vormgegeven. Bij een bestel dat gesloten is voor nieuwe organisaties is het van groot belang dat de vaste organisaties voldoende openstaan voor nieuwe geluiden, perspectieven en behoeften van de samenleving en beschrijft hoe hij daar invulling aan wil geven. Om deze reden is het ook belangrijk dat elk omroephuis zijn gemeenschappelijke grondslag duidelijk omschrijft en uitlegt hoe die grondslag tot uiting komt bij het media-aanbod dat het huis wil verzorgen. Bij opkomende of nieuwe geluiden, perspectieven en behoeften in de samenleving is het dan gemakkelijker voor de omroephuizen om in onderling overleg af te spreken welk omroephuis dit nieuwe geluid, perspectief of behoefte incorporeert in zijn aanbod, bijvoorbeeld omdat dit het meest nabij ligt bij zijn reeds geformuleerde grondslag. Het formuleren van een gemeenschappelijke grondslag is ook belangrijk omdat het voorkomt dat binnen het omroephuis te veel los van elkaar opererende onderdelen ontstaan waartussen geen verbinding bestaat. Zonder samenhangend verhaal waar je als omroephuis van bent, is het bovendien ook lastig afspraken te maken met andere omroephuizen hoe zo complementair mogelijk aan elkaar wordt gewerkt.

De regering vindt het belangrijk dat de omroephuizen geworteld zijn in de samenleving. Alleen zo kunnen de pluriformiteit en behoeften van de Nederlandse samenleving adequaat vertaald worden naar publiek media-aanbod. Om deze reden dient het aanbodplan ook een duidelijke omschrijving te bevatten hoe die maatschappelijke worteling de komende vijf jaar wordt ingevuld. Zoals beschreven in paragraaf 2.3.2 kunnen er voor verschillende doelgroepen verschillende manieren van maatschappelijke worteling worden ingezet. Net zoals voor het concessiebeleidsplan, geldt dat het aanbodplan blijk moet geven van de opgedane kennis en ervaring in de voorgaande

concessieperiode. Om deze reden vindt de regering het belangrijk dat ook het aanbodplan aangeeft hoe opvolging wordt gegeven aan de relevante bevindingen en aanbevelingen van de evaluatiecommissie.

Rol NOS bij aanbodplan

Zoals beschreven is het aanbodplan een eerste doorvertaling van het aanbod dat de omroepen gezamenlijk de komende vijf jaar willen gaan verzorgen. Ook de NOS levert een bijdrage conform de wettelijke taken die deze omroep heeft zoals toegelicht in paragraaf 2.3.3. In het huidige bestel hoeven NOS en NTR geen beleidsplan op te stellen omdat zij als taakorganisaties geen erkenningsaanvraag hoefden in te dienen. De regering acht het wenselijk dat in het nieuwe bestel ook de organisatie NOS duidelijk maakt wat het voorgenomen beleid is ten aanzien van de wettelijke taken, ook lettende op het budget dat hiervoor beschikbaar is. Voor taken op het gebied van nieuws, sport en evenementen verwacht de regering een beschrijving hoe NOS de komende vijf jaar deze taak wil gaan vervullen. Voor de taken van NOS n op het gebied van achtergrondinformatie en (jeugd)educatie geldt dat deze overlappen met de taken van de omroephuizen. De regering verwacht dat NOS en omroephuizen bij de start van het opstellen van het aanbodplan met elkaar om tafel gaan om goede afspraken te maken hoe NOS en omroephuizen complementair deze taken zullen invullen. Deze afspraken kunnen vervolgens worden bestendigd in het aanbodplan.

Verhouding garantiebudgetten

Het aanbodplan dient naast inhoudelijke doelstellingen en ambities over het te verzorgen aanbod ook de verhouding tussen de garantiebudgetten van de omroepen te bevatten. Deze verhouding dient de wettelijke kaders te volgen zoals toegelicht in onderdeel 2.5.4 Het is van groot belang dat deze verhouding tussen de garantiebudgetten wordt vastgelegd in het aanbodplan, zodat voor elke omroep duidelijk is wat de hoogte is van het te verkrijgen garantiebudget voor de komende vijf jaar. De regering verwacht dat omroepen vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht komen tot een goede verhouding tussen de garantiebudgetten lettende op ieders bijdrage aan die publieke mediaopdracht voor de komende vijf jaar.

De verdeling van het budget behoeft instemming van de Minister van OCW om te borgen dat die daadwerkelijk tot stand komt en voldoet aan de wettelijke kaders. In het geval dat de verdeling van het budget niet tot stand komt of niet voldoet aan de wettelijke kaders, zal de Minister van OCW de NPO-organisatie verzoeken om tot een bindend besluit te komen over de verdeling van de garantiebudgetten. De regering verwacht hierbij dat NPO en omroepen in overleg treden over de eventuele geschilpunten die spelen bij het opstellen van de verhouding van de garantiebudgetten. Omdat de indiening van het concessiebeleidsplan en het aanbodplan gekoppeld is aan wettelijke termijnen, is het van belang dat de NPO tijdig met een besluit komt. Om deze reden stelt de regering een termijn van vier weken voor de NPO om te komen tot een nieuwe verdeling van de garantiebudgetten nadat de Minister van OCW het verzoek aan de NPO heeft gedaan. Wanneer in de tussentijd toch overeenstemming wordt bereikt, vervalt het verzoek aan de NPO om te komen tot een verdeling.

Advisering

De advisering over het aanbodplan kent een vergelijkbare procedure als de advisering over het concessiebeleidsplan. Net als bij het concessiebeleidsplan vindt de regering het belangrijk dat de adviezen kunnen leiden tot bijstelling van de plannen. In de huidige wet adviseren de Raad voor cultuur en het Commissariaat ook over de erkenningsaanvragen van omroepen. In het nieuwe bestel richt de advisering zich niet langer tot de Minister van OCW, maar tot de publieke omroep zelf. Adviseurs betrekken in hun advies in ieder geval de mate waarin het aanbodplan voldoet aan de wettelijk gestelde criteria. De regering vindt het essentieel dat vooraf advisering plaatsvindt op het aanbodplan. Het aanbodplan is immers het startpunt van het op een juiste manier verdelen van de publieke mediaopdracht tussen de omroepen. Wanneer deze afspraken niet tot stand komen of onvoldoende zijn uitgewerkt, betekent dit dat de basis waarop de publieke omroep de komende vijf jaar aanbodambities verder uitwerkt niet op orde is. Het is belangrijk dat een externe check plaatsvindt of het aanbodplan geschreven is vanuit het oogpunt van complementariteit en gezamenlijkheid en niet vanuit concurrentie. Dit is des te belangrijker omdat het nieuwe bestel gesloten is voor nieuwe organisaties; de vier omroephuizen en NOS moeten gezamenlijk met hun aanbodambities voldoende tegemoetkomen aan de publieke mediaopdracht.

Tegelijkertijd geldt net als voor het concessiebeleidsplan dat de publieke omroep zelf over zijn aanbodstrategie gaat. Adviseurs dienen zich niet op detailniveau bezig te houden met het aanbodplan. Zij toetsen of het aanbodplan een duidelijke strategie bevat en of deze adequaat is uitgewerkt en onderbouwd, ook lettende op de vereisten uit de publieke mediaopdracht. Ook beseft de regering dat het aanbodplan een nieuw document voor de publieke omroep is. Niet eerder hebben de omroepen aan de voorkant zo duidelijk afspraken moeten maken over ieders bijdrage aan de publieke mediaopdracht. De eerste keer dat een dergelijk aanbodplan moet worden opgesteld, zal het ook zoeken zijn naar het juiste format en werkwijze. De regering gaat ervan uit dat de adviseurs zich rekenschap geven van de nieuwe situatie waarin omroepen zich bevinden en dat hun advies ontwikkelgericht is.

Samenhang aanbodplan en concessiebeleidsplan en rolverdeling NPO en omroepen

Gezien de hierboven beschreven nauwe verbondenheid tussen het concessiebeleidsplan en het aanbodplan verwacht de regering dat de openbaarmaking van beide documenten gelijktijdig zal plaatsvinden en legt dit wettelijk vast. Met betrekking tot de rolverdeling tussen NPO en omroepen geldt dat deze het proces volgt zoals omschreven in paragraaf 2.5. Zoals hierboven al beschreven blijft het de raad van bestuur van de NPO die het proces van het opstellen van alle strategische documenten coördineert. De regering verwacht wel dat de inhoudelijke betrokkenheid van de NPO-organisatie en omroepen bij het opstellen van respectievelijk het concessiebeleidsplan en het aanbodplan zal verschillen gelet op de verschillen in wettelijke criteria waar de plannen aan dienen te voldoen. Hoewel de regering verwacht dat de NPO, gegeven het belang van een goede afstemming tussen aanbod, programmering en distributie, betrokken wordt, zijn de omroepen in eerste instantie inhoudelijk aan zet om te komen tot een goed aanbodplan. Bij het concessiebeleidsplan verwacht de regering een veel nauwere samenwerking in de totstandkoming tussen NPO en omroepen. Samen met de andere aanpassingen in het bestel, is het de verwachting van de regering dat het opstellen van zowel het aanbodplan als het concessiebeleidsplan een gezamenlijk project wordt van de omroepen en de NPO.

Hierin is respect voor elkaars taken en verantwoordelijkheden van belang, in de wetenschap dat deze partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een goede strategische doorvertaling van de publieke mediaopdracht voor de komende vijf jaar.

2.6.4. De begroting met jaarplan

Inhoudelijke vereisten

De begroting met het jaarplan is een belangrijk document. Waar het concessiebeleidsplan en aanbodplan de ambities en plannen voor de lange termijn op een tamelijk hoog abstractieniveau bevatten, is het de begroting met het jaarplan waarin deze ambities verder geconcretiseerd moeten worden. Het is daarmee het nader ingevulde 'hoe' van het 'wat' uit de vijfjaarlijkse strategische documenten en het document waar voornemens ten aanzien van aanbod, programmering en distributie samenkomen. Hiermee wordt voor eenieder duidelijk welke doelen de publieke omroep het komende jaar concreet wil bereiken. Het draagt dan ook bij aan een transparante landelijke publieke omroep waarvan de plannen navolgbaar zijn. Zeker omdat de regering voorstelt de huidige prestatieovereenkomst te schrappen, is het de begroting met jaarplan die duidelijk moet maken wat de landelijke publieke omroep het komende kalenderjaar gaat doen, welke concrete doelen hij nastreeft (bijvoorbeeld op het gebied van publieksbereik en maatschappelijke worteling) en hoe de financiële doorvertaling van deze plannen eruitziet. De begroting met jaarplan is daarmee niet alleen een financieel document, maar kent ook een inhoudelijke en beleidsmatige component. De regering verwacht niet dat aan elke individuele doelstelling altijd financiële middelen gekoppeld kunnen worden. Sommige doelstellingen zijn budgetneutraal terwijl voor andere doelen financiële middelen niet te isoleren zijn omdat uitgaven meerdere doelstellingen tegelijk kunnen dienen. Waar mogelijk verwacht de regering uiteraard wel dat de publieke omroep inzichtelijk maakt welke middelen hij inzet om specifieke doelstellingen te realiseren of toelicht waarom een specifieke uitgave tegelijkertijd meerdere doelen kan dienen.

Ook betekent het opnemen van doelstellingen niet altijd dat de publieke omroep direct kan sturen op het halen van deze doelstellingen. In voorkomende gevallen is het belangrijk dat de publieke omroep doelen opneemt, bijvoorbeeld ten aanzien van publieksbereik, maar zullen de resultaten ook deels afhankelijk zijn van factoren die de publieke omroep niet zelf in de hand heeft, zoals marktontwikkelingen en de opkomst van andere mediaspelers.

De wet stelt duidelijke criteria aan de inhoud van de begroting met jaarplan. De wettelijke criteria volgen logisch op de criteria die de wet stelt aan het aanbodplan en het concessiebeleidsplan. Het concessiebeleidsplan en aanbodplan zijn, hoewel inhoudelijk aan elkaar gerelateerd, separate documenten. In de begroting met jaarplan worden deze twee documenten geconcretiseerd in één stuk. Dit is logisch omdat aanbod, programmering en distributie niet uit elkaar te halen zijn wanneer er concrete doelstellingen voor het komende jaar moeten worden opgesteld. De begroting concretiseert het concessiebeleidsplan voor wat betreft de wijze waarop de landelijke publieke omroep het komende jaar de publieke mediaopdracht uitvoert. De begroting met jaarplan concretiseert ook de voornemens uit het aanbodplan ten aanzien van het te verzorgen media-aanbod. Dit betekent dat de begroting met jaarplan concrete kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen moet bevatten die ervoor zorgen dat het media-aanbod tegemoetkomt aan het bepaalde in de publieke mediaopdracht. Hiermee

zorgt de regering ervoor dat de kernwaarden voortkomend uit de publieke mediaopdracht ook meer centraal komen te staan, waarmee tegemoetgekomen wordt aan een van de aanbevelingen van de meest recente Evaluatiecommissie.[44]

Hierbij moet speciale aandacht uitgaan naar hoe de publieke omroep borgt dat aanbod wordt verzorgd zoals vastgelegd in artikel 2.2, lid 3 van de Mediawet 2008. Lettende op de taken van de omroephuizen is het daarbij belangrijk dat uit de begroting met jaarplan concreet blijkt hoe het komende jaar nieuwe geluiden, behoeften en perspectieven in het aanbod kunnen worden opgenomen en ook hoe maatschappelijke worteling het komende jaar wordt vormgegeven. Uiteraard kunnen deze doelstellingen gecombineerd worden met de doelstellingen ten aanzien van programmering en distributie. Dit aangezien een adequate uitvoering van de publieke mediaopdracht veronderstelt dat er een integraal plan wordt uitgevoerd op het gebied van aanbod, programmering, distributie en publieksbetrokkenheid. De regering verwacht dat de begroting met jaarplan uitdrukking geeft aan dit integrale plan. Het is daarom nadrukkelijk niet de bedoeling dat in het document onderscheid wordt gemaakt tussen een deel dat het concessiebeleidsplan concretiseert en een deel dat het aanbodplan concretiseert. In veel gevallen zullen doelstellingen tegelijkertijd geënt zijn op beide plannen.

De regering vindt het belangrijk dat de publieke omroep transparant is over hoe hij het komende jaar de financiële middelen verdeelt. Om deze reden stelt de wet nadere eisen over de verdeling van middelen op bijvoorbeeld genre- en aanbodkanalenniveau. Hierbij geldt ook de verplichting een financiële raming voor de komende drie jaar op te nemen, gekoppeld aan de beschrijving van de meerjarige budgettaire afspraken tussen NPO en omroepen. De regering acht dit van groot belang omdat hierdoor kenbaar wordt of de meerjarige aanbodafspraken en budgettaire borging daadwerkelijk tot stand zijn gekomen. Vervolgens kan in de jaarrekening worden gerapporteerd over de realisatie van deze afspraken.

De regering hecht eraan te benadrukken dat de begroting met jaarplan een logische uitwerking dient te zijn van het concessiebeleidsplan en aanbodplan, maar dat daarmee niet gezegd wordt dat de gehele concessieperiode de voornemens en aannames gedaan in deze plannen onveranderlijk moeten blijven. Het is denkbaar dat bepaalde ambities of veronderstellingen gedaan in het concessiebeleidsplan en aanbodplan gedurende de concessieperiode achterhaald zullen raken. De publieke omroep moet flexibel en wendbaar kunnen inspelen op veranderingen in het medialandschap, mediagedrag en samenleving. Als het nastreven van bepaalde ambities niet langer logisch is, gelet op deze veranderingen, dan kan de begroting met jaarplan hiervan afwijken. De regering verwacht in dit geval dat de publieke omroep in de begroting met jaarplan duidelijk uitlegt waarom hij van strategische koers verandert, hoe dit de eerder geformuleerde ambities verandert en wat dit betekent voor de concrete acties die hij het komende jaar zal uitvoeren. Het is niet de bedoeling van de regering met de nieuwe verantwoordingssystematiek minder ruimte te geven aan de publieke omroep om de strategie flexibel vorm te geven en aan te passen. Die ruimte biedt het voorliggende wetsvoorstel nog altijd. De regering vraagt wel van de publieke omroep jaarlijks inzichtelijk te maken waarom hij doet wat hij doet en hoe dat relateert aan de eerder geformuleerde ambities en plannen.

[44] *Focus op de kernwaarden. Evaluatie van de Nederlandse publieke omroep,* Evaluatiecommissie NPO, juni 2026.

Advisering en toezicht

De regering kiest ervoor om niet langer inhoudelijk advies te vragen van het Commissariaat over de begroting. Zowel het concessiebeleidsplan als het aanbodplan kennen in het nieuwe bestel een uitgebreid adviestraject. Daarbij zal de begroting met jaarplan concrete voornemens bevatten op het gebied van aanbod, programmering en distributie. Het is aan de publieke omroep zelf om de programmatische en inhoudelijke strategie vorm te geven. Het past minder goed bij het Commissariaat als toezichthouder daarover te adviseren. Dit betekent niet dat er geen externe evaluatie plaats zal vinden van de uitvoering van deze voornemens die worden geuit in de begroting met jaarplan (zie hiervoor onderdeel 2.6.7 over de evaluatiecommissie). Ook houdt het Commissariaat net als in het huidige bestel toezicht op het voorgestelde artikel over de begroting met jaarplan. Dit betekent dat het Commissariaat kan beoordelen of dit document de in de wet gevraagde informatie bevat. Hiermee borgt de regering dat de begroting voldoet aan de wettelijke vereisten. Uiteraard staat het de publieke omroep en Commissariaat vrij om gedurende het jaar in gesprek te zijn over de begroting met jaarplan en de voornemens die NPO voor dat jaar heeft over de structuur en indeling.

2.6.5. Terugblik en bestuursverslag

Terugblik

De publieke omroep dient elk jaar een verslag openbaar te maken waarin wordt gerapporteerd over de realisatie van de publieke mediaopdracht. Om verwarring met de individuele bestuursverslagen van de NPO en de omroepen te voorkomen, kiest de regering ervoor dit verslag voortaan wettelijk aan te duiden met de term ‘terugblik’. Met deze naam sluit de regering aan bij de naam die de landelijke publieke omroep het afgelopen decennium heeft gebruikt om dit verslag aan te duiden. De terugblik bevat een beschrijving van de realisatie van de doelen uit de begroting met jaarplan die op hun beurt weer een concretisering van de ambities uit het concessiebeleidsplan en het aanbodplan zijn. De wettelijke vereisten aan het concessiebeleidsplan en aanbodplan zijn gebaseerd op de taken die NPO en omroepen hebben vanuit de publieke mediaopdracht zoals beschreven artikel 2.1 van de Mediawet 2008. Op deze wijze vormt de gehele verantwoordingssystematiek een logische trechter waarvan de jaarlijkse terugblik het sluitstuk is.

De jaarlijkse terugblikken vormen hiermee ook een logische basis voor het werk van de onafhankelijke evaluatiecommissie die de uitvoering van de publieke mediaopdracht elke vijf jaar evalueert (zie paragraaf 2.6.7). Door het verband tussen de verschillende strategische documenten en de verantwoording daarover wordt de uitvoering van de publieke mediaopdracht stapsgewijs geconcretiseerd. Het is duidelijk wat van de publieke omroep verwacht wordt als het gaat over welke ambities en doelen op welk abstractieniveau in welk document dienen te worden besproken en de strategische koers en verantwoording hierover wordt voor eenieder navolgbaar en transparant. De regering meent dat dit een grote verbetering is ten opzichte van de huidige situatie waarin de verschillende strategische documenten op wetsniveau niet duidelijk aan elkaar gekoppeld zijn en de criteria ervoor op onderdelen onvoldoende duidelijk.

Zoals gezegd dient de terugblik in de eerste plaats een beschrijving van de realisatie van de concrete kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen uit de begroting met jaarplan te bevatten. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op de resultaten van de ondernomen acties om maatschappelijke worteling te borgen, om nieuwe geluiden, perspectieven en behoeften in het aanbod op te nemen, maar ook de resultaten op het gebied van media-aanbod, publieksbetrokkenheid en publieksbereik. Het is niet de verwachting van de regering dat uit de terugblik blijkt dat de publieke omroep elk jaar alle doelstellingen heeft weten te realiseren. Dat zou juist een teken zijn dat de publieke omroep te weinig ambitieus is geweest in het vaststellen van doelen en ambities. Ook hier geldt net als in de begroting met jaarplan dat de publieke omroep het realiseren van doelstellingen niet altijd volledig zelf in de hand heeft omdat het mede afhankelijk is van ontwikkelingen in het medialandschap, mediagedrag en de samenleving. Wel verwacht de regering in dat geval een reflectie op het niet behalen van deze doelstellingen en de externe ontwikkelingen die daaraan (mogelijk) hebben bijgedragen.

Naast het feit dat de terugblik een beschrijving van de realisatie van de doelstellingen uit de begroting met jaarplan bevat, zijn er nog andere zaken waarvan de regering met het wetsvoorstel regelt dat ze eveneens opgenomen moeten worden in de terugblik. Zo zal de samenstelling van het media-aanbod van de publieke omroep uitgesplitst naar in ieder geval cultuur, educatie, informatie en amusement op de algemene televisie, en radioprogrammakanalen en het on demand platform opgenomen moeten worden. Ook bevat de terugblik informatie over de (verplichte) hoeveelheid Europese, onafhankelijke en Nederlands- en Friestalige producties en daarnaast een beschrijving hoe opvolging is gegeven aan de relevante uitspraken en jaarverslagen van de ombudsman. De regering hecht er tevens waarde aan dat de publieke omroep in de terugblik transparant rapporteert over de naleving van de journalistieke code (zie daarover ook paragraaf 2.7).

De regering benadrukt dat de terugblik een belangrijk document is omdat de publieke omroep hierin verantwoording aflegt over de mate waarin de publieke omroep als geheel erin is geslaagd om de gestelde doelstellingen te realiseren. Over de belangrijkste resultaten dient dan ook in dit document eenduidig en volgens dezelfde maatstaven te worden gerapporteerd, ook in de gevallen wanneer resultaten afkomstig zijn van individuele omroeporganisaties die deel uitmaken van het bestel. Daarom dienen de terugblik en de individuele bestuursverslagen van de omroephuizen, NOS en NPO zo goed mogelijk op elkaar aan te sluiten. De verantwoording vanuit de publieke omroep als geheel moet daarvoor leidend zijn. Om die aansluiting te vergemakkelijken en het belang van een juiste aansluiting te benadrukken, regelt dit wetsvoorstel ook dat de terugblik en de individuele bestuursverslagen gelijktijdig worden gepubliceerd.

Toezicht en advisering

De regering kiest ervoor geen advies te vragen aan externe adviseurs over de terugblik. De terugblik is immers een jaarlijkse verantwoording over de behaalde resultaten op basis van de geformuleerde doelen en ambities in de begroting met jaarplan. Een advies past hier niet goed bij. Wel is het net als bij de begroting met jaarplan zo dat het Commissariaat toezicht houdt op het wetsartikel over de terugblik. Dit betekent dat het Commissariaat kan beoordelen of dit document de in de wet gevraagde informatie bevat. Hiermee borgt de regering dat de terugblik voldoet aan de wettelijke vereisten.

Bestuursverslagen

Aangezien het landelijke publieke omroep bestel ook met deze hervorming nog steeds uit individuele organisaties bestaat, is het noodzakelijk dat de organisaties afzonderlijk een bestuursverslag publiceren, waar onder andere een jaarrekening is opgenomen. Zoals hierboven gemeld, vindt de regering het belangrijk dat de terugblik en het individuele bestuursverslag beter op elkaar aansluiten. Uiteraard is het aan de individuele omroepen om in het eigen bestuursverslag nader in te gaan op de eigen acties en resultaten en hier meer detail aan toe te voegen. Het wetsvoorstel maakt duidelijk waar de bestuursverslagen van de omroepen en NPO aan dienen te voldoen. Voor omroepen geldt dat zij rapporteren over de werkzaamheden van de omroep, het gevoerde beleid en de doeltreffendheid ervan. Vanwege het feit dat gezamenlijkheid in het nieuwe bestel centraal staat, vindt de regering het ook van belang dat omroepen stilstaan bij de samenwerking met de andere omroepen en met de NPO. Soortgelijke bepalingen gelden ook voor de NPO. Verder vindt de regering het belangrijk dat individuele omroepen zowel rapporteren over de naleving van de gedragsode als de wijze waarop ze gevolg hebben gegeven aan verslagen en oordelen van de Ombudsman met betrekking tot journalistiek handelen. De regering realiseert zich dat deze twee bepalingen dubbelen met hetgeen dat de publieke omroep al dient te rapporteren in de terugblik, maar meent dat het belangrijk is dat deze twee elementen ook terugkomen in de individuele bestuursverslagen. Deze twee bepalingen vergroten namelijk de transparantie van individuele organisaties binnen het publieke bestel op twee belangrijke terreinen voor de publieke omroep: gedrag en cultuur en journalistiek.

2.6.6. Doelmatigheid

Publieke middelen moeten transparant en doelmatig worden besteed. In het nieuwe bestel blijft het daarom de taak van de omroepen en de NPO om te zorgen voor doelmatige besteding van de beschikbare middelen en daarover transparant verantwoording af te leggen. De verantwoordelijkheden die horen bij die taak worden ten opzichte van de huidige situatie anders belegd.

In het huidige bestel is de NPO verantwoordelijk voor het zorgdragen voor een doelmatige besteding van de gelden die bestemd zijn voor media-aanbod. De Algemene Rekenkamer constateerde in zijn onderzoek naar de doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep al dat er binnen het huidige bestel hindernissen bestaan die de uitvoering van die taak door de NPO bemoeilijken.[45] De onafhankelijkheid en programmatische autonomie van de omroepen staat inhoudelijke bemoeienis van de NPO met programmavoorstellen terecht in de weg. Daardoor ontstaat echter wel de situatie dat de NPO verantwoordelijk is voor de doelmatigheid van een programmavoorstel, maar daar inhoudelijk niets van mag vinden. Daarnaast zijn omroepen vrij ontvangen programmamiddelen nadat deze zijn toegekend anders te besteden dan oorspronkelijk begroot. Middelen die bij het ene programma overblijven, kunnen bijvoorbeeld worden ingezet voor de financiering van een ander programma. Een direct afrekensysteem op programmaniveau, en daarmee een instrument om te meten en sturen op doelmatigheid, ontbreekt.

[45] Algemene Rekenkamer (2019). *Hilversum in beeld – doelmatigheid bij de publieke omroep.*

Om die hindernissen weg te nemen, worden in dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheden ten aanzien van de sturing op doelmatige uitgaven anders belegd. Daarmee sluiten de verantwoordelijkheden ook aan bij de bredere richting van dit wetsvoorstel, die uitgaat van meer programmatische verantwoordelijkheid voor de omroephuizen en een kleinere, lichtere coördinerende taak voor de NPO.

De verantwoordelijkheid voor het zorgdragen van een doelmatige besteding van de middelen voor media-aanbod komt daarom te liggen bij de omroepen. Deze worden daarmee verantwoordelijk voor de concrete vertaling van ambities en doelstellingen, zoals opgenomen in de strategische documenten, naar programmavoorstellen, om zo te komen tot aanbod waarmee deze doelstellingen het best kunnen worden bereikt. De omroep is vervolgens verantwoordelijk voor een kostenefficiënte totstandkoming van die aanbodmix.

De directe verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van de programma-uitgaven wordt hiermee weggehaald bij de NPO. Dat betekent niet dat de NPO bij de sturing op doelmatigheid geen rol meer heeft. De NPO heeft een verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de strategische documenten die de kaders vormen voor het aanbod waar de omroepen verantwoordelijk voor zijn. De NPO beschikt ook over gegevens over het gehele bestel die bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden bij het opstellen van benchmarks. De NPO blijft tot slot verantwoordelijk voor het toekennen van de middelen aan de omroepen voor de financiering van de programmering. Vanwege bovenstaande verantwoordelijkheden krijgt de NPO in het nieuwe bestel de taak om de doelmatigheid van de uitgaven aan media-aanbod te bevorderen, bijvoorbeeld door het opstellen en de delen van benchmarks en door bij toekenningen programmavoorstellen te toetsen aan de afspraken uit de strategische documenten. De NPO blijft daarnaast als coördinerend orgaan verantwoordelijk voor de integrale financiële verslaglegging van het gehele bestel en is verantwoordelijk voor de doelmatige uitgaven van de NPO-organisatie zelf.

De doelmatigheidstaak van de NPO en de omroepen komt uiteindelijk neer op het doelmatig uitvoeren van de publieke mediaopdracht. Daarover moet transparant verantwoording worden afgelegd zodat de uitvoering van die taak ook inzichtelijk en navolgbaar is voor het publiek. In de vorige paragrafen is het zogenaamde trechtermodel toegelicht: de beoordelings- en verantwoordingsystematiek die de regering voor ogen heeft. Hierin wordt de publieke mediaopdracht in de strategische documenten stapsgewijs verder uitgewerkt in concrete ambities en doelstellingen en de voorgenomen inzet van middelen. Over de daadwerkelijke inzet en de bereikte resultaten wordt achteraf verantwoording afgelegd. Die verantwoording kan weer aanleiding geven om plannen of doelen bij te stellen. Zo ontstaat een cyclus en een feedbackloop waarbinnen zichtbaar sturing op doelmatigheid plaatsvindt. Vanwege deze herijkte cyclus en feedbackloop is ervoor gekozen in dit voorstel om de algemene bepaling bij de individuele bestuursverslagen van de organisaties de bepaling te schrappen dat zij dienen te rapporteren over ‘de doelmatigheid van de werkwijze’. Deze bepaling was zo algemeen verwoord, dat deze in de praktijk te weinig richtinggevend bleek en weinig relevante informatie opleverde ten aanzien van doelmatigheid bij de publieke omroep. In dit wetsvoorstel zijn de taken ten aanzien van doelmatigheid logischer belegd en vraagt de verantwoordingscyclus jaarlijks duidelijker te rapporteren over de inzet en behaalde resultaten. Uiteraard laat dit onverlet dat al deze organisaties volgens de Mediawet 2008 nog steeds de verplichting hebben om hun organisatie zodanig in te richten dat er sprake is van een sober, doelmatige en evenwichtige inrichting. Vanwege de consistentie is er ook voor gekozen om deze bepaling weg te halen bij het bestuursverslag van de Ster.

Het toezicht op de uitvoering van de doelmatigheidstaak bij de NPO en de omroepen blijft belegd bij het Commissariaat. Gezien de inhoudelijke onafhankelijkheid van de publieke omroep bij de uitvoering van de media-opdracht is daarbij het uitgangspunt dat het in eerste instantie aan de NPO en de omroepen is om te bepalen hoe zij de doelmatigheidstaak uitvoeren en dat de externe toezichthouder zich onthoudt van een inhoudelijk oordeel over de gemaakte keuzes bij de verdeling en inzet van middelen. Dat wil zeggen dat door de toezichthouder wordt getoetst op de uitvoering van de doelmatigheidstaak, waaronder de aanwezigheid en werking van processen en systemen, de aansluiting tussen de strategische documenten en de vastlegging en onderbouwing van gemaakte keuzes en afwegingen.

2.6.7. Externe evaluatiecommissie

In de huidige wet heeft de NPO de wettelijke opdracht om regelmatig, maar in ieder geval eens per vijf jaar, een evaluatiecommissie samen te stellen die de uitvoering van de publieke mediaopdracht evalueert. De regering vindt het belangrijk dat ook in het nieuwe bestel de uitvoering van de landelijke publieke mediaopdracht periodiek extern wordt geëvalueerd. Om deze reden wil de regering vasthouden aan het instrument van een vijfjaarlijks rapport van een externe evaluatiecommissie. Wel stelt de regering een aantal wijzigingen voor zodat de opzet en werkwijze van de evaluatiecommissie aansluit bij het nieuwe bestel.

Ten eerste wil de regering met dit wetsvoorstel regelen dat een onafhankelijke evaluatiecommissie niet langer wordt ingesteld door de raad van toezicht van de NPO. In plaats daarvan stelt de regering voor de evaluatiecommissie onder te brengen bij de Raad voor Cultuur. Hier zijn een tweetal redenen voor. Ten eerste is het een nadeel dat de huidige evaluatiecommissie een losse commissie betreft die eens per vijf jaar samengesteld en ingesteld moet worden door de NPO. De ervaringen uit het verleden hebben geleerd dat het veel tijd en inspanningen kost om deze commissie voldoende in te werken in hoe het publieke bestel werkt voordat deze commissie een goed rapport kan opleveren. Daarna gaat de opgebouwde kennis weer verloren en moet er na vijf jaar weer een voltallige nieuwe commissie worden ingesteld inclusief externe ondersteuning om deze commissie in te werken. De regering stelt voor om leden van de commissie te benoemen voor een periode van vijf jaar om dit nadeel te ondervangen. Ook wordt de evaluatiecommissie zoals gezegd ondergebracht bij de Raad voor Cultuur. Kennis ten aanzien van de mediasector en de publieke omroep in het bijzonder is momenteel al aanwezig bij de Raad voor Cultuur, waardoor het onderbrengen van de evaluatiecommissie bij de Raad voor Cultuur een logische keuze is. Daarbij heeft de Raad voor Cultuur ruime ervaring in het uitvoeren van kwalitatieve evaluaties.

Ten tweede vindt de regering het belangrijk dat de evaluatiecommissie in het nieuwe bestel niet alleen de omroepen evalueert, maar ook de NPO-organisatie zelf. Ook om deze reden ligt het niet langer voor de hand de NPO de commissie te laten instellen. Dit betekent ook dat de financiële middelen die voorheen aan de NPO-organisatie werden toegekend voor het vijfjaarlijks instellen van een commissie verschuiven naar de Raad voor Cultuur. De samenstelling van de commissie is aan de Raad voor Cultuur, waarbij commissieleden worden benoemd voor een periode van vijf jaar en herbenoeming eenmaal mogelijk is voor een aansluitende periode. De commissie kan bestaan uit personen die niet werkzaam zijn bij de Raad voor Cultuur. Dit is in lijn met de huidige werkwijze van de Raad voor Cultuur waarbij adviseurs veelal niet werkzaam zijn bij de

Raad voor Cultuur maar voor de Raad voor Cultuur adviseren op deelvraagstukken vanuit hun relevante kennis en expertise van een (deel)sector. Het is aan de Raad voor Cultuur om ervoor te zorgen dat leden van de commissie benoemd worden op grond van hun deskundigheid en hun maatschappelijke kennis en ervaring. Uiteraard is het ook van belang dat de leden van de commissie onafhankelijk hun werkzaamheden kunnen uitvoeren.

Ten derde wil de regering met het wetsvoorstel regelen dat een herhaaldelijk negatief oordeel van de commissie over de bijdrage van een individuele omroep aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht consequenties heeft. In de huidige wet is het zo dat wanneer de evaluatiecommissie concludeert dat een omroep onvoldoende een bijdrage heeft geleverd aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht, een nieuwe evaluatie plaatsvindt na twee en vier jaar. Als deze evaluaties ook negatief zijn, kan de Minister van OCW de erkenning van de omroep intrekken. De huidige consequentie voor een omroep na een drietal negatieve evaluaties op rij, namelijk de intrekking van een erkenning, is in het voorliggende wetsvoorstel niet langer aan de orde. Omroephuizen, NOS en ook de NPO-organisatie hebben immers een vaste plek in het bestel. Dit betekent echter niet dat drie negatieve evaluaties op rij geen verregaande consequenties zouden moeten kunnen hebben. Een dergelijke situatie zou namelijk betekenen dat een organisatie over een lange periode structureel ernstig tekortschiet in het leveren van een adequate bijdrage aan de publieke mediaopdracht. Om deze reden regelt het voorliggende wetsvoorstel dat in een dergelijke situatie het Commissariaat een aanwijzing kan geven aan de NPO of een omroep. Hoofdstuk 4 bevat een verdere uiteenzetting over hoe een dergelijke aanwijzing zou werken.

Ten vierde wil de regering de evaluatiecommissie goed inbedden in de verdere verantwoordingssystematiek en strategiecyclus. De conclusie dat een organisatie onvoldoende bijdraagt aan de publieke mediaopdracht zal zich in normale situaties weinig voordoen, zo verwacht de regering. Wel zal de commissie relevante inzichten of aanbevelingen in zijn rapport opnemen waar de landelijke publieke omroep zich rekenschap van moet geven. Om deze reden regelt dit wetsvoorstel dat NPO en omroepen relevante aanbevelingen van de evaluatiecommissie moeten adresseren in het eerstvolgende concessiebeleidsplan en aanbodplan. Dit betekent dat uit beide documenten moet blijken of en hoe de publieke omroep uitvoering geeft aan de aanbevelingen van de commissie. Hiermee wordt de beoordelingssystematiek ‘rond’ gemaakt: de evaluatiecommissie gebruikt de verschillende terugblikken als basis voor hun evaluatie en aanbevelingen van de commissie krijgen weer een plek in de planvorming van de publieke omroep bij het opstellen van het aanbodplan en het concessiebeleidsplan. Uiteraard staat het de commissie ook vrij om in hun rapport aanbevelingen te doen aan andere instanties, zoals de politiek of de wetgever.

Het wetsvoorstel legt vast waar de evaluatiecommissie in ieder geval over moet rapporteren. Het wetsvoorstel maakt hierbij duidelijk dat de commissie zowel moet kijken naar hoe de gezamenlijkheid heeft gepresteerd als het gaat om de uitvoering van de landelijke publieke mediaopdracht, als naar individuele spelers daarbinnen. Het landelijke publieke omroepbestel kent verschillende taken aan verschillende spelers toe, vandaar dat de evaluatiecommissie zowel kijkt naar de gezamenlijke uitvoering als naar de uitvoering van de eigen taken van de omroephuizen, de NOS en de NPO-organisatie. Zoals op meerdere plekken in deze toelichting is benadrukt, gaat het nieuwe bestel nog meer dan nu het geval is uit van samenwerking tussen de omroepen onderling, maar ook tussen omroepen en NPO. Om deze reden is wettelijk vastgelegd dat de

evaluatiecommissie ook rapporteert over de samenwerking tussen de omroepen en NPO. Daarnaast heeft de evaluatiecommissie ruimte zelf onderwerpen toe te voegen en kan de Minister van OCW onderwerpen meegeven. De regering vindt dit laatste belangrijk omdat hiermee specifieke wettelijke bepalingen kunnen worden geëvalueerd. De huidige wet kent een soortgelijke bepaling en in het verleden is van deze bepaling gebruik gemaakt door bepaalde elementen die in de Mediawet 2008 nieuw waren opgenomen, te laten evalueren. De regering kan zich voorstellen dat aan de evaluatiecommissie wordt gevraagd om specifieke bepalingen in het nu voorliggende wetsvoorstel te evalueren om te bezien of de bepalingen in de praktijk werken zoals de regering dat voor ogen heeft gehad. Op deze manier kunnen de werkzaamheden van de evaluatiecommissie ook bijdragen aan het toetsen van de effecten van wetswijzigingen.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur nadere criteria vast te stellen op basis waarvan omroepen en de NPO kunnen worden geëvalueerd. Op deze manier is er meer flexibiliteit de criteria mee te laten bewegen met wat het huidige medialandschap vraagt van een goede evaluatie van een publieke omroep. Als nader criterium kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de mate waarin het bestel in voldoende mate nieuwe geluiden, behoeften en perspectieven uit de samenleving weet te incorporeren in het aanbod.

De Raad voor Cultuur dient voor 1 november in het vierde jaar van de concessieperiode rapport uit te brengen aan De Minister van OCW. Op deze manier kunnen omroepen en NPO de aanbevelingen op een goede manier kunnen betrekken bij het opstellen van het concessiebeleidsplan en het aanbodplan. Dit betekent ook dat de werkzaamheden van de evaluatiecommissie naar verwachting zullen moeten aanvangen op het moment dat slechts drie van de vijf jaren uit de concessieperiode zijn afgerond. In de huidige wet dient de evaluatiecommissie nog eerder zijn rapport op te stellen; dit wetsvoorstel regelt dat er een langere periode van de huidige concessieperiode meegenomen kan worden in de evaluatie. Het is echter onvermijdelijk dat de werkzaamheden van de evaluatiecommissie ruim een jaar eerder voltooid dienen te zijn dan dat de concessieperiode duurt. De regering meent dat de evaluatiecommissie zich met de gekozen termijn een goed beeld kan vormen van de uitvoering van de publieke mediaopdracht gedurende die concessieperiode. Daarbij staat het de evaluatiecommissie ook vrij om verder terug te kijken om zo een completer beeld te krijgen van de uitvoering van de publieke mediaopdracht en ieders bijdrage hieraan. De verschuivingen in de uitvoering tussen twee concessieperiodes zullen immers over het algemeen niet zo groot zijn. Ook geldt dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt voor de evaluatiecommissie om relevante zaken mee te nemen uit de periode waarin de evaluatie al is aangevangen, aangezien werkzaamheden meerdere maanden in beslag zullen nemen. Zolang de evaluatiecommissie maar op voorhand duidelijk maakt aan omroepen en NPO op welke periode hun evaluatie betrekking heeft of gaat hebben, staat het de commissie vrij om zowel jaren uit een eerdere concessieperiode te betrekken als een periode waarin de werkzaamheden al zijn aangevangen. Uiteraard is het belangrijk dat de evaluatiecommissie over relevante data en inzichten beschikt om een goede evaluatie mogelijk te maken. Om deze reden regelt het voorstel dat NPO en omroepen gehouden zijn deze informatie te verschaffen wanneer de commissie hierom vraagt.

2.7. De journalistieke functie van de publieke omroep en de positie van de ombudsman

2.7.1. Algemeen

De overheid heeft de grondwettelijke opdracht om niet alleen te zorgen dat iedereen vrijelijk zijn mening kan uiten, maar ook dat iedereen het recht heeft om zonder belemmeringen geïnformeerd te worden.[46] Dat wil zeggen dat de overheid zorgdraagt voor een samenhangend geheel aan omstandigheden die dat mogelijk maken. Dat houdt ook in dat de overheid condities moet scheppen waaronder burgers voldoende in staat zijn om de gigantische hoeveelheid informatie te wegen en op kritische wijze zin en onzin, feiten en meningen en objectieve en subjectieve afzenders te onderscheiden.

Het in stand houden van een publieke omroepvoorziening is een belangrijk "instrument" ter uitvoering van de plicht van de overheid om actief de aanwezigheid van een pluriform, onafhankelijk, kwalitatief hoogwaardig en voor iedereen toegankelijk informatieaanbod te waarborgen. Het bieden van onafhankelijke, betrouwbare en objectieve journalistieke informatie, die voldoet aan journalistieke ethische principes en hoge kwaliteitsnormen is dan ook een kerntaak van de publieke omroep. Goed en betrouwbaar media-aanbod is het fundament van de publieke omroep. De publieke omroep biedt een brede journalistieke programmering die niet alleen aandacht besteedt aan actuele gebeurtenissen en thema's en de achtergronden en context daarvan, maar ook aan maatschappelijk relevante gebeurtenissen en affaires die niet aan de oppervlakte liggen en aan het zicht onttrokken zijn. En het publiek moet erop kunnen vertrouwen dat de nieuws- en informatievoorziening onafhankelijk, eerlijk en onpartijdig is. Daarin ligt bij uitstek de publieke meerwaarde van de publieke omroep.

Huidig wettelijk kader

De huidige Mediawet 2008 eist dan ook van de publieke omroep dat het media-aanbod onafhankelijk is van overheid en commercie en voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen die binnen de sector gehanteerd worden. De waarborgen daarvoor vinden we in het wettelijke kader en in zelfregulering. Het huidige wettelijke kader bestaat uit de volgende elementen:

- Omroepen bepalen zelf in alle onafhankelijkheid vorm en inhoud van de door hen verzorgde programmering zijn daar verantwoordelijk voor.[47]
- Omroepen moeten een redactiestatuut hebben dat moet waarborgen dat normen inzake journalistieke ethiek en kwaliteit worden gehanteerd en dat de redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van adverteerders, sponsors en anderen die bijdragen hebben verstrekt, is verzekerd.[48]
- De raad van bestuur van de NPO benoemt op voordracht van het college van omroepen een ombudsman.

[46] Artikel 7 Grondwet, dat het recht op vrije meningsuiting garandeert, beschermt niet alleen burgers tegen overheidsbemoeienis, maar impliceert, mede in het licht van de artikelen 20 en 22 Grondwet die de overheid opdragen te zorgen voor bestaanszekerheid en maatschappelijke en culturele ontplooiing, ook dat de overheid actief zorgt dat iedereen onbelemmerd toegang heeft tot informatie.
[47] Artikel 2.88, eerste lid, van de Mediawet 2008.

[48] Artikel 2.88, tweede en derde lid, van de Mediawet 2008.

- Omroepen moeten passende maatregelen nemen om te voorkomen dat het media-aanbod aanzet tot geweld of haat jegens een groep personen of een lid van een groep of uitlokt tot het plegen van een terroristisch misdrijf.[49]

Binnen dit wettelijke kader hebben alle omroepen redactiestatuten vastgesteld. Omroepen gezamenlijk hebben uit eigen beweging een Code Journalistiek Handelen vastgesteld. De code is gezamenlijk opgesteld door de hoofdredacties van omroepen en vastgesteld door het college van omroepen. De code bevat de journalistiek-ethische normen en afspraken waaraan omroepmedewerkers zich moeten houden bij de verzorging van media-aanbod op het gebied van nieuws, informatie en educatie.[50] Met deze code krijgt het publiek inzage in de journalistieke werkwijze en de regels en normen voor het journalistiek handelen van de omroepen. Omroepen dienen de code te hanteren volgens het principe van "pas toe of leg uit", toepassing van de code kan echter niet bestuursrechtelijk afgedwongen worden. Conform zijn wettelijke opdracht heeft de raad van bestuur van de NPO, op voordracht van het college van omroepen, een onafhankelijke ombudsman benoemd.[51] De ombudsman beoordeelt op onafhankelijke wijze na een klacht of uit eigen beweging het journalistieke handelen van de landelijke publieke omroepen bij de verzorging van media-aanbod op het gebied van nieuws, informatie en educatie. Toetsingskader is de Code Journalistiek Handelen, wat niet in de Mediawet 2008 is opgenomen maar in het Statuut ombudsman. Bindend zijn de uitspraken niet en de ombudsman kan ook geen sancties opleggen.

In onze democratische rechtsstaat is de afwezigheid van voorafgaande inhoudelijke politieke inmenging of overheidsbemoeienis met en controle op informatie en de media een fundamenteel beginsel, zoals ook is vastgelegd in de Grondwet[52], de huidige Mediawet 2008[53] en internationale documenten en verdragen en Europese documenten[54].

De overheid dient zich te onthouden van inhoudelijke bemoeienis met meningsuiting, in welke vorm dan ook, en dat geldt ook voor programmering van de publieke omroep. Het gegeven dat de publieke omroep een publieke taak heeft en gefinancierd wordt met overheidsgelden geeft geen legitimatie voor een uitzondering op dit grondprincipe van de democratische rechtsstaat. Dat neemt niet weg dat er ter uitwerking van de publieke mediaopdracht eisen en verplichtingen aan de publieke omroep kunnen worden opgelegd, ook ten aanzien van zijn journalistieke taak. Het is begrijpelijk en aanvaardbaar dat men vanwege de essentiële functie die de publieke omroep in de samenleving vervult, zekere garanties wenst voor een goede uitoefening van die functies. Complex aan het vraagstuk van het borgen van de kwaliteit van journalistiek bij de publieke omroep is de balans te vinden tussen enerzijds de onafhankelijkheid van de media, en anderzijds de ministeriële verantwoordelijkheid voor het publieke bestel.

[49] Artikel 2.88, vijfde lid, van de Mediawet 2008.

[50] De code geldt voor iedereen die bij het tot stand komen van programmering voor de landelijke omroepen journalistiek handelt, dus ook voor zzp'ers, medewerkers van productiemaatschappijen of anderen dan vaste contractanten.

[51] Artikel 2.14a van de Mediawet 2008.

[52] Artikel 7 van de Grondwet.

[53] Artikel 2.1, tweede lid, onderdeel e, van de Mediawet 2008.

[54] O.a. artikel 10, van de Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM); artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Onder de uitvoering van de publieke mediaopdracht valt immers ook het bieden van kwalitatieve journalistiek valt. Er kan in verantwoording en toezicht worden voorzien, mits dat gebeurt op een wijze die past bij de grondbeginselen van de rechtsstaat. De manier waarop daar in de huidige Mediawet 2008 uitwerking aan is gegeven, namelijk via een systematiek van wettelijk ondersteunde zelfregulering, is naar de mening van de regering in dat licht nog steeds een passende manier om de publieke omroep verantwoording te laten afleggen over de journalistieke kwaliteit van het media-aanbod.

De laatste jaren is er veel maatschappelijke discussie geweest over de journalistiek. Die discussie is in snel tempo verdiept en scherper geworden, mede onder invloed van mondiale ontwikkelingen en trends waarin het bewust creëren van tweespalt en verwijdering door bewuste manipulatie, mis- en desinformatie, ontkenning van feiten en het organiseren van een sfeer van angst steeds vaker een rol spelen. Het is voor het publiek steeds lastiger om tussen het enorme nationale en internationale aanbod betrouwbare bronnen van informatie, duiding en kritische beschouwing te vinden. Ook de wijze waarop binnen de publieke omroep uitvoering wordt gegeven aan de journalistieke taak is prominent onderwerp van discussie geworden. Het werk van de ombudsman geeft inzicht in het journalistieke handelen en de kwaliteit daarvan. Ook binnen de publieke omroep zijn de lang als vanzelfsprekend geleken waarborgen voor fatsoenlijke en kwalitatief goede journalistiek kwetsbaar gebleken. De evaluatiecommissie landelijke publieke omroep heeft in zijn rapport tevens aanbevelingen gedaan om de journalistieke kwaliteit beter te waarborgen.

Het is een groot goed dat de sector zelf zeggenschap heeft over wat kwalitatief goede journalistiek is en dat er een grote mate van zelfregulering plaatsvindt in de journalistiek en mediasector in den brede. Aan dit uitgangspunt wil het kabinet niet tornen. Voor verantwoording over en toezicht op de kwaliteit van de journalistieke functie binnen de publieke omroep blijft zelfregulering dan ook de basis. Overheidsbemoeienis met journalistiek en hoe journalistiek bedreven moet worden, leidt tot staatscontrole op de media en zelfs bedreigingen, intimidatie en vervolging van journalisten.

De regering ziet wel aanleiding om maatregelen te nemen om de weerbaarheid, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van de zelfregulerende mechanismen binnen de publieke omroep als geheel te verstevigen. Daarvoor bevat dit wetsvoorstel de volgende maatregelen:

- De rol van de journalistieke code als basis voor journalistiek handelen wordt verduidelijkt;
- De functie en werking van het redactiestatuut wordt verstevigd en verduidelijkt;
- De taken en onafhankelijke positie van de ombudsman worden versterkt;
- De omroepen worden verplicht eerst zelf actie te ondernemen en maatregelen te treffen volgens vooraf door hen ingerichte en bekendgemaakte procedures wanneer er sprake is van een structureel patroon van schendingen van de journalistieke code;
- Er komt een duidelijke koppeling tussen zelfregulering, de ombudsman en het Commissariaat voor de Media.

Hieronder zal de regering deze maatregelen in hoofdlijnen langslopen. De NPO, de NOS, het college van hoofdredacteuren van de publieke omroepen, de ombudsman voor de publieke omroepen, de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ), de Raad voor de Journalistiek en het Commissariaat zijn in de gelegenheid gesteld hun visie daarop te

geven. De regering heeft zich bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen tevens rekenschap gegeven van het internationale en nationale juridische kader als het gaat om regulering die de journalistieke vrijheid raakt. Daarvoor heeft de regering gebruik gemaakt van een door het Instituut voor Informaticarecht van de Universiteit van Amsterdam opgesteld adviesrapport dat door het vorige kabinet is gevraagd (rapport-McGonagle).[55]

2.7.2. Journalistieke code

Zoals gezegd dient de sector zelf zeggenschap te hebben over wat kwalitatief goede journalistiek is. In de gesprekken die met vele partijen in de sector zijn gevoerd, is door deze partijen herhaaldelijk en nadrukkelijk gewezen op de waarde van zelfregulering. Die waarde ziet de regering ook. Het formuleren van journalistieke ethiek en standaarden is, in een samenleving waar vrijheid van meningsuiting, vrije media en vrije nieuwsgaring fundamenten van de rechtsstaat zijn, geen taak van politiek en overheid. Het opstellen van journalistieke normen is een zaak van de sector zelf. De huidige journalistieke code is door de omroepen zelf gemaakt en dat hoort ook zo. De code vormt zowel voor de omroepen zelf, als voor de ombudsman en het publiek de basis voor de beoordeling van het journalistiek handelen van omroepen. Dat wordt met dit wetsvoorstel versterkt en verduidelijkt door:

- De verantwoordelijkheid en de plicht van de omroepen om een code op te stellen wettelijk vast te leggen;
- Te bepalen dat in de redactiestatuten in het kader van de rechten en plichten van de redactionele medewerkers wordt verwezen naar de code;
- Te bepalen dat de code mede de grondslag is aan de hand waarvan de ombudsman het journalistieke handelen toetst;
- Omroepen te verplichten om jaarlijks te rapporteren over hoe zij de code hebben nageleefd en waarom ze er eventueel van zijn afgeweken volgens het principe ‘pas toe of leg uit.’

Door een eerder kabinet is voorgesteld om het naleven van de code als zelfstandige norm voor bestuursrechtelijk toezicht en handhaving in de wet op te nemen.[56] In een nadere brief heeft het vorige kabinet aangegeven te willen bezien wat de voorgestelde inrichting van het bestel vraagt aan *checks and balances* ten aanzien van de borging van kwalitatieve journalistiek en de rol die de code hierbij moet hebben. Mede op basis van het genoemde (rapport-McGonagle) komt de regering tot de volgende overwegingen.[57] De regering kiest er niet voor om het naleven van de code als zelfstandige norm voor direct bestuursrechtelijk toezicht en handhaving in de wet op te nemen. De gehele journalistiek en dus ook de journalistieke ethiek is gebouwd op het fundamentele beginsel dat de samenleving gediend is met vrije en onafhankelijke informatie door de media. Die vrijheid is gediend met een verantwoordelijke en ethisch hoogstaande beroepsuitoefening. De regering onderschrijft dat terughoudendheid moet worden betracht met het van overheidswege voorschrijven en sanctioneren van codes. Dat geldt des te meer als het gaat om een terrein dat vanuit het oogpunt van een democratische

[55] *Waarborgen voor journalistieke kwaliteit binnen de Nederlandse publieke omroep*, IVIR, januari 2026.

[56] *Kamerstukken II* 2023/24, 29 692, nr. 28.

[57] *Waarborgen voor journalistieke kwaliteit binnen de Nederlandse publieke omroep*, IVIR, januari 2026.

rechtsstaat intrinsiek tot het domein van de journalistiek behoort. Een andere keuze zou namelijk betekenen dat van overheidswege de journalistieke mores worden bepaald op basis waarvan journalistiek media-aanbod en het journalistiek handelen beoordeeld moeten worden. De regering onderschrijft de conclusie van het rapport-McGonagle dat ervoor gewaakt moet worden dat de ruimte voor de journalistiek om zelf de ethische en kwaliteitsnormen te definiëren, wordt versmald en dat de beoordeling van wat goede journalistiek inhoudt wordt gejuridificeerd. Dit leidt in de eerste plaats tot een "luie" journalistieke sector die veel minder geneigd zal zijn zichzelf een kritische spiegel voor te houden. In een tijdgewricht waarin juist de journalistiek zichzelf voortdurend opnieuw moet uitvinden om zich te kunnen verhouden tot politieke en maatschappelijke ontwikkelingen is dit ongewenst. In de tweede plaats zal er een vermenging tussen ethiek en recht optreden, waarbij journalistiek-ethische regels in de sfeer van het (bestuurs)recht worden getrokken en de basis gaan vormen voor sanctionering. Op dat moment betreedt men het terrein van beperking van de vrije meningsuiting en dreigt uit het oog te worden verloren dat de juridische beperkingen aan die uitingsvrijheid moeten voldoen aan de zware toets van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, inhoudende dat deze noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving. Het rapport-McGonagle beschrijft deze noties en waarschuwt ervoor dat een situatie waarin vanwege de staat wordt voorgeschreven wat goede journalistiek is en daarop toezicht op wordt gehouden door diezelfde staat, zich niet verdraagt met internationaal recht. De overheid komt veel te dicht op de journalistieke praktijk en inhoud te zitten, wat strijdig is met relevante Europese regels en normen inzake de journalistieke en redactionele vrijheid van de media en journalisten.

Niettemin zou het de kracht aan de zelf ontwikkelde en geformuleerde journalistieke ethiek en kwaliteitsnormen ontnemen en de waarde van zelfregulering aantasten als het naleven daarvan een geheel vrijblijvende zaak zou zijn. De eigen verantwoordelijkheid van de sector voor het bedrijven van verantwoorde journalistiek is niet vrijblijvend. De functie van vrije onafhankelijke journalistiek en de waarde van een geloofwaardige publieke omroep in een democratische samenleving is daarvoor te cruciaal. Slechte, onbetrouwbare en bevooroordeelde journalistiek is misleidend en ondermijnt democratische processen. De expliciete opdracht van de publieke omroep om zich bij de uitoefening van die taak aan de eigen journalistieke ethische kwaliteitsstandaarden te houden, maakt het wenselijk dat er een mechanisme is om de publieke omroep op die verantwoordelijkheid aan te spreken als zelfregulering onvoldoende effect heeft. Ook dat is iets waar de Staat tegenover zijn burgers toe gehouden is, zonder dat de overheid daarvoor de journalistieke ethiek en kwaliteitsnormen invult en voorschrijft. Journalisten opereren in een gebied waar het vaak niet zwart of wit is en waar het soms nodig is dat er speelruimte is, ook in de toepassing van de journalistieke principes. Dat kan ook, mits journalisten maar de context en nuance duiden en uitleggen waarom zij te werk zijn gegaan zoals zij te werk zijn gegaan. Dat schaadt de betrouwbaarheid niet, maar draagt juist bij aan het journalistieke bewustzijn en vertrouwen. Wanneer echter sprake is van een patroon van herhaalde overtredingen kunnen gebreken in de journalistieke kwaliteit zichtbaar worden die afbreuk doen aan de betrouwbaarheid. Dat tast de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de hele publieke omroep aan. Daarom voorziet dit wetsvoorstel erin dat wanneer er sprake is van een structureel patroon van schending van de journalistieke kwaliteitsnormen er uiteindelijk bestuursrechtelijk opgetreden kan worden. De regering zal daar verderop en bij het onderwerp toezicht in hoofdstuk 4 nader op in gaan.

2.7.3. Redactiestatuut

Uitgangspunt voor het waarborgen van kwalitatief hoogstaande journalistiek in het algemeen is een sterke onafhankelijke positie van redacties en goed werkende zelfregulering als het gaat om de toepassing van journalistieke waarden en normen. Een belangrijk instrument hiervoor in de journalistiek is het redactiestatuut. Het redactiestatuut bevat de rechten en plichten van de redactie binnen een organisatie. Het is dus in eerste instantie een document dat invulling geeft aan de relatie tussen werkgever (omroep) en werknemer (redactielid). Volgens de huidige wet bevat het redactiestatuut de journalistieke rechten en plichten van de werknemers, waaronder in elk geval waarborgen dat normen inzake journalistieke ethiek en kwaliteit worden gehanteerd en waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van adverteerders, sponsors en anderen die bijdragen hebben verstrekt voor de totstandkoming van media-aanbod. Het Commissariaat voor de Media heeft in 2021 onderzoek gedaan naar de redactiestatuten van de omroepen.[58] Uit dit onderzoek blijkt dat de beperkte eisen die de huidige wet aan het redactiestatuut stelt te abstract en te breed zijn geformuleerd waardoor er ruimte is voor verschillende interpretaties. Omroepen hebben dan ook op zeer verschillende manieren uitwerking gegeven aan het redactiestatuut. De redactiestatuten lijken ook niet altijd de onafhankelijkheid en kwaliteit van het media-aanbod goed te waarborgen. Ook vindt er niet altijd feitelijke bescherming van de redactie plaats. Zo heeft de wijze waarop binnen een omroep invulling is gegeven aan de bestuurlijke en redactionele structuur, bijvoorbeeld door dubbelfuncties als directeur en hoofdredacteur wel of niet uit te sluiten, invloed op wijze waarop redacties en journalisten werken. De minimale wettelijke eisen geven echter geen aandacht aan dergelijke elementen. Daardoor heeft het Commissariaat ook onvoldoende kader voor toezicht. Daarom wordt met dit wetsvoorstel geregeld aan welke eisen het statuut minimaal moet voldoen, om zo een onafhankelijke redactie te kunnen borgen die de kwaliteitsstandaarden naleeft – en kan naleven - die in de journalistieke code zijn opgenomen. Op deze manier krijgt het Commissariaat een concreet toezichtkader en kan hij toetsen of de redactiestatuten daaraan voldoen.

De versterking van het redactiestatuut wordt met dit wetsvoorstel als volgt vormgegeven. Volgens artikel 2.88 van de Mediawet 2008 bevat het redactiestatuut waarborgen die ervoor zorgen dat redacties en journalisten onafhankelijk hun werk kunnen doen. Het begrip "redactionele onafhankelijkheid" richt zich in de wettekst op onafhankelijkheid ten opzichte van adverteerders, sponsoren en anderen die bijdragen hebben verstrekt voor de totstandkoming van media-aanbod. Met dit wetsvoorstel wordt daaraan expliciet toegevoegd dat redactionele onafhankelijkheid ook betrekking heeft op de onafhankelijkheid ten opzichte van overheden, bestuursorganen en politieke partijen. Daarmee is dit artikel ook meer in lijn met de taakopdracht van artikel 2.1 van de Mediawet 2008.

In de wet wordt vastgelegd dat in het redactiestatuut ten minste de volgende onderwerpen zijn geregeld:

- Een verwijzing naar de journalistieke code of, voor zover het regionale of lokale publieke media-instellingen betreft, andere gecodificeerde journalistieke normen die breed in de sector worden gehanteerd;

[58] *Het redactiestatuut bij aanbieders van audiovisuele mediadiensten. Een verkennende analyse,* Commissariaat voor de Media, 2021.

- Waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van overheden, bestuursorganen, politieke partijen, adverteerders, sponsoren en anderen die bijdragen hebben verstrekt voor de totstandkoming van media-aanbod;
- De instelling en bevoegdheden van een onafhankelijke redactieraad;
- Regels omtrent de aanstelling van een hoofdredacteur;
- Verdeling van taken en bevoegdheden tussen het bestuur, de hoofdredacteur en leden van redacties; en
- Een geschillen- en klachtenregeling betreffende de onderwerpen geregeld in het redactiestatuut.

De omroepen worden daarnaast verplicht het redactiestatuut te publiceren en in elk geval eens in de vijf jaar te evalueren en zo nodig herzien.

Gelet op het beginsel van onafhankelijkheid is het niet aan de politiek en overheid om te bepalen hoe omroepen hun journalistieke organisatie inrichten. Het is de verantwoordelijkheid van de omroepen om hun redactiestatuut aan de hand van de wettelijke criteria vorm te geven. Met andere woorden: de wet bepaalt wát er geregeld moet zijn, niet hóe. Het Commissariaat voor de Media ziet erop toe dat de redactiestatuten voldoen aan de wettelijke eisen. Hoewel uniformiteit voordelen kan hebben, laat de wet ruimte om te werken met één of meer redactiestatuten per omroep. Zo kunnen de redactiestatuten afgestemd worden op de uiteindelijke inrichting van de omroepen.

2.7.4. De ombudsman

In 2015 heeft de Tweede Kamer opgeroepen om een NPO-brede ombudsman in het leven te roepen die eraan bijdraagt dat binnen de publieke omroep aan hoge kwalitatieve en journalistieke waarden wordt voldaan.[59] Op 1 januari 2017 is de ombudsman gestart. Bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep is aan de ombudsman voor de publieke omroep een wettelijke basis gegeven.[60]

Op grond van de huidige wet is de ombudsman ingebed in de NPO-organisatie: hij wordt op voordracht van het college van omroepen benoemd door de raad van bestuur van de NPO en die kan de ombudsman ontslaan als die in de ogen van het college van omroepen structureel in gebreke blijft. Verder is de ombudsman gehuisvest in het gebouw van de NPO, loopt het budget via de NPO-begroting en staan de ondersteunende medewerkers op de loonlijst van de NPO. De huidige taakomschrijving van de ombudsman in de wet is minimaal. De wet bepaalt slechts dat de ombudsman na een klacht of uit eigen beweging het journalistieke handelen van de landelijke omroepen bij de verzorging van media-aanbod op het gebied van nieuws, informatie en educatie beoordeelt. Dit oordeel is niet bindend en de ombudsman kan geen rectificatie afdwingen.

De ombudsman kan zijn werk in principe goed doen. De beperkte wettelijke regeling en de inbedding en de koppeling aan de NPO vormen echter geen sterke basis en dat merkt de ombudsman in de praktijk ook. De huidige status maakt onvoldoende duidelijk dat en hoe de ombudsman inhoudelijk strikt onafhankelijk opereert. Er bestaat zowel bij

[59] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300 VIII, nr. 85.

[60] *Kamerstukken II* 2020/21, 35 554, nr. 13.

omroepen als bij het publiek het idee dat de ombudsman "van de NPO is". Dat leidt tot vragen over hoe het werk en de uitspraken van de ombudsman zich verhouden tot de NPO en de omroepen. Deze situatie draagt niet bij aan het gezag en de effectiviteit van de ombudsman. De ombudsman werkt niet namens of voor de NPO en de omroepen, maar onafhankelijk en in het belang van een journalistiek goede publieke omroep. Daar heeft het publiek namelijk recht op. De ombudsman is de onpartijdige schakel in de keten tussen de samenleving en het journalistieke proces bij de omroepen. Via de ombudsman leggen journalisten immers verantwoording af en maken zichtbaar wat er met onderzoek en uitspraken in de journalistieke praktijk gebeurt. Zelfs al de perceptie van afhankelijkheid of gelieerdheid kan afbreuk kan doen aan de geloofwaardigheid en gezaghebbendheid van de ombudsman, zowel bij het publiek als bij het journalistiek werkveld.

Om de functie van de ombudsman als gezaghebbend orgaan van zelfregulering ten behoeve van de publieke omroep te versterken treft de regering de volgende maatregelen:

- De onafhankelijke positie van de ombudsman wordt beter gewaarborgd;
- De taken van de ombudsman worden concreter beschreven;
- De reikwijdte van de toetsing door de ombudsman wordt uitgebreid naar overal waar binnen de publieke omroep journalistiek handelen aan de orde is bij de verzorging van media-aanbod; en
- Het werkgebied wordt uitgebreid naar regionale en lokale publieke omroepen.

Wat betreft de eerstgenoemde maatregel heeft het vorige kabinet voorgesteld de functie van ombudsman onder te brengen in een onafhankelijke stichting die in de wet wordt opgenomen. Op zich is dat een manier om het onafhankelijk opereren van de ombudsman te versterken. Ook in het rapport-McGonagle wordt die optie genoemd. De regering heeft de optie van een stichting nader bezien en het volgende overwogen. De stichtingsvariant leidt tot een extra organisatie in het publieke omroepbestel, terwijl de nieuwe inrichting van het bestel juist gericht is op vermindering van het aantal instellingen. Daar komt bij dat het introduceren van een stichting complex is en extra regulering vergt met daaruit voortvloeiende vragen over samenstelling en benoeming van bestuur, eventuele raad van toezicht en benoeming van de persoon die de ombudsfunctie vervult en diens positie binnen de stichting. De regering heeft daarom een andere variant in overweging genomen, namelijk die waarbij de ombudsman een grondslag krijgt in de wet, vergelijkbaar met die van de Nationale ombudsman. In deze variant wordt de ombudsman bij koninklijk besluit benoemd volgens een in de wet geregelde onafhankelijke en objectieve procedure. Benoeming door de Kroon wordt vaak gebruikt omdat het de onafhankelijkheid en neutraliteit benadrukt, vooral als het gaat om posities die niet vanuit politiek of overheid beïnvloedt horen te worden. Laatstgenoemde variant waarborgt volgens de regering een sterkere, meer onafhankelijke positie van de ombudsman, zonder dat daarvoor complexe regulering rondom de stichtingsvorm nodig is. Daarom kiest de regering voor deze variant.

De onafhankelijke positie van de ombudsman brengt mee dat hij over een eigen budget en organisatie beschikt. In de wet wordt een grondslag opgenomen om de kosten van de ombudsman te dekken uit de mediabegroting. De kosten worden grotendeels gedekt uit het budget dat de NPO tot nu toe kreeg voor de NPO-taken en dat bestemd was voor de ombudsman en voor een kleiner deel uit de beschikbare middelen voor de regionale en

lokale publieke media-instellingen. De regering verwijst voor een uitgebreidere toelichting op de financiële gevolgen naar hoofdstuk 5.

De tweede maatregel, het concretiseren van de taken van de ombudsman, houdt het volgende in. De ombudsman behoudt de huidige taak om op basis van klachten of uit eigen beweging te onderzoeken of de journalistieke redacties van de publieke omroepen zich houden aan de journalistieke code en daarover – niet rechtens bindende - uitspraak te doen. Vanuit die taak kan de ombudsman de redacties hierop aanspreken en adviseren. Daarbij wordt verduidelijkt dat de ombudsman toetst aan de journalistieke code en andere gecodificeerde journalistieke normen die breed in de sector worden gehanteerd.

In de huidige wet is de toetsende taak van de ombudsman gericht op het journalistiek handelen bij de verzorging van media-aanbod "op het gebied van nieuws, informatie en educatie". Het noemen van deze specifieke genres leidt er in de praktijk toe dat de ombudsman in discussie raakt met omroepen of hij wel bevoegd is ten aanzien van een bepaald programma. Bovendien wijzigt een genre-indeling van tijd tot tijd en worden programma's geregeld anders gelabeld van bijvoorbeeld nieuws- of actualiteitenprogramma naar een opinieprogramma. Het is niet wenselijk als de scope van de ombudsman bepaald wordt door externe factoren zoals een genre-indeling. Verder is het zo dat ook in andere programma's dan nieuws, informatie of educatie journalistiek handelen aan de orde kan zijn.

De regering kiest bewust niet voor het opnemen van een definitie van "journalistiek handelen" in de wet. Daar zijn verschillende redenen voor. In de eerste plaats is het onwenselijk dat de politiek de grenzen bepaalt van wat wel en niet tot journalistiek handelen moet worden gerekend. Hiervoor gelden vergelijkbare principiële overwegingen als die welke de regering eerder in deze memorie heeft aangegeven over het van overheidswege voorschrijven van de journalistieke moraal en journalistieke kwaliteitsnormen. De mogelijkheid om als politiek en overheid te kunnen definiëren wat journalistiek handelen is, kan in tijden waarin democratieën en grondbeginselen van de rechtsstaat onder druk staan een instrument om kritische journalistiek de mond te snoeren. Daarbij kan onwelgevallige berichtgeving als niet-journalistiek worden bestempeld en zal journalisten elke bescherming ontnomen worden. In de tweede plaats is het binnen de nationale en internationale journalistieke sector en de wetenschap niet mogelijk gebleken om een eenduidige definitie te geven die precies genoeg is om als toepasbare wettelijke norm beschreven te worden. Of er sprake is van journalistiek handelen zal, zo volgt ook uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, beoordeeld moeten worden op basis van de inhoud en het doel van het desbetreffende media-aanbod. De regering is dan ook van mening dat het aan de ombudsman is om invulling te geven aan het begrip. Ondanks het ontbreken van een definitie kan de ombudsman voldoende houvast vinden binnen de sector op basis van beschrijvingen in onder meer de Leidraad van de Raad voor de Journalistiek, de code van de Nederlandse Vereniging voor Journalisten, de eigen journalistieke code van de publieke omroep en internationale documenten, zoals het Global Charter of Ethics for Journalists (voorheen Code van Bordeaux) van de Internationale Federatie van Journalisten (IFJ) en de International Principles of Professional Ethics in Journalism van UNESCO. Zo bestaat er bijvoorbeeld over het algemeen consensus over zaken die in elk geval niet als journalistiek handelen worden gezien, zoals reclame-uitingen, gesponsorde content zonder redactionele onafhankelijkheid, puur entertainment zonder informatieve bedoeling en fictie.

Het werk van de ombudsman wordt voorts verbreed naar regionale en lokale publieke omroepen. Het losmaken van de ombudsman uit de NPO-organisatie biedt de gelegenheid het werkgebied van de ombudsman uit te breiden naar de regionale en lokale publieke omroepen. Uit de huidige praktijk van de ombudsman blijkt dat ook bij die omroepen behoefte bestaat aan een journalistiek ethisch en kwaliteitskompas. Te meer ook omdat er steeds meer samenwerking tussen landelijke, regionale en lokale publieke omroepen is. Op die manier wordt ook aan de regionale en lokale publieke omroepen in de woorden van de ombudsman "een journalistiek ethisch dak boven het hoofd" geboden. Dit draagt bij aan versterking van de journalistieke kwaliteit op regionaal en lokaal niveau.

Tot slot wordt het uitbrengen van een jaarlijks openbaar verslag over de naleving van de journalistieke code als taak wettelijk vastgelegd. In combinatie met de verplichte jaarlijkse verslaglegging door de omroepen in de terugblik en de individuele bestuursverslagen biedt dit met name ook voor het publiek een beeld van hoe het is gesteld met de kwaliteit van de journalistieke functie binnen de publieke omroep.

Naast de genoemde maatregelen raakt het wetsvoorstel het werk van de ombudsman nog op een andere manier. Hoewel de individuele uitspraken van de ombudsman op zich geen bindende kracht hebben in de zin dat de ombudsman naleving kan afdwingen of maatregelen kan opleggen, zullen de uitspraken in het nieuwe bestel wel nieuw gewicht krijgen als aanleiding voor bestuursrechtelijke optreden. Daarover meer in de volgende paragraaf.

Maatregelen bij herhaalde schendingen van de journalistieke code

Zoals eerder opgemerkt heeft de Staat een verantwoordelijkheid jegens de samenleving om te waarborgen dat de publieke omroep uiteindelijk aangesproken wordt op de uitvoering van taken, ook waar het de kwaliteit van de journalistieke functie betreft. Hoe dat wordt vormgegeven vergt behoorlijke evenwichtskunst, waarbij een balans moet worden gevonden tussen journalistieke vrijheid, rechtsstatelijkheid en rechtmatigheid. Mede op basis van het rapport-McGonagle is in elk geval de conclusie dat ingrijpen van overheidswege naar aanleiding van de concrete journalistieke inhoud en concrete gevallen van schending van journalistieke normen zich niet verdraagt met de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat en internationaal recht, met name de vrijheid meningsuiting en het verbod op censuur. Dergelijk ingrijpen is in ons rechtsstelsel exclusief voorbehouden aan de onafhankelijke rechter. Iets anders is het wanneer sprake is van structurele schendingen van de journalistieke ethiek en kwaliteitsnormen. In dat geval schiet de publieke omroep tekort in de uitvoering van zijn publieke taak. Dit terwijl van de omroephuizen met hun omvang en stevige governance een hoge mate van professionaliteit mag worden verwacht. Maar ook dan is ingrijpen van overheidswege een uiterste middel dat slechts in beeld komt wanneer de mogelijkheden van zelfcorrectie zijn uitgeput en zonder resultaat zijn gebleven. Bovendien moet dat ingrijpen gebaseerd zijn op zo objectief mogelijke omstandigheden en niet alsnog leiden tot overheidsbeoordeling van journalistiek handelen of de inhoud van journalistiek media-aanbod. Het past in die visie dan ook niet om de inhoudelijke beoordeling van journalistiek handelen aan de toezichthouder op de media, het Commissariaat voor de Media, toe te delen. Dit sluit aan bij een van de kernpunten van het rapport-McGonagle dat de overheid, waaronder ook het Commissariaat voor de Media, weg dient te blijven van beoordeling van journalistieke inhoud.

Zoals gezegd zijn er straks grotere omroeporganisaties met een steviger governance een hoge mate van professionaliteit, met name ook op journalistiek gebied. Verwacht mag worden dat binnen het nieuwe bestel de omroeporganisaties een nauwkeurig oog hebben voor de maatschappelijke verantwoordelijkheid die de publieke mediaopdracht met zich meebrengt en in staat zijn die verantwoordelijkheid te vertalen in waarborgen voor degelijke, betrouwbare journalistieke berichtgeving die voldoet aan journalistieke ethische principes en hoge kwaliteitsnormen.

Vanuit die overwegingen komt de regering tot de volgende uitwerking in het wetsvoorstel. Wanneer sprake is van een structureel patroon van overtredingen van de journalistieke code, zijn de omroepen verplicht eerst zelf maatregelen te treffen om te waarborgen dat nieuwe overtredingen worden voorkomen. Daarvoor worden de omroepen verplicht gezamenlijk kenbare, zelfregulerende maatregelen op te stellen die gehanteerd worden bij structurele schending van de journalistieke code. De maatregelen dienen gericht te zijn op het waarborgen van de naleving van de journalistieke code. Het is aan de omroepen om invulling te geven aan die maatregelen, bijvoorbeeld in de vorm van een plan van aanpak of verbetering. Deze maatregelen dienen gepubliceerd te worden. Van structurele schending van de code is sprake wanneer er een patroon is van overtredingen van normen in de code. Het is aan de onafhankelijke ombudsman om op basis van de journalistieke inhoud te beoordelen en uit te spreken of er sprake is van een dergelijk patroon. Mochten de maatregelen onvoldoende effect hebben en de ombudsman constateert dat een patroon van schendingen van de journalistieke code blijft bestaan, dan kwalificeert de wet die situatie als “wanbeheer”. In dat geval kan de conclusie getrokken worden dat men binnen de omroep bestuurlijk niet in staat is gebleken om voldoende waarborgen te creëren en omstandigheden te scheppen die schending van de journalistieke normen voortaan moeten voorkomen.

Wanbeheer is vervolgens de grondslag waarop het Commissariaat kan ingrijpen met het geven van aanwijzingen. Of er sprake is van wanbeheer staat niet ter vrije beoordeling van het Commissariaat. Het voortbestaan van een patroon van overtredingen is immers door de ombudsman op basis van inhoudelijke beoordeling geconstateerd. Zoals hiervoor uiteengezet, verdraagt beoordeling van journalistieke inhoud en journalistiek handelen door organen die van staatswege met openbaar gezag zijn bekleed zich slecht met de beginselen van de democratische rechtsstaat.

De aanwijzingen van het Commissariaat zien op bestuurlijk handelen en bestuurlijk-organisatorische zaken en kunnen geen betrekking hebben op journalistieke inhoud, journalistiek handelen of de journalistieke organisatie binnen de omroep. Een aanwijzing kan bijvoorbeeld in het uiterste geval inhouden dat bestuurders of toezichthouders worden vervangen. Het rapport-McGonagle acht een dergelijke aanwijzing als “draconisch” als deze zou worden toegepast bij enkelvoudige schendingen van de code, maar dit kan gerechtvaardigd zijn bij stelselmatige schendingen. Het is aan het Commissariaat te beoordelen welke specifieke maatregelen nodig en proportioneel zijn.

2.8 Gedrag en cultuur binnen de publieke omroep

2.8.1 Inleiding

De regering vindt het van belang dat de NPO en omroepen functioneren als gezonde organisaties. Een gezonde organisatiecultuur is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Rapportages en situaties uit het recente verleden wijzen uit dat de publieke omroep kampt met uitdagingen op het terrein van gedrag en cultuur en sociale veiligheid, en dat

er structurele inzet nodig is van de verantwoordelijke omroepen om een gezonde organisatiecultuur te bevorderen. Dit volgt onder andere uit het onderzoek 'Niets gehoord, niets gezien en niets gedaan' van de Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen (OGCO), dat in 2024 is gepubliceerd.[61] Dit onderzoek – dat zich zowel richtte op gedragingen in de periode tussen mei 2022 en mei 2023 als de periode daarvoor -, heeft aangetoond dat er op grote schaal grensoverschrijdend gedrag plaatsvond bij de landelijke publieke omroep.[62] Daarnaast heeft de Raad voor Cultuur in 2022 het onderzoek 'Over de grens. Op weg naar een gedeelde cultuur' gepubliceerd waarin hij aantoont dat grensoverschrijdend gedrag een hardnekkig probleem is in de cultuur- en mediasector en wijst op sectorspecifieke risicofactoren.[63] Hoewel de NPO en omroepen sinds het verschijnen van het rapport stappen hebben gezet om de organisatiecultuur en de waarborgen voor sociale veiligheid te verbeteren, ziet de regering de noodzaak om ten aanzien van deze thematiek specifieke maatregelen te treffen. Dit doet de regering door bindende eisen te stellen aan de Gedragscode Integriteit Publieke Omroep 2026 (gedragscode).[64] Deze worden toegelicht in paragraaf 2.8.3.2. Met de voorgestelde maatregel wil de regering borgen dat de NPO en omroepen structurele waarborgen implementeren en hierover verantwoording afleggen. Ook wordt met deze maatregel duidelijkheid verschaft over de bevoegdheden van het Commissariaat op dit onderwerp.

Daarnaast verwacht de regering dat een aantal andere fundamentele wijzigingen in het bestel en de verduidelijking van taken en bevoegdheden van de organen van de omroepen, ten goede kunnen komen aan de organisatiecultuur binnen de omroepen.

2.8.2 Conclusies en opvolging onderzoek OGCO-rapport

De noodzaak om maatregelen te treffen ten aanzien van de organisatiecultuur vloeit voort uit het onderzoek van de OGCO uit 2024.[65] De OGCO heeft onderzoek gedaan naar algemene patronen van ervaringen bij de publieke omroep als geheel. Daarbij zijn concrete casussen beschreven ter illustratie van de algemene patronen. Uit het onderzoek van de OGCO volgde dat grensoverschrijdend gedrag binnen de publieke omroep een breed verspreid probleem is en dat er door betrokkenen onvoldoende verantwoordelijkheid werd genomen voor het borgen van een sociaal veilige werkomgeving.[66] Grensoverschrijdend gedrag werd uitgelegd als pestgedrag, intimiderend gedrag, seksisme en discriminatie.[67] Het gedrag beperkte zich niet tot een enkele omroep, de OGCO heeft onderzoek gedaan naar algemene patronen van ervaringen bij de publieke omroep als geheel. Daarbij zijn concrete casussen beschreven ter illustratie van de algemene patronen.

---

[61] *Niets gehoord, niets gezien en niets gedaan*, Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen, 2024, bijlage Kamerstukken II, 32 827, nr. 331.

[62] Artikel 2.22 van de Mediawet 2008.

[63] *Over de grens, op weg naar een gedeelde cultuur,* Raad voor Cultuur, juni 2022, bijlage Kamerstukken II, 34 843, nr. 109.

[64] Artikel 2.22 van de Mediawet 2008.

[65] *Niets gehoord, niets gezien en niets gedaan*, Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen, 2024, bijlage Kamerstukken II, 32 827, nr. 331.

[66] *Niets gehoord, niets gezien en niets gedaan*, Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen, 2024, bijlage Kamerstukken II, 32 827, nr. 331, p. 120.

[67] *Niets gehoord, niets gezien en niets gedaan*, Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen, 2024, bijlage Kamerstukken II, 32 827, nr. 331, p. 32 – 35.

De OGCO heeft verschillende risico's geïnventariseerd die kunnen bijdragen aan een ongezonde organisatiecultuur en grensoverschrijdend gedrag. De geconstateerde risico's houden voor een deel verband met factoren in het bestel, maar ook met de cultuur in de organisaties en de omstandigheden op de werkvloer. [68] Na de publicatie van het rapport is er binnen verschillende omroepen onderzoek gedaan naar grensoverschrijdend gedrag en de organisatiecultuur. De NPO heeft in reactie op het rapport een overkoepelend plan van aanpak opgesteld voor de NPO en de omroepen, waarin opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport.[69] Het Commissariaat heeft individuele instellingen na de publicatie van het rapport gevraagd om een plan van aanpak op te stellen ter bevordering van de sociale veiligheid binnen de organisaties. Vervolgens heeft het Commissariaat meerdere malen gerapporteerd over de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport door de omroepen.[70] Het Commissariaat constateert dat een cultuurverandering vraagt om structurele aandacht en een duidelijke prioritering van de NPO en omroepen.[71] De regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (RCGOG) heeft, onder andere op verzoek van de regering, reflecties uitgebracht over de opvolging van het OGCO-rapport. Zowel het Commissariaat als de RCGOG beschrijven dat voor de bevordering van een gezonde organisatiecultuur een belangrijke rol is weggelegd voor bestuurders en raden van toezicht van de NPO en omroepen.[72] Daarnaast stelt de RCGOG vast dat er momenteel onvoldoende helderheid is over de taken en bevoegdheden in relatie tot gedrag en cultuur, waaronder de taken van de interne- en externe toezichthouder.[73] Bij het opstellen van de maatregel zijn de reflecties en de input van de RCGOG dan ook meegewogen.

2.8.3 Maatregelen

2.8.3.1 Oplossingen risicofactoren huidige stelsel

Het rapport van de OGCO benoemt verschillende risicofactoren binnen het huidige bestel die kunnen bijdragen aan een ongezonde organisatiecultuur en sociale onveiligheid.[74] Deze factoren hangen onder andere samen met de wettelijke structuur en de daaruit voortvloeiende werkwijze binnen de publieke omroep. Zo leidt de huidige inrichting van het bestel tot onzekerheid bij organisaties en medewerkers. Omroeporganisaties zijn hun plek in het bestel niet zeker en de looptijd van programma's staat niet vast. Dit heeft gevolgen voor de baanzekerheid van personen die werkzaam zijn voor de landelijke

[68] *Niets gehoord, niets gezien en niets gedaan*, Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen, 2024, bijlage Kamerstukken II, 32 827, nr. 331, p.9.

[69] *Overkoepelend plan van aanpak sociale veiligheid publieke omroep. Naar een andere omgangscultuur*, NPO, 2024, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 32827 nr. 297.

[70] Commissariaat voor de Media, Voortgang opvolging rapport van de Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur omroepen door de landelijke publieke omroepen 2024 en 2025, bijlagen bij Kamerstukken II 2024/25, 32827, nr. 331 en Kamerstukken II 2025/26, 36800, nr. 16.

[71] Commissariaat voor de Media, Voortgang opvolging rapport van de Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur omroepen door de landelijke publieke omroepen 2025, bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 36800, nr. 16, p. 11.

[72] Regeringscommissaris seksueel overschrijdend gedrag en seksueel geweld 2024, Stand van zaken sociale veiligheid publieke omroep; Commissariaat voor de Media, Voortgang opvolging rapport van de Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur omroepen door de landelijke publieke omroepen 2025, bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 36800, nr. 16.

[73] Regeringscommissaris seksueel overschrijdend gedrag en seksueel geweld 2024, Stand van zaken sociale veiligheid publieke omroep, p. 21.

[74] *Niets gehoord, niets gezien en niets gedaan*, Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen, 2024, bijlage *Kamerstukken II*, 32 827, nr. 331, p. 122 – 123.

publieke omroep en leidt er mogelijk toe dat mensen minder ruimte voelen om zich uit te spreken over misstanden.[75] Een andere factor waarnaar het rapport verwijst, is de concurrentie die speelt op verschillende niveaus, tussen programma's en omroepen, maar ook tussen publieke en commerciële omroepen. Er zijn veel partijen die concurreren voor een plek in de programmering. De teleurstelling en onzekerheid die komt bij de af-of toewijzing van programma's werkt door op de werkvloer. Daarbij zou er sprake zijn van weinig transparantie rondom programmeerprocedures waardoor het voor betrokken partijen niet altijd duidelijk was op welke inhoudelijke voorwaarden een programma werd beoordeeld. Hierdoor ontstond het beeld dat de toewijzing van programma's niet op een eerlijke manier gebeurde.[76]

Daarnaast concludeert het rapport dat bestuurders in het huidige bestel te lang op hun posities blijven zitten, wat rolonzuiverheid in de hand werkt en bijdraagt aan onderlinge afhankelijkheden. Dit is een risicofactor voor de organisatiecultuur.[77]

De regering meent deze risicofactoren grotendeels te ondervangen met een aantal fundamentele wijzigingen aan het bestel. Het bestel wordt gesloten en het uitgangspunt is dat de omroepenhuizen gezamenlijk uitvoering gaan geven aan de publieke mediaopdracht. Media-aanbod komt op basis van meerjarige gezamenlijke aanspraken tot stand, met daaraan gekoppeld afspraken over de budgetverdeling. Deze maatregelen bieden de omroepen en hun medewerkers meer zekerheid voor de langere termijn en kunnen daardoor bijdragen aan meer rust en minder concurrentie tussen de omroepen.

Het voorstel regelt daarnaast dat de zittingstermijnen voor bestuurders en leden van de raad van toezicht gemaximeerd worden tot twee keer vier jaar en dat er een afkoelperiode is. Hiermee vermindert het risico dat personen te lang werkzaam blijven binnen deze functies.

2.8.3.2 Aangescherpte eisen gedragscode

Naast bovengenoemde voorgestelde wijzigingen is de regering voornemens de eisen aan de reeds wettelijk verankerde gedragscode te actualiseren. De gedragscode is wettelijk verankerd.[78] De huidige code bestaat uit zeven bindende principes die zijn uitgewerkt in verschillende bepalingen.[79] Deze bindende principes zien onder meer op de organisatiecultuur, de bestuurlijke organisatie, integriteit en verantwoordingsprocessen. Voor deze bepalingen geldt het '*comply-or-explain*-principe'. Dit betekent dat het mogelijk is om van de bepalingen uit de code af te wijken. Dit dient te worden uitgelegd. Voorheen zag de Commissie Integriteit Publieke Omroep (CIPO) toe op de naleving van

[75] *Niets gehoord, niets gezien en niets gedaan*, Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen, 2024, bijlage *Kamerstukken II*, 32 827, nr. 331, p. 122 – 123.

[76] *Niets gehoord, niets gezien en niets gedaan*, Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen, 2024, bijlage *Kamerstukken II*, 32 827, nr. 331, p. 81 – 82.

[77] *Niets gehoord, niets gezien en niets gedaan*, Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen, 2024, bijlage Kamerstukken II, 32 827, nr. 331, p. 83-84.

[78] Artikel 2.22, van de Mediawet 2008.

[79] Gedragscode Integriteit Publieke Omroep 2026.

de gedragscode. Dit was een externe commissie die werd ingesteld door de NPO. In 2020 werd het toezicht hierop overgedragen aan het Commissariaat voor de Media. [80]

De wet beschrijft op dit moment al welke onderdelen de gedragscode minimaal moet omvatten, maar geen van deze onderdelen gaan specifieke over (on)gewenst gedrag of waarborgen voor een gezonde organisatiecultuur. In de meest recente versie van de gedragscode uit 2026, hebben de NPO reeds bepalingen opgenomen die gaan over de organisatiecultuur.[81] Vanwege de constateringen over de organisatiecultuur binnen de NPO en omroepen, ziet de regering een noodzaak om de wettelijke eisen aan de gedragscode aan te scherpen, zodat ook formeel is gewaarborgd dat de gedragscode bepalingen bevat over voorwaarden voor een gewenste organisatiecultuur en gewenst en ongewenst gedrag. De begrippen "gedrag" en "organisatiecultuur" dienen in dit kader in relatie tot de interne organisaties van de omroepen en het bestel als geheel te worden uitgelegd. Onder organisatiecultuur wordt onder andere verstaan gedeelde (gedrags)normen, waarden en praktijken.

In het gewijzigde voorstel wordt beschreven dat de gedragscode in ieder geval bindende bepalingen bevat ten aanzien van:[82]

- regels over integer, gewenst en ongewenst gedrag en waarborgen voor een gewenste organisatiecultuur;
- integriteit, waaronder afspraken ter voorkoming van belangenverstrengeling; en
- procedures voor het voorkomen en opvolgen van misstanden en ongewenst gedrag, waaronder een klachtenregeling.

In aanvulling op de bestaande eisen voor de gedragscode vindt de regering het van belang dat de NPO en omroepen beschrijven welke gedragsnormen er gelden voor medewerkers, bestuurders en leden van de raad van toezicht. Hierbij kan in ieder geval worden gedacht aan integer- en voorbeeldgedrag. Daarnaast is het van belang dat de code beschrijft welke waarborgen de NPO en omroepen treffen ten behoeve van de gewenste organisatiecultuur. Hierbij kan worden gedacht aan het vormen van een duidelijke visie op de gewenste organisatiecultuur, structurele evaluaties van het beleid rondom de organisatiecultuur en het in kaart brengen van mogelijke risico's en de beleving van de organisatiecultuur.

De wet beschrijft voorts dat er procedures moeten zijn voor het voorkomen en opvolgen van misstanden en ongewenst gedrag, waaronder een meldvoorziening en een klachtenregeling. Hiermee wordt geborgd dat er een proces is ingericht in het geval dat er sprake is van mogelijke misstanden. Er dient in ieder geval een meldvoorziening en een klachtenprocedure te zijn. Een meldvoorziening biedt medewerkers de mogelijkheid om op een laagdrempelige wijze melding te doen van een situatie die mogelijk beëindigd moet worden. Een dergelijke melding kan ook gedaan worden door medewerkers die niet direct bij de situatie betrokken zijn. Een klachtenprocedure is een formele route om een klacht in te dienen. Deze klacht wordt vervolgens onderzocht door de organisatie waarna er maatregelen getroffen kunnen worden.

[80] Kamerstukken II 2019/20, 35 554, nr. 3, p. 12–13.

[81] Gedragscode Integriteit Publieke Omroep 2026.

[82] Artikel 2.22 van de Mediawet 2008.

Over de toepassing van de bindende bepalingen dienen de organisaties jaarlijks verantwoording af te leggen in de terugblik en in het bestuursverslag. Hiermee laten de organisaties zien welke maatregelen zij individueel en als landelijke publieke omroep gezamenlijk treffen. Tegelijkertijd bepalen de NPO en de omroepen zelf hoe ze invulling geven aan deze bindende bepalingen. De wet beschrijft welke elementen de code moet bevatten, maar beschrijft niet hoe de omroepen deze elementen uit dienen te werken in de gedragscode. Daarnaast kunnen de omroepen bepalen welke andere onderwerpen ze willen uitwerken in de gedragscode. De code is daarmee een vorm van co-regulatie tussen de omroepen en de overheid. De regering schetst in de wet een aantal randvoorwaarden aan de gedragscode, maar het is aan de omroepen, als opsteller van de code om deze voorwaarden uit te werken op een wijze die past bij de organisaties. Aanvullend regelt de wet dat de Centrale Ondernemingsraad van de NPO en omroepen, als orgaan dat het omroeppersoneel van de organisaties vertegenwoordigt, betrokken moet zijn bij de opstelling van de code en bij wijzingen daarvan.

De regering heeft om verschillende redenen gekozen voor het bindend verklaren van deze bepalingen. Allereest acht de regering deze onderdelen zo van belang dat er geen mogelijkheid zou moeten bestaan geen opvolging te geven aan de betreffende bepalingen in de code. Daarnaast biedt de keuze om niet alle bepalingen uit de code bindend te verklaren, de NPO en omroepen ruimte om ook onderdelen op te nemen in de code die relevant zijn, maar geen bindend karakter hoeven te hebben. Hierbij kan gedacht worden aan het formuleren van afspraken of richtlijnen die niet wettelijk verplicht zijn. De gedragscode is een bestaand instrument ter bevordering van goed bestuur, naast de maatregelen die elders in de wet worden getroffen om de deugdelijke inrichting van de omroepen te garanderen en een heldere rol- en taakverdeling tussen de organen van de instellingen te borgen. De wettelijke verankering van de overkoepelende gedragscode heeft in het gewijzigde bestel een andere strekking dan voorheen. Tot op heden bestond het bestel namelijk grotendeels uit omroepverenigingen. Vanwege deze rechtsvorm stelde de wet minimale eisen aan de inrichting van deze organisaties. De gedragscode werd gezien als een goed instrument om nadere invulling te geven aan de inrichting van de omroeporganisaties en de daarbij passende principes van goed bestuur. In het onderhavige wetsvoorstel zullen de taken en inrichting van de omroepen bij wet geregeld zijn. De noodzaak om in de wet bindende eisen te stellen aan de code ten behoeve van de inrichting van de bestuurlijke organisatie neemt daardoor af. Deze eisen zouden namelijk dubbelen met de reeds wettelijk gestelde eisen en daarmee zorgen voor onduidelijkheid. Dit laat onverlet dat de code voor de NPO en de omroepen nog steeds een belangrijk instrument is ter bevordering van een goed werkende organisatie en voor het geven van invulling aan relevante inzichten over goed bestuur. Een gedragscode kan naast de wettelijke vereisten een normatief kader bieden voor goed bestuur en toezicht, gedrag en andere regels die van belang zijn voor de landelijke publieke omroep als geheel. De regering wil de NPO en de omroepen de ruimte geven om zelf af te wegen welke bepalingen ze noodzakelijk achten ten behoeve van de bestuurlijke organisatie. De gedragscode is daarvoor een geschikt instrument.

Een deel van de geconstateerde risico’s met betrekking tot de organisatiecultuur binnen de omroepen reikte verder dan enkel de werkingssfeer van de Mediawet 2008. Voor zover de risico’s raken aan de gezondheid en veiligheid van werknemers, zijn de kaders van de Arbeidsomstandighedenwet van toepassing. Zoals eerder beschreven, ziet de regering zich ten aanzien van de knelpunten die specifiek raken aan het bestel en de bestuursverantwoordelijkheid van de organisaties voor de organisatiecultuur binnen de landelijke publieke omroep, genoodzaakt om maatregelen te treffen die zijn omschreven

in deze paragraaf. Deze maatregelen hebben betrekking op het functioneren van de organisaties en het bestel als geheel, met aandacht voor de specifieke omgeving waarin deze organisaties opereren. Daarbij is de regering van mening dat geen overlap ontstaat met de bepalingen uit de Arbeidsomstandighedenwet.

2.9 Overige wijzigingen

2.9.1 Verbod reclame bij online audio-aanbod

In dit voorstel wordt het verboden reclame te plaatsen bij media-aanbod met geluidsinhoud van mediadiensten op aanvraag. Concreet betekent dit dat het niet mogelijk is reclame zoals pre-rolls te plaatsen bij het terugluisteren van radio-uitzending en bij podcasts. Hiermee geeft de regering uitvoering aan de aangenomen motie die vraagt reclame bij podcasts te verbieden.[83] In een eerdere wetswijziging is het plaatsen van reclame bij media-aanbod met beeldinhoud al verboden bij mediadiensten op aanvraag van de landelijke publieke mediadienst. Met dit nieuwe verbod worden de online reclamemogelijkheden bij de landelijke publieke omroep verder beperkt. De financiële gevolgen van deze maatregel worden beschreven in hoofdstuk 5.

2.9.2 Free-to-air

Free-to-air verplichting

Op grond van het huidige artikel 2.1, derde lid, van de Mediawet 2008 dient het programma-aanbod van de algemene programmakanalen van de publieke omroep(en) via omroepzenders verspreid te worden, zonder dat huishoudens voor de ontvangst andere kosten moeten betalen dan de kosten van de aanschaf en het gebruik van de technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken. Deze bepaling wordt ook wel de free-to-air-verplichting van de publieke omroep genoemd. Het doel hiervan is om de publiek gefinancierde programma’s van de publieke omroep voor eenieder, in ieder geval op één manier, gratis toegankelijk te maken.

Met het begrip free-to-air wordt bedoeld dat een digitaal telecommunicatiesignaal, zoals van een (digitale) radio- of televisiezender, zonder versleuteling over een draadloos netwerk (van omroepzenders) wordt uitgezonden en daardoor gratis is te ontvangen. Voor de ontvangst van deze uitzendingen is geen andere apparatuur nodig dan een standaard radio- of tv-toestel en eventueel een ontvanger (incl. antenne). Er zijn in ieder geval geen abonnementskosten voor een tv-zenderpakket verschuldigd.

De regering staat nog altijd achter de gedachte van de free-to-air verplichting namelijk dat iedere Nederlander de programma’s van de publieke omroep in ieder geval op één laagdrempelige manier en zonder extra kosten moet kunnen ontvangen. De regering erkent dat de ontwikkelingen op het vlak van de technische distributie van televisie de laatste jaren snel zijn gegaan en dat consumentenvoorkeuren veranderen. Gelet op de ontwikkelingen rondom digitale ethertelevisie is de free-to-air-verplichting aan modernisering toe.

Digitale ethertelevisie

[83] *Kamerstukken II*, 2025-26, 36800 VIII, nr. 53.

Tot ca. 2006 werd deze verplichting ingevuld via de analoge ethertelevisie. Daarna werd in Nederland gestart met digitale ethertelevisie: DVB-T (Digital Video Broadcasting-Terrestrial). De NPO kreeg een eigen frequentievergunning om de algemene televisieprogrammakanalen via omroepzenders gratis aan het publiek beschikbaar te stellen en daarmee te voldoen aan de free-to-air verplichting. Daarnaast beschikt het bedrijf KPN over een vergunning om digitale ethertelevisie uit te zenden. Hiermee wordt tegen betaling een pakket met commerciële televisiezenders aangeboden onder de naam Digitenne. In 2017 is gestart met de technische opvolger van DVB-T: DVB-T2. Hiermee zijn ook HD-uitzendingen mogelijk. De huidige vergunningen voor digitale ethertelevisie lopen tot 1 februari 2030.

Het is op dit moment niet duidelijk wat er na deze periode met digitale ethertelevisie gaat gebeuren. Wel is duidelijk dat deze distributievorm in Nederland over zijn hoogtepunt heen is. Gelet op de dalende abonnee- en kijkcijfers en de alternatieven die in Nederland voorhanden zijn om lineaire televisie te kijken (kabel, satelliet, IPTV en *over-the-top*-oplossingen zoals NLZIET), lijkt de toekomst van digitale ethertelevisie in Nederland onzeker.[84] In Vlaanderen is men in 2024 al gestopt met Antenne TV (DVB-T2) van TV Vlaanderen.

Modernisering

Op grond van het nieuwe derde lid van artikel 2.1 dienen de televisieprogrammakanalen van de landelijke, regionale en lokale publieke mediadiensten voor alle huishoudens in het verzorgingsgebied waarvoor de programma's zijn bestemd toegankelijk te zijn zonder dat daarvoor andere kosten zijn verschuldigd dan de kosten van aanschaf en gebruik van technische voorzieningen voor de toegang tot audiovisueel media-aanbod. Door het schrappen van de eis dat dit via omroepzenders moet, wordt het voor publieke omroep(en) ook mogelijk op een andere manier aan de 'free-to-air-verplichting' te voldoen, bijvoorbeeld via een app. Een aandachtspunt hierbij is wel dat dan een internetabonnement nodig is. De regering merkt hierover het volgende op. Inmiddels beschikt circa 98% van de Nederlandse huishoudens over een vaste internetaansluiting.[85] Vaak wordt een vast abonnement ook nog gecombineerd met één of meerdere mobiele abonnementen. De (vaste en mobiele) digitale netwerken in Nederland behoren tot de beste van de wereld. Een internetaansluiting wordt tegenwoordig voor veel verschillende activiteiten gebruikt en is daarvoor vaak ook nodig. Hierdoor is een internetabonnement min of meer gemeengoed geworden en kan niet langer gesteld worden dat mensen een internetabonnement moeten afsluiten om de programma's van de publieke omroep te kunnen bekijken. Daarom is het redelijk dat de kosten voor een internetaansluiting - naast de kosten voor de aanschaf van de technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken zoals een smart-tv, computer of tablet - niet als een belemmering te beschouwen voor het naleven van de free-to-air verplichting.

De landelijke publieke omroep beschikt met NPO Start over een modern, toegankelijk en gratis platform waarmee het video-aanbod van de publieke omroep kan worden bekeken. NPO Start was oorspronkelijk (onder de naam Uitzending Gemist) een platform om eerder uitgezonden lineaire programma's terug te kijken (catch-up). Inmiddels biedt NPO

[84] ACM Telecommonitor (2026); Screenforce TV Jaarrapport (2025) op basis van NMO Kijken Jaarrapport (2025).

[85] Internettoegang en internetactiviteiten; persoonskenmerken | CBS

Start ook de mogelijkheid om alle lineaire programmakanalen (live) te bekijken. Daarnaast worden nu ook de programma's van de regionale publieke omroepen beschikbaar gesteld via NPO Start (zie hierna ook par. 2.9.4 van deze toelichting).[86] Hierdoor is een toepassing als NPO Start in principe geschikt om de rol van digitale ethertelevisie over te nemen als het gaat om het naleven van de free-to-air verplichting. NPO Start is als website beschikbaar via verschillende browsers, en als app op smart-tv's, mediaspelers, tablets of smartphones. De app is gratis te installeren en zonder registratie te gebruiken. Registratie is wel mogelijk, dan komen extra functies beschikbaar zoals kijkgeschiedenis bijhouden, verder kijken op verschillende apparaten en ouderlijk toezicht. NPO Start kent ook een betaalde variant – NPO Plus – waarbij registratie (en betaling) noodzakelijk is. Op grond van artikel 2.50 is de publieke omroep wettelijk verplicht om ten minste één (gratis) platform voor aanbod van audiovisueel media-aanbod in te richten en in stand te houden (zie verder par. 2.9.5 van deze toelichting).

In het nieuwe derde lid van artikel 2.1 is de toevoeging 'algemene' voor het woord televisieprogrammakanalen komen te vervallen. Etherdistributie (zowel analoog als digitaal, en zowel voor radio als televisie) kent van nature schaarste in de hoeveelheid beschikbare frequentiecapaciteit. Nu de free-to-air verplichting voor televisie wordt overgeheveld van etherdistributie (DVB-T) naar een platform als NPO Start is niet langer sprake van schaarste en kan de free-to-air verplichting zich dus gaan uitstrekken tot alle televisieprogrammakanalen die de publieke omroep aanbiedt.

De regering is van mening dat de free-to-air functie met dit voorstel wordt versterkt. Toepassingen als NPO Start hebben in potentie een groter bereik dan digitale ethertelevisie en bieden bovendien meer gebruiksgemak. Hierdoor kunnen meer kijkers worden bereikt met de programma's van de publieke omroep dan op dit moment met DVB-T het geval is. Om blijvend van deze voordelen te kunnen genieten is het wel van belang dat publieke omroepen hun televisieprogrammakanalen kosteloos en op een laagdrempelige manier aanbieden, en dat het aanbod gemakkelijk toegankelijk wordt gemaakt op het grote tv-scherm.

Radio

Voor de algemene radioprogrammakanalen van de publieke omroep verandert er niets aan de free-to-air verplichting. Op grond van het nieuwe vierde lid van artikel 2.1 blijven publieke omroepen verplicht om hun algemene radioprogrammakanalen te verspreiden via omroepzenders naar alle huishoudens in het verzorgingsgebied waarvoor de programma's bestemd zijn, zonder dat zij voor de ontvangst andere kosten moeten betalen dan de kosten van aanschaf en gebruik van de technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken (zoals een radiotoestel). Deze verplichting wordt al vele jaren ingevuld via de (analoge) FM-etherradio. De FM is gratis en onbeperkt door eenieder in Nederland te ontvangen. Op grond van artikel 3.6 en 3.7 van de Telecommunicatiewet worden aan publieke omroepen (bij voorrang) vergunningen verleend voor het gebruik van frequenties ten behoeve van de algemene radioprogrammakanalen. Mocht in de toekomst de analoge FM worden afgeschakeld, dan kan de free-to-air verplichting worden voortgezet via digitale etherradio DAB+. Alle publieke omroepen beschikken over vergunningen voor DAB+ en zenden hier al geruime tijd op uit. Ook DAB+ is voor

[86] *Kamerstukken II* 2025/26, 32 827, nr. 375.

eenieder gratis en onbeperkt te ontvangen via een geschikte ontvanger, zonder tussenkomst van een derde partij.

2.9.3 Open net definitie

In artikel 5.1 van de Mediawet 2008 is geregeld dat sport- en cultuurevenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving op een open televisieprogrammakanaal ('open net') uitgezonden moeten worden zodat de toegang tot deze evenementen voor het brede publiek, tegen een betaalbare prijs, gewaarborgd blijft. Hiertoe is bij het Mediabesluit 2008 een bijlage opgenomen (de evenementenlijst) waarin voor Nederland evenementen van aanzienlijk belang worden aangewezen. Andere EU-lidstaten kennen soortgelijke lijsten. Op de Nederlandse lijst staan onder andere de Olympische en Paralympische Spelen, het EK- en WK-voetbal, de wedstrijden van de Nederlandse clubs in de Europese bekertoernooien (zoals de Champions League) en de samenvattingen van het Eredivisie-voetbal.

Onderzoeksbureau Dialogic heeft in 2023 een evaluatie uitgevoerd van de evenementenlijst.[87] Naast aanbevelingen over het moderniseren en inkorten van de lijst was een belangrijk onderdeel van de evaluatie de definitie van het 'open net'. Dit betreft de technische wijze van verspreiding van tv-programma's van evenementen die op de evenementenlijst staan. Toen de regelgeving voor de evenementenlijst werd geïntroduceerd (rond 2003), was er nog geen sprake van internettelevisie. Uitzenden op een 'open televisieprogrammakanaal' betekende dus uitzenden via een traditioneel lineair tv-abonnement van een (kabel)pakketaanbieder.[88] De televisie- en mediawereld is in de afgelopen jaren echter flink veranderd, met name als gevolg van het internet. Nieuwe contentaanbieders (zoals streamingdiensten) en andere distributiewijzen (zoals IPTV en kijken via merkgebonden apps) zijn sterk in opkomst.

Dialogic beveelt aan om de definitie van het 'open net' te herzien omdat de definitie niet meer aansluit bij de huidige stand van de technologie, de marktontwikkelingen en het veranderde kijkgedrag van het publiek. Dialogic draagt hiervoor een aantal (beleids)opties aan waarbij een grotere rol is weggelegd voor het 'online kijken' naast het traditionele (kabel)tv-abonnement.

Daarom wordt in artikel 1.1, eerste lid, van de Mediawet 2008 de definitie van open programmakanaal vervangen door een nieuwe definitie van 'open kanaal'. Met een open kanaal wordt nu bedoeld een televisieprogrammakanaal dat ontvangen kan worden door ten minste vijfenzeventig procent van alle huishoudens in Nederland met een abonnement op een programmapakket. Of een televisieprogrammakanaal dat ontvangen kan worden door ten minste veertig procent van alle huishoudens in Nederland met een abonnement op een programmapakket, aangevuld met verspreiding via een digitale applicatie die voor eenieder in Nederland gratis toegankelijk is, zonder registratie. Hierbij geldt dat er geen andere kosten verschuldigd zijn dan:

- Het tarief dat een pakketaanbieder als bedoeld in artikel 6.9a aan zijn abonnees in rekening brengt voor de ontvangst van een standaardprogrammapakket; of

[87] *Evaluatie van de Evenementenlijst*, Dialogic, 1 december 2023, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 410 VIII, nr. 34.

[88] Dit hoeft overigens niet per sé een kanaal van de (landelijke) publieke omroep te zijn. Commerciële aanbieders zoals RTL, Talpa (SBS6) en ESPN bieden ook open (lineaire) kanalen aan.

- De kosten van aanschaf en gebruik van technische voorzieningen voor de toegang tot audiovisueel media-aanbod, waaronder begrepen de kosten voor toegang tot internet.

Hiermee wordt aan mediapartijen die een evenement van de evenementenlijst uitzenden een keuzemogelijkheid geboden: hetzij uitzenden op de traditionele manier via een groot deel (75%) van de abonnees met een programmapakket, hetzij deels via die abonnees (40%) en deels via een digitale applicatie, die gratis en zonder registratie is te installeren en te gebruiken. Door het kijken via digitale applicaties (deels) mogelijk te maken wordt aangesloten bij de technische ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan in het veranderend medialandschap. In theorie biedt het kijken via een digitale applicatie een grote(re) mate van toegang van het kijkerspubliek tot uitzendingen van evenementen op de evenementenlijst. Dit sluit goed aan bij het achterliggende doel van de evenementenlijst, namelijk het voor een breed publiek borgen van toegang tot die evenementen tegen een betaalbare prijs. Wel heeft Dialogic in haar evaluatierapport aandacht gevraagd voor de positie van ouderen. Zij hebben soms nog moeite om de laatste technologische ontwikkelingen te volgen en zijn daarom vaak aangewezen op het kijken via de lineaire programmapakketten. Daarom kiest de regering ervoor om in de tweede keuze-optie een substantiële basis van 40% voor het kijken via programmapakketten te behouden en niet de optie te introduceren tot het 'app-only' kijken.

De regering kiest er niet voor om de optie van het uitzenden via 75% van de programmapakketten uit de wet te schrappen. Dit heeft te maken met het feit dat mediapartijen niet altijd beschikken over de rechten om via internet uit zenden. Zij kunnen dan gebruik blijven maken van de eerste optie.

2.9.4 Doorgeleiden lineaire kanalen regionale omroepen

Het is belangrijk dat de landelijke en regionale publieke omroepen hun samenwerking blijvend kunnen versterken. Een van de instrumenten daarvoor is de plaatsing van regionale programmering op de aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep. Bij de wijziging van de Mediawet 2008 in 2020 is reeds geregeld dat media-aanbod van regionale publieke omroepen kan worden geplaatst op aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep, en dat regionale televisieprogramma's verplicht op het catch-up kanaal van de landelijke publieke omroep worden geplaatst. [89] Het wettelijk uitgangspunt daarbij is dat de regels over reclame- en telewinkelboodschappen voor de landelijke publieke omroep van overeenkomstige toepassing zijn (artikelen 2.72 tot en met 2.74 Mediawet 2008).

De genoemde bepalingen richten zich met name op de plaatsing van los regionaal media-aanbod op de landelijke aanbodkanalen. Zij regelen niet specifiek de situatie dat de NPO volledige aanbodkanalen van de regionale publieke omroepen op haar aanbodkanaal zou plaatsen, bijvoorbeeld de lineaire televisiekanalen (als 'livestreams') op NPO Start. Het is in de huidige wet niet duidelijk welke consequenties dat laatste heeft voor de toepassing van de coördinatieregels en de reclameregels. De livestreams van de regionale omroepen bevatten bijvoorbeeld reclameboodschappen die door de regionale omroepen zelf zijn verzorgd, terwijl reclame op de aanbodkanalen van de landelijke omroep exclusief verzorgd wordt door de Ster. En voor de landelijke omroep geldt een reclamemaximum

[89] Wet van 9 december 2020 tot wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep, Staatsblad 2020, 517.

van 8% per televisieprogrammakanaal, terwijl dat voor regionale omroep 10% is. Het is niet goed uitvoerbaar, voor zover het al technisch mogelijk zou zijn, om in de livestreams te knippen en de regionale reclames te vervangen door landelijke reclameblokken. Dat zou bovendien tot onduidelijkheid bij het publiek leiden. Daarom regelt de regering in het voorliggende wetsvoorstel de volgende drie zaken:

- Naast afzonderlijk audio en audiovisueel media-aanbod van de regionale omroepen kunnen ook aanbodkanalen (livestreams) van de regionale publieke omroepen op landelijke aanbodkanalen geplaatst worden;
- Bij de plaatsing van aanbodkanalen blijft het reclameregime zoals dat geldt voor de regionale omroepen van toepassing, bij plaatsing van los regionaal aanbod zijn de reclameregels voor landelijke omroep van toepassing;
- Bij plaatsing van afzonderlijk regionaal aanbod zijn de coördinatieregels van de landelijke omroep van toepassing, bij de plaatsing van aanbodkanalen zijn deze regels niet van toepassing.

Deze verduidelijkingen zijn ook in lijn met de motie-Werner, die gericht is op het vergroten van de mogelijkheden om het media-aanbod van regionale omroepen te ontsluiten via de kanalen van de landelijke omroep.[90]

2.9.5 Modernisering artikel NPO Start

Op dit moment is enkel wettelijk vastgelegd dat de landelijke publieke mediadienst op minimaal twee televisiekanalen en vijf radiokanalen aanbod verzorgt, en dat er ‘op ten minste een aanbodkanaal een catch-up dienst wordt verzorgd’. De term ‘catch-up’ is gekoppeld aan aanbod dat uitgezonden wordt op lineaire aanbodkanalen. In de afgelopen jaren werd het vanuit de lineaire televisiewereld steeds belangrijker om programma’s op een ander moment terug te kunnen kijken. Bij de landelijke publieke omroep werd dit mogelijk gemaakt via de dienst Uitzending Gemist, tegenwoordig NPO Start. De regering heeft ervoor gekozen om ‘catch-up’ te borgen in artikel 2.50 van de Mediawet. De huidige wet gaat er van uit dat elk programma voor niet-lineair kijken ook een lineair uitzendmoment heeft omdat er wordt gesproken van ‘catch-up’.

De afgelopen jaren hebben een stijgende vraag laten zien naar niet-lineair kijken, ook naar programma’s die direct naar on-demand gaan (on-demand only programma’s). Zo heeft de NPO recentelijk een aanvraag gedaan om NPO Start als aanbodkanaal te verbreden zodat ook on-demand-only mogelijk wordt. De regering vond dit een logische stap voor de publieke omroep en heeft goedkeuring gegeven aan die verbreding. Deze ontwikkelingen laten zien dat de wet gemoderniseerd moet worden om zo beter aan te sluiten op het tijdperk waarin catch-up van lineaire programmering niet meer het enige niet-lineaire aanbod is en de publieke omroep ook on-demand-only aanbod moet kunnen verzorgen. Om deze reden is de tekst bij artikel 2.50 aangepast om duidelijk te maken dat de publieke omroep ook altijd verplicht is een mediadienst op aanvraag te verzorgen met aanbod dat niet gekoppeld is aan lineaire verspreiding.

De regering stelt hiermee voor dat er altijd op minimaal één aanbodkanaal een mediadienst op aanvraag wordt verzorgd en borgt hiermee on-demand-only. Het is dus van belang dat er altijd een kanaal is waarop aanbod on-demand te kijken of te luisteren

[90] *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 VIII, nr. 137.

is. Dit moet er altijd minimaal één zijn, maar dit mag ook via meerdere kanalen aangeboden worden. Tegelijkertijd blijft catch-up ook behouden als wettelijke verplichting omdat de regering het belangrijk vindt dit te blijven borgen. Zo kan het publiek lineair uitgezonden programma's ook altijd via on-demand terugkijken.

3 Verhouding tot hoger recht

3.1 Algemeen

Media zijn van oudsher een bemoeigoed, een onderwerp van overheidsbeleid. Deels heeft dat te maken met distributieschaarste die verdeeld moet worden, maar meer nog met de grote maatschappelijke impact van media. Mensen besteden een groot van hun tijd aan mediaconsumptie. We leven in een informatiesamenleving, waar mensen in toenemende mate hun meningen en gedrag bepalen aan de hand van een beeldcultuur. De moderne democratie kan niet functioneren zonder de tussenkomst van televisie, radio, kranten en internet. Via de media informeren mensen zich over actuele gebeurtenissen en uiteenlopende standpunten. Daarom is het cruciaal dat feiten bekend zijn en dat alle opvattingen, inclusief minderheidsopvattingen, gehoord worden in de openbare meningsvorming. Media geven ook mede vorm aan internationale, nationale en lokale cultuur en aan subculturen van diverse bevolkingsgroepen. Niet voor niets bewaren we kranten, radio- en televisieprogramma's; zij geven een beeld van wie we zijn en wie we waren. Discussies over de aard van media-uitingen zijn maar al te vaak discussies over (beeld)cultuur en het oordeel is niet altijd positief. In de economische wetenschap spreekt men van positieve en negatieve externe effecten van media en, daarmee verbonden, van marktfalen. De markt zorgt niet vanzelf voor het maatschappelijk gewenste aanbod. Daarom treedt in alle Europese landen de overheid ordenend op, ook in Nederland. Het mediabeleid beschermt bepaalde soorten inhoud en bevordert onafhankelijkheid, pluriformiteit, kwaliteit en toegankelijkheid van media. Om effect te sorteren, gebeurt dit met een scala aan instrumenten en over de volle breedte van het medialandschap. De financiering en regulering van landelijke, regionale en lokale publieke omroepen zijn daarbij essentiële maatschappelijke voorzieningen die veel gewicht in de schaal leggen.

De Europese Unie heeft grote invloed op de ontwikkeling van de Europese mediamarkten. Elke lidstaat van de Europese Unie heeft een eigen nationaal audiovisueel beleid, dat wordt ingekaderd door Europees- en internationaalrechtelijke kaders. Bij de vormgeving van de eigen publieke omroep zijn lidstaten gehouden aan deze regels.

Op internationaal en EU-niveau bestaan allereerst voorschriften met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting. Zo verplicht de EU lidstaten om journalistieke vrijheden en de vrijheid en onafhankelijkheid van de publieke omroep te waarborgen.

Op EU-niveau zijn daarnaast voorschriften en richtsnoeren opgesteld die relateren aan het vrij verkeer van diensten, eerlijke mededinging en staatssteun. De publieke omroep is aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, tweede lid, van het Verdragen betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Die positie is neergelegd in het interpretatieve protocol bij het Verdrag van Amsterdam.[91] Daarin staat dat het publieke omroepstelsel in de lidstaten rechtstreeks verband houdt

[91] Publicatieblad EU, Nr. C 340 van 10/11/1997.

met de democratische, sociale en culturele behoeften van iedere samenleving en met de noodzaak pluralisme in de media te behouden. Vervolgens verklaart het protocol:

"De bepalingen van het Verdrag doen geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om te voorzien in de financiering van de openbare omroep, voor zover deze financiering wordt verleend aan omroeporganisaties voor het vervullen van de publieke opdracht zoals toegekend, bepaald en georganiseerd door iedere lidstaat, en voor zover deze financiering de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang zou worden geschaad, waarbij rekening wordt gehouden met de verwezenlijking van deze publieke dienst".

In aanvulling hierop publiceerde de Europese Commissie in oktober 2009 de Omroepmededeling 2009.[92] Deze geeft nadere invulling aan staatssteunbepalingen uit het VWEU. In de omroepmededeling legt de Europese Commissie uit op welke manier de staatssteunregels ten aan zien van publieke omroep worden toegepast.

3.2 Het Nederlandse omroepbestel en Europees staatssteunrecht

De hoofdkenmerken van ons historische gegroeide omroepbestel zijn: representatie van de verschillende sociaal-culturele en levensbeschouwelijke stromingen via omroepverenigingen, brede taakopdracht en duale financiering. Dit bestel is in de afgelopen decennia voortdurend onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie geweest. Het bestel is herhaaldelijk op onderdelen vernieuwd om het bij de tijd te houden en aan te laten sluiten op maatschappelijke, economische en technologische ontwikkelingen, zowel nationaal als internationaal. Daarnaast is het bestel meermaals onderwerp geweest van onderzoek door de Europese Commissie. Het laatste onderzoek naar de financiering van de publieke omroep in Nederland is afgesloten in 2010, met een aantal toezeggingen van Nederland om bezwaren weg te nemen over onverenigbaarheid van het systeem van jaarlijkse financiering met de interne markt.

Uit de Omroepmededeling blijkt dat de EC aan de hand van de volgende drie door het Europese Hof van Justitie geformuleerde criteria toetst of de publieke omroep rechtmatig als dienst van algemeen economisch belang is vormgegeven:

- De publieke mediaopdracht moet als dienst van algemeen economisch belang duidelijk omschreven zijn door de betrokken lidstaat;
- De publieke media-instelling(en) moet(en) door de lidstaat uitdrukkelijk belast zijn met de verlening van die dienst;
- De wijze van financiering van de publieke omroep mag de ontwikkeling van het handelsverkeer niet zodanig beïnvloeden dat dit strijdig is met het belang van de Gemeenschap.[93]

Wat betreft het eerste criterium geeft Europese Commissie aan dat een ruime, kwalitatieve omschrijving van de taakopdracht, die een breed scala van programma's omvat, is toegestaan. Dit vloeit voort uit het specifieke karakter van het omroepbestel dat de samenleving in haar geheel wil aanspreken. Met een ruime omschrijving van de taakopdracht die is gericht op een evenwichtige en gevarieerde programmering kan de

[92] Omroepmededeling 2009, EC 2009/C 257/01.

[93] Omroepmededeling 2009, EC 2009/C 257/01.

publieke omroep een publieke opdracht uitvoeren waarmee niet alleen een breed en algemeen publiek wordt aangesproken, maar ook specifiekere publieksgroepen. Daarmee voorziet de publieke omroep in democratische, sociale en culturele behoeften van de maatschappij en het waarborgen van pluralisme. Uit de Omroepmededeling blijkt eveneens dat de publieke omroep moet kunnen profiteren van de technologische vooruitgang, dat de publieke omroep de voordelen van de nieuwe audiovisuele en informatiediensten en de nieuwe technologieën onder het publiek moet verspreiden en moet zorgen voor de ontwikkeling en diversificatie van activiteiten in het digitale tijdperk. Deze elementen komen terug in de beschrijving van de taakopdracht van de Nederlandse publieke omroep in artikel 2.1 van de wet. De opdracht aan de Nederlandse publieke omroep is breed geformuleerd en bevat ook de expliciete opdracht om innovatie ten aanzien van media-aanbod te stimuleren, technologische ontwikkelingen te stimuleren en volgen en de mogelijkheden om media-aanbod aan het publiek aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken te benutten.

Het tweede genoemde criterium vereist dat de publieke opdracht via een officieel besluit wordt toegewezen. Het moet voor het publiek en de markt duidelijk zijn wie met de uitvoering van de publieke taak is belast en wat de reikwijdte van de activiteiten zijn die de publieke omroep ter uitvoering van zijn taak verricht en waarvoor hij overheidsfinanciering ontvangt.

Het derde bovengenoemde criterium heeft betrekking op de financiering en de evenredigheidstest. Wat betreft financiering kunnen lidstaten kiezen voor een stelsel van gemengde financiering. Gemengde financiering houdt in dat een publieke omroep wordt gefinancierd uit een combinatie van overheidsmiddelen en inkomsten uit andere activiteiten. Om inzicht te hebben in de verschillende geldstromen dient er in die gevallen een duidelijke en passende scheiding te zijn tussen activiteiten in het kader van de publieke opdracht en activiteiten die daarbuiten vallen. De Europese Commissie maakt daarbij een onderscheid tussen activiteiten in het kader van de publieke taak, activiteiten die kunnen worden aangemerkt als commerciële exploitatie van de publieke taak (bijvoorbeeld de verkoop van programmarechten) en stand alone-activiteiten (dit zijn activiteiten die niet gerelateerd zijn aan de publieke mediaopdracht). Voor laatstgenoemde twee activiteiten mogen geen publieke middelen worden aangewend. De inkomsten uit de commerciële exploitatie van de publieke taak dienen terug te vloeien naar de uitvoering van de publieke taak, en deze activiteiten dienen op een marktconforme wijze plaats te vinden. Het is aan de lidstaten om aan deze systematiek een eigen invulling te geven, met een duidelijk onderscheid tussen de verschillende activiteiten en de voorwaarden waaronder die activiteiten mogen worden verricht. De Europese Commissie toetst op grond van Europees recht daarbij op kennelijke fouten, overcompensatie en marktconform handelen. Kennelijke fouten zijn activiteiten die onder de publieke taak worden gebracht maar evident niet voldoen aan democratische, sociale en culturele behoeften van de maatschappij. Van overcompensatie is sprake als de door de overheid ter beschikking gestelde middelen en de eigen inkomsten de kosten van de uitvoering van de publieke taak overschrijden.

Onder de evenredigheidstest wordt verstaan dat de staatssteun niet meer mag bedragen dan de netto kosten van de publieke opdracht, waarbij ook rekening wordt gehouden met andere rechtstreekse of indirecte inkomsten afkomstig uit het vervullen van de publieke dienst. De Europese Commissie accepteert daarbij wel dat er een beperkte reservevorming mag plaatsvinden, bijvoorbeeld om schommelingen aan de

inkomstenkant op te vangen. Deze dient dan wel in de daaropvolgende jaren te worden aangewend.

3.3 Voorgestelde wijzigingen in relatie tot Europees staatssteunrecht

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen wijzigingen passen binnen het kader van de Europese regelgeving zoals hiervoor uiteengezet. Nederland kan binnen de Europeesrechtelijke kaders zelf vorm en inhoud geven aan een publiek gefinancierd omroepstelsel en dat aanpassen op zodanige wijze dat de publieke omroep mee kan met de ontwikkelingen en zijn cruciale rol in de samenleving ook in de toekomst kan blijven vervullen.

Gelet op het hiervoor beschreven Europese toetsingskader zijn de meest in het oog springende wijzingen de maatregelen die dit wetsvoorstel bevat over de wijze waarop de publieke taak wordt toebedeeld. Het zogenaamde open bestel, waarbij elke vijf jaar opnieuw erkenningen worden verleend aan omroeporganisaties en er ruimte is voor toetreding van nieuwe organisaties verdwijnt. Daarvoor in de plaats komt een gesloten systeem waarbij het aantal omroeporganisaties drastisch wordt verminderd. De uitvoering van de publieke omroeptaak wordt opgedragen aan vier vaste omroephuizen (stichtingen), waarin de bestaande omroepverenigingen worden geclusterd. Daarnaast komt er één omroep die een samenvoeging is van de huidige NOS en NTR. De NPO als samenwerkings- en coördinatieorgaan blijft bestaan. In het herziene bestel worden openheid en pluriformiteit niet langer via toe- en uitreding van organisaties bereikt, maar via precisering van de publieke opdracht om alle geluiden, perspectieven en behoeften uit de samenleving, ook nieuwe, in de programmering tot uitdrukking te laten komen. Een en ander leidt tot een herijking van de verhoudingen binnen het bestel, waarbij de focus ligt op verduidelijking van taken, verbeterde strategievorming, moderne manieren van maatschappelijke worteling en het benadrukken en waarborgen van samenwerking. Dat alles vanuit het gezamenlijke belang voor een goede uitvoering van de publieke taak. Alle partijen krijgen een concrete rol in het geheel, zodat de publieke mediaopdracht helder omschreven blijft. Dit komt tot uiting in de meer concrete eisen aan het concessiebeleidsplan, het nieuw geïntroduceerde aanbodplan en de beleidsrijke begroting met jaarplan. De eisen aan de jaarlijkse verantwoording via het bestuursverslag en de terugblik, en de onafhankelijke vijfjaarlijkse evaluatie dragen bij aan de transparante verantwoording over de taakopdracht. In het nieuwe bestel is geen sprake meer van een prestatieovereenkomst. De prestatieovereenkomst als instrument voor toewijzing van de publieke mediaopdracht speelde een rol in de beschikking van de Europese Commissie van 26 januari 2010 over de verenigbaarheid van de publieke financiering van het Nederlandse bestel met het gemeenschapsrecht. De regering meent dat de prestatieovereenkomst in het nieuwe bestel geen zelfstandig doel meer dient. De basis voor financiering wordt gevormd door een steviger plannings-, verantwoordings- en evaluatiecyclus waarbij veel concreter dan voorheen in het concessiebeleidsplan, aanbodplan en begrotingen kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen moeten worden geformuleerd. Het vervallen van de prestatieovereenkomst heeft dan ook geen negatief effect op de publieke taakomschrijving.

Binnen deze nieuwe constellatie zal een andere budgetverdeling tussen de betrokken omroepen gaan gelden, maar dat wijzigt niet de bestaande duale financieringssystematiek als zodanig. Ook de reservesystematiek wordt met dit

wetsvoorstel niet gewijzigd, zodat de mogelijke reserves binnen het door de Europese Commissie bepaalde maximum van 10% van de begrote uitgaven per jaar blijven.

De regering is van oordeel dat de nieuwe maatregelen passen binnen het kader van het Europese recht dat lidstaten de ruimte laat om zelf een publieke omroepvoorziening te organiseren en dat de financiering daarvan in overeenstemming is met het communautaire staatssteunrecht.

3.4 Vrijheid van meningsuiting & vrije media

Zoals gezegd bevat het Europese regelgevend kader ook fundamentelere verdragsrechtelijk vastgelegde beginselen die van belang zijn voor het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting, vrije media en journalistieke vrijheid en bescherming. Dit kader heeft ook betekenis voor de wijze waarop aan een publiek gefinancierd omroepbestel wordt vormgegeven. Op mensenrechtenniveau gaat het dan bijvoorbeeld om Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het EU-Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EHRM). Specifiek ten aanzien van media gelden onder andere het EU-Verdrag en het reeds genoemde daaraan gehechte protocol van Amsterdam, de AVMD-richtlijn en de Europese verordening mediavrijheid (EMFA).

Artikel 10 van het EVRM bepaalt:

"Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen."

Artikel 4, tweede lid, van de EMFA luidt:

"De lidstaten dienen de feitelijke redactionele vrijheid en onafhankelijkheid van aanbieders van mediadiensten bij de uitoefening van hun beroepsactiviteiten te eerbiedigen. De lidstaten, met inbegrip van hun nationale regulerende instanties en organen, mengen zich niet in en proberen geen invloed uit te oefenen op het redactioneel beleid en de redactionele beslissingen van aanbieders van mediadiensten."

Artikel 5, eerste lid van de EMFA regelt specifiek ten aanzien van publiek gefinancierde omroepen het volgende:

"De lidstaten zorgen ervoor dat media-aanbieders met een publieke opdracht redactioneel en functioneel onafhankelijk zijn en op onpartijdige wijze een verscheidenheid aan informatie en opinies aan hun publiek aanbieden, overeenkomstig hun publieke opdracht zoals die op nationaal niveau is gedefinieerd overeenkomstig Protocol nr. 29."

Een van de unieke kenmerken van het Nederlandse publieke omroepbestel is dat het van oudsher gebaseerd is op zogenaamde externe pluriformiteit. Elke vijf jaar opnieuw worden organisaties via een transparante toetredingssystematiek uitgekozen die op basis van een erkenning belast worden met de uitvoering van de publieke taak. De afwezigheid van voorafgaande overheidsbemoeienis, die ook door onze Grondwet in artikel 7 wordt gewaarborgd, wierp nog wel eens de vraag op of ons stelsel van erkenningsverlening en

daarmee verbonden beoordeling van omroeporganisaties, daarmee te verenigen is. Het is echter ook in de uitleg van artikel 7 Grondwet altijd aanvaard dat een dergelijke erkenningen-systematiek verenigbaar is met artikel 10 EVRM. Met dit wetsvoorstel wordt de erkenningssystematiek echter afgeschaft, waardoor het vraagstuk van verenigbaarheid met artikel 10 EVRM en artikel 7 Grondwet niet meer aan de orde is.

Onafhankelijke media en in het bijzonder journalistiek zijn van fundamenteel belang voor het maatschappelijke debat en controle van de macht in een democratische rechtsstaat. Dat vereist dat politiek en overheid, waaronder ook regulerende en toezichthoudende instanties, zich verre dienen te houden van inmenging in of beïnvloeding van inhoud en redactionele beslissingen van de media of die redactionele beslissingen te toetsen. Aan de essentiële maatschappelijke functie van media en journalistiek en de daarmee gepaard gaande voorrechten zijn echter ook verantwoordelijkheden verbonden. Media en journalistiek genieten hun fundamentele vrijheden en specifieke privileges namelijk onder de voorwaarden dat ze zich aan de wet houden, te goeder trouw en conform de professionele ethiek handelen, zich inspannen om informatie de verschaffen die accuraat en betrouwbaar is en hoor en wederhoor toepassen. In de woorden van het EHRM: zij moeten staan voor verantwoorde journalistiek. Wat verantwoorde journalistiek is, met andere woorden wat de principes van de journalistieke ethiek en journalistieke kwaliteit zijn, dat moet aan de journalisten zelf worden overgelaten. Het verdraagt zich niet met de uitgangspunten en bepalingen van het EVRM en de EMFA dat vanwege de politiek en overheid de normen voor journalistiek handelen worden bepaald. Verantwoorde journalistiek, het woord zegt het al, gaat over publieke verantwoordelijkheid voor en verantwoording over zelfkritisch ethisch gedrag, niet om de afdwingbaarheid van hogerhand opgelegde regels.

De regering heeft het EVRM en de EMFA nadrukkelijk als regulerend kader in acht genomen als het gaat om de organisatie van het toezicht op de uitvoering van de publiek taakopdracht. De taakopdracht zoals die is geformuleerd in artikel 2.1 bevat naar zijn aard een kwalitatieve opdracht aan de publieke omroep. Dat geldt zowel ten aanzien van bijvoorbeeld de pluriformiteit en gevarieerdheid van het aanbod als de inhoudelijke en journalistieke kwaliteit. De regering is van mening dat in het licht van de internationaal aanvaarde en vastgelegde beginselen zelfregulering de enige manier is om die taakopdracht te vertalen naar de dagelijkse praktijk en de enige manier om te voorkomen dat overheid en politiek zich met de inhoud bemoeien. De overheid schept de algemene voorwaarden ter waarborging van kwalitatieve elementen van de taakopdracht, de publieke omroep is verantwoordelijk voor de uitvoering en de inhoud. Zelfregulering kan echter pas goed functioneren wanneer zij rust op een solide wettelijke basis. Onafhankelijkheid van informatie en uitingsvrijheid zijn op verschillende manieren in de wetgeving verankerd. Allereerst beschermt artikel 7 van de Grondwet tegen preventieve censuur. Dit vindt zijn uitwerking in de Mediawet 2008 waarin de onafhankelijkheid van het publieke media-aanbod ten opzichte van politiek, overheid en commercie op meerdere plaatsen is vastgelegd, onder andere in de taakopdracht, bij de redactiestatuten en in het kader van het toezicht. In de tweede plaats wordt met dit wetsvoorstel een verstevigde plannings-, verantwoordings- en evaluatiesystematiek in de wet verankerd. De publieke omroep moet openbaar aan het publiek uitleggen wat zij ter uitvoering van de publieke taak gaat doen, heeft gedaan en wat de prestaties zijn zowel gemeten naar bereik als naar waardering. In de derde plaats zijn in dit wetsvoorstel specifiek ten aanzien van de journalistieke kwaliteit versterkte waarborgen opgenomen die zorgen voor een stevigere wettelijke basis onder de zelfregulering. Dat betreft de volgende maatregelen:

- De omroepen worden verplicht om een code inzake journalistieke ethische en kwaliteitsnormen op te stellen en over de naleving daarvan publiekelijk verslag te doen;
- De eisen waaraan redactiestatuten moeten voldoen, worden aangescherpt en geëxpliciteerd, waarbij scherpere focus ligt op de journalistieke organisaties zodat de kwaliteit en onafhankelijkheid van het journalistieke aanbod beter worden gewaarborgd;
- De positie van de ombudsman als onafhankelijke toezichthouder op de naleving van de journalistieke code wordt versterkt;
- De omroepen dienen vooraf het proces te beschrijven en te publiceren dat wordt gevolgd om bij een structureel patroon van overtredingen van de code maatregelen te treffen;
- Bij een hardnekkig patroon van overtredingen wordt door het Commissariaat ingegrepen via het geven van aanwijzingen die gericht zijn op het nemen van bestuurlijk adequate maatregelen door de betrokken omroeporganisatie.

De regering gaat in hoofdstuk 2.7 uitgebreid nader in op het toezicht op de journalistieke betrouwbaarheid en kwaliteit van de publieke omroep en op welke wijze daarbij een evenwicht is gevonden tussen journalistieke vrijheid en de gerechtvaardigde eis dat journalistieke kwaliteit bij de publieke omroep goed gewaarborgd is.

4 Toezicht en handhaving

4.1. Toezicht en de positie van de toezichthouder

4.1.1. Het belang van toezicht

In hoofdstuk 2 is uitvoerig stilgestaan bij de bijzondere positie die media en in het bijzonder de publieke omroepen hebben in het Nederlandse rechtsstelsel en welke gevolgtrekkingen daaruit voortvloeien voor toezicht. Voor een goede uitvoering van de publieke mediaopdracht zijn allereerst een degelijke organisatiestructuur-en governance primaire voorwaarden. Dit wetvoorstel schept daarvoor ten opzichte van de wijze waarop het huidige bestel is georganiseerd betere voorwaarden in de vorm van een duidelijker beschrijving en afbakening van de taken, rollen en verantwoordelijkheden van alle spelers in het bestel. Bestaande overlappingen in het toezicht op onderdelen van de wet zijn er in het vernieuwde bestel uitgehaald en op belangrijke onderdelen worden de verantwoordelijkheid en de kaders voor zelfregulering en eigen intern toezicht aangescherpt.

De (grond)wettelijke beschermde vrijheid van meningsuiting en onafhankelijkheid van media wijst in de eerste plaats in de richting van goed georganiseerde publieke verantwoording op basis van een stevige inrichting van de interne governance inclusief intern toezicht door de Raad van Toezicht. De essentiële publieke functie die aan de publieke omroep is toevertrouwd, vraagt echter ook om een sluitstuk in de vorm van extern toezicht ter waarborging dat de publieke omroep effectief en met gezag aangesproken kan worden op de uitvoering van zijn taak wanneer die structureel tekortschiet. Zoals de regering in hoofdstuk 2 al heeft aangegeven, is toezicht op media geen vraagstuk waar met een grove kwast een toezichtarrangement geschetst kan worden. Het vergt een nauwkeurige balans waarbij aan de ene kant overheid en politiek zoveel mogelijk afwezig zijn, maar waar aan de andere kant de ministeriële verantwoordelijkheid meebrengt dat uiteindelijk toch ingegrepen kan worden als er

structurele tekortkomingen en misstanden zijn. De lijnen zullen dus met een fijne tekenpen gezet moeten worden al naar gelang wat en wie het onderwerp van toezicht is of zijn. Ten aanzien van journalistieke kwaliteit heeft de regering in hoofdstuk 2 uitgelegd hoe dat eruitziet, hierna zal de regering uitleggen hoe de rest van die tekening in dit wetsvoorstel vorm heeft gekregen. Het gaat daarbij met name om de vraag in hoeverre overheidsbemoeienis in de vorm van extern toezicht nodig en aanvaardbaar is.

Het algemene kader voor extern toezicht is het censuurverbod van artikel 7 Grondwet. Op grond daarvan is het uitgesloten dat de overheid de inhoud van media-aanbod vooraf mag controleren of verbieden. Het externe toezicht is in artikel 7.11 van de Mediawet 2008 belegd bij het Commissariaat voor de Media. Het Commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) en wordt gerekend tot de centrale overheid. Als zbo valt het Commissariaat onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van OCW van OCW, maar is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de Minister van OCW. Het Commissariaat houdt onafhankelijk en professioneel toezicht aan de hand van de wettelijke regels die gericht zijn op de bescherming van publieke belangen zoals het onafhankelijk functioneren van de media, de bescherming van mediagebruikers, waaronder minderjarigen, en de besteding van publieke middelen door de publieke media-instellingen.

4.1.2. Versterking positie toezichthouder en modern toezicht

De toedeling van de toezichtstaak, de reikwijdte daarvan en de daarmee samenhangende bevoegdheden moeten in de eerste plaats volstrekt helder zijn. Maar er moet ook ruimte zijn voor de toezichthouder om bij de wijze waarop het toezicht in de praktijk wordt uitgevoerd aan te sluiten bij moderne inzichten omtrent het uitoefenen van toezicht, rekening houdend met de fundamentele waarden van onafhankelijkheid van de media en de afwezigheid van voorafgaand overheidstoezicht. Op die manier zal het toezicht op gezaghebbende wijze uitgevoerd kunnen worden, zal het maatschappelijk effect van toezicht optimaal kunnen zijn en draagt het bij aan het vertrouwen bij het publiek in de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Het wetsvoorstel bevat maatregelen waarmee de regering beoogt het externe toezicht op de publieke omroep en de onafhankelijkheid daarvan te versterken. Deze worden hierna toegelicht.

Grotere afstand tot politiek

In het huidige omroepbestel heeft de Minister van OCW een beslissende rol bij het bepalen wie wel of niet (meer) mee mag doen in het publieke omroepbestel via het verlenen, weigeren en het bij wijze van sanctie intrekken van erkenningen. Met name laatstgenoemde bevoegdheid zet de Minister van OCW in een toezichthoudende positie omdat die direct verbonden is met het functioneren van de publieke omroeporganisaties Het hervormde publieke bestel zal gesloten zijn: de uitvoering van de publieke mediaopdracht wordt toebedeeld aan vier vaste omroephuizen en de NOS, er is geen systematiek meer van verlenen en intrekken van erkenningen. Dat betekent dat die systematiek ook niet meer gebruikt kan worden als instrument om in te grijpen bij het niet functioneren van (een deel van) de publieke omroep. De regering acht het van belang dat overheid en politiek de nodige afstand bewaren tot de onafhankelijke media. Tegelijkertijd gaat het om een publiek bestel, bekostigd met publieke middelen, met een stelselverantwoordelijkheid voor de Minister van OCW van OCW. De grotere afstand tot

overheid en politiek moet dan ook samengaan met sterk, onafhankelijk toezicht. De onderstaande maatregelen ten aanzien van het externe toezicht geven invulling aan dat uitgangspunt.

Versterking onafhankelijkheid toezichthouder

De regering vindt het van belang de onafhankelijkheid van het Commissariaat als toezichthouder te versterken, om zo te waarborgen dat politieke invloed bij het toezicht op de media voorkomen wordt. De regering heeft daarom besloten de bestaande bevoegdheid van de Minister van OCW om besluiten van het Commissariaat te schorsen en vernietigen, te schrappen. Daartoe heeft de regering het volgende overwogen.

Op grond van de huidige wetgeving is het mogelijk dat de Minister van OCW van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ingrijpt in het toezicht via een schorsings- en vernietigingsbevoegdheid ten aanzien van besluiten van het Commissariaat. Deze bevoegdheid vindt zijn wettelijke basis in artikel 22 van de Kaderwet zbo's en artikel 7.9 van de Mediawet 2008. De bevoegdheid houdt in dat de Minister van OCW een door het Commissariaat genomen besluit achteraf kan schorsen en vernietigen wegens strijd met de wet of het algemeen belang. Het is lange tijd een aanvaard instrument geweest dat de Minister van OCW kan gebruiken ter effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van een zbo, zij het dat het geldt als ultimum remedium.

Sinds de invoering van de Kaderwet zbo's in 2007 heeft de sturingsrelatie tussen zbo's en de betrokken departementen zich verder ontwikkeld. Binnen deze relatie wordt het, afhankelijk van het beleidsdomein, sindsdien minder passend geacht dat een minister achteraf ingrijpt in besluiten van een zbo. Met name ten aanzien van de grond "strijd met het algemeen belang" zijn er weinig concrete criteria waar dat aan getoetst kan worden. Daardoor kan druk gevoeld worden om besluiten van het Commissariaat om politieke redenen ter discussie te stellen. Omdat het Commissariaat toezichthouder is op een terrein waar onafhankelijkheid van de media, journalistieke vrijheid en de afwezigheid van overheidsbemoeienis fundamentele waarden zijn, is de regering van oordeel dat de onafhankelijkheid van het Commissariaat van politiek en overheidsbestuur des te zwaarder moet wegen en boven elke twijfel verheven moet zijn. Hoewel de Minister van OCW sinds het bestaan van de bevoegdheid slechts eenmaal een besluit van de toezichthouder heeft vernietigd, acht de regering de vernietigingsbevoegdheid om de genoemde redenen niet langer in overeenstemming met de gewenste mate van onafhankelijkheid van het toezicht op zowel publieke als commerciële media-instellingen. De regering sluit daarom de vernietigingsbevoegdheid wettelijk uit. Bovendien zijn er andere correctiemogelijkheden waarmee de Minister van OCW als het erop aan komt zijn ministeriële verantwoordelijkheid kan invullen. Besluiten van het Commissariaat die mogelijk in strijd zijn met het recht, kunnen aan de rechter worden voorgelegd en de Kaderwet zbo's bevat diverse waarborgen dat een zbo zijn taken naar behoren uitvoert, waaronder de bevoegdheid van de Minister van OCW om in het geval van taakverwaarlozing noodzakelijke voorzieningen te treffen. Deze voorzieningen kunnen bijvoorbeeld inhouden dat de minister de taak die aan het zelfstandig bestuursorgaan is opgedragen, zelf uitvoert. Het kan echter ook inhouden dat een ander bestuursorgaan, al dan niet behorend tot dezelfde rechtspersoon als het in gebreke zijnde orgaan, de taak krijgt opgedragen.[94]

[94] *Kamerstukken II*, 2000–2001, 27 426, nr. 3, 28.

Ruimte voor modern toezicht houden

Daarnaast benadrukt de regering dat het Commissariaat zijn bevoegdheden binnen de gegeven kaders ten volle kan benutten, in het besef dat het toezicht op de media vanuit staatsrechtelijk oogpunt steeds om prudente toepassing vraagt. Die benutting houdt onder meer in dat hij niet alleen afhankelijk is van ontvangen signalen, bijvoorbeeld uit het publiek, de pers of van personen die werkzaam zijn bij omroepen. Waar de toezichthouder zich in het verleden meer reactief opstelde met nadruk op repressieve maatregelen, heeft het Commissariaat in de afgelopen jaren een ontwikkeling ingezet naar modern mediatoezicht. Daarin ligt de nadruk ook op risicogericht toezicht, dat zoals de term al suggereert, gericht is op het voorkomen van risico's. Met andere woorden: de toezichthouder kan ook toezichtactiviteiten ontplooien zonder dat dit op basis van signalen of vermoedens van niet naleving van de wet gebeurt. Voorwaarde bij alle toezichtactiviteiten is en blijft dat dit zich richt op de bepalingen waar de wetgever de toezichthouder een bevoegdheid heeft toebedeeld. Het Commissariaat kan bijvoorbeeld gesprekken met de omroepen aangaan over het herkennen van risico's voor de organisatiecultuur voordat zich incidenten hebben voorgedaan. Daarmee bevordert het Commissariaat de randvoorwaarden waaronder de omroepen invulling geven aan de mediaopdracht en voorkomt het mogelijk handhavend optreden. De regering steunt deze ontwikkeling van de toezichthouder die ook inhoudt dat het Commissariaat, naast de reguliere periodieke contacten met de besturen van de omroepen, meer dan vroeger contact zoekt op het niveau van medewerkers van de omroepen. Het doel van deze werkwijze is reeds in een vroeg stadium te kunnen beoordelen of bij de omroepen de randvoorwaarden die de wet vraagt aanwezig zijn om uitvoering te kunnen geven aan de publieke mediaopdracht. De bijdrage daaraan door de toezichthouder ligt vooral in het gesprek dat hij voert met de omroepen over het vroeg onderkennen van risico's.

Het handelingsrepertoire van de toezichthouder omvat zowel preventief als repressief optreden. De regering ondersteunt de ambitie tot modern, stimulerend toezicht dat, meer dan het achteraf beboeten van een overtreding, vooral gericht is op gedragsverandering en op het bijdragen aan het lerend vermogen van de omroepen en daarmee op het voorkomen van toezichtincidenten. Daarbij is van belang dat het toezicht steeds een basis vindt in concrete wettelijke taken van de toezichthouder. Op basis van die toegekende, specifieke bevoegdheid heeft Commissariaat niet alleen achteraf, maar ook voor en tijdens het productieproces toegang tot de omroepen om zijn toezichthoudende taken te kunnen uitoefenen.

De regering beschouwt de verhouding van extern toezicht (het Commissariaat) tot intern toezicht (de raden van toezicht) als een vorm van gelaagd toezicht, zoals dat bijvoorbeeld ook in de sectoren zorg en onderwijs bestaat, waarbij de externe toezichthouder primair de publieke belangen als uitgangspunt heeft, terwijl de interne toezichthouder daarnaast ook rekening heeft te houden met de belangen van de eigen organisatie. De besturen en de raden van toezicht vormen het primaire aanspreekpunt voor de externe toezichthouder. Dat betekent dat het Commissariaat de interne toezichthouder kan aanspreken op zijn verantwoordelijkheden: welke keuzes heeft de raad van toezicht gemaakt om te waarborgen dat de publieke belangen beschermd worden wanneer er iets onvoorziens gebeurt of iets misgaat? Het toezicht van het Commissariaat richt zich daarmee, naast onderwerpen waarop hij regulier toezicht houdt,

ook op de governance van de omroepen en de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming.

4.2 Specifieke onderwerpen met betrekking tot het externe toezicht

4.2.1 Inleiding

In de voorgaande paragrafen is uiteengezet waar het toezicht van de externe toezichthouder op ziet. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan enkele onderwerpen die extra aandacht behoeven, hetzij omdat de inrichting van de voorgestelde wijziging van het publieke omroepbestel daartoe aanleiding geeft, dan wel omdat in het verleden is gebleken dat bepaalde toezichtzaken om wettelijke opheldering vroegen.

Het externe toezicht op journalistieke uitingen is, gelet op het bijzondere belang van het onderwerp, reeds behandeld in de paragraaf 2.7 die aan het onderwerp journalistiek zijn gewijd.

Omdat de sector gebaat is bij duidelijkheid over de positie en het optreden van de toezichthouder gaat de regering hieronder nog in op de volgende onderwerpen:

- Het externe toezicht op gedrag en cultuur
- Het instrumentarium van de externe toezichthouder
- Verhouding van de externe toezichthouder tot de NPO.

4.2.2 Extern toezicht op gedrag en cultuur

Met het aanscherpen van de eisen aan de gedragscode, zoals toegelicht in paragraaf 2.8, beoogt de regering meer duidelijkheid te scheppen over de eisen die de wet stelt aan de omroeporganisaties en daarmee ook over het mandaat van de externe toezichthouder. Het Commissariaat ziet toe op de code: zowel op de volledigheid van de inhoud van de code, als op de naleving ervan. Door expliciet te benoemen welke onderdelen bindend moeten zijn, kan er geen misverstand ontstaan over de onderdelen die uitgewerkt moeten zijn in de code en ook nageleefd moeten worden.

Met de aanscherping van de eisen aan de gedragscode in artikel 2.22 Mediawet 2008 voorziet de regering in een helder kader voor het Commissariaat om toezicht te houden op dit onderwerp. Dat toezicht is tweeledig. Het Commissariaat ziet er allereerst op toe dat de gestelde wettelijke eisen aan de gedragscode daadwerkelijk zijn uitgewerkt in de code. Het is daarbij aan de NPO en de omroepen om de eisen aan de gedragscode uit te werken. Het Commissariaat ziet niet toe op de wijze waarop de uitwerking plaatsvindt (daarover schrijft de wet immers niets voor), maar kan wel op stimulerende wijze toezichthouden door onder andere met de omroepen en NPO in gesprek te gaan over de wijze van uitwerking. De regering gaat ervan uit dat de NPO en omroepen en het Commissariaat op dit thema een onderlinge samenwerking bevorderen en gebruikmaken van elkaars expertise waar nodig. Ten tweede houdt het Commissariaat toezicht op de naleving van de gedragscode. Voor de uitvoering van het toezicht, kan het Commissariaat bijvoorbeeld gebruikmaken van de verplichte rapportages van de NPO en omroepen in de terugblik en de bestuursverslagen, alsook gesprekken met de desbetreffende organisaties, door informatie op te vragen of signalen op te volgen.

De structurele niet-naleving van de gedragscode kan een grond zijn waarop het Commissariaat kan vaststellen dat er sprake is van wanbeleid, zoals verderop wordt beschreven in paragraaf 4.2.3.

Hiermee richt de regering stevig en duidelijk afgebakend toezicht op gedrag en cultuur in. Door heldere eisen te stellen aan de gedragscode verwacht de regering dat aan de hand van die code voor iedereen binnen de publieke omroep duidelijk is welk gedrag verwacht wordt, en zich minder incidenten zullen voordoen. Incidenten zijn echter nooit uitgesloten; daarom is het toezicht op dit thema duidelijk en stevig belegd bij het Commissariaat. Daarnaast is het aan de NPO en omroepen om de wijze waarop de organisatiecultuur en de mate van veiligheid binnen de organisaties wordt ervaren, in beeld brengen en te monitoren.

Verduidelijking huidige wettelijke bepalingen inrichting omroeporganisaties

Met het voorstel beoogt de regering ook om de bestaande onduidelijkheid ten aanzien van het huidige wettelijke kader te verminderen. Het huidige wettelijke kader bevat namelijk verschillende bepalingen over de inrichting van de publieke media-instellingen, de financiële administratie en de beheersing van de bedrijfsprocessen, zoals opgenomen in de artikelen 2.142a en 2.178 van de Mediawet 2008. Artikel 2.142a gaat over de inrichting van de bestuurlijke organisatie van omroeporganisaties en dat deze sober, doelmatig en evenwichtig moet zijn. Artikel 2.178 gaat over de deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van bedrijfsprocessen. Een belangrijk onderdeel hiervan is het voeren van een eenduidige financiële boekhouding. Deze artikelen werden onder andere als basis gezien voor verplichtingen rondom de zorg voor een gezonde organisatiecultuur en sociale veiligheid. In dit voorstel worden deze verplichtingen gekoppeld aan de gedragscode, zoals beschreven in artikel 2.22 van de Mediawet 2008 en toegelicht in paragraaf 2.8.3.2. Om te verduidelijken dat artikel 2.178 gaat over de deugdelijke inrichting van de bedrijfsprocessen en niet de bestuurlijke inrichting, bevat het wetsvoorstel een tekstuele wijziging. De wet beschrijft voortaan in het eerste lid van artikel 2.178 dat een deugdelijke inrichting van de bedrijfsprocessen en de sturing en beheersing van die processen gewaarborgd is.

De regering ziet in artikel 2.142a en 2.178 geen zelfstandige grondslag voor het toezicht op de organisatiecultuur van de omroepen. De basis voor het toezicht op gedrag en cultuur is gelegen in het toezicht op de gedragscode. Inzichten op basis van dat toezicht kunnen wel meegenomen worden in het kader van de artikelen 2.142a en 2.178, voor zover er een duidelijk aantoonbaar verband is. In dat geval moet het Commissariaat duidelijk kunnen aantonen dat er een verband is tussen het toezicht op gedrag en cultuur en de hierboven beschreven artikelen over de inrichting.

4.2.3. Het instrumentarium van de toezichthouder

4.2.3.1. Sanctiemogelijkheden van het Commissariaat

Het Commissariaat heeft, naast algemene bestuurlijke bevoegdheden op grond van de Algemene wet bestuursrecht, ter bewaking van de naleving van de Mediawet 2008 enkele specifieke bevoegdheden. Het Commissariaat kan bij overtredingen boetes opleggen tot

maximaal 225.000 euro[95] en een last onder dwangsom opleggen[96]. Daarnaast kan het Commissariaat ook zendtijd verminderen of intrekken[97] en bevoorschotting van de financiering opschorten[98]. Deze bevoegdheden blijven ongewijzigd. Daarnaast kan het Commissariaat een aanwijzing geven wanneer sprake is van wanbeheer of wanneer een omroep de zaken administratief niet op orde heeft[99]. De regering beoogt deze bevoegdheid te wijzigen.

4.2.3.2. Uitbreiding van de definitie van wanbeheer

In de huidige Mediawet 2008 is 'wanbeheer' door een of meer leden van het bestuur of van de raad van toezicht beperkt tot financieel wanbeleid, ongerechtvaardigde verrijking of onrechtmatig handelen dat leidt tot financieel voordeel. Daarmee wordt wanbeheer uitsluitende gedefinieerd in financiële of beheersmatige termen. De regering wil het begrip wanbeheer in het hervormde bestel echter breder invullen dan alleen financieel. De reden hiervoor is dat publieke omroepen ook verantwoordelijk zijn voor andere belangrijke taken waarop het Commissariaat regulier toezicht houdt. Met name taken in verband met de Gedragscode integriteit en goed bestuur[100], waarin onder meer eisen worden gesteld aan beloningsrichtlijnen en protocollen voor het voorkomen van ongewenst gedrag. Als de uitvoering van dergelijke taken bij herhaling fout loopt, moet de toezichthouder daarop kunnen ingrijpen door het geven van een aanwijzing.

4.2.3.3. Wanbeheer in specifieke gevallen

Naast de hierboven beschreven gevallen wordt de definitie van wanbeheer verder uitgebreid met drie specifiek afgebakende situaties. Ten eerste moet het Commissariaat vaststellen dat sprake is van wanbeheer wanneer de maatregelen die een omroep had moeten treffen om nieuwe overtredingen van de code te voorkomen onvoldoende zijn gebleken en de ombudsman wederom een patroon van overtreding van de journalistieke code vaststelt. Voor verder uitleg wordt verwezen naar paragraaf 2.7.

Daarnaast kan het Commissariaat concluderen dat sprake is van wanbeheer wanneer de Raad van Bestuur van de NPO tweemaal binnen een kalenderjaar een sanctie heeft opgelegd wegens het niet naleven van bindende regelingen. Bindende regelingen zijn door de NPO vastgestelde, 'intern' geldende verplichtingen voor de publieke omroepen, die dienen om de organisatie van de publieke omroep te kunnen coördineren. Voorbeelden zijn de bindende regeling over STER-reclame op internet of de bindende regeling over reserve media-aanbod.

Het derde geval waarin het Commissariaat een aanwijzing kan geven wegens wanbeheer is wanneer in twee achtereenvolgende evaluaties wordt vastgesteld dat een omroep of de

[95] Artikel 7.12, eerste lid, van de Mediawet 2008.

[96] Artikel 7.12, derde lid, van de Mediawet 2008.

[97] Artikel 7.14 van de Mediawet 2008.

[98] Artikel 2.157 van de Mediawet 2008.

[99] Artikel 7.16a van de Mediawet 2008.

[100] Als bedoeld in artikel 2.3 van de Mediawet 2008.

NPO onvoldoende bijdraagt aan de invulling van de publieke mediaopdracht. Voor verdere toelichting op de inrichting van deze evaluatie(s) wordt verwezen naar paragraaf 2.6.7.

De hierboven genoemde situaties met betrekking tot evaluaties en bindende regelingen kunnen onder het huidige wettelijke regime leiden tot intrekking van de erkenning van een omroep door de Minister van OCW, op grond van artikel 2.33, derde respectievelijk vierde lid van de Mediawet 2008. Aangezien echter het hervormde bestel gesloten zal zijn, is daarin geen sprake meer van erkenningen. Daarmee vervalt ook de mogelijkheid tot intrekking van een erkenning als ultieme sanctie. De regering is echter van mening dat in de genoemde situaties ook in het hervormde bestel een zwaarwichtige maatregel nodig blijft. Daarom wordt de intrekking van de erkenning door de Minister van OCW vervangen door het geven van een aanwijzing door het Commissariaat. De regering kiest daarmee bewust voor het vergroten van de afstand tussen media en overheid.

Voor het vaststellen van wanbeheer moet sprake zijn van een structurele situatie of ernstige nalatigheid in het naleven van eerder opgelegde sancties door het bestuur van een mediaorganisatie. Het Commissariaat behoudt beleidsvrijheid met betrekking tot de inhoud van de aanwijzing, de eigenlijke maatregel. De aanwijzing kan zodoende variëren, bijvoorbeeld van een opdracht tot herstel tot een opdracht om bestuurders of toezichthouders te vervangen. In zijn motivering beargumenteert de toezichthouder de gronden voor de mate van ingrijpendheid van de aanwijzing. De verbreding van het begrip wanbeheer leidt tevens tot vergroting van de reikwijdte van het toezicht zelf, omdat het Commissariaat bij meer onderwerpen kan constateren dat sprake is van wanbeheer.

4.2.3.4. Onvoldoende bereidheid tot samenwerking vervalt als grond voor aanwijzing

De huidige formulering van artikel 2.33, vierde lid van de Mediawet 2008, kent twee afzonderlijke gronden die leiden tot intrekking. De eerste betreft de reeds hierboven genoemde niet-naleving van bindende regelingen. De tweede grond betreft onvoldoende bereidheid tot samenwerking. In de nieuwe opzet van het artikel laat de regering deze tweede grond vervallen. Dat wil zeggen dat onvoldoende bereidheid van een omroep om samen te werken met andere omroepen geen grond meer is op basis waarvan de Raad van Bestuur van de NPO sancties kan opleggen. De Raad van Bestuur van de NPO kan in de nieuwe opzet nog steeds sancties opleggen vanwege het niet-naleven van bindende regelingen, waarbij twee dergelijke sancties kunnen leiden tot een aanwijzing door het Commissariaat. De onafhankelijke evaluatiecommissie (zie ook onderdeel 2.6.7) rapporteert wel over de samenwerking tussen de omroepen en NPO en het oordeel over samenwerking kan daarmee (mede) de basis vormen voor de evaluatiecommissie om te constateren dat een omroep of NPO onvoldoende bijdraagt aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht. In dat geval vinden er binnen twee en vier jaar vervolgevaluaties plaats. Wanneer bij die laatste evaluatie nog steeds geconstateerd wordt dat een partij onvoldoende bijdraagt aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht, vormt dit grond voor het Commissariaat om een aanwijzing te geven. Op deze manier vormt de mate van samenwerking in het nieuwe wetsvoorstel nog wel een indirecte grond voor het geven van een aanwijzing door het Commissariaat.

5 Financiële gevolgen

5.1 Budgetten en budgetverdeling NPO en omroepen

In paragraaf 2.5.4 van deze memorie heeft de regering toegelicht hoe zij de toekomstige budgetverdeling tussen NPO en omroep ziet. Dit heeft geen directe gevolgen voor de hoogte van de financiering, maar wel voor de wijze waarop de middelen over de omroepen worden verdeeld. Het aandeel garantiebudget voor de omroepen wordt ten opzichte van de huidige situatie vergroot. Daarmee ontstaat er voor een omroep meer langjarige zekerheid over financiering van de programmering.

5.2 Verbod reclame bij online audio-aanbod

Het wetsvoorstel regelt dat reclame bij media-aanbod met geluidsinhoud van mediadiensten op aanvraag van de landelijke publieke omroep niet langer mogelijk is. Hiermee is het bijvoorbeeld niet langer mogelijk voor Ster om reclame bij podcasts te plaatsen. Hoewel er tot op heden geen reclame bij podcasts van de landelijke publieke omroep zijn geplaatst en dit verbod dus geen directe financiële gevolgen heeft, betekent dit wel dat een toekomstige reclamemogelijkheid met dit wetsvoorstel wordt uitgesloten.

Eerder is ook reclame bij media-aanbod met beeldinhoud van mediadiensten op aanvraag van de landelijke publieke omroep verboden. Dit betekent dat de huidige reclamemogelijkheden bij kanalen van de landelijke publieke omroep veelal beperkt zijn tot het domein waarvan het bereik en de kijk- en luistertijd afneemt: de lineaire televisie- en radiokanalen. Dit betekent dat de reclame-inkomsten die de Ster afdraagt aan OCW zullen afnemen. Hoewel zoals gezegd er op dit moment geen reclame wordt geplaatst bij podcasts van de landelijke publieke omroep, is dit in de toekomst niet langer mogelijk. Hiermee is het niet mogelijk om in de toekomst de dalende reclame-inkomsten in het lineaire domein (deels) op te vangen met online reclame-inkomsten. Dit heeft negatieve gevolgen voor de duurzaamheid van de financiering van de landelijke publieke omroep.

5.3 Ombudsman

In paragraaf 2.7.4 is de regering nader ingegaan op de positie van de ombudsman. Zoals beschreven krijgt de ombudsman in het nieuwe bestel een bredere bevoegdheid. Het werkveld van de ombudsman wordt uitgebreid: waar hij eerder enkel taken had in het kader van de landelijke publieke omroep, zal hij in de toekomst ook een rol vervullen bij de regionale en lokale publieke omroepen. Dat betekent dat het aantal organisaties waarover de ombudsman een uitspraak kan doen, groeit met het aantal regionale omroepen (13) en het aantal streekomroepen (maximaal 80). Daarnaast zal de inhoudelijke reikwijdte worden uitgebreid van het journalistieke genre naar al het journalistiek handelen; dus ook als dat plaatsvindt binnen andere genres.

Dit is een aanzienlijke verzwaring van het takenpakket. De regering acht het dan ook noodzakelijk dat de ombudsman passende middelen ontvangt om deze taken goed uit te kunnen voeren.

Op dit moment loopt de bekostiging van de ombudsman via de NPO. Momenteel bedraagt de begroting van de ombudsman € 519.000. Dit voorstel regelt dat de ombudsman een

zelfstandig rechtspersoon zal zijn met wettelijke taken. Dat betekent ook dat er een direct financieringsrelatie komt tussen de overheid en de ombudsman.

Vanaf 2029 wordt de jaarlijkse begroting van de Ombudsman publieke omroepen geraamd op circa €2.000.000, te bekostigen via artikel 15 van de OCW-begroting. De hogere kosten hebben enerzijds te maken met de uitbreiding van het takenpakket en anderzijds met het feit dat de ombudsman verder zal gaan als onafhankelijke organisatie. Dat betekent dat een deel van de kosten voor faciliteiten, die voorheen deels via de NPO ter beschikking werden gesteld, nu zelfstandig moeten worden voorzien.

De financiering voor de ombudsman komt uit de bestaande middelen voor de landelijke, regionale en lokale omroepen. Dat betekent ook dat de middelen die voorheen vanuit de NPO naar de ombudsman vloeiden, per 2029 in mindering worden gebracht op de Rijksmediabijdrage aan de NPO.

5.4 Evaluatiecommissie

In paragraaf 2.6.7 heeft de regering toegelicht hoe zij in het toekomstige bestel de rol van de evaluatiecommissie wil invullen. In plaats van een evaluatiecommissie die wordt ingesteld door de raad van toezicht van de NPO, kiest de regering voor een evaluatiecommissie op meer afstand, ondergebracht bij de Raad voor Cultuur. De kosten van deze commissie en de vergoeding voor haar leden is in het huidige bestel onderdeel van de begroting van de NPO. Het gaan dan om een bedrag van €225.000, per te evalueren periode van vijf jaar. Aangezien de evaluatiecommissie in dit wetsvoorstel wordt ondergebracht bij de Raad voor Cultuur, ontvangt de Raad voor Cultuur per 2029 jaarlijks aanvullende middelen ter hoogte van dit bedrag van €225.000 per te evalueren periode van vijf jaar. Ditzelfde bedrag wordt per 2029 in mindering gebracht op de Rijksmediabijdrage aan de NPO.

6. Evaluatie

De regering vindt het van belang dat een fundamentele stelselherziening als deze, goed wordt geëvalueerd. Überhaupt is zij van mening dat het functioneren van de landelijke publieke omroep, net als in het huidige bestel, regelmatig geëvalueerd wordt. Daarom ziet zij twee sporen voor de evaluatie van het hervormde bestel van de landelijke publieke omroep.

Allereerst voorziet het wetsvoorstel zelf, net als in de huidige wet, in een reguliere vijfjaarlijkse evaluatie. Deze externe onafhankelijke evaluatiecommissie, zoals omschreven in paragraaf 2.6.7, heeft het functioneren van de landelijke publieke omroep als onderzoeksonderwerp. Het eerste rapport van deze evaluatiecommissie zal binnen vijf jaar na ingang van het nieuwe bestel opgeleverd worden. Deze evaluatie heeft in elk geval betrekking op de volgende onderdelen, zoals opgenomen in artikel 2.186:

- De wijze waarop de NPO en de omroepen gezamenlijk uitvoering hebben gegeven aan de publieke mediaopdracht op landelijk niveau zoals bedoeld in artikel 2.1;
- De wijze waarop de omroephuizen uitvoering hebben gegeven aan de taken als bedoeld in artikel 2.2;
- De mate waarin individuele omroephuizen een bijdrage hebben geleverd aan de taken bedoeld in artikel 2.2;

- De wijze waarop NOS uitvoering heeft gegeven aan de taken als bedoeld in artikel 2.19;
- De wijze waarop de NPO uitvoering heeft gegeven aan de taken als bedoeld in artikel 2.21;
- De samenwerking tussen de landelijke publieke media-instellingen en de NPO;
- Andere onderwerpen die zijn opgenomen in het besluit tot instelling van de evaluatiecommissie of die door de Minister van OCW zijn aangegeven.

De grote wijzigingen die dit wetsvoorstel aanbrengt in het bestel maken aldus deel uit van deze reguliere evaluatie. Daarnaast kan de Minister van OCW ook extra onderwerpen voor de evaluatie aandragen. Het ligt daarbij voor dat hand dat effecten van de wetswijzigingen, voor zover niet afgedekt door bovenstaande opsomming, worden toegevoegd aan deze evaluatie. De regering acht de evaluatiecommissie zoals die met dit wetsvoorstel wordt ingericht bij uitstek in staat deze evaluatie, inclusief effecten van de wetswijziging, te onderzoeken. Een aparte evaluatie die rond hetzelfde moment in de tijd nagenoeg dezelfde onderwerpen evalueert, acht de regering niet effectief noch efficiënt.

Naast deze reguliere evaluatie vindt eens in de vier tot zeven jaar ook een bredere beleidsdoorlichting van het algehele mediabeleid plaats in de vorm van een periodieke rapportage. Dit betreft een evaluatie van het gehele mediabeleid binnen artikel 15 van de OCW-begroting, waaronder de landelijke publieke omroep en journalistiek. Deze bredere beleidsdoorlichting dient ter ondersteuning en aanvulling op de evaluatie van de externe onafhankelijke commissie. In de ogen van de regering geven deze twee evaluaties een goed beeld van het functioneren van het bestel en de effecten van de wetswijzigingen. Hierdoor trekt de regering de conclusie dat er geen aparte evaluatiebepaling in de wet nodig is.

7. Overgangsrecht en inwerkingtreding

In het kader van het nieuwe bestel gelden twee belangrijke momenten. Het eerste moment is het moment van inwerkingtreding van deze wet. Vanaf dat moment gaat de wet, maar in het bijzonder het overgangsrecht gelden. Dat betekent, onder meer, dat de omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen vanaf dat moment een voorstel tot clustering kunnen indienen bij de Minister van OCW. Zij hebben daar vier weken de tijd voor. Deze termijn is kort aangezien de voorbereidingen op het nieuwe bestel zo snel mogelijk van start moeten gaan binnen de nieuwe entiteiten zijnde de omroephuizen. Met het oog op het nieuwe bestel moet het voorstel aan een aantal inhoudelijke eisen voldoen. Indien er niet-tijdig een voorstel wordt ingediend of het voorstel niet voldoet aan alle eisen, verschuift de bevoegdheid om een clusteringsvoorstel te doen naar de Minister van OCW. Deze heeft dan de plicht om een clusteringsvoorstel te doen aan de omroepen. De omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen doen vervolgens, op basis van het voorstel van de Minister van OCW, een nieuw voorstel waarvoor toestemming kan worden verleend. Voor een nadere beschrijving van het clusterproces verwijst de regering terug naar paragraaf 2.4.1.1.

Tegelijkertijd lopen er verschillende bestuurlijke en organisatorische processen waar het overgangsrecht iets voor moet regelen. Omdat er, gedurende de oprichting van de omroephuizen, nog geen college van omroepen bestaat conform de nieuwe samenstelling van één afgevaardigde per omroephuis en de NOS, neemt het college van omroepen uit het oude bestel de taken en verantwoordelijkheden van het nieuwe college van omroepen waar. Daarnaast moeten er bestuurders en toezichthouders worden benoemd bij de NPO

en moet er een ombudsman worden aangewezen. Voor al deze zaken geldt het overgangsrecht dat bedoeld is om deze processen te faciliteren.

Na oprichting van de omroephuizen worden ook daar bestuurders en toezichthouders benoemd conform de procedures uit het overgangsrecht, dat erop gericht is te komen tot gelegitimeerde en vlotte benoemingen. De omroephuizen krijgen na hun oprichting budget. Met overgangsrechtelijke budgetregels wordt beoogd te zorgen dat deze budgetten niet te veel afwijken van de budgetten die de omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen in het oude stelsel zouden hebben ontvangen. Daarmee wordt de continuïteit van de bedrijfsvoering bij overgang naar het omroephuis geborgd. Om een goede en effectieve start voor de omroephuizen te verzekeren, moeten de omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen bewijs overleggen aan het Commissariaat dat zij het intellectuele eigendom en vermogen hebben overgedragen.

Tot slot geldt er na oprichting een afrekeningsbepaling, waarmee geborgd wordt dat het met publiek geld gemaakte media-aanbod niet zonder meer kan worden ingezet voor de commerciële of andere doorstart van de omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen. Voor een nadere toelichting op het overgangsrecht, zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel HHH.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (wijziging artikel 1.1)

Met het sluiten van het bestel komen de begrippen "erkenningperiode" en "omroeporganisatie" te vervallen. Het nieuwe bestel gaat niet meer uit van een erkenning voor omroeporganisaties, maar van omroephuizen met een wettelijke taak. De in te voegen begrippen "omroephuis" en "aanbodplan" zijn dan ook nieuwe begrippen die horen bij het nieuwe bestel.

De modernisering van de publieke omroep maakt dat het begrip "open televisieprogrammakanaal" niet meer passend is. Dit begrip wordt gebruikt in het kader van de evenementenlijst uit hoofdstuk 5 van deze wet, verder uitgewerkt in het Mediabesluit 2008. Het begrip is licht aangepast naar "open kanaal". Dit nieuwe begrip biedt ruimte om met een combinatie van een televisieprogrammakanaal en een digitale applicatie te voldoen aan het gewenste bereik. Omdat het begrip open kanaal tevens gebruik maakt van de term "standaardprogrammapakket", worden de begrippen "programmapakket" en "standaardprogrammapakket" uit artikel 6.9a (oud) ondergebracht in artikel 1.1.

Artikel I, onderdeel B (wijziging artikel 2.1)

Met dit wetsvoorstel wordt een nieuw en gemoderniseerd landelijk publiek bestel geïntroduceerd. Daarbij hoort een passende publieke mediaopdracht. Met de wijzigingen van artikel 2.1, tweede lid, moderniseert de regering de mediaopdracht. Het bevorderen van de sociale cohesie wordt toegevoegd aan de publieke mediaopdracht als kernwaarde van de publieke omroep. Hiermee wordt tot uiting gebracht dat de publieke omroep een verbindende functie heeft in de samenleving, bijvoorbeeld om mensen kennis te laten maken met elkaars ideeën en hen samen te brengen.

Tevens wordt met deze wijziging verduidelijkt dat onder de onafhankelijkheid van de publieke omroep ook onafhankelijkheid van partijpolitieke invloeden wordt verstaan. Het belang van de toegankelijkheid van het publieke media-aanbod wordt explicieter gemaakt door dit in een apart derde lid te plaatsen. Het derde lid (oud) wordt vernummerd tot het vierde lid. Deze wijziging verduidelijkt dat met toegankelijkheid van het publieke media-aanbod wordt bedoeld: de beschikbaarheid voor het publiek van programma's van de landelijke, regionale en lokale publieke omroepen zonder dat het publiek kosten moet maken anders dan de kosten van aanschaf en gebruik van technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken. Deze bepaling is bovendien gemoderniseerd met het oog op via internet te bekijken lineaire programma's, zoals te lezen in de laatste bijzin van het derde lid. Wat betreft het vierde lid, dat gaat over radio-programmakanalen, is echter enkel sprake van een verduidelijking van wat onder toegankelijkheid moet worden geschaard.

Artikel I, onderdeel C (wijziging titel 2.2)

Artikel 2.2

De omroephuizen krijgen in het eerste lid als taak om gezamenlijk op landelijk niveau uitvoering te geven aan de publieke mediaopdracht, die staat beschreven in artikel 2.1. Zij doen dit door media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst te verzorgen. In het tweede lid wordt een aantal typen aanbod genoemd dat in ieder geval moet worden verzorgd. Deze opsomming vormt gedeeltelijk een modernisering en gedeeltelijk een verbreding van artikel 3 van het Mediabesluit 2008, dat gaat over het media-aanbod van de NTR en met deze wijziging voor alle omroephuizen gezamenlijk gaat gelden op wetsniveau. De typen aanbod worden daarbij verbreed, gemoderniseerd en aangescherpt naar het nieuwe bestel. Dat betreft, bijvoorbeeld, de taken te voorzien in kennisgericht

en educatief media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst en achtergrondinformatie en beschouwingen (artikel 2.2, tweede lid, onderdelen a en b). Deze bepaling is ten opzichte van de bepaling voor de NTR enkel gemoderniseerd. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging van dit deel van d taak voorzien.. Onderdeel c van het tweede lid vormt echter een modernisering en verbreding van artikel 3, onderdelen b en c, (oud) van het Mediabesluit 2008. Bij artikel 2.2 gaat het om gezamenlijkheid; niet vereist is dat elk omroephuis in de gehele opsomming van media-aanbod voorziet, maar dat de omroephuizen gezamenlijk dat doen. Als gevolg van deze aanpassing zal artikel 2 van het Mediabesluit 2008 met een wijziging van het Mediabesluit komen te vervallen. Het derde lid stelt eisen aan de manier waarop de omroephuizen hun taak moeten uitvoeren. De omroephuizen voeren hun taken op zo'n wijze uit dat nieuwe of ontbrekende geluiden, perspectieven en behoeften uit de samenleving door de omroephuizen (kunnen) worden opgenomen in hun media-aanbod. Dit is van belang vanwege het sluiten van het bestel voor nieuwe omroeporganisaties, nu de mogelijkheid om nieuwe geluiden, behoeften en perspectieven langs de weg van nieuwe omroepen het bestel in te brengen, komt te vervallen. Een tweede vereiste is dat het omroephuis maatschappelijk moet zijn geworteld bij het publiek waar vanuit het omroephuis het publieke media-aanbod maakt. Zie voor een toelichting op het begrip "maatschappelijke worteling" is nader toegelicht in paragraaf 2.3.2 van het algemene deel van deze toelichting. Ten derde is het de expliciete wettelijke taak van ieder omroephuis om ervoor te zorgen dat de totstandkoming van het media-aanbod op een doelmatige wijze gebeurt. Zie voor een nadere toelichting op doelmatigheid paragraaf 2.6.6 van het algemene deel. In het vierde lid is bepaald dat de omroephuizen gezamenlijk moeten komen tot een verdeling van het door hen te verzorgen media-aanbod en het daarvoor toegekende budget. Het is dus aan de omroephuizen gezamenlijk afspraken te maken over wat zij in totaal aan media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst moeten verzorgen, ieders aandeel daarin en de bijbehorende budgetverdeling.

Artikel 2.3
Nu omroephuizen rechtspersonen met een wettelijke taak worden, worden ook expliciete eisen gesteld aan de inrichting en de verschillende organen van de organisatie. Voor dit wetsvoorstel werden dergelijke eisen niet, of in ieder geval niet op wetsniveau, gesteld aan omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen, omdat zij private verenigingen zijn die op basis van een erkenning onderdeel worden van het publieke omroepbestel. In het gesloten bestel is sprake van een vast aantal omroephuizen, zo volgt uit het eerste lid. De omroephuizen zijn stichtingen met een specifiek statutair doel; zij hebben geen andere statutaire doelen dan het uitvoeren van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. Het derde lid bepaalt niet-limitatief welke zaken moeten worden geregeld in de statuten van de omroephuizen.

Artikel 2.4
Dit artikel bepaalt dat een omroephuis in ieder geval een bestuur en een raad van toezicht heeft. Statutair kunnen ook andere organen worden ingericht, zoals een adviesraad of een raad van voordracht.

Artikel 2.5
Dit artikel regelt de inrichting van de raad van toezicht. Deze bestaat uit vijf leden, waaronder één voorzitter, aldus het eerste lid. De maximale benoemingsperiode en herbenoeming van leden van de raad van toezicht is geregeld in het derde lid. Het vierde lid legt de bevoegdheid tot benoeming, schorsing en ontslag bij de raad van toezicht, tenzij er geen leden zijn. In dat geval is de Minister van OCW bevoegd om één lid te benoemen. In het vijfde lid wordt een aantal eisen gesteld aan leden van de raad van

toezicht, kwalitatief en op het gebied van incompatibiliteiten voorafgaand aan benoeming.

Waar het vijfde lid spreekt over de raad van toezicht van een landelijke publieke media-instelling, omvat de incompatibiliteit, vanwege de volledige vervanging van titel 2.2 van de Mediawet 2008, zowel de leden van de raad van toezicht van een omroephuis en NOS als de leden van de raad van toezicht van de omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen uit het oude bestel.

Artikel 2.6
Het lidmaatschap van de raad van toezicht van een omroephuis kent een aantal incompatibiliteiten, die in dit artikel worden opgesomd. Grotendeels komen deze incompatibiliteiten overeen met de bestaande incompatibiliteiten voor de raad van toezicht van de NPO. Het betreft dan lidmaatschap van een orgaan van of een dienstbetrekking bij een publieke media-instelling, de NPO, RPO of NLPO, een commerciële media-instelling, de Tweede of Eerste Kamer of het Europees parlement of het hebben van een dienstbetrekking bij een ministerie of een organisatie die valt onder verantwoordelijkheid van een minister. Het gaat dan om alle ministers, onafhankelijk van hun specifieke portefeuille. Ook het hebben van een dienstbetrekking bij een zelfstandige bestuursorgaan, zoals een toezichthouder, valt ook onder deze bepaling. Aanvullend is, onder andere, opgenomen het lidmaatschap van een orgaan of het hebben van een dienstbetrekking bij een van de omroepverenigingen of samenwerkingsomroepen uit het oude bestel, of bij een andere rechtspersoon die als doel heeft om bij te dragen aan de landelijke publieke mediaopdracht (onderdeel e). Hiermee worden niet alleen bestuurders, maar ook werknemers van dergelijke organisaties uitgesloten van het lidmaatschap van de raad van toezicht. Met deze incompatibiliteiten wordt geborgd dat de raad van toezicht bestaat uit personen die op onafhankelijke wijze invulling kunnen geven aan hun positie.

Artikel 2.7
Dit artikel beschrijft de benoemingsprocedure voor leden van de raad van toezicht. In het geval van een vacature stelt de raad van toezicht profielschetsen op, niet alleen voor de betreffende vacature maar ook voor de raad als geheel. Het bestuur en de ondernemingsraad kunnen hierover een zienswijze uitbrengen, de raad van toezicht biedt hen hiertoe gelegenheid, conform het eerste lid. De raad van toezicht is verplicht deze zienswijzen te betrekken bij de profielschetsen, bijvoorbeeld door deze aan te passen indien de zienswijzen daartoe aanleiding geven, waarna de profielschetsen, volgens het tweede lid, worden vastgesteld en openbaar gemaakt. De werving vindt vervolgens plaats op basis van enkele criteria, die zijn vastgelegd in het derde lid. Zo moet de werving plaatsvinden conform een openbare, transparante procedure die tevens voorziet in de betrokkenheid van de ondernemingsraad van het omroephuis. De werving moet gericht zijn op het creëren of behouden van een raad van toezicht waarvan de leden onafhankelijk en kritisch kunnen opereren, en die een zo evenwichtig mogelijke samenstelling heeft.

Het vierde lid maakt het mogelijk om voor omroephuizen om statutair te voorzien in een voordracht voor maximaal drie leden van de raad van toezicht. Bij de werving van een kandidaat voor de voordracht gelden dezelfde vereisten als bij de reguliere werving van leden. Dat betekent dat de werving voor een voordracht plaatsvindt aan de hand van de profielschetsen en conform de inhoudelijke eisen uit het derde lid. Dat betekent dat, in het geval van een benoeming op voordracht, het de raad van voordracht is die de werving verzorgt en verantwoordelijk is voor het voldoen van die werving aan de in de wet gestelde eisen.. Het vijfde lid bepaalt dat de leden van zo’n raad van voordracht

alleen personen kunnen zijn die een functie vervullen bij een omroepvereniging of samenwerkingsomroep uit het oude bestel, via een dienstbetrekking of lidmaatschap van een bestuur of raad van toezicht. Hierdoor is het mogelijk de band tussen de omroepen uit het oude bestel en de nieuwe omroephuizen te verankeren in de governance. Dit artikel laat tevens ruimte om een dergelijke constructie achterwege te laten. De statuten van het omroephuis zijn hiervoor bepalend. De raad van voordracht doet als geheel een gezamenlijke voordracht. Voor de hand ligt dat de leden van de raad van voordracht hier onderling nadere afspraken over maken. De voordracht is zwaarwegend; de raad van toezicht kan deze enkel naast zich neerleggen indien sprake is van strijd met de onderdelen a tot en met c uit het zesde lid.

Artikel 2.8
Op grond van het eerste lid van artikel 2.8 kunnen leden van de raad van toezicht worden geschorst en ontslagen door de raad van toezicht in geval van ongeschiktheid, disfunctioneren en onverenigbaarheid van functies (ontstaan na benoeming). In geval van een aanwijzing van het Commissariaat, op grond van artikel 7.15, die strekt tot het ontslag van leden van de raad van toezicht zal over het algemeen voldaan worden aan een van de criteria uit het eerste lid, waardoor ontslag mogelijk is. Ontslag is ook mogelijk op eigen verzoek.

Artikel 2.9
In het eerste tot en met derde lid van artikel 2.9 worden de taken van de raad van toezicht beschreven. Het vierde lid benadrukt dat de raad van toezicht handelt met inachtneming van het gemeenschappelijke belang van de landelijke publieke mediadienst, en met gevoel voor het krachtenveld waarin deze functioneert. Daarmee wordt aangesloten bij de taakomschrijving van de raad van toezicht van de NPO, en komt de verantwoordelijkheid om te redeneren vanuit en zorg te dragen voor de gezamenlijkheid gelijkelijk op de NPO en omroephuizen te rusten. Ook dient de raad van toezicht expliciet rekening te houden met de bijdrage van de andere omroephuizen en de NOS aan de uitvoering van de landelijke publieke mediaopdracht. Het vijfde lid regelt een informatieplicht voor de raad van bestuur aan de raad van toezicht, voor zover nodig voor de uitvoering van diens taken. Het zesde licht verplicht de raad van toezicht een rooster van aftreden op te stellen, zodat de benoemingsperiodes niet allemaal tegelijk aflopen en de continuïteit van het werk van de raad wordt geborgd.

Artikel 2.10
Artikel 2.10 bevat regels over de inrichting van het bestuur van het omroephuis. Dat bestaat op grond van het eerste en tweede lid uit ten hoogste drie personen, die uit hun midden een voorzitter aanwijzen. Op grond van het derde geldt een benoemingsperiode van vier jaar, met de mogelijkheid om één keer aansluitend herbenoemd te worden. Niet-aansluitende herbenoeming is dus niet mogelijk. De bevoegdheid om leden van de raad van bestuur te benoemen, schorsen en ontslaan berust op grond van het vierde lid bij de raad van toezicht. Het vijfde lid bevat enkele kwalitatieve eisen aan bestuurders alsmede enkele incompatibiliteiten die gelden voorafgaand aan benoeming. Bestuurders moeten beschikken over voldoende bestuurlijke ervaring en deskundigheid. Er geldt een zogeheten “afkoelperiode” voor bestuurders; zij mogen in de twee jaren voorafgaand aan hun benoeming geen lid zijn geweest het bestuur of de raad van toezicht van een landelijke publieke media-instelling, de NPO of de Ster (vijfde lid). Dit staat uiteraard niet in de weg aan de eenmalige herbenoeming die mogelijk is. Het zesde lid expliciteert dat bestuursleden in dienst zijn van het omroephuis, en hun arbeidsvoorwaarden worden vastgesteld door de raad van toezicht.

Artikel 2.11
Het lidmaatschap van het bestuur van een omroephuis kent onverenigbare functies die vergelijkbaar zijn met die voor leden van de raad van toezicht. Hiermee wordt geborgd dat het bestuur geen andere belangen dient dan die van het betreffende omroephuis en de gezamenlijke uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. Ook voor leden van het bestuur geldt dat zij geen nevenfunctie mogen vervullen bij een omroepvereniging of samenwerkingsomroep met een erkenning als bedoeld in de artikelen 2.25 en 2.26 (oud).

Artikel 2.12
Op het moment dat er een vacature is voor een of meerdere leden van het bestuur, bepaalt het eerste lid dat de raad van toezicht zorg draagt voor het opstellen van profielschetsen voor de specifieke vacature en het bestuur als geheel. De zittende bestuursleden en de ondernemingsraad van het omroephuis mogen hierop een zienswijze geven. De raad van toezicht moet hen hiertoe binnen redelijke termijn gelegenheid geven. Op grond van het tweede lid is de raad van toezicht gehouden de zienswijzen te betrekken, alvorens hij de profielschetsen vaststelt en openbaar maakt. Het derde lid stelt eisen aan de wervingsprocedure. Voor de werving voorziet de raad van toezicht in een openbare, transparante procedure. Die procedure geeft ook aan hoe de ondernemingsraad van het omroephuis betrokken wordt bij de werving. De wervingsprocedure moet erop gericht zijn tot een zo evenwichtig mogelijk samengesteld bestuur te komen.

Artikel 2.13
De leden van het bestuur kunnen op grond van het eerste lid worden geschorst en ontslagen door de raad van toezicht als sprake is van ongeschiktheid, disfunctioneren en onverenigbaarheid van functies (ontstaan na benoeming). Net als voor leden van de raad van toezicht, geldt voor leden van het bestuur dat een aanwijzing van het Commissariaat, op grond van artikel 7.15, kan leiden tot ontslag. Een bestuurslid kan ook op eigen verzoek worden ontslagen, zo bepaalt het tweede lid.

Artikel 2.14
Het bestuur van een omroephuis krijgt in het eerste lid de algemene taak om het omroephuis te besturen. In het tweede lid wordt het bestuur specifiek belast met de dagelijkse leiding, het financiële beheer en het vaststellen van het bestuursverslag. Het derde lid bepaalt in algemene zin dat het bestuur belast is met alles wat niet uitdrukkelijk valt onder de taken of bevoegdheden van de raad van toezicht.

Artikel 2.15
In dit artikel wordt een aantal besluiten van het bestuur onderhevig gemaakt aan een instemmingsrecht van de raad van toezicht. Het gaat om het bestuursverslag, collectief ontslag van een aanmerkelijk aantal werknemers en ingrijpende wijzigingen in de arbeidsomstandigheden van een aanmerkelijk aantal werknemers. Voor het overige wordt de werkwijze van de raad van toezicht en het bestuur overgelaten aan de statuten en reglementen van het omroephuis, zoals bepaald in artikel 2.3, derde lid.

Artikel 2.16
Dit artikel bevat in het eerste lid een informatieplicht voor het omroephuis richting de NPO, zoals deze voorheen gold voor de omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen. De raad van toezicht en raad van bestuur van de NPO kunnen bij een omroephuis alle inlichtingen opvragen die nodig zijn om zijn taken te kunnen vervullen. Voor de raad van bestuur van de NPO geldt aanvullend dat deze op grond van het tweede lid inzage kan verlangen in zakelijke gegevens en bescheiden van een

omroephuis. Vanuit praktisch oogpunt worden deze bevoegdheden ook toegekend aan daartoe aangewezen medewerkers.

Artikel 2.17
Artikel 2.17 gaat over het bestuursverslag van de omroephuizen. Op grond van het eerste lid moet dit bestuursverslag jaarlijks vóór 1 juni worden vastgesteld. In het bestuursverslag moeten verschillende elementen terugkomen, die in het tweede lid niet-limitatief worden opgesomd. Een nieuw element ten opzichte van het voorgaande bestuursverslag is de wijze waarop een omroephuis gevolg heeft gegeven aan relevante oordelen en verslagen van de ombudsman (onderdeel e van het tweede lid). Het bestuursverslag wordt openbaar gemaakt en verzonden aan de Minister van OCW. Het derde lid gaat over de publicatie en verzending van het bestuursverslag aan de Minister van OCW. Om de publieke verantwoording van de landelijke publieke mediadienst zo volledig en gestroomlijnd mogelijk te maken, vindt de openbaarmaking van het bestuursverslag tegelijk plaats met de openbaarmaking van de bestuursverslagen van de overige omroephuizen, NOS en NPO, en de terugblik.

Artikel 2.18
Met het oog op de goede uitvoering van de publieke taak die bij de omroephuizen berust, wordt de bepaling omtrent het vereiste van instemming van de Minister van OCW met wijzigingen in de statuten van een omroepvereniging of samenwerkingsomroep voortgezet in het nieuw bestel. Dat betekent dat een wijziging van de statuten van een omroephuis instemming behoeft van de Minister van OCW. De Minister van OCW kan instemming ingevolge het tweede lid alleen weigeren als de statutenwijziging strijd met het recht oplevert, of de gewijzigde statuten onvoldoende zouden zijn afgestemd op de Mediawet 2008 of het krachtens de Mediawet 2008 bepaalde. Daarmee worden dus ook het Mediabesluit 2008 en de Mediaregeling 2008 bedoeld. Het derde lid bevat een verbod op het nemen van besluiten die leiden tot ontbinding van een omroephuis door de raad van toezicht en het bestuur.

Artikel 2.19
De NOS behoudt zijn wettelijke taken, maar deze worden gemoderniseerd en op wetsniveau vastgelegd (waar deze nu deels in het Mediabesluit 2008 zijn opgenomen). Het eerste lid bevat het kader voor het type media-aanbod dat de NOS dient te maken, het tweede lid geeft een niet-limitatieve opsomming van het media-aanbod dat daar in ieder geval onder valt. Het derde lid bevat een aanvullende taak voor de NOS om media-aanbod te verzorgen dat ook door de omroephuizen wordt verzorgd. Het gaat hierbij om een deel van de voormalige wettelijke taken van de NTR, zoals volgend uit het Mediabesluit 2008. Meer specifiek betreft het de taak te voorzien in kennisgericht en educatief media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst en achtergrondinformatie en beschouwingen (zoals vastgelegd in artikel 2.2, tweede lid, onderdelen a en b). Deze bepaling is ten opzichte van de bepaling voor de NTR enkel gemoderniseerd. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging van dit deel van d taak voorzien. Het is aan de NOS en de omroephuizen om afspraken te maken over de verdeling van het media-aanbod. Het vierde lid bevat daarbij een doelmatigheidsbepaling voor de inzet van gelden voor het verzorgen van media-aanbod.

Artikel 2.20
De inrichting van de NOS als organisatie volgt zoveel mogelijk de inrichting van de omroephuizen. De artikelen hieromtrent zijn dan ook van overeenkomstige toepassing op de NOS. Een uitzondering daarop is artikel 2.7, vierde tot en met zesde lid, dat gaat over het doen van voordrachten voor leden van de raad van toezicht door een raad van voordracht, wat voor de omroephuizen wel een mogelijkheid is en voor de NOS niet.

Gelet op de onafhankelijke en ongebonden positie die de NOS inneemt, is in een aanvullende incompatibiliteit voorzien: het lidmaatschap van het bestuur en de raad van toezicht van de NOS is niet verenigbaar met het lidmaatschap van een provinciaal bestuur, gemeentebestuur of waterschapsbestuur. Dit verzekert de afstand van de NOS tot niet alleen de centrale, maar ook de decentrale politiek.

Artikel 2.21
Artikel 2.21 bevat een overzicht van de taken van de NPO. Het eerste lid bepaalt dat de NPO het sturings- en samenwerkingsorgaan is voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. De taken die daar specifiek, naast de andere taken beschreven in de Mediawet 2008, uit voortvloeien, worden opgesomd in het tweede lid. Het merendeel van de taken van de NPO blijft ongewijzigd ten opzichte van artikel 2.2, zoals dat gold in het oude bestel. Voor een gedeelte van de taken geldt dat deze in het nieuwe bestel verschuiven naar de landelijke publieke media-instellingen. Dat hangt samen met de verstevigde programmatische autonomie van de instellingen en de verschuiving van een aantal taken ten aanzien van de totstandkoming van het aanbod en publieksbetrokkenheid. Zie hierover tevens paragraaf 2.3.4 van het algemene deel van deze toelichting.

Er wordt een onderdeel b toegevoegd, dat gaat over het verspreiden van de aanbodkanalen en het daaraan verbonden media-aanbod. Toen nog sprake was van de dominantie van lineaire kanalen werden aanbodkanalen voornamelijk via de NPO verspreid door distributeurs. Hiermee was al sprake van verspreiding die viel onder de taken van de NPO. Door de opkomst van aanbodkanalen in de online en on-demand ruimte is verspreiding van de aanbodkanalen meer en meer een zelfstandige activiteit van de NPO geworden, waarbij tussenkomst van distributeurs niet langer noodzakelijk is. Daarom is het passend dat deze taak voor de NPO geëxpliciteerd wordt.
In voorgesteld onderdeel e is, ten opzichte van onderdeel i (oud), aangepast dat de NPO tot taak heeft het bevorderen van een doelmatige inzet van de middelen die zijn bestemd voor het verzorgen en verspreiden van media-aanbod, in plaats van het zorgdragen daarvoor. Deze aanpassing reflecteert de daadwerkelijke verhouding tussen de NPO en de landelijke publieke media-instellingen. De landelijke publieke media-instellingen zijn immers primair verantwoordelijk voor de vorm en inhoud van het media-aanbod en daarmee voor de besteding van de daarmee gemoeide middelen. De NPO kan daarom niet in volle omvang *zorgdragen* voor de doelmatige besteding, maar kan deze als sturings- en samenwerkingsorgaan wel bevorderen. De NPO blijft wel *zorgdragen* voor een geïntegreerde financiële verslaglegging, omdat documenten die hierop zien in het nieuwe bestel nog altijd door de NPO worden vastgesteld.

Een voorgesteld onderdeel f wordt toegevoegd, bestaande uit twee elementen. Allereerst gaat het over het ontwikkelen van de functionaliteiten van de aanbodkanalen van de landelijke publieke mediadienst. Hierbij kan men denken aan de functionaliteiten van NPO Start. Daarnaast draagt de NPO zorg voor het uniform aanleveren van metadata, op basis waarvan specifiek aanbod op de aanbodkanalen gevonden kan worden. Beide taken staan onder meer in het teken van gebruiksvriendelijkheid; het moet voor de kijker eenvoudig zijn om het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst te vinden en te selecteren, zowel in algemene zin als ten aanzien van specifiek aanbod.

Voorgesteld onderdeel h vervangt onderdeel b1 (oud) omtrent publieksbetrokkenheid. Dit onderdeel is aangepast aan de huidige praktijk, en aan de verhouding tussen landelijke publieke media-instellingen en de NPO. Waar de voorgaande taak van de NPO ziet op ‘zorgdragen voor de publieksbetrokkenheid’, is de nieuwe taak specifiek het ‘zorgdragen voor publieksonderzoek’. Dit laatste past meer bij de sturende en coördinerende rol van

de NPO, en staat in het teken van de bredere uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau, het zorgdragen voor de betrokkenheid van het publiek is als taak belegd bij de landelijke publieke media-instellingen.
Het derde lid reflecteert het kader waarbinnen de NPO haar taken uitvoert. Dit lid is gemoderniseerd met het oog op het nieuwe bestel.

Artikel 2.22
De NPO kan ingevolge het eerste lid overeenkomsten met derden aangaan in naam van de landelijke publieke media-instellingen. Deze mogelijkheid bestond reeds in het oude bestel en wijzigt niet. Het aangaan van overeenkomsten met derden is noodzakelijk voor de taak van de NPO met betrekking tot het gebruik van organen, diensten en faciliteiten die nodig zijn voor een goede uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. Hierbij kan, bijvoorbeeld, gedacht worden aan contracten met technische bedrijven die uitzendingen mogelijk maken.

Het voorgestelde tweede lid verplicht de NPO om in samenspraak met de landelijke publieke media-instellingen en de Ster een gedragscode op te stellen, ter bevordering van goed bestuur en integriteit bij deze organisaties en de NPO zelf. De gedragscode is bindend voor de NPO, omroephuizen, NOS en de Ster. De koppeling met de taak van de NPO om zaken te behartigen die van gemeenschappelijk belang zijn voor de landelijke publieke mediadienst en -instellingen is losgelaten. Artikel 2.22 is daarmee een zelfstandige grondslag voor de NPO om een bindende gedragscode op te stellen. Bij het opstellen van de gedragscode voorziet de NPO in passende betrokkenheid van haar ondernemingsraad en de ondernemingsraden van de landelijke publieke media-instellingen. Het Commissariaat houdt toezicht op de naleving van de gedragscode door de gebonden organisaties.

Het derde lid bepaalt de onderwerpen die ten minste in de gedragscode moeten worden geadresseerd. Hierin zijn enkele wijzigingen aangebracht ten opzichte van artikel 2.3, derde lid (oud). De wijzigingen beogen duidelijker te maken waar de gedragscode over gaat en het bindende karakter van de bepalingen te benadrukken. De nadruk van de gedragscode komt meer dan voorheen te liggen op integriteit en (on)gewenst gedrag, en het voorkomen en adresseren daarvan. Het vijfde lid (oud), dat bepaalt dat de NPO en de landelijke publieke media-instellingen de gedragscode naleven, is geschrapt. Door de verduidelijking in het tweede en derde lid dat het gaat om een bindende gedragscode en om bindende bepalingen, is dit artikellid overbodig geworden.

Ongewijzigd is het beloningskader (onderdeel d), dat, conform het vierde lid, goedkeuring van de Minister van OCW behoeft voor zover het ziet op medewerkers die een beloning ontvangen buiten de collectieve arbeidsovereenkomst. Het gaat daarbij, bijvoorbeeld, om het Beloningskader Presentatoren in de Publieke Omroep.

Artikel 2.23
Dit artikel omschrijft de organen die de NPO in ieder geval dient in te stellen: een raad van toezicht, raad van bestuur en college van omroepen (thans het college van omroepen genoemd).

Artikel 2.24
De raad van toezicht van de NPO bestaat thans uit maximaal zeven leden. Het voorgestelde eerste lid brengt het aantal leden terug naar vijf, waarvan een voorzitter die op grond van het tweede lid door de raad uit zijn midden wordt aangewezen. De benoemingstermijn wordt in het derde lid verlaagd van vijf naar vier jaar, met de mogelijkheid om eenmaal aansluitend te worden herbenoemd. Het vierde lid bepaalt dat

benoeming, schorsing en ontslag ongewijzigd bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van OCW blijven plaatsvinden. Het vijfde lid stelt kwalitatieve eisen aan de leden van de raad van toezicht alsmede enkele incompatibiliteiten voor de periode voorafgaand aan benoeming. Leden van de raad van toezicht moeten voldoende bestuurlijke ervaring en deskundigheid hebben om hun taak te kunnen uitoefenen. Er geldt een afkoelperiode van twee jaar voor oud-leden van een raad van toezicht of bestuur van een landelijke publieke media-instelling, de NPO of de Ster, naast de reguliere incompatibiliteiten die in artikel 2.25 zijn opgenomen.

Artikel 2.25
In dit artikel staan de functies die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de raad van toezicht van de NPO. Deze zijn vergelijkbaar met de incompatibiliteiten uit artikel 2.6 (oud). Als aanvullende incompatibiliteit is opgenomen het lidmaatschap van het Europees parlement, een provinciaal bestuur, gemeentebestuur of waterschapsbestuur. Dit verzekert de afstand van de NPO tot Europese en (de)centrale politiek.

Artikel 2.26
Dit artikel beschrijft de benoemingsprocedure voor leden van de raad van toezicht van de NPO. De procedure is voor een groot deel gelijk aan die voor de benoeming van leden van de raad van toezicht van een omroephuis (zie artikel 2.7), met als verschil dat hierbij de gezamenlijke ondernemingsraden van de NPO en de landelijke publieke media-instellingen betrokken zijn (gezamenlijk bekend als de centrale ondernemingsraad). Voor de NPO is er tevens geen mogelijkheid om een raad van voordracht in te stellen en deze voordrachten te laten doen voor de benoemingen. De uiteindelijke benoeming vindt plaats op basis van een zwaarwegend advies van de raad van toezicht aan de Minister van OCW, die conform het vierde lid, de voordracht voor de benoeming doet bij koninklijk besluit. Als de Minister van OCW de voordracht niet kan overnemen wegens de gronden genoemd in het vijfde lid, (namelijk: strijd met de wet, zorgvuldigheid of andere zwaarwegende belangen), verzoekt hij op grond van het zesde lid gemotiveerd om een nieuw advies en informeert hij de Tweede Kamer dat en waarom hij het eerdere advies niet heeft overgenomen.

De voornaamste wijziging ten opzichte van de voorgaande situatie is dat het instellen van een benoemingsadviescommissie niet langer verplicht is, en in plaats daarvan bij wet eisen worden gesteld aan de procedure die leidt tot het advies aan de Minister van OCW.

Artikel 2.27
Schorsing en ontslag van leden van de raad van toezicht blijft onveranderd mogelijk wegens ongeschiktheid, disfunctioneren en onverenigbaarheid van functies (ontstaan na benoeming). Ontslag is ook mogelijk op eigen verzoek, en geschiedt, net als bij schorsing, door een besluit van de Minister van OCW.

In geval een aanwijzing van het Commissariaat op grond van artikel 7.15 strekt tot het ontslaan van leden van de raad van toezicht, zal hiertoe door de leden van de raad van toezicht die het betreft aan de Minister van OCW een verzoek tot ontslag worden gedaan, zodat gevolg aan de aanwijzing kan worden gegeven.

Artikel 2.28
De taken van de raad van toezicht van de NPO veranderen in het nieuwe bestel niet ten opzichte van artikel 2.7 (oud). Het verplichte overleg tussen de raad van toezicht en het college van omroepen is afkomstig uit artikel 2.11a en naar het voorgestelde artikel 2.28 verplaatst omwille van de duidelijkheid en overzichtelijkheid.

Artikel 2.29
Artikel 2.29 gaat over de organisatie van de raad van toezicht van de NPO. De raad van bestuur van de NPO blijft bestaan uit ten hoogste drie leden, waaronder een voorzitter, aldus het eerste lid. De raad van bestuur kiest, in tegenstelling tot voorheen, de voorzitter uit zijn midden. Hiervoor wordt niet langer via een afzonderlijke procedure geworven. De benoemingsperiode wordt in het tweede lid teruggebracht van vijf naar vier jaar, met de mogelijkheid van één herbenoeming voor een aansluitende periode. Leden van de raad van bestuur worden volgens het derde lid benoemd, geschorst en ontslagen door de raad van toezicht, die tevens conform het vijfde lid hun arbeidsvoorwaarden vaststelt. Leden van de raad van bestuur zijn in dienst van de NPO, waarbij artikel 7:668a, eerste tot en met vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek buiten toepassing wordt verklaard. Dit voorkomt dat een bestuurder die herbenoemd wordt zonder meer een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aangaat met de NPO.
Het vierde lid geeft kwalitatieve eisen voor de leden van de raad van toezicht alsmede enkele incompatibiliteiten voor de periode voorafgaand aan de benoeming. Zo moet de raad van bestuur bestaan uit personen met de nodige bestuurlijke ervaring en deskundigheid. Er geldt een afkoelperiode van twee jaar naast de overige onverenigbare functies, allebei vergelijkbaar met de bepalingen over de raad van toezicht (voorgestelde artikelen 2.24 en 2.25).

Artikel 2.30
Dit artikel somt de functies op die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de raad van bestuur. Deze incompatibiliteiten zijn het spiegelbeeld van de incompatibiliteiten voor het lidmaatschap van de raad van toezicht (voorgesteld artikel 2.25).

Artikel 2.31
De benoemingsprocedure voor leden van de raad van bestuur is thans niet op wetsniveau geregeld. Met voorgesteld artikel 2.31 wordt hiervoor een procedure ingeregeld. Deze procedure is vergelijkbaar met de procedure voor de benoeming van leden van het bestuur van een omroephuis (voorgesteld artikel 2.12). Afwijkende elementen zijn de betrokkenheid van het college van omroepen bij de profielschetsen (eerste lid) en de ondernemingsraad van de NPO bij zowel de profielschetsen (eerste lid) als de wervingsprocedure (derde lid).

Artikel 2.32
Schorsing en ontslag van de raad van bestuur van de NPO is mogelijk wegens ongeschiktheid, disfunctioneren en onverenigbaarheid van functies (ontstaan na benoeming). Ontslag is ook mogelijk op eigen verzoek. De raad van toezicht schorst en ontslaat. In geval van een aanwijzing van het Commissariaat, op grond van artikel 7.15, die strekt tot het ontslag van leden van de raad van bestuur zal over het algemeen voldaan worden aan een van de criteria uit het eerste lid, waardoor ontslag mogelijk is.

Artikel 2.33
De taken van de raad van bestuur van de NPO blijven grotendeels gelijk aan de taken uit het oude bestel, zoals opgenomen in artikel 2.10 (oud). Nieuw is het tweede lid, waarin is opgenomen dat niet alleen het vaststellen van de strategische documenten, te weten het concessiebeleidsplan, het aanbodplan, de terugblik, de begroting met jaarplan, de profielen van de aanbodkanalen en het document met de beschrijving van de programmeerstrategie, tot de taak van de raad van bestuur behoort, maar ook het coördineren van de totstandkoming ervan. Dat heeft ermee te maken dat het college van omroepen in het nieuwe bestel de strategische documenten ter vaststelling voorlegt aan de raad van bestuur, en deze organen dus gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de

totstandkoming ervan. Het past bij de algehele rol van de raad van bestuur om de coördinatie van de totstandkoming van die documenten daar te beleggen.
De expliciete taak tot het organiseren van representatieve publieksvertegenwoordiging, onder meer door een representatieve adviesraad, komt te vervallen. Dit heeft te maken met de wijziging in het takenpakket van de NPO op het gebied van publieksbetrokkenheid (zie artikel 2.21).

Artikel 2.34
Voorgesteld artikel 2.34 is gemodelleerd naar artikel 2.60 (oud). De regelingen en besluiten die de NPO opstelt, zijn bindend voor die instellingen en de Ster. Dit doet echter niet af aan de redactionele onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid van de landelijke publieke media-instellingen. De raad van bestuur van de NPO ziet toe op de naleving van de bindende regelingen en besluiten en kan dit, op grond van artikel 2.154, eerste lid, ook handhaven. Zie voor een nadere toelichting de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

Artikel 2.35
Het instemmingsrecht van de raad van toezicht blijft grotendeels gelijk aan de voorgaande situatie. Om aan te sluiten op het nieuwe bestel worden de besluiten waarvoor instemming vereist is, aangepast. De prestatieovereenkomst komt te vervallen, waardoor het instemmingsrecht hiervoor niet langer nodig is. Ten aanzien van het concessiebeleidsplan, bestuursverslag, de terugblik en de begroting met jaarplan behoudt de raad van toezicht zijn instemmingsrecht.

Artikel 2.36
Het college van omroepen wordt, volgens het eerste lid, gevormd door één vertegenwoordiger zijnde een bestuurder van ieder omroephuis, en één vertegenwoordiger van de NOS. Dat hoeft niet per definitie de voorzitter van ieder omroephuis te zijn. De leden van het college wijzen uit hun midden een voorzitter aan, zo bepaalt het tweede lid. Voor het overige gaat het college over zijn eigen inrichting en werkwijze. Het derde lid bepaalt expliciet dat het college van omroepen en de raad van bestuur afspraken maken over hun onderlinge werkwijze, met het oog op de samenwerking die nodig is bij de totstandkoming van de strategische documenten (zie hiervoor artikel 2.37).

Artikel 2.37
Het college van omroepen krijgt een uitgebreider takenpakket dan het voorgaande college van omroepen. Het college van omroepen stelt in samenspraak met de raad van bestuur de strategische documenten op die genoemd worden in het eerste lid. Daarna legt het college van omroepen deze documenten ter vaststelling voor aan de raad van bestuur. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het college van omroepen en de raad van bestuur gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van de strategische documenten ten aanzien van de landelijke publieke mediadienst.
In enkele andere gevallen heeft de raad van bestuur op grond van het tweede lid de verplichting het college van omroepen om voorafgaand advies te vragen. Deze plicht is reeds vastgelegd in artikel 2.14 (oud) en wordt aangescherpt met het oog op het nieuwe bestel. De voorgaande bepaling over de prestatieovereenkomst komt, net als de prestatieovereenkomst, te vervallen en voor het overige voorziet het eerste lid in een procedure. Het voorafgaand adviesrecht van het college van omroepen geldt dan nog in geval van overeenkomsten met derden en het vaststellen van regelingen voor de coördinatie en ordening van media-aanbod. Het college kan de raad van toezicht en de raad van bestuur verder voorzien van gevraagd en ongevraagd advies over het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst. Aan dit recht verandert niets ten opzichte

van hoe dit in het voorgaande bestel is vastgelegd in artikel 2.12. Tot slot reflecteert het vierde lid de rol van het college van omroepen als orgaan van de NPO, waarbij het gemeenschappelijk belang van de landelijke publieke mediadienst geldt als uitgangspunt.

Artikel 2.38
Artikel 2.38 vormt een vangnetbepaling voor verschillende situaties rondom de vaststelling van de strategische documenten die worden opgesteld door het college van omroepen in samenspraak met de raad van bestuur en vastgesteld door de raad van bestuur. Dat betreft het concessiebeleidsplan, het aanbodplan, de terugblik, de begroting met jaarplan, de profielen van de aanbodkanalen en het document inhoudende een beschrijving van de programmeerstrategie. Het eerste lid bepaalt dat, indien het college van omroepen een document niet voorlegt aan de raad van bestuur, de raad van bestuur alsnog een document kan vaststellen. Dit kan enkel als sprake is handelen in strijd met tussen het college van omroepen en de raad van bestuur gemaakte afspraken, bijvoorbeeld over termijnen voor het opstellen en voorleggen. Hiermee wordt geborgd dat de NPO zijn werkzaamheden voort kan zetten, ook als de betreffende documenten niet worden opgesteld en voorgelegd door het college van omroepen.

Indien de raad van bestuur een van de voorgestelde documenten niet wil vaststellen, bijvoorbeeld omdat het meent dat het document onvoldoende rekening houdt met het gemeenschappelijke belang van de landelijke publieke mediadienst, is het college van omroepen op grond van het tweede lid verplicht de raad van bestuur over deze weigering te horen binnen redelijke termijn. Indien het college van omroepen vervolgens besluit het document ongewijzigd voor te leggen, geldt hiervoor conform het derde lid een motiveringsvereiste. Hiermee wordt beoogd de raad van bestuur voldoende inzicht te geven in de beweegredenen van het college van omroepen. De raad van bestuur kan vervolgens besluiten het ongewijzigde document alsnog vast te stellen of het voor te leggen aan de raad van toezicht voor instemming. Op grond van het vierde lid is de raad van toezicht gehouden het college van omroepen en de raad van bestuur binnen redelijke termijn te horen over het document. De raad van toezicht kan voorwaarden verbinden aan zijn instemming.

Artikel 2.39
Artikel 2.39 vormt een vangnetbepaling voor verschillende situaties rondom het voorafgaand adviesrecht van het college van omroepen. Het betreft een modernisering van artikel 2.14, tweede tot en met vierde lid (oud).

Het eerste lid bepaalt dat de raad van bestuur van de NPO een redelijke termijn stelt voor het voorafgaand advies van het college van omroepen. Indien het college van omroepen geen advies uitbrengt of dit niet-tijdig doet, kan de raad van bestuur de betreffende overeenkomst aangaan of de betreffende regeling vaststellen. Indien het advies van het college van omroepen negatief is, maar de raad van bestuur niettemin door wil gaan met het aangaan van de overeenkomst zonder het advies over te nemen, kan de raad van bestuur besluiten het college te horen. In geval van het vaststellen van een regeling is de raad van bestuur verplicht het college te horen indien hij het advies niet overneemt. Mocht de raad van bestuur na het horen van het college alsnog besluiten zijn voornemen ongewijzigd te laten, is hij verplicht de voorgenomen overeenkomst of regeling gemotiveerd voor te leggen aan de raad van toezicht die hier een instemmingsrecht heeft. De raad van toezicht kan hierbij het college van omroepen horen. In geval van het vaststellen van het coördinatiereglement, bedoeld in artikel 2.56, is het horen van het college door de raad van toezicht verplicht.

Artikel 2.40

Dit artikel bevat de inlichtingenplicht voor de NPO richting de Minister van OCW, zoals vastgelegd in artikel 2.15 (oud). Dit artikel wordt inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de reeds geldende bepaling.

Artikel 2.41
Artikel 2.41 vormt een voortzetting van artikel 2.17 (oud) met als aanvulling de verplichting voor de NPO om in het bestuursverslag jaarlijks te rapporteren over de naleving van de gedragscode. De verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een doelmatige besteding van de middelen voor media-aanbod komt te liggen bij de landelijke publieke media-instellingen. Zie daarover nader paragraaf 2.6.6 van het algemene deel van deze toelichting. Toegevoegd wordt dat openbaarmaking tegelijkertijd plaatsvindt met de bestuursverslagen van de omroephuizen en de NOS en de terugblik.

Artikel 2.42
Dit artikel is een uitsluitend vernummerd, het komt overeen met artikel 2.16 zoals dat voorafgaande aan inwerkingtreding van deze wet luidde.

Artikel 2.43
Dit artikel is uitsluitend vernummerd, het komt overeen met artikel 2.18, zoals dat voorafgaande aan inwerkingtreding van deze wet luidde.

Artikel 2.44
Dit artikel vormt een modernisering van artikel 2.19 (oud) over de concessie van de NPO. Het systeem van concessieverlening wordt ook in het nieuwe bestel voortgezet. Het derde lid van artikel 2.44 vormt een modernisering van artikel 2.34, eerste lid (oud), waarbij de verplichting om in ieder geval radio- en televisieprogramma's te maken, komt te vervallen.

Artikel 2.45
In het nieuwe bestel vormt het concessiebeleidsplan het algemene strategische document van de NPO voor de vijf daaropvolgende jaren. Artikel 2.45 biedt kaders voor het concessiebeleidsplan en is gebaseerd op artikel 2.20 (oud). De criteria voor het concessiebeleidsplan zijn daarbij aangescherpt en geconcretiseerd. Het gaat om:
a. een beschrijving van de algemene voorziene functie van de landelijke publieke omroep in medialandschap;
b. een beschrijving van de beoogde uitvoering van de landelijke publieke mediaopdracht, inclusief doelstellingen en specifiek hoe de mix van aanbodkanalen en distributiestrategie daaraan bijdraagt;
c. de aard van en het aantal aanbodkanalen plus frequentieruimte;
d. een beschrijving van hoe wordt omgegaan met het rapport van de evaluatiecommissie (nieuw ten opzichte van artikel 2.20);
e. een overzicht van de benodigde middelen; en
f. een beschrijving van de samenwerking met de regionale en lokale publieke media-instellingen en anderen.

De delegatiegrondslag voor het stellen van nadere regels bij ministeriële regeling blijft behouden. Het gaat dan, bijvoorbeeld, om het stellen van termijnen voor indiening van het plan.

Artikel 2.46
Artikel 2.46 gaat over de vaststelling van het concessiebeleidsplan en de aanbodkanalen. Het vormt een gedeeltelijke voortzetting van artikel 2.21 (oud). In het eerste lid is bepaalt dat de raad van bestuur voorafgaand aan de vaststelling van het

concessiebeleidsplan advies vraagt aan het Commissariaat en de Raad voor cultuur. Nieuw is inhoudelijke eis aan het advies, die is opgenomen in de tweede volzin. De adviseurs adviseren dus in ieder geval over de mate waarin is voldaan aan de inhoudelijke eisen uit artikel 2.45.

De NPO maakt, volgens het tweede lid, het concessiebeleidsplan tegelijk met de adviezen en het aanbodplan openbaar, waarbij de adviezen ook zijn voorzien van een inhoudelijke reactie. Gelijktijdige openbaarmaking van het concessiebeleidsplan en aanbodplan volgt logischerwijs uit het complementaire karakter van beide documenten.

Voor zover het concessiebeleidsplan ziet op de aard van en het aantal de aanbodkanalen is instemming van de Minister van OCW op grond van het derde lid, vereist. Bij het al dan niet verlenen van instemming gelden de eisen uit de Telecommunicatiewet. In geval een aanbodkanaal nieuw is of significant wijzigt, gelden op grond van het vierde lid bijzondere eisen voordat instemming kan worden verleend. Op een dergelijk besluit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Dit betekent dat de Minister van OCW het besluit ter inzage voorlegt gedurende een periode van zes weken, tijdens welke belanghebbenden zienswijzen naar voren kunnen brengen. De adviezen van het Commissariaat en de Raad voor cultuur zien bovendien in het bijzonder op het publieke belang dat met het aanbodkanaal wordt gediend en de Minister van OCW verzoekt de Autoriteit Consument en Markt (ACM) om een advies uit te brengen over mogelijke markteffecten van het nieuwe of significant gewijzigde aanbodkanaal. Ten behoeve van deze analyse kan het Commissariaat gegevens verstrekken aan de ACM. Het vijfde lid biedt hier een grondslag voor. Het zesde expliciteert dat wijzigingen van het concessiebeleidsplan via de begroting van de NPO verlopen en dat hiervoor de eisen uit het eerste tot en met vijfde lid van het artikel gelden.

Artikel 2.47
Vormt een voortzetting van artikel 2.21a (oud). Gelet op de leesbaarheid is dit artikel beperkt geherstructureerd. Inhoudelijk is hiermee geen wijziging beoogd.

Artikel 2.48
Artikel 2.48 biedt de kaders voor het aanbodplan, dat eens in de vijf jaar door de NPO moet worden ingediend bij de Minister van OCW. Het aanbodplan moet laten zien wat voor media-aanbod de komende vijf jaar ongeveer gemaakt gaat worden, en welk omroephuis welk deel daarvan voor z’n rekening neemt. Om die reden zijn aan het aanbodplan ook budgetafspraken verbonden, zoals bedoeld in artikel 2.149, eerste lid, onderdeel a.

Het tweede lid geeft een beschrijving van de inhoudelijke criteria aan het aanbodplan. Het gaat dan, onder andere, om een beschrijving van de wijze waarop afspraken tussen de omroephuizen over het media-aanbod uitdrukking geven aan de grondslag van ieder omroephuis, zoals deze tot uiting komt in het media-aanbod (onderdeel b). Daarmee wordt gedoeld op de maatschappijvisie waaruit aanbod wordt gemaakt en hoe deze maatschappijvisie doorwerkt in de identiteit en het media-aanbod van het omroephuis. Ook de wijze waarop de NOS haar taken gaat uitvoeren, moet worden toegelicht. Dit heeft te maken met het specifieke takenpakket van de NOS ten opzichte van de omroephuizen. Belangrijk is ook dat het aanbodplan een beschrijving bevat van de wijze waarop de afspraken uitdrukking geven aan de onderlinge complementariteit van de omroephuizen. Zij zijn immers gezamenlijk gehouden te voorzien in het media-aanbod, bedoeld in artikel 2.2, tweede lid.

Artikel 2.49
Het aanbodplan is, net als het concessiebeleidsplan, onderhevig aan voorafgaand advies door het Commissariaat en de Raad voor cultuur. Zij adviseren over in hoeverre het aanbodplan de inhoudelijke criteria waar het moet voldoen, omvat. De openbaarmaking van het aanbodplan vindt gelijktijdig plaats met de openbaarmaking van de adviezen, de inhoudelijke reactie daarop vanuit de NPO en het concessiebeleidsplan.

Wat betreft afspraken over de budgetverdeling is instemming van de Minister van OCW vereist. Deze instemming wordt verleend in geval wordt voldaan aan de budgetregels uit het vierde lid; de Minister van OCW kan geen instemming onthouden wegens andere gronden dan strijd met dat lid. Het vierde lid biedt daarbij een kader voor de budgetverdeling, dat erop gericht is de omroephuizen te voorzien van een stabiele en voorspelbare financiering. Zie voor een nadere toelichting op deze verdeling paragraaf 2.5.4 van het algemene deel van deze toelichting.

Indien de Minister van OCW geen instemming kan verlenen wegens strijd met het vierde lid stelt de raad van bestuur van de NPO op verzoek een budgetverdeling vast middels een bindend besluit. Hiervoor geldt een termijn van vier weken, waarbinnen de omroephuizen hun afspraken kunnen herzien. In geval voor de herziene afspraken wel toestemming kan worden verleend op grond van het vierde lid, trekt de Minister van OCW het verzoek aan de raad van bestuur van de NPO in.

Artikel 2.50
Artikel 2.50 wordt gemoderniseerd. Toegevoegd wordt dat de mediadienst op aanvraag mede bestemd is voor catch-up in plaats van uitsluitend bestemd voor catch-up. Met de ontwikkelingen ten aanzien van de mediadienst op aanvraag on is ook *on demand only* aanbod mogelijk geworden, bijvoorbeeld originele documentaireseries die enkel via NPO Start worden uitgezonden. De wetgever wil daarom de mogelijkheid van een kanaal waarop uitsluitend *on demand aanbod* wordt aangeboden wettelijk bestendigen. Dit sluit goed aan bij veranderingen in het mediagebruik van het algemene publiek. Tevens wordt met het voorgestelde onderdeel b doorgifte van programma’s van de regionale publieke mediadienst toegevoegd aan de bepaling, om zo de beschikbaarheid van dit aanbod via NPO Start mogelijk te maken.

Artikel 2.51
Betreft enkel een actualisering van de verwijzingen.

Artikel 2.52
Dit artikel komt overeen met artikel 2.53 zoals dat voorafgaande aan inwerkingtreding van deze wet luidde. Het onderdeel over ingetrokken erkenningen komt te vervallen, nu in het nieuwe bestel geen erkenningen meer bestaan.

Artikel 2.53
Dit artikel vormt een gedeeltelijke en aangepaste voortzetting van artikel 2.54 (oud). De raad van bestuur van de NPO blijft, ook in het nieuwe bestel, ervoor zorgen dat het media-aanbod past binnen de kaders van de publieke mediaopdracht, strategische documenten en de quota bepalingen. De raad van bestuur kan een voorstel tot het verzorgen van media-aanbod echter alleen nog toetsen op kennelijke strijdigheid met artikel 2.1, de strategische documenten en de artikelen 2.115, 2.116 en 2.119 tot en met 2.123, die onder meer gaan over toegankelijkheid en Europese producties. In geval van dubbeling in het aanbod, waarbij aanbod van meerdere omroephuizen in aanmerking komt voor plaatsing op een aanbodkanaal, is sprake van een dergelijke kennelijke strijdigheid en kan de NPO overgaan tot het afwijzen van aanbod. Dat is echter niet

verplicht. Deze toets past bij het uitgangspunt dat de omroephuizen en de NOS in het aanbodplan heldere afspraken met elkaar maken over de verdeling van het media-aanbod en het budget, waardoor de NPO ook al een goed afgestemd aanbod zal krijgen ter plaatsing, en bij het uitgangspunt van doelmatigheid. Op deze wijze is de NPO niet langer exclusief verantwoordelijk voor het verzorgen van een divers media-aanbod, maar wordt dit mede belegd bij de omroephuizen en de NOS. De toets door de raad van bestuur doet niet af aan de redactionele verantwoordelijkheid van de omroephuizen en de NOS.

Artikel 2.54
Dit artikel vormt een modernisering van artikel 2.55 (oud). Het eerste lid komt daarmee te vervallen, omdat deze afspraken in het nieuwe bestel worden vastgelegd in het aanbodplan. Het derde lid komt te vervallen, omdat niet langer sprake is van omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen.

Artikel 2.55
Artikel 2.55 is gebaseerd op artikel 2.56 (oud), waarin de betrokkenheid van de omroepen bij de coördinatie van de aanbodkanalen wordt geregeld. De term "redactie" wordt hierbij vervangen door de term die in de praktijk reeds gebruikt wordt voor dit orgaan, namelijk: "mediaoverleg". Ieder omroephuis benoemt één lid van het overleg, net als de NOS. Om de positie van het mediaoverleg te borgen en eventuele overlap met het college van omroepen te voorkomen, is het lidmaatschap van het overleg onverenigbaar met verschillende bestuurs- en toezichtsfuncties. Op grond van het vijfde lid wordt het mediaoverleg in ieder geval betrokken bij de jaarplannen met programmeerstrategie, indien deze zich voordoen.

Artikel 2.56
Dit artikel vormt een gedeeltelijke voortzetting van artikel 2.57 (oud), dat betrekking heeft op het coördinatiereglement van de NPO. Enkel de onderdelen a en b van artikel 2.57 (oud) worden gehandhaafd. Onderdeel c komt te vervallen, omdat de NPO niet langer de bevoegdheid heeft om zelfstandig media-aanbod te initiëren (zie voorgesteld artikel 2.53). Omdat artikel 2.55, eerste lid, niet wordt gehandhaafd (zie de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 2.54) komt ook onderdeel d te vervallen.

Artikel 2.57
In artikel 2.58 (oud) is bepaald dat de NPO jaarlijks een verslag aan het Commissariaat en de Minister van OCW stuurt over het vorige kalenderjaar. Het voorgestelde artikel 2.57 moderniseert dit artikel en scherpt het aan. Zo wordt de term "verslag" vervangen door de term die in de praktijk reeds gangbaar is: "terugblik".

Onderdeel a wordt aangepast. Dit onderdeel bepaalt dat de terugblik een beschrijving van de realisatie van de concrete doelstellingen uit de begroting moet omvatten, wat betreft de punten waarop de begroting het aanbodplan concretiseert. Het gaat dan specifiek om: de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan publieke mediaopdracht (artikel 2.45, tweede lid, onderdeel b), de realisatie van samenwerking met, onder andere, regionale en lokale publieke media-instellingen (2.45, tweede lid, onderdeel f), de wijze waarop de omroephuizen gezamenlijk invulling hebben gegeven aan de taken uit artikel 2.2, eerste tot en met derde lid, en ieders bijdrage daaraan (artikel 2.48, tweede lid, onderdeel a) en de wijze waarop de NPO invulling heeft gegeven aan haar taken (artikel 2.48, tweede lid, onderdeel d). Onderdeel e is een aanscherping van onderdeel e van het eerste lid van artikel 2.58 (oud), waarin de positie van de Ombudsman duidelijk

naar voren wordt gebracht. Onderdelen c, d, f en g vormen een ongewijzigde voorzetting van, respectievelijk, de onderdelen b, d, e en f uit artikel 2.58 (oud).
De rapportageverplichting uit het tweede lid volgt uit bepalingen over toegankelijkheid op Europees niveau.

Het derde lid bepaalt dat de NPO de terugblik gelijktijdig met de bestuursverslagen van de omroephuizen, de NOS en de NPO openbaar maakt.

Artikel I, onderdeel D (verval artikel 2.60)
Artikel 2.60 is in gemoderniseerde vorm opgenomen in artikel 2.33. Daarom komt artikel 2.60 te vervallen.

Artikel I, onderdelen E en F (wijziging artikel 2.60h en artikel 2.60j)
Betreft in beide gevallen een actualisering van de verwijzingen.

Artikel I, onderdeel G (wijziging artikel 2.73)
Met dit wijzigingsartikel wordt artikel 2.73 gemoderniseerd. Het eerste lid geeft de raad van bestuur de bevoegdheid om media-aanbod van regionale publieke omroepen op landelijke aanbodkanalen te plaatsen. Het voorgestelde tweede lid maakt dergelijke plaatsing verplicht in geval van lineair media-aanbod dat voor catch-up op het landelijke aanbodkanaal wordt aangeboden door de regionale publieke omroep. Het derde tot en met vijfde lid geven duidelijkheid over welke regels gelden in geval van plaatsing van het regionale aanbod op een landelijk aanbodkanaal.

Artikel I, onderdeel H (wijziging artikel 2.74)
Artikel 2.74 bevat regels voor het plaatsen van aanbodkanalen van regionale publieke omroepen op aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep of het op andere wijze ontsluiten daarvan. Het tweede lid maakt duidelijk dat de kosten van dergelijke plaatsing of ontsluiting voor rekening van de regionale publieke omroep komen. Het gaat dan, onder meer, over distributiekosten, zoals hostingkosten. Het derde lid geeft aan welke reclameregels van toepassing zijn op geplaatst of ontsloten aanbod. Het vierde lid regelt dat de inlichtingenplicht uit artikel 2.16 ook geldt voor regionale publieke omroepen indien zij aanbod laten plaatsen of ontsluiten op grond van het eerste lid. Hiermee wordt beoogd het proces van plaatsing of ontsluiting zoveel mogelijk te stroomlijnen.

Artikel I, onderdeel I (wijziging artikel 2.88)
Met deze wijziging wordt artikel 2.88, dat betrekking heeft op het redactiestatuut van de publieke media-instellingen, aangescherpt. Zo bepaalt het eerste lid dat deze organisaties niet alleen een redactiestatuut tot stand moeten brengen, maar dit ook eens per vijf jaar moeten herzien. Hiermee wordt geborgd dat het redactiestatuut een geactualiseerd document is en blijft.

In het derde lid worden inhoudelijke eisen gesteld aan het redactiestatuut. Waar deze in het derde lid (oud) enkel gaan over journalistiek handelen en de redactionele onafhankelijkheid voegt dit wetsvoorstel een viertal criteria toe. Daarbij ligt de nadruk op het borgen van de redactionele onafhankelijkheid door de scheiding tussen de zakelijke organisatie en de journalistieke organisatie.

Voor de regionale en lokale publieke omroepen geldt dat zij ook mogen verwijzen naar andere journalistieke normen dan de journalistieke code uit het voorgestelde artikel 2.88a. Die code wordt immers opgesteld door de landelijke publieke omroepen; de regionale en lokale publieke omroepen zijn hierbij niet betrokken. Denkbaar is dat zij ervoor kiezen om naar een andere breedgehanteerde journalistieke code, zoals de NVJ

Code, te verwijzen. Deze ruimte wordt vastgelegd door middel van een wijziging van het vierde lid. Met het oog op de transparantie maken de publieke media-instellingen het redactiestatuut openbaar.

Artikel I, onderdeel J (invoegen artikel 2.88a)
Artikel 2.88a vormt de grondslag voor de gezamenlijke journalistieke code van de landelijke publieke omroepen. Dit is een vorm van wettelijk opgelegde zelfregulering. Voordat de code wordt vastgesteld, wordt de ombudsman conform het tweede lid in gelegenheid gesteld hierover te adviseren. Dit sluit aan op de bevoegdheden van de ombudsman in het kader van de journalistieke code. Zie voor een andere toelichting over de ombudsman en zijn bevoegdheden de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel QQ. De maatregelen die gelden voor inbreuken op de code worden door de landelijke publieke media-instellingen gezamenlijk opgesteld en openbaar gemaakt. Het derde lid stelt inhoudelijke eisen aan deze maatregelen. Het vierde lid van artikel 2.88a expliciteert wanneer sprake is van een structurele schending van de journalistieke code, waarvoor de maatregelen die op grond van het derde lid worden vastgesteld, kunnen worden opgelegd. Het gaat dan om een door de ombudsman vastgesteld patroon van overtreding.

Artikel I, onderdeel K (wijziging artikel 2.90)
Artikel 2.90 wordt aangepast aan het nieuwe bestel. Omdat het wenselijk is dat steunverenigingen, zijnde verenigingen naar Nederlands recht die als hoofddoel hebben bij te dragen aan de verwezenlijking publieke media-opdracht, in het nieuwe bestel via het omroephuis waaraan zij gelieerd zijn oproepen kunnen doen, wordt dit expliciet opgenomen in het artikel. Het Commissariaat moet, net als in het oude bestel, toestemming geven voordat dergelijke oproepen mogen worden gedaan.

Artikel I, onderdeel L (wijziging artikel 2.98)
Ter uitvoering van de motie Martens-America, waarmee de Kamer heeft opgeroepen het reclameverbod uit te breiden tot podcasts, wordt artikel 2.98 gewijzigd. Met deze wijziging komt het reclameverbod te gelden voor al het media-aanbod van mediadiensten op aanvraag van de landelijke publieke omroep.

Artikel I, onderdeel M (invoegen artikel 2.102b)
Vanwege de herstructurering van titel 2.2 wordt de inlichtingenplicht van de Ster richting de NPO in dit afzonderlijke artikel ondergebracht. Inhoudelijk wordt er geen wijziging beoogd.

Artikel I, onderdeel N (wijzing artikel 2.103)
Analoog aan de wijzigingen voor de landelijke publieke media-instellingen en de NPO, vervalt doelmatigheid als vereiste aan het bestuursverslag. Zie voor een nadere toelichting op doelmatigheid paragraaf 2.6.6 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel O (wijziging artikel 2.108)
Betreft een verwijzingscorrectie naar aanleiding van de hernummering van artikel 2.88b tot 2.88c.

Artikel I, onderdeel P (wijziging artikel 2.116)
Betreft een actualisering van een verwijzing.

Artikel I, onderdeel Q (wijziging artikel 2.121)
Deze wijziging betreft een correctie van dit artikel. Per abuis is eerder in de wetstekst geen verwijzing naar artikel 2.115 opgenomen. Dat zou betekenen dat de uitzonderingen

uit artikel 2.121 enkel gelden voor onafhankelijke producties (zoals bedoeld in artikel 17 van de Europese richtlijn). Ook voor het aanbod uit 2.115 is beoogd geweest de uitzondering uit 2.121 hierop mogelijk te maken (zoals bedoeld in artikel 16 van de Europese richtlijn).

Artikel I, onderdeel R (wijziging artikel 2.123)
In artikel 2.123 wordt een delegatiegrondslag toegevoegd voor het stellen van regels over de toegankelijkheid van het media-aanbod van de landelijke publieke omroep. Het gaat dan om het media-aanbod dat via de lineaire kanalen en via catch-up wordt verzorgd. Het nieuwe tweede lid kadert de delegatiebevoegdheid verder in door enkele elementen te noemen, die de wetgever in ieder geval in de lagere wetgeving moet regelen. Op deze manier wordt beoogd de toegankelijkheid van het media-aanbod daadwerkelijk te vergroten.

Artikel I, onderdeel S (wijziging artikel 2.133)
In het gewijzigde artikel 2.133 liggen enkele bepalingen vast over het exploiteren van namen en merken door de landelijke publieke media-instellingen. Op grond van het eerste lid kan een landelijke publieke media-instelling een naam of merk enkel gebruiken voor het verzorgen van media-aanbod indien zij eigenaar is van die naam of dat merk of exclusief licentiehouder voor wat betreft het maken van media-aanbod met gebruik van die naam of dat merk. In dat laatste geval geldt de aanvullende eis dat de naam of het merk niet tegelijkertijd aan anderen gelicentieerd mag worden indien met de activiteiten waarvoor die licentie wordt verleend, afbreuk kan worden gedaan aan de publieke waarden. Daarbij kan gedacht worden aan de situatie waarin een omroephuis een licentie op een naam houdt, terwijl onder die naam tegelijkertijd commerciële ondernemingen worden uitgeoefend. Daardoor zou immers verwarring kunnen optreden bij het publiek over de rol van de landelijke publieke omroep. Deze bepaling geldt gedurende het gehele gebruik van de naam of het merk door het omroephuis. Dat betekent dat het omroephuis gehouden is het gebruik van de naam of het merk te stoppen indien zij op de hoogte raakt van dergelijke licentieverlening. In geval van eigenaarschap van een naam of merk is geen vergelijkbare bepaling opgenomen, omdat dergelijke licentiëring in strijd met de publieke waarden al wordt uitgesloten via het regime voor nevenactiviteiten uit artikel 2.132 en verder.

Met deze regels wordt dus beoogd een duidelijke scheiding aan te brengen tussen media-aanbod van de landelijke publieke media-instellingen en derden. Het gaat dan uitdrukkelijk om het gebruik van namen of merken in het kader van het verzorgen van media-aanbod, bijvoorbeeld het gebruik van een beeldmerk van een omroepvereniging of samenwerkingsomroep uit het oude bestel bij een programma dat in het oude bestel door die omroep is gemaakt. Overig gebruik van namen of merken valt buiten de reikwijdte van deze bepaling.

Het tweede lid beoogt verwatering van een naam of merk te voorkomen door vast te leggen dat een landelijke publieke media-instelling een naam of merk niet kan overdragen of in licentie kan geven wanneer het doel van de toekomstige eigenaar of licentiehouder is om met de naam of het merk media-aanbod te verzorgen en deze naam of dit merk in de vijf jaar daarvoor door het omroephuis is gebruikt bij het verzorgen van media-aanbod.

Het derde lid vormt een ongewijzigde voortzetting van derde lid.

Artikel I, onderdeel T (vervallen artikel 2.135, tweede lid)

Omdat er in het nieuwe bestel geen samenwerkingsomroepen meer zijn, wordt het tweede lid van artikel 2.135 overbodig. Daarom komt het te vervallen.

Artikel I, onderdeel U (wijziging artikel 2.136)
Artikel 2.136 biedt omroephuizen de ingekaderde mogelijkheid om een bestemmingsfonds op te richten, waaraan steunverenigingen kunnen bijdragen. Het gaat dan om verenigingen naar Nederlands recht die als hoofddoel hebben bij te dragen aan de verwezenlijking publieke media-opdracht. Verenigingen naar buitenlands recht kunnen geen steunvereniging zijn. De middelen uit het bestemmingsfonds mogen, op grond van het tweede lid, niet voor andere doelen worden aangewend dan het verzorgen van media-aanbod. Het derde lid bepaalt de voorwaarden voor aanvaarding van middelen voor het bestemmingsfonds. Deze moeten afkomstig zijn van een steunvereniging en onbezwaard en onvoorwaardelijk worden overgedragen. Zie voor een nadere toelichting op het bestemmingsfonds paragraaf 2.4.1.1 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel V (vervallen artikelen 2.137, 2.138 en 2.138a)
De artikelen 2.137 tot en met 2.138a worden overbodig door de komst van de omroephuizen en het sluiten van het bestel. Niet langer is het nodig om bepalingen op te nemen over het aflopen van erkenningen of het commercieel gaan van omroepverenigingen. Daarom komen de artikelen 2.137 tot en met 2.138a te vervallen. Voor omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen geldt na de oprichting van de omroephuizen overigens wel een afrekeningsbepaling, namelijk artikel 9.14t. Zie voor een nadere toelichting de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

Artikel I, onderdeel W (wijziging artikel 2.139)
Omdat er in het nieuwe bestel geen omroeporganisaties meer zijn, wordt de bewoording van het tweede en derde lid van artikel 2.139 aangepast.

Artikel I, onderdeel X (wijziging artikelen 2.141 en 2.142)
Artikel 2.141, tweede lid, en 2.142, vierde lid, bevatten bepaling en over samenwerkingsomroepen, die in het nieuwe bestel niet langer bestaan. Daarom komen deze leden te vervallen.

Artikel I, onderdeel Y (vervallen 2.142a, tweede en derde lid)
Het tweede lid van artikel 2.142a komt te vervallen omdat de gedragscode een meer zelfstandige positie krijgt in de wet. Zie hiervoor paragraaf 2.8.3.2 van het algemene deel van deze toelichting. Omdat het derde lid gaat over samenwerkingsomroepen, die in het nieuwe stelsel niet langer bestaan, komt ook dit lid te vervallen.

Artikel I, onderdeel Z (wijziging artikel 2.146)
Betreft de actualisering van een verwijzing.

Artikel I, onderdeel AA (wijziging artikel 2.147)
Het begrotingsartikel voor de NPO wordt gemoderniseerd. De NPO dient de begroting jaarlijks voor 15 september in bij de Minister van OCW. De inhoudelijke eisen aan de begroting worden aangescherpt en aangevuld. De begroting wordt daarmee een concretisering van het concessiebeleidsplan en het aanbodplan, zoals ook terug te zien in de onderdelen a tot en met e van het tweede lid. Wanneer gesproken wordt van "onderlinge complementariteit" wordt gedoeld op het onderling aanvullende karakter van de omroephuizen, zoals beschreven in artikel 2.2, derde lid.

Het derde lid van artikel 2.147 bepaalt dat de begrote middelen over ten minste drie posten moeten worden uitgesplitst. Duidelijker aangegeven wordt welke onderverdeling

geldt voor de post met betrekking tot de middelen die bedoeld zijn voor het verzorgen van het publieke media-aanbod. Zie voor een toelichting op deze posten paragraaf 2.6.4 van de algemene toelichting. De NPO maakt de begroting na indiening openbaar, zoals reeds was geregeld in het oude artikel 2.148, derde lid.

Artikel I, onderdeel BB (wijziging artikel 2.148)
Artikel 2.148 bevat een delegatiegrondslag voor het stellen van regels over de inhoud en inrichting van de begroting van de NPO.

Artikel I, onderdeel CC (wijziging artikel 2.148a)
Het eerste lid actualiseert een verwijzing in het eerste lid van artikel 2.148a. Met het tweede lid wordt een technische correctie doorgevoerd in het tweede en derde lid. Inhoudelijk wordt hier geen wijziging mee beoogd.

Artikel I, onderdeel DD (wijziging artikel 2.149)
Met dit artikel wordt artikel 2.149, dat gaat over de vaststelling van de budgetten van de landelijke publieke mediadienst, aangepast aan het nieuwe bestel. De Minister van OCW stelt jaarlijks op basis van de begroting van de NPO budgetten vast voor de omroephuizen, de NOS, de aanvulling van het media-aanbod (in het voorgaande bestel: programmaversterkingsbudget) en de NPO. De regel over het korten van het budget indien de begroting niet conform de daarvoor geldende regels is ingediend blijft in stand.

Artikel I, onderdeel EE (wijziging artikel 2.150)
De regels over de budgetverdeling worden aangepast aan het nieuwe bestel. Het budget van de NOS bedraagt ten minste 38 procent van het garantiebudget voor de omroephuizen en de NOS gezamenlijk. Het flexibele budget voor de aanvulling van het media-aanbod bedraagt ten minste 27,5 procent van het totaalbudget voor de omroephuizen, NOS en de aanvulling gezamenlijk. Dit flexibele budget wordt geheel ingezet voor de aanvulling van het media-aanbod van de omroephuizen en NOS.

Artikel I, onderdeel FF (wijziging artikel 2.150a)
Betreft de actualisering van een verwijzing.

Artikel I, onderdeel GG (wijziging artikel 2.151)
Betreft de actualisering van een verwijzing.

Artikel I, onderdeel HH (wijziging artikel 2.152)
De raad van bestuur van de NPO verdeelt de budgetten over de omroephuizen en de NOS. Hierbij gelden de regels uit het eerste lid van artikel 2.152. Bij de verdeling moet de raad van bestuur ervoor zorgen dat elke partij het bedrag ontvangt dat in het aanbodplan is afgesproken of dat opgenomen is in het bindende besluit van de NPO ter vervanging van deze afspraken. Conform het tweede lid besteden de omroephuizen en de NOS de ontvangen gelden aan de verzorging van media-aanbod. Deze bepaling vormt een voortzetting van artikel 2.152a, derde lid, dat komt te vervallen.

Artikel I, onderdelen II, KK, MM tot en met RR (wijziging artikelen 2.152a, 2.157, 2.167, 2.170a, 2.171, 2.174, 2.174a en 2.177)
In deze artikelen wordt verwezen naar oude artikelen of begrippen. Deze verwijzingen komen te vervallen. Enkele artikelen komen geheel te vervallen omdat zij uitsluitend zien op onderwerpen die in het nieuwe bestel niet langer aan de orde zijn.

Artikel I, onderdeel JJ (wijziging artikel 2.154)

Dit artikel voegt de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom toe, naast de punitieve sanctiebevoegdheid waar de NPO op basis van artikel 2.154 (oud) al over beschikte. Dit is een passender sanctie om het herstel van niet naleving van de bindende besluiten te bevorderen en maakt dat de sanctie daadwerkelijk in relatie staat tot de inbreuk. Vanwege het toekennen van budget op basis van individuele programmavoorstellen was deze relatie verstoord. Met de wijziging van dit artikel komt tevens de wettelijke bepaling te vervallen dat de NPO een boete kan opleggen aan een omroep wanneer deze onvoldoende bereidheid tot samenwerking zou hebben getoond. Zie daarover nader paragraaf 2.3.4 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel LL (wijziging artikel 2.166)
Met deze wijziging wordt verduidelijkt welke betalingen kunnen worden gedaan uit de algemene mediareserve.

Artikel I, onderdeel PP (wijziging artikel 2.174)
Met deze wijziging wordt artikel 2.174 in lijn gebracht met het nieuwe bestel. In het kader van de Europese staatssteunregels staat de Europese Commissie staat toe dat een publiek gefinancierde onderneming een noodzakelijke buffer aanhoudt. De Commissie hanteert daartoe een maximumreserve van 10% van het jaarbudget. Daaronder vallen ook de middelen uit een bestemmingsfonds, als bedoeld in artikel 2.136.

Artikel I, onderdeel SS (wijziging artikel 2.178)
De formulering van het artikel brengt explicieter tot uitdrukking dat dit artikel hoofdzakelijk ziet op inrichting van de bedrijfsprocessen van de genoemde instellingen en de sturing en beheersing van die processen. Zie voor een nadere toelichting op dit punt paragraaf 4.2.2 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel TT (wijziging titel 2.7)
De titel betreffende evaluatie wordt opnieuw vastgesteld. De Minister van OCW verzoekt de Raad voor cultuur eens per vijf jaar om een evaluatie uit te voeren. Deze evaluatie betreft de uitvoering van de landelijke publieke media-opdracht. De bevoegdheid om een evaluatiecommissie samen te stellen wordt daarbij neergelegd bij de Raad voor cultuur, die hiertoe een evaluatiecommissie in het leven roept. De evaluatiecommissie functioneert als een reguliere commissie van de Raad voor cultuur, waarbij zij het reguliere werkproces volgt. Daarbij worden uiteraard de eisen uit titel 2.7 in acht genomen.

Artikel 2.184
Artikel 2.184 bevat bepalingen over de inrichting van de evaluatiecommissie. Op grond van het eerste lid stelt de Raad voor cultuur deze commissie in voor de duur van de evaluatie. De commissie bestaat uit minimaal vijf leden, die niet per definitie leden van de Raad voor cultuur zijn, aldus het tweede lid. Het derde lid stelt een kwalitatieve eis aan de leden van de evaluatiecommissie. Het vierde lid bepaalt dat zij voor vijf jaar worden benoemd en eenmaal voor een aansluitende periode kunnen worden herbenoemd.

Artikel 2.185
Ten minste eens in de vijf jaar wordt de Raad voor cultuur door de Minister van OCW verzocht een evaluatie uit te voeren. De Raad voor cultuur vraagt hiertoe aan de evaluatiecommissie een rapport op te stellen, waarin het criterium uit het eerste lid wordt onderzocht. De evaluatiecommissie kan vaststellen dat er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat een omroephuis onvoldoende bijdraagt aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. In dat geval vinden er, conform het tweede lid,

binnen twee en vier jaar na het rapport vervolgevaluaties plaats. Dit geldt eveneens indien de NPO of de NOS onvoldoende uitvoering geeft aan zijn taken op grond van artikel 2.21 respectievelijk 2.19.

Artikel 2.186
Artikel 2.186, eerste lid, bevat de inhoudelijke eisen die aan het rapport van de evaluatiecommissie worden gesteld. Hierbij wordt steeds verwezen naar het artikel waarin de taak is omschreven. Onderdeel f ziet op de algemene opstelling van een landelijke publieke media-instelling ten opzichte van andere landelijke publieke media-instellingen of de NPO. Hierbij kunnen, bijvoorbeeld, participatie in het college van omroepen en de bereidheid tot het maken en nakomen van gezamenlijke afspraken een rol spelen. Het tweede lid bepaalt dat de evaluatiecommissie de terugblik en de bestuursverslagen van de omroephuizen, de NPO en de NOS moet betrekken bij haar rapport.

Artikel 2.187
In haar rapport kan de evaluatiecommissie aanbevelingen over de uitvoering van de publieke media-opdracht in de daaropvolgende jaren doen. De Raad voor cultuur brengt het rapport uit aan de Minister van OCW voor 1 november van het vierde jaar van de concessieperiode en zendt het gelijktijdig aan de NPO en de landelijke publieke media-instellingen. Om te zorgen dat de evaluatiecommissie haar taak voldoende kan uitvoeren, voorziet het derde lid in een verplichting voor de landelijke publieke media-instellingen en de NPO om op verzoek inlichtingen aan de evaluatiecommissie te verschaffen. Het gaat dan uitsluitend om inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taken van de commissie. Het Commissariaat houdt toezicht op de naleving van deze bepaling.

Artikel 2.188
Dit artikel bevat een delegatiegrondslag voor evaluatiecriteria op basis waarvan wordt geëvalueerd. Dit is een nadere uitwerking van de inhoudelijke eisen uit artikel 2.186, eerste lid.

Artikel I, onderdeel UU (invoegen titel 2.8)
Titel 2.8 regelt de positie en functie van de ombudsman voor publieke omroepen.

Artikel 2.189
Met artikel 2.189 krijgt de ombudsman een eigenstandige en onafhankelijke positie, waardoor deze niet langer onder de NPO gepositioneerd is, maar als zelfstandig orgaan binnen het publieke bestel functioneert. Het tweede lid van artikel 2.189 geeft een concrete opsomming van de taken van de ombudsman. Zo beoordeelt deze klachten over het journalistieke handelen van de publieke media-instellingen op landelijk, regionaal en lokaal niveau en geeft deze (on)gevraagd advies over, onder meer, de journalistieke code. Het begrip "journalistiek handelen" moet daarbij breed worden opgevat en het is aan de ombudsman zelf om te besluiten wanneer hier sprake van is. Jaarlijks brengt de ombudsman een advies uit over de naleving van de journalistieke code en andere breedgedeelde journalistieke normen door de publieke media-instellingen. De oordelen van de ombudsman over het journalistieke handelen van de publieke media-instellingen zijn niet bindend en kunnen niet tot gedwongen rectificatie leiden.

Artikel 2.190
Om de onafhankelijkheid van de ombudsman te borgen en benadrukken, wordt deze bij koninklijk besluit benoemd. De minister doet hiertoe een voordracht op basis van het advies van een onafhankelijke benoemingsadviescommissie. Het advies van de benoemingsadviescommissie betreft in ieder geval de geschiktheid van de voor te dragen

kandidaat en hoe de procedure is verlopen. Daarbij moet ook gedacht worden aan beginselen als zorgvuldigheid en transparantie van de procedure. Betrokkenheid van de publieke media-instellingen wordt geborgd door de verplichting voor de benoemingsadviescommissie om partijen op landelijk, regionaal en lokaal niveau te horen. De minister volgt in beginsel het advies van de benoemingsadviescommissie, tenzij sprake is van strijd met het benoemde in het vijfde lid. In geval het advies vanwege die reden niet kan worden overgenomen, vraagt de minister de benoemingsadviescommissie om een nieuw advies. De Tweede Kamer wordt hierover ingelicht.

Artikel 2.191
De ombudsman wordt benoemd voor zes jaar en kan een keer herbenoemd worden voor een aansluitende periode. De ombudsman kan worden ontslagen om de reden genoemd in het derde lid van artikel 2.191. Voor onderdeel c van dat lid wordt aangesloten bij de regeling zoals die geldt voor de Nationale ombudsman in artikel 3 van de Wet Nationale ombudsman.

Artikel 2.192
Artikel 2.192 bevat een opsomming van posities en functies die onverenigbaar zijn met de functie van ombudsman voor publieke omroepen. Het gaat dan om het lidmaatschap van een orgaan van of het hebben dienstbetrekking bij de publieke media-instellingen, de koepelorganisaties en de Ster, het lidmaatschap van de Tweede of Eerste Kamer, het Europees parlement of decentrale besturen, het vervullen van een dienstbetrekking bij een ministerie of andere organisatie die valt onder de verantwoordelijkheid van een minister, het lidmaatschap van een orgaan van of het hebben van een dienstbetrekking bij een commerciële media-instelling, een omroeporganisatie uit het voorgaande bestel of een samenwerkingsomroep uit het voorgaande bestel. Ook het vervullen van andere nevenfuncties of het hebben van financiële of andere belangen waardoor de vervulling van de functie of de onafhankelijkheid daarvan of het vertrouwen in de ombudsman zou kunnen worden geschaad, is uitgesloten.

Artikel I, onderdeel VV (wijziging artikelen 5.1 en 5.2)
In verband met de modernisering van het begrip "open televisieprogrammakanaal" naar "open kanaal" worden de artikelen 5.1 en 5.2 aangepast. Zie voor nadere toelichting paragraaf 2.9.3 van het algemene deel.

Artikel I, onderdeel WW (wijziging artikel 6.8)
Betreft een actualisering van een verwijzing.

Artikel I, onderdeel XX (wijziging artikel 6.9a)
De begripsbepalingen van *programmapakket* en *standaardprogrammapakket* worden opgenomen in artikel 1.1. Daarom kunnen ze in artikel 6.9a komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel ZZ (wijziging artikel 7.4)
In artikel 7.4, onderdeel c, vervalt de verwijzing naar de samenwerkingsomroepen.

Artikel I, onderdelen YY en AAA (wijziging artikel 7.2 en vervallen artikel 7.9)
Met deze wijziging wordt de vernietigingsbevoegdheid van de minister ten opzichte van besluiten van het Commissariaat buiten toepassing gesteld. Daarmee komt ook artikel 7.9 te vervallen, nu dat overbodig is geworden. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 4.1.2.4 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel BBB (wijziging artikel 7.11)

Artikel 7.11, eerste wordt aangepast naar aanleiding van het opnieuw vaststellen van titel 2.2 met dit wetsvoorstel. Het gaat in beginsel om een actualisering van de verwijzingen naar de betreffende artikelen.

Artikel I, onderdeel CCC (wijziging artikel 7.12)
Artikel 7.12, derde lid, wordt aangepast naar aanleiding van het opnieuw vaststellen van titel 2.2 met dit wetsvoorstel. Het gaat in beginsel om een actualisering van de verwijzingen naar de betreffende artikelen.

Artikel I, onderdeel DDD (invoegen artikelen 7.15 en 7.16)
De aanwijzingsbevoegdheid van het commissariaat wordt met dit voorstel vergroot qua reikwijdte, zodat ook aan de NPO, RPO of NLPO een aanwijzing kan worden opgelegd. De grond waarop een aanwijzing kan worden gegeven wordt gespecificeerd tot wanbeheer van het bestuur of het toezichthoudende orgaan. De definitie van wanbeheer wordt in het tweede lid van artikel 7.15 uitgewerkt en omvat aanvullend op het eerdere begrip nu ook een structureel ondeugdelijke inrichting van bedrijfsprocessen en de sturing en beheersing van die processen, structureel ondeugdelijke administratie en het structureel onvoldoende invulling geven aan of in strijd handelen met de gedragscode. De aanwijzingsbevoegdheid van het Commissariaat is daarmee mede bedoeld als het sluitstuk van de handhaving van de artikelen 2.142a en 2.178, in geval van structureel onrechtmatig handelen.

Met het sluiten van het bestel verdwijnt de mogelijkheid om als ultimum remedium de erkenning van een omroep in te trekken. Ter vervanging kan het Commissariaat op een tweetal aanvullende gronden aan een landelijke publieke media-instelling ook een aanwijzing geven. De gronden uit het vierde en vijfde lid corresponderen met de voorgaande gronden van intrekking van een erkenning zoals volgt uit artikel 2.33, vierde lid, onderdeel a (oud), respectievelijk 2.33, derde lid (oud). Van onvoldoende invulling of onvoldoende bijdrage als bedoeld in het vijfde lid is sprake wanneer de evaluatiecommissie dit bij de tweede evaluatie vaststelt aan de hand van artikel 2.186, tweede lid, of bij besluit vastgestelde criteria.

In geval de ombudsman binnen een kalenderjaar na hantering van de maatregelen, bedoeld in artikel 2.88a, derde lid, twee maal een schending van de journalistieke code heeft vastgesteld, is het Commissariaat verplicht een aanwijzing te geven aan de betreffende landelijke publieke media-instelling. Hiermee wordt recht gedaan aan het inhoudelijke oordeel van de ombudsman. Zie voor een nadere toelichting op dit punt paragraaf 2.7.4 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel 7.16 bevat enkele kaders voor de aanwijzing. Zo wordt bepaald dat het Commissariaat in de aanwijzing opneemt welke maatregelen moeten worden getroffen. Deze beschrijving moet voldoende duidelijk zijn dat de instelling die de aanwijzing ontvangt kan opmaken wat hij moet doen om aan de aanwijzing te voldoen. Omdat een aanwijzing per definitie eindig is, wordt geregeld dat het Commissariaat een termijn stelt voor het voldoen aan de aanwijzing. Een aanwijzing is bindend. Niet voldoen aan de aanwijzing vormt in beginsel een handhaafbare overtreding van de Mediawet 2008. Het Commissariaat moet de betreffende instelling de gelegenheid geven om zienswijzen in te dienen. Hiervoor stelt het Commissariaat een redelijke termijn. Omdat het vervangen van toezichthouders of bestuurders een vergaande maatregel is, bepaalt het vierde lid van artikel 7.16 expliciet dat dit mogelijk is indien de situatie dit vereist. Uiteraard zijn ook vele andere maatregelen denkbaar.

Artikel I, onderdeel EEE (vervallen artikel 7.16a)
Artikel 7.16a komt te vervallen nu de artikelen 7.15 en 7.16 de nieuwe grondslag vormen voor de aanwijzingsbevoegdheid van het Commissariaat.

Artikel I, onderdeel FFF (wijziging artikel 7.21)
De toezicht- en handhavingsbevoegdheid van het Commissariaat ten opzichte van het redactiestatuut wordt geregeld door middel van een aanpassing van [de artikelen 7.11 en 7.12]. Daarom komt artikel 7.21, vierde lid, te vervallen. Daarmee worden geen wijzigingen in het toezicht of de handhaving van de naleving van het redactiestatuut beoogd. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.7.3 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel GGG (wijziging artikel 8.5)
In artikel 8.5, onderdeel c, vervalt de verwijzing naar de samenwerkingsomroepen.

Artikel I, onderdeel HHH (invoegen titel 9.2b)
Artikel 9.14p
Ten tijde van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bestaan de omroephuizen, die als normadressaat van de nieuwe wet gelden, nog niet. Zij moeten worden opgericht na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Artikel 9.14p geeft hiervoor een procedure. Oprichting van de omroephuizen gaat op basis van een gezamenlijk oprichtingsvoorstel door de voorgaande omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen. De omroepen die een voorstel indienen moeten allen op het moment van indienen in het bezit zijn van een erkenning of voorlopige erkenning. Dit voorstel wordt uiterlijk vier weken na inwerkingtreding van deze wet ingediend.

De omroephuizen kunnen alleen na voorafgaande toestemming door de Minister van OCW worden opgericht. De minister heeft een gebonden bevoegdheid om deze toestemming te verlenen wanneer wordt voldaan aan de voorwaarden uit het tweede lid. Het gaat dan, onder meer, om betrokkenheid van alle (aspirant-)omroepen en de voorgenomen overdracht of licentiëring van het intellectuele eigendom. In geval een licentie zal worden verleend, moet het gaan om een onherroepelijke, exclusieve en eeuwigdurende licentie die gericht is op het gebruik van de naam of het merk voor het verzorgen van media-aanbod. Wat betreft het vermogen geldt dat sprake moet zijn van volledige overdracht, met uitzondering van een bedrag ter waarde van ten hoogste € 1,5 miljoen. Voor de zogenoemde fusieomroepen, de omroeporganisaties die gevormd zijn uit de omroepverenigingen AVRO en TROS, BNN en VARA onderscheidenlijk KRO en NCRV, geldt een verhoogd bedrag van € 3 miljoen. Zie voor een nadere toelichting op dit onderscheid paragraaf 2.4.1.1. van het algemene deel. Daarmee wordt uitsluitend gedoeld op vermogen in de vorm van geld. Overig vermogen, zoals onroerend goed en aandelen, kan niet achterblijven bij de omroepvereniging of samenwerkingsomroep. De minister geeft niet per individueel huis toestemming; de toestemming ziet op een volledige clustering van alle omroephuizen die voldoet aan de voorwaarden uit het tweede lid.

Als een omroepvereniging of samenwerkingsomroep voorafgaand aan het indienen van het voorstel schriftelijk kenbaar maakt geen onderdeel uit te willen maken van een omroephuis, kan de minister nochtans toestemming verlenen voor de oprichting van de omroephuizen gevormd door de overige omroepverenigingen of samenwerkingsomroepen indien aan de overige voorwaarden is voldaan.

Met het oog op de start van een nieuwe erkenningsperiode vanaf 1 januari 2029, bepaalt het vierde lid van artikel 9.14p dat uitsluitend omroepen die op 31 december 2028 een

erkenning bezaten en op 1 januari 2029 opnieuw een erkenning bezitten, een omroephuis kunnen oprichten. Hiermee wordt voorkomen dat, mede gelet op het sluiten van het bestel door middel van dit wetsvoorstel, een perverse prikkel ontstaat om in aanloop naar de nieuwe erkenningsperiode nieuwe omroepen op te richten. Omroepen waarvan de erkenning wordt ingetrokken, ook indien dat na 31 december 2028 gebeurt, zijn hiervan uitgesloten en nemen geen deel aan de oprichting van de omroephuizen.

Artikel 9.14q
Het uitgangspunt voor de clustering van omroepverenigingen in omroephuizen is dat dit op vrijwillige basis plaatsvindt. Wanneer het voorstel van de omroepen voor oprichting van omroephuizen niet voldoet aan de hierboven beschreven voorwaarden of wanneer er niet binnen de gestelde termijn een voorstel wordt ingediend, is het de Minister van OCW die een voorstel doet voor de clustering. De regering meent dat het van groot belang is een proces in te richten voor het geval de omroepen niet tijdig een voorstel voor clustering indienen of wanneer het ingediende voorstel niet aan de gestelde voorwaarden voldoet. De regering wil voorkomen dat er geen of niet goed functionerende omroephuizen worden opgericht waardoor het nieuwe bestel feitelijk niet van de grond komt. Dit is de reden waarom het wetsvoorstel voorziet in een proces waarbij de Minister van OCW een voorstel kan doen.

De Minister van OCW doet in dit scenario een voorstel op basis van advies van in ieder geval het Commissariaat voor de Media, de NPO en de Raad voor Cultuur. De adviezen moeten in ieder geval met drie zaken rekening houden. Ten eerste dienen de adviezen zoveel als mogelijk rekening te houden met de voorwaarden voor clustering zoals hierboven omschreven. Ten tweede moeten de adviseurs bij de combinaties kijken naar de taken van de omroephuizen zoals bepaald in artikel 2.2 van het wetsvoorstel. Het is belangrijk dat de combinaties een goede uitoefening van die taken mogelijk maken. Ten derde maakt het voorstel duidelijk dat de adviseurs acht moeten slaan op het feit dat individuele omroephuizen in het nieuwe bestel effectief en als eenheid moeten kunnen functioneren. Wanneer een individueel omroephuis niet als eenheid kan functioneren, komt immers ook de adequate taakoefening van de omroephuizen gezamenlijk, als bedoeld in artikel 2.2, en daarmee de uitvoering van de publieke media-opdracht in gevaar.

De opzet van het nieuwe besteld beoogt een omslag te bewerkstelligen van een bestel dat van oudsher is gestoeld op onderlinge concurrentie naar een bestel dat is geënt en ingericht op onderlinge samenwerking. Deze samenwerkingsbasis is noodzakelijk voor de omroepen om hun grotere rol bij het opstellen van strategische documenten adequaat uit te voeren. De eenheid van het omroephuis is hierbij van groot belang, aangezien één bestuurder de omroep bij de strategievorming binnen het college van omroepen dient te vertegenwoordigen. Voor een goede verdeling van aanbod is het daarbij noodzakelijk dat bij de verzorging van media-aanbod de interne samenhang binnen het omroephuis zelf en de onderlinge complementariteit tussen de omroephuizen geborgd is. Een omroephuis dat intern niet effectief en als eenheid functioneert, ondermijnt daarmee niet alleen haar eigen positie, maar tast ook het vermogen van de overige omroephuizen aan om aan de gezamenlijke taken en opdracht te voldoen.

Een van de voorwaarden voor het kunnen functioneren als eenheid is het bestaan van een gemeenschappelijke grondslag per omroephuis. Individuele omroephuizen dienen deze grondslag ook te beschrijven in het aanbodplan zoals is toegelicht in onderdeel 2.6.

Daarom wordt de adviseurs gevraagd te kijken naar de mogelijkheid voor combinaties te kunnen komen tot een brede gemeenschappelijke grondslag binnen een omroephuis. De regering meent dat het voorstel van de Minister van OCW aan onderbouwing wint, wanneer aan drie adviseurs gevraagd wordt te kijken naar combinaties van omroepen voor de oprichting van omroephuizen. Deze drie adviseurs hebben alle drie hun eigen expertise en beschikken over (historische) kennis over het functioneren van de huidige omroepverenigingen en het bestel, dat waardevolle inzichten kan opleveren voor de voorgestelde combinaties lettende op het belang dat omroephuizen in het nieuwe bestel goed als eenheid moeten kunnen functioneren. Dit wordt ook gereflecteerd door het feit dat alle drie de adviseurs in het huidige omroepbestel gevraagd worden te adviseren over de erkenningsaanvragen van omroepverengingen. Dit verzekert dat genoeg aspecten kunnen worden meegewogen bij het besluit van de Minister van OCW.

Bij het opstellen van een voorstel voor clustering kan de Minister van OCW afwijken van een tweetal voorwaarden waar het oorspronkelijk ingediende voorstel van de omroepen aan diende te voldoen. Het gaat hier om de voorwaarde dat er afspraken moeten zijn gemaakt over de budgetverdeling en de voorwaarde dat elke omroepvereniging betrokken moet zijn bij de oprichting van een omroephuis. Bij afwijking van de voorwaarde over de budgetverdeling is de Minister van OCW wel gehouden aan de financiële kaders die voor de budgetverdeling gelden. Hier gaat het enkel om het afwijken van de verplichting dat omroepen hierover afspraken hebben gemaakt. Dit omdat het denkbaar is dat de Minister van OCW combinaties aanwijst die niet aansluiten bij de afspraken die omroepen hebben gemaakt over de budgetverdeling omdat omroepen bij die afspraken uitgingen van andere combinaties.

Wat betreft de tweede voorwaarde geldt dat de Minister van OCW uitsluitend kan afwijken van de voorwaarde dat alle huidige omroepverenigingen betrokken moeten zijn bij de oprichting van een omroephuis als er sprake is van één van drie situaties, als beschreven in artikel 9.14q, derde lid. In de eerste situatie is er sprake van een omroep die niet voldoet aan de eis dat de benodigde overdracht van intellectueel eigendom en vermogen geregeld is. In dat geval kan de betreffende omroep niet meedoen aan de oprichting van een omroephuis en zal de Minister van OCW dus toestemming kunnen geven aan combinaties van de overige omroepen.

In de tweede situatie leiden de eerdergenoemde adviezen van de NPO, het Commissariaat voor de Media en de Raad voor cultuur tot de conclusie dat niet alle omroepverenigingen betrokken kunnen worden bij de oprichting van een omroephuis. Op grond van deze adviezen kan de Minister van OCW dan tot combinaties komen waarbij de omroep of omroepen die op grond van de adviezen niet betrokken kunnen worden niet worden meegenomen in de oprichting van de omroephuizen.

In de derde situatie komt de Minister van OCW tot de conclusie dat gedragingen of de opstelling van een omroepvereniging of samenwerkingsomroep ertoe leiden dat toewijzing van deze omroepvereniging of samenwerkingsomroep aan een omroephuis een belemmering vormt voor het effectief en als eenheid kunnen functioneren van dat omroephuis en daarmee ook aan de gezamenlijke opgave van de omroephuizen. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien de betreffende omroep in de jaren voorafgaande aan de totstandkoming van dit nieuwe stelsel zich zodanig heeft gedragen of opgesteld dat constructieve samenwerking met de andere omroepen in een omroephuis niet goed mogelijk is, of indien de omroep geen blijk heeft gegeven de gezamenlijk opgestelde en

overeengekomen normen uit de journalistieke code zorgvuldig te willen naleven, dan wel indien op grond van concrete en recente omstandigheden redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat effectieve samenwerking met andere actoren in het publieke bestel niet te verwachten is. De Minister van OCW betrekt bij dit oordeel alle relevante stukken betrekken waaruit blijkt dat het toewijzen van de omroep aan een omroephuis zal leiden tot situatie waarin de individuele, voorgestelde omroephuizen niet effectief en als eenheid zullen kunnen functioneren. Daartoe kunnen onder meer dienen rapportages van de evaluatiecommissie, eventuele sancties die aan de betreffende omroep zijn opgelegd en rapporten van de Ombudsman. Deze bevoegdheid strekt er uitsluitend toe te voorkomen dat er geen of niet goed functionerende omroephuizen worden opgericht waardoor het nieuwe bestel feitelijk niet van de grond komt.

Zoals gezegd is het belangrijk dat het wettelijk beschreven proces niet aan de weg staat aan de totstandkoming van een clustering met omroephuizen waarvan effectieve uitvoering van de publieke mediaopdracht verwacht kan worden. Dat zou namelijk betekenen dat er feitelijk geen omroephuizen worden opgericht en het nieuwe bestel niet van start kan gaan. Om deze reden wordt in het overgangsrecht de clustering als hierboven beschreven vormgegeven. De regering hecht er belang aan te benadrukken dat de Minister van OCW enkel combinaties aanwijst wanneer het omroepen zelf niet (tijdig) lukt te komen met een voorgestelde clustering die voldoet aan de voorwaarden die aan het eerste vrijwillige voorstel gesteld zijn.

Artikel 9.14r
Artikel 9.14r bevat een overgangsbepaling voor de benoeming van bestuurders en toezichthouders bij de omroephuizen na oprichting. Voor benoeming van leden van de raden van toezicht geldt de eerste keer een afwijkende benoemingsperiode. De omroepverenigingen en omroepverenigingen vertegenwoordigd in een samenwerkingsomroep kunnen hiertoe ieder ten hoogste één lid voordragen aan de Minister van OCW. Zij houden zich bij de werving voor de voordracht aan de eisen uit artikel 2.7, derde lid. De voordracht is bindend voor de Minister, uiteraard tenzij sprake is van strijd met de wet. De overige bepalingen voor de raden van toezicht van de omroephuizen, bijvoorbeeld over incompatibiliteiten en herbenoeming uit artikel 2.7 en 2.6, zijn niet uitgezonderd en dus van toepassing.

Met het oog op de continuïteit van de bedrijfsvoering maakt het derde lid van artikel 9.14r mogelijk dat de voorgaande bestuurders van de landelijke publieke media-instellingen eenmalig, direct na de oprichting van de omroephuizen, kunnen worden benoemd tot leden van het bestuur. Herbenoeming is voor deze leden niet mogelijk, aldus het vierde lid.

Artikel 9.14s
Artikel 9.14s regelt eerbiedigende werking van de artikelen over de benoeming en incompatibiliteiten van de raad van toezicht en raad van bestuur van de NPO. Hiermee wordt geborgd dat zittende bestuurders en toezichthouders hun termijn kunnen volmaken, wat ten goede komt aan de continuïteit.

Artikel 9.14t
Voor de ombudsman wordt een separate, verkorte benoemingsprocedure geregeld, zodat deze na inwerkingtreding van de wet voortvarend kan worden benoemd. De Minister van OCW doet hiertoe een voordracht en benoeming gaat bij koninklijk besluit. De ombudsman die met toepassing van artikel 9.14t wordt benoemd, kan niet worden herbenoemd na afloop van zijn benoemingstermijn.

Artikel 9.14u
Omdat er direct na inwerkingtreding van de wet nog geen omroephuizen zullen zijn en het wel wenselijk is dat er betrokkenheid is van de omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen in deze tussenperiode, wordt geregeld dat het college van omroepen, zoals dat bestond in het oude bestel, de taken en bevoegdheden van het college van omroepen, zoals dat zal worden gevormd in het nieuwe bestel, tot het moment van de oprichting van de omroephuizen op zich neemt. Op het moment van oprichting werkt deze bepaling uit en worden de taken en bevoegdheden uitgeoefend door het college van omroepen, zoals gevormd in het nieuwe bestel.

Artikel 9.14v
Voor het eerste aanbodplan geldt, aanvullend op de reguliere eisen aan het aanbodplan ten aanzien van budgetverdeling, dat het plan niet mag leiden tot meer dan 15% afwijking van wat de betreffende omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen zouden zijn toegekomen onder het oude bestel, daarbij gerekend met de omzetting van voorlopige erkenningen naar erkenningen. Hiermee wordt beoogd een al te grote budgettaire verschuiving en te grote budgettaire verschillen tussen de omroephuizen te voorkomen. Omroepen die op 31 december 2027 een voorlopige erkenning hadden, worden voor de toepassing van dit artikel gezien als omroepverenigingen als bedoeld in artikel 2.152, tweede lid, onderdeel b, zoals dat gold op die datum. Hiermee wordt eveneens beoogd verschillen tussen omroepen recht te trekken met de overgang naar omroephuizen.

Artikel 9.14w
Om te borgen dat de voorgenomen overdracht van het intellectuele eigendom en het vermogen of voorgenomen licentiëring van het merk daadwerkelijk plaatsvindt, bepaalt artikel 9.14w dat omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen die zijn opgegaan in een omroephuis hiervan schriftelijk bewijs aanleveren dat de overdracht of licentiëring daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Dit artikel kan worden gehandhaafd door het Commissariaat.

Artikel 9.14x
Dit artikel regelt de eindafrekening die omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen maken na de oprichting van de omroephuizen. Hiervoor gelden vergelijkbare regels als opgenomen in het artikel 2.138a (oud). In geval een omroepvereniging of samenwerkingsomroep niet opgaat in een omroephuis vanwege schriftelijke weigering hiertoe, gelden deze eisen eveneens. Voor omroepen die door toepassing van artikel 9.14q, eerste en tweede lid, niet opgaan in een omroephuis geldt een aanvullend vereiste voor het gebruik van de naam of het merk dat de omroepvereniging of samenwerkingsomroep voerde als vereniging, gedurende een afkoelperiode. Deze bedraagt een jaar voor omroepverenigingen of samenwerkingsomroepen die een voorlopige erkenning hadden en vijf jaar voor omroepverenigingen of samenwerkingsomroepen die een reguliere erkenning hadden. Door onderscheid te maken in de termijn van de afkoelperiode wordt rekening gehouden met de proportionaliteit van de beperking. Het gaat hierbij uitsluitend om de naam of het merk waaronder de vereniging functioneerde. Overig intellectueel eigendom wordt, conform het derde lid van artikel 9.14x, zoveel mogelijk overgedragen aan de raad van bestuur van de NPO.

Artikel II (inwerkingtreding)
Zie paragraaf 7 van het algemene deel van deze toelichting.