

Vergaderjaar 2018–2019

35 042

Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met aanscherping van de nieuwdienstenprocedure, modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen, modernisering van het bestuur en verduidelijking van de positie van de Ster, alsmede technische verbeteringen onder meer in verband met taken van het Commissariaat voor de Media

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

In dit wetsvoorstel wordt aanpassing van de Mediawet 2008 voorgesteld in verband met vijf onderwerpen. Het gaat om:

1. aanscherping van de procedure voor de instemming van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) met een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal;
2. modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen van in de Mediawet 2008 geregelde organisaties;
3. modernisering van het bestuur en verduidelijking van de positie van de Ster;
4. technische verbeteringen in verband met taken van het Commissariaat voor de Media;
5. overige technische wijzigingen.

De voorstellen worden hierna per onderwerp toegelicht.

2. Onderwerpen

2.1. Aanscherping procedure voor instemming Minister van OCW met nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal

Inleiding

Volgens de publieke mediaopdracht van artikel 2.1 Mediawet 2008 wordt het media-aanbod van de publieke media-instellingen verspreid via aanbodkanalen.¹ Dat zijn voor de landelijke publieke media-instellingen in de eerste plaats de wettelijk voorgeschreven aanbodkanalen. De Stichting Nederlandse Publieke Omroep (NPO) is op dit moment wettelijk verplicht om drie algemene televisieprogrammakanalen, vijf algemene radioprogrammakanalen en één gratis catch-up kanaal aan te bieden. Hieraan wordt door de NPO uitvoering gegeven met NPO 1, 2 en 3, NPO Radio 1–5 en NPO Start. In aanvulling op deze algemene aanbodkanalen biedt de NPO specifieke aanbodkanalen aan, zowel lineair (bijvoorbeeld NPO Soul & Jazz), als non-lineair (NPO Start Plus).

De Minister van OCW heeft op grond van artikel 2.21, derde lid, Mediawet 2008 een instemmingsrecht op de aanbodkanalen van de landelijke publieke media-instellingen. Sinds 2010 wordt voor het besluit over instemming met aanbodkanalen die nieuw of significant gewijzigd zijn, gebruik gemaakt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Door toepassing van die procedure wordt voldaan aan Europeesrechtelijke kaders, in het bijzonder aan de uitwerking daarvan in de zogenoemde Omroepmededeling 2009.² De publieke omroepen in Europa zijn namelijk een dienst van algemeen economisch belang met een bijzondere positie wat betreft het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Die positie is neergelegd in een protocol bij het Verdrag van Amsterdam.³ Dit Protocol bevestigt de bevoegdheid van de EU-lidstaten om de publieke omroep naar eigen inzicht vorm te geven en te financieren, binnen randvoorwaarden.⁴ In aanvulling hierop publiceerde de Europese Commissie in oktober 2009 de Omroepmededeling 2009. Deze geeft de beleidskaders voor de toepassing van de staatssteunartikelen uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In de Omroepmededeling 2009 staat dat bij nieuwe en significant gewijzigde aanbodkanalen de markteffecten gewogen moeten worden tegen de publieke waarde van die dienst. Op 26 januari 2010 heeft de Europese Commissie met een beschikking besloten dat de Nederlandse procedure in overeenstemming is met de Europese staatssteunregels.⁵

Aanleiding voorgestelde wijziging van de procedure

In de Tweede Kamer is tijdens de behandeling van de mediabegroting in 2014 onder andere door leden van de D66-fractie de vraag gesteld in hoeverre bovengenoemde procedure in Nederland verschilt van verge-

¹ Aanbodkanaal is in artikel 1.1, eerste lid, Mediawet 2008 gedefinieerd als een geordend geheel van media-aanbod dat onder een herkenbare naam via een elektronisch communicatienetwerk als bedoeld in artikel 1.1 van de Telecommunicatiewet wordt aangeboden.

² Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep (PB 2009, C 257/01).

³ Trb. 1998, nr. 11, Protocol betreffende het publieke-omroepstelsel in de lidstaten.

⁴ Namelijk voor zover de financiering de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de EU niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang zou worden geschaad, waarbij rekening wordt gehouden met de verwezenlijking van de opdracht van de publieke omroep.

⁵ Steunmaatregel E 5/2005 (ex NN 170b/2003).

lijkbare procedures in ons omringende landen.⁶ In reactie op deze vragen is door de regering toegezegd dit te onderzoeken.

Het vergelijkende onderzoek is gedaan door het onderzoeksbureau Dialogic, dat daarover in september 2015 een rapport heeft uitgebracht.⁷ Mede op basis van dat rapport heeft de regering in een brief van 10 november 2015 aan de Tweede Kamer vier aanpassingen van de nieuwediensprocedure voorgesteld.⁸ In die brief is tevens toegezegd dat deze vier aanpassingen verder zouden worden uitgewerkt. Dat is gebeurd in een brief van de regering aan de Tweede Kamer van 24 november 2016.⁹ Deze brief is in de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de mediabegroting in 2016 besproken.¹⁰ De Staatssecretaris van OCW heeft bij die gelegenheid toegezegd de voorgestelde aanpassingen te zullen omzetten in wetgeving. Met dit wetsvoorstel doet de regering die toezegging gestand.

De huidige procedure in het kort

De NPO doet in het concessiebeleidsplan een aanvraag voor een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal. De aanvraag wordt gepubliceerd op de website van de rijksoverheid. De Minister van OCW vraagt over de aanvraag advies aan het Commissariaat voor de Media (Commissariaat) en de Raad voor Cultuur. De adviezen zien op respectievelijk de rechtmatigheid van de aanvraag en de publieke waarde van het aanbodkanaal. Mede op basis van de adviezen stelt de Minister een ontwerpbesluit op dat ter inzage wordt gelegd door het te publiceren op de website van de rijksoverheid. Belanghebbenden kunnen gedurende zes weken zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren brengen. Vervolgens neemt de Minister een definitief besluit.

De procedure zorgt ervoor dat de publieke waarde van het nieuwe of significant gewijzigde aanbodkanaal op een transparante manier wordt afgewogen tegen de effecten op de markt van dat kanaal. De procedure heeft tot doel helderheid te bieden over de omvang van de activiteiten van de publieke omroep en onevenredige marktverstoring door de publieke omroep tegen te gaan. Met het instemmingsbesluit is voor iedereen duidelijk via welke aanbodkanalen de publieke omroep zijn media-aanbod kan verspreiden. Daarmee is een helder kader voor de omvang van de publieke taak gegeven.

De Omroepmededeling 2009 verlangt een procedure waarbij de afweging van de publieke waarde versus de markteffecten plaatsvindt bij een «significant nieuwe dienst». Aan de lidstaten wordt de ruimte gelaten om zelf te bepalen wanneer daarvan sprake is. In de Nederlandse uitwerking wordt de procedure toegepast bij een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal. Verder is de procedure in Nederland technisch neutraal ingericht: hij is van toepassing op nieuwe en significant gewijzigde aanbodkanalen van de publieke omroep voor radio, televisie én internet.

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VIII, nr. 76.

⁷ *Landenvergelijking goedkeuringsprocedure nieuwe aanbodkanalen publieke omroep*, Dialogic, 14 november 2015, Kamerstukken II 2015/16, 32 827, bijlage bij nr. 82.

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 32 827, nr. 82.

⁹ Kamerstukken II 2016/17, 32 827, nr. 95.

¹⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VIII, nr. 90.

Aandachtspunten bij de huidige procedure

Het rapport van Dialogic en brieven van (onder andere) brancheorganisaties van de nieuwsbedrijven en commerciële omroepen aan de regering wijzen op een aantal aandachtspunten bij de huidige procedure.

Ten eerste bevat de Mediawet 2008 geen heldere beschrijving van de procedure. Voor zover er iets is voorgeschreven, is dat te vinden in de artikelen 2.20 en 2.21 Mediawet 2008. Artikel 2.20, eerste lid, Mediawet 2008 bevat de verplichting voor de NPO om een concessiebeleidsplan in te dienen bij de Minister van OCW. Op grond van artikel 2.20, tweede lid, aanhef en onder b en c, Mediawet 2008 bevat het concessiebeleidsplan aard en aantal van de programmakanalen en de overige aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep. Artikel 2.21 Mediawet 2008 regelt dat de NPO het concessiebeleidsplan openbaar maakt (eerste lid), dat de Minister van OCW het Commissariaat en de Raad voor Cultuur om advies vraagt over het plan (tweede lid) en dat het concessiebeleidsplan de instemming behoeft van de Minister van OCW waar het de programma- en overige aanbodkanalen betreft (derde lid). De sinds 2010 gevolgde procedure voor een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal volgt verder uit de eerder genoemde Omroepmededeling 2009 en beschikking van de Europese Commissie en is uiteengezet in brieven aan de Tweede Kamer. Daarnaast wordt door de Minister van OCW steeds per instemmingsbesluit de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb toegepast. De procedure is niet bij wettelijk voorschrift verplicht.¹¹

Het tweede aandachtspunt, dat samenhangt met het eerste, is dat de verplichting om een analyse uit te voeren van de markteffecten van een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal onvoldoende helder is vastgelegd in de Nederlandse wet. Op grond van het Europees recht is Nederland nu al verplicht de publieke waarde af te wegen tegen onevenredige gevolgen voor de markt bij het nemen van een besluit over instemming met een dergelijk aanbodkanaal. De Minister van OCW maakt die afweging op basis van zienswijzen van belanghebbenden (marktpartijen) en de adviezen van het Commissariaat en de Raad voor Cultuur.

Ten derde zijn belanghebbenden (marktpartijen) niet voldoende in de gelegenheid om in te brengen in hoeverre er effecten op hun activiteiten en bedrijfsvoering zijn van een door de NPO aangevraagd nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal. Zienswijzen kunnen pas naar voren worden gebracht naar aanleiding van het ontwerpbesluit van de Minister van OCW. De adviezen van het Commissariaat en de Raad voor Cultuur worden eerder gevraagd, namelijk naar aanleiding van het concessiebeleidsplan. De zienswijzen kunnen dus geen rol spelen bij die advisering.

Het vierde punt is dat in de werkpraktijk van de mediasector onduidelijkheid is ontstaan over de rol van het Commissariaat bij het toezicht op de aanbodkanalen van de landelijke publieke media-instellingen en op de verspreiding van het publieke media-aanbod via die kanalen.

Voorstel

Om bovenstaande punten aan te pakken, stelt de regering in dit wetsvoorstel vier aanscherpingen voor.

¹¹ Op grond van artikel 3:10, eerste lid, Awb zijn de voorschriften van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing op de voorbereiding van besluiten indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald.

1. Verduidelijken procedure voor instemming met nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal in de Mediawet 2008

De procedure voor het besluit van de Minister van OCW over instemming met een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal wordt geëxpliciteerd in de Mediawet 2008. Dit gebeurt door uitbreiding van artikel 2.21 Mediawet 2008. Daarbij wordt de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in de wet voorgeschreven. De hierna onder 2 en 3 voorgestelde toevoegingen worden eveneens opgenomen in artikel 2.21. Met deze aanpassing is de instemmingsprocedure voor iedereen vindbaar op een centrale, logische plek.

2. Markteffectenanalyse door de Autoriteit Consument en Markt

Voorgesteld wordt om voortaan over een aanvraag voor instemming met een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal van de landelijke publieke omroep een markteffectenanalyse te laten uitvoeren door de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De verplichting hiertoe wordt opgenomen in artikel 2.21 Mediawet 2008. De regering meent dat de ACM hiervoor de meest geschikte partij is vanwege haar expertise en ervaring op het terrein van marktanalyses. Uit de gesprekken die de regering met organisaties in de mediasector heeft gevoerd, is gebleken dat er een breed gedragen voorkeur is voor de ACM als uitvoerder van de markteffectenanalyse binnen de procedure. De ACM heeft bovendien op grond van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet ACM) de instrumenten om de benodigde informatie bij (markt)partijen te verkrijgen. Zo zullen marktpartijen op grond van artikel 6b, eerste lid, Instellingswet ACM desgevraagd inlichtingen moeten verstrekken aan de ACM in het kader van de markteffectenanalyse. De analyse van de ACM zorgt ervoor dat de Minister informatie krijgt voor de onderbouwing van het besluit over de aanvraag voor instemming. De analyse bevat niet een advies over het te nemen besluit.

De Minister van OCW zal de ACM verzoeken een analyse te maken van de effecten op de markt. Deze analyse zal een zogenoemde prospectieve analyse zijn. Dit betekent dat deze is gericht op de te verwachten effecten van de introductie of significante wijziging van een aanbodkanaal van de NPO. Bij de beoordeling van de effecten op de markt spelen verschillende aspecten een rol. Indien nodig, zal de analyse beginnen met het afbakenen van een relevante productmarkt en geografische markt, zodat de ACM specifiek kan kijken naar eventuele effecten van de voorgestelde introductie of significante wijziging. Marktafbakening is voor de ACM een middel, maar geen doel op zich. De ACM zal bij haar analyse vervolgens kijken naar de marktposities van de betrokken partijen en het bestaan van een vergelijkbaar of substitueerbaar aanbod. Daarnaast houdt de ACM rekening met factoren als de mate van concurrentie van andere marktspelers, concurrentiedruk van marktspelers buiten de relevante markt, de mate van afnemersmacht dan wel inkoopmacht en mogelijke effecten van verticale integratie. Tevens kunnen toetredingsdrempels voor potentiële toetreders een rol spelen bij de analyse van de ACM.

Markten in de mediasector zijn vaak tweezijdig; televisiezenders concurreren met elkaar om de gunst van de kijker, maar ook om adverteerders te trekken. Hoe hoger de kijkdichtheid onder een bepaalde doelgroep, hoe aantrekkelijker de zender is voor adverteerders die zich op deze doelgroep willen richten. De ACM zal in haar analyse, voor zover relevant, ook de mogelijke gevolgen op de advertentiemarkten betrekken.

Bij de analyse van de ACM zoals hierboven beschreven worden criteria gehanteerd die in overeenstemming zijn met de eerder genoemde Omroepmededeling 2009 van de Europese Commissie. Daarin wordt bijvoorbeeld het bestaan van een vergelijkbaar of substitueerbaar aanbod als relevant aspect bij de markteffectenanalyse genoemd.

De analyse van de ACM is gebaseerd op diverse bronnen, zoals door marktpartijen aangeleverde informatie en reeds bij de ACM beschikbare kennis en informatie. Daarnaast kan bij het Commissariaat informatie voorhanden zijn die de ACM nodig heeft voor haar analyse. Om helder te maken dat het Commissariaat dergelijke informatie kan verstrekken aan de ACM, ook indien het gaat om vertrouwelijke gegevens, wordt daartoe een grondslag opgenomen in de Mediawet 2008. De grondslag ziet op de bevoegdheid voor het Commissariaat om gegevens die noodzakelijk zijn voor de markteffectenanalyse aan de ACM te verstrekken.¹² De analyse van de ACM zal uiteindelijk gebaseerd zijn op een weging van de informatie die uit de verschillende bronnen naar voren is gekomen. De ACM is voornemens om na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel via haar website informatie te verstrekken over haar werkwijze bij het verkrijgen van informatie bij (markt)partijen.

3. Belanghebbenden krijgen een extra moment voor het naar voren brengen van zienswijzen

De regering stelt voor in artikel 2.21 Mediawet 2008 op te nemen dat belanghebbenden direct na publicatie van het concessiebeleidsplan een termijn van vier weken krijgen om hun zienswijze naar voren te brengen bij de Minister van OCW. Dit is een extra moment voor zienswijzen naast het reguliere moment van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, die voorziet in zienswijzen naar aanleiding van het ontwerpbesluit. Omdat de voorgestelde eerste mogelijkheid voor zienswijzen is voordat het Commissariaat en de Raad voor Cultuur om advies wordt gevraagd en voordat de ACM wordt verzocht een markteffectenanalyse uit te voeren, kunnen deze zienswijzen bij de adviezen en analyse worden betrokken.

4. De toezichts- en handhavingstaak van het Commissariaat met betrekking tot aanbodkanalen wordt verduidelijkt

Volgens de publieke mediaopdracht van artikel 2.1 Mediawet 2008 wordt het media-aanbod van de publieke media-instellingen verspreid via aanbodkanalen. Het Commissariaat houdt op grond van de in artikel 7.11 Mediawet 2008 opgedragen handhavingstaak ook toezicht op de verspreiding van media-aanbod via aanbodkanalen. Dit betekent concreet dat het Commissariaat erop toeziet dat verspreiding van publiek media-aanbod gebeurt via een aanbodkanaal waarmee de Minister van OCW heeft ingestemd en dat een aanbodkanaal voldoet aan de eventueel bij de instemming gestelde voorwaarden. Het betekent verder dat de publieke omroep bij significante wijziging van een bestaand aanbodkanaal of voor een nieuw aanbodkanaal een aanvraag voor instemming indient bij de Minister van OCW. Het betekent ten slotte dat belanghebbenden een handhavingsverzoek bij het Commissariaat kunnen indienen.

Er zijn in de werkpraktijk van de mediasector vragen gerezen over bovenstaande taak van het Commissariaat. Daarom stelt de regering in dit wetsvoorstel het nieuwe artikel 2.51 Mediawet 2008 voor. Daarin is een handhavingsnorm opgenomen die verduidelijkt dat uitsluitend gebruik kan worden gemaakt van aanbodkanalen waarmee de Minister van OCW heeft ingestemd. Uit de coördinatietaak en -bevoegdheid van de NPO ten

¹² De voorgestelde artikelen 2.21, zesde lid, en 2.60m, zesde lid, Mediawet 2008.

aanzien van het media-aanbod op de aanbodkanalen volgt dat aan daadwerkelijke verspreiding van media-aanbod via een aanbodkanaal een besluit van de NPO ten grondslag moet liggen.

De voorgestelde procedure in het kort

De voorgestelde procedure voor instemming van de Minister van OCW met een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal van de landelijke publieke omroep ziet er alles bij elkaar als volgt uit.

De NPO neemt een aanvraag voor een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal, op grond van artikel 2.21 Mediawet 2008, op in het concessiebeleidsplan. De aanvraag wordt gepubliceerd op de website van de rijksoverheid. Na publicatie hebben belanghebbenden (marktpartijen) vier weken de gelegenheid om hun zienswijze naar aanleiding van de aanvraag mondeling of schriftelijk naar voren te brengen bij de Minister van OCW.

De Minister van OCW legt na afloop van de termijn van vier weken de aanvraag voor het nieuwe of significant gewijzigde aanbodkanaal én de zienswijzen ter advisering voor aan het Commissariaat en de Raad voor Cultuur. Tevens verzoekt de Minister van OCW de ACM om een rapportage uit te brengen met een analyse van de effecten op de markt van het aangevraagde aanbodkanaal. Het opstellen van de adviezen van het Commissariaat en de Raad voor Cultuur en de uitvoering van de analyse door de ACM verlopen parallel aan elkaar

Op basis van de aanvraag, de zienswijzen, de adviezen van het Commissariaat en de Raad voor Cultuur en de rapportage over de markteffecten-analyse van de ACM stelt de Minister van OCW een ontwerpbesluit op. Hij publiceert dit met de relevante niet-vertrouwelijke stukken ter inzage op de website van de rijksoverheid. Belanghebbenden kunnen dan gedurende zes weken hun zienswijze op het ontwerpbesluit schriftelijk of mondeling naar voren brengen. Vervolgens neemt de Minister van OCW, mede op basis van de zienswijzen, een definitief besluit. Uit de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure volgt op grond van de Awb dat tegen het besluit direct beroep bij de bestuursrechter openstaat. De bezwaarfase wordt overgeslagen.¹³

De voorgestelde procedure en aanbodkanalen van de regionale publieke media-instellingen

Met de Wet van 16 maart 2016 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst werd een wettelijke bestuurlijke organisatie voor de regionale publieke media-instellingen in het leven geroepen: de Stichting Regionale Publieke Omroep (RPO).¹⁴

Volgens de publieke mediaopdracht van artikel 2.1 Mediawet 2008 wordt het media-aanbod van de publieke media-instellingen verspreid via aanbodkanalen. Deze opdracht geldt ook voor de regionale omroepen. Regionale televisieprogrammakanalen zijn bijvoorbeeld RTV Noord en TV West, radiokanalen als Radio Rijnmond en websites van regionale omroepen.

¹³ Artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onder d, Awb.

¹⁴ Stb. 2016, 114.

De RPO dient op grond van artikel 2.60l Mediawet 2008 een concessiebeleidsplan vast te stellen voor de regionale publieke mediadienst. De Minister van OCW heeft op grond van artikel 2.60m, derde lid, Mediawet 2008 een instemmingsrecht op de aanbodkanalen van de regionale publieke media-instellingen. Deze bepalingen zijn parallel aan de voorschriften van de artikelen 2.20 en 2.21 Mediawet 2008 voor de landelijke publieke mediadienst. De Europese staatssteunregels en de Omroepmededeling 2009 zijn ook van belang voor aanbodkanalen van de regionale publieke media-instellingen.

Deze ontwikkeling is aanleiding om de aanpassing van de nieuwwedienstenprocedure evenzeer voor te stellen voor de regionale aanbodkanalen. Op één onderdeel wijkt de procedure voor de regionale aanbodkanalen af van die voor de landelijke aanbodkanalen. Bij de procedure voor nieuwe of significant gewijzigde regionale aanbodkanalen is de Minister van OCW namelijk wel bevoegd, maar niet verplicht om de ACM te verzoeken een markteffectenanalyse uit te voeren. De omvang en complexiteit van de markteffecten van een regionaal aanbodkanaal is naar verwachting geringer dan bij een landelijk aanbodkanaal. Indien de Minister ten behoeve van een zorgvuldige voorbereiding of motivering van een besluit over instemming, bijvoorbeeld naar aanleiding van zienswijzen, het nodig acht dat de ACM een markteffectenanalyse uitvoert, kan hij daartoe een verzoek doen.

Voor de landelijke publieke mediadienst bestaat op grond van artikel 2.21a Mediawet 2008 de mogelijkheid om te experimenteren met een nieuw aanbodkanaal zonder dat daarvoor eerst de nieuwwedienstenprocedure moet worden doorlopen. Het gaat om experimenten van beperkte omvang of duur die dienen om te onderzoeken of een nieuw aanbodkanaal een bijdrage kan leveren aan de verwezenlijking van de publieke mediaopdracht. Het Mediabesluit 2008 bevat daarvoor nadere regels. Een dergelijke experimenteerbepaling wordt hier ook voorgesteld voor de regionale publieke mediadienst. In een zich snel ontwikkelend medialandschap moet ook de RPO flexibel kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen en kansen. Het belang van deze mogelijkheid voor de RPO is des te groter nu de uitbreiding van de nieuwwedienstenprocedure – met de kanttekening dat het verzoek om een markteffectenanalyse door de ACM een discretionaire bevoegdheid van de Minister van OCW is – ook geldt voor regionale aanbodkanalen.

Het Commissariaat houdt op grond van de in artikel 7.11 Mediawet 2008 opgedragen handhavingstaak toezicht op de verspreiding van media-aanbod via de regionale aanbodkanalen. Hierboven is uiteengezet dat er in de praktijk onduidelijkheid is over de handhavingstaak van het Commissariaat op het punt van de aanbodkanalen. Dit heeft mede betrekking op de regionale aanbodkanalen. Daarom wordt in een nieuw artikel 2.72 de handavingsnorm verduidelijkt, op overeenkomstige wijze als voor de landelijke aanbodkanalen.

2.2. Modernisering procedures benoeming raden van toezicht en besturen

Inleiding

Op 15 maart 2016 is de wet van 16 maart 2016 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst (hierna: wet van 16 maart 2016) aangenomen door

de Eerste Kamer.¹⁵ Mede naar aanleiding van toezeggingen die zijn gedaan tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van de wet van 16 maart achtte de regering het wenselijk om nadere, aanvullende wettelijke maatregelen te treffen in de Mediawet 2008.¹⁶ Dit heeft uiteindelijk geleid tot de wet van 26 oktober 2016 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met aanvullingen bij het toekomstbestendig maken van de landelijke publieke mediadienst (hierna: wet van 26 oktober 2016).¹⁷

Eén van deze aanvullende wettelijke maatregelen betrof de rol van de Minister van OCW bij de benoeming van leden van de raad van bestuur en de raad van toezicht van de NPO en de RPO.¹⁸ De sterkere sturende rol die de NPO op grond van de wet van 16 maart 2016 kreeg, maakte het wenselijk een grotere afstand van de Minister van OCW tot het bestuur van de NPO en (de nieuw opgerichte) RPO aan te brengen. In de wet van 26 oktober 2016 is daarom de rol van de Minister van OCW bij de benoeming van bestuurders geschrapt en is de wervings- en selectieprocedure voor de benoeming van toezichthouders buiten de Minister geplaatst.¹⁹

Tevens heeft de regering tijdens de behandeling van de wet van 16 maart 2016 in de Eerste Kamer toegezegd een bredere verkenning uit te laten voeren naar de benoemings-, schorsings- en ontslagprocedure van bestuurders en toezichthouders bij publieke mediaorganisaties.²⁰ Het gaat, naast de NPO en de RPO, in het bijzonder om: de Nederlandse Omroep Stichting (NOS), de Stichting NTR (NTR), het Commissariaat, het Stimuleringsfonds voor de journalistiek (Stifo) en de Stichting Etherreclame (Ster). De regering heeft de resultaten van deze verkenning inclusief een beleidsreactie op 22 maart 2017 aan de Eerste Kamer gestuurd.²¹

In de Verkenning benoemingen brengen de onderzoekers advies uit over mogelijke aanscherping van de huidige benoemingsprocedures bij NPO, RPO, NTR, Commissariaat, Stifo en Ster.²² In bovengenoemde beleidsreactie kondigt de regering aan om, in lijn met de aanbevelingen uit de verkenning en de wet van 26 oktober 2016, over te gaan tot aanpassing van de procedures door de rol van de Minister van OCW daarbij te verkleinen. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de Mediawet 2008 op deze punten aan te passen.

Kern van het advies Verkenning benoemingen

In een democratische rechtsstaat als Nederland is een onafhankelijk publiek mediabestel van groot belang. De media hebben immers een belangrijke controlerende functie binnen onze samenleving. Om te voorkomen dat de overheid invloed kan uitoefenen op de inhoud van media zijn er grondwettelijke waarborgen voor de media om onafhankelijk en in vrijheid te kunnen opereren. Zo is de vrijheid van meningsuiting

¹⁵ Stb. 2016, 114.

¹⁶ Kamerstukken I 2015/16, 34 264, O.

¹⁷ Stb. 2016, 114.

¹⁸ De andere aanvullende wettelijke maatregelen hadden betrekking op: de verhouding tussen de NPO en omroeporganisaties, publieksbetrokkenheid en procedureregels over transparantie van de kosten van de programmering, Stb. 2016, 114.

¹⁹ Stb. 2016, 388.

²⁰ Kamerstukken I 2015/16, 34 264, nr. T02210.

²¹ *Advies Verkenning benoemingen*, Kamerstukken I 2016/17, 34 264, bijlage bij Y; Kamerstukken I 2016/17, 34 264, Y.

²² De verkenning is uitgevoerd door mr. Inge Brakman (adviseur en toezichthouder in de publieke en private sector, oud-voorzitter van het Commissariaat voor de Media), prof. dr. ir. Rienk Goodijk (adviseur en bijzonder hoogleraar governance in het (semi-)publieke domein aan de Vrije Universiteit Amsterdam) en prof. mr. Sjoerd Zijlstra (hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam).

voor alle burgers vastgelegd in artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De onderzoekers concluderen in de Verkenning benoemingen dat deze grondwettelijke waarborgen impliceren dat het mediabestel zo ingericht dient te zijn dat de overheid ook niet indirect kan sturen door te veel invloed uit te oefenen op de benoemingen van bestuurders en toezichthouders van mediaorganisaties.

Tegelijkertijd geldt dat de Minister van OCW een stelselverantwoordelijkheid draagt voor een pluriform, goed functionerend en onafhankelijk publiek mediabestel. Eén van de manieren waarop invulling wordt gegeven aan deze stelselverantwoordelijkheid is een formele rol van de Minister van OCW bij benoemingsprocedures.²³

Uit de Verkenning benoemingen blijkt dat de huidige benoemings-, schorsings- en ontslagprocedures in het publieke mediabestel in veel opzichten voldoen aan de hedendaagse normen van governance en goed bestuur (zoals de onafhankelijkheid van intern toezicht en het stimuleren van het zelfregulerend vermogen van organisaties). Desalniettemin zien de onderzoekers nog kansen om de procedures op sommige punten aan te scherpen, dan wel te formaliseren. Hierbij houden de onderzoekers rekening met het belang van onafhankelijk intern toezicht en de gewenste autonomie van mediaorganisaties. De organisaties hebben immers ieder een eigen bestuurlijke ruimte en interne toezichtfunctie. Deze interne toezichtfunctie is idealiter belegd bij een afzonderlijke raad van toezicht. Indien een raad van toezicht ontbreekt, kan deze functie, met een duidelijke scheiding tussen bestuur en toezicht, worden neergelegd bij het besturend orgaan, aldus de onderzoekers.

In de Verkenning benoemingen wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende mediaorganisaties, afhankelijk van de positie en de rol die zij binnen het bestel hebben, maar de kern van de aanbevelingen is steeds dat er meer afstand moet zijn tussen de politiek en de benoemings-, schorsings- en ontslagprocedures bij publieke mediaorganisaties. Daarnaast hanteren de onderzoekers in de verkenning een aantal uitgangspunten voor de benoemings-, schorsings- en ontslagprocedures van bestuurders en toezichthouders binnen publieke mediaorganisaties.

Wat betreft de procedures voor benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders hanteren de onderzoekers het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor deze procedures in beginsel bij de raad van toezicht ligt. Bij afwezigheid van de raad van toezicht komt deze verantwoordelijkheid de Minister van OCW toe, mits omkleed met wettelijke waarborgen.

Wat betreft de procedures voor benoeming, schorsing en ontslag van interne toezichthouders binnen publieke mediaorganisaties pleiten de onderzoekers voor het helder afbakenen en beleggen van verantwoordelijkheden. Voor de benoemingsprocedures betekent dit dat het formele benoemingsrecht bij de Minister van OCW ligt, maar dat de benoeming plaatsvindt op basis van een (zwaarwegende) voordracht van de raad van toezicht. Ook wordt de raad van toezicht verantwoordelijk voor het wervings- en selectieproces dat aan de benoeming voorafgaat. Hier staat tegenover dat er wettelijke eisen worden gesteld aan de te volgen procedure en dat de raad van toezicht zich hierover expliciet verantwoordt. Ten aanzien van schorsing en ontslag van toezichthouders stellen

²³ Andere manieren kunnen zijn het achteraf controleren van publieke uitgaven en wettelijke instrumenten die ingezet kunnen worden ten aanzien van het onvoldoende functioneren van organisaties.

de onderzoekers dat de Minister van OCW schorsings- en ontslagbevoegdheden dient te hebben, maar dat het belangrijk is de schorsings- en ontslaggronden wettelijk te limiteren en zo objectief mogelijk te omschrijven.

Keuze regering

Op basis van bovenstaande uitgangspunten uit de verkenning beoogt de regering met dit wetsvoorstel de benoemingsprocedures in het publieke mediabestel aan te scherpen en te expliciteren. Het gaat daarbij concreet om benoemingsprocedures bij de volgende organisaties: de NPO, de RPO, de NOS, de NTR, het Commissariaat, het Stifo en de Ster. De regering onderschrijft dat bij het vormgeven van benoemingsprocedures in het publieke mediabestel steeds grondwettelijke waarborgen voor onafhankelijke media aan de orde zijn en daarnaast de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW voor de publieke mediasector. Volgens de regering moet bij de vormgeving van de benoemingsprocedures ter zake steeds een afweging worden gemaakt. Zij acht het daarbij onwenselijk om één generieke benoemingsprocedure voor alle organisaties toe te passen en kiest voor maatwerk. De voorgestelde aanscherpingen van de benoemingsprocedures zullen per organisatie nader uiteen worden gezet.

De onderzoekers adviseren om in de wet vast te leggen dat de Minister van OCW een voordracht of advies van de raad van toezicht voor een benoeming enkel kan weigeren op basis van wettelijk gelimiteerde en zo objectief mogelijk omschreven weigeringsgronden.²⁴ De regering heeft er voor gekozen om voor deze weigeringsgronden aan te sluiten bij de huidige weigeringsgronden van de Minister bij de benoemingsprocedures bij de raad van toezicht van de NPO en de RPO.²⁵ Dit betekent dat de Minister een voordracht of een advies voor de voordracht overneemt tenzij het in strijd is met de Mediawet 2008, eisen van zorgvuldigheid of andere zwaarwegende belangen.²⁶

Ten slotte is de regering van mening dat de huidige gronden voor schorsing en ontslag van bestuurders en toezichthouders uit de Mediawet 2008 en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's) voldoende gelimiteerd en objectief zijn. Op grond van de Mediawet 2008 kunnen bestuurders of toezichthouders worden geschorst of ontslagen bij ongeschiktheid, disfunctioneren of indien er sprake is van een wettelijke onverenigbaarheid.²⁷ Op grond van de Kaderwet zbo's is schorsing en ontslag mogelijk bij ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene geleden redenen.²⁸ Ten aanzien van de gronden voor schorsing of ontslag worden dan ook geen wijzigingen voorgesteld.

Voorstel

Op basis van bovengenoemde punten stelt de regering aanpassingen voor die leiden tot aanscherping van de benoemingsprocedures van leden van de raad van toezicht van de NPO, de RPO, de NOS en de NTR en de benoemingsprocedures van bestuurders van het CvdM, het Stifo en de Ster. Bij het vormgeven van de benoemingsprocedures is rekening

²⁴ Kamerstukken I 2016/17, 34 264, bijlage bij Y.

²⁵ Alleen ten aanzien van het Stifo en de Ster heeft de regering besloten om een extra weigeringsgrond toe te voegen. Zie voor een toelichting hierna en onder 2.3.

²⁶ Deze weigeringsgronden zijn met de wet van 26 oktober 2016 opgenomen in de Mediawet 2008, zie Stb. 2016, 388 en de artikelen 2.5, vijfde lid, en 2.60c, vijfde lid, Mediawet 2008.

²⁷ Artikelen 2.6, tweede lid, 2.34d, tweede lid, 2.37, tweede lid, en 2.60d, tweede lid, Mediawet 2008.

²⁸ Artikel 12, tweede lid, Kaderwet zbo's.

gehouden met de diversiteit aan taken, bevoegdheden en posities van de verschillende mediaorganisaties. De aanpassingen zullen hierna per organisatie worden toegelicht. De voorstellen die zien op de Ster gaan verder dan de procedures voor benoeming, schorsing en ontslag en hebben betrekking op de gehele governance van de Ster. Daarbij is ook gebruik gemaakt van een onderzoek van Twynstra Gudde.²⁹ Deze aanpassingen worden hierna onder 2.3 uiteengezet.

NPO en RPO

Met de wet van 16 maart 2016 is de positie van de NPO in het publieke mediabestel versterkt. De rol van de NPO werd gewijzigd van een samenwerkings- en coördinatieorgaan naar een sturings- en samenwerkingsorgaan.³⁰ Deze sterkere rol van de NPO was aanleiding om met de wet van 26 oktober 2016 extra waarborgen in de Mediawet 2008 op te nemen die de onafhankelijkheid van het publieke mediabestel verzekeren. Het ging hierbij in het bijzonder om het verkleinen van de rol van de Minister van OCW bij de benoemingen van bestuurders en toezicht-houders van de NPO en RPO.³¹ Concreet werden de volgende wijzigingen aangebracht in de benoemings-, schorsings- en ontslagprocedures van de raden van bestuur en raden van toezicht van de NPO en RPO:

Raad van bestuur van de NPO en de RPO (wet van 26 oktober 2016)³²

- Het instemmingsrecht van de Minister van OCW ten aanzien van benoeming, schorsing of ontslag van leden van de raad van bestuur is geschrapt.³³ Leden van de raad van bestuur worden voortaan direct benoemd, geschorst en ontslagen door de raden van toezicht van de NPO en de RPO, zonder tussenkomst van de Minister van OCW.³⁴

Raad van toezicht van de NPO en de RPO (wet van 26 oktober 2016)

- De rol van de Minister van OCW bij de benoeming van leden van de raden van toezicht van de NPO en RPO is verkleind. Wettelijk is vastgelegd dat de raad van toezicht een functieprofiel opstelt op basis waarvan de werving en selectie plaatsvindt. De raad van toezicht van de NPO vraagt hierover zienswijzen aan de raad van bestuur, het college van omroepen en de centrale ondernemingsraad. Vanwege het belang van publieksbetrokkenheid wordt een representatieve maatschappelijke adviesraad ook gevraagd om een zienswijze te geven op de functieprofielen. Op overeenkomstige wijze vraagt de raad van toezicht van de RPO zienswijzen over de functieprofielen aan de raad van bestuur en de ondernemingsraden van de regionale publieke media-instellingen.³⁵
- Na het betrekken van de zienswijzen stelt de raad van toezicht het functieprofiel vast en maakt dit openbaar. Voor de selectie van kandidaten stelt de raad van toezicht een onafhankelijke benoemingsadviescommissie in. De raad van toezicht schakelt een wervingsadviesbureau in dat ondersteuning geeft bij het opstellen van het functiepro-

²⁹ *De governance van de Ster*, Twynstra Gudde, 29 juni 2016, Kamerstukken II 2016/17, 32 827, bijlage bij nr. 99.

³⁰ Stb. 2016, 114.

³¹ Stb. 2016, 388.

³² Strikt genomen beschikt de RPO niet over een raad van bestuur maar over een bestuur. Omwille van de leesbaarheid wordt hier steeds zowel bij NPO als bij RPO gesproken van raad van bestuur.

³³ Stb. 2016, 388.

³⁴ Artikelen 2.8, eerste lid, en 2.60f, eerste lid, Mediawet 2008.

³⁵ Artikelen 2.5, tweede lid, en 2.60c, tweede lid, Mediawet 2008.

fiel door de raad van toezicht en de selectie van kandidaten door de benoemingsadviescommissie.³⁶

- De benoemingsadviescommissie geeft zonder tussenkomst van de raad van toezicht een zwaarwegend advies aan de Minister van OCW. De Minister doet een marginale toets op het advies vanwege zijn ministeriële verantwoordelijkheid, voordat hij de kandidaat voordraagt voor een benoeming bij koninklijk besluit. De marginale toets betekent dat alleen van het advies wordt afgeweken bij strijdigheid met de wet, het niet naleven van de eisen van zorgvuldigheid, of andere zwaarwegende belangen. In het geval dat de Minister afwijkt dient dit schriftelijk gemotiveerd te worden en dient de Tweede Kamer hierover geïnformeerd te worden.³⁷

Uit de Verkenning benoemingen is naar voren gekomen dat met de wet van 26 oktober belangrijke stappen zijn gezet om de benoemingsprocedures bij de NPO en RPO te verbeteren. Naar aanleiding van de aanbevelingen uit de verkenning en in lijn met de wijzingen uit de wet van 26 oktober 2016, wordt nog een aantal aanscherpingen voorgesteld ten aanzien van de benoemingsprocedures van de leden van de raad van toezicht van de NPO en de RPO.

Voor de benoeming van leden van raad van toezicht wordt het gebruik van een profielschets, voor het geheel en de individuele leden, een verplicht onderdeel van de benoemingsprocedure. Deze profielschetsen geven sturing en inkadering aan het wervings- en selectieproces. De kring van betrokkenen aan wie een zienswijze over de profielschetsen wordt gevraagd blijft ongewijzigd. Ten opzichte van de huidige situatie is gekozen voor het woord «profiel» in plaats van het huidige woord «functieprofiel», omdat zo meer nadruk komt te liggen op de kwaliteit van individuele personen en omdat deze omschrijving ruimte biedt voor het opstellen van een profielschets voor de raad van toezicht als geheel. Dit laatste is een nieuwe verplichting die als toegevoegde waarde heeft dat de selectie van de kandidaten óók gebaseerd is op de mate waarin zij passen in en waarde toevoegen aan het geheel van de raad van toezicht.

Om nog duidelijker te maken dat de raad van toezicht verantwoordelijk is voor het wervings- en selectieproces wordt voorgesteld om de benoemingsadviescommissie te laten adviseren aan de raad van toezicht, in plaats van aan de Minister van OCW. De raad van toezicht geeft vervolgens een zwaarwegend advies aan de Minister.

Ten slotte wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat het advies aan de Minister voor de voordracht wordt gemotiveerd. Omdat de verantwoordelijkheid voor het wervings- en selectieproces bij de raad van toezicht wordt gelegd, is het wenselijk dat de raad van toezicht inzichtelijk maakt hoe de procedure is verlopen en welke afwegingen hierbij zijn gemaakt. Dat betekent dat de voordracht in ieder geval moet ingaan op de geschiktheid van de kandidaat, de profielschetsen, de positie van de kandidaat in het rooster van aftreden en de procedure die heeft geleid tot het advies.

³⁶ Artikelen 2.5, derde, vierde en zevende lid, en 2.60c, derde, vierde en zevende lid, Mediawet 2008.

³⁷ Artikelen 2.5, eerste, vijfde en zesde lid, en 2.60c, eerste, vijfde en zesde lid, Mediawet 2008.

De leden van de raad van toezicht van de NOS en NTR worden op dit moment op advies van de raad van toezicht door de Minister benoemd en kunnen door de Minister worden geschorst en ontslagen.³⁸ De NOS wordt bestuurd door een directie. De directie van de NOS wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de raad van toezicht. De NTR wordt bestuurd door een algemeen directeur. Ook de algemeen directeur van de NTR wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de raad van toezicht.³⁹

De NOS en NTR zijn media-instellingen met een wettelijke taak om media-aanbod produceren. De regering is daarom van mening dat de benoemingsprocedures zo ingericht moeten zijn dat de politiek ook niet indirect kan sturen. Tegelijkertijd hebben deze organisaties geen bestuurlijke rol. Dit laatste vormt voor de regering aanleiding om slechts minimale procedurele eisen te stellen en de NOS en de NTR ruimte te geven om de procedures zelf nader in te richten. Hiervoor worden onderstaande aanpassingen voorgesteld.

De benoeming van leden van de raad van toezicht door de Minister van OCW vindt plaats op basis van een zwaarwegende voordracht van de raad van toezicht. Dit betekent dat de Minister vanuit zijn ministeriële verantwoordelijkheid de voordracht slechts marginaal toetst. Net als bij de procedure bij de NPO en de RPO houdt deze marginale toets in dat alleen van de voordracht kan worden afgeweken bij strijdigheid met de wet, het niet naleven van de eisen van zorgvuldigheid, of andere zwaarwegende belangen.

De verantwoordelijkheid voor de werving en selectie wordt eenduidig bij de raad van toezicht gelegd. De wet stelt daarbij enige eisen aan de procedure. De raad van toezicht zorgt voor het opstellen van profielschetsen voor de raad van toezicht als geheel én voor de individuele leden. Het is aan de instellingen om te bepalen welke partijen zij willen betrekken bij het opstellen van de profielschetsen. Dit kunnen bijvoorbeeld de ondernemingsraad of het bestuur van de betreffende instelling zijn. De profielschetsen worden openbaar gemaakt.

Tot slot dient de voordracht aan de Minister gemotiveerd plaats te vinden. Omdat de verantwoordelijkheid voor het wervings- en selectieproces bij de raad van toezicht wordt gelegd, is het wenselijk dat de raad van toezicht inzichtelijk maakt hoe de procedure is verlopen en welke afwegingen hierbij zijn gemaakt. Dat betekent dat de voordracht in ieder geval ingaat op de geschiktheid van de kandidaat, de profielschetsen, de positie van de kandidaat in het rooster van aftreden en de procedure die heeft geleid tot het advies.

Commissariaat voor de Media

Het Commissariaat is de onafhankelijke toezichthouder op de naleving van de Mediawet 2008.⁴⁰ Het Commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan. De Kaderwet zbo's is op het Commissariaat van toepassing.⁴¹ Het Commissariaat heeft een toezichthoudend bestuur. Conform de Kaderwet zbo's benoemt, schorst en ontslaat de Minister van OCW de leden van het Commissariaat.⁴²

³⁸ Artikelen 2.34 en 2.36 Mediawet 2008.

³⁹ Artikelen 2.34f en 2.37b Mediawet 2008.

⁴⁰ Artikel 7.11 Mediawet 2008.

⁴¹ Artikel 7.2. Mediawet 2008.

⁴² Artikel 7.2 Mediawet 2008 in samenhang met artikel 12 Kaderwet zbo's.

Het Commissariaat heeft als onafhankelijke toezichthouder een andere positie dan de hiervoor behandelde mediaorganisaties. Het Commissariaat is immers niet belast met de bestuurlijke organisatie van de publieke omroep of de productie van media-aanbod. Toch is de positie van het Commissariaat als externe toezichthouder op grond van de Mediawet 2008, mede in het licht van de grondwettelijke bescherming van de media, een bijzondere. De waarborging van de onafhankelijkheid van de media tegenover beïnvloeding van de inhoud van programma's, of die nu vanuit een commercieel of politiek belang zou plaatsvinden, vereist een bij uitstek onafhankelijke toezichthouder. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW voor het Commissariaat doorwerkt in de benoemingsprocedure. Volgens de regering dient de bijzondere positie er namelijk toe te leiden dat bij de benoeming van bestuurders van het Commissariaat de onafhankelijkheid extra wordt benadrukt. De afweging van het belang van een onafhankelijke externe toezichthouder en de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW heeft geresulteerd in een specifiek op het Commissariaat toegesneden procedure die nadere invulling geeft aan het benoemingsrecht van de Minister op grond van de Kadervet zbo's, met een versterkt accent op de onafhankelijkheid. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de aangenomen motie-Paternotte/Van der Molen.⁴³

De Minister van OCW houdt het formele benoemingsrecht, maar benoeming vindt plaats op basis van een zwaarwegende voordracht van het Commissariaat. Dit betekent dat de Minister vanuit zijn ministeriële verantwoordelijkheid de voordracht slechts marginaal toetst. Overeenkomstig de procedure bij de raad van toezicht van de NPO en de RPO en de voorgestelde procedure bij de raad van toezicht van de NOS en de NTR houdt de marginale toets in dat alleen van de voordracht kan worden afgeweken bij strijdigheid met de wet, het niet naleven van de eisen van zorgvuldigheid, of andere zwaarwegende belangen.

De verantwoordelijkheid voor werving en selectie wordt bij het Commissariaat gelegd. Wel stelt de wet eisen aan de procedure. Het Commissariaat wordt verantwoordelijk voor het opstellen van profielschetsen voor het college als geheel én voor de individuele leden. De profielschetsen behoeven instemming van de Minister van OCW. Na deze instemming worden de profielschetsen openbaar gemaakt.

Voor de selectie van kandidaten stelt het Commissariaat een benoemingsadviescommissie in, die wordt samengesteld uit een gelijk aantal leden namens het Commissariaat, namens de Minister van OCW en onafhankelijke leden. De benoemingsadviescommissie moet op basis van unanieme besluitvorming tot een advies komen. Bovenstaande is in lijn met het advies van de onderzoekers uit de Verkenning benoemingen. Voorts is het advies dat de benoemingsadviescommissie uitbrengt aan het Commissariaat bindend.

Tot slot regelt het wetsvoorstel dat de voordracht aan de Minister wordt gemotiveerd. Omdat de verantwoordelijkheid voor het wervings- en selectieproces bij het Commissariaat wordt gelegd, is het wenselijk dat het college inzichtelijk maakt hoe de procedure is verlopen en welke afwegingen hierbij zijn gemaakt. Dat betekent dat de voordracht in ieder geval ingaat op de geschiktheid van de kandidaat, de profielschetsen, de positie van de kandidaat in het rooster van aftreden en de procedure die heeft geleid tot het advies.

⁴³ Kamerstukken II 2016/17, 32 827, nr. 119.

Het Stimuleringsfonds voor de journalistiek is een zelfstandig bestuursorgaan dat valt onder de Kaderwet zbo's.⁴⁴ Het Stifo heeft een toezichthoudend bestuur. Het Stifo handhaaft en bevordert de pluriformiteit van de pers, voor zover die van belang is voor de informatie en opinievorming. Daartoe is hij onder meer belast met het verstrekken van subsidies en het (laten) verrichten van onderzoeken met betrekking tot het functioneren van de pers.⁴⁵ Dit moet het Stifo in onafhankelijkheid kunnen doen. Daarom is de regering van mening, evenals de onderzoekers, dat afstand van de politiek ten aanzien van de benoemingsprocedure gewenst is. Tegelijkertijd is het Stifo vanwege zijn subsidietaak belast met de besteding van publiek geld en is hij niet direct betrokken bij productie van media-aanbod. De afweging tussen de gewenste onafhankelijkheid van het Stifo en de stelselverantwoordelijkheid van de Minister heeft geleid tot de hierna voorgestelde procedure. Deze geeft, specifiek toegesneden op het Stifo, nadere invulling aan het benoemingsrecht van de Minister op grond van de Kaderwet zbo's.

De Minister van OCW houdt het formele benoemingsrecht, maar benoeming vindt plaats op basis van een voordracht van het bestuur. Dat wordt hier zo uitgewerkt dat de Minister de voordracht overneemt, tenzij de voordracht in strijd is met de Mediawet 2008, de eisen van zorgvuldigheid, andere zwaarwegende belangen of als de voordracht in strijd is met een redelijke verwachting dat de voorgedragen kandidaat geschikt zal zijn voor de vervulling van de taak van lid van het bestuur en het bestuur als geheel bij benoeming overeenkomstig de voordracht naar behoren zal zijn samengesteld.

Ten opzichte van de procedures bij de NPO en RPO en de voorgestelde procedures bij de NOS, de NTR en het Commissariaat wordt dus een extra weigeringsgrond toegevoegd. Dit houdt met name verband met de subsidietaak van het Stifo en de stelselverantwoordelijkheid van de Minister.

De verantwoordelijkheid voor werving en selectie wordt bij het bestuur gelegd. Wel stelt de wet eisen aan de procedure. Het bestuur wordt verantwoordelijk voor het opstellen van profielschetsen voor het bestuur als geheel én voor de individuele leden. De profielschetsen behoeven instemming van de Minister van OCW. Na deze instemming worden de profielschetsen openbaar gemaakt.

Tot slot regelt het wetsvoorstel dat de voordracht van het bestuur aan de Minister wordt gemotiveerd. Omdat de verantwoordelijkheid voor het wervings- en selectieproces bij het bestuur wordt gelegd, is het wenselijk dat het bestuur inzichtelijk maakt hoe de procedure is verlopen en welke afwegingen hierbij zijn gemaakt. Dat betekent dat de voordracht in ieder geval in gaat op de geschiktheid van de kandidaat, de gevolgde procedure, de positie van de kandidaat in het rooster van aftreden en de procedure die heeft geleid tot de voordracht.

2.3. Modernisering bestuur en verduidelijking positie Ster

Inleiding

De Stichting Etherreclame (Ster) is onderdeel van het publieke media-bestel. Als publieke media-instelling verzorgt de Ster media-aanbod dat

⁴⁴ Artikel 8.2, tweede lid, Mediawet 2008.

⁴⁵ Artikel 8.3 Mediawet 2008.

bestaat uit reclame- en telewinkelboodschappen van derden voor de landelijke publieke mediadienst en, op verzoek, voor de regionale en lokale publieke mediadiensten.⁴⁶ De huidige bestuursstructuur van de Ster ziet er als volgt uit: de Ster heeft een bestuur en geen raad van toezicht. De vijf leden van het bestuur worden benoemd door de Minister van OCW, waarvan drie op de voordracht van de NPO. De Minister kan zelf twee waarnemers met een raadgevende stem in het bestuur aanwijzen. Deze waarnemers zijn geen lid van het bestuur.

Medio 2016 heeft de regering opdracht gegeven voor een onderzoek naar de invloed van de veranderingen in de mediasector op de Ster en de mogelijke gevolgen hiervan voor de organisatie en werkwijze van de Ster. Dit onderzoek is uitgevoerd door Twynstra Gudde. De aanleiding voor het onderzoek was drieledig. (1) De regering wil periodiek kritisch kijken naar het functioneren en de governance van de organisaties binnen het publieke mediabestel. De Ster was tot dan toe niet eerder aan een uitgebreid onderzoek onderworpen. (2) Verder was het een goed moment om naar de Ster te kijken vanwege de snelle ontwikkelingen op het terrein van de media (veranderend kijk- en luistergedrag en de invloed daarvan op de reclamemarkt en overige verdienmogelijkheden van de publieke omroep). (3) Ten slotte is er de wezenlijke rol van de Ster in de opdracht van de regering aan de publieke omroep om de eigen inkomsten te vergroten.⁴⁷

Bij brieven van 22 maart 2017 heeft de toenmalige Staatssecretaris van OCW het onderzoeksrapport van Twynstra Gudde en zijn beleidsreactie daarop toegezonden aan de beide Kamers der Staten-Generaal.⁴⁸ De algemene conclusie van het rapport is dat de Ster stabiel functioneert. Het rapport bevat daarnaast ook aanbevelingen die tot doel hebben de voorwaarden te scheppen waaronder de Ster haar effectiviteit kan vergroten en haar opbrengsten kan optimaliseren.⁴⁹ Met name vier aanbevelingen uit het rapport zijn van belang voor dit wetsvoorstel:

1. breng bij de Ster een organisatorische scheiding aan tussen bestuur en toezicht. Borg de belangen van de NPO en de Minister van OCW niet langer via directe bestuurlijke betrokkenheid;
2. verhelder de positie van de Ster binnen het publieke mediabestel;
3. expliciteer de wijze waarop de Minister van OCW zijn ministeriële verantwoordelijkheid neemt; en
4. zorg voor een betere afstemming en samenwerking tussen de NPO, de omroeporganisaties en de Ster.

Daarnaast is de Ster onderdeel geweest van de hierboven onder 2.2 genoemde Verkenning benoemingen van Brakman c.s., die ook aanbevelingen bevat voor de bestuursstructuur en de benoemingsprocedures van de Ster.⁵⁰ Bij de voorstellen die zien op bestuursstructuur en benoemingsprocedures bij de Ster is gebruik gemaakt van zowel het rapport van Twynstra Gudde als de Verkenning benoemingen.

Aandachtspunten bij huidige bestuursstructuur Ster

De bestuurlijke taken en de toezichtstaken zijn bij de Ster verenigd in het bestuur. Dit bestuursmodel heeft lang goed gefunctioneerd, maar is niet optimaal volgens de huidige inzichten over governance, omdat het de kans op goede *checks and balances* vermindert. Twynstra Gudde beveelt aan om een organisatorische scheiding te maken tussen bestuur en

⁴⁶ Artikel 2.99 Mediawet 2008.

⁴⁷ Kamerstukken II, 2013/14, 32 827, nr. 65.

⁴⁸ Kamerstukken II, 2016/17, 32 827, nrs. 99 en 100; Kamerstukken I 2016/17, 32 827, C.

⁴⁹ Zie ook het *Onderzoek inkomstenopties 2017–2022 Landelijke Publieke Omroep (LPO)*, EY, 2017, Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VIII, bijlage bij nr. 31.

⁵⁰ Kamerstukken I 2016/17, 34264, bijlage bij Y.

toezicht door het invoeren van een raad-van-toezicht-model. Deze aanbeveling wordt gedeeld door Brakman c.s. Op dit moment zijn de belangrijkste belanghebbenden, de NPO en de Minister van OCW, direct vertegenwoordigd en betrokken in het bestuur van de Ster. Twynstra Gudde meent dat juist daardoor het bestuur meer functioneert als een afstemmingsgremium dan als een daadkrachtig bestuur. Volgens Brakman c.s. is het evident dat de NPO en de Minister van OCW beide een belang hebben bij de wijze waarop de Ster uitvoering geeft aan haar taak. Ook zij menen dat deze belangen niet via directe bestuurlijke betrokkenheid gewaarborgd dienen te worden. Twynstra Gudde ziet nog wel ruimte voor benoemingen in de raad van toezicht op voordracht van de NPO (voor een minderheid van het aantal leden), maar raadt af om in de raad van toezicht te werken met waarnemers van de Minister van OCW. Brakman c.s. menen dat voordrachtsrechten voor zowel de NPO als de Minister van OCW voor de raad van toezicht voor de hand liggen.

Voorstel

1. Modernisering bestuursstructuur en benoemingsprocedures Ster

De regering stelt voor dat de Ster naast een bestuur een raad van toezicht krijgt. De regering volgt daarmee de aanbeveling van zowel Twynstra Gudde als Brakman c.s. om een raad-van-toezicht-model in te voeren. Volgens het voorstel wordt de raad van toezicht benoemd, geschorst en ontslagen door de Minister van OCW. De raad van toezicht benoemt, schorst en ontslaat voortaan het bestuur. Zoals hierboven beschreven constateren Twynstra Gudde en Brakman c.s. dat het bestuur te veel functioneert als afstemmingsgremium voor belanghebbenden en te weinig als daadkrachtig bestuur. De regering meent dat die situatie niet moet worden overgeheveld naar de nieuwe bestuursstructuur. Dat risico zou er zijn bij benoemingen in de raad van toezicht op voordracht van de Minister van OCW of de NPO. Daarom stelt de regering een onafhankelijke raad van toezicht voor, zonder deelname van of specifieke benoemings- of voordrachtsrechten voor belanghebbenden. Dat geldt ook voor het door de raad van toezicht te benoemen bestuur.

De introductie van een raad-van-toezicht-model heeft gevolgen voor de benoemingsprocedures. De kern van de aanbevelingen van Brakman c.s., namelijk dat er meer afstand moet zijn tussen de politiek en de benoemings-, schorsings- en ontslagprocedures bij publieke mediaorganisaties, geldt ook voor de Ster. De Ster is immers een media-instelling met een wettelijke taak die media-aanbod produceert. De regering meent daarom dat de benoemingsprocedures bij de Ster zo ingericht moeten zijn dat de politiek ook niet indirect kan sturen. Tegelijkertijd heeft de Ster geen bestuurlijke rol. Daarom kiest de regering er voor om in de wet te volstaan met enkele procedurele eisen en de Ster de ruimte te geven om de procedures zelf nader in te richten. Binnen de hierboven voorgestelde bestuursstructuur komt de verantwoordelijkheid voor de benoemingsprocedures bij de raad van toezicht te liggen, zowel voor de raad van toezicht zelf als voor het bestuur.

De benoemingsprocedure van de raad van toezicht komt er volgens het voorstel van de regering als volgt uit te zien. De raad van toezicht wordt benoemd door de Minister van OCW op voordracht van de raad van toezicht zelf. De verantwoordelijkheid voor de procedure ligt bij de raad van toezicht. Die zorgt voor het opstellen van profielschetsen voor de raad van toezicht als geheel en voor de vacature. De NPO krijgt de gelegenheid haar zienswijze over de profielschetsen te geven. De RPO en het overlegorgaan zoals bedoeld in artikel 2.146, onder I, Mediawet 2008 kunnen zienswijzen geven wanneer de Ster de reclame-exploitatie ook daadwer-

kelijk voor de regionale en lokale publieke media-instellingen verzorgt.⁵¹ De Minister van OCW moet instemmen met de profielschetsen. De raad van toezicht maakt de profielschetsen na de instemming openbaar. De regering kiest er dus voor de bijzondere positie van de NPO en de Minister van OCW tot uitdrukking te laten komen in respectievelijk het recht op het geven van een zienswijze en instemmingsrecht op de profielschetsen.

De raad van toezicht stelt een onafhankelijke benoemingsadviescommissie in die, al dan niet ondersteund door een wervingsadviesbureau, kandidaten werft en selecteert. De commissie brengt advies uit aan de raad van toezicht. De raad van toezicht doet een gemotiveerde voordracht aan de Minister en gaat daarbij in op geschiktheid, profielschetsen, incompatibiliteiten en nevenfuncties, de positie van de kandidaat in het rooster van aftreden en de procedure die heeft geleid tot de voordracht.

De Minister neemt de voordracht over, tenzij deze in strijd is met de wet, eisen van zorgvuldigheid, andere zwaarwegende belangen of als de voordracht in strijd is met een redelijke verwachting dat de voorgedragen persoon geschikt zal zijn voor de vervulling van de taak van lid van de raad van toezicht en de raad van toezicht bij benoeming overeenkomstig de voordracht naar behoren zal zijn samengesteld.

Ten opzichte van de hierboven onder 2.2 beschreven procedures voor de NPO, RPO, NOS en de NTR bevat deze procedure twee bijzonderheden, die overigens ook worden voorgesteld voor het Stifo. De eerste is dat de Minister van OCW instemmingsrecht heeft over de profielschetsen. De tweede bijzonderheid is de extra weigeringsgrond: strijdigheid met een redelijke verwachting dat de voorgedragen kandidaat geschikt zal zijn voor de vervulling van de taak als lid van de raad van toezicht en dat de raad van toezicht als geheel bij benoeming overeenkomstig de voordracht naar behoren zal zijn samengesteld. Beide bijzonderheden vloeien voort uit het grote financiële belang van de Ster voor de mediabegroting van de Minister van OCW en de stelselverantwoordelijkheid die de Minister draagt voor het publieke mediabestel. De Minister moet het vertrouwen hebben dat de raad van toezicht, gelet op de taakopdracht van de Ster, de juiste samenstelling heeft en de leden over de juiste capaciteiten beschikken.

2. Verduidelijking positie Ster in publieke omroepbestel

De Ster is als publieke media-instelling onderdeel van het publieke mediabestel. In de Mediawet 2008 wordt de Ster niet aangeduid als «landelijke publieke media-instelling» (zoals de omroeporganisaties en de taakomroepen), maar als «publieke media-instelling». De Ster kan namelijk ook voor regionale en lokale publieke mediadiensten de reclame verzorgen. Twynstra Gudde constateert dat hierdoor onduidelijkheid is ontstaan over de positie van de Ster, met name als het gaat om de coördinerende bevoegdheden van de NPO ten aanzien van de Ster. De bevoegdheden van de NPO zijn in veel gevallen namelijk gekoppeld aan het begrip «landelijke publieke media-instelling». Deze onduidelijkheid over de coördinerende bevoegdheden van de NPO verhindert de samenwerking tussen de NPO en de Ster. In de beleidsreactie op het Twynstra Gudde-rapport is opgemerkt dat op grond van de wet ook het media-aanbod van de Ster onder de coördinatie van de NPO valt. Uit de consultatiefase van dit voorstel is echter naar voren gekomen dat er

⁵¹ Het overlegorgaan, bedoeld in artikel 2.146, onder I, Mediawet 2008, is het door de Minister van OCW aangewezen overlegorgaan van lokale publieke media-instellingen. Op dit moment is dat de Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO).

onduidelijkheid blijft bestaan over de wettelijke positie van de Ster en de reikwijdte van de bevoegdheden van de NPO ten aanzien van de Ster. De regering stelt daarom nu voor om hierover in de wet duidelijkheid te geven.

Concreet betekent dit dat de regering in de Mediawet 2008 wil laten opnemen dat de gedragscode voor goed bestuur en integriteit die de NPO heeft opgesteld ook voor de Ster geldt. Verder stelt de regering voor om te verduidelijken dat de NPO verantwoordelijk is voor de plaatsing van het media-aanbod van de Ster op de aanbodkanalen van de landelijke publieke mediadienst. De NPO beslist over de ruimte voor en plaatsing van Ster-reclame op de landelijke publieke kanalen. Het gaat dan bijvoorbeeld, in het online domein, over de plaats, hoeveelheid en lengte van zogenoemde *banners* en *pre-rolls*. Ook stelt de regering voor dat de Ster – evenals de landelijke publieke media-instellingen – desgevraagd inlichtingen verstrekt aan de raad van bestuur van de NPO voor de vervulling van diens taken als sturings- en coördinatieorgaan. Ook wordt buiten twijfel gesteld dat de regelingen en overige besluiten van de NPO bindend zijn voor de Ster, voor zover die de Ster aangaan.⁵²

Om de wettelijke positie van de Ster verder te verhelderen, adviseert Twynstra Gudde tevens om het Commissariaat te belasten met de rechtmatigheidstoetsing van de uitgaven van de Ster. Het Commissariaat is op grond van artikel 2.171 Mediawet 2008 al belast met de rechtmatigheidstoetsing van de uitgaven van de NPO en de landelijke publieke media-instellingen.⁵³ De regering volgt het advies van Twynstra Gudde op en regelt in dit wetsvoorstel dat het Commissariaat wordt belast met de rechtmatigheidstoetsing van de uitgaven van de Ster. In aanvulling hierop wordt ook artikel 2.178, eerste lid, Mediawet 2008 van toepassing voor de Ster. Het gaat daarbij om voorschriften over een deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van bedrijfsprocessen, die al gelden voor de landelijke en regionale publieke media-instellingen.

3. Extra sturingsinstrument voor Minister van OCW

De Mediawet 2008 kent enkele sturingsinstrumenten van de Minister van OCW in relatie tot de Ster. De uitgaven van de Ster behoeven de instemming van de Minister, evenals wijziging van de statuten van de Ster.⁵⁴ Verder stelt de Ster een bestuursverslag op, doet zij aan de Minister opgave van de verwachte inkomsten en heeft zij een inlichtingenplicht jegens de Minister.⁵⁵ Op deze manier vindt tussen Minister en Ster strategische en bestuurlijke afstemming plaats over de bedrijfsvoering en de wijze waarop de Ster haar wettelijke taak uitvoert.

In de beleidsreactie op het onderzoek van Twynstra Gudde heeft de regering gezegd kritisch te willen bezien of deze instrumenten in het licht van de wijziging van de bestuursstructuur nog voldoende houvast bieden dan wel dat andere (wettelijke) instrumenten noodzakelijk zijn.⁵⁶ Het is belangrijk dat de Ster goed functioneert en dat de Minister over voldoende instrumenten beschikt om dit te bevorderen en in het uiterste geval af te dwingen, gelet op het belang van de Ster voor de mediabegroting en de financiering van de publieke omroep.

De nieuwe bestuursstructuur en de daarmee samenhangende nieuwe benoemingsprocedures leiden tot een grotere afstand van de Ster tot de

⁵² Artikel 2.60 Mediawet 2008.

⁵³ Op grond van artikel 2.173a Mediawet 2008 is het Commissariaat ook belast met de rechtmatigheidstoetsing van de RPO en de regionale publieke media-instellingen.

⁵⁴ Artikelen 2.104 en 2.105 Mediawet 2008.

⁵⁵ Artikelen 2.102, 2.103 en 2.105 Mediawet 2008.

⁵⁶ Kamerstukken II 2016/17, 32 827, nr. 99.

politiek. De Minister van OCW neemt niet meer direct deel in de bestuursorganen van de Ster en bij benoeming staat hij ook op afstand. De regering stelt daarom een versterking van het bestuurlijke instrumentarium voor die zorgt voor een passend evenwicht tussen de gewenste afstand en het kunnen waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het voorstel is om in de Mediawet 2008 op te nemen dat de Minister bij ernstige taakverwaarlozing van de Ster noodzakelijke voorzieningen kan treffen. Deze laatste bevoegdheid heeft de Minister overigens nu al ten aanzien van de NPO en de RPO.

4. Afstemmingstaak voor NPO ten aanzien van Ster

Met de introductie van het raad-van-toezicht-model eindigt de vertegenwoordiging van de NPO in het bestuur van de Ster. Dit betekent ook dat de plek wegvalt waar de samenwerking tot nu toe formeel vorm kreeg. Samenwerking is noodzakelijk om de reclame-inkomsten te optimaliseren. Twynstra Gudde constateert dat deze samenwerking niet vanzelfsprekend tot stand komt.⁵⁷

De regering stelt daarom voor dat de raad van bestuur van de NPO in de Mediawet 2008 de taak krijgt te bevorderen dat tussen de NPO en de Ster afspraken tot stand komen over het beleid inzake de inkomsten uit reclame- en telewinkelboodschappen op de aanbodkanalen van de landelijke publieke mediadienst en de wederzijdse inspanningen daarvoor. Dit laat onverlet dat uiteindelijk de vaststelling van het reclamebeleid onder de verantwoordelijkheid van de NPO valt.

2.4. Technische verbeteringen in verband met taken Commissariaat voor de Media

Het wetsvoorstel bevat enkele vooral technische verbeteringen die verband houden met taken van het Commissariaat. Deze aanpassingen beogen de doelmatigheid van de uitvoering van taken door het Commissariaat te vergroten. De volgende aanpassingen worden voorgesteld:

- artikel 2.69 Mediawet 2008: de delegatiegrondslag wordt verduidelijkt wat betreft het stellen van een termijn voor het indienen van een aanvraag om aanwijzing als regionale of lokale publieke media-instelling;
- artikel 3.1 Mediawet 2008: voor commercieel radioprogramma-aanbod via het open internet wordt het vereiste van toestemming van het Commissariaat vervangen door een registratieplicht;
- artikel 3.20 Mediawet 2008: voor de bevoegdheid van het Commissariaat om een commerciële media-instelling *tijdelijk* gedeeltelijk ontheffing te verlenen van het kwantitatieve vereiste voor Europese producties vervalt de beperking dat de ontheffing tijdelijk dient te zijn;
- artikel 3.25 Mediawet 2008: het Commissariaat krijgt de bevoegdheid een commerciële media-instelling ontheffing te verlenen van het kwantitatieve vereiste voor ondertiteling van televisieprogramma's;
- artikel 7.12 Mediawet 2008: de instrumenten last onder dwangsom en bestuurlijke boete worden beschikbaar voor het Commissariaat bij de handhaving van artikel 2.170, zevende lid, Mediawet 2008 (de verplichting voor regionale publieke media-instellingen om ontvangen bedragen te besteden aan de verzorging van publieke mediadiensten op regionaal niveau) analoog aan de regeling voor de landelijke publieke media-instellingen. Daarnaast wordt redactioneel verduidelijkt dat bij overtreding van artikel 5.20 Awb een bestuurlijke boete kan worden opgelegd door het Commissariaat.
- artikel 7.16a Mediawet 2008: buiten twijfel wordt gesteld dat een aanwijzing bindend is.

⁵⁷ Kamerstukken II, 2016/17, 32 827, nr. 100.

Voor deze aanpassingen wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

2.5. Overige technische wijzigingen

Het wetsvoorstel bevat ten slotte een drietal overige vooral technisch te duiden wijzigingen. Het gaat om de volgende aanpassingen:

- artikel 2.148a Mediawet 2008: verduidelijking indexeringsrijksmediabijdrage;
- artikelen 2.167 en 2.168 Mediawet 2008: uitbreiding van de kring van media-organisaties die gelden uit de algemene mediareserve (AMR), dan wel uit de rente-opbrengsten van het beheer van de reserve, kunnen ontvangen;
- opschriften van hoofdstuk 8 en titel 8.1 Mediawet 2008: vervanging van «pers» door «journalistiek», bij wijze van herstel van een abuis.

Ook voor deze aanpassingen wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

3. Financiën

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

4. Regeldruk

Regeldrukeffecten

Het voorstel over de nieuwwedienstenprocedure leidt tot een beperkte toename van de regeldruk bij (markt)partijen die op verzoek van de ACM gegevens moeten aanleveren voor de uitvoering van de markteffectenanalyse. Het marktonderzoek van de ACM zal in elk geval bestaan uit het toezenden van een vragenlijst aan een marktpartij en een (telefonisch) gesprek. Dit gesprek duurt gemiddeld een uur. Een nader gesprek kan nodig zijn, bijvoorbeeld indien de ACM het wenselijk acht om andere reacties vanuit de markt of vanuit de publieke omroep te toetsen. Aan de hand van het standaardkostenmodel is de regeldruk per (markt)partij voor een dergelijk onderzoek te ramen op 432 euro. Na overleg met de ACM heeft de regering moeten vaststellen dat verdere kwantificering van de regeldruk op dit punt niet gaat. Het is moeilijk te voorspellen hoeveel aanvragen voor een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal de NPO en de RPO per jaar bij de Minister zullen indienen. Bovendien zal de mate van impact op de markt per aanvraag sterk verschillen, en daarmee het aantal te benaderen marktpartijen. Overigens blijkt uit reacties in het kader van de openbare internetconsultatie voor dit wetsvoorstel dat marktpartijen het naar verwachting als positief zullen ervaren dat zij de kans krijgen om gegevens aan te leveren bij de ACM als onderdeel van de markteffectenanalyse.

Het voorstel om het vereiste van toestemming van het Commissariaat voor commercieel radioprogramma-aanbod via het open internet te vervangen door een registratieplicht leidt tot een afname van regeldruk bij aanbieders van dergelijk aanbod. De raming op basis van het standaardkostenmodel is dat het een vermindering van 85 euro per aanbieder betreft. De afname heeft twee oorzaken: (1) een registratie is eenmalig, terwijl een toestemming maar vijf jaar geldig is, en (2) bij registratie hoeven minder gegevens te worden verstrekt dan bij een aanvraag voor toestemming. Jaarlijks verleent het Commissariaat ongeveer 50 toestemmingen voor radio-omroepdiensten. Per april 2018 gelden er 221 toestemmingen van het Commissariaat voor radio-omroepdiensten. Bij die toestemmingen wordt op dit moment geen onderscheid gemaakt in de

wijze van uitzenden (ether, kabel, DAB+ of internet). Op basis van de beschikbare gegevens is het daarom niet mogelijk preciezer te kwantificeren voor hoeveel aanbieders de afname van regeldruk gaat gelden.

Het voorstel tot verruiming van de bevoegdheid van het Commissariaat om een commerciële media-instelling (tijdelijk) ontheffing te verlenen van de kwantitatieve vereisten voor ondertiteling van televisieprogramma's en Europese producties kan leiden tot een beperkte afname van de regeldruk voor de betrokken media-instellingen.

Adviescollege Toetsing regeldruk

Een concept van het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het college heeft in zijn reactie laten weten dat nut en noodzaak van het voorstel voldoende zijn gemotiveerd. Daarnaast heeft het ATR een aantal adviezen gegeven.

Het ATR adviseert om inzichtelijk te maken welk toetsingskader de ACM zal hanteren bij het uitvoeren van de markteffectenanalyse. De regering verwijst naar de toelichting op dit onderdeel, waarin vermeld wordt dat de ACM voornemens is om na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel via haar website informatie te verstrekken over de wijze waarop zij informatie verkrijgt bij marktpartijen. Tevens beschrijft de ACM de procedure en het beoordelingskader in de markteffectenanalyses, die in het kader van de nieuwdienstenprocedure openbaar gemaakt worden.

Verder adviseert het ATR om aan de hand van criteria inzichtelijk te maken wanneer omroepdiensten die uitsluitend radioprogramma-aanbod via het open internet verzorgen, kunnen volstaan met registratie bij het Commissariaat. Die criteria zijn helder. Aangesloten wordt bij artikel 6, tweede lid, van de bijlage bij artikel 17 Mediaregeling 2008. Hier wordt de volgende definitie gegeven van «verspreiding via het open internet»: «technische verspreiding via het internetprotocol op zodanige wijze dat het publiek zonder extra betalingen ten behoeve van de verzorger van de omroepdienst of de aanschaf of gebruik van specifieke apparatuur de omroepdienst kan ontvangen.» Het gaat om een dienst voor gratis lineaire radio over het internet.

Het ATR verzoekt om aan te geven wat de criteria zijn om als mediadienst in aanmerking te komen voor tijdelijke dan wel structurele ontheffingen. Het ATR doelt hierbij op het voorstel om voor commerciële media-instellingen de ontheffingsmogelijkheid voor het aantal Europese producties en voor ondertitelingsquota te verruimen. De regering verwijst hier naar de desbetreffende beleidsregels van het Commissariaat.

Verdere opmerkingen van het ATR hebben geleid tot aanvulling van het onderdeel «regeldrukeffecten» van deze paragraaf.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Commissariaat

Een concept van het wetsvoorstel is voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets voorgelegd aan het Commissariaat. Het oordeel van het Commissariaat is dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Wel heeft het Commissariaat een aantal punten van aandacht signaleerd. Daarop wordt hierna ingegaan.

Volgens het Commissariaat bevatte het wetsvoorstel een onduidelijkheid over de rol van het Commissariaat in het kader van de aanscherping van de nieuwwedienstenprocedure. Het ging om coördinatie van de aanbidding aan de Minister van de adviezen van de Raad voor Cultuur en het Commissariaat zelf en van de rapportage over de markteffectenanalyse van de ACM. De regering heeft het wetsvoorstel op dit punt aangepast. Coördinatie (door het Commissariaat) van de aanbidding van de drie stukken aan de Minister is geschrapt. De Raad voor Cultuur, het Commissariaat en de ACM doen hun adviezen respectievelijk rapportage rechtstreeks aan de Minister toekomen.

Het Commissariaat signaleert verder dat er in de versie van dit wetsvoorstel die ter consultatie op internet is gepubliceerd nog werd verwezen naar een te ontwikkelen beleidsregel van de Minister over de uitleg van de begrippen «aanbodkanaal» en «nieuw of significant gewijzigd». Het Commissariaat meent dat het duidelijker zou zijn de verwijzing weer op te nemen. Volgens de regering is een memorie van toelichting minder geschikt om te informeren over een niet vastgestelde beleidsregel.

Het Commissariaat brengt voorts vier punten naar voren over de voorstellen voor de Ster. (1) Het Commissariaat geeft in overweging om het voorgestelde instemmingsrecht van de Minister op de profielschetsen voor leden van de raad van toezicht van de Ster te vervangen door de mogelijkheid voor de Minister om een zienswijze te geven. De regering acht echter in de toelichting voldoende onderbouwd waarom bij de Ster wordt voorgesteld om de Minister op dit punt een instemmingsrecht te geven. (2) Verder stelt het Commissariaat voor om de Ster onder de toepassing van vereisten van deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van bedrijfsprocessen te brengen, als logische aanvulling op het voorstel van de regering om het Commissariaat te belasten met de rechtmatigheidstoetsing van de uitgaven van de Ster. Deze vereisten zijn opgenomen in artikel 2.178, eerste lid, Mediawet 2008 en gelden al voor landelijke en regionale publieke media-instellingen. De regering acht dit een zinvolle toevoeging en heeft het wetsvoorstel op dit punt aangevuld. (3) Naar aanleiding van kritische opmerkingen van het Commissariaat in het licht van het belang van de onafhankelijkheid van het publieke mediabestel is de bepaling dat de Minister zou moeten instemmen met de opgave van de verwachte inkomsten van de Ster uit het voorstel geschrapt. (4) Ten vierde wijst het Commissariaat op de noodzaak van een op de bijzondere positie van de Ster toegespitste regeling die vergelijkbaar is met de Handboeken financiële verantwoording voor de landelijke en regionale media-instellingen. De regering merkt op dat uit het huidige Handboek voor de landelijke publieke mediadienst blijkt dat dit ook geldt voor de Ster.⁵⁸ Indien na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel uit de praktijk blijkt dat voor de Ster specifieke aanvullingen noodzakelijk zijn, dan kunnen deze worden meegenomen bij de periodieke herziening van dit Handboek.

Naar aanleiding van een opmerking van het Commissariaat is een overgangsbepaling opgenomen voor afgegeven toestemmingen voor commerciële omroepdiensten die uitsluitend webradio verzorgen, nu het toestemmingsvereiste voor dergelijke diensten wordt omgezet in een registratieplicht. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onder B.

⁵⁸ Regeling financiële verantwoording landelijke publieke media-instellingen en de NPO 2016, bijlage, bijvoorbeeld onder 1.1.

Over de voorgestelde benoemingsprocedure van leden van het Commissariaat stelt het Commissariaat ten slotte dat het voor de hand ligt om artikel 12 Kaderwet zbo's voor het Commissariaat buiten toepassing te verklaren. Op grond van dit artikel heeft de Minister de bevoegdheid – onder voorwaarden – om de leden van een zelfstandig bestuursorgaan te benoemen, te schorsen en te ontslaan. De regering acht in de toelichting voldoende onderbouwd dat de afweging van het belang van een onafhankelijke externe toezichthouder en de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW voor het publieke mediabestel heeft geresulteerd in een specifiek op het Commissariaat toegesneden benoemingsprocedure. De regering is van mening dat ze daarmee uitvoering geeft aan de aangenomen motie-Paternotte/Van der Molen, waar het Commissariaat naar verwijst.⁵⁹

ACM

Een concept van het wetsvoorstel is tevens voorgelegd aan de ACM, voor een uitvoerbaarheidstoets op het onderdeel dat gaat over de aanscherping van de nieuwwedienstenprocedure. De ACM krijgt hier immers op grond van de Mediawet 2008 de nieuwe taak om een markteffectenanalyse uit te voeren. De conclusie van de ACM is dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. De ACM heeft daarbij twee aandachtspunten naar voren gebracht. Het eerste ziet op de mogelijkheid voor het Commissariaat om bij haar voorhanden vertrouwelijke informatie aan de ACM te verstrekken ten behoeve van de markteffectenanalyse. Volgens de ACM biedt de wet hiervoor nog geen grondslag. Het voorstel is hierop aangepast door een expliciete verstrekingsgrondslag voor het Commissariaat op te nemen. Het tweede aandachtspunt betreft een evaluatie van de aanscherping van de nieuwwedienstenprocedure na vijf jaar. Ook de regering acht een dergelijke evaluatie gewenst en zal deze in separate afspraken met de ACM vastleggen.

6. Consultatie

Openbare internetconsultatie

Van 14 juli tot en met 25 augustus 2017 is een conceptversie van het wetsvoorstel openbaar gemaakt voor internetconsultatie. De consultatie had voor zover hier van belang betrekking op de onderwerpen: aanscherping van de procedure voor de instemming van de Minister van OCW met een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal, modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen, en technische verbeteringen onder meer in verband met taken van het Commissariaat. De consultatie over deze onderwerpen heeft in totaal twaalf reacties opgeleverd, afkomstig van een fonds, een toezichthouder, commerciële en publieke omroepen, branche- en koepelorganisaties, belangenbehartigers uit de mediasector en overige belangstellenden. De reacties zijn beoordeeld en hebben op onderdelen geleid tot verduidelijking en aanvulling van de memorie van toelichting en op een enkel punt tot bijstelling van de wettekst.

Hierna wordt per onderwerp ingegaan op de reacties die het meest voorkwamen of die tot verduidelijking of aanvulling hebben geleid.

⁵⁹ Kamerstukken II 2016/17, 32 827, nr. 119.

Aanscherping procedure voor instemming met nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal

Negen reacties gaan over de aanpassing van de nieuwedienstenprocedure. Uit de reacties blijkt dat er bij de commerciële partijen brede steun is voor de voorgestelde aanpassing. In een aantal reacties wordt de wens geuit dat de Minister van OCW periodiek het gehele palet van aanbodkanalen van de publieke omroep aan de hand van de voorgestelde instemmingsprocedure toetst. De regering is hier geen voorstander van. De Omroepmededeling van de Europese Commissie richt zich niet op bestaande aanbodkanalen, maar enkel op nieuwe of significant nieuwe diensten. Het blijft zo dat de publieke omroep bij significante wijziging van een bestaand aanbodkanaal of voor een nieuw aanbodkanaal een aanvraag voor instemming indient bij de Minister van OCW. Het Commissariaat houdt op grond van de in artikel 7.11 Mediawet 2008 opgedragen handhavingstaak ook toezicht op de verspreiding van media-aanbod via aanbodkanalen. Indien een belanghebbende (bijvoorbeeld een markt-partij) van mening is dat er sprake is van een significant gewijzigd aanbodkanaal of een nieuw aanbodkanaal waar geen instemmingsbesluit van de Minister van OCW voor is, kan hij een handhavingsverzoek indienen bij het Commissariaat. Indien het Commissariaat op basis van het handhavingsverzoek besluit dat sprake is van een nieuw aanbodkanaal of dat een aanbodkanaal zodanig gewijzigd is dat het niet meer voldoet aan het oorspronkelijk goedkeuringsbesluit, dient alsnog de instemmingsprocedure (inclusief markteffectenanalyse door de ACM) te worden doorlopen.

Een organisatie die belangen behartigt in de mediasector onderstreept dat de ACM bij het uitvoeren van de markteffectenanalyse altijd vrij moet zijn om contact op te kunnen nemen met (markt)partijen. De ACM kan op grond van de Instellingswet ACM informatie opvragen bij (markt)partijen bij het uitvoeren van de markteffectenanalyse. De toelichting is aangepast om dit te expliciteren.

Verder pleit deze belangenbehartiger ervoor om het woord «belanghebbende» te vermijden óf toe te lichten dat mediabedrijven en hun brancheorganisaties altijd belanghebbend zijn. De regering merkt op dat de term «belanghebbend» gebruikt wordt conform de betekenis die aan dat begrip wordt toegekend in de Awb. Verder merkt de regering op dat op diverse plekken in de toelichting staat dat het bij belanghebbenden in het kader van de goedkeuringskader ook gaat om (markt)partijen in de mediasector.

Een reactie van een belangenbehartiger gaat in op het voorstel van de regering om de aanpassing van de nieuwedienstenprocedure evenzeer voor te stellen voor de regionale aanbodkanalen. In het voorstel van de regering is de Minister van OCW bij de procedure voor nieuwe of significante regionale aanbodkanalen wel bevoegd, maar niet verplicht om de ACM te verzoeken een markteffectenanalyse uit te voeren. De belangenbehartiger pleit er in zijn reactie voor om altijd een marktanalyse uit te voeren bij de procedure voor nieuwe of significant gewijzigde regionale aanbodkanalen. De regering is van mening dat dit onwenselijk is. Zoals de regering in de toelichting schrijft, is het gezien de aard, omvang en complexiteit van de markteffecten van een regionaal aanbodkanaal is naar verwachting niet altijd noodzakelijk de ACM te verzoeken een markteffectenanalyse uit te voeren. Indien bijvoorbeeld uit input van belanghebbenden (zoals marktpartijen) blijkt dat dit wel wenselijk is, is de Minister van OCW bevoegd om de ACM te verzoeken een markteffectenanalyse uit voeren.

In een aantal reacties wordt gevraagd naar wat er gebeurt als de Minister van OCW bij zijn besluit afwijkt van de adviezen van de Raad voor Cultuur of het Commissariaat. In een van deze reacties vraagt een belangenbehartiger waarom het bij de markteffectenanalyse van de ACM gaat om een analyse en niet om een advies, zoals bij de Raad voor Cultuur en het Commissariaat. De toelichting is aangevuld om hierover meer duidelijkheid te geven.

In een reactie vraagt een belangenbehartiger of het meenemen van «dynamische markeffecten» onderdeel is van de markteffectenanalyse van de ACM in het kader van de voorgestelde instemmingsprocedure. Zoals toegelicht gaat het bij de voorgestelde markteffectenanalyse om een zogenoemde prospectieve analyse. Deze is gericht op de te verwachten effecten van de introductie of significante wijziging van een aanbodkanaal van de NPO. Dit omvat ook eventuele toekomstige ontwikkelingen die redelijkerwijs te verwachten zijn. Verder vraagt deze belangbehartiger in haar reactie de regering om meer duidelijkheid te geven in de wet over de criteria en het toetsingskader van de ACM. De toelichting is aangevuld om hierover meer duidelijkheid te geven.

Verder stelt een belangenbehartiger dat, wanneer (markt)partijen gemotiveerd stellen dat een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal van de NPO tot onevenredige marktverstoring leidt, het niet aan die partijen is om dat nader te onderbouwen, maar aan de ACM om «die zorgen weg te nemen». De voorgestelde procedure voegt een extra moment toe voor het naar voren brengen van zienswijzen, direct na publicatie van het concessiebeleidsplan. Dit is een extra mogelijkheid, naast het reguliere moment van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, die voorziet in zienswijzen naar aanleiding van het ontwerpbesluit. Indien (markt)partijen van deze extra mogelijkheid gebruik maken, betreft de ACM de betreffende zienswijzen bij haar markteffectenanalyse. Het is de taak van de ACM om een analyse te maken van de (verwachte) markeffecten. De analyse van de ACM is gebaseerd op diverse bronnen, zoals de door marktpartijen aangeleverde informatie en de reeds bij de ACM beschikbare kennis en informatie. De analyse van de ACM zal uiteindelijk gebaseerd zijn op een weging van de informatie die uit de verschillende bronnen naar voren is gekomen. Indien de ACM van specifieke (markt)partijen informatie nodig heeft, kan zij die opvragen tijdens het analyseproces.

Een landelijke mediaorganisatie stelt in haar reactie dat het toevoegen van de markteffectenanalyse van de ACM leidt tot een langere procedure en meer regeldruk. De voorgestelde procedure blijft uitgaan van de beslistermijn van zes maanden uit de Awb.⁶⁰ De markteffectenanalyse van de ACM vindt parallel aan het opstellen van de adviezen door het Commissariaat en de Raad voor Cultuur plaats. De regering is daarnaast van mening dat het verduidelijken van de instemmingsprocedure in de Mediawet 2008 leidt tot een meer efficiënte procedure. Het stelt de publieke omroep namelijk beter in staat om bij het opstellen van aanvragen voor nieuwe of significant gewijzigde aanbodkanalen rekening te houden met de verschillende onderdelen van de instemmingsprocedure, waaronder de markteffectenanalyse. Dit zorgt ervoor dat de ACM, Raad voor Cultuur en het Commissariaat meer informatie hebben. Ook biedt het belanghebbenden heldere aanknopingspunten en afbakening voor hun zienswijzen, die bovendien al eerder in het proces naar voren kunnen worden gebracht. Al met al leidt dit in de ogen van de regering tot meer eenduidige aanvragen van de publieke omroep en een meer gestructu-

⁶⁰ Artikel 3:18, eerste lid, Awb.

reerde inbreng van belanghebbenden. Dit komt de efficiëntie van de procedure als geheel ten goede.

Naar aanleiding van een opmerking van een publieke media-instelling is het voorgestelde artikel 2.51 aangepast, om duidelijk te maken dat verspreiding van media-aanbod bij wijze van experiment als bedoeld in artikel 2.21a Mediawet 2008 mogelijk blijft, ook al ligt daaraan geen instemmingsbesluit van de Minister ten grondslag.

Modernisering procedures benoeming raden van toezicht en besturen

Er is één reactie binnengekomen over het onderdeel «modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen van in de Mediawet 2008 geregelde organisaties». Die reactie, afkomstig van een organisatie in het mediabestel, betreft het voorstel van de regering voor de benoemingsprocedure van leden van het Commissariaat. Specifiek gaat de reactie erover dat volgens het voorstel een aantal leden van de benoemingsadviescommissie daarin plaatsneemt namens de Minister van OCW, dat de benoemingsadviescommissie unaniem tot een bindend advies komt en dat de Minister instemmingsrecht krijgt ten aanzien van de profielschetsen van het college als geheel en van de individuele leden. De regering merkt op dat het in het wetsvoorstel gaat om een onafhankelijke benoemingsadviescommissie (in lijn met het advies van Brakman c.s.). Dat geldt voor alle leden, ongeacht door wie ze benoemd zijn. Juist ter versterking van die onafhankelijkheid is bij het opstellen van een advies unanimité vereist. Voor de profielschetsen geldt dat deze gaan over de vereiste expertise en competenties voor de functies en voor het geheel. Gelet op de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW voor het Commissariaat – dat een zbo is – en voor het publieke mediabestel als geheel, moet hij het vertrouwen hebben dat de leden van het Commissariaat over de juiste expertise en capaciteiten beschikken. Instemming met profielschetsen is daarvoor een passend instrument.

Enkele technische verbeteringen, onder meer in verband met taken Commissariaat voor de Media

Er is één reactie binnengekomen over het onderdeel «Technische verbeteringen, onder meer in verband met taken van het Commissariaat voor de Media». Die reactie is afkomstig van een publieke media-instelling en heeft geleid tot redactionele verbetering van artikel 1, onder DD.

Overige consultatie; modernisering bestuur en verduidelijking positie Ster

Van 15 tot en met 29 september 2017 is een conceptversie van het wetsvoorstel voor zover het betrekking heeft op de Ster ter consultatie voorgelegd aan vijf organisaties uit de mediasector. Deze gerichte consultatie heeft vijf reacties opgeleverd, afkomstig van een toezichthouder, koepelorganisaties en een publieke media-instelling.

Uit de reacties blijkt in algemene zin steun voor de introductie van het raad-van-toezicht-model bij de Ster en de voorgestelde benoemingsprocedure voor bestuurders en toezichthouders bij de Ster. Naar aanleiding van een suggestie van een toezichthouder heeft de regering besloten om in het voorstel op te nemen dat de rechtmatigheidstoets van het Commissariaat wordt uitgebreid naar de Ster. Verdere reacties hebben geleid tot aanvulling van het wetsvoorstel in die zin dat bepalingen zijn opgenomen ter verduidelijking van de positie van de Ster in het publieke mediabestel.

Ten slotte hebben reacties geleid tot redactionele verbetering van het voorgestelde artikel 2.99c en van het bestaande artikel 2.101 Mediawet 2008.

Artikelsgewijs deel

Artikel 1, onder A, D, L en M (artikelen 1.1, eerste lid, 2.21, 2.60m en 2.60m1)

(artikel 1.1, eerste lid) Aan de begripsbepalingen van de Mediawet 2008 wordt de definitie van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toegevoegd. Daarvoor wordt aangesloten bij de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Opnemen van de begripsbepaling is nodig omdat de ACM een taak krijgt op grond van de Mediawet 2008, namelijk het uitvoeren van een zogenoemde markteffectenanalyse over een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal waarvoor de instemming van de Minister wordt gevraagd door de NPO of de RPO. Bij een aanvraag voor instemming die wordt ingediend door de NPO wordt een dergelijke markteffectenanalyse verplicht, bij een aanvraag van de RPO zal de Minister de ACM kunnen verzoeken een markteffectenanalyse uit te voeren.

(artikel 2.21) Op grond van artikel 2.20, tweede lid, aanhef en onder b en c, is onderdeel van het vijfjaarlijkse concessiebeleidsplan van de NPO dat wordt aangegeven welke aanbodkanalen beschikbaar zijn voor het verspreiden van het media-aanbod van de landelijke publieke media-instellingen en de Ster. Dit is het onderdeel van het concessiebeleidsplan waarvoor de Minister een instemmingsrecht heeft. Voor zover het gaat over aanbodkanalen die nieuw zijn of significant zijn gewijzigd, geldt sinds de beschikking van de Europese Commissie van 26 oktober 2010 een procedure die moet verzekeren dat er bij het besluit over instemming een weging plaatsvindt van de publieke waarde van het aanbodkanaal enerzijds en de markteffecten daarvan anderzijds.⁶¹ Een en ander met inachtneming van de kaders die de Europese Commissie heeft uiteengezet in de Omroepmededeling 2009.⁶² Bij die procedure wordt gebruik gemaakt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Tot nu bepaalt de Minister steeds per instemmingsbesluit dat de procedure wordt toegepast. Met de voorgestelde bepaling wordt toepassing van die procedure in de Mediawet 2008 generiek voorgeschreven. Verder worden specifieke onderdelen toegevoegd aan de procedure, namelijk een extra moment voor belanghebbenden om zienswijzen naar voren te brengen, gedurende vier weken, direct na de openbaarmaking van het concessiebeleidsplan, en het uitvoeren van een analyse van de mogelijke markteffecten van het nieuwe of significant gewijzigde aanbodkanaal door de ACM.

Voor een beschrijving van de procedure na aanvaarding van het voorstel zie onder 2.1 van het algemeen deel van de toelichting.

(artikel 2.60m) Bij de introductie van de RPO is een aantal wettelijke voorschriften over de NPO mutatis mutandis overgenomen voor de regionale bestuursstructuur. Zo is artikel 2.60m een vertaling voor de RPO van artikel 2.21. Ook artikel 2.60m wordt hier derhalve aangepast ten behoeve van de nieuwwedienstenprocedure. Het verschil met de wijziging die wordt voorgesteld voor artikel 2.21 is dat de Minister niet verplicht wordt een markteffectenanalyse te laten uitvoeren door de ACM, maar dat hij hiervoor de bevoegdheid krijgt. Zo kan de Minister de rapportage van de ACM gericht inzetten wanneer hij van oordeel is dat een dergelijke

⁶¹ Steunmaatregel E 5/2005 (ex NN 170b/2003).

⁶² Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep (PB 2009, C 257/01).

analyse nodig is voor zorgvuldige voorbereiding en motivering van zijn besluit over instemming.

(artikel 2.60m1) Voor de landelijke publieke mediadienst bestaat op grond van artikel 2.21a Mediawet 2008 de mogelijkheid om te experimenteren met een nieuw aanbodkanaal zonder dat daarvoor eerst de nieuwdienstenprocedure moet worden doorlopen. Het gaat om experimenten van beperkte omvang of duur die dienen om te onderzoeken of een nieuw aanbodkanaal een bijdrage kan leveren aan de verwezenlijking van de publieke mediaopdracht. Het Mediabesluit 2008 bevat daarvoor nadere regels. Een dergelijke experimenteerbepaling wordt ook voorgesteld voor de regionale publieke mediadienst. In een zich snel ontwikkelend medialandschap moet ook de RPO flexibel kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen en kansen. Het belang van deze mogelijkheid voor de RPO is des te groter nu de uitbreiding van de nieuwdienstenprocedure – met de kanttekening dat het verzoek om een markteffectenanalyse door de ACM een discretionaire bevoegdheid van de Minister van OCW is – ook geldt voor regionale aanbodkanalen. Het Mediabesluit 2008 zal worden aangepast zodat de nadere regels voor experimenten ook van toepassing zullen zijn voor regionale aanbodkanalen.

Artikel I, onder B, H, I en J (artikelen 2.3, tweede lid, 2.53, eerste lid, 2.59 en 2.60, eerste lid)

Door de voorgestelde aanpassingen van de artikelen 2.3, tweede lid, 2.53, eerste lid, 2.59 en 2.60, eerste lid, wordt de positie van de Ster in het publieke omroepbestel verduidelijkt.

(artikel 2.3, tweede lid) Op grond van artikel 2.3, tweede lid, stelt de NPO een gedragscode op ter bevordering van goed bestuur en integriteit bij de NPO en de landelijke publieke media-instellingen. In de gedragscode worden onder andere een beloningskader en gedragsregels uitgewerkt. Met deze wijziging wordt bewerkstelligd dat de door de NPO opgestelde gedragscode ook van toepassing is op de Ster.

(artikel 2.53, eerste lid) In artikel 2.53, eerste lid, wordt de Ster ingevoegd. Met deze invoeging wordt verduidelijkt dat de raad van bestuur van de NPO de plaatsing van het media-aanbod van de Ster verzorgt op de aanbodkanalen van de publieke mediadienst.

(artikel 2.59) Artikel 2.59, eerste lid, regelt dat de landelijke publieke media-instellingen desgevraagd aan de NPO alle inlichtingen verstrekken, voor zo ver dit voor de vervulling van de taken van de NPO redelijkerwijs nodig is. In het verlengde van deze inlichtingenplicht kunnen, op basis het tweede lid van artikel 2.59, aangewezen medewerkers van de NPO inzage verlangen in zakelijke gegevens en bescheiden van de landelijke publieke media-instellingen. Door de invoeging van de Ster in artikel 2.59, eerste en tweede lid, wordt de inlichtingenplicht ten aanzien van de NPO ook van toepassing voor de Ster.

(artikel 2.60, eerste lid) Deze bepaling bevestigt dat de regelingen en overige besluiten van de NPO bindend zijn voor de landelijke publieke media-instellingen. Met de toevoeging van de Ster aan artikel 2.60, eerste lid, wordt expliciet gemaakt dat de regelingen en overige besluiten van de NPO – voor zover die de Ster aangaan – ook bindend zijn voor de Ster.

Artikel I, onder C en K (artikelen 2.5 en 2.60c)

Met de toevoegingen aan de (analoge) artikelen 2.5 en 2.60c worden de benoemingsprocedures voor de leden van de raad van toezicht van de NPO en de RPO verder aangescherpt.

In het tweede lid van beide artikelen wordt de term functieprofiel vervangen door profielschets. De term profielschets is ruimer dan functieprofiel. Er ligt meer nadruk op de kwaliteit van individuele personen. Daarnaast wordt in het tweede lid geregeld dat er zowel voor de vacature als voor de raad van toezicht als geheel een profielschets opgesteld dient te worden. Hierdoor wordt niet alleen gekeken naar de geschiktheid van een kandidaat voor een specifieke vacature, maar wordt er ook aandacht aan besteed in hoeverre een kandidaat past binnen de samenstelling van het geheel van de raad van toezicht.

Het vierde lid van de beide artikelen wordt zo aangepast dat de benoemingsadviescommissie voortaan advies uitbrengt aan de raad van toezicht en niet langer aan de Minister van OCW. Met het ingevoegde vijfde lid wordt vervolgens geregeld dat de raad van toezicht een (zwaarwegend) advies geeft aan de Minister van OCW voor de voordracht. Dit advies dient gemotiveerd te worden. De motivering moet in ieder geval ingaan op de geschiktheid van de kandidaat, de profielschetsen, de positie van de kandidaat in het rooster van aftreden en de procedure die heeft geleid tot het advies. Doel van deze aanpassingen is verduidelijken dat de raad van toezicht verantwoordelijk is voor het wervings- en selectieproces en om de raad van toezicht over dit proces verantwoording af te laten leggen.

Artikel I, onder E en F (artikelen 2.34c en 2.36)

Door de uitbreiding van de (analoge) artikelen 2.34c en 2.36 wordt de Minister van OCW verder op afstand geplaatst bij de benoeming van leden van de raad van toezicht van de NOS en de NTR.

In het eerste lid van beide artikelen wordt de term zwaarwegend ingevoegd. Deze invoeging heeft tot gevolg dat de raad van toezicht een zwaarwegende voordracht doet aan de Minister van OCW voor de benoeming van leden van de raad van toezicht. De term zwaarwegend hangt samen met het toegevoegde zevende lid. Het zevende lid bepaalt dat de Minister de voordracht slechts marginaal toetst. Dit betekent dat de Minister de voordracht overneemt, tenzij deze in strijd is met de wet, de eisen van zorgvuldigheid of andere zwaarwegende belangen. Deze weigeringsgronden zijn gelijk aan de weigeringsgronden van de Minister bij benoemingsprocedures van de raad van toezicht van de NPO en de RPO (artikelen 2.5 en 2.60c). Bij strijdigheid met de wet gaat het om de wettelijke onverenigbaarheden (opgenomen in artikelen 2.34d en 2.37). Bij de zorgvuldigheid gaat het om een toets op de wijze waarop het advies tot stand is gekomen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de onafhankelijkheid en een deugdelijke motivering. Bij andere zwaarwegende belangen gaat het om zaken die niet onder de formele onverenigbaarheden vallen, maar die dusdanig ernstig zijn dat deze het vertrouwen in het goed functioneren van de kandidaat ernstig bemoeilijken, het vertrouwen in de functie in gevaar brengen of de positie van de raad van toezicht of van de media-instelling op een andere wijze kunnen schaden.

In aanvulling op bovenstaande wijzigingen wordt in het vijfde lid van de beide artikelen de verantwoordelijkheid voor de werving en selectie van kandidaten bij de raad van toezicht gelegd. De raad van toezicht wordt verantwoordelijk voor het opstellen en openbaar maken van profielschetsen voor de vacature en voor de raad als geheel. Hier staat tegenover dat de raad van toezicht inzichtelijk maakt hoe de procedure is verlopen en welke afwegingen hierbij zijn gemaakt. Daarom regelt het zesde lid dat de voordracht aan de Minister gemotiveerd plaats dient te vinden. Deze motivering moet in ieder geval ingaan op de geschiktheid

van de kandidaat, de profielschetsen, de positie van de kandidaat in het rooster van optreden en de procedure die heeft geleid tot het advies.

Artikel I, onder G en O (artikelen 2.51 en 2.72)

(artikel 2.51) Het artikel expliciteert dat het media-aanbod dat door de landelijke publieke media-instellingen en de Ster wordt gemaakt ter uitvoering van de publieke media-opdracht uitsluitend wordt verspreid via aanbodkanalen waarvoor de Minister instemming heeft verleend. Dit volgt al uit de onderlinge samenhang van de artikelen 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, en 2.21, derde lid. Toevoeging van deze bepaling wordt toch wenselijk geacht om buiten iedere twijfel te stellen dat het Commissariaat ter zake kan handhaven. Wat betreft het adreassaats van de norm kan worden gedacht aan zowel de makers van het media-aanbod, derhalve de landelijke publieke media-instellingen en de Ster, als de NPO, die immers op grond van artikel 2.2, tweede lid, aanhef en onder b, is belast met de coördinatie en ordening op en tussen de aanbodkanalen van het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst en die ook de plaatsing van het media-aanbod verzorgt (artikel 2.53, eerste lid).

(artikel 2.72) Een overeenkomstige bepaling wordt voorgesteld voor de regionale publieke mediadienst. Het adreassaats wordt hier in eerste instantie gevormd door de regionale publieke media-instellingen. De RPO heeft, anders dan de NPO, geen coördinerende taak over het media-aanbod en ook geen plaatsingsbevoegdheid. Overtreding van de voorgestelde norm door de RPO is in deze situatie moeilijk voorstelbaar.

Artikel I, onder N (artikel 2.69)

De delegatiegrondslag voor het stellen van termijnen voor het indienen van een aanvraag om te worden aangewezen als regionale of lokale publieke media-instelling wordt verduidelijkt. De termijnstelling draagt ertoe bij dat het Commissariaat de aanvragen voor een aanwijzing in samenhang kan behandelen.

Artikel I, onder P (artikelen 2.99a tot en met 2.99e)

De governance van de Ster wordt vormgegeven volgens het raad-van-toezicht-model. In de nieuw in te voegen artikelen 2.99a tot en met 2.99e wordt de raad van toezicht geregeld. Volgens artikel 2.99a zijn de organen van de Ster een raad van toezicht en een bestuur. Artikel 2.99b bepaalt dat de Minister van OCW de (vijf) leden van de raad van toezicht benoemt, schorst en ontslaat. In artikel 2.99c is de benoemingsprocedure geregeld. Belangrijk kenmerk is dat de verantwoordelijkheid voor de procedure ligt bij de raad van toezicht, die ook de voordracht voor een benoeming aan de Minister doet. Zie verder voor een gedetailleerde beschrijving van de procedure onder 2.3 van het algemeen deel van de toelichting. Het lidmaatschap van de raad van toezicht kent natuurlijk incompatibiliteiten. Deze worden genoemd in artikel 2.99d, eerste lid. De limitatieve gronden voor schorsing of ontslag van een lid van de raad van toezicht zijn vermeld in artikel 2.99c, tweede lid. De toezichttaak van de raad van toezicht wordt omschreven in artikel 2.99e. Op grond van het tweede lid richten de leden van de raad van toezicht zich bij het vervullen van hun taak niet alleen naar het algemene belang van de Ster, maar ook naar haar taak als onderdeel van het publieke mediabestel. Dit markeert de plaats en functie van de Ster in het geheel van het publieke mediabestel.

Artikel I, onder Q, R, S en U (artikelen 2.100, 2.101, 2.101a en 2.104)

(artikelen 2.100, 2.101 en 2.101a) De vernieuwingen voor het bestuur van de Ster vinden hun neerslag in de artikelen 2.100, 2.101 en 2.101a. In het

nieuwe artikel 2.100 wordt het aantal leden van het bestuur teruggebracht van nu vijf naar ten hoogste drie. Verkleining van het bestuur ligt voor de hand, omdat de toezichtfunctie wordt losgemaakt uit het huidige bestuur en ondergebracht in een aparte raad van toezicht. Verder regelt het artikel dat het de raad van toezicht is die het bestuur benoemt, schorst en ontslaat. In artikel 2.101 wordt de c-grond voor schorsing of ontslag aangepast aan de nieuwe formulering van de incompatibiliteiten in artikel 2.100. Artikel 2.101a geeft de taakomschrijving voor het bestuur en de afbakening ten opzichte van de taken van de raad van toezicht. *(artikel 2.104)* Artikel 2.104, over de statuten van de Ster, wordt aangepast aan het raad-van-toezicht-model.

Artikel I, onder T (artikel 2.102a)

De bestuurlijke instrumenten van de Minister van OCW jegens de Ster worden versterkt. De Minister van OCW kan voortaan ingrijpen wanneer de Ster haar taken ernstig verwaarloost. De Minister kan, overigens niet dan na overleg met de Ster, bij taakverwaarlozing voorzieningen treffen. Het gaat daarbij om voorzieningen die nodig zijn om de uitvoering van de wettelijke taken zoveel mogelijk te waarborgen. Aangesloten is bij de overeenkomstige bevoegdheid van de Minister ten opzichte van de NPO en de RPO.⁶³

Artikel I, onder V (artikel 2.104a)

De NPO krijgt de taak om te bevorderen dat met de Ster afspraken tot stand komen over het beleid inzake de inkomsten uit reclame- en telewinkelboodschappen op de aanbodkanalen van de landelijke publieke mediadienst en de wederzijdse inspanningen daarvoor. Hiermee wordt een wettelijke basis gecreëerd voor de inspanningen ten behoeve van het noodzakelijke overleg tussen de NPO en de Ster. Dat is nodig, omdat veel overleg nu nog plaatsvindt in het bestuur van de Ster, via de op voordracht van de NPO benoemde bestuursleden. In de opzet van het bestuur die wordt geïntroduceerd door dit wetsvoorstel zijn er geen voordrachtsrechten meer.

Artikel I, onder W (artikel 2.148a, tweede lid)

Het budget dat door de Minister van OCW ter beschikking wordt gesteld aan de landelijke publieke mediadienst wordt gevoed uit de rijksmediabijdrage en de inkomsten van de Ster, conform artikel 2.146 Mediawet 2008. Het bedrag van de rijksmediabijdrage wordt op grond van artikel 2.144, tweede lid, Mediawet 2008 jaarlijks bijgesteld volgens de door het Centraal Bureau voor de Statistiek geraamde index voor de groei van het aantal huishoudens en de door het Centraal Planbureau geraamde consumentenprijsindex. De reclame-inkomsten van de Ster vallen buiten deze indexering. Hiervoor ontvangt de Minister van OCW dus geen jaarlijkse compensatie.

Op grond van artikel 2.148a, eerste lid, Mediawet 2008 wordt voorafgaand aan een (vijfjaarlijkse) concessiebeleidsplanperiode van de landelijke publieke mediadienst door de Minister van OCW het bedrag vastgesteld dat in die periode jaarlijks ten minste ter beschikking wordt gesteld voor de landelijke publieke mediadienst. Artikel 2.148a, tweede lid, Mediawet 2008 bepaalt dat dit minimumbedrag voor de opvolgende jaren van die periode wordt bijgesteld voor de groei van het aantal huishoudens en de consumentenprijsindex. Volgens de toelichting bij dit artikel geschiedt

⁶³ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2007/8, 31 356, nr. 3, p. 29.

indexering volgens dezelfde systematiek als de indexatie van de rijksmediabijdrage zoals is opgenomen in artikel 2.144, tweede lid, Mediawet 2008.⁶⁴

In de praktijk is onduidelijkheid ontstaan over de toepassing van artikel 2.148a, tweede lid, Mediawet 2008. De tekst zou kunnen suggereren dat de indexering betrekking heeft op het gehele bedrag dat aan de landelijke publieke mediadienst is toegekend in het eerste jaar van een concessiebeleidsplanperiode. Een dergelijke toepassing van artikel 2.148a Mediawet 2008 zou echter leiden tot een structureel tekort op de mediabegroting, omdat de inkomsten van de mediabegroting dan niet in de pas lopen met de uitgaven. Immers, aan de inkomstenkant wordt alleen de rijksmediabijdrage geïndexeerd, dus niet de Ster-inkomsten, terwijl aan de uitgavenkant de gehele uitgaven, dus inclusief het Ster-aandeel in die uitgaven, geïndexeerd zouden worden. Deze toepassing is door de wetgever niet beoogd. Een structurele disbalans wat betreft de indexering, en indexering ook over de Ster-inkomsten, zouden zich slecht verhouden tot de systematiek van de artikelen 2.144 en 2.146 Mediawet 2008. Een dergelijke bedoeling zou door de wetgever ook expliciet zijn toegelicht. Daarover blijkt echter niets uit de toelichting bij artikel 2.148a.

De aanpassing verduidelijkt dat de indexering alleen betrekking heeft op de rijksmediabijdrage. Deze indexering is zo in lijn met de systematiek van indexeren van artikel 2.144 Mediawet 2008.

Artikel I, onder X en Y (artikelen 2.167 en 2.168)

Op grond van artikel 2.166 Mediawet 2008 kan de Minister van OCW uit de rijksmediabijdrage en de inkomsten van de Ster een reserve vormen, de AMR. Deze is bestemd voor de opvang van dalende inkomsten van de Ster, voor bijdragen in reorganisatiekosten als gevolg van overheidsbesluiten (zogenoemde frictiekosten) en voor de financiering van de door het Commissariaat aan te houden rekening-courantverhouding voor de betalingen ter uitvoering van de Mediawet 2008.

Artikel 2.167 Mediawet 2008 bepaalt wie de begunstigden van de AMR kunnen zijn: de NPO, de RPO, de landelijke en regionale publieke media-instellingen, de aangewezen instellingen voor het in stand houden en exploiteren van omroeporkesten en -koren (de Stichting Omroep Muziek), van een media-archief (het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid) en van een expertisecentrum voor media-educatie (de stichting Mediawijzer.net). In artikel 2.168, tweede lid, Mediawet 2008 wordt geregeld dat de Minister van OCW uit de renteopbrengsten uit het beheer van de AMR gelden ter beschikking kan stellen aan: de NPO, de RPO en de landelijke en regionale publieke media-instellingen. Alle organisaties die worden genoemd in de artikelen 2.167 en 2.168 worden bekostigd uit de mediabegroting, maar omgekeerd worden niet alle organisaties die worden bekostigd uit de mediabegroting genoemd in die artikelen. Voor al die organisaties geldt echter dat aanvulling vanuit de AMR gewenst kan zijn, bijvoorbeeld omdat zij alle met frictiekosten te maken kunnen krijgen. Voorgesteld wordt om in de twee artikelen dezelfde opsomming op te nemen en deze uit te breiden tot: de NPO, de RPO, de landelijke en regionale publieke media-instellingen, het overlegorgaan van lokale publieke media-instellingen, bedoeld in artikel 2.146, onder I, het Commissariaat, het Stimuleringsfonds voor de journalistiek, de aangewezen instellingen voor het in stand houden en exploiteren van omroeporkesten en -koren, van een media-archief en van een expertisecentrum voor media-educatie. De AMR kan dan voortaan ten behoeve van alle

⁶⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 541, nr. 34.

genoemde organisaties worden ingezet. Bij de andere, zeer kleine wijzigingen van het artikel gaat het om technische verbeteringen of aanpassingen.

Artikel I, onder Z (artikel 2.171)

Het Commissariaat is op grond van artikel 2.171, eerste lid, en 2.173a, eerste lid, belast met de rechtmatigheidstoetsing van de uitgaven van de NPO, de RPO en de landelijke en regionale publieke media-instellingen. Met de voorgestelde aanpassing van artikel 2.171, eerste lid, wordt het rechtmatigheidstoezicht van het Commissariaat uitgebreid naar de Ster. Hiertoe zal de Ster jaarlijks vóór 1 mei de jaarrekening aan het Commissariaat zenden en tegelijkertijd een afschrift daarvan sturen aan de raad van bestuur van de NPO. Door de wijziging van het tweede lid van artikel 2.171 is de Ster er voortaan toe gehouden om in het bestuursverslag, bedoeld in artikel 2.103, een samengevatte jaarrekening op te nemen.

Artikel I, onder AA (artikel 2.178, eerste lid)

De bepalingen over deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van bedrijfsprocessen, die nu al gelden voor de landelijk en regionale publieke media-instellingen, worden ook van toepassing voor de Ster.

Artikel I, onder BB (artikel 3.1)

Het verzorgen van een commerciële omroepdienst is alleen toegestaan met toestemming van het Commissariaat. Dat geldt voor alle commerciële omroepdiensten. Uit de praktijk is echter gebleken dat het opstellen van een toestemmingsaanvraag bij omroepdiensten die enkel radioprogramma-aanbod verzorgen via het open internet voor onevenredig veel regeldruk zorgt. Het gaat namelijk vaak om (zeer) kleine organisaties met een relatief beperkt bereik via het open internet. Dit leidt er in sommige gevallen toe dat aanbieders van webradio ervoor kiezen om geen toestemming van het Commissariaat te vragen. Ook kost het beoordelen van de grote aantallen toestemmingsaanvragen van dergelijke webradio-aanbieders inzet van het Commissariaat, terwijl er nauwelijks klachten bij het Commissariaat binnenkomen over het media-aanbod van webradio's. De regering vindt dit een onwenselijke situatie.

Daarom wordt voorgesteld dat commerciële omroepdiensten die uitsluitend radioprogramma-aanbod via het open internet verzorgen, zich voortaan enkel eenvoudig dienen te registreren bij het Commissariaat. Dit verlaagt de administratieve last bij de betreffende omroepdiensten en kost het Commissariaat minder inzet.

Artikel I, onder CC (artikel 3.20)

Artikel 3.20 Mediawet 2008 regelt dat op een televisieprogrammakanal het programma-aanbod voor ten minste vijftig procent van de duur bestaat uit Europese producties in de zin van artikel 1 van de Europese richtlijn.⁶⁵ In bijzondere gevallen kan het Commissariaat een commerciële media-instelling tijdelijk gedeeltelijke ontheffing verlenen van het eerste lid. Daarbij geldt op basis van Europese wet- en regelgeving dat het programma-aanbod nooit voor minder dan tien procent van de duur uit Europese producties mag bestaan.

⁶⁵ Richtlijn 2010/13/EU van 10 maart 2010 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten).

In de huidige praktijk zijn er echter commerciële televisieprogrammakanalen die structureel het percentage van vijftig procent niet halen. Het gaat hier met name om nichekanalen van (kleine) mediadiensten die gericht zijn op een zeer specifieke markt – zoals kinderen – of een zeer specifiek type aanbod – zoals Amerikaanse misdaadseries. In de afgelopen jaren is het aantal van dergelijke nichekanalen sterk toegenomen. Voor deze partijen is het vaak structureel niet mogelijk om aan het percentage van vijftig procent Europese producties te voldoen. Een tijdelijke ontheffing biedt daarmee geen oplossing voor deze partijen.

De regering is van mening dat de Nederlandse markt ook voor commerciële aanbieders van bovengenoemde nichekanalen toegankelijk moet blijven. Dit komt de pluriformiteit van het media-aanbod en het vestigingsklimaat van ons land te goede. Daarom regelt de regering in dit wetsvoorstel dat het Commissariaat in bijzondere gevallen naast tijdelijke ook structurele ontheffing kan verlenen van artikel 3.20, eerste lid, Mediawet 2008. Een ontheffing kan nooit leiden tot een lagere vaststelling dan het Europeesrechtelijke minimum van tien procent.

Artikel I, onder DD (artikel 3.25)

In de Mediawet 2008 staan regels over de ondertiteling van televisieprogramma-aanbod. Voor de landelijke publieke mediadienst geldt dat oorspronkelijk Nederlandstalige producties voor ten minste 95 procent voorzien moeten zijn van ondertiteling. Voor commerciële mediadiensten geldt dat het totale programma-aanbod op een televisiekanaal met een bereik van tenminste 75 procent van alle huishoudens in Nederland dat bestaat uit oorspronkelijk Nederlandstalige producties voor tenminste 50 procent voorzien moet zijn van ondertiteling. Het Commissariaat kan voor de publieke mediadienst in bijzondere gevallen geheel of gedeeltelijk ontheffing verlenen van het percentage van 95 procent.

Het Commissariaat kan op dit moment geen ontheffing verlenen van het percentage van 50 procent voor commerciële mediadiensten. Er zijn echter steeds meer commerciële mediadiensten die met hun oorspronkelijk Nederlandstalige televisieprogramma's 75 procent van de huishoudens in Nederland kunnen bereiken (bijvoorbeeld als onderdeel van televisiepakketten van pakketaanbieders), terwijl ze een beperkt marktaandeel hebben. Voor deze partijen is het door de relatief hoge kosten van ondertiteling niet altijd mogelijk om aan het vereiste van 50 procent te voldoen.

De regering stelt daarom voor dat het Commissariaat de bevoegdheid krijgt om ook aan commerciële mediadiensten, in bijzondere gevallen, geheel of gedeeltelijk ontheffing te verlenen van het ondertitelingsvereiste van 50 procent. Bijzondere gevallen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de aard van de zender of op bijzondere economische omstandigheden, zoals een opstartfase van een nieuwe zender. Net als bij de landelijke publieke mediadienst kan het Commissariaat voorwaarden verbinden aan de ontheffing voor een commerciële mediadienst. Voor de formulering van het voorgestelde tweede wordt aangesloten bij de overeenkomstige bepaling voor de landelijke publieke mediadienst (artikel 2.123, tweede lid).

Artikel I, onder EE (artikel 7.3)

Het Commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan waarop de Kaderwet zbo's van toepassing is (artikel 7.2). Op basis van artikel 12 Kaderwet zbo's worden de bestuurders benoemd door de Minister van OCW. In de voorgestelde toevoeging aan artikel 7.3 worden aanvullende

eisen gesteld aan de benoemingsprocedure voor de leden van het Commissariaat. Deze aanvullingen bij de benoemingsprocedure worden gerechtvaardigd door de bijzondere rol en positie van het Commissariaat als onafhankelijke mediatoezichthouder. Een grotere afstand van de Minister bij de benoeming van de leden van het Commissariaat is hierdoor gewenst.

Met het nieuwe artikel 7.3, derde lid, krijgt het Commissariaat de bevoegdheid om een zwaarwegende voordracht te doen aan de Minister voor de benoeming van leden van het Commissariaat. De voordracht is zwaarwegend omdat de Minister de voordracht slechts marginaal toetst. Het nieuwe twaalfde lid bepaalt dat de Minister de voordracht overneemt, tenzij deze in strijd is met de wet, eisen van zorgvuldigheid of andere zwaarwegende belangen. Deze weigeringsgronden komen overeen met de weigeringsgronden bij benoeming van de raad van toezicht van de NPO en de RPO en de voorgestelde weigeringsgronden bij benoeming van de raad van toezicht van de NOS en de NTR.

Op grond van het nieuwe vierde lid draagt het Commissariaat zorg voor de procedure die leidt tot de voordracht. Het vijfde tot en met elfde lid stellen nadere eisen aan deze procedure. Zo wordt het Commissariaat opgedragen om profielschetsen op te stellen voor de vacature en het Commissariaat als geheel. De Minister van OCW krijgt een instemmingsrecht ten aanzien van de profielschetsen. Na instemming door de Minister worden de profielschetsen openbaar gemaakt door het Commissariaat. Voor de selectie van kandidaten stelt het Commissariaat vervolgens een benoemingsadviescommissie in. Deze commissie is samengesteld uit een gelijk aantal onafhankelijk leden, leden namens het Commissariaat en leden namens de Minister van OCW. De commissie kan alleen unaniem tot besluitvorming komen en geeft een bindend advies aan het Commissariaat. Overeenkomstig de procedures bij de raad van toezicht van de NPO en de RPO en de voorgestelde procedure bij de raad van toezicht van de NOS en de NTR legt het Commissariaat verantwoording af over de gevolgde procedure doordat de voordracht aan de Minister gemotiveerd plaatsvindt. De motivering moet in ieder geval ingaan op de geschiktheid van de kandidaat, de profielschetsen, de positie van de kandidaat in het rooster van aftreden en de procedure die heeft geleid tot het advies.

Artikel I, onder FF (artikel 7.12)

Het is wenselijk dat de instrumenten van last onder dwangsom en bestuurlijke boete ter beschikking staan van het Commissariaat bij de handhaving van artikel 2.170, zevende lid, Mediawet 2008. Deze bepaling bevat de verplichting voor regionale publieke media-instellingen om ontvangen bedragen te besteden aan de verzorging van publieke mediadiensten op regionaal niveau. Over deze instrumenten beschikt het Commissariaat al waar het gaat om de vergelijkbare verplichting voor landelijke publieke media-instellingen (artikel 2.152a, derde lid, Mediawet 2008). Voor zowel de landelijke als de regionale publieke media-instellingen geldt dat het Commissariaat op grond van artikel 7.11 Mediawet 2008 toezicht houdt op de rechtmatigheid van de bestedingen. Artikel 2.170 is in de Mediawet 2008 opgenomen bij de Wet van 18 december 2013 tot wijziging van onder meer de Mediawet 2008 in verband met onder meer aanpassing van de rijksmediabijdrage en overheveling van het budget voor de bekostiging van de regionale omroepen van het provinciefonds naar de mediabegroting (Stb. 2013, 570). Bij die gelegenheid is verzuimd om de invoeging van het artikel te laten doorwerken in de systematiek van artikel 7.12 Mediawet 2008, dat voor het Commissariaat de bevoegdheid tot last onder dwangsom en bestuurlijke boete regelt. Dat verzuim wordt hier hersteld. Verder wordt

redactioneel verduidelijkt dat bij overtreding van artikel 5.20 van de Awb een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Artikel I, onder GG (artikel 7.16a)

In artikel 7.16a Mediawet 2008 verduidelijkt de regering dat een publieke of regionale media-instelling moet voldoen aan een aanwijzing die ze heeft gekregen van het Commissariaat.

Artikel I, onder HH en II (opschriften hoofdstuk 8 en titel 8.1)

Bij de Wet van 14 juni 2014, houdende wijziging van onder meer de Mediawet 2008 in verband met herstel van wetstechnische gebreken en aanpassingen van redactionele aard is de naam van het Stimuleringsfonds voor de pers gewijzigd in Stimuleringsfonds voor de journalistiek.⁶⁶ Dit is gebeurd om ook in de naam tot uitdrukking te brengen dat het fonds tot taak heeft om kwaliteit, diversiteit en onafhankelijkheid van de journalistiek te stimuleren, niet alleen op het terrein van de (gedrukte) pers maar op alle mediaplatforms, dus ook via radio, televisie en internet.⁶⁷ Daarbij is verzuimd de aanpassing ook door te voeren in de opschriften van hoofdstuk 8 en titel 8.1. Dat wordt hier hersteld.

Artikel I, onder JJ (artikel 8.4)

Met de voorgestelde uitbreiding van artikel 8.4 wordt de benoemingsprocedure voor bestuurders van het Stifo aangevuld. Het Stifo is een zelfstandig bestuursorgaan dat valt onder de Kaderwet zbo's (artikel 8.2). Op basis van artikel 12 Kaderwet zbo's worden bestuurders benoemd door de Minister van OCW. In het voorgestelde artikel worden aanvullende eisen gesteld aan de benoeming van de leden van het bestuur. De werkzaamheden van het Stifo, onder andere het (laten) verrichten van onderzoeken die zien op het functioneren van de pers, brengen met zich mee dat het wenselijk is om de benoemingsprocedures meer op afstand van de Minister van OCW te plaatsen. Tegelijkertijd is het Stifo vanwege zijn subsidietaak belast met de besteding van publiek geld en is hij niet direct betrokken bij productie van media-aanbod. In de voorgestelde benoemingsprocedure wordt nadere invulling gegeven aan het benoemingsrecht van de Minister op grond van de Kaderwet zbo's waarbij de hierboven genoemde punten tegen elkaar zijn afgewogen. Op grond van het nieuwe derde lid vindt de benoeming van leden van het bestuur plaats door de Minister van OCW op voordracht van het bestuur. Deze voordracht is niet zwaarwegend. Dit betekent dat de toetsingsbevoegdheid van de Minister ruimer is dan de marginale toets bij de raad van toezicht van de NPO en de RPO en de voorgestelde procedures bij de raad van toezicht van de NOS en de NTR en bij het Commissariaat. Op basis van het negende lid neemt de Minister de voordracht over, tenzij deze in strijd is met de wet, eisen van zorgvuldigheid, andere zwaarwegende belangen of als de voordracht in strijd is met een redelijke verwachting dat de voorgedragen kandidaat geschikt zal zijn voor de vervulling van de taak van lid van het bestuur en het bestuur bij benoeming overeenkomstig de voordracht naar behoren zal zijn samengesteld. Het ligt voor de hand dat de Minister de profielschetsen gebruikt bij de beoordeling of een kandidaat geschikt zal zijn voor de vacature dan wel of het bestuur bij benoeming overeenkomstig de voordracht naar behoren zal zijn samengesteld. De overige drie weigeringsgronden worden op dezelfde wijze ingevuld als bij de benoemingsprocedures bij de raad van

⁶⁶ Stb. 2014, 214.

⁶⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 923, nr. 3, p. 6.

toezicht van de NPO en de RPO en de voorgestelde procedures bij de raad van toezicht van de NOS en de NTR en bij het Commissariaat.

In aanvulling op bovenstaande wijzigingen wordt in het nieuwe vierde lid de verantwoordelijkheid voor de procedure die leidt tot de voordracht bij het bestuur gelegd. Het vijfde tot en met achtste lid stellen nadere eisen aan de te volgen procedure. Het bestuur stelt profielschetsen op voor het bestuur als geheel en voor de vacature. Deze profielschetsen behoeven instemming van de Minister van OCW. Na deze instemming maakt het bestuur de profielschetsen openbaar. Ook bij het Stifo moet de raad van toezicht inzichtelijk maken hoe de procedure is verlopen en welke afwegingen hierbij zijn gemaakt. Daarom vindt de voordracht van het bestuur aan de Minister gemotiveerd plaats. Deze motivering moet in ieder geval ingaan op de geschiktheid van de kandidaat, de profielschetsen, de positie van de kandidaat in het rooster van aftreden en de procedure die heeft geleid tot het advies.

Artikel II

Artikel II bevat overgangsrecht.

Onderdeel A geeft een overgangsrechtelijke bepaling die ziet op de benoeming van de eerste raad van toezicht van de Ster. Dat is noodzakelijk omdat met dit wetsvoorstel de verplichting voor de Ster om een raad van toezicht te hebben wordt geïntroduceerd en daarbij wordt bepaald dat de leden van de raad van toezicht worden benoemd (door de Minister) op de voordracht van de raad van toezicht én dat de raad van toezicht verantwoordelijk is voor de procedure. Dat is een onmogelijkheid wanneer er nog geen raad van toezicht is. De overgangsbepaling voorziet erin dat de Minister in deze bijzondere situatie in plaats van de raad van toezicht zorgdraagt voor de procedure, daarbij zoveel mogelijk de voorschriften in acht nemend die zouden gelden voor de raad van toezicht zelf.

Onderdeel B zorgt ervoor dat bij de omzetting van het toestemmingsver-eiste voor commerciële radio-omroep over het open internet in een vereiste van melding ter registratie duidelijkheid wordt gecreëerd voor lopende toestemmingen. Die worden aangemerkt als meldingen ter registratie.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob