

Vergaderjaar 2012–2013

33 541

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 2 november 2012 en het nader rapport d.d. 8 februari 2013, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 juli 2012, no.12.001611, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 teneinde het stelsel van de landelijke publieke omroep te moderniseren, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot een doelmatiger inrichting van de publieke omroep. Daartoe wordt ingezet op een fusieproces tussen de bestaande omroepverenigingen, alsmede op verplichte uitbesteding van productieactiviteiten van aspirant-omroepverenigingen en kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag² (hierna: genootschappen) aan NTR.³ Beoogd is dat de maatregelen effect krijgen met ingang van de nieuwe erkenningsperiode per 1 januari 2016.

De Afdeling advisering van de Raad van State is er niet van overtuigd dat het voorgestelde model de beste wijze is om te voldoen aan de wens om te komen tot een doelmatig stelsel van de publieke omroep. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat het voorstel niet voldoende waarborgt dat voldaan wordt aan de eisen van transparantie en non-discriminatie die voortvloeien uit het Europese recht. Ten slotte maakt de Afdeling enkele andere opmerkingen, onder meer met betrekking tot de rol van NTR. Op

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Zie artikel 2.42 van de Mediawet.

³ Noch uit het wetsvoorstel, noch uit de toelichting blijkt waarvoor NTR een afkorting is. Uit de website van NTR blijkt dat deze voorkomt uit een fusie tussen NPS, Teleac en RVU. Mogelijk komt de naam hieruit voort.

grond van het bovenstaande is zij van oordeel dat het voorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 juli 2012, nr. 12.001611, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 2 november 2012, nr. W05.12.0248/I, bied ik U hierbij aan.

I. DOELMATIGHEID EN BEZUINIGINGSTAAKSTELLING

Het voorstel is ingegeven door de wens om tot modernisering van de organisatie van de publieke omroep alsmede tot een grotere doelmatigheid van het bestaande stelsel van de publieke omroep te komen en zo te voldoen aan de bezuinigingstaakstelling voor de publieke omroep. Dit gebeurt door de versnippering in de publieke omroeporganisatie te verminderen. Daartoe vindt bundeling van activiteiten plaats. Het betreft in hoofdzaak de volgende activiteiten:

- Binnen de publieke omroepverenigingen wordt ingezet op een fusieproces, waarbij drie nieuwe fusieomroepen ontstaan en drie omroepverenigingen zelfstandig blijven. De huidige omroepverenigingen met een voorlopige erkenning (WNL en PowNed) zullen zich, indien zij voldoen aan de criteria om definitief te worden erkend, aan moeten sluiten bij een bestaande omroepvereniging. In het wetsvoorstel wordt dit fusieproces wettelijk verplicht gesteld. In dit verband zullen voortaan niet meer dan zes omroeporganisaties voor erkenning in aanmerking kunnen komen.*
- In het fusieproces kunnen de verenigingen ervoor kiezen om volledig te fuseren en dus te komen tot een nieuwe omroepvereniging, maar ook om als aparte verenigingen samen te werken in een samenwerkingsomroep. In dit laatste geval blijven de verenigingen naast elkaar bestaan, met eigen leden en een eigen Raad van Toezicht, maar worden de programmatische activiteiten geïntegreerd in één organisatie, die een vereniging maar ook een stichting kan zijn. Deze samenwerkingsorganisatie wordt dan erkenningshouder.*
- De NPS en Stichting Educom worden samengevoegd tot de Stichting NTR.*
- De zogenoemde genootschappen zullen voortaan niet meer zelf media-aanbod verzorgen. Dit wordt voortaan verplicht uitbesteed aan een publieke omroeporganisatie of aan NTR. Omroeporganisaties met een voorlopige erkenning worden verplicht de verzorging van hun media-aanbod uit te besteden aan NTR.*

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

1. Maatschappelijke ontwikkelingen

In de toelichting wordt vermeld dat, waar het medialandschap voorheen overzichtelijk was met twee televisiezenders en een handvol radiozenders onder publieke vlag, de publieke omroep anno 2012 slechts een van de spelers is in een druk en competitief veld, tussen vele kleine en grote mediabedrijven in.⁴ Dat veranderende medialandschap kenmerkt zich volgens de toelichting door sterk toenemende digitalisering, een grote toename van het aantal internationale spelers en de enorme competitie die hiermee gepaard gaat. De publieke omroep moet krachtig en flexibel kunnen opereren om maatschappelijke betekenis te kunnen behouden, zo

⁴ Paragraaf 3 van de memorie van toelichting.

stelt de toelichting. Om krachtig en eendrachtig optreden te bevorderen is inmiddels een aantal maatregelen doorgevoerd. Het onderliggende probleem is evenwel niet aangepakt, te weten versnippering door de meer dan twintig verschillende partijen. Zij zouden samen één geheel moeten vormen in de uitvoering van de publieke mediaopdracht, maar elk hun eigen belangen, bedrijfsvoering, besturen, raden van toezicht en ledenraden hebben die daaraan in de weg staan.

De versnippering van de publieke omroep, zoals die in de toelichting wordt genoemd, staat niet op zichzelf, maar is de weerslag van maatschappelijke ontwikkelingen. De toenemende individualisering heeft ertoe geleid dat een landschap dat voorheen bestond uit een paar grote stromingen is verworden tot een lappendeken van kleinere organisaties met een daarbij behorende kleinere achterban. De overzichtelijkheid van voorheen weerspiegelt de maatschappelijke verhoudingen van toen, de versnippering van nu de huidige maatschappelijke verhoudingen. Dat bij deze versnippering maatregelen moeten worden genomen om doelmatig gebruik van de beschikbare middelen te waarborgen, is begrijpelijk. De voorgestelde maatregelen komen in wezen neer op een gedwongen fusieproces tussen omroepverenigingen en verplichte aansluiting van nieuwe omroepverenigingen bij één van de aldus gevormde samenwerkingsomroepen.

De Afdeling merkt op dat hiermee het risico bestaat dat de organisatie van de publieke omroep weliswaar doelmatiger zou kunnen functioneren, maar tegelijkertijd aan maatschappelijk belang verliest. Het zal voor omroepverenigingen immers moeilijker worden om hun eigen profiel voor het voetlicht te brengen. Zij zullen binnen het kader van de samenwerkingsomroep moeten functioneren, terwijl zij tegelijkertijd hun eigen profiel daarbinnen zullen moeten bewaken, ook om voldoende binding met hun leden te houden. Nu het voorstel wel vasthoudt aan het verplichte minimum aantal leden om als omroepvereniging bestaansrecht te hebben, blijft dit eigen profiel voor de verenigingen ook van belang om leden te kunnen werven.

Genoemd risico doet zich te meer voor bij nieuwe omroepverenigingen. Zij moeten om bestaansrecht aan te tonen eerst voldoen aan de vereisten van het minimum aantal leden. Zodra zij aangemerkt worden als volwaardige omroepvereniging, moeten zij zich onder het voorstel aansluiten bij een van de bestaande omroepverenigingen. Een nieuwe omroepvereniging ontstaat in de regel omdat er een lacune gevoeld wordt in de profielen van de bestaande verenigingen. Om voldoende leden te behalen zal een nieuwe omroepvereniging zich moeten onderscheiden van de reeds bestaande verenigingen en daarvoor met een eigen programma-aanbod komen. Indien deze nieuwe vereniging zich vervolgens moet aansluiten bij de bestaande verenigingen, zal dit voor de leden die bewust hebben gekozen voor deze nieuwe vereniging, kunnen leiden tot teleurstelling.

De gesignaleerde maatschappelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat veel verenigingen met een eigen profiel zijn ontstaan en nog steeds nieuwe omroepverenigingen opstaan. Door het moeilijker te maken voor deze verenigingen om dit eigen profiel te handhaven, lijkt het bestel zich juist af te wenden van deze maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij is de Afdeling van oordeel dat het wenselijk is om de voorgestelde veranderingen in de publieke omroep met het oog op een doelmatige inrichting hiervan, in een bredere context te plaatsen waarbij ook gezien wordt in hoeverre de huidige vorm van het publieke stelsel nog voldoende aansluit op de technologische en maatschappelijke ontwikkelingen.

1. Maatschappelijke ontwikkelingen

De Afdeling advisering van de Raad van State (verder: de Raad) plaatst de versnippering binnen de landelijke publieke omroep terecht in de context van maatschappelijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen in de afgelopen decennia hebben meegebracht dat de in de samenleving levende interesses niet meer alleen weerspiegeld worden door de van oudsher bestaande, grote maatschappelijke stromingen, zuilen zo men wil. Ook nieuwere stromingen zijn daarvan deel gaan uitmaken. De publieke omroep heeft met die ontwikkelingen kunnen meebewegen omdat het altijd heeft opengestaan voor toetreding van nieuwe omroepverenigingen. Niet alleen in de organisatie, maar juist ook in de (wettelijke) opdrachten van de afgelopen jaren voor de landelijke publieke omroep als geheel, is terug te zien dat een betere aansluiting is gevonden bij de maatschappelijke en technologische veranderingen. De formulering van een brede, eigenstandige taakopdracht waarin alle in de maatschappij levende overtuigingen en interesses aan bod komen, ook die van kleinere bevolkings- en interessegroepen, en de opdracht om de taak met alle beschikbare technologische middelen uit te voeren, hebben ervoor gezorgd dat de landelijke publieke omroep de middelen in handen heeft om aansluiting te houden met veranderingen in het maatschappelijke leven, publieksinteresses en -voorkeuren, mediagebruik en technologie.

Bij die geconstateerde versnippering ziet ook de Raad het belang om maatregelen te nemen om doelmatig gebruik van middelen te waarborgen. De wijze waarop de regering dat met het onderhavige wetsvoorstel doet, namelijk het laten samengaan van omroepen, roept echter bij de Raad vragen op. Centraal staat de vraag of de regering daarmee niet juist een situatie creëert waarin het publieke omroepbestel zich afwendt van maatschappelijke ontwikkelingen, terwijl de regering zegt de publieke omroep te willen laten aansluiten bij die ontwikkelingen. De maatregelen die de regering voorstelt beogen de versnippering binnen de publieke omroep – de bron van veel inefficiëntie in het functioneren – tegen te gaan, maar tegelijkertijd de voor ons bestel waardevolle en kenmerkende breed werkende landelijke publieke omroep te behouden. Een fusiebeweging lijkt misschien tegenstrijdig aan het belang van maatschappelijke binding, maar is dat in de ogen van de regering niet. Ook binnen de nieuwe constellatie kunnen omroepen die deel uitmaken van een samenwerkingsomroep hun onderscheiden profielen over het voetlicht blijven brengen. De organisatorische concentratie staat er niet aan in de weg dat de verschillende voor het publiek herkenbare profielen, merken en programma's behouden blijven en daardoor blijven aansluiten bij de interesses van het publiek. Dat is ook de reden dat de regering omroepen niet wil verplichten tot volledige juridische fusies, maar de mogelijkheid biedt om een samenwerkingsomroep in het leven te roepen, die – eenmaal erkend – erop is gericht het perspectief van alle omroepverenigingen die in de samenwerkingsomroep vertegenwoordigd zijn, in de programmering terug te laten komen. Ook eventuele nieuwe omroepverenigingen in het bestel zijn op een soortgelijke manier wettelijk verplicht hun productieactiviteiten organisatorisch gebundeld (door de NTR) uit te voeren. Het wetsvoorstel staat echter ook garant voor het herkenbaar tot stand brengen van de programmering van nieuwe omroepen.

De regering staat dus met de voorliggende maatregelen een doelmatiger landelijke publieke omroep voor, die haars inziens niet aan maatschappelijk belang verliest, maar juist voor breed publiek beschikbaar is.

Een aspect dat de Raad in zijn overwegingen met name noemt, heeft de regering aan een nadere beschouwing onderworpen: de relevantie van ledenbinding.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel verbindt aan de norm van een minimumaantal leden waaraan omroepverenigingen moeten voldoen, twee vergaande consequenties: het bestaansrecht van de omroep (de erkenning) en – eenmaal erkend – de financiering van de omroep. De regering heeft, mede in het licht van de opmerkingen van de Raad, besloten om het wetsvoorstel zodanig aan te passen, en de memorie van toelichting navenant, dat het ledental alleen nog van belang is voor toetreding en behoud van een plaats in het bestel, maar niet meer voor de financiering. De publieke omroep zal namelijk de komende jaren met minder geld programma's moeten maken. Dat moeten dan nog meer dan nu de beste programma's zijn, met een publiek karakter en gericht op alle kijkers en luisteraars. Dat vereist keuzes maken en prioriteiten stellen vanuit een totaalvisie op het aanbod van de publieke omroep. Daar past geen budgetverdeling meer bij die grotendeels gebaseerd is op missies van individuele omroepverenigingen en hun omvang. Daar past wel een budgetverdeling bij die uitgaat van een evenwichtig totaalaanbod. Profilering en ledenwerving worden dan geplaatst in het kader van de maatschappelijke legitimering voor een plaats in het bestel, maar oefenen tussentijds geen druk meer uit op het functioneren van de omroepen. De regering meent dat met een publieke omroep in deze vorm aansluiting met de bredere maatschappelijke en technologische ontwikkelingen behouden kan blijven.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting bovendien aangevuld om de wettelijke maatregelen uitgebreider van een maatschappelijke context te voorzien.

2. Alternatieven

Uitgaande van het voorstel om de bestaande omroepverenigingen te fuseren merkt de Afdeling het volgende op. Met de fusie van omroepverenigingen tot samenwerkingsomroepen wordt, zo blijkt uit de toelichting, een doelmatiger organisatie beoogd. Het beoogde fusieproces van de omroepverenigingen lijkt tegelijkertijd relatief beperkt van omvang. Een aantal omroepverenigingen fuseert tot drie nieuwe omroeporganisaties (samenwerkingsomroepen) en drie omroepverenigingen blijven ongewijzigd bestaan. In de toelichting en de onderliggende stukken is het thans voorgestelde fusieproces kennelijk als uitgangspunt genomen. Dit geldt ook voor de berekening van efficiëntiewinsten en de besparingen die daarmee behaald zullen worden.⁵

Niet duidelijk is of alternatieven zijn overwogen, bijvoorbeeld door het gedwongen fusieproces, zoals dat thans wordt ingezet, verder door te voeren en zo verdere efficiëntiewinsten te behalen. Hierbij worden alle aparte verenigingen die in een samenwerkingsomroep naast elkaar blijven bestaan, geheel gefuseerd tot één vereniging. Dit zou ook de eenduidigheid van de gekozen aanpak ten goede komen. Een motivering voor de gemaakte keuzes en de afweging van alternatieve benaderingen waarmee de gestelde doelen ook of misschien zelfs beter zouden kunnen worden bereikt, zijn aldus niet voorhanden. De wet, zoals die met het voorstel komt te luiden, beoogt echter een structurele situatie te regelen en niet alleen die voor de volgende erkenningsperiode (2016–2020). Een onderbouwing voor de gemaakte keuzes, los van de feitelijke omstandigheden van dit moment, is dan ook wenselijk.⁶

⁵ Zie in dit verband The Boston Consulting Group, Efficiëntieonderzoek Landelijke Publieke Omroep, 31 augustus 2011, bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 033, nr. 8.

⁶ Dit ook in verband met de Europeesrechtelijke aspecten die aan de gekozen opzet zijn verbonden. Hierop wordt onder II nader ingegaan.

Het is daarenboven de vraag of de doelmatigheid die met het voorstel wordt beoogd, niet elders tot nieuwe inefficiënties leidt. Iedere omroepvereniging zal binnen het kader van de samenwerkingsomroep haar eigen identiteit willen bewaren en bewaken. Dat zal ook nodig zijn in verband met de ledeneis die ook in het samenwerkingsverband voor de omroepvereniging blijft gelden. Het gevolg zal zijn dat een deel van de huidige inefficiënties zich verplaatst binnen het verband van een samenwerkingsomroep tussen de omroepverenigingen die hun eigen profiel zichtbaar willen laten blijven.

2. Alternatieven

De regering merkt op dat alternatieven, vooral het alternatief van gedwongen fusie voor alle omroepen, nadrukkelijk zijn overwogen. De regering heeft echter weloverwogen gekozen voor uitwerking van het voorstel tot samengaan dat vanuit de publieke omroep is gekomen, het zogenoemde 3-3-2-model. In de ogen van de regering is dit geen beperkte beweging, maar in het licht van de historie van het bestel een grote verandering, waarbij meer dan twee derde van de omroepverenigingen die decennia lang als zelfstandige omroepvereniging hebben bestaan, samengaat. Het sluit ook aan bij het efficiencyonderzoek dat is uitgevoerd en waarin een aantal van zes erkende omroepverenigingen, naast twee taakorganisaties, als optimum is beoordeeld voor het bereiken van de gewenste efficiency en daadkracht. Gelet op het geheel van voorgestelde veranderingen, die niet alleen de organisaties van de omroepverenigingen, maar ook de financiering ervan betreffen, is er sprake van een omvangrijke ontwikkeling, die op waarde moet worden geschat.

De regering merkt op dat de voorgestelde fusiemaatregelen geen ruimte laten voor nieuwe inefficiënties.

Omroepverenigingen die samengaan integreren hun gehele organisatie, en de nieuwe samenwerkingsomroep functioneert als één entiteit, ook als het gaat om de programma- en productieprocessen. De betrokken omroepverenigingen regelen vooraf, al bij de oprichting van de samenwerkingsomroep, onderling de achterliggende verhoudingen. Het is ook niet in het belang van de betrokken omroepverenigingen als de samenwerkingsomroep intern niet goed en adequaat functioneert. Op dat moment verliest men namelijk ook de slagkracht om de belangen van de samenwerkingsomroep adequaat te behartigen in de centrale programmeringsprocessen.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van het vorenstaande waar dienstig aangevuld.

3. Productieactiviteiten

De bezuinigingsopdracht is een belangrijke drijfveer voor het voorstel. Blijkens de toelichting valt de echte winst niet zozeer door doelmatigheid en vermindering van bureaucratie te behalen, als wel door een doelmatiger inrichting van de primaire processen rond de productie en programmering van media-aanbod.⁷ Volgens de toelichting kan deze winst alleen behaald worden wanneer omroepen samengaan.⁸

Het voorstel voorziet evenwel in twee methoden waarmee concentratie van activiteiten plaatsvindt. Bij de omroepverenigingen vindt concentratie plaats op het niveau van de instellingen. Bij de genootschappen en de

⁷ Dit sluit aan bij het onderliggende onderzoek van de The Boston Consulting Group (The Boston Consulting Group, Efficiëntieonderzoek Landelijke Publieke Omroep, 31 augustus 2011).

⁸ Paragraaf 3 Redenen voor wetwijziging.

omroepverenigingen met een voorlopige erkenning vindt concentratie van activiteiten plaats door de productieactiviteiten verplicht bij NTR te concentreren. De status van de genootschappen en verenigingen blijft in deze opzet ongewijzigd. De efficiëntiewinst wordt daar volledig gehaald door het samenbrengen van de productieactiviteiten zelf.

Bij de samenwerkingsomroepen geldt echter dat zij hun eigen producties blijven maken en hun eigen productiefaciliteiten op peil houden. Dit geldt ook voor de omroepverenigingen die niet fuseren. Een en ander roept de vraag op waarom er niet voor is gekozen om ook ten aanzien van de erkende omroepverenigingen uit te gaan van een model waarbij de productieactiviteiten verplicht worden uitbesteed aan NTR. Hiervan zou mogelijk een aanzienlijke efficiëntiewinst uitgaan. Wel wijst de Afdeling in dit verband op de problematiek van het vrij verkeer van diensten, waarop in punt 8 nader wordt ingegaan. Een eventuele verplichte uitbesteding van de productieactiviteiten aan NTR is daarom alleen een geschikt alternatief indien dit niet leidt tot een ongerechtvaardigde beperking van de vrijheid van dienstverlening. Ongeacht de haalbaarheid van dit alternatief roept dit in ieder geval de vraag op wat nu eigenlijk de efficiëntiewinst is die uitgaat van het nu ingezette fusieproces, waarbij productieactiviteiten gescheiden blijven.

3. Productieactiviteiten

De Raad constateert terecht dat in het wetsvoorstel dat aan hem is voorgelegd de weg waarlangs efficiencywinst moet worden bereikt, bij de zendgemachtigde kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag (2.42-omroepen) en nieuwe toetreders anders is dan bij de erkende omroepverenigingen. Bij eerstgenoemde vindt concentratie plaats door onderbrenging van de productieactiviteiten bij de NTR, bij laatstgenoemde door fusie of samenwerking in een samenwerkingsomroep. In het geval van samenwerkingsomroepen worden overigens óók de productieactiviteiten van de daarin vertegenwoordigde omroepverenigingen ondergebracht bij de samenwerkingsomroepen. Bij de erkende omroepverenigingen is zo sprake van meer efficiencywinst en tegelijkertijd keuze in de samenwerking. Toch is verschil gemaakt omdat de regering rekening heeft gehouden met de positie en specifieke aard van de programmering van de 2.42-omroepen en de starterspositie van aspirant-omroepen.

Overeenkomstig het voornemen in het huidige regeerakkoord zal de financiering uit de rijksmediabijdrage voor de 2.42-omroepen echter vervallen. De regering heeft, na overleg met de 2.42-omroepen, besloten om als gevolg van het vervallen van het budget ook de volledige systematiek van toewijzing van zendtijd aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag uit de Mediawet 2008 te schrappen. Dit leidt tot een verdere vereenvoudiging van het bestel en minder situaties die in de ogen van de Raad afwijkend zijn. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op dit punt dan ook aangepast. De regering wil benadrukken dat de weerspiegeling van levensbeschouwing in het media-aanbod, onderdeel blijft van de algemene mediaopdracht van de publieke omroep en dus geldt als een door hem te vervullen taak. Het is van belang dat de NPO zorgt voor een goede en afgewogen inbedding van de levensbeschouwelijke programmering in de totale programmering.

Wat betreft nieuwe toetreders merkt de regering het volgende op. Nieuwe toetreders hebben bij toelating een bijzondere starterspositie. Zij moeten hun plaats in het bestel nog waarmaken, uitgedrukt in vernieuwend media-aanbod en in een wezenlijke groei van het ledenaantal naar 150.000 leden. Zij beschikken verder nog niet over productie-ervaring die

vergelijkbaar is met die van de erkende omroepverenigingen. Tegelijkertijd wil de regering deze starters waar mogelijk in vergelijkbare condities stellen als de erkende omroepverenigingen. Om die reden wordt ook van starters verwacht dat zij hun productieactiviteiten concentreren in het bestel.

Onderbrenging van de productieactiviteiten bij de enige niet-ledengeboden omroep met een wettelijke taak die verwant is aan die van de omroepverenigingen, de NTR, is dan een logische en aangewezen keuze. Wanneer een aspirant een definitieve plaats in het publieke omroepbestel kan verwerven, verliest hij zijn uitzonderingspositie en verplicht het wetsvoorstel ook deze omroepvereniging op te gaan in een erkende (samenwerkings)omroep. Aan het bovenstaande is in de toelichting bij het wetsvoorstel nader aandacht geschonken.

Overigens zou een door de Raad aangegeven model waarbij ook de erkende omroepverenigingen, hun productieactiviteiten verplicht uitbesteden aan de NTR leiden tot een groot verlies aan efficiency, vragen kunnen oproepen naar de verhouding met de vrijheid van dienstverlening, en leiden tot een NTR als groot productiebedrijf waarvan de positie, gelet op zijn oorspronkelijke taakopdracht, mogelijk niet langer helder is en die de verhoudingen en het evenwicht binnen de publieke omroep scheef trekt.

4. Besluitvormingsstructuren

Het voorstel voorziet in concentratie van een aantal bij de uitvoering van de publieke mediaopdracht betrokken partijen. Het is de Afdeling opgevallen dat het voorstel wel voorziet in gedwongen fusie van omroepverenigingen en voor bepaalde partijen in verplichte uitbesteding van productieactiviteiten aan NTR, maar er niet in voorziet om de besluitvormingsstructuren die zijn opgezet voor de uitvoering van de publieke media-opdracht, te vereenvoudigen. Zoals de Raad van State in zijn advies over de Mediawet 20.. eerder opmerkte, is in dit verband sprake van «een palet van organen met eigen beslissingsbevoegdheden, en met adviseurs en toezichthouders die tevens meebeslissen over de uit te zenden programma's».⁹ In dat advies zag de Raad geen garanties dat de besluitvorming niet wederom traag zal verlopen en dat deze niet aanleiding zal geven tot verschil van inzicht tussen de Raad van bestuur van de NOS enerzijds en de licentiehouders en andere programmamakers anderzijds over uit te zenden programma's, het net waarop deze kunnen worden uitgezonden en het tijdstip van uitzenden. In het nader rapport bij dat voorstel merkte de regering op dat zij doelmatigheid en transparantie nadrukkelijk mede tot uitgangspunt heeft genomen bij de vormgeving van de organisatie en aanpassing van het wetsvoorstel niet nodig achtte.

Gelet op de redengeving voor het onderhavige voorstel ligt het naar het oordeel van de Afdeling voor de hand om ook te bezien of door vereenvoudiging van de organisatie- en uitvoeringsstructuren efficiëntiewinsten te behalen zijn.

4. Besluitvormingsstructuren

De afgelopen jaren is – mede naar aanleiding van diverse wetswijzigingen, waaronder de nieuwe Mediawet 2008 – de urgentie van stroomlijning van besluitvormingsprocessen groter geworden. Werden die processen naderhand via de wet al niet vereenvoudigd, ook binnen de

⁹ Advies van de Raad van State van 11 mei 2006 betreffende de Mediawet 20.. (Kamerstukken II 2005/06, 30 571, nr. 4).

publieke omroep wordt voortdurend gezocht naar mogelijkheden om tot stroomlijning te komen. De afgelopen jaren zijn, mede op basis van visitatieonderzoeken, veranderingen aangebracht. Belangrijk keerpunt vormden in 2004 de aanbevelingen van de visitatiecommissie onder leiding van Rinnooy Kan. Veel van de aanbevelingen van de commissie Rinnooy Kan zijn sindsdien uitgevoerd en hebben hun vruchten afgeworpen: de raad van bestuur van de NPO kreeg een steviger regierol, het thuisnetmodel maakte plaats voor het programmeermodel en de omroepen en raad van bestuur ontwikkelden gezamenlijk een nieuwe intekensystematiek voor de programmaschema's, onder de naam geld-op-schema. De regering is het geheel met de Raad eens dat het noodzakelijk is om voortdurend te blijven bezien of door vereenvoudiging van de organisatie- en uitvoeringsstructuren efficiëntiewinsten te behalen zijn.

De door de vorige regering doorgevoerde bezuinigingen en de door het nieuwe kabinet voorziene extra taakstelling dwingen de publieke omroep om alle mogelijkheden te onderzoeken en benutten om efficiënter te werken en bureaucratie te verminderen. Het afgelopen decennium zijn door middel van wetwijzigingen de formele besluitvormingsstructuren binnen de publieke omroep voor zover die in de wet waren vastgelegd, vereenvoudigd. De introductie van een onafhankelijke raad van toezicht en een sterkere raad van bestuur bij de NPO zijn daarin enkele kernpunten. Het is nu aan de publieke omroep om zelf intern de mogelijkheden voor stroomlijning optimaal te benutten.

5. Conclusie

Op grond van het voorgaande komt de Afdeling tot de conclusie dat de gemaakte keuzes om te komen tot de beoogde efficiëntiewinst om zo de bezuinigingsopdracht te vervullen, niet dragend zijn gemotiveerd. Tevens is niet duidelijk of alternatieven zijn onderzocht. In het bijzonder is niet duidelijk waarom voor de omroepverenigingen niet is gekozen voor dezelfde benadering als die voor de genootschappen, namelijk verplichte onderbrenging van de productieactiviteiten bij NTR. Daar komt bij dat met de gekozen benadering van fusie van omroepverenigingen tot samenwerkingsomroepen knelpunten in sterke mate worden verschoven. De Afdeling is daarnaast van oordeel dat met het oog op de houdbaarheid van het stelsel op de langere termijn de voorgestelde veranderingen in de publieke omroep in een bredere context dienen te worden geplaatst. Daarbij moet onder meer worden bezien in hoeverre de huidige vorm van het publieke stelsel nog voldoende aansluit op de technologische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling het voorstel te heroverwegen.

5. Conclusie

De regering ziet in het advies van de Raad voldoende aanleiding om de motivering en de context van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen te verduidelijken. Ook is het wetsvoorstel op onderdelen aangepast. De regering ziet in de overwegingen van de Raad echter onvoldoende grond om het wetsvoorstel te heroverwegen. De voorgestelde maatregelen en de ontwikkelingen in Hilversum zijn in de historische context van de Nederlandse publieke omroep uniek en dienen op juiste waarde te worden geschat.

II. EUROPEES RECHT

6. Dienst van Algemeen Economisch Belang

Omroeporganisaties zijn ondernemingen die zijn belast met een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) in de zin van artikel 106 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). In die hoedanigheid wordt aan omroepverenigingen een reeks van publieke verplichtingen opgelegd, waar tegenover staat dat zij uit staatsmiddelen een vergoeding ontvangen voor hun activiteiten.

In het licht van de meest recente DAEB voorschriften¹⁰ merkt de Afdeling het volgende op. In het bestaande stelsel is op voorhand het aantal erkenningen niet gelimiteerd. Dat betekent dat een omroepvereniging die aan de voorwaarden voor erkenning voldoet, wordt erkend. Nieuw in het voorgestelde stelsel is dat slechts zes omroepinstanties (samenwerkings-omroepen of omroepverenigingen) in aanmerking komen voor erkenning. Het voorstel bevat geen criteria voor selectie die ten grondslag liggen aan de erkenningsprocedure. Uit de toelichting wordt duidelijk dat in ieder geval in de periode 2016–2020 de bestaande omroepverenigingen, na het fusieproces zoals dat in artikel 9.7 van het voorstel is neergelegd, erkenning krijgen. Over de situatie na afloop van die periode is het voorstel minder duidelijk. Belangrijk element in de Europese voorschriften ten aanzien van DAEB's is, dat de procedure voor aanwijzing van de organisatie of organisaties die worden belast met een DAEB, voldoet aan eisen van transparantie en non-discriminatie. Omdat de hiervoor genoemde selectiecriteria ontbreken, voldoet het voorstel hieraan naar het oordeel van de Afdeling niet. Tegen die achtergrond adviseert de Afdeling het voorstel aan te passen in die zin dat genoemde eisen van transparantie en non-discriminatie worden geborgd, bijvoorbeeld door het voorschrijven van een aanbestedingsprocedure.¹¹

6. Dienst van Algemeen Economisch Belang

De regering is van mening dat het onderhavige wetsvoorstel voldoet aan het Europeesrechtelijke regime voor omroepdiensten dat door de Raad is geschetst.

Voor Diensten van Algemeen Economische Belang, zoals omroepdiensten, geldt inderdaad dat de procedure voor aanwijzing van de instelling, transparant en non-discriminatoir moet zijn. Op basis daarvan moet ook de erkenningprocedure voor de omroeporganisaties zodanig zijn ingericht, en dus criteria voor selectie geven. Wat betreft het wetsvoorstel ziet de regering dat als volgt.

¹⁰ Zie met name het Besluit nr. 2012/12/EU van de Europese Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PbEU 2012 L 3) en Verordening nr. 360/2012 van de Commissie van 25 april 2012 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen (PbEU L 114).

¹¹ Zie zaak C-280/00, Altmark, Jurispr. 2003, blz. I-937, r.o. 95 en de Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PbEU 2012 C 8), paragraaf 3.6.

De regering meent dat aan het transparantievereiste wordt voldaan, allereerst, omdat het wetsvoorstel het systeem niet wijzigt op het punt dat een omroep aan wettelijk voorgeschreven criteria moet voldoen om erkend te worden. Je kunt namelijk alleen onder de genoemde wettelijk voorwaarden een *voorlopig erkende* omroepvereniging worden (artikel 2.26) of een *erkende* omroeporganisatie zijn (artikel 2.25). Daarin ziet de regering dus geen strijd met Europees recht.

De Raad geeft terecht aan dat het wetsvoorstel een maximum van in totaal zes erkende, ledengebonden omroeporganisaties introduceert, terwijl het bestaande wettelijke regime op dat punt geen beperking kent. Toch leidt het voorgestelde maximumaantal niet van zichzelf tot het uitsluiten van nieuwe aanvragers, omdat omroeporganisaties kunnen worden erkend die zijn opgericht uit een samenstel van omroepverenigingen. Voor elke nieuwe aanvrager (die aspirant-omroep is en definitief tot het bestel kan worden toegelaten) staat aansluiting open bij elke al erkende omroeporganisatie (een van de zes). Het systeem is dus in die zin flexibel en voor iedere potentiële aanvrager gelijk. Een systeem zoals de regering dat voorstaat, geeft ruimte aan de omroeporganisaties om bij elkaar aan te sluiten. Veelal zal samenwerking worden ingegeven door het profiel van de afzonderlijke omroepverenigingen en het type programmering (qua genre, inhoud of doelgroepen). In de ogen van de regering is hiermee een transparant systeem ontstaan, en uiteindelijk de mogelijkheid van aansluiting voor nieuwkomers zeker gesteld met een minimum aan nieuwe wettelijke voorschriften.

Iedere nieuwe samenwerking, zoals hierboven geschetst, is toegestaan zolang de nieuw te vormen omroeporganisatie de landelijke publieke mediaopdracht binnen de wettelijke kaders kan uitvoeren. Voor de meer bijzondere situatie dat het een aspirant-omroep die een definitieve plaats in het bestel kan krijgen, niet is gelukt zich aan te sluiten bij een erkende omroep, introduceert het wetsvoorstel een aanwijzingsprocedure (artikel 2.31). De aanwijzingsprocedure geldt voor alle aanvragers in een erkenningperiode gelijkelijk. Tijdens die procedure komt vast te staan bij welke omroeporganisatie aansluiting van de betreffende aspirant-omroep het meest in de rede ligt. De minister besluit op basis van de adviezen van de vaste adviseurs bij erkenningverlening (Raad voor cultuur, het Commissariaat voor de Media en de raad van bestuur van de NPO). De beoordeling geschiedt aan de hand van een wettelijk criterium. Het besluit geeft aan door middel van welke samenwerking tussen de aspirant-omroep en andere aanvragers van een erkenning, een optimale uitvoering van de mediaopdracht kan worden bereikt. De procedure houdt voor die aanvragers uiteindelijk de opdracht in om, ten behoeve van een erkenning, samen te gaan en zich met een vernieuwde aanvraag te presenteren. De regering komt dan tot de slotsom dat de door haar voorgestane erkenningprocedure wettelijk transparant en voor een ieder gelijk, is verankerd.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van de overwegingen van de Raad uitgebreid met bovenstaande Europeesrechtelijke perspectief.

7. Bonusbudget

Omroeporganisaties ontvangen voor de activiteiten die zij verrichten in het kader van de uitvoering van een DAEB een vergoeding uit de staatsmiddelen. Uit voornoemde Europese regels vloeit voort dat, voor zover de daarmee gemoede bedragen strekken tot vergoeding van kosten die samenhangen met de uitoefening van die DAEB, de verstrekking daarvan niet als staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU wordt aangemerkt. In dit licht roept de introductie van een bonusbudget in

artikel 9.13 de vraag op of hierbij nog wel wordt voldaan aan deze vereisten.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op dit aspect in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

7. Bonusbudget

Het «bonusbudget» dat straks voor de zogenoemde fusieomroepen beschikbaar is, vormt een klein percentage van het budget van wat tot nu toe het programmaversterkingsbudget heette. Volgens de wettelijke omschrijving is dit programmaversterkingsbudget bestemd voor omroepactiviteiten die het bevorderen van de pluriformiteit van het media-aanbod betreffen.

Het gaat hier dus om een interne verdeling van dat specifieke 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. Die interne verdeling is logisch in de systematiek omdat juist de nieuwe omroeporganisaties, die ontstaan zijn door juridische fusie van bestaande omroepverenigingen of door oprichting van samenwerkingsomroepen, zichzelf in staat stellen 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, als voorheen, de gegeven mediawettelijke en Europeesrechtelijke kaders aan voor financiering voor Diensten van Algemeen Economisch Belang.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerking van de Raad aangepast.

8. Onderbrenging productieactiviteiten NTR

Het voorstel verplicht omroepverenigingen met een voorlopige erkenning en genootschappen om de verzorging van hun media-aanbod uit te besteden aan NTR. Dit kan leiden tot een beperking van de vrijheid van dienstverlening voor partijen in andere lidstaten die dergelijke activiteiten verrichten, welke dan zal moeten voldoen aan de eis van gerechtvaardigheid en de eis van proportionaliteit. De Afdeling tekent daarbij aan dat doelstellingen van economische aard geen rechtvaardiging kunnen vormen voor een dergelijke beperking.¹² De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

8. Onderbrenging productieactiviteiten NTR

Deze verplichting voor onderbrenging van productieactiviteiten bij de NTR geldt, na wijziging van het wetsvoorstel, alleen nog voor nieuwe aspirant-omroepen (zie hiervoor, onder kopje 3. Productieactiviteiten). De voorziening bij de NTR geldt alleen, zoals hiervoor aangegeven, om te voorkomen dat nieuwe omroepen in hun aspirant-periode in hun profilering niet ten volle tot hun recht kunnen komen, en hun uiteindelijke toetreding tot het bestel wordt belemmerd.

¹² Zie zaak 352/85, Bond van Adverteerders, Jurispr. 1988, blz. 2085, r.o. 32 en 33 en zaak C-353/89, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk der Nederlanden, Jurispr. 1991, blz. I-04069 r.o. 15.

De beschreven systematiek is bedoeld om bestaande expertise van de NTR optimaal te benutten, zonder daar overigens een vergoeding tegenover te stellen: de aspirant-omroepen nemen hun financiering uit de rijksmediabijdrage mee naar de NTR, ter uitvoering van hun wettelijke taak.

Het aanhaken bij de niet-ledengebonden NTR, neemt de mogelijke belemmeringen weg voor de aspirant-omroepen voor de strikte duur van de aspirant-periode. De NTR heeft als organisatie met een wettelijke taak, niet de ledenstructuur, maar wel een taakopdracht die vergelijkbaar is met die van de omroepverenigingen, en wordt daarom meer in het bijzonder in staat geacht de samenwerking in alle opzichten te laten slagen.

Als het gaat om de door de Raad veronderstelde beperking van vrijheid van dienstverlening voor partijen in andere lidstaten, wijst de regering nog op de voorwaarden voor toetreding van omroepverenigingen tot het bestel van de landelijke publieke omroep. Op grond van artikel 2.26 van de Mediawet 2008 geldt voor iedere omroepvereniging die voldoet aan de vereisten, dat zij als aspirant-omroep kan toetreden tot het Nederlandse bestel.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerking van de Raad aangevuld.

III OVERIGE OPMERKINGEN

9. NTR

In het voorstel krijgt NTR een centrale rol betreffende productieactiviteiten. Omroeporganisaties met een voorlopige erkenning zijn verplicht om de verzorging van hun media-aanbod uit te besteden aan NTR.¹³ Voor de genootschappen geldt dat zij hun media-aanbod niet meer zelf mogen verzorgen, maar dit dienen uit te besteden aan een publieke omroeporganisatie, dan wel NTR.

Niet geheel duidelijk is welke activiteiten dit uitbestedingsgebod omvat: waar mogen de omroepen en genootschappen zelf nog over beslissen en welke activiteiten kunnen zij zelf nog ter hand nemen. In de toelichting wordt vermeld dat deze organisaties programmatische autonomie behouden.¹⁴ Dat ligt voor de hand. Aangenomen mag immers worden dat de inhoudelijke aspecten van de verzorging van het media-aanbod een aangelegenheid blijven van de omroepverenigingen en genootschappen. Ook het aantrekken van programmamakers en presentatoren lijkt daartoe te moeten behoren.

Uit het voorstel blijkt echter ook dat de rol van NTR verder gaat, doordat NTR deze omroepverenigingen en organisaties (verplicht) vertegenwoordigt in de diverse overlegorganen, zoals het college van omroepen¹⁵ en de redactie die de raad van bestuur van de Stichting Nederlandse Publieke Omroep bijstaat¹⁶.

Volgens de toelichting zullen tussen NTR en de omroepverenigingen en organisaties overeenkomsten worden opgesteld waarin de wederzijdse verantwoordelijkheden worden geregeld, waaronder de wijze waarop de omroepen en organisaties door NTR worden vertegenwoordigd in deze overlegorganen.

¹³ Zie de artikelen L en BB.

¹⁴ Paragraaf 4.3 en 4.4.

¹⁵ Artikel 2.12.

¹⁶ Artikel 2.56.

De Afdeling acht dit een onjuiste benadering, nu sprake is van wettelijk verplichte onderbrenging van de verschillende activiteiten bij NTR. Naar het oordeel van de Afdeling dient duidelijk te zijn wat de omvang van de verplicht door NTR te verrichten activiteiten is en wat de partijen die deze activiteiten verplicht bij NTR dienen onder te brengen, van NTR mogen verwachten. Ook moet duidelijk zijn welke rol NTR in de diverse overlegorganen heeft. Zo moet duidelijk zijn of NTR op eigen gezag daarin opereert (en dus zelfstandig standpunten inneemt), dan wel op gezag van de verschillende omroepverenigingen en organisaties (en dus voor het innemen van standpunten te rade moet gaan bij die omroepverenigingen en organisaties).

De Afdeling adviseert het voorstel en de toelichting met inachtneming van het vorenstaande te verduidelijken.

9. NTR

Deze verplichting voor onderbrenging van productieactiviteiten bij de NTR geldt, na wijziging van het wetsvoorstel, alleen nog voor nieuwe aspirant-omroepen (zie hiervoor, onder kopje 3. Productieactiviteiten). Nieuwe aspirant-omroepverenigingen dragen alle werkzaamheden en organisatorische onderdelen die betrekking hebben op de verzorging van media-aanbod over aan de NTR. In het wetsvoorstel is vastgelegd dat de NTR de nieuwe aspirant-omroepvereniging vertegenwoordigt in overlegorganen binnen de NPO zoals de netredacties. Ook het beheer van de financiële middelen van de aspirant-omroep door de NTR, wordt wettelijk verankerd. Welke werkzaamheden daar precies allemaal onder vallen, kan de wetgever op voorhand niet uitgeput beschrijven. In de toelichting is aangegeven dat het gaat om alle uitvoerende taken, vanwege het beheer van het budget, de administratieve en financiële organisatie, de programmaproductie en de intekening op de programmaschema's. Daaronder vallen meer specifiek zaken als financiële administratie en *control*, personeelszaken, secretariaat, marketing, facilitaire zaken zoals huisvesting, productie en internetondersteuning en beleids- en juridische ondersteuning. Zoals de Raad terecht opmerkt valt daar ook onder de vertegenwoordiging van de belangen van de aspirant-omroepverenigingen in diverse overlegorganen binnen de publieke omroep. Dit doet de NTR zelfstandig, maar volledig volgens de opdracht van de aspirant-omroepverenigingen en in verband met het door de aspirant vastgestelde programmatische beleid. Het is aan de partijen om bijvoorbeeld goede interne afspraken te maken over de wijze waarop de NTR aan de aspirant verantwoording aflegt over de uitvoering van die werkzaamheden.

Overigens wijst de regering in dit verband ook op een soortgelijke bepaling in de Mediawet 2008 dat een 2.42-omroep de verzorging van zijn media-aanbod kan opdragen aan de NOS of een omroepvereniging (artikel 2.49). Toepassing van die bepaling heeft tot nu toe geen aanleiding tot onduidelijkheden gegeven.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerking van de Raad waar dienstig aangevuld.

10. Ledengrens

Uit artikel 2.25 Mediawet volgt dat omroepverenigingen niet de vereiste 150.000 leden hoeven te hebben als de samenwerkingsomroep als geheel aan die voorwaarde voldoet. Binnen een samenwerkingsomroep geldt voor de omroepvereniging een ondergrens van 50.000 leden. Het gevolg hiervan is dat een omroepvereniging binnen het kader van een samenwerkingsomroep met relatief weinig draagvlak toch zal kunnen blijven

bestaan, terwijl zelfstandige omroepverenigingen en nieuwe toetreders wel aan de eis van minimaal 150.000 leden zullen moeten voldoen. Het gevolg is dat de drempels voor toetreding hoger zijn dan de eisen die worden gesteld aan bestaande erkende omroepverenigingen. Dit levert een ongelijke behandeling op, waarvoor de Afdeling in het voorstel geen goede motivering aantreft.

De Afdeling adviseert dit aspect nader te bezien en het voorstel zo nodig aan te passen.

10. Ledengrens

Voor een goed begrip van de keuze van de regering om voor een omroep binnen een samenwerkingsorganisatie een ondergrens van 50.000 leden te hanteren moet in het oog worden gehouden dat in de nieuwe situatie het zwaartepunt van de regelgeving ligt bij erkenninghouders en niet bij individuele omroepverenigingen. Op het niveau van de erkenninghouders zijn de eisen gelijk, of de erkenninghouder nu een zelfstandige omroepvereniging is of een samenwerkingsomroep. Dat betekent dat voor een erkenning als publieke omroep voldoende maatschappelijke legitimatie in de vorm van minimaal 150.000 leden vereist is. Niettemin heeft de regering overwogen dat met het oog op de legitimatie een extra waarborg gewenst is in de vorm van een minimale ondergrens van 50.000 leden voor individuele omroepverenigingen die deel uitmaken van een samenwerkingsomroep. Op deze manier is geborgd dat voor alle erkenninghouders dezelfde basiseisen gelden, maar wordt ook voorkomen dat omroepverenigingen zonder noemenswaardig maatschappelijk draagvlak deel uitmaken van het bestel en nog aanspraak maken op publieke middelen. Verhoging van de grens van 50.000 naar 150.000 leden zou betekenen dat er rechtsongelijkheid ontstaat tussen de erkende omroeporganisaties en dat er een blijvend wettelijk onderscheid gemaakt wordt tussen omroepverenigingen die volledig juridisch fuseren en omroepen die een samenwerkingsomroep oprichten, met behoud van hun bestaande omroepverenigingen. Deze laatste categorie wordt in die situatie ernstig benadeeld omdat de samenwerkingsomroep geconfronteerd wordt met een ledeneis die per omroepvereniging steeds 150.000 leden inhoudt.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is in de memorie van toelichting nader aandacht besteed aan dit aspect. De regering ziet geen aanleiding om het wetsvoorstel op dit onderdeel aan te passen.

11. Erkenningperiodes

Het voorstel heeft in hoofdzaak betrekking op de periode vanaf de eerstvolgende erkenningsperiode (vanaf 1 januari 2016). In artikel II zijn, zo wordt vermeld in de toelichting op dat artikel, wijzigingen opgenomen die niet op de nieuwe erkenningsperiode hoeven te wachten. De Afdeling kan de verdeling van onderdelen tussen de artikelen niet altijd volgen; zo zijn in artikel I bepalingen over sponsoring van buitenlandse programma's opgenomen die geen relatie hebben met het hoofddoel van het voorstel en ook niet aan een erkenningsperiode gekoppeld zijn, en wordt in artikel II op een aantal plaatsen verwezen naar NTR, terwijl NTR pas formeel zal bestaan als artikel I in werking is getreden; in artikel III blijkt vervolgens dat ook voor veel onderdelen van artikel I geldt dat de inwerkingtreding ervan niet aan de nieuwe erkenningsprocedure is gekoppeld. Afgezien hiervan is het de vraag of het onderscheid tussen artikel I en artikel II nodig is, gelet op artikel III en op de gedifferentieerde inwerkingtreding zoals die in artikel IV is voorzien.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

11. Erkenningperiodes

In het wetsvoorstel is rekening gehouden met het kunnen vaststellen van verschillende momenten van inwerkingtreding voor de onderscheiden artikelen (en onderdelen daarvan) van dit wetsvoorstel. Dat is gebeurd in artikel IV.

Er zijn in het wetsvoorstel onderwerpen opgenomen die wat betreft hun inwerkingtreding vooraf kunnen gaan aan het moment dat een nieuwe systematiek van fusievorming voor omroepverenigingen ingaat. De nieuw voorgestelde wettelijke bepalingen voor de NTR, zijn daarvan een voorbeeld. Als dat zo zal zijn, moet de redactie van al die bepalingen ook kloppen met de juridische stand van zaken dat wel de NTR-bepalingen gelden, maar niet de bepalingen omtrent de systematiek van fusievorming. Daar zorgt artikel II voor.

Artikel III heeft een heel beperkte strekking. De artikelen uit artikel I waarover onduidelijkheid kan bestaan voor de toepassing in een bepaalde erkenningperiode, geeft daarover uitsluitel, ten behoeve van een goede uitvoering in de praktijk.

De regering meent hiermee in overeenstemming te handelen met de richtlijnen voor de wetgevingspraktijk, ook wel Aanwijzingen voor de regelgeving.

12. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

12. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn voor een groot deel overgenomen.

De eerste kanttekening is verwerkt in de memorie van toelichting. De regering heeft met het voorgestelde artikel 2.24a, eerste lid, onderdeel e, een zorgplicht geïntroduceerd voor samenwerkingsomroepen die niet in artikel 2.24, eerste lid, onderdeel e, is opgenomen. Gelet op de intentie van de regering in de nieuwe systematiek met samenwerkingsomroepen, de erkenninghouder aan te spreken op zijn verplichtingen, is de tweede kanttekening niet overgenomen.

De derde kanttekening lijkt een verwijzing naar de verklaring, bedoeld in artikel 393, vijfde lid, onderdeel c, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voor te stellen, maar de regering heeft de bestaande verwijzing naar de accountant, bedoeld in het desbetreffende eerste lid, willen behouden. De regering wijst erop dat de zevende kanttekening ten onrechte een verwijzing voorstelt naar artikel 2.186 zoals dat op 1 januari 2013 luidt, terwijl de regering een verwijzing naar artikel 2.186 zoals dat op grond van het onderhavige wetsvoorstel komt te luiden, bedoelt. In reactie op de achtste kanttekening merkt de regering op dat zij vanwege de korte titel van het wetsvoorstel daarin geen citeertitel heeft opgenomen.

Overigens heeft de regering van de gelegenheid gebruik gemaakt in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting beperkt verbeteringen van technische en redactionele aard aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.12.0248/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In de wettekst nader definiëren waarvoor «NTR» een afkorting is.
- In artikel I, onder J, in artikel 2.24a, eerste lid, onderdeel e schrappen, gelet op artikel 2.24, eerste lid, onder e, in artikel I, onder I.
- In artikel I, onder K, in het tweede lid van artikel 2.25 na eerste lid, invoegen: onder c,.
- Ten aanzien van het in artikel I, onder O, opgenomen artikel 2.29, tweede lid, verduidelijken waarop de aldaar bedoelde voorwaarden die kunnen worden gesteld, betrekking op kunnen hebben.
- In artikel I, onder Z, het eerste onderdeel als volgt redigeren: In het eerste lid, aanhef en onderdeel a, in het vierde lid en in het vijfde lid wordt «de NPS» vervangen door: de NTR. De overige leden van artikel Z hierop aanpassen.
- In artikel LLL, het eerste lid niet onderdeel c, wijzigen, maar onderdeel b, als uitgegaan wordt van de tekst van de Mediawet zoals deze komt te luiden na inwerkingtreding van de 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, 319 (zie onderdeel II, tweede lid van die wet).
- In artikel I, onder VVV, niet «artikel 2.186, eerste lid» vervangen, maar «artikel 2.186», zie artikel VV van de hierboven genoemde wet.
- Met het oog op het opschrift van Titel 9.2 en het voorgestelde artikel 9.12 het wetsvoorstel voorzien van een citeertitel.