

Vergaderjaar 2023–2024

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 299

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2024

Inleiding

In navolging op de toezegging in de brief op 26 oktober 2023¹ stuur ik uw Kamer bijgevoegd de ambtelijke verkenning en analyse van het rapport van de Commissie Van Geel. De bijgevoegde verkenning dient ertoe om – met inachtneming van de demissionaire status van het kabinet – een zo goed mogelijk onderbouwd gesprek met uw Kamer te voeren over de toekomstige inrichting van het publieke omroepbestel. Dit zodat de landelijke publieke omroep ook in de toekomst relevant kan blijven en zijn belangrijke functie voor de samenleving kan blijven vervullen.

Opbouw brief

Allereest zal ik schetsen welke knelpunten het huidige publieke omroepbestel kenmerken en tot welke situatie dit leidt bij ongewijzigd beleid. Vervolgens zal ik aangeven welke denkrichtingen er voortkomen uit het rapport van de commissie Van Geel en de bijgevoegde ambtelijke verkenning die deze knelpunten adresseren. Daarna zal ik beschrijven welke procesmatige aandachtspunten van belang zijn bij het nadenken over inhoudelijke aanpassingen aan het publieke omroepbestel en wanneer dit in de tijd mogelijk is. Tenslotte zal ik terugkomen op een drietal toezeggingen over de investeringsverplichting, de journalistieke code en de kwartiermaker.

Knelpunten huidig omroepbestel

De meest urgente knelpunten die het huidige omroepbestel kenmerken zijn gerelateerd aan de wijze waarop erkenningen worden verleend. Zoals beschreven in de Mediawet 2008 krijgen omroepen steeds voor een periode van vijf jaar een erkenning om plaats te nemen in het landelijke

¹ Kamerstukken II, 2023/24, 32 827, nr. 292.

publieke omroepbestel. Om na vijf jaar nieuw in het bestel te komen of in het bestel te blijven, moet een nieuwe erkenningaanvraag worden ingediend. De huidige erkenningperiode loopt van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026. Er kunnen maximaal zes omroeporganisaties tegelijkertijd een erkenning hebben, naast dat de mogelijkheid bestaat voor nieuwe omroepen om een voorlopige erkenning te verkrijgen. Daarnaast zijn er twee taakomroepen die altijd deel uitmaken van het bestel. Een omroeporganisatie kan een omroepvereniging zijn of een samenwerkingsomroep die bestaat uit twee of meer omroepverenigingen.

De volgende omroeporganisaties hebben een erkenning tot en met 31 december 2026: BNNVARA, KRO-NCRV, VPRO-Human, AVROTROS-PowNed, MAX-WNL en de EO. Omroep Zwart en Ongehoord Nederland hebben een voorlopige erkenning tot en met 31 december 2026. NOS en NTR zijn de twee taakomroepen.

De volgende vier knelpunten zijn eerder geconstateerd en bestaan in relatie tot het verlenen van erkenningen:

1. Bij elke ronde van erkenningverleningen adviseren de Raad voor Cultuur, het Commissariaat voor de Media en de NPO de bewindspersoon over de ingediende erkenningaanvragen van omroeporganisaties. Twee van de drie adviseurs hebben bij eerdere beoordelingen van de erkenningaanvragen van omroepen aangegeven dat de beoordelingscriteria in de huidige Mediawet 2008 onvoldoende houvast bieden om een goede beoordeling mogelijk te maken. Het ligt voor de hand dat deze adviseurs bij een volgende beoordeling van erkenningaanvragen tot dezelfde conclusie komen. Een deel van de adviezen die de onderbouwing vormt (welke omroeporganisatie om welke reden tot het bestel toetreedt of in het bestel blijft) zal daardoor ontbreken. Dit komt de legitimiteit van het omroepbestel niet ten goede.
2. In de praktijk blijkt het enige hanteerbare beoordelingscriterium op dit moment de ledenvereiste. In het licht van de teruglopende relevantie van lidmaatschap in de Nederlandse samenleving blijkt het voor sommige omroepen steeds moeilijker om het in de wet vereiste ledenaantal te halen. Het is een reële mogelijkheid dat een of meerdere bestaande omroepen bij een volgende erkenningaanvraag niet aan dit criterium voldoet. Kort door de bocht betekent dit dat het recht van een omroep om in het bestel te komen of te blijven enkel gebaseerd is op het aantal leden dat het op één specifiek moment aan zich heeft weten te binden. De maatschappelijke worteling en legitimiteit van omroepen in het bestel staan hiermee onder druk. Het is daarbij ook een belangrijke vraag of op deze manier de optelsom van omroepen in het bestel in voldoende mate de samenleving en de daarin heersende opvattingen weerspiegelt.
3. Tegelijkertijd staat de beheersbaarheid van het publieke omroepbestel onder druk: op dit moment maken dertien omroepen deel uit van het bestel. Dit zijn zowel taakomroepen, omroepen met een voorlopige erkenning en omroeporganisaties die al dan niet verenigd zijn in een samenwerkingsomroep. De kans is groot dat bij ongewijzigd beleid de hoeveelheid omroepen in de volgende erkenningperiode zal toenemen in de vorm van nieuwe omroepen met een voorlopige erkenning. Dit komt de slagvaardigheid van het bestel als geheel niet ten goede, omdat een grotere hoeveelheid organisaties leidt tot een verdere versnippering van middelen en een ingewikkelder besluitvormingsproces.
4. De wet gaat uit van het verlenen van een maximum van zes erkenningen aan individuele omroepen. De wet voorziet daarbij in de mogelijkheid tot het samengaan van een of meerdere omroeporganisaties in één samenwerkingsomroep. Zo zijn BNNVARA en

AVROTROS-PowNed beide een voorbeeld van een samenwerkingsomroep. De wijze waarop in de praktijk nu deze samenwerkingsomroepen zijn vormgegeven strookt niet met de huidige Mediawet 2008 en roept hiermee vragen op over de wijze waarop een volgende erkenningverlening zou kunnen plaatsvinden. Zo zijn er vragen rondom de afvaardiging van omroepen in diverse mediawettelijk vastgelegde overleggen. Ook bestaat er onduidelijkheid over wat er gebeurt met een erkenning van een samenwerkingsomroep wanneer één van de achterliggende omroepverenigingen het vereiste ledenaantal niet haalt. Over de precieze punten waar de praktijk verschilt van de in de Mediawet 2008 opgenomen werkwijze is de Kamer op een eerder moment geïnformeerd².

De situatie bij ongewijzigd beleid

Wanneer bovenstaande knelpunten niet worden geadresseerd door middel van het wijzigen van de Mediawet 2008, betekent dit dat een nieuwe ronde van het verlenen van erkenningen moet plaatsvinden conform de huidige systematiek. Dit zou mogelijk grote nadelen voor omroepen kunnen hebben die aanspraak willen maken op een erkenning voor de nieuwe erkenningperiode. Er is een reële kans dat sommige bestaande omroepen het vereiste ledenaantal niet zullen halen. Bovendien dragen de problemen omtrent de samenwerkingsomroepen het risico met zich mee dat de ene omroeporganisatie niet meer in aanmerking komt voor een erkenning wanneer de omroep waarmee samengewerkt wordt het benodigde ledenaantal niet kan halen.

Het rapport van de Commissie Van Geel

Het bestaan van deze knelpunten is al langer bekend. De Commissie Van Geel is gevraagd om met oplossingen te komen voor deze knelpunten. Op 25 september 2023 heeft de Commissie Van Geel zijn rapport gepubliceerd met daarin aanbevelingen om het publieke omroepbestel toekomstbestendig te maken³. Het rapport wijst op de noodzaak te komen tot fundamentele wijzigingen in het omroepbestel. De verkenning die bij deze Kamerbrief is bijgevoegd geeft een nadere duiding van dit rapport.

Toegenomen urgentie aanpassingen publiek omroepbestel

De Commissie Van Geel benoemt in zijn rapport onder andere dat de rollen taakverdeling tussen de externe toezichthouder het Commissariaat voor de Media, NPO en omroepen en de verschillende gremia binnen deze organisaties onvoldoende helder is voor betrokken partijen in het huidige stelsel. Het recent gepubliceerde rapport van de Commissie Van Geel over grensoverschrijdend gedrag bij de publieke omroep benoemt daarbij specifiek de huidige taakverdeling tussen NPO en omroepen als weeffout in het bestel die een cultuur in stand houdt die sneller tot excessen leidt. Het rapport stelt dat de wetgever aan zet is om hiervoor een oplossing te bieden. Zeker lettende op de voortvarendheid die ik van andere partijen verwacht bij het aanpakken van de oorzaken die grensoverschrijdend gedrag in de hand werken, vind ik dat een vergelijkbare voortvarendheid geboden is aan de kant van de wetgever.

Inhoudelijke denkrichtingen op basis van de ambtelijke verkenning

Zoals de hierboven beschreven knelpunten en het rapport van de Commissie Van Geel laten zien, is het noodzakelijk na te denken over hoe

² Kamerstukken II 2021/22, 32 827, nr. 240.

³ Kamerstukken II 2023/24, 32 827, nr.287.

de Mediawet 2008 kan worden aangepast om het publieke omroepbestel te verbeteren. De bijgevoegde verkenning geeft – naar aanleiding van het rapport van de Commissie Van Geel – goed weer welke fundamentele keuzes er denkbaar zijn bij het herinrichten van het publieke omroepbestel om deze toekomstbestendiger te maken.

Het verder brengen van de gedachtevorming hierover doe ik graag in gesprek met de Kamer en met andere betrokken partijen, publiek en commercieel, en partijen zoals het Commissariaat voor de Media en de Raad voor Cultuur, maar ook met externe deskundigen, bijvoorbeeld uit wetenschappelijke hoek. Ik zou op basis van bijgevoegde verkenning de gedachtevorming verder willen brengen langs de lijnen van de volgende drie aandachtspunten:

- De invulling van de taakopdracht van de publieke omroep en de publieke waarden die hierin leidend moeten zijn.
- De manier waarop de pluriformiteit van het aanbod van de publieke omroep een goede weerspiegeling is van de in Nederland bestaande opvattingen en geluiden; en hoe dit binnen een beheersbaar en bestuurbaar bestel geborgd wordt.
- Het helder beleggen van rollen en verantwoordelijkheden van politiek, overheid, de externe toezichthouder en partijen binnen het bestel.

Vanwege de demissionaire status van het kabinet is het aan de Kamer om een eerste inhoudelijke denkrichting mee te geven over de wijze waarop het publiek omroepbestel kan worden aangepast. Bovenstaande aandachtspunten zouden hiervoor als basis kunnen worden gebruikt. Deze denkrichting zou ik willen meenemen bij de verdere beleidsvoorbereiding van een toekomstgericht publiek omroepbestel.

Procesmatige aandachtspunten bij aanpassen publiek omroepbestel

Naast het inhoudelijke gesprek dat ik graag zou voeren over het aanpassen van het publieke omroepbestel, is het van belang een drietal aandachtspunten mee te geven die van invloed zijn op het tijdspad waarmee aanpassingen aan het publieke omroepbestel kunnen worden doorgevoerd.

1. Het aanpassen van de Mediawet 2008 wordt erg krap voordat een nieuwe erkenningperiode aanvangt.

Er moet geconstateerd worden dat het aanpassen van de Mediawet 2008 om de knelpunten te adresseren, in de tijd erg krap wordt voordat een nieuwe ronde van erkenningverlening plaatsvindt. Een dusdanige aanpassing kan namelijk alleen ingaan ruim voor de start van een nieuwe erkenningperiode. Dit heeft te maken met de wettelijke systematiek en voorbereidingen die voorafgaan aan een nieuwe erkenningperiode. Hieronder volgen de belangrijkste data in het proces dat voorafgaat aan de start van de eerstvolgende nieuwe erkenningperiode (die ingaat op 1 januari 2027):

- de peildatum voor het tellen van het ledenaantal wordt geruime tijd voor de daadwerkelijke peildatum gecommuniceerd aan bestaande en nieuwe omroepen. Dit zodat met name nieuwe omroepen genoeg tijd hebben het vereiste ledenaantal op te kunnen bouwen. Als de termijn van de voorgaande keer wordt aangehouden, betekent dit dat de peildatum wordt gecommuniceerd in december 2024;
- het concessiebeleidsplan wordt door de NPO ingediend vóór 1 nov 2025;
de leden worden geteld op 31 dec 2025 door het Commissariaat van de Media;

- aanvragen voor een erkenning conform de huidige criteria in de Mediawet worden ingediend vóór 1 feb 2026;
- de Minister beslist op de aanvragen vóór 1 augustus 2026;
- de nieuwe erkenningsperiode gaat in op 1 januari 2027

Bovenstaande data zouden met zich meebrengen dat inhoudelijke aanpassingen aan het omroepbestel door middel van het wijzigen van de Mediawet 2008, willen deze van toepassing kunnen zijn voor de eerstvolgende erkenningperiode, rond december 2024 moeten zijn afgerond. Dit lijkt in de tijd niet meer haalbaar. Dit zou vervolgens betekenen dat een eventuele stelselherziening op zijn vroegst pas na een nieuwe, volledige erkenningperiode in zou kunnen gaan. Oftewel pas op 1 januari 2032, over bijna acht jaar. Dit leidt tot dezelfde situatie als beschreven is onder het kopje «situatie bij ongewijzigd beleid»: een nieuwe ronde van het verlenen van verkenningen moet plaatsvinden conform de huidige systematiek met de geconstateerde knelpunten.

2. Het is een optie om de huidige erkenningperiode met minimaal twee jaar te verlengen

Een optie om het aanpassen van het publieke omroepbestel mogelijk te maken voordat een nieuwe erkenningronde aanvangt, is het verlengen van de huidige erkenningperiode. De Commissie Van Geel adviseert in zijn rapport om de erkenningperiode met één jaar te verlengen. Zo wordt de benodigde tijd gecreëerd om aanpassingen aan het stelsel te doen door middel van een wetswijziging. Het kost echter tijd om op een zorgvuldige manier inhoudelijke aanpassingen aan het bestel te doen, ook lettende op de mogelijke omvang ervan en het feit dat de inhoudelijke richting van de aanpassingen nu nog niet is bepaald. Daarbij komt het feit dat er inmiddels negen maanden verstreken zijn sinds de Commissie Van Geel zijn rapport publiceerde waarin werd aanbevolen de erkenningperiode met een jaar te verlengen. Mijn inschatting is dat de erkenningperiode met minimaal twee jaar verlengd zou moeten worden om een stelselherziening op een goede manier mogelijk te maken voordat er een nieuwe erkenningperiode aanvangt.

Het verlengen van de erkenningperiode vergt op zichzelf een wetswijziging. Het is goed om helder te zijn over de gevolgen die een verlenging met zich mee zou brengen. Zo zouden de wettelijke bepalingen die gekoppeld zijn aan de duur van een erkenningperiode ook worden verlengd. Dit betekent bijvoorbeeld dat de concessie aan de NPO wordt verlengd. Een ander gevolg van het verlengen van de erkenningperiode zou zijn dat er voor een langere periode dan gebruikelijk geen nieuwe omroepen aanspraak kunnen maken op een voorlopige erkenning om zo toe te kunnen treden tot het bestel. Ook wordt de beoordeling van de publieke omroep als geheel en de beoordeling van omroepen met een voorlopige erkenning uitgesteld wanneer er wordt verlengd. Er zitten dus ook mogelijke nadelen aan het verlengen van de huidige erkenningperiode.

Ik heb hierboven geschetst wat de voor- en nadelen zijn van het verlengen van de erkenningperiode van de landelijke publieke omroep. Het is aan de Kamer om af te wegen of het verlengen van de erkenningperiode een wenselijke optie is, of dat ervoor gekozen wordt niet te verlengen en een nieuwe ronde van het verlenen van verkenningen conform de huidige systematiek plaats te laten vinden.

3. Wanneer gekozen wordt voor een verlenging, moet de Mediawet 2008 op korte termijn worden aangepast

Het verlengen van de erkenningperiode zou op zichzelf een (summiere) wetswijziging vergen. Wanneer ervoor gekozen zou worden om de huidige erkenningperiode te verlengen, is het van belang dat er op zeer korte termijn een wetsvoorstel van deze strekking bij de Kamer ligt. De wetswijziging om een verlenging mogelijk te maken zou namelijk 1 januari 2025 in werking moeten zijn getreden of in ieder geval zo snel mogelijk na het verstrijken van deze datum. Dit heeft te maken met het tijdsplan dat ook hierboven bij #1 is geschetst: nieuwe en bestaande omroepen moeten rond die periode zekerheid hebben over de beoordelingscriteria waarop zij beoordeeld worden bij een nieuwe erkenningaanvraag. Hiervoor is het nodig dat zij rond die periode weten of de huidige erkenningperiode wordt verlengd of dat zij zich moeten voorbereiden op een nieuwe erkenningaanvraag.

Relatie tussen minimumbudget publieke omroep en erkenningperiode

Het is goed kort te beschrijven wat de relatie is tussen het minimumbudget van de publieke omroep en erkenningperiodes. In de basis is het zogeheten gegarandeerde minimumbudget van de landelijke publieke omroep gekoppeld aan de erkenningperiode, vanuit de gedachte dat bij een inhoudelijk plan van de publieke omroep in de vorm van een concessiebeleidsplan voor de komende erkenningperiode ook de zekerheid van budget hoort om dit plan uit te voeren. Het verlengen van de erkenningperiode betekent niets voor de budgetflexibiliteit van de NPO: het is en blijft mogelijk om het budget te verhogen en te verlagen gedurende een erkenningperiode, mits onder de voorwaarden die de Mediawet daaraan stelt in artikel 2.148a. Het maakt daarvoor niet uit of dat gebeurt tijdens of bij aanvang van een erkenningperiode. Er moet gemotiveerd worden waarom ongewijzigde voortzetting van het budget niet langer gewenst is. Ook moet er een redelijke termijn in acht worden genomen voordat een wijziging in het budget kan ingaan. Voorwaarden die overigens ook horen bij behoorlijk bestuur, en die daarom ook in acht moeten worden genomen wanneer bij ingang van een nieuwe erkenningsperiode het budget zou worden aangepast. Een wijziging in het budget kan ook impact hebben op de wijze waarop de landelijke publieke omroep zijn taken kan uitvoeren. Hoe groter de aanpassing in het budget, hoe waarschijnlijker het is dat hiervoor ook de wettelijke kaders dienen te worden aangepast. Het is goed om te markeren dat een budgetgerelateerde wijziging van de Mediawet 2008 op korte termijn hoe dan ook aan de orde is. Dit omdat de verlaging van de rijksmediabijdrage zoals besloten bij de behandeling van de voorjaarsnota 2023 in de Mediawet 2008 opgenomen moet worden⁴.

Toezeggingen

Ik wil in deze brief ook nog terugkomen op een drietal eerdere toezeggingen die verband houden met het landelijke publieke omroepbestel.

⁴ Om te voldoen aan de Rijksbrede dekkingsopgave wordt artikel 15 bijgesteld. De Rijksmediabijdrage landelijke omroepen wordt vanaf 2025 met circa 24 miljoen euro verlaagd. Structureel gaat het om een verlaging van 13 miljoen euro vanaf 2029. Daaraan gekoppeld wordt de Nederlandse Publieke Omroep ruimte gegeven om meer reclameopbrengsten te genereren, waarmee zij deze verlaging kunnen opvangen.

Tijdens de behandeling van de investeringsverplichting voor grote streamers in de Eerste Kamer heeft voormalig Staatssecretaris OCW, Gunay Uslu, toegezegd om in de verkenning naar het rapport van de Commissie Van Geel terug te komen op de wens om te stimuleren dat de publieke omroep en streamers hun budgetten bundelen.⁵ De verkenning in de bijlage beschouwt de inrichting van het publiek omroepbestel op hoofdlijnen waardoor dit onderwerp in deze verkenning niet goed in te passen is. Om deze reden zal ik op deze toezegging inhoudelijk terugkomen in een brief over het Nederlands cultureel audiovisueel aanbod (films, series en documentaires). Deze brief zal ook terugkomen op de andere moties en toezeggingen met betrekking tot de investeringsverplichting. Mijn voornemen is om deze brief voor de zomer aan de Tweede en Eerste Kamer te sturen.

Versterken journalistieke kwaliteit

De journalistieke functie van de publieke omroep is van groot belang voor de Nederlandse democratie. De journalistiek van de publieke omroep dient van hoge kwaliteit te zijn zodat de publieke omroep een betrouwbare bron van informatie kan zijn voor Nederland. Dit is ook de reden waarom voldoen aan «hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen die binnen deze sector gehanteerd worden» een belangrijk criterium is in de huidige publieke taakopdracht zoals omschreven in de Mediawet 2008. Mijn voorganger heeft per brief dd. 19 december 2023 voorgesteld te onderzoeken of dit criterium verder aangescherpt kan worden door het onderschrijven en naleven van de journalistieke code expliciet op te nemen als criterium in de Mediawet 2008⁶. Dit met het oog op het versterken van de betrouwbaarheid van de publieke omroep. Het bepalen van de inhoud van de journalistieke code blijft vanzelfsprekend bij omroepen.

Ik wil de tijd nemen om te onderzoeken op welke wijze het opnemen van de journalistieke code in de Mediawet 2008 het beste zou kunnen worden vormgegeven. De centrale vraag hierbij is op welke wijze de betrouwbaarheid van de publieke omroep versterkt kan worden en welk instrumentarium hiervoor het meest geschikt is. Dit vraagt een grondige en zorgvuldige analyse omdat dit onderwerp raakt aan de onafhankelijkheid van media en de vrijheid van meningsuiting. Om deze reden zal ik bij deze analyse ook externe deskundigheid betrekken. Ik zou de uitkomsten van deze analyse onderdeel willen maken van het uitwerken van een mogelijke bredere stelselherziening.

Kwartiermaker

Ik heb u toegezegd bij de toezending van de verkenning stil te staan bij het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om een kwartiermaker aan te stellen met de opdracht om aan de slag te gaan met de aanbevelingen uit het rapport⁷. Ik heb goed gekeken naar deze wens en ben tot de conclusie gekomen dat dit niet het goede moment is om een kwartiermaker aan te stellen. Dit omdat er eerst richting gegeven dient te worden in de wijze waarop het stelsel herzien zou moeten worden. Op basis van deze richting zou op een later moment overwogen kunnen worden of het aanstellen van een kwartiermaker zinvol is.

⁵ Kamerstukken I, 2023/24, 36 176, T03755

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 29 692, nr. 28.

⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 32 827, nr. 292

Ten slotte

Bij het verkennen van mogelijke opties voor het oplossen van knelpunten in het huidige publieke omroepbestel en het afwegen wanneer in de tijd aanpassingen aan de Mediawet 2008 het meest opportuun zijn, bestaat het risico dat uit het oog wordt verloren waarom het precies van belang is om deze discussie te voeren. Om deze reden hecht ik er waarde aan om te benadrukken dat er gestreefd zou moeten worden naar een publieke omroep die ook in de toekomst relevant is en kan blijven doen waar zij goed in is: het wekelijks bereiken van een groot deel van Nederland met aanbod van hoge kwaliteit. Met een grote variatie aan geluiden en genres, zoals journalistiek, cultuur, Nederlands drama en human interest dat bovendien gezien en beluisterd wordt door verschillende groepen in de samenleving. Een publieke omroep die op deze manier van grote waarde is voor de democratie en maatschappij. Keuzes ten aanzien van de inrichting van het bestel om dit mogelijk te maken zijn hierbij noodzakelijk.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
F.Q. Gräper-van Koolwijk