

Vergaderjaar 2012–2013

33 541

Wijziging van de Mediawet 2008 teneinde het stelsel van de landelijke publieke omroep te moderniseren

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. NAAR EEN EFFICIËNTE EN BESTUURBARE PUBLIEKE OMROEP

De Nederlandse publieke omroep onderscheidt zich van andere publieke omroepen in Europa door een organisatie die voortkomt uit omroepverenigingen met leden. Deze omroepverenigingen vertegenwoordigen verschillende stromingen die in de Nederlandse samenleving. Vorige kabinetten hebben echter al geconstateerd dat deze organisatie van de publieke omroep versneld tegen haar grenzen aanloopt. Niet alleen speelt daarbij de vraag of een bestel dat gebouwd is rond omroepverenigingen met leden nog wel de beste manier is om pluriformiteit in het media-aanbod te organiseren. Met name de vormgeving van het bestel, die zich kenmerkt door vergaande versnippering van middelen en verantwoordelijkheden over in totaal 21 partijen, leidt tot inefficiëntie. Dat maakt dat bestuurlijke processen moeizaam verlopen en dat primaire processen rond de productie en de programmering van het media-aanbod (te) veel tijd en geld kosten. De regering heeft zich dan ook de zorg aangetrokken of de publieke omroep in de komende jaren zijn betekenisvolle functie goed kan blijven vervullen. Noodzakelijke bezuinigingen, een snel veranderend medialandschap en de grilligheid in het mediagebruik trekken een zware wissel op de slagvaardigheid van de publieke omroep.

Dit wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008 (hierna: Mediawet) zet daarom in op efficiëntere en effectievere inrichting van het bestaande bestel. Door bundeling van omroepverenigingen, betere samenwerking in het belang van de programmering als geheel en een daarbij passende budgetsystematiek, wordt de landelijke publieke omroep in staat gesteld om met minder geld efficiënt en slagvaardig te opereren. Daardoor blijft de publieke omroep ook in staat om op alle beschikbare aanbodkanalen een pluriform, onafhankelijk en hoogwaardig media-aanbod te bieden voor zowel een breed publiek als voor specifieke publieksgroepen. In hoofdstuk 3 zal de regering nader ingaan op de uitgangspunten en redenen voor dit wetsvoorstel.

De regering bouwt met het onderhavige wetsvoorstel voort op het beleid van eerdere kabinetten, maar wil daarbij enkele wijzigingen aanbrengen om nog extra stappen te zetten. De specifieke voornemens in het huidige regeerakkoord vormen samen met de voorgenomen bezuiniging van 100 miljoen euro op het mediabudget in 2016–2017, een forse opgave voor de publieke omroep. Dit volgt bovendien op de bezuiniging van het vorige kabinet op het mediabudget die grotendeels geëffectueerd wordt in de jaren 2013–2015. Tegelijkertijd bieden de maatregelen uit het regeerakkoord een kans om het publieke mediabestel verder te moderniseren tot een toekomstbestendige publieke omroep die kwalitatief goede programma's blijft maken voor een breed publiek.

Om daar te komen onderscheidt het kabinet de volgende stappen:

- 1) De eerste stap is het realiseren van wetgeving volgens het onderhavige wetsvoorstel. Het voorstel regelt de noodzakelijke wijzigingen in de inrichting van ons publieke mediabestel, gericht op bundeling van omroepverenigingen, betere samenwerking in het belang van de programmering als geheel, en een daarbij passende budgetsystematiek.
- 2) Dan volgt een tussenstap in de vorm van een wetsvoorstel dat vooral de financieel-technische wijzigingen regelt die voortvloeien uit het huidige regeerakkoord op het punt van de financiering van de regionale omroep door het Rijk en de korting op het budget van de publieke omroep van 100 miljoen euro. Dit wetsvoorstel is beknopt met de bedoeling het verloop van de procedure te bespoedigen, omdat de gewijzigde financiering van de regionale omroep al is voorzien per 1 januari 2014.
- 3) Tot slot volgt de derde stap in de vorm van een wetsvoorstel met inhoudelijke maatregelen om uitvoering te geven aan de taakstelling van 100 miljoen euro. Een toekomstverkenning naar de publieke omroep moet de basis leggen voor verdere vernieuwing van het publieke mediabestel.

De regering hecht eraan te benadrukken dat de eerste stap, die bestaat uit het onderhavige wetsvoorstel dat de bundeling van omroeporganisaties regelt, in elk mogelijk toekomstscenario gewenst is. Het bestel lijdt nu onder de vergaande versnippering. Met dit wetsvoorstel ontstaat een rankere organisatie die slagvaardiger kan opereren en waarin een betere balans in het bestel wordt aangebracht. Daardoor komt nog meer het belang van de programmering voorop te staan, wordt beter gestuurd op de eisen die aan een afgewogen programmering worden gesteld en kunnen de kijkers en luisteraars rekenen op een aansprekend, breed en gevarieerd aanbod. Het tegengaan van versnippering, bundeling van omroeporganisaties en efficiënter en effectiever werken zijn in elk toekomstscenario nodig om de besparingen te realiseren en om een krachtige en slagvaardige publieke omroep te behouden. Daarmee is tevens aangegeven dat het onderhavige wetsvoorstel geen wegen afsluit voor verdere vernieuwing, mede op basis van de toekomstverkenning volgens de derde stap.

2. KORT OVERZICHT VAN MAATREGELEN

Hergroepering van omroepen

Het voorliggende wetsvoorstel wijzigt de organisatiestructuur van de landelijke publieke omroep zodanig dat een hergroepering van omroepen ontstaat. Recent onderzoek naar besparingsmogelijkheden bij de publieke

omroep¹ toont aan dat dit de enige weg is om de inmiddels wettelijk geregelde bezuiniging op de publieke omroep voor de periode 2013–2015 te realiseren zonder in te boeten op de kwaliteit van de programmering.²

De inrichting van het bestel wordt van een aangepaste structuur voorzien volgens het model dat het college van omroepen en de raad van bestuur van de Stichting Nederlandse Publieke Omroep (hierna: NPO) hebben ingediend. In dit zogenoemde «3-3-2»-model, hergroeperen de huidige omroepverenigingen zich tot zes omroeporganisaties, die samen met de twee taakorganisaties (NOS en NTR³) verantwoordelijk zijn voor de verzorging van het publieke media-aanbod. Dit zijn de drie samenwerkingsomroepen (KRO/NCRV, TROS/AVRO en VARA/BNN) en drie zelfstandige omroepen (EO, MAX, VPRO). Ook wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat de huidige aspirant-omroepen (PowNed en WNL) nog voor de aanvang van de nieuwe erkenningperiode (1 januari 2016) moeten samenwerken met een van deze zes voorziene erkenninghouders, als zij hun aspirant-periode succesvol afronden.

Het landelijke publieke omroepbestel blijft open. Echter, wanneer een nieuwkomer als aspirant-omroep wordt toegelaten, moet hij zich voor de verzorging van het media-aanbod in de aspirant-periode aansluiten bij de NTR en later, als hij zijn plaats in het bestel naar de wettelijke voorwaarden heeft verdiend, bij een van de andere omroeporganisaties. Zie paragrafen 5.1 tot en met 5.3.

Budgetverdeling

Op structurele basis wordt het aantal erkenningen voor ledengebonden omroeporganisaties gemaximeerd, zodat versnippering van organisaties, geld en zendtijd niet opnieuw kan optreden. Daardoor wordt ook de aandacht nog meer op de samenwerking en de programmering als geheel gericht. Dit wetsvoorstel regelt een daarbij passende financieringssysteem. De omroepen krijgen een basisbudget en daarbovenop middelen uit het programmabudget (voorheen programmaversterkingsbudget) van de raad van bestuur. Voor het vaststellen van het budget wordt de bestaande relatie met de omvang van de omroepen in termen van aantallen leden losgelaten. De noodzaak tot verdergaande samenwerking ten behoeve van het geheel verdraagt zich niet goed met een budgetverdeling die nog leunt op de individuele positie van deze omroepen. Zie hoofdstuk 6.

Juist vanwege de noodzaak alle aandacht te richten op de programmering is sterkere centrale coördinatie en sturing nodig, ook in een bestel met minder spelers. De commissie Brouwer-Korff constateerde in zijn visitatierapport al het belangrijke aandeel van de raad van bestuur in de uitwerking van de aanbevelingen van de eerdere visitatiecommissie Rinnooy Kan, en zo in het verbeterde functioneren van de landelijke publieke omroep als geheel. Voor een verdere versteviging van de positie van de landelijke publieke omroep, adviseerde de commissie Brouwer-Korff dan ook te kijken naar verhoging van het programmaversterkingsbudget of naar aanscherping van de wettelijke bevoegdheden van de raad

¹ Kamerstukken II, 2011–2012, 32 033, nr. 8.

² Wet van 28 juni 2012 tot wijziging van onder meer de Mediawet 2008 in verband met aanpassing van de rijksmediabijdrage, beëindiging van de wettelijke taken van de Stichting Radio Nederland Wereldomroep en aanpassingen van meer technische aard (Stb. 2012, 235).

³ De NTR is de publieke taakorganisatie die is ontstaan uit een samenwerking van de Nederlandse Programma Stichting en Teleac en RVU (Teleac en RVU vormen samen Stichting Educom).

van bestuur.⁴ Ook in het eerder genoemde efficiencyonderzoek, dat ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel, wordt onderstreept dat voor de realisatie van een belangrijk deel van de geïdentificeerde besparingsmogelijkheden krachtige sturing door de raad van bestuur noodzakelijk is, met name waar deze gerelateerd zijn aan het creëren van meer continuïteit in de programmering. Alleen wanneer de coördinatiekracht van de raad van bestuur in stand blijft of bij voorkeur wordt versterkt, kan het de verschillende partijen in het bestel lukken om in gezamenlijkheid tot vereenvoudiging van de primaire processen te komen, en tot modernisering van de gehele organisatie, zonder dat de kwaliteit en de pluriformiteit van het media-aanbod achteruit gaan. De NPO is als samenwerkings- en coördinatieorgaan verantwoordelijk voor het functioneren van de publieke omroep als geheel. Daartoe behoort in eerste instantie de verantwoordelijkheid voor een goede totaalprogrammering. Met dit wetsvoorstel wordt de ruimte voor de NPO om door middel van het inzetten van programmageld (of programmabudget) te komen tot optimale programmering, vergroot van dertig naar vijftig procent van het totale budget dat beschikbaar is voor de erkende omroeporganisaties. Verder voorziet de NPO onder meer in activiteiten met een omroepoverstijgend of zender- en netbreed belang en bevordert doelmatige inzet van middelen, en samenwerking. De NPO zorgt ook voor gemeenschappelijke faciliteiten en een doelmatig gebruik daarvan, en verzorgt en is verantwoordelijk voor de distributie van het media-aanbod op alle platforms.

Een versterkte rol van de raad van bestuur vraagt wel om voldoende *checks and balances* in het systeem. In paragraaf 6.3 is daarover meer opgenomen.

NTR

In dit wetsvoorstel wordt verder geregeld dat de taakorganisatie NTR voortaan ook verantwoordelijk is voor de verzorging van een breed en samenhangend educatief aanbod. De mogelijkheid van erkenning van een afzonderlijke instelling voor educatief media-aanbod komt daarmee te vervallen. Met dit wetsvoorstel wordt de fusie van de Nederlandse Programma Stichting (NPS) en Stichting educatieve omroepcombinatie (Educom) tot NTR ook wettelijk een feit. Zie paragraaf 5.5.

Kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag

In het huidige regeerakkoord is opgenomen dat het budget voor de zendgemachtigde kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag, de zogenoemde 2.42-omroepen, komt te vervallen. De regering meent dat nu het budget komt te vervallen er geen goede redenen meer zijn om de genootschappen als omroepinstellingen te handhaven. De systematiek van toekenning van zendtijd en budget aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag wordt uit de Mediawet geschrapt. Levensbeschouwing blijft echter nadrukkelijk onderdeel van de publieke taak van de landelijke publieke omroep. De positie van levensbeschouwelijke programmering zal dan ook een herkenbaar onderdeel moeten zijn van het programmabeleid en tot uitdrukking komen in de beleidsplannen en eventuele afspraken daarover in de prestatieovereenkomst. In paragraaf 5.4 gaat de regering daarop verder in.

⁴ Commissie Brouwer-Korff (2009). De publieke omroep: het spel, de spelers, het doel. Rapport van de visitatiecommissie landelijke publieke omroep 2004–2008.

Overige wijzigingen

Verder bevat het wetsvoorstel regels voor de vernieuwde organisatie van de omroepensembles, een uitbreiding van de toezichtsbepalingen, een vereenvoudiging van de procedure voor vormen van publiek-private samenwerking en een verlichting van de visitatieprocedure. Zie hoofdstukken 7 en 8.

Het is de bedoeling dat dit wetsvoorstel uiterlijk 1 januari 2014 van kracht zal worden zodat de bezuinigingen conform de ambities van het kabinet en het voorstel van de omroepverenigingen kunnen worden gerealiseerd. Dat kan alleen slagen als de bundeling van omroepverenigingen tijdig kan plaatsvinden. Ook om de reden dat omroepen ruim voor afloop van de huidige erkenningperiode (die loopt tot en met 31 december 2015) bestuurlijke zekerheid horen te krijgen over hun plaats in het bestel, is het belangrijk dat dit wetsvoorstel uiterlijk op de genoemde datum van kracht wordt.

3. REDENEN VOOR WETSWIJZIGING

De basis voor dit wetsvoorstel wordt gevormd door de conclusies uit het eerder genoemde onderzoek naar besparingsmogelijkheden bij de publieke omroep en het voorstel van de landelijke publieke omroep zelf tot hergroepering van het aantal omroepen volgens het 3-3-2-model.⁵ De regering heeft in het wetsvoorstel dat model als uitgangspunt genomen en aangevuld met een tweetal wijzigingen die uit het regeerakkoord van het huidige kabinet voortvloeien. Die wijzigingen betreffen de systematiek van de budgetverdeling (niet meer gebaseerd op ledenaantallen van omroepverenigingen) en het laten vervallen van alle wettelijke bepalingen omtrent zendgemachtigde kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag.

De overheid voert mediabeleid omdat zij de essentiële en veelzijdige rol van media in onze maatschappij ziet en erkent. Het medialandschap verandert sterk. Er komen nieuwe (internationale) contentaanbieders (HBO, Amazon, Netflix, Google) die via nieuwe distributiemethoden direct bij de kijker in huis komen.

Het veranderende medialandschap heeft zijn effect op de manier waarop de overheid het blijvend belang moet waarborgen van een onafhankelijk, pluriform en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod. Meer dan ooit is ook van belang dat het publieke aanbod toegankelijk is voor iedereen en gericht op zowel een breed en algemeen publiek, als op specifieke bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling, en met aandacht voor kleine doelgroepen. Van distributieschaarste, in elk geval op digitale distributie-infrastructuur, is steeds minder sprake. Daar tegenover staat dat publieke media-inhoud schaars blijft, vanwege hoge kosten voor audiovisuele productie en een onzeker rendement op de kleine en competitieve Nederlandse markt. Zouden alleen de wetten van de markt gelden, dan verschaalt het media-aanbod, zo betogen ook de Raad voor cultuur en de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (hierna: WRR).⁶ Bovendien, zo stelt de WRR verder, blijken sommige media een grotere impact op de burger te hebben dan andere. Hoe groter de impact, hoe sterker de noodzaak tot het stellen van

⁵ Ook de gezamenlijke omroepen zelf hebben opgeroepen om deze ingezette koers voort te zetten.

⁶ WRR (2005). *Focus op Functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*. WRR-rapporten aan de regering, nr. 71.
Raad voor cultuur (2005). *De publieke omroep voorbij. De nieuwe rol van de overheid in het publieke mediadomein*.

mediawettelijke randvoorwaarden. Televisie is, ondanks de komst van internet, nog steeds het meest gebruikte medium en vanwege zijn toegankelijkheid, directheid en grote mogelijkheden voor (massa)verspreiding, is het ook het medium met de grootste impact. Dit draagt bij aan de rechtvaardiging van een sterkere regulering op het medium, ook in een meer functiegerichte aanpak.⁷ Dit sterkt de regering in de overtuiging dat een moderne publieke omroep een belangrijke pijler is en blijft onder het mediabeleid. Ook binnen de Europese Unie wordt de publieke omroep gezien als een Dienst van Algemeen Economisch Belang. De Nederlandse overheid bepaalt zijn opdracht, takenpakket en budget maar houdt, binnen de kaders van de rechtsstaat, afstand tot de uitvoering en inhoud.

Om de publieke taak in een snel veranderend medialandschap te kunnen blijven vervullen moet de omroep zich continu vernieuwen: in de oriëntatie binnen het totale aanbod, in de keuzes in het aanbod en platformen, en in de organisatie. Want waar het medialandschap vroeger overzichtelijk was met twee televisiezenders en een handvol radiozenders onder de publieke vlag, is de publieke omroep anno 2012 slechts een van de spelers in een druk en competitief veld, tussen vele kleine en grote mediabedrijven in. Deze veranderde omstandigheden stellen andere eisen aan de publieke omroep. Juist in het huidige snel veranderende en ingewikkelde medialandschap moet de publieke omroep krachtig en flexibel kunnen opereren om maatschappelijke betekenis te kunnen behouden. Dit veranderende medialandschap kenmerkt zich door sterk toenemende digitalisering, een grote toename van het aantal internationale spelers en de enorme competitie die hiermee gepaard gaat. Het is daarom voor de relatief kleine Nederlandse publieke omroep essentieel om zijn aanbod zichtbaar, toegankelijk en vindbaar te houden.

Maar het krachtig en eendrachtig opereren, is nu net de achilleshiel van ons bestel, zo bleek onder andere al uit een visitatie van het bestel in 2004.⁸ Aan verbetering is de afgelopen jaren gewerkt en er is al veel bereikt. De adviezen van de desbetreffende visitatiecommissie zijn allemaal opgevolgd: de raad van bestuur van de NPO kreeg een steviger regierol, het thuisnetmodel maakte plaats voor het programmeermodel, en de omroepen en de raad van bestuur ontwikkelden gezamenlijk een nieuwe intekensystematiek voor de programmaschema's, onder de naam geld-op-schema.⁹ De verbeteringen zorgden er echter niet voor dat het onderliggende probleem werd aangepakt: de meer dan twintig verschillende partijen die samen één geheel zouden moeten vormen in de uitvoering van de publieke mediaopdracht, maar die elk hun eigen belangen, bedrijfsvoering, besturen, raden van toezicht en ledenraden hebben die dat in de weg staan. De uitvoering van die publieke mediaopdracht is daardoor niet alleen onnodig ingewikkeld en kostbaar gebleven; ook de slagkracht en daadkracht van de organisatie als geheel lijden eronder.

Bundeling van omroeporganisaties is de enige manier om de bezuinigingsopdracht van het kabinet-Rutte I te realiseren zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de programmering, zo laten de bevindingen zien uit het eerder genoemde onderzoek naar besparingsmogelijkheden. De versnippering van het bestel werkt namelijk inefficiëntie en ineffectiviteit in de hand.¹⁰ Deze versnippering werkt door tot in de wortels van het bestel, waardoor de primaire processen rond de productie en program-

⁷ WRR (2005). *Focus op Functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*. WRR-rapporten aan de regering, nr. 71.

⁸ Visitatiecommissie Rinnooy Kan (2004). *Omzien naar de Omroep*.

⁹ Zie voor een toelichting op geld-op-schema: Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VIII, nr. 14.

¹⁰ Kamerstukken II, 2011–2012, 32 033, nr. 8.

mering van het media-aanbod veel tijd en geld kosten. En alhoewel op efficiency en vermindering van bureaucratie ook nog het een en ander aan besparingen mogelijk is, blijkt de echte winst te behalen op een efficiëntere en effectievere inrichting van de primaire processen. Deze winst kan alleen behaald worden wanneer omroepen samengaan. Door bundeling van omroepverenigingen wordt de landelijke publieke omroep in staat gesteld om efficiënt en slagvaardig te opereren. Daardoor blijft de publieke omroep ook in staat om op alle beschikbare aanbodkanalen een pluriform, onafhankelijk en hoogwaardig media-aanbod te bieden voor zowel een breed publiek als voor specifieke publieksgroepen zonder zijn maatschappelijke inbedding te verliezen. Dit wetsvoorstel zet daarom in op efficiëntere en effectievere inrichting van het bestaande bestel.

4. UITGANGSPUNTEN VOOR EEN VERNIEUWD OMROEPBESTEL

De komende jaren zullen de publieke omroepen intensiever moeten gaan samenwerken, landelijk en regionaal. Zij moeten minder georiënteerd zijn op elkaar, maar juist meer op de relevantie van het totale media-aanbod voor het publiek. De publieke omroep wordt zeer gewaardeerd door de kijkers en luisteraars.¹¹ Om betekenisvol te kunnen blijven en goede programma's te kunnen blijven maken is meer dan ooit nodig dat omroepen al hun aandacht richten op de programmering. Die programmering moet gemaakt worden door minder omroeporganisaties en met een lager budget.

Voor het kabinet staat dus voortaan de totaalprogrammering centraal en niet langer het individuele belang van omroepen. Er moeten forse stappen gezet worden naar een doelmatiger inrichting van het bestel: minder omroeporganisaties, nog efficiëntere manier van programmeren en forse besparingen door efficiencymaatregelen. De omroepen hebben hiervoor de afgelopen periode al veel inspanningen verricht. De maatregelen vragen van de omroepen dat zij de komende jaren gaan fuseren, verhuizen en anders gaan werken. Het kabinet heeft veel waardering voor de inzet van alle omroepen in dit proces.

De voorgenomen bezuiniging van oplopend 100 miljoen euro in 2016–2017 leidt onvermijdelijk tot een verdere discussie over de toekomstige vorm van het bestel. Die discussie wil het kabinet aangrijpen om te bekijken wat anders of beter kan, maar ook welke sterke punten absoluut moeten worden behouden. Mede om de eerdere bezuinigingen, die vooral betrekking hebben op de periode 2013–2015, te realiseren, wordt het aantal landelijke publieke omroeporganisaties de komende jaren verminderd. De nieuwste bezuinigingsvoorstellen van het huidige kabinet nopen tot het maken van scherpe keuzes en roepen onvermijdelijk vragen op over de pluriformiteit en de publieke waarde van het aanbod in een veranderende situatie. Daar kunnen ook organisatorische vragen die de aansturing van het bestel en de financieringsgrondslag van omroepen uit voortvloeien. Het kabinet wil die aspecten aan een nadere beschouwing onderwerpen en wil snel een toekomstverkenning naar de publieke omroep starten. Hier is ook door partijen in het veld naar gevraagd.¹²

De volgende uitgangspunten zijn richtinggevend voor de maatregelen die nu worden getroffen en de volgende stappen ter uitvoering van het huidige regeerakkoord, waaronder de toekomstverkenning:

¹¹ Drie kwart van de bevolking vindt het (heel) belangrijk dat de Nederlandse Publieke Omroep er is. NPO, Terugblik 2011, rapportage van de Nederlandse Publieke Omroep over de Prestatie-overeenkomst in 2011.

¹² Zie onder meer de brief van de NVJ, 14 november 2012. http://www.nvj.nl/docs/Brief_aan_Staatssecr.S._Dekker-OCW_14_nov_2012_def_.pdf

- de taak van de publieke omroep blijft het verzorgen van een breed, onafhankelijk, pluriform en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod dat bovendien toegankelijk is voor iedereen;
- de publieke omroep moet programma's blijven maken die voor een gevarieerd publiek interessant, onderscheidend en goed vindbaar zijn, te midden van een omvangrijk nationaal en internationaal media-aanbod;
- onder centralere sturing van de raad van bestuur realiseren de omroeporganisaties gezamenlijke doelen, met oog voor programmatische prioriteiten en specifieke doelgroepen, en maken zij programma's in het belang van een goede en evenwichtige programmering;
- de raad van bestuur zorgt voor heldere criteria om te komen tot een goede en evenwichtige programmering, regelt voldoende *checks and balances* in het bestel en zorgt voor een goede verantwoording naar het publiek;
- leden zijn van belang om een erkenning te krijgen, maar niet meer als bekostigingsgrondslag;
- het bestel blijft open voor nieuwe toetreders; en
- de publieke omroep krijgt de ruimte om meer eigen inkomsten te vergaren.

5. ORGANISATIE LANDELIJKE PUBLIEKE OMROEP

De reorganisatie van de landelijke publieke omroep zal voor veel van de betrokken organisaties ingrijpend zijn. Van de 21 verschillende organisaties die de publieke omroep nu rijk is, zullen er in 2016 nog maar maximaal acht uitvoerende omroeporganisaties over zijn. Welke wijzigingen dit wetsvoorstel precies behelst voor al die organisaties en wat hun taken en verantwoordelijkheden zijn na de reorganisatie, met ingang van de volgende erkenningperiode (1 januari 2016) wordt hieronder per onderdeel beschreven.

5.1 Erkende omroeporganisaties

Op dit moment zijn er negen erkende omroepverenigingen en twee omroepverenigingen met een voorlopige erkenning (ook wel aspirant-omroepen). Vanaf de komende erkenningperiode echter, kunnen nog maar maximaal zes omroeporganisaties een erkenning ontvangen. Het maximumaantal is geënt op een voorstel van de landelijke publieke omroep zelf, en de conclusies van het onderzoek naar besparingsmogelijkheden.¹³ Met acht omroeporganisaties, waarvan twee taakorganisaties, is het mogelijk het bestel te vereenvoudigen en zo de bezuinigingsopdracht voor de periode 2013–2015 te verwezenlijken. Het maximumaantal omroeporganisaties wordt vastgelegd in de wet. Het betekent dat de huidige omroeporganisaties moeten hergroeperen.

Op verzoek van het vorige kabinet hebben de gezamenlijke omroepen bij brief van 16 november 2011 een voorstel van de raad van bestuur van de NPO en het college van omroepen voor hergroepering gepresenteerd. Hierin gaan respectievelijk de AVRO en de TROS, BNN en de VARA, de KRO en de NCRV samen in drie nieuwe omroeporganisaties. De omroepverenigingen EO, MAX en VPRO blijven zelfstandige omroeporganisaties. Dat is het zogenoemde 3-3-2-model. In de mediabegrotingsbrief 2012 heeft het vorige kabinet laten weten met het voorstel akkoord te gaan.¹⁴ Ook de inmiddels ontvangen meerjarenplannen van de NPO en de aanvraag voor frictiekosten van de omroepverenigingen voor 2012, zijn gebaseerd op de uitvoering van het 3-3-2-model. Het voorgaande heeft

¹³ Kamerstukken II, 2011–2012, 32 033, nr. 8.

¹⁴ Kamerstukken II, 2011–2012, 33 000 VIII, nr. 59.

naar het oordeel van de regering voldoende basis gegeven om het voorstel van de raad van bestuur en het college van omroepen ook ten grondslag te leggen aan onderhavig wetsvoorstel. Dit betekent dat de reorganisatie van de landelijke publieke omroep uitgevoerd zal worden op basis van het 3-3-2-model.

Periode 2016–2021

Met dit wetsvoorstel wordt bepaald dat alleen de zes genoemde omroeporganisaties – de drie nieuwe organisaties en de drie zelfstandige omroepverenigingen – conform de wettelijke voorschriften een erkenning kunnen krijgen voor de volgende erkenningperiode, die loopt van 1 januari 2016 tot 1 januari 2021. Aansluiting van de huidige aspiranten PowNed en WNL kan die samenstelling van de te erkennen omroeporganisaties nog iets veranderen (zie daarover in paragraaf 5.2). Op deze manier krijgen de omroeporganisaties bestuurlijke zekerheid voor de door hen geleverde inspanningen om adequaat uitvoering te geven aan de bezuinigingsopdracht. Daarnaast is er voor de periode 2016–2021 een financiële bonus beschikbaar voor de drie nieuwe omroeporganisaties waarin de zes bestaande omroepverenigingen samengaan. Deze wordt toegelicht in de financiële paragraaf, in hoofdstuk 6.

Overgangsfase naar nieuwe erkenningperiode

Voor de omroepverenigingen die in het 3-3-2-model hun organisaties zullen integreren, is het belangrijk om de samenwerking eerder te kunnen starten dan de begindatum van de nieuwe erkenningperiode (1 januari 2016). Ook voor het realiseren van de bezuinigingen zonder dat dit wezenlijke gevolgen heeft voor de pluriformiteit en kwaliteit van de programmering, is het gewenst dat de omroepen hun voorgenomen samenwerking eerder kunnen starten. Omroepen die ervoor kiezen in de nieuwe erkenningperiode als samenwerkingsorganisatie een erkenning aan te vragen, en daarbij hun oorspronkelijke verenigingen willen behouden, kunnen hun samenwerking in de huidige erkenningperiode al starten zonder dat daar wetswijziging voor nodig is. Zij kunnen immers nu al een nieuwe samenwerkingsorganisatie oprichten waarin zij de activiteiten die zien op de verzorging van het media-aanbod onderbrengen.

Voor omroepverenigingen die kiezen voor een samenwerkingsvorm waarbij de oorspronkelijke verenigingen verdwijnen en een nieuwe vereniging wordt opgericht, zal geregeld worden dat zij hun erkenningen al in de huidige erkenningperiode kunnen overdragen aan deze nieuwe vereniging, met behoud van de bestaande rechten op geld en zendtijd voor de resterende jaren van de erkenningperiode tot 2016.

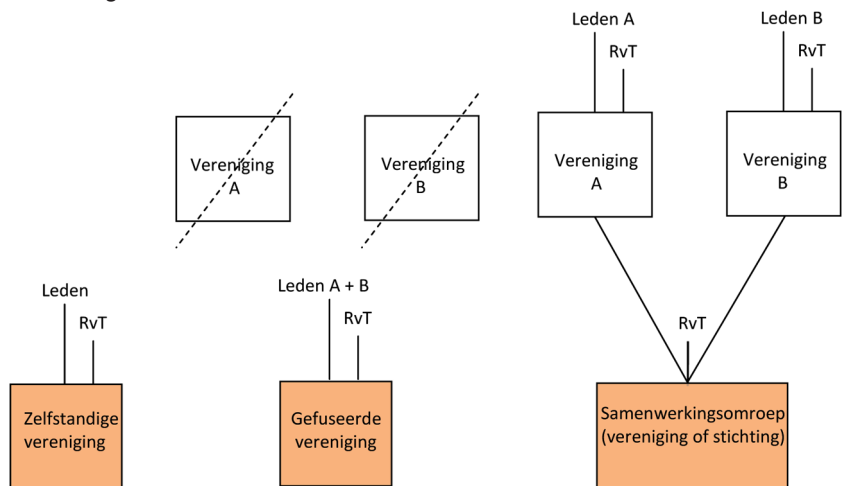
Structurele wijzigingen

Allereerst zal de Mediawet voortaan twee soorten erkenninghouders onderscheiden.¹⁵ Dit heeft te maken met de beleidsmatige invulling van het begrip fusievorming. Onder fusievorming wordt daarbij meer begrepen dan alleen het strikte «juridisch» fuseren. Onder het begrip fusievorming wordt zowel verstaan het proces van fusie volgens de voorschriften van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek waarbij één omroepvereniging als rechtsopvolger in de plaats komt van bestaande omroepverenigingen, als het proces waarbij twee of meer omroepverenigingen een nieuwe rechtspersoon oprichten die als enige erkenning-

¹⁵ De erkenninghouder is de entiteit die wettelijk belast is met de uitvoering van de publieke taakopdracht. Traditioneel zijn dit de omroepverenigingen.

houder optreedt, en waarin de afzonderlijke omroepverenigingen nog vertegenwoordigd zijn. De twee soorten erkenninghouders die de Mediawet onderscheidt, zijn dan ook: 1) samenwerkingsomroepen, waarin meerdere verenigingen vertegenwoordigd zijn (en waarin hun bedrijven zijn opgegaan) en 2) «zelfstandige» omroepverenigingen (zie afbeelding 1). Deze zelfstandige omroepverenigingen kunnen in de praktijk omroepverenigingen zijn zoals die in het huidige systeem voorkomen (en welke vorm straks voorzien kan zijn voor omroepverenigingen EO, MAX en VPRO) of omroepverenigingen die zijn ontstaan door juridische fusie van meer omroepverenigingen (en waarin hun bedrijven en verenigingswezen dus zijn opgegaan). De andere structurele wijzigingen die zien op de omroeporganisaties en die voortvloeien uit de keuze voor maximisering van het aantal erkenningen en het faciliteren van fusies, hebben betrekking op de financieringssystematiek en de toetreding van nieuwkomers. Deze wijzigingen worden in paragraaf 5.3 respectievelijk hoofdstuk 6 verder toegelicht.

Afbeelding 1



5.1.1 Samenwerkingsomroep

Een samenwerkingsomroep ontstaat wanneer twee of meer omroepverenigingen hun programmatische activiteiten integreren in één organisatie, maar besluiten de oorspronkelijke omroepverenigingen daarbij te handhaven. Die samenwerkingsorganisatie kan een vereniging zijn (met de oprichtende verenigingen als enige leden) of een stichting. De samenwerkingsorganisatie is de erkenninghouder. Deze constructie onderscheidt zich van een volledige fusie van omroepverenigingen, waarbij de oorspronkelijke verenigingen opgaan in één, nieuwe, zelfstandige omroepvereniging, of van de constructie waarbij één omroepvereniging volledig opgaat in de ander (beide juridische fusies tot op verenigingsniveau). Voorkomen moet echter worden dat deze constructie de totale organisatie alleen maar ingewikkelder maakt. Daarom is het van belang dat er een strikte scheiding wordt aangehouden tussen enerzijds de programmatische activiteiten en nevenactiviteiten van de samenwerkingsomroep, en anderzijds de activiteiten van de bijbehorende omroepverenigingen, de zogenoemde verenigingsactiviteiten.

Deze voor de omroepverenigingen vergaande consequentie van het systeem, waarbij twee verenigingen samen ten minste een samenwerkingsomroep moeten vormen om voor een erkenning in aanmerking te kunnen komen, ziet de regering als volgt. Het huidige systeem van landelijke publieke media-instellingen is genooddaakt efficiënter en effectiever te werken. Regulering van televisie en radio mag op grond van

artikel 7, tweede lid, van de Grondwet plaatsvinden, maar mag niet het voorafgaande toezicht op de inhoud van het media-aanbod betreffen. Regulering van de omroepen in de vorm van een erkenningstelsel is in overeenstemming met de Grondwet. Het huidige systeem schrijft voor dat een publieke media-instelling de verenigingsvorm heeft. In het onderhavige voorstel krijgen omroepverenigingen, als samenwerkingsverband, de mogelijkheid ook voor een stichting te kiezen waarin die samenwerking wordt vormgegeven. De inrichting van de samenwerkingsomroep is verder, binnen de wettelijke kaders, een zaak van de omroepverenigingen. De omroepverenigingen die vertegenwoordigd zijn in de samenwerkingsomroep, zijn geen erkenninghouder meer, maar kunnen wel als leden-oprichters van de samenwerkingsomroep het gedachtegoed van de omroepverenigingen blijven vertolken.

Verantwoordelijkheden samenwerkingsomroep

Wanneer omroepverenigingen besluiten hun programmatische activiteiten te bundelen in één organisatie, maar de eigen verenigingen willen behouden, kan dit alleen op de volgende manier. De verenigingen richten de nieuwe organisatie op en dragen hun taak en de daadwerkelijke verzorging van het media-aanbod over aan deze nieuwe organisatie. De samenwerkingsorganisatie is de erkenninghouder. Dit betekent dat alle rechten en plichten die daarmee samenhangen ook bij de samenwerkingsomroep liggen. Aan hem zijn de besluiten van de minister, het Commissariaat voor de Media en de raad van bestuur van de NPO gericht, wat met zich brengt dat ook de bezwaar- en beroepsprocedures door hem gevoerd zullen worden. Het betekent verder dat alleen de vertegenwoordiger van de samenwerkingsomroep een stem heeft in de overlegorganen van de landelijke publieke omroep, waaronder het college van omroepen, het omroepdirecteurenoverleg en de netredacties. En het betekent tot slot dat alle programmatische activiteiten moeten worden ondergebracht in de samenwerkingsomroep. De omroepverenigingen daarachter kunnen geen activiteiten meer uitvoeren die verband hebben met de verzorging van het media-aanbod. Er mogen dus ook geen middelen die bestemd zijn voor de verzorging van het media-aanbod van de samenwerkingsomroep naar de achterliggende verenigingen stromen. De moederverenigingen worden, net als nu het geval is, uitsluitend bekostigd vanuit de eigen verenigingsmiddelen.

Fusietoets

De erkenningsaanvraag van de samenwerkingsomroep moet voldoen aan de eisen die daaraan op basis van de Mediawet (kunnen) worden gesteld. De omroepverenigingen die zullen samengaan in een nieuwe rechtspersoon, moeten dat in elk geval kunnen aantonen aan de hand van notariële akten. De samenwerkingsomroep dient deze bij zijn erkenningsaanvraag te overleggen, waaronder de oprichtingsakte van de nieuwe samenwerkingsomroep. Het Commissariaat voor de Media zal toetsen of er daadwerkelijk sprake is van bundeling van beide bedrijven conform de wet. Aangezien de samenwerkingsomroep de erkenningsaanvraag doet, en niet de oorspronkelijke verenigingen, moet de samenwerkingsomroep dus al ten behoeve van de eerstvolgende erkenningperiode opgericht zijn. Tot aan die periode zijn de verenigingen nog de erkenninghouders.

Goed bestuur

De samenwerkingsomroep kan een vereniging zijn, of een stichting. Een andere (commerciële) rechtspersoon kan als erkenninghouder niet bestaan. Bij een publieke taak, uitgevoerd met publieke financiering, past een winststreven niet. Dan blijven de vereniging en stichting als

rechtsvorm zonder winstoogmerk over. Een vereniging heeft leden en er is invloed van de algemene ledenvergadering op het beleid van de vereniging. Het is dan ook logisch dat een ledenbestel enkel verenigingen als erkenninghouders kent. Dat blijft als principe daarom ook leidend. De omroepen die zelfstandig blijven, dienen net als nu een vereniging te zijn. Omroepverenigingen die volledig willen fuseren tot een nieuwe ledenorganisatie, zijn dan ook vereniging. Echter, om het samengaan met behoud van de onderliggende omroepverenigingen te faciliteren, wordt het wel mogelijk dat de omroepverenigingen die in deze vorm willen samenwerken, dat ook kunnen doen in een andere rechtsvorm dan een vereniging. Daarvoor is de stichting de juiste rechtsvorm.

De organisatie van de samenwerkingsomroep dient deugdelijk te zijn ingericht. De Mediawet schrijft onder andere voor dat er een helder onderscheid is tussen het dagelijks bestuur en het onafhankelijk toezicht erop en dat de organisatie zo veel mogelijk de aanbevelingen moet volgen uit de Gedragscode goed bestuur en integriteit die de raad van bestuur heeft vastgesteld. Ook de aan de samenwerkingsomroep verbonden omroepverenigingen moeten voldoen aan deze principes. De erkenningsaanvraag wordt hierop beoordeeld. Ook de Commissie Integriteit Publieke Omroep (CIPO) kan hierbij een adviserende rol vervullen. Zo heeft die commissie ten behoeve van de advisering door de raad van bestuur van de NPO aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: minister) bij de vorige erkenningverlening een rapport uitgebracht over de governancestructuur bij de omroepen in relatie tot de richtlijn over goed bestuur van de NPO.

De wijze waarop de omroepverenigingen hun onderlinge verhoudingen regelen in de samenwerkingsomroep is vrij, met inachtneming van de wettelijke vereisten die aan de verenigings- of stichtingsvorm verbonden zijn. De leden van de verbonden omroepverenigingen blijven wel zorgen voor het maatschappelijke draagvlak en kunnen via die omroepverenigingen op democratische wijze invloed blijven uitoefenen op het programmabeleid van de samenwerkingsorganisatie.

Is de samenwerkingsorganisatie een vereniging, dan kunnen de omroepverenigingen elk lid-oprichter zijn van de samenwerkingsomroep. Is de samenwerkingsorganisatie een stichting, dan kunnen de verbonden omroepverenigingen elk zitting hebben in de raad van toezicht. De samenwerkingsorganisatie moet de bestuurlijke structuur inzichtelijk maken bij de erkenningsaanvraag.

Programmatische activiteiten en nevenactiviteiten

Een traditionele, zelfstandige omroepvereniging kan drie soorten activiteiten ontplooiën: programmatische activiteiten, nevenactiviteiten en verenigingsactiviteiten. Dit wettelijk onderscheid tussen verschillende soorten activiteiten blijft gehandhaafd en de verzorging van die activiteiten blijft dus in handen van de zelfstandige omroepvereniging, ook na herstructurering van het bestel.

Programmatische activiteiten vormen de kern van de activiteiten van een omroepvereniging. De verzorging van publieke programmering vormt immers het hart van de publieke taakopdracht. De programmatische activiteiten zijn ook de enige activiteiten die uitgevoerd kunnen worden met de rijksmiddelen. Binnen een samenwerkingsomroep moeten alle programmatische activiteiten – die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de publieke taakopdracht en de verzorging van het media-aanbod – uitgevoerd worden door de samenwerkingsomroep. De achterliggende verenigingen hebben hier geen uitvoerende rol meer.

Nevenactiviteiten hebben geen rechtstreeks verband met de uitvoering van de publieke taakopdracht, maar moeten wel gerelateerd zijn aan het media-aanbod. Voorbeelden van nevenactiviteiten zijn onder andere het uitgeven van programmagidsen en het in licentie geven van programma's, programmaformats of programmafragmenten aan derden. Vanwege deze samenhang met de programmering, worden ook nevenactiviteiten een zaak van de samenwerkingsomroep. Nevenactiviteiten kunnen niet betaald worden uit de rijksmiddelen, maar moeten op marktconforme wijze en kostendekkend worden verricht. De voorafgaande toets door het Commissariaat voor de Media en de raad van bestuur van de NPO blijft gehandhaafd.

Verenigingsactiviteiten zijn niet-programmatische activiteiten die naar objectieve maatstaven nodig zijn voor het ledencontact en het goed functioneren van de vereniging. De traditionele, zelfstandige vereniging ontplooit en financiert deze activiteiten zelf. Voor de omroepverenigingen die in de samenwerkingsorganisatie zijn vertegenwoordigd, blijft ook gelden dat zij hun eigen verenigingsactiviteiten ontplooiën en financieren. Activiteiten die nodig zijn voor het goed functioneren van de samenwerkingsomroep, kunnen uitgevoerd en gefinancierd worden door de samenwerkingsomroep. Deze financiering geschiedt uit de verenigingsreserve van de samenwerkingsomroep in het geval deze organisatie een vereniging is, of uit de stichtingsreserve in het geval deze organisatie een stichting is. Zij kunnen niet gefinancierd worden uit de programmareserve en ook niet door de achterliggende omroepverenigingen.

Leden

Om in aanmerking te kunnen komen voor een erkenning, dient een omroeporganisatie minimaal 150.000 leden te hebben. Ook een samenwerkingsomroep moet aan deze eis voldoen. Omdat een samenwerkingsomroep meerdere verenigingen vertegenwoordigt, telt voor de beoordeling van zijn erkenningsaanvraag het totale, door het Commissariaat voor de Media vastgestelde aantal leden van de vertegenwoordigde omroepverenigingen. Een samenwerkingsorganisatie die twee omroepverenigingen vertegenwoordigt, bijvoorbeeld een omroepvereniging van 150.000 leden en een omroepvereniging van 300.000 leden, heeft dus 450.000 leden. Als een van deze verenigingen echter zakt onder de grens van 50.000 leden, dan is er geen sprake meer van voldoende maatschappelijk draagvlak voor die specifieke stroming en verliest deze vereniging haar recht – en daarmee ook de samenwerkingsomroep – om in aanmerking te komen voor een plaats in het bestel.

De aanvullende eis van het minimumaantal van 50.000 leden voor de onderliggende omroepverenigingen van een samenwerkingsomroep sluit aan bij het huidige wettelijk minimumaantal leden dat nodig is om als aspirant-omroep in het bestel te komen. Dat ligt ook voor de hand. Er zijn geen goede redenen om enerzijds aan nieuwe aspiranten de voorwaarde van minimaal 50.000 leden te stellen om het bestel binnen te komen, maar tegelijkertijd aan de andere kant een omroepvereniging minder dan 50.000 leden die onderdeel is van een samenwerkingsomroep, in het bestel te houden. Voor de aanvrager die samenwerkingsomroep is, geldt verder onverkort de ledeneis van minimaal 150.000 leden. Daarmee bestaat er een gelijkwaardige situatie met die van een zelfstandige omroepvereniging. Samenwerkingsomroepen verschillen alleen hierin van zelfstandige omroepverenigingen dat het effect van het zakken van één van de achterliggende omroepverenigingen beneden de minimumnorm nogal ingrijpend is. Het betekent namelijk verlies van de erkenning voor de hele samenwerkingsomroep. De eisen met betrekking tot de ledenaantallen houden met al deze aspecten rekening.

De inkomsten van de erkende samenwerkingsomroep bestaan allereerst uit de inkomsten vanuit de rijksmediabegroting. Daarnaast zal de samenwerkingsomroep inkomsten ontvangen uit de omroepverenigingen die aan de samenwerkingsomroep verbonden zijn. Voor alle omroeporganisaties geldt het wettelijke principe dat alle inkomsten gebruikt dienen te worden voor de uitvoering van de publieke taakopdracht. De wet regelt enkele uitzonderingen, waaronder de inkomsten uit de (leden)contributies. Deze inkomsten mogen, net als nu het geval is, gebruikt worden om verenigingsactiviteiten te bekostigen en, voor de samenwerkingsomroep die stichting is, vergelijkbare stichtingsactiviteiten. Ook de inkomsten uit programmagidsen mogen hier op basis van de Mediawet voor worden gebruikt. Voor de omroepverenigingen die verbonden zijn aan een samenwerkingsomroep, geldt dat alle inkomsten van de betreffende vereniging gebruikt moeten worden voor de uitvoering van de publieke taakopdracht door de samenwerkingsomroep. Een positief exploitatiesaldo bij de onderliggende omroepvereniging, voor zover dat meer is dan wat op basis van de Mediawet voor verenigingsactiviteiten mag worden gereserveerd, dient aan het einde van het jaar ter beschikking gesteld te worden aan de samenwerkingsorganisatie. Een heldere en transparantie financiële administratie dient te allen tijde geborgd te zijn.

De wettelijke bepalingen over reservering en terugvordering van gelden zijn zowel toegeschreven op de samenwerkingsomroep als op de omroepverenigingen die aan de samenwerkingsomroep verbonden zijn. De samenwerkingsomroepen hebben een vermogen dat kan bestaan uit twee reserves: een algemene reserve om fluctuaties in de inkomsten en uitgaven op te vangen (de stichtings- of verenigingsreserve), en een reserve voor programmadoeleinden (de programmareserve). De omroepverenigingen vertegenwoordigd in de samenwerkingsomroep hebben geen programmareserve meer nodig; zij ontplooiën immers geen programmatische activiteiten meer. Een verenigingsreserve volstaat. Deze mag, conform de huidige situatie, niet groeien, tenzij de reserve daalt tot onder de 750.000 euro. Dan mag de reserve tot het maximum van 750.000 euro toenemen. De reserves van de samenwerkingsomroep en de daaraan verbonden verenigingen samen, mogen opgeteld niet groeien ten opzichte van de optelsom van de beide verenigingsreserves op het moment van oprichting van de samenwerkingsomroep, met uitzondering dus van het geval waarin een reserve lager is dan het bedrag van 750.000 euro. Dan mag deze reserve nog groeien tot dit plafond, waarmee dus ook het totaal van de reserves toeneemt met datzelfde bedrag.

Om in aanmerking te kunnen komen voor een erkenning, blijft voorts de eis gelden dat de boekhouding op orde moet zijn, en dat de samenwerkingsomroep minimaal een positief eigen vermogen moet hebben. Deze eis geldt ook voor de onderliggende omroepverenigingen.

Rechten

Voor een goede uitvoering van de publieke taakopdracht, is het van cruciaal belang dat de samenwerkingsomroep volledig in staat is om de verzorging van het media-aanbod voor zijn rekening te nemen. Dit houdt ook in dat de aan hem gelieerde verenigingen moeten zorgen dat de samenwerkingsomroep in staat is te voldoen aan de verplichting om alle media-aanbod dat geproduceerd is voor de publieke omroep om niet ter beschikking te stellen voor de verspreiding op alle aanbodkanalen van de publieke omroep. Dat geldt voor al het bestaande materiaal waarvan de rechten bij de onderliggende vereniging berusten. Dit zal bij de oprichting van de samenwerkingsomroep geregeld moeten worden. Eventuele

rechten en verplichtingen ten opzichte van derden-rechtenhouders gaan eveneens over op de samenwerkingsomroep. Verder zal de samenwerkingsorganisatie ook de nevenactiviteiten gaan verzorgen, zoals de exploitatie van programmarechten- en merken. De betrokken verenigingen zullen er ook voor moeten zorgen dat de samenwerkingsomroep de exploitatie van de rechten volledig kan verzorgen. Inkomsten hieruit zijn voor de samenwerkingsomroep en worden ten behoeve van de programmering aangewend.

5.1.2 Omroepverenigingen vertegenwoordigd in een samenwerkingsomroep

De omroepverenigingen die samen een samenwerkingsomroep oprichten, blijven onderdeel uitmaken van het omroepbestel, zij het niet meer als erkenninghouder. Via de verenigingen hebben de leden het recht om op democratische wijze invloed uit te oefenen op het programmatisch beleid van de verbonden samenwerkingsomroep. Omdat de omroepverenigingen de samenwerkingsomroep oprichten, bepalen zij zelf ook de structuur van de nieuwe organisatie. Dit doen zij uiteraard wel binnen de kaders die de wet stelt. Ook kunnen deze verenigingen, als oprichters van de nieuwe samenwerkingsomroep, de band met de samenwerkingsomroep naar eigen inzicht vormgeven en bepalen op welke wijze zij hun invloed uitoefenen op het programmatisch beleid en het overige beleid van de samenwerkingsomroep.

De omroepverenigingen die vertegenwoordigd zijn in een samenwerkingsomroep leggen zich voortaan toe op de maatschappelijke inbedding en het ledencontact. Zij zorgen ervoor dat de invloed van de leden van hun vereniging binnen de samenwerkingsomroep vertaald wordt naar het programmatisch beleid. De omroepverenigingen kunnen verenigingsactiviteiten blijven ontplooien; deze zijn immers noodzakelijk voor ledenbinding en het goed functioneren van de vereniging. Bekostiging van deze activiteiten vindt plaats uit de verenigingsmiddelen.

De aan de samenwerkingsomroepen verbonden omroepverenigingen blijven van belang voor het verkrijgen van de erkenning door de samenwerkingsomroep. De omroepverenigingen moeten zelf minimaal 50.000 leden hebben en samen minimaal 150.000 leden. Dit minimumaantal van 50.000 leden geeft uitdrukking aan voldoende maatschappelijke legitimatie voor een plaats in het bestel. Het vereiste minimumaantal sluit aan bij het huidige wettelijk minimumaantal leden dat nodig is om als aspirant-omroep in het bestel te komen. Verder moeten de omroepverenigingen die vertegenwoordigd zijn in een samenwerkingsomroep op een deugdelijke manier ingericht zijn, waarbij zoveel mogelijk de aanbevelingen uit de gedragscode ter bevordering van goed bestuur en integriteit worden gevolgd. Verder dient de omroepvereniging bij aanvang van een erkenningperiode een positief eigen verenigingsvermogen te hebben en zorg te dragen voor een ordentelijke en transparante administratie.

5.1.3 Zelfstandige omroepverenigingen

De keuze voor het 3-3-2-model als basis voor de reorganisatie van het bestel leidt ertoe dat er met ingang van de eerstvolgende erkenningperiode drie zelfstandige omroepverenigingen als erkenninghouder deel kunnen uitmaken van het omroepbestel. Deze omroepverenigingen, namelijk de EO, MAX en VPRO, vormen vooralsnog niet met een andere omroepvereniging een nieuw omroepbedrijf ten behoeve van een erkenning. Het kan echter zijn dat de huidige aspirant-omroepen PowNed en WNL, of toekomstige aspiranten, die in een latere erkenningperiode toetreden, aansluiten bij deze verenigingen.

Onder voorbehoud van een dergelijke aansluiting, kunnen EO, MAX en VPRO vanaf 1 januari 2016 erkend worden als zelfstandige omroepverenigingen. Zij verkeren daarmee in een uitzonderingspositie; de systematiek van de wet leidt ertoe dat er geen zelfstandige omroepverenigingen meer bij kunnen komen, anders dan door de volledige (juridische) fusie van twee of meer bestaande omroepverenigingen. Zelfstandige verenigingen die ieder een erkenning hebben, kunnen na verloop van tijd alsnog besluiten de beide verenigingen volledig te integreren in een nieuwe vereniging. Verenigingen die al in een erkende samenwerkingsomroep vertegenwoordigd zijn, kunnen dat ook doen. Wanneer zij besluiten tot een volledige (juridische) fusie op verenigingsniveau, ontstaat er een nieuwe, zelfstandige omroepvereniging die in aanmerking kan komen voor erkenning. Dit is de enige wijze waarop nog zelfstandige omroepverenigingen als erkenninghouder kunnen ontstaan. Verenigingen die vertegenwoordigd zijn in een samenwerkingsomroep kunnen zich hierna niet meer terugtrekken uit die samenwerkingsomroep, om vervolgens weer als zelfstandige omroepverenigingen verder te gaan. De stap die zij samen hebben gezet als samenwerkingsomroep is voorwaarde van de erkenning aan de omroep en heeft tevens consequenties voor erkenningen in de toekomst. Nieuwkomers voor een voorlopige erkenning dienen zich in de toekomst aan te sluiten bij de NTR. Na de eerste aspirant-periode van vijf jaar moeten zij, als zij een positieve beoordeling krijgen voor toegevoegde waarde en het ledenaantal, aansluiting vinden bij een erkende omroeporganisatie. Via die weg kan er dus ook geen zelfstandige omroepvereniging meer bijkomen.

De zelfstandige omroepvereniging is de erkenninghouder. De huidige eisen die aan een omroepvereniging gesteld worden, blijven behouden in dit wetsvoorstel. De zelfstandige omroepvereniging dient minimaal 150.000 leden te hebben om in aanmerking te komen voor een erkenning. De zelfstandige omroepvereniging moet verder voldoen aan de principes van goed bestuur die zijn opgenomen in de Mediawet en in de gedragscode over goed bestuur en integriteit van de raad van bestuur van de NPO. Ook moet het eigen vermogen bij aanvang van de erkenningperiode positief zijn en de financiële boekhouding op orde.

5.2 Procedure voor de aspiranten PowNed en WNL

De huidige aspirant-omroepen PowNed en WNL zitten in een bijzondere positie. Zij zijn onderdeel van het huidige bestel, maar weten op dit moment niet of zij dit in de volgende erkenningperiode nog steeds kunnen zijn, als zij dat zouden willen. Dit hangt af van de toetsing op ledental en bewezen toegevoegde waarde. PowNed en WNL hebben daarom nog niet kunnen meedoen aan de hergroepering die in Hilversum heeft plaatsgevonden. Vanwege de herstructurering van het bestel is het voor hen echter niet meer mogelijk om per 1 januari 2016 als zelfstandige omroepvereniging erkend te worden. Zij dienen een samenwerkingsomroep te vormen met een van de andere erkenninghouders. De wet voorziet in de mogelijkheid tot aansluiting bij een van de zes voorziene erkende omroeporganisaties. Er wordt een samenwerkingsomroep gevormd waaraan de verzorging van het media-aanbod wordt overgedragen, zoals is beschreven in paragraaf 5.1.1. De onderliggende omroepverenigingen PowNed en WNL zijn dan vertegenwoordigd in de samenwerkingsomroep.

Het gevolg van de huidige aspirant-status van PowNed en WNL, die niet gelijk is aan de status van een reeds erkende omroep, is dat zij pas in een latere ronde een samenwerkingsverband kunnen vormen. Daarom voorziet de wet in een afzonderlijke procedure voor aspiranten zoals

Powned en WNL. Als zij voldoen aan de eis van het ledental en de eis van de toegevoegde waarde kan de minister uiteindelijk met een aanwijzing andere omroepen dwingen tot het op gelijkwaardige voet vormen van een samenwerkingsomroep met PowNed en WNL, als het vormen van een samenwerkingsverband op vrijwillige basis in eerste instantie niet is gelukt.

De erkenningprocedure voor PowNed en WNL ziet er op basis van dit alles als volgt uit. Allereerst moeten zij tijdig kenbaar maken of zij in het bestel willen blijven. Dat doen zij door tijdig hun erkenningsaanvraag in te dienen. Die aanvraag moet een visie bevatten op hun positie in het bestel voor de volgende erkenningperiode (beleidsplan) en een intentieverklaring voor aansluiting bij een van de zes voorziene omroeporganisaties, die de verklaring mede ondertekent. Deze omroeporganisatie stuurt bij haar eigen erkenningsaanvraag ook een exemplaar van deze intentieverklaring mee.

Vervolgens vindt de beoordeling van PowNed en WNL plaats op basis van ledental en toegevoegde waarde gedurende afgelopen periode waarin zij een voorlopig erkenning hadden. Zij moeten de ledendrempel van 150.000 hebben behaald en de beloofde toegevoegde waarde aan het bestel in de praktijk hebben waargemaakt. De minister laat zich hierbij zoals gebruikelijk adviseren door de Raad voor cultuur, het Commissariaat voor de Media en de raad van bestuur van de NPO. Op basis van deze adviezen neemt de minister een besluit over de vraag of PowNed en WNL in aanmerking komen voor een plaats in het bestel. Als zij daarvoor in aanmerking komen, kunnen PowNed en WNL en de gevonden partner(s) vervolgens samen als nieuwe omroeporganisatie(s) een gewijzigde aanvraag voor een erkenning indienen.

Wanneer PowNed en WNL geen partneromroep hebben kunnen vinden, zal de erkenningsaanvraag ook geen intentieverklaring bevatten voor aansluiting bij een van de maximaal zes omroeporganisaties. In dat geval zal de minister een aanwijzingsprocedure toepassen, die in de Mediawet vastgelegd wordt. Aanvragende omroeporganisaties riskeren een erkenning als zij geen uitvoering geven aan een aanwijzing die is gericht op het tot stand brengen van een samenwerkingsomroep. De aanwijzingsprocedure, die ook voor toekomstige voorlopig erkende omroepverenigingen is bedoeld, ziet er als volgt uit.

Als uit de aanvraag van de aspiranten blijkt dat zij geen partner hebben kunnen vinden, dan adviseren de eerder genoemde adviseurs niet alleen over de bewezen toegevoegde waarde maar ook over de vraag bij welke omroeporganisatie aansluiting het meest in de rede ligt. Daarbij zullen de adviseurs onder meer kijken naar de mate waarin een samenwerkingsomroep kan bijdragen aan de uitvoering van de programmatische ambities van de desbetreffende aspirant in combinatie met die van de andere omroepverenigingen. Na beoordeling van deze adviezen, gaat de minister over tot het aanwijzen van de aanvragers, dat wil zeggen de eerder genoemde aspiranten en een of meer andere aanvragers.

De aangewezen omroeporganisaties zullen hun programmatische activiteiten moeten integreren in een samenwerkingsomroep en gezamenlijk een hernieuwde aanvraag indienen om voor erkenning in aanmerking te kunnen komen. De vorm waarin zij dit doen is vrij, maar moet wel voldoen aan de wettelijke eisen voor samenwerkingsomroepen. Het Commissariaat voor de Media zal erop toezien dat de aansluiting van de omroep ordentelijk geschiedt. In het onverhoopte geval dat de integratie mislukt, heeft dit gevolgen voor beide betrokken omroepen. Hun erkenningsaanvragen kunnen dan worden afgewezen.

5.3 Nieuwkomers

Het bestel blijft open voor nieuwkomers. Ook de procedure voor het aanvragen van een voorlopige erkenning blijft gehandhaafd. Elke vijf jaar kunnen nieuwe organisaties die in aanmerking willen komen voor een plaats in het publieke bestel een aanvraag voor een voorlopige erkenning indienen bij het Commissariaat voor de Media. Zij dienen daartoe aan een aantal voorwaarden te voldoen. De twee belangrijkste voorwaarden betreffen de ledeneis van minimaal 50.000 leden en het principe van toegevoegde waarde. Wanneer een nieuwkomer aan deze eisen voldoet en als aspirant mag toetreden tot het bestel, dan kan dit niet meer zoals vroeger met een zelfstandige organisatie. De aspirant dient zich aan te sluiten bij de NTR, die daarvoor een faciliteit inricht. Nieuwkomers hebben over het algemeen nog geen ervaring met het verzorgen van media-aanbod voor de publieke omroep. Zij moeten bovendien iets nieuws brengen vanuit hun identiteit en moeten dat waarmaken in de aspirant-periode. Dat kan in de knel komen als ze meteen bij een omroep moeten aansluiten waarmee ze in één samenwerkingsomroep moeten optrekken. De NTR is in de aspirant-periode een betere optie vanwege de «neutraliteit». Een nieuwkomer laat zich pas voor het eerst kennen aan de bestaande omroepen door omroepactiviteiten uit te voeren. Het is daarom voor bestaande partijen ook moeilijk op voorhand de keuze voor aansluiting te maken. De aspirant-periode kan gebruikt worden om samenwerking met andere omroepen te beginnen, waardoor er op den duur wel een natuurlijke partner kan ontstaan. De NTR krijgt het beheer over de middelen van de aspirant-omroep en verzorgt de NTR feitelijk de omroepactiviteiten. De aspirant heeft echter de programmatische autonomie, en zeggenschap over de inzet van de middelen en zendtijd. De wetgeving wordt hierop aangepast. Tussen de NTR en de aspirant-omroep zal een overeenkomst opgesteld worden waarin deze wederzijdse verantwoordelijkheden worden geregeld, waaronder de wijze waarop de aspirant-omroep door de NTR wordt vertegenwoordigd in de diverse overlegorganen en de wijze waarop recht wordt gedaan aan de urendeeling van de aspirant.

Aspiranten voeren wel zelfstandig hun verenigingsactiviteiten en nevenactiviteiten uit en bekostigen deze uit de inkomsten uit de verenigingsinkomsten respectievelijk de inkomsten uit nevenactiviteiten. De eventuele overschotten uit deze middelen zijn bestemd voor de program-maverzorging en moeten jaarlijks worden toegevoegd aan de programmareserve van de aspirant. Alle gelden die door de minister beschikbaar worden gesteld voor de verzorging van het media-aanbod van de aspiranten worden beheerd door de NTR, ten behoeve van de feitelijke verzorging van de programmatische taakopdracht van de desbetreffende aspirant door de NTR.

Als de aspirant-omroep na afloop van zijn eerste erkenningperiode een plek in het bestel wil houden en daarvoor een aanvraag doet, wordt hij opnieuw getoetst op ledental en bewezen toegevoegde waarde. Dit gebeurt op de gebruikelijke wijze, waarbij de visitatiecommissie, het Commissariaat voor de Media, de Raad voor cultuur en de raad van bestuur adviseren. Vervolgens is de procedure van kracht zoals die beschreven is in paragraaf 5.2. De aspirant voegt bij de erkenningsaanvraag een intentieverklaring voor aansluiting bij een van de erkende omroeporganisaties. Heeft hij geen aansluiting kunnen vinden dan wordt de hiervoor beschreven aanwijzingsprocedure van kracht. Bij deze aanwijzingsprocedure kan in de toekomst ook de visitatiecommissie, als extra adviseur, advies uitbrengen aan de minister.

5.4 De 2.42-omroepen

Kerkelijke en levensbeschouwelijke programmering is sinds lang onderdeel van de publieke mediaopdracht. De verzorging van kerkelijke en levensbeschouwelijke programmering heeft nu budgettaire en organisatorisch een afzonderlijk plaats binnen de publieke omroep. De programmering komt nu tot stand door kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag die daarvoor worden aangewezen op basis van representativiteit voor religieuze en levensbeschouwelijke hoofdstromingen in Nederland. Zij hebben op basis van hun aanwijzing recht op eigen budget en zendtijd. De noodzaak tot bezuinigen heeft het kabinet doen besluiten om het budget voor deze 2.42-omroepen te schrappen. Naar aanleiding daarvan heeft het kabinet overwogen dat er geen goede redenen meer zijn om 2.42-omroepen in stand te houden. Met het wegvallen van budget is er geen garantie dat de genootschappen bereid en in staat zijn voldoende eigen middelen in te zetten om programmering te (doen) verzorgen van voldoende omvang en kwaliteit. Het is daarnaast tegenstrijdig aan de doelstellingen van het kabinet om specifieke omroeporganisaties in het leven te houden zonder budgettaire grondslag.

Het kabinet is in overleg gegaan met de genootschappen. Hoewel teleurstelling over het besluit van het kabinet begrijpelijk is, overheerst, hebben de genootschappen echter aangegeven dat een goede positie van levensbeschouwelijke programmering in het totale aanbod van de publieke omroep van groter belang is dan het behoud van afzonderlijk aangewezen kerkelijke en levensbeschouwelijke omroeporganisaties. De regering heeft daarom besloten de systematiek van toewijzing van zendtijd en budget aan genootschappen te beëindigen en uit de Mediawet te schrappen per 1 januari 2016. Dit leidt tot een verdere vereenvoudiging van het bestel. De regering wil benadrukken dat de weerspiegeling van levensbeschouwing in het media-aanbod onderdeel is en blijft van de algemene mediaopdracht van de publieke omroep, die in de Mediawet is vastgelegd, en dus geldt als te vervullen taak voor de gehele publieke omroep. Het is van belang dat de NPO zorgt voor een goede en afgewogen inbedding van de levensbeschouwelijke programmering in de totale programmering. Het verzorgen van programmering is de verantwoordelijkheid van de publieke omroep zelf. Het kabinet heeft de NPO gevraagd spoedig voorstellen te doen voor de inbedding van de levensbeschouwelijke programmering. Daarbij wordt ook aangegeven op welke wijze de programmering brede maatschappelijke aansluiting houdt en hoe kerkgenootschappen en levensbeschouwelijke genootschappen in samenspraak met de landelijke publieke omroepen betrokken kunnen blijven bij de invulling van het programmabeleid en de productie. Levensbeschouwelijke programmering zal een zichtbaar onderdeel zijn van het concessiebeleidsplan en kan vertaald worden in afspraken in de prestatieovereenkomst.

De 2.42-omroepen zijn momenteel bezig hun programmatische activiteiten verder onder te brengen bij bestaande omroepverenigingen of de NTR. Dat is en blijft ook voor de korte termijn gewenst om tot een efficiëntere en effectievere organisatie te komen. Bovendien biedt dat traject mogelijkheden om via een van de erkende omroeporganisaties of de NTR productie van levensbeschouwelijke programmering te integreren met het oog op de nieuwe situatie vanaf 2016.

5.5 NTR

De NTR is de fusieorganisatie van de NPS en Educom (Teleac en RVU vormen samen Stichting Educom). Deze twee organisaties werken al vanaf 2011 samen in de NTR, maar deze samenwerking kan niet resul-

teren in fusie zonder aanpassing van de wet. Met dit wetsvoorstel krijgt deze fusie ook wettelijk haar beslag. Dit betekent dat de NTR voortaan de organisatie is die verantwoordelijk is voor de verzorging van het aanbod dat de NPS tot nu toe verzorgde en voor een breed en samenhangend educatief aanbod. Het betekent ook dat het budget vanaf 1 januari 2016 voor de gehele organisatie autonoom vastgesteld zal worden. Dat gebeurt nu nog in twee afzonderlijke delen; een NPS-deel en een Educom-deel. Het betekent tot slot dat er een nieuwe programmaraad komt voor de NTR, die de twee afzonderlijke raden van NPS en Educom vervangt. Deze programmaraad krijgt de vorm van een adviesraad.

Daarnaast krijgt de NTR er een aantal verantwoordelijkheden bij. Zo zal de NTR een faciliteit inrichten voor toekomstige aspirant-omroepen. Overigens betekent de uitbreiding van de verantwoordelijkheden niet dat hier een budgetverhoging tegenover staat. De aspirant-omroepen hebben immers een eigen budget voor activiteiten, dat ze in beheer geven bij de NTR.

6. FINANCIERING LANDELIJKE PUBLIEKE OMROEP

Dit hoofdstuk bevat de onderwerpen met betrekking tot de financiering van de landelijke publieke omroep.

6.1 Overwegingen voor een nieuwe financieringssystematiek

Met de aanpassingen in de organisatie van de landelijke publieke omroep, zal ook de financieringssystematiek worden aangepast. Door de hergroepering maken vanaf 1 januari 2016 minder, maar grotere organisaties onderdeel uit van het bestel. De huidige financieringssystematiek is daarop niet toegesneden. In de huidige systematiek wordt het budget als volgt verdeeld. Elke erkende omroepvereniging krijgt een basisbudget (de vaste voet), en daar bovenop een aanvullend budget naar rato van het aandeel in het totale ledental van erkende omroepverenigingen (het ledenbudget). Voor de vaststelling van dit ledenbudget geldt het principe van de glijdende schaal, waarbij elk lid telt, maar het aantal leden dat het aantal van 400.000 leden overschrijdt, niet meetelt. Het maakt dus in het huidige bestel voor een omroepvereniging niet uit of zij bijvoorbeeld 400.001 leden heeft of 800.000 leden, de bekostiging is gelijk.

Zoals eerder opgemerkt staat het belang van een goede en evenwichtige totaalprogrammering voorop: het geheel is belangrijker dan de delen. Daarbij past niet meer een budgetverdeling die nog gebaseerd is op individuele posities van omroepen. De nieuwe financieringssystematiek voor de budgetverdeling is gebaseerd op een budgetverdeling die uitgaat van een evenwichtig totaalaanbod, waarbij omroepen vooralsnog een minimumgarantiebudget krijgen dat hen in staat stelt vanuit een gezonde basis te functioneren en waarbij de beoogde fusieomroepen voor de periode 2016–2021 een toeslag krijgen. Verder wordt de sturing van de raad van bestuur van de NPO op het programmabudget in het belang van een evenwichtig totaalaanbod vergroot. Ook blijft de financieringssystematiek rekening houden met toetreding van nieuwe omroepen. Tenslotte krijgen de taakorganisaties een budget dat passend is bij hun specifieke taak.

6.2 Uitwerking

Basisbudget

De nieuwe budgetverdeling is gebaseerd op de normering voor het vaststellen van een basisbudget voor een zelfstandige omroepvereniging. Dat basisbudget is het budget dat nodig is om een minimumhoeveelheid televisie- en radioprogramma's te maken. Uitgegaan wordt van het huidige recht van een zelfstandige omroepvereniging op 325 uur televisie en 1500 uur radio op de algemene programmakanalen.

Het basisbudget moet zodanig zijn dat een omroeporganisatie op gezonde basis in staat is programmering te verzorgen voor het wettelijk minimumaantal uren televisie (325 uur) en radio (1500 uur) per individuele omroep. Mede op basis van berekeningen van de NPO in het kader van het efficiencyonderzoek, is voor een omroep een budget van afgerond 15 miljoen euro passend gebleken om op een gezonde basis te functioneren en media-aanbod te verzorgen voor in elk geval het minimumaantal uren. In dit basisbudget is ruim voorzien als de omroepverenigingen vijftig procent van hun totale budget gegarandeerd krijgen. Omroepen mogen meer uren vullen (en dat doen ze in de praktijk ook allemaal) maar dat leidt niet tot een hoger basisbudget. Dat komt overeen met de huidige systematiek, waarbij het verzorgen van meer uren ook niet leidt tot een hoger basisbudget. Bij de bepaling van het basisbudget is ook rekening gehouden met het feit dat omroepverenigingen ook eigen middelen inzetten én er besparingen mogelijk zijn op de directe programmakosten. Uitgangspunt is dus dat het basisbudget al rekening houdt met een efficiënt werkende organisatie.

Budgetvaststelling samenwerkingsomroepen

De minimumhoeveelheid zendtijd voor een samenwerkingsomroep is in principe tweemaal de minimumhoeveelheid voor een zelfstandige omroep. De hoogte van het basisbudget voor een samenwerkingsomroep kan dan ook bepaald worden op tweemaal het budget van een zelfstandige omroep. Omdat bij het basisbudget al is gerekend met een efficiënt werkende organisatie hoeft er niet meer gekort te worden voor efficiency bij de samenwerkingsomroep.

Aansluiting aspirant-omroepen PowNed en WNL

Als volgens de wettelijke criteria wordt vastgesteld dat de huidige aspirant-omroepen, WNL en PowNed, een definitieve plaats in het bestel kunnen verwerven, moeten zij zich aansluiten bij een van de zes voorziene omroeporganisaties. Dat kan een van de drie zelfstandige omroepverenigingen zijn of een van de drie fusieomroepen. Bij erkenning van een omroeporganisatie waarvan PowNed of WNL deel uit maakt, worden PowNed en WNL in gelijke positie gebracht met de andere omroepverenigingen en krijgen zij in de omroeporganisatie een gelijke hoeveelheid minimumzendtijd (325 uur televisie en 1500 uur radio) en eenzelfde basisbudget mee.

Fusiebonus

De omroepen die volgens het zogenoemde 3-3-2-model vrijwillig fuseren, ontvangen in de periode 2016–2021 een toeslag uit het programmabudget van de raad van bestuur voor hun bijdrage aan de modernisering van het bestel. Voor die omroepen samen is vijf procent van het programmabudget van de raad van bestuur beschikbaar. De fusieomroepen ontvangen ieder een gelijk deel van die vijf procent.

Het gaat in dit geval om een interne verdeling van een specifiek deel van het totale budget dat de publieke omroep uit de mediabegroting ontvangt als compensatie voor de kosten van de uitvoering van de publieke taak. Het bonusbudget is dus geen extra geld dat door de overheid beschikbaar wordt gesteld, maar onderdeel van de totale vergoeding die de staat beschikbaar stelt voor de uitvoering van de publieke taak als Dienst van Algemeen Economisch Belang. Juist de nieuwe omroeporganisaties, die ontstaan zijn door juridische fusie van bestaande omroepverenigingen of oprichting van samenwerkingsomroepen, stellen zichzelf in staat binnen die versterkte constellatie, activiteiten te verzorgen die het versterken van een pluriform media-aanbod ten goede komen. In de geschetste opzet houdt de regering dus de gegeven mediawettelijke en Europeesrechtelijke kaders aan voor financiering van Diensten van Algemeen Economisch Belang.

Budgetvaststelling nieuwkomers

Het bestel blijft open voor aspirant-omroepen. Om te voorkomen dat er een uitdijning plaatsvindt elke keer als er een aspirant-omroep bij komt, worden het minimumaantal uren zendtijd en het budget van een aspirant-omroep gerelateerd aan die van een zelfstandige omroepvereniging. Daarvoor wordt de totale minimale hoeveelheid zendtijd die door alle omroepen tezamen verzorgd moet worden gefixeerd. Het gefixeerde totaal gaat uit van de situatie waarbij negen omroepverenigingen deel zijn gaan uit maken van het aantal erkende omroeporganisaties (welk aantal naar boven zal worden bijgesteld met maximaal twee, als PowNed en WNL zullen toetreden tot het bestel). Het gefixeerde totaal is dan negenmaal 325 uur televisie en negenmaal 1500 uur radio. Een aspirant-omroep deelt mee in dat totaal voor dertig procent van het minimumaantal uren zendtijd van een zelfstandige omroepvereniging. Dat komt overeen met circa 100 uur televisie en 450 uur radio waarop een aspirant-omroep onder de oude regels aanspraak zou hebben gehad. Voorts krijgt een aspirant-omroep een budget dat vijftien procent bedraagt van het budget van een zelfstandige omroepvereniging, wat eveneens overeenkomt met het budget van een aspirant-omroep onder de oude regels. Deze systematiek brengt dus mee dat toetreding van nieuwe aspiranten gevolgen heeft voor de minimumhoeveelheid zendtijd en voor het basisbudget van elke bestaande (fusie)omroep op een manier die voor alle omroepen gelijk is en waarbij het basisbudget van een omroep voldoende blijft om het minimumaantal uren zendtijd te kunnen verzorgen.

Budget taakorganisaties NOS en NTR

Taakorganisaties hebben een specifieke wettelijke taak. Het budget voor de NOS onderscheidenlijk NTR wordt daarom zelfstandig vastgesteld op basis van hun taak. Een minimumgarantiebudget van zeventig procent van het totale budget dat beschikbaar is voor de NOS en NTR, biedt voldoende zekerheid om de taak goed uit te voeren. Daarbij past voor de NTR het huidige aantal uren televisie voor de NPS en Educom samen (1150 uur) en voor de NOS het ongewijzigde huidige aantal (3475 uur).

6.3 programmabudget raad van bestuur NPO

Zoals eerder opgemerkt staat een goede en evenwichtige programmering centraal. Dat is het gezamenlijk belang dat prevaleert boven de deelbelangen van individuele omroepen. De sturing door de raad van bestuur op het programmabudget wordt in het belang van een evenwichtig totaal-aanbod vergroot van dertig procent naar vijftig procent van het totale budget dat beschikbaar is voor de omroepverenigingen. Hiermee wordt

een goede balans gevonden tussen een centrale sturing van de raad van bestuur en het verzorgen van het media-aanbod door de omroepen, waardoor de totaalprogrammering zwaarder gaat tellen.

Met een percentage van vijftig procent van het totale budget voor omroepverenigingen zijn zij ruimschoots in staat op gezonde basis programmering te verzorgen voor het wettelijk minimumaantal uren zendtijd en meer dan dat.

De raad van bestuur is gevraagd heldere criteria te hanteren voor de inzet van het programmabudget en te zorgen voor voldoende *checks and balances* in het bestel. De raad van bestuur heeft aangegeven dat het coördinatiereglement, dat op grond van de wet regels bevat over wijze waarop de coördinatie- en programmeerprocessen verlopen, goed regelt hoe de besluitvorming met betrokkenheid van de omroepen verloopt. Verder heeft de raad van bestuur aangegeven dat de zogenoemde Kwaliteitskaart, nu vooral een middel dat evaluatie mogelijk maakt, expliciet onderdeel kan worden gemaakt van het intekenproces. Dat houdt in dat aan ieder zogenoemd slot in het schema indicatoren van de Kwaliteitskaart worden verbonden die samen met andere criteria, waaronder programmakosten, bij de intekening van omroepen gewogen worden.

7. OVERIGE PUBLIEKE OMROEP

7.1 Lichtere visitatieprocedure

Sinds de introductie van de visitatieprocedure voor de publieke omroep, is het bestel twee keer gevisiteerd. Dit heeft twee robuuste en bruikbare rapporten opgeleverd en een groot aantal aanbevelingen die de publieke omroep, de overheid en het Commissariaat voor de Media concrete handvatten bood om gericht te werken aan verbetering van het bestel. De visitatiecommissie evalueert dan ook de vraag in welke mate de aspirant-omroep met zijn media-aanbod een vernieuwende bijdrage heeft geleverd aan de vergroting van de verscheidenheid van de landelijke publieke omroep en daarmee een vernieuwende bijdrage heeft geleverd aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht.

De visitatieprocedure heeft echter ook geleid tot een verzwaring van de administratieve lasten, onder andere omdat de visitatiecommissie het functioneren van alle omroepverenigingen afzonderlijke beoordeelt en de omroepen daarvoor een uitgebreide zelfevaluatie moeten aanleveren. De regering is van mening dat bij een eenvoudiger bestel ook een lichtere lastendruk hoort. De administratieve lasten kunnen voor de publieke omroep worden verlicht door de visitatieprocedure in te richten op het functioneren van het bestel als geheel, en de bijdrage van de omroepen aan dat geheel, maar niet meer op het functioneren van alle omroepen afzonderlijk.

De nieuw voor te stellen inrichting van de visitatieprocedure mag geen gevolgen hebben voor het evalueren van de proefperiode en het functioneren van voorlopig erkende omroepen. Ook kan er aanleiding zijn om omroepen die ondermaats functioneren, te evalueren. Dan biedt evaluatie van afzonderlijke omroepen de minister een goed fundament om spreekwoordelijke gele en rode kaarten uit te delen. Deze twee waardevolle functies van de visitatiecommissie wil de regering handhaven. Dit wordt in dit wetsvoorstel als volgt geregeld.

Het evalueren van de afzonderlijke aspirant-omroepen blijft een taak van de visitatiecommissie, en als zodanig onderdeel van haar taakom-

schrijving. Daarnaast krijgt de visitatiecommissie de opdracht om het functioneren van individuele omroepen toch nader te onderzoeken, als de visitatiecommissie gegronde redenen heeft aan te nemen dat een omroep niet goed functioneert. Ook dit zal in de taakomschrijving van de visitatiecommissie worden vastgelegd.

Blijkt inderdaad dat een omroep niet goed functioneert, dan krijgt de betreffende omroep van de minister een gele kaart. Dit betekent dat het functioneren van de omroeporganisatie twee jaar later opnieuw grondig zal worden bekeken. Blijkt er dan nog steeds geen verbetering, dan kan de minister op basis van het advies van de visitatiecommissie besluiten een rode kaart uit te delen. Dit betekent dat de minister de erkenning van de betreffende omroeporganisatie kan intrekken.

7.2 Uitbreiding toezichtsbepalingen

In 2009 verschenen er berichten in de pers over schendingen van de wet en de gedragscode Goed bestuur en integriteit van de publieke omroep. Op verzoek van de toenmalige minister hebben het Commissariaat voor de Media en de Commissie Integriteit Publieke Omroep van de NPO de vermeende misstanden onder omroeporganisaties onderzocht. Bij brief van 29 juni 2009¹⁶ is de Tweede Kamer ingelicht over de eerste uitkomsten van de onderzoeken en is aangekondigd samen met het Commissariaat en de NPO na te gaan of er extra toezichthoudende en handhavende maatregelen nodig zijn. Bij brief van 17 december 2010¹⁷ is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek. Daarbij is aangegeven welke maatregelen uitgewerkt kunnen worden ter verbetering van het toezicht op omroeporganisaties. De maatregelen om het toezicht op omroeporganisaties beter mogelijk te maken, zijn in dit wetsvoorstel verwerkt.

De maatregelen zijn gebaseerd op de bevindingen van het onderzoek, waaruit naar voren komt dat er een aantal oorzaken is aan te wijzen bij de vermeende misstanden, namelijk: problemen in de bestuurlijke organisatie en in de vormgeving van goed bestuur van de omroepen, of geen of onvoldoende mogelijkheden voor het Commissariaat voor de Media om in een vroegtijdig stadium in te grijpen ter voorkoming van (ernstiger) problemen. En de inzet van op zichzelf effectieve toezichtsinstrumenten wordt soms gehinderd als twee instanties daarin een rol hebben.

Het wetsvoorstel bevat de volgende maatregelen ter verbetering van het toezicht:

- goed bestuur en een deugdelijke administratieve en financiële organisatie worden nadrukkelijk wettelijk beoordelingscriterium bij de erkenningverlening van omroeporganisaties;
- de mogelijkheden voor het verminderen en beëindigen van de bevoorschotting worden gewijzigd en het opleggen van een last onder dwangsom worden verruimd waar dat, naar de aard van de overtreding, kan; en
- het Commissariaat krijgt de bevoegdheid om een aanwijzing te geven aan de omroeporganisatie in geval van wanbeheer door een of meer bestuurders of toezichthouders.

De maatregelen worden in het artikelsgewijze deel van deze memorie nader toegelicht.

¹⁶ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 804, nr. 71.

¹⁷ Kamerstukken II, 2010–2011, 32 033, nr. 6.

7.3 Publiek-private samenwerking

Samenwerking tussen de publieke omroep en private partijen, waaronder bijvoorbeeld bedrijven uit de perssector, biedt kansen. Het publiek voor traditionele nieuwsmedia krimpt en het is zinvol om te bezien wat de mogelijkheden zijn voor samenwerking. Dat geldt ook voor de samenwerking tussen omroepen en culturele instellingen. Bij samenwerking met derden moet de publieke omroep altijd een aantal regels in acht nemen. Deze zijn vervat in de Mediawet en vloeien mede voort uit de Europese staatssteunregels:

- de redactionele verantwoordelijkheid en de onafhankelijkheid van de publieke omroep moeten overeind blijven; en
- er mogen geen publieke middelen of in het kader van de uitvoering van de publieke taak verkregen rechten weglekken naar commerciële activiteiten of commerciële partners. Dat beschermt ten eerste de beoogde besteding van belastingmiddelen en het voorkomt ten tweede onevenredige marktverstoring.

Het kabinet wil publiek-private organisaties meer stimuleren te experimenteren met vormen van samenwerking, en hun toestaan deze samenwerkingsvormen in de praktijk te brengen zonder dat de publieke media-instellingen vooraf een zware goedkeuringsprocedure moeten ondergaan, zoals nu het geval is. De behoefte aan publiek-private samenwerking bestaat vooral in de regio. De onderzoeken van de afgelopen periode hebben dat ook als aangrijpingspunt genomen. Dit experimenteel samenwerken zal zich dan mogelijk vooral in de regio manifesteren, maar het is niet de bedoeling dat een wetsartikel dat deze vorm van experimenteren ondersteunt, zich strikt tot de regio beperkt. Dit wetsvoorstel bevat daarom een bepaling die voor een selecte groep van nevenactiviteiten, namelijk die nevenactiviteiten die in samenwerking met mediabedrijven en culturele instellingen worden uitgevoerd, een uitzondering maakt op de regel dat sprake moet zijn van voorafgaande toestemming door het Commissariaat. In die gevallen is melding aan het Commissariaat voldoende. Na een periode van enkele jaren zal bekeken worden of en hoe de experimenten werken.

8. MUZIEKCENTRUM VAN DE OMROEP (MCO)

Het kabinet heeft besloten om het voornemen uit het regeerakkoord van het vorige kabinet tot opheffing van het MCO, niet geheel uit te voeren, maar een beperkt budget van 14 miljoen euro te reserveren voor financiering van enkele delen van het MCO.¹⁸ Op basis van enkele toekomstscenario's, en vanwege het belang van de omroepseries, de programmering van *live*-muziek op radio en televisie, de hoge kwaliteit en de grote bijdrage aan het (klassieke) muziekleven in Nederland, is vervolgens besloten om een symfonieorkest en koor in stand te houden.¹⁹

Het orkest en het koor worden volgens een voorstel van de NPO, als zelfstandige stichting met een zelfstandige raad van toezicht binnen de landelijke publieke omroep gepositioneerd. Hiermee wordt de beleidscyclus van de instelling voor de omroepensembles verder geïntegreerd met die van de publieke omroep. Binnen de nieuwe stichting zal de (artistieke) aansturing van de activiteiten van de omroepensembles in een hand zijn.

¹⁸ Kamerstukken II, 2010–2011, 32 500 VIII, nr. 80.

¹⁹ Kamerstukken II, 2010–2011, 32 827, nr. 1.

Het onderbrengen van de twee overgebleven ensembles van het MCO bij de landelijke publieke omroep maakt deel uit van de beleidslijn van de regering om te komen tot vergaande integratie en samenwerking van omroeporganisaties. De ensembles komen dichterbij de omroepen te staan, wat leidt tot een vereenvoudiging van het bestel en een meer geïntegreerde bedrijfsvoering. Door deze integratie zullen de omroepen-sembles in de toekomst in staat zijn om efficiënt en doelmatig te opereren. In aansluiting daarop wordt daarom voorgesteld de bekostiging van die nieuwe stichting via de NPO te laten lopen.

Voor wat betreft het Metropole Orkest geldt overigens dat het kabinet gehoor zal geven aan een motie van de leden Van Dam en Huizing.²⁰ De uitvoering van die motie raakt niet aan de bovengenoemde nieuw voorgestelde opzet voor de bekostiging van de twee overgebleven ensembles.

In het onderhavige wetsvoorstel zijn alle voor de Mediawet relevante onderdelen opgenomen die raken aan de afgesproken beleidswijzigingen voor het muziekcentrum.

9. ADMINISTRATIEVE LASTEN

Bij de voorbereiding van dit voorstel is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap nagegaan of sprake is van administratieve lasten voor instellingen, bedrijfsleven of burgers. Het heeft deze gevolgen in kaart gebracht met behulp van het standaardkostenmodel (SKM) voor de administratieve lasten. De wijziging in de structurele administratieve lasten voor instellingen na implementatie van het voorstel worden geraamd op – 964.000 euro vanaf 2016. De wijziging is volledig het gevolg van het maximeren van het aantal erkende omroeporganisaties, het schrappen van het wettelijke regime van zendgemachtigde kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag en de fusie van een educatieve media-instelling met de NPS. De vermindering van het aantal erkenningen en aanwijzingen impliceert een vermindering van het aantal informatieverplichtingen. Voor de omroepverenigingen geldt die vermindering bijvoorbeeld het opstellen van een redactiestatuut, het classificeren van programma's, de financiële verantwoording, het aanmelden van nevenactiviteiten en de verplichtingen ten aanzien van sponsorinkomsten.

10. UITVOERINGSTOETS

Het Commissariaat heeft de voorstellen uit dit wetsvoorstel op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid getoetst. Voor zover hij daarover opmerkingen had, zijn die verwerkt in het onderhavige voorstel en de toelichting. Het Commissariaat heeft onder meer aandacht geschonken aan de regulering van de samenwerkingsomroep. Hij merkt terecht op dat voor de samenwerkingsomroep ook zorgplichten zijn opgenomen die het handelen van de onderliggende omroepverenigingen betreffen. Voor deze omroepverenigingen, die niet langer erkenninghouder zijn, geldt ook dat zij worden gehouden aan de regels van bijvoorbeeld ledenwerving en aan het verbod om dienstbaar te zijn aan het maken van winst door derden. De normering wordt opgelegd via de samenwerkingsomroep en het Commissariaat spreekt zijn voorkeur ervoor uit de samenwerkingsomroep en de onderliggende omroepverenigingen ieder op de naleving van eigen handelen of nalaten aan te spreken.

²⁰ Kamerstukken II, 2012–2013, 33 400, nr. 103.

De erkenninghouder is in de optiek van de regering de enige aangewezen organisatie om de mediawettelijke normering aan op te leggen. Ook het huidige toezichtsinstrumentarium is zodanig uitgerust, dat de erkenninghouder eventueel opeenvolgend sancties kunnen treffen, tot aan de intrekking van de erkenning. Wat niet kan bij partijen die zijn vertegenwoordigd in de samenwerkingsomroep. Bovendien is het wetsvoorstel gericht op de inrichting van een bestel met minder partijen en moet de nieuwe regulering uitgaan van vereenvoudiging, en kan ook om die redenen daarin niet worden meegaan. In de toelichting van de desbetreffende artikelen is hierop nader ingegaan.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1.1)

Dit onderdeel bevat aanpassingen van technische aard vanwege de nieuw tot stand te brengen Stichting NTR en ter introductie van de term omroeporganisatie in de Mediawet 2008 (hierna: wet). De laatstgenoemde term staat voor de sinds lang bekende omroepvereniging als ook voor de nieuwe samenwerkingsomroep. De nieuwe samenwerkingsomroep is een vereniging of een stichting, opgericht door twee of meer van deze omroepverenigingen om het media-aanbod te verzorgen volgens de stromingen (maatschappelijk, cultureel, godsdienstig of levensbeschouwelijk) van die omroepverenigingen. Zie verder ook de toelichting bij de artikelen 2.24 en 2.24a.

Onderdelen C, V, AA en HH (artikelen 2.6, 2.34d, 2.37, eerste lid, onderdeel g, en 2.56, derde lid)

De wijzigingen volgens deze onderdelen in titel 2.2. van de wet zorgen ervoor dat ook de vervulling van functies bij een omroepvereniging die is vertegenwoordigd in een erkende samenwerkingsomroep, en die dus zelf geen landelijke publieke media-instelling meer is, onverenigbaar is met verschillende andere, in de wet genoemde functies.

Onderdelen E en HH (artikelen 2.12 en 2.56, eerste en tweede lid)

Deze onderdelen betreffen aanpassingen in artikelen over het college van omroepen en de netredacties. De bepalingen zijn onder meer aangepast aan het voorstel dat voorlopig erkende omroepverenigingen de verzorging van hun media-aanbod opdragen aan de NTR. De voorlopig erkende omroepverenigingen houden in het college van omroepen een eigen stem zoals voorheen, maar worden in de netredacties vertegenwoordigd door de NTR.

Onderdeel I (artikel 2.23)

Dit onderdeel maakt dat het wettelijke aantal erkenningen dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan verlenen aan omroeporganisaties voor de verzorging van media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst beperkt is tot maximaal zes. Het aantal voorlopige erkenningen is niet gekoppeld aan een maximum. Het bestel blijft open voor nieuwe omroepverenigingen die aan de wettelijke criteria voldoen. Nieuwe toetreders moeten de verzorging van hun media-aanbod gedurende de periode van de voorlopige erkenning opdragen aan de NTR om redenen van doelmatigheid (artikel 2.26). Na die periode staat een plaats in het bestel voor die omroepverenigingen alleen nog open door

een nieuwe omroeporganisatie te vormen samen met een erkende omroep (artikel 2.25).

Onderdelen J en K (artikelen 2.24 en 2.24a)

Het nieuw voorgestelde artikel 2.24a en 2.24 gaan over de rechtsvorm van organisaties die een landelijke publieke media-instelling kunnen zijn. Deze aanpassing is nodig om vormen van samenwerking tussen omroepverenigingen mogelijk te maken en hangt samen met het voorstel de landelijke publieke mediadienst uit ten hoogste zes erkende omroeporganisaties te laten bestaan. Artikel 2.24 geeft de omschrijving van omroepvereniging en artikel 2.24a geeft de omschrijving van de samenwerkingsomroep. Twee of meer omroepverenigingen kunnen ervoor kiezen volledig met elkaar te fuseren tot een nieuwe omroepvereniging als bedoeld in artikel 2.24. Zij kunnen er ook voor kiezen om de verenigingen in stand te laten en met elkaar een samenwerkingsomroep op te richten als bedoeld in artikel 2.24a. De samenwerkingsomroep wordt dan ook de erkenninghouder. De verzorging van het media-aanbod ter uitvoering van de publieke mediaopdracht wordt de verantwoordelijkheid en een feitelijke aangelegenheid van de erkende samenwerkingsomroep en is dat niet van de omroepverenigingen die in de samenwerkingsomroep vertegenwoordigd zijn. De samenwerkingsomroep is naar keuze van de oprichtende omroepverenigingen een vereniging of een stichting. Bij de vereniging die samenwerkingsomroep is, zijn de oprichtende omroepverenigingen de leden. De criteria die aan de nieuw geïntroduceerde samenwerkingsomroep worden gesteld zijn ontleend aan de criteria die aan een omroepvereniging worden gesteld: de in de statuten aangeduide hoofdtak, de daarin aangeduide stromingen die de samenwerkingsomroep moet vertegenwoordigen, maar ook het doen heffen van een jaarlijkse minimumcontributie door de omroepverenigingen die hij vertegenwoordigt.

Onderdeel L (artikel 2.25)

In dit onderdeel zijn enkele wijzigingen opgenomen die de voorwaarden voor erkenning van een omroeporganisatie betreffen. Een daarvan betreft de huidige bepaling dat een erkenninghouder in de voorafgaande erkenningperiode ook erkenninghouder was. Die bepaling wordt zodanig uitgebreid dat, met behoud van de intentie van het voorschrift, ook nieuwe organisaties die zijn voortgekomen uit in de voorafgaande periode erkende omroeporganisaties, in aanmerking kunnen komen voor een erkenning. Deze nieuwe organisaties (die zijn voortgekomen uit in de voorafgaande periode erkende omroeporganisaties) worden in de wet aangeduid als omroeporganisaties die zijn gevormd uit omroepverenigingen die de voorafgaande erkenningperiode een erkenning hadden of die in die periode waren vertegenwoordigd in een samenwerkingsomroep, welke samenwerkingsomroep een erkenning had. Ingeval van een nieuw te erkennen omroepvereniging als gevolg van *fusie* van omroepverenigingen moet elk van de fuserende omroepverenigingen een erkenning hebben gehad in de gehele voorafgaande periode óf moeten de fuserende omroepverenigingen gezamenlijk een erkende samenwerkingsomroep hebben gevormd in de gehele periode, of gaat het om een combinatie van die beide vormen. Ingeval van een nieuw te erkennen *samenwerkingsomroep*, moet elk van de omroepverenigingen die in de samenwerkingsomroep vertegenwoordigd is een erkenning hebben gehad in de gehele voorafgaande erkenningperiode óf moet elk van de fuserende samenwerkingsomroepen een erkenning hebben gehad in de gehele voorafgaande periode, of gaat het om een combinatie van die beide vormen. De hiervoor beschreven nieuw te erkennen samenwerkingsomroepen mogen ook zijn gevormd, maar niet uitsluitend, uit omroep-

verenigingen die in de gehele voorafgaande periode een voorlopige erkenning hadden. De nieuwe organisaties kunnen alleen met succes opkomen voor een erkenning als zij ook voldoen aan de overige wettelijke voorwaarden.

De deugdelijkheid van de bestuurlijke inrichting en de inrichting van de (financiële) administratie van een omroeporganisatie zijn in de huidige wet niet uitdrukkelijk als voorwaarden opgenomen om voor een (voorlopige) erkenning in aanmerking te komen. Die onderwerpen zijn onder meer geregeld in de artikelen 2.142a en 2.178 en ook in de richtlijnen van de NPO over goed bestuur. Deze aspecten kunnen alleen langs een zijweg bij de erkenningverlening betrokken worden, namelijk op basis van het criterium dat een aanvraag kan worden afgewezen als aannemelijk is dat de aanvrager zich niet zal houden aan het bepaalde bij of krachtens de wet. In dit voorstel worden de deugdelijkheid van de bestuurlijke inrichting en de inrichting van de (financiële) administratie van een omroeporganisatie uitdrukkelijk onderdeel van de beoordeling bij de erkenningverlening (in de artikelen 2.25 en 2.26) en ook grond voor afwijzing van de aanvraag of voor intrekking van de (voorlopige) erkenning.

Onderdeel M (artikel 2.26)

Dit onderdeel bevat onder meer twee wijzigingen in de voorwaarden om als (aspirant-)omroepvereniging in aanmerking te komen voor een voorlopige erkenning. De eerste wijziging houdt in dat de omroepvereniging de feitelijke verzorging van haar media-aanbod opdraagt aan de NTR. De NTR verzorgt dan in opdracht van die vereniging de programmatische activiteiten voor die vereniging ter uitvoering van de publieke taak van die omroepvereniging. De tweede wijziging houdt in dat een omroepvereniging die in een vorige erkenningperiode deel uitmaakte van een samenwerkingsomroep, in een nieuwe erkenningperiode geen nieuwe start kan maken als voorlopig erkende omroepvereniging. De plek van de voorlopige erkenninghouder blijft, zoals in de huidige wetssystematiek, voorbehouden aan de omroepverenigingen die niet in een vorige erkenningperiode deelnamen aan het bestel.

Onderdeel N (artikel 2.27)

Ledentellingen blijven plaatsvinden bij de omroepverenigingen. Als een omroeporganisatie een samenwerkingsomroep is, wordt voor die samenwerkingsomroep het aantal leden bepaald door het totaal aantal leden van alle omroepverenigingen die hij vertegenwoordigt. Als een samenwerkingsomroep zelf ook een vereniging is, doet het aantal leden van die vereniging voor de telling niet ter zake. Het gaat bij de ledentelling dus om de personen, bedoeld in artikel 2.27, tweede lid, die lid zijn van de onderliggende verenigingen die de samenwerkingsomroep hebben opgericht en er deel van uitmaken. Daarop is artikel 2.27 aangepast.

Onderdelen O, Q, U en X tot en met BB (artikelen 2.28, 2.30, 2.34, 2.35, 2.35a, 2.36, 2.37, 2.37a, 2.37b, 2.37c, 2.38, 2.39, 2.40 en 2.41)

Met de vorming van de Stichting NTR, die voortkomt uit samenwerking, uitmondend in fusie, van de NPS en Educom (een erkende instelling volgens het huidige artikel 2.28) is geen behoefte meer aan een aparte instelling waaraan een erkenning kan worden verleend voor de verzorging van educatief media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst. Daarom kan artikel 2.28 vervallen. De taak om te voorzien in een breed en samenhangend media-aanbod op het terrein van scholing, onderwijs en vorming zal door de NTR worden verzorgd. Deze onderdelen bevatten ook

aanpassingen van technische aard die met deze ontwikkeling samenhangen.

Onderdeel P (artikel 2.29)

In dit onderdeel wordt mogelijk gemaakt dat fusie tussen erkende omroepverenigingen of tussen erkende samenwerkingsomroepen in een lopende erkenningperiode kan plaatsvinden met behoud van de erkenningen. Dat geldt ook als fusie plaatsvindt van alle omroepverenigingen die vertegenwoordigd zijn in een erkende samenwerkingsomroep met alle andere omroepverenigingen van een andere erkende samenwerkingsomroep, of binnen de eigen samenwerkingsomroep. Van eenzelfde constructie van tussentijdse fusie met voorlopig erkende omroepverenigingen kan geen sprake zijn omdat die omroepverenigingen ten behoeve van de eerstvolgende erkenningperiode allereerst moeten worden getoetst op hun toegevoegde waarde in het bestel én een groei van hun aantal leden tot ten minste 150.000 leden.

Om fusie met behoud van erkenningen mogelijk te maken, wordt de erkenning overdraagbaar gemaakt en wordt daaraan de voorafgaande toestemming van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verbonden. De voorwaarden die aan een toestemming kunnen worden verbonden, kunnen alleen betrekking hebben op de uitvoering van bestaande wettelijke vereisten op basis waarvan een toestemming kan worden gegeven. Parallel worden ook het behoud van bestaande rechten op financiering en op uren te verzorgen programma-aanbod op de algemene programmakanalen, verbonden aan de erkenningen die worden overgedragen, geregeld. De verkrijgende omroeporganisaties zijn als erkenninghouder, landelijke publieke media-instelling in de zin van de wet en als zodanig aanspreekbaar op de uitoefening van hun taken ter uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau, die voordien bij de overdragende omroeporganisaties waren belegd.

Onderdeel Q (artikel 2.30, tweede lid, onderdeel c, en vijfde lid)

Dit onderdeel bevat een wijziging van de voorschriften met betrekking tot de indiening van een aanvraag voor een erkenning of een voorlopige erkenning. Meer dan ooit komt de nadruk te liggen op samenwerking tussen de landelijke publieke media-instellingen. Al in de fase van het aanvragen van een erkenning of een voorlopige erkenning is belangrijk dat de aanvragers aangeven welke voornemens en afspraken er zijn die de samenwerking tussen de mogelijke toekomstige spelers weergeven (huidige tweede lid, onderdeel b). Artikel 2.30, tweede lid, wordt uitgebreid met de bepaling dat de aanvrager van een voorlopige erkenning in de aanvraag laat zien hoe zijn redactionele verantwoordelijkheid als bedoeld in artikel 2.88, eerste lid, in de samenwerking met de NTR geborgd is (tweede lid, onderdeel c).

In een nieuw vijfde lid wordt bepaald, mede gelet op de voorgestelde structuur met samenwerkingsomroepen, dat ten aanzien van eenzelfde omroepvereniging maar een aanvraag kan worden gehonoreerd.

Onderdeel R (artikel 2.31)

Dit onderdeel bevat wijzigingen in het wetsartikel dat gaat over de advisering door de Raad voor cultuur, het Commissariaat en de NPO voorafgaand aan een besluit over erkenningverlening door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De huidige adviestaak, te adviseren over elke aanvraag voor een erkenning of een voorlopige erkenning, komt ook te omvatten het adviseren over aanvragen van een omroepvereniging die een voorlopige erkenning heeft verkregen en die aansluitend voor een erkenning in aanmerking wil komen, maar die er niet

in is geslaagd aansluiting te vinden bij omroeporganisaties die in een lopende erkenningperiode erkenninghouder zijn om daarmee een nieuwe omroeporganisatie tot stand te brengen ten behoeve van de komende erkenningperiode. Die aansluiting is nodig gelet op de nieuw voorgestelde systematiek waarbij aan maximaal zes omroeporganisaties een erkenning kan worden verleend voor het verzorgen van media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst (artikel 2.23) en waarbij alleen omroeporganisaties voor een erkenning in aanmerking kunnen komen die *ten minste* bestaan uit organisaties die in de voorafgaande erkenningperiode ook erkenninghouder waren, of die zijn voortgekomen uit in de voorafgaande periode erkende omroeporganisaties (artikel 2.25). Het advies van de adviseurs zal een concreet voorstel inhouden voor een samengaan tussen aanvragers tot samenwerkingsomroep. Het voorstel is gebaseerd op aansluiting tussen die aanvragers die het meeste recht doet aan de mate waarin de aanvragende voorlopig erkende omroepvereniging en de andere aanvrager(s) hun publieke taak kunnen vervullen en hun identiteit kunnen uitdragen. Na overweging van het advies, stelt de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de betreffende aanvragers in de gelegenheid als samenwerkingsomroep gezamenlijk een nieuwe aanvraag in te dienen. Artikel 2.30 en het eerste lid van artikel 2.31 zijn van toepassing. Doen zij dat niet, dan is voor die situatie in artikel 2.32 voorzien in een grond voor afwijzing van aanvragen die niet uitgaan van het hiervoor genoemde voorstel.

Onderdelen S en T (artikelen 2.32 en 2.33)

De wijzigingen in deze onderdelen hangen direct samen met de wijzigingen van de wettelijke voorschriften over de erkenningverlening van omroeporganisaties, over de evaluatie van de landelijke publieke omroep en over de procedure die geldt voor een aansluiting van voorlopig erkende omroepverenigingen bij bestaande erkende omroeporganisaties ten behoeve van een erkenning in een aansluitende erkenningperiode. Het slotstuk van de zogenoemde aanwijzingsprocedure is ook opgenomen in artikel 2.32. Dat bestaat erin dat aanvragen van omroeporganisaties ook kunnen worden afgewezen als zij, ondanks het voorstel van de adviseurs, namelijk de Raad voor cultuur, het Commissariaat en de NPO, niet uitgaan van een samenwerkingsomroep waar ook een aspirant-omroep uit de lopende erkenningperiode deel van uitmaakt. Wetssystematisch blijven de artikelen 2.32 en 2.33 intact.

Onderdeel DD (artikel 2.51)

Dit onderdeel bevat wijzigingen voor de berekening van het aantal uren televisie en radio waarover erkende omroeporganisaties en voorlopig erkende omroepverenigingen ten minste beschikken. De formule is aangepast aan de nieuw voorgestelde systematiek voor omroeporganisaties. Bovendien wordt de huidige verhouding dat voorlopig erkende omroepverenigingen ten opzicht van erkende omroepverenigingen recht hebben op dertig procent van het aantal uren zendtijd, ook verwerkt in de nieuwe formule. De wijziging die wordt voorgesteld voor het vierde lid van artikel 2.51 geeft de mogelijkheid bij een algemene maatregel van bestuur de verdeling van de uren aan te passen als het totale aantal omroepverenigingen, berekend volgens het onderdeel «tv» van de nieuwe formule, daartoe aanleiding geeft.

Onderdeel EE (artikel 2.53)

Dit onderdeel bevat uitsluitend aanpassingen van technische aard.

Onderdeel FF (artikel 2.54)

Dit onderdeel geeft een preciezere aanduiding van de uren die bedoeld zijn, als het gaat om een evenwichtige verdeling ervan op de algemene televisie- en radioprogrammakanalen.

Onderdelen GG en II (artikelen 2.55 en 2.59)

Deze onderdelen bevatten aanpassingen van de wet die betrekking hebben op de samenwerkingsomroep. Media-aanbod dat in een vorige erkenningperiode werd verzorgd door omroepverenigingen die nadien vertegenwoordigd zijn in een erkende samenwerkingsomroep, moet om niet beschikbaar blijven voor verspreiding, hergebruik en ontsluiting op de aanbodkanalen. Deze wijziging is opgenomen in artikel 2.55. Het kan nodig zijn voor de uitvoering van zijn wettelijke taken dat de raad van bestuur van de NPO van een landelijke publieke media-instelling inlichtingen vraagt of om inzage verzoekt in de zakelijke gegevens en bescheiden. Daaraan worden nu toegevoegd de inlichtingen en zakelijke gegevens en bescheiden van de omroepverenigingen die vertegenwoordigd zijn in een samenwerkingsomroep. Deze wijziging is opgenomen in artikel 2.59.

Onderdeel JJ (artikel 2.88)

Het is de aanhoudende zorg van de NTR waaraan voorlopig erkende omroepverenigingen hun media-aanbod hebben opgedragen, de redactionele verantwoordelijkheid van die verenigingen om hun media-aanbod eigen vorm en inhoud te geven, te bewaken. Tegenover het recht van voorlopige erkende omroepverenigingen op eigen redactionele verantwoordelijkheid staat dan ook een plicht van de NTR om te zorgen dat zij dat recht effectief kunnen uitoefenen.

Onderdeel KK (artikel 2.90)

De wijziging die in dit onderdeel is opgenomen maakt dat onder het begrip «verenigingsactiviteiten» ook activiteiten vallen die inhoudelijk van gelijke orde zijn als verenigingsactiviteiten als bedoeld in artikel 2.136, tweede lid, maar uitgevoerd worden door een samenwerkingsomroep die stichting is.

Onderdeel LL (artikel 2.105)

In dit onderdeel is een wijziging opgenomen van artikel 2.105 op basis waarvan de Stichting Etherreclame de opgave van de verwachte inkomsten uit de reclame- en telewinkeloordschappen van de landelijke publieke mediadienst, iets later in het kalenderjaar kan doen. Deze wijziging houdt rekening met de omstandigheid dat de Ster vaak pas begin september uitkomsten van relevant kijk- en luisteronderzoek ontvangt.

Onderdeel MM (artikel 2.114)

De Europese Commissie heeft Nederland, in de informatiefase voorafgaand aan een mogelijke inbreukprocedure, aangesproken op de implementatie van de artikelen 10 en 11 van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten (2010/13/EU). Die artikelen van de richtlijn gaan over sponsoring van en productplaatsing in het media-aanbod en zijn van toepassing op alle audiovisuele mediadiensten. De richtlijn is in Nederland geïmplementeerd bij de wet van 10 december 2009 tot wijziging van de Mediawet 2008 en de Tabakswet ter implementatie van

de richtlijn Audiovisuele mediadiensten (Stb.552). De vormgeving van artikel 2.114 maakt dat sommige voorwaarden die zijn genoemd in artikel 10 van de richtlijn – bijvoorbeeld ten aanzien van de redactionele onafhankelijkheid van de aanbieder, specifieke aanprijzingen en het aan de kijker kenbaar maken van sponsoring – niet van toepassing zijn op alle uit het buitenland aangekochte programma-aanbod door publieke media-instellingen. Zij zijn slechts op een deel van dat aanbod van toepassing. Een dergelijk beperkt toepassingsbereik blijkt niet langer houdbaar en daarom vervalt artikel 2.114.

Onderdelen QQ tot en met UU en ZZ tot en met BBB (artikelen 2.132, 2.133, 2.135, 2.136, 2.137, 2.141, 2.142 en 2.142a, derde lid)

Vrijwel alle artikelen van de afdeling 2.5.6 van de wet (Nevenactiviteiten en overige bepalingen) worden aangepast. Voor zover die aanpassing samenhangt met de nieuw voorgestelde structuur van erkende omroeporganisaties, namelijk dat zij de vorm van een omroepvereniging als bedoeld in artikel 2.24 hebben, of die van een samenwerkingsomroep als bedoeld in artikel 2.24a, wordt die aanpassing hierna besproken. De wijzigingen die onderwerp zijn van de onderdelen met betrekking tot de artikelen 2.132 tot en met 2.137, hebben vooral betrekking op de nevenactiviteiten en verenigingsactiviteiten van de landelijke publieke media-instellingen. De huidige definitie van nevenactiviteiten wordt aangehouden en de bestaande voorwaarden voor het verrichten van nevenactiviteiten, zoals voorafgaande toestemming van het Commissariaat, blijven bestaan. Nevenactiviteiten zijn alle activiteiten die niet rechtstreeks verband houden met of ten dienste staan van de verwezenlijking van de publieke mediaopdracht, met uitzondering van verenigingsactiviteiten. Ze moeten wel verband houden met of ten dienste staan van de uitvoering van de publieke mediaopdracht en direct gerelateerd zijn aan het media-aanbod. Gelet op deze voorwaarden is het logisch dat het verzorgen van nevenactiviteiten in het geval van samenwerkingsomroepen uitsluitend wordt ondergebracht bij de samenwerkingsomroep. Aan de artikelen 2.135, 2.136 en 2.137 worden voorschriften toegevoegd die samenhangen met de introductie van de samenwerkingsomroep in de wet. Die voorschriften houden verplichtingen in voor de samenwerkingsomroep ten aanzien van de besteding van inkomsten door de omroepverenigingen die daarin vertegenwoordigd zijn. Ten principale geldt op basis van het voorgestelde artikel 2.135 dat de onderliggende omroepverenigingen al hun inkomsten voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht gebruiken. De uitvoering van de publieke mediaopdracht gebeurt door de erkende samenwerkingsomroep. Deze voor de omroepverenigingen vergaande consequentie is in overeenstemming met de voorgestelde systematiek. De verenigingen ontlenen hun bestaansrecht aan de erkenning die is verleend aan de door hen opgerichte samenwerkingsomroep, die voor de uitvoering van zijn in de wet omschreven taak door het rijk wordt bekostigd. De hoofdregel dat omroeporganisaties al hun inkomsten voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht gebruiken, is ten aanzien van de omroepverenigingen in een samenwerkingsomroep zo vormgegeven dat de samenwerkingsomroep zorg draagt voor een wetsconform handelen van zijn verenigingen. De samenwerkingsomroep alleen kan worden aangesproken op niet-naleving van mediawettelijke voorschriften, en niet zowel de samenwerkingsomroep als de onderliggende omroepverenigingen, ieder voor hun eigen handelen. Dat zou eerder een ingewikkelder dan een eenvoudiger toezichtsregime opleveren, wat de regering niet wenst. Bij de oprichting van de samenwerkingsomroep moeten de betrokken partijen de naleving van deze wettelijke bepalingen al in de onderlinge verhoudingen regelen. Overigens wordt een alternatieve opzet waarbij de norm wordt opgelegd aan de onderliggende omroepver-

enigingen en de samenwerkingsomroep op niet-naleving door die verenigingen wordt afgerekend, door de regering afgewezen. Bij een dergelijke opzet rijst meer de vraag naar de verenigbaarheid met juridische principes als «boete eist schuld».

Op basis van het voorgestelde artikel 2.136 mogen de omroepverenigingen die zijn vertegenwoordigd in een samenwerkingsomroep hun inkomsten blijven gebruiken voor hun verenigingsactiviteiten. De voorgestelde wijziging van artikel 2.133 is uitsluitend van technische aard.

In artikel 2.141 wordt het verbod dat de publieke media-instellingen met al hun activiteiten dienstbaar zijn aan het maken van winst door derden over de band van de samenwerkingsomroep, ook van toepassing op de verenigingen die hij vertegenwoordigt. Eenzelfde opzet wordt toegepast voor de huidige voorschriften van artikel 2.142 en 2.142a, eerste en tweede lid.

Onderdeel XX (artikel 2.138b)

Dit onderdeel laat artikel 2.138b vervallen. Dat artikel geeft regels over de vaststelling van een eindafrekening door 2.42-genootschappen. Het artikel vervalt met het vervallen van de overige wetsbepalingen over deze genootschappen. In aangepaste vorm wordt het echter opgenomen als overgangsmaatregel in titel 9.2.

Onderdelen BBB, CCC, MMM, SSS en TTT (artikelen 2.142a, eerste lid, aanhef, 2.146, 2.167, eerste lid, 2.180)

Deze onderdelen bevatten een wijziging voor de instelling die naar de huidige wettelijke bepalingen door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is aangewezen voor het in stand houden en exploiteren van omroeporkesten, omroepkoren en een muziekbibliotheek. Het wetsvoorstel geeft niet langer een wettelijke voorziening voor de muziekbibliotheek als gevolg van de bezuiniging die in het algemeen deel van de toelichting is beschreven.

Onderdeel FFF (artikel 2.150)

Het zogenoemde programma(versterkings-)budget kan alleen ten goede komen aan media-aanbod van landelijke publieke media-instellingen die in artikel 2.150, derde lid, worden genoemd. Het doel, programmaversterking, kan met de wijziging van het tweede lid langs twee wegen worden bereikt. De raad van bestuur van de NPO bevordert de verzorging van pluriform media-aanbod, rechtstreeks, of hij bevordert via de samenwerking tussen de instellingen, de verzorging van dat pluriforme aanbod. Het huidige percentage wordt aangepast van dertig procent naar vijftig procent voor zover het budget wordt vastgesteld op basis van het totaal van de budgetten voor de omroeporganisaties die een erkenning hebben verkregen en de omroepverenigingen die een voorlopige erkenning hebben verkregen. Voor zover het budget wordt vastgesteld op basis van het totaal van de budgetten voor de NOS en de NTR, blijft het percentage dertig procent. Het budget gaat programabudget heten.

Onderdelen HHH en III (artikelen 2.152 en 2.152a)

De wijziging van artikel 2.152 betreft de budgetvaststelling van omroeporganisatie die een erkenning hebben verkregen. De vaststelling van het budget gaat uit van de nieuw voorgestelde systematiek die is gebaseerd op een verdeling naar rato van het aantal omroepverenigingen waaruit de omroeporganisaties zijn gevormd. De berekening van het aantal omroepverenigingen is gekoppeld aan de systematiek van het erkennen van

omroeporganisaties, bedoeld in het voorgestelde artikel 2.25. Het voorstel werkt als volgt uit. Het berekenen van het *totale* aantal omroepverenigingen in de erkenningperiode 2016–2021 wordt bepaald door het aantal omroepverenigingen dat een erkenning heeft verkregen met ingang van de periode 2010–2016 (negen in totaal) aangevuld met het aantal omroepverenigingen dat een voorlopige erkenning heeft verkregen (twee in totaal), voor zover deze omroepverenigingen op basis van de nieuwe wetssystematiek onderdeel uit maken van een erkende omroeporganisatie met ingang van de periode 2016–2021. Dat wil zeggen dat het kan gaan om a) omroepverenigingen die in het huidige bestel een erkenning hebben, en straks ook b) bestaande omroepverenigingen die straks vertegenwoordigd zijn in een erkende samenwerkingsomroep, of c) bestaande omroepverenigingen die door juridische fusie zijn opgegaan in een nieuwe omroepvereniging. In het geval dat twee omroepverenigingen door juridische fusie zijn opgegaan in een nieuwe omroepvereniging, blijven voor de berekening de twee omroepverenigingen tellen, naar de stand van zaken bij aanvang van de huidige erkenningperiode. Voor erkenningperiodes na 2016–2021 zal het totale aantal omroepverenigingen alleen kunnen groeien, als nieuwkomers op basis van de wet onderdeel gaan uit maken van een erkende omroeporganisatie met ingang van diezelfde erkenningperiodes. Het budget wordt dan naar rato van het aantal omroepverenigingen, verdeeld over de omroeporganisaties die een erkenning hebben verkregen.

De wijziging van artikel 2.152a betreft de budgetvaststelling van omroepverenigingen die een voorlopige erkenning hebben verkregen. De nieuwe formule voor de budgetvaststelling van die omroeporganisaties, houdt rekening met de voornoemde systematiek. Bovendien wordt de huidige verhouding dat voorlopig erkende omroepverenigingen ten opzichte van erkende omroepverenigingen recht hebben op vijftien procent van het basisbudget, ook verwerkt in de nieuwe formule. De voorlopig erkende omroepen hebben een aanspraak op budget en zeggenschap over de besteding ervan ten behoeve van de verzorging van het media-aanbod. Het budget wordt echter beheerd door de NTR, de instelling waaraan zij hun taak van het verzorgen van hun media-aanbod hebben opgedragen.

Onderdelen LLL en MMM (artikelen 2.157 en 2.167, tweede lid)

De voorgestelde wijzigingen in deze onderdelen houden (mede) in dat de van rijkswege verstrekte gelden voor het verzorgen van media-aanbod aan voorlopig erkende omroepverenigingen, in beheer worden gegeven aan de NTR. De aanspraak op de gelden blijft bij de voorlopig erkende omroepverenigingen.

In artikel 2.157 is ook voorzien in een wijziging van de mogelijkheden om bevoorschotting van landelijke publieke media-instellingen te verminderen of te beëindigen. Het (tijdelijk) stopzetten van (een deel van) de bevoorschotting van een instelling is een effectief middel om in geval van financiële problemen of onrechtmatige uitgaven te voorkomen dat er (nog meer) publieke middelen weglekken. Bevoorschotting van de instellingen is een taak van de raad van bestuur. Daar het financiële toezicht, waaronder het toezicht op de rechtmatige besteding van de voorschotten, is opgedragen aan het Commissariaat voor de Media, is het ook logisch dat de handhaving van dit aspect ook van het Commissariaat uitgaat. De huidige bevoegdheid van de raad van bestuur om een sanctie in de vorm van het verminderen of beëindigen van de voorschotten op te leggen zonder tussenkomst van het Commissariaat, is daarvoor minder geschikt. Het ligt dan ook voor de hand dat het Commissariaat beslist om tot die sanctie over te gaan en niet langer de raad van bestuur. Het Commissariaat kan verzoeken om de bevoorschotting te verminderen of te beëin-

digen en de raad van bestuur zal aan het verzoek van het Commissariaat gehoor moeten geven.

Onderdelen OOO en PPP (artikelen 2.174a en 2.177)

Voor een toelichting van de wijzigingen die deze artikelen betreffen, wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting en naar de toelichting bij artikel 2.136.

Onderdeel QQQ (artikel 2.178)

De aanpassing die in dit onderdeel is opgenomen, hangt samen met de nieuwe structuur van de samenwerkingsomroep. De samenwerkingsomroep en de achterliggende omroepverenigingen zijn gehouden een eenduidige financiële boekhouding te voeren. De samenwerkingsomroep zal bij het ontbreken daarvan, daarop worden aangesproken. Verder verwijst de regering naar de toelichting bij artikel 2.25.

Onderdeel UUU (artikel 2.183)

In dit onderdeel is een wijziging opgenomen die de wijze van bekostigen van de instelling betreft die door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal zijn aangewezen voor het in stand houden en exploiteren van een omroeporkest en een omroepkoor. Het onderbrengen van de twee overgebleven ensembles van het MCO bij de landelijke publieke omroep maakt, zoals eerder beschreven in het algemeen deel van de toelichting, deel uit van de beleidslijn van de regering om te komen tot vergaande integratie en samenwerking van omroeporganisaties. Door deze integratie zullen de omroepensembles in de toekomst in staat zijn om efficiënt en doelmatig te opereren. In aansluiting daarop wordt daarom voorgesteld de bekostiging van de nieuwe stichting via de NPO te laten lopen.

Onderdelen VVV tot en met XXX (artikelen 2.184, 2.186 en 2.188)

In deze onderdelen zijn de wijzigingen opgenomen van de artikelen over de evaluatie van de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. Tot nu bevat de evaluatie een beoordeling van de wijze waarop de publieke media-instellingen zowel gezamenlijk als individueel uitvoering hebben gegeven aan de publieke mediaopdracht. Dit uitgangspunt wordt verlaten. De beoordeling van de gezamenlijke erkende instellingen is regel. Een afzonderlijke beoordeling van een individuele media-instelling vindt alleen nog plaats als in de rapportage over het gezamenlijk functioneren is vastgesteld dat er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat een omroeporganisatie onvoldoende heeft bijgedragen aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht. In dat geval vindt binnen twee jaar respectievelijk vier jaar na het tijdstip waarop deze rapportage over het gezamenlijk functioneren is uitgebracht een eerste respectievelijk tweede evaluatie plaats van de wijze waarop de desbetreffende omroeporganisatie uitvoering geeft aan haar publieke taak. De individuele beoordeling van de prestaties van omroepverenigingen met een voorlopige erkenning blijft ongewijzigd.

Onderdelen YYY tot en met AAAA (artikelen 3.18, 3.19c en 3.29d)

De Europese Commissie heeft Nederland, in de informatiefase voorafgaand aan een mogelijke inbreukprocedure, aangesproken op de implementatie van de artikelen 10 en 11 van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten (2010/13/EU). Die artikelen van de richtlijn gaan over sponsoring van en productplaatsing in het media-aanbod en zijn van

toepassing op alle audiovisuele mediadiensten. De richtlijn is in Nederland geïmplementeerd bij de wet van 10 december 2009 tot wijziging van de Mediawet 2008 en de Tabakswet ter implementatie van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten (Stb. 552). De vormgeving van de artikelen 3.18 en 3.19c in samenhang met artikel 3.29d, maakt dat sommige voorwaarden die zijn genoemd in de artikelen 10 en 11 van de richtlijn – bijvoorbeeld ten aanzien van de redactionele onafhankelijkheid van de aanbieder, specifieke aanprijzingen, het aan de kijker kenbaar maken van sponsoring en de aanwezigheid van productplaatsing – niet van toepassing zijn op alle uit het buitenland aangekochte media-aanbod door commerciële media-instellingen. Zij zijn slechts op een deel van dat aanbod van toepassing. Een dergelijk beperkt toepassingsbereik blijkt niet langer houdbaar en daarom vervallen de artikelen 3.18 en 3.19c. De verwijzingen naar die artikelen in artikel 3.29d, vervallen ook.

Onderdeel FFFF (artikel 7.12)

Met aanpassing van artikel 7.12, derde lid, worden de mogelijkheden voor het opleggen van een last onder dwangsom uitgebreid, zoals ook voorgesteld door het Commissariaat. Een last onder dwangsom is een herstelsanctie die bedoeld is om een overtreding ongedaan te maken of om verdere overtreding te voorkomen. Een last onder dwangsom wordt alleen opgelegd wanneer dat zinvol is. Zo bepaalt artikel 5:32, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat een last onder dwangsom niet wordt opgelegd als het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet. Verder kan geen sprake zijn van een last onder dwangsom in die gevallen dat het opleggen ervan op gespannen voet zou komen te staan met artikel 7 van de Grondwet en artikel 7.20, tweede lid, van de Mediawet 2008. Deze bepalingen verbieden immers dat er vooraf toezicht wordt uitgeoefend op de inhoud van media-aanbod. Om die reden zijn de voorschriften die zien op de inhoud van media-aanbod van de mogelijkheid een dwangsom op te leggen, uitgezonderd. In de overige gevallen zal het Commissariaat, mede op basis van artikel 5:32, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, moeten afwegen of het opleggen van een dwangsom dienstig is.

Als een instelling een last onder dwangsom niet uitvoert, kan het Commissariaat andere instrumenten benutten, en bijvoorbeeld alsnog een boete opleggen. In laatste instantie kan een (voorlopige) erkenning als bedoeld in de artikelen 2.25 en 2.26 (nieuw), of een aanwijzing als bedoeld in artikel 2.42, worden ingetrokken.

Onderdeel IIII (artikel 7.16a)

Het Commissariaat heeft aangegeven dat in een aantal gevallen problemen bij omroeporganisaties voorkomen hadden kunnen worden of beperkt zouden zijn gebleven als hij de bevoegdheid zou hebben gehad om een aanwijzing te geven. Een aanwijzingsbevoegdheid, naar voorbeeld van die in het basisonderwijs (artikel 163b WPO), kan een effectief instrument zijn om orde op zaken te stellen wanneer er serieuze bestuurlijke, financiële en administratieve problemen vanwege wanbeheer van een of meer bestuurders of toezichthouders zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer er door voortdurende organisatorische problemen, disfunctioneren van bestuur of toezicht sprake is van wanbeheer. Het geven van een aanwijzing is een ingrijpende bevoegdheid. Die moet dan ook beperkt blijven tot ernstige situaties van wanbeleid. Deze situaties kunnen goed omschreven worden als: financieel wanbeleid, ongerechtvaardigde verrijking en onrechtmatig handelen, waaronder handelen in strijd met wettelijke bepalingen of de kennelijke

geest van wettelijke bepalingen waarmee financieel voordeel wordt behaald.

Een aanwijzing aan de instelling kan bijvoorbeeld inhouden dat een of meer bestuurders of toezichthouders worden vervangen of dat een externe deskundige/bewindvoerder (eventueel te kiezen uit een door het Commissariaat opgestelde lijst) wordt aangesteld om orde op zaken te stellen. Maar het Commissariaat kan niet via de aanwijzing treden in de statutaire bevoegdheid van de instelling om bestuurders en toezichthouders te benoemen, schorsen of te ontslaan of interim--managers aan te stellen. De instelling zal zelf het besluit moeten nemen om uitvoering aan de aanwijzing te geven. Met een aanwijzingsbevoegdheid wordt ingegrepen in de organisatie van een omroep en dat maakt dat er alleen in ernstige situaties gebruik gemaakt van mag worden. Om die reden moet ook niet het Commissariaat zelf de maatregelen nemen, maar ligt de verantwoordelijkheid daarvoor bij de omroepinstelling.

Onderdeel LLLL (titel 9.2)

Voor zover onderwerpen van dit wetsvoorstel om een tijdelijke regeling van overgang vragen, zijn deze opgenomen in dit onderdeel. Inhoudelijk worden deze onderwerpen besproken in het algemeen deel van de toelichting.

Artikel II

Artikelen in de wet die vanwege het onderhavige wetsvoorstel wijziging ondergaan en welke wijzigingen voor een deel pas betrekking hebben op de eerstvolgende erkenningperiode (vanaf 1 januari 2016) en voor een ander deel al op de lopende erkenningperiode, zijn voor de onderdelen waar de inwerkingtreding niet hoeft te wachten op toepassing in een volgende erkenningperiode, in het onderhavige artikel opgenomen.

Artikel III

Het nieuwe systeem is voor het eerst van toepassing op de organisatie van de landelijke publieke mediadienst, de erkenningverlening, de vaststelling van uren programma-aanbod en de bekostiging voor de erkenningperiode 2016–2021. Dit betekent dat de besluitvorming in de resterende kalenderjaren van de erkenningperiode 2010–2016 en de afrekening over die jaren gebeurt aan de hand van de toen geldende bepalingen. Ook op geschillen die betrekking hebben op ingevolge dit wetsvoorstel gewijzigde of vervallen artikelen, blijven de oude bepalingen van toepassing. Dit geldt ook voor de bevoegdheid tot het intrekken en wijzigen van besluiten die tot de bedoelde geschillen hebben geleid.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker