

Vergaderjaar 2024–2025

36 710

Wijziging van de Mediawet 2008 houdende aanpassing van de rijksmediabijdrage

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 december 2025 en het nader rapport d.d. 10 maart 2025, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 oktober 2024 nr. 2024002429, 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 11 december 2024, nr. W05.24.00303/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 29 oktober 2024, no. 2024002429, 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 houdende aanpassing van de rijksmediabijdrage, met memorie van toelichting.

Voor de bekostiging van de landelijke publieke mediadiensten wordt jaarlijks een bedrag ter beschikking gesteld aan de publieke omroep (de rijksmediabijdrage). Voor deze bijdrage is een wettelijk minimum gesteld. De regering stelt voor dat minimum te wijzigen om een voorgenomen bezuiniging op de publieke omroep te realiseren. Het budget dat de publieke omroep ter beschikking heeft bestaat naast de rijksmediabijdrage nog uit reclame-afdrachten.

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

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat met de nu voorgestelde korting op de rijksmediabijdrage en het handhaven van het huidige aandeel van reclame-inkomsten, de financiële afhankelijkheid van de publieke omroep enigszins verschuift. De publieke omroep wordt voor een stabiele bekostiging meer afhankelijk van wisselende reclame-inkomsten. De gevolgen daarvan worden in de toelichting nog onvoldoende in beeld gebracht.

De Afdeling adviseert dit alsnog te doen. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Aanleiding en inhoud wetsvoorstel

Het kabinet is van plan om de komende jaren te bezuinigen op de publieke omroep.² Voor het begrotingsjaar 2025 is een totaalbedrag van € 1,26 miljard beschikbaar voor de bekostiging van de publieke omroep, waarvan € 1,10 miljard door het Rijk wordt bekostigd en € 165 miljoen afkomstig is van reclame.³ De bekostiging door het Rijk is bedoeld om een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod te waarborgen, dat toegankelijk blijft voor alle lagen van de bevolking.⁴ Om te voldoen aan een Rijksbrede dekkingsopgave is in 2023 besloten om de rijksmediabijdrage voor de publieke omroep per 2025 te verlagen met € 24,3 miljoen.⁵

Voor de voorgenomen korting op de rijksmediabijdrage is het niet voldoende om deze in de rijksbegroting te verwerken. Dit vergt ook aanpassing van de Mediawet 2008. In die wet is namelijk een minimale rijksmediabijdrage opgenomen. Deze bepaling is bedoeld als waarborg voor voldoende financiële zekerheid om de continuïteit van een (goed en gevarieerd) publieke media-aanbod te verzekeren.⁶ De minimale rijksmediabijdrage is in artikel 2.144 van de Mediawet 2008 gesteld op € 855 miljoen, maar is sindsdien jaarlijks geïndexeerd. Met indexaties en de voorgenomen korting stelt de regering voor de minimale rijksmediabijdrage nu vast te stellen op € 1,04 miljard.⁷

2. Gevolgen verschuiving financiële afhankelijkheid

Naast de voorgenomen korting op de rijksmediabijdrage is het kabinet voornemens om het aandeel reclame op de publieke omroep niet verder af te bouwen. Dat geeft volgens de regering de publieke omroep ruimte om de korting op de rijksmediabijdrage te kunnen opvangen.⁸ Dit vergt aanpassing van het Mediabesluit 2008. Deze wijziging is momenteel in voorhang bij de Tweede Kamer.⁹ Hierin wordt het streven naar een reclamevrije landelijke publieke omroep losgelaten en wordt het huidige percentage van acht procent reclametijd de nieuwe grens.¹⁰

² In het hoofdlijnenakkoord is bovendien vanaf 2027 nog een jaarlijkse structurele bezuiniging van € 100 miljoen voorgenomen.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 600 VIII, nr. 53.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 600 VIII, nr. 2.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 350, nr. 1 en Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VII, nr. 2.

⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 356, nr. 7.

⁷ Voorgesteld artikel 2.144, eerste lid, van de Mediawet 2008.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VII, nr. 2.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 32 827, nr. 324. De regering heeft geconstateerd dat de wijziging van het Mediabesluit ten onrechte niet de voorhangprocedure had doorlopen. Dit is hersteld door alsnog de voorhangprocedure te starten. De Raad van State adviseerde over de wijziging, zie: Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 12 juni 2024 over de wijziging van het Mediabesluit 2008 op het punt van reserves en hoeveelheid reclame (W05.24.00096/I).

¹⁰ Het gaat dan om het aandeel reclame op de totale duur van het programma-aanbod op het programmakanaal per jaar (artikel 5 van het Mediabesluit 2008).

Oorspronkelijk zou het aandeel reclame namelijk worden afgebouwd van tien procent in 2021 naar vijf procent in 2026.¹¹ De regering vond dat de publieke omroep een niet-commercieel platform moest zijn met programmering vanuit een onafhankelijk perspectief.¹² Ook zou grotere afhankelijkheid van reclame-inkomsten een grillige inkomstenbron zijn, met budgettaire tegenvallers als gevolg. In de consultatie van het wetsvoorstel is hier opnieuw aandacht voor gevraagd.¹³

De Minister heeft toegezegd om het bredere vraagstuk rondom reclame op de landelijke publieke omroep mee te nemen in de voorgenomen grote hervorming van de landelijke publieke omroep.¹⁴ Daarbij zal worden ingegaan op het belang van de landelijke publieke omroep, alsook de belangen van de commerciële mediapartijen.¹⁵

Met de nu voorgestelde korting op de rijksmediabijdrage en het handhaven van het huidige aandeel van reclame-inkomsten, vindt enige verschuiving plaats van de financiële afhankelijkheid van de publieke omroep. Deze wordt meer afhankelijk van wisselende reclame-inkomsten, en minder van de rijksmediabijdrage.

In de toelichting wordt onvoldoende ingegaan op de gevolgen van deze verschuiving. Hierin wordt slechts gesteld dat de verlaging van de rijksmediabijdrage geen gevolgen heeft voor stakeholders «omdat tegelijkertijd de ruimte om reclameopbrengsten te genereren niet verder wordt verlaagd».¹⁶ Afhankelijk van de reclame-inkomsten kunnen de financiële gevolgen door de combinatie van beide maatregelen inderdaad beperkt blijven. Maar de toelichting gaat onvoldoende in op de eerdergenoemde gevolgen die juist worden veroorzaakt door de combinatie van beide maatregelen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen van de korting op de rijksmediabijdrage voor de financiële afhankelijkheid van de publieke omroep.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt dat de Mediawet 2008 een wettelijk minimum stelt aan de rijksmediabijdrage die aan de landelijke publieke omroep wordt verstrekt. Voor het goede begrip voelt de regering de behoefte dit beeld enigszins aan te passen. Het wettelijk minimum van de rijksmediabijdrage in de Mediawet 2008 geldt ter bestrijding van alle kosten die op basis van de Mediawet 2008 worden gemaakt en dus niet enkel de kosten die worden gemaakt bij de uitvoering van de publieke mediaopdracht door de landelijke publieke omroep. Verder stelt de Afdeling dat er in 2025 een totaalbedrag van € 1,26 miljard beschikbaar is voor de bekostiging van de publieke omroep. Dit verdient ook aanpassing. Het totaalbedrag van € 1,26 miljard in 2026 heeft betrekking op alle middelen die op artikel 15 Media van de OCW-begroting beschikbaar zijn. Het aandeel van de landelijke publieke omroep hierin is ruim € 960 miljoen. Door de voorliggende maatregel waarbij de korting op de rijksmediabijdrage wordt gecompenseerd met Ster-inkomsten is het aandeel Ster-inkomsten hierin gestegen van € 129 miljoen naar € 153,3 miljoen.

¹¹ Artikel 29c van het Mediabesluit 2008.

¹² Stb. 2021, 297.

¹³ Ook het Commissariaat voor de Media wees hierop, zie nota van toelichting bij de voorhang van het ontwerpbesluit wijziging Mediabesluit 2008 in verband met de wijziging van het maximum aandeel televisiereclame en de verhoging van de maximum verenigingsreserve voor de landelijke publieke mediadienst (Kamerstukken II 2024/25, 32 827, nr. 324).

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 600 VIII, nr. 53.

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 32 827, nr. 328.

¹⁶ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel (Gevolgen voor stakeholders).

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat hiermee de financiële afhankelijkheid van de publieke omroep enigszins verschuift. De publieke omroep wordt voor een stabiele bekostiging meer afhankelijk van wisselende reclame-inkomsten. De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen van deze verschuiving in financiële afhankelijkheid. De toelichting onder het kopje «Gevolgen voor stakeholders» is naar aanleiding van dit advies aangevuld. In deze aanvulling wordt toegelicht dat de financiële afhankelijkheid van de landelijke publieke omroep verschuift door de nieuwe maatregelen: de afhankelijkheid van reclame-inkomsten neemt toe, terwijl die van de rijksbijdrage afneemt. Ook wordt ingegaan op het feit dat dit niet mag leiden tot commerciële programmering. De Mediawet waarborgt dit door de verkoop van reclamezendtijd bij de Ster onder te brengen, waardoor de NPO geen invloed heeft op de reclame-inkomsten en vice versa. Daarnaast draagt de Ster haar inkomsten af aan de mediabegroting, waarna de Minister en het parlement bepalen welk deel naar de NPO gaat. Dit systeem voorkomt commerciële beïnvloeding en zorgt voor een stabielere financiering door schommelingen in reclame-inkomsten op te vangen via de Algemene Mediareserve.

Tot slot wordt onder het kopje «Gevolgen voor stakeholders» nader toegelicht dat de hoeveelheid toegestane reclame onveranderd blijft op minimaal acht procent en dat de duale financiering, bestaande uit Ster-inkomsten en de rijksbijdrage, essentieel blijft voor een stabiele publieke omroep. Uit een eerdere toezegging blijkt daarbij dat in de zomer van 2025 de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over hervormingsvoorstellen, inclusief een impactanalyse van de gevolgen voor private mediapartijen.

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de toelichting onder het kopje «internetconsultatie» te actualiseren, door hierbij te verwijzen naar de impactanalyse die mede naar aanleiding van het schriftelijk overleg bij de eerdere wijziging van het Mediabesluit is toegezegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

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

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins