

Vergaderjaar 2016–2017

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 94

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2016

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke omroep op 16 november 2015 (Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 123) is in uw Kamer de motie Mohandis c.s. ingediend.¹ Zoals afgesproken ontvangt u de brief voor de behandeling van de Mediabegroting in de Tweede Kamer.² Deze motie verzoekt de regering de mogelijkheden te bekijken voor het lokaal en regionaal mogelijk maken van publiek-private samenwerking tussen publieke media-instellingen en private partijen.

Mede naar aanleiding van de motie heeft het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) samen met mij gesprekken georganiseerd met vertegenwoordigers uit de sector. Uit die gesprekken bleek dat de knelpunten die op lokaal en regionaal niveau worden ervaren, veelal ook gelden op landelijk niveau. Daarom heb ik besloten bij de uitvoering van de motie te kijken naar samenwerking waarbij landelijke, regionale en lokale media-instellingen betrokken zijn. Ik heb bovendien gekeken naar de verhouding tussen de Nederlandse regelgeving en de Europese Omroepmededeling, meer specifiek naar het Nederlandse dienstbaarheidsverbod, dat sinds 1967 in de Omroepwet (nu: Mediawet) staat.³

Ik zal in deze brief eerst ingaan op de resultaten van de gesprekken met de sector. Daarna zal ik de resultaten van de juridische analyse uiteenzetten. Tot slot volgt een schets van de vervolgstappen die ik voor ogen heb.

¹ Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 87

² De oorspronkelijke afspraak om de brief vóór de behandeling van de wet Regionale Omroep te versturen is vervangen door deze termijn.

³ *Mededeling van de Europese Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep* (2009/C 257/01)

1. Ervaring bij het opzetten van samenwerking met publieke media-instellingen

In het najaar van 2015 heeft het Commissariaat werksessies georganiseerd, waarbij vertegenwoordigers vanuit de landelijke, regionale en lokale journalistiek werden uitgenodigd. Met hen is gesproken over hun ervaringen met het opzetten van publiek-private samenwerkingen. Uit deze gesprekken bleek dat er grofweg twee knelpunten zijn te onderscheiden voor wat betreft het opzetten van samenwerkingen.

Onduidelijkheid over regelgeving en mogelijkheden samenwerking

Vertegenwoordigers uit de mediasector stellen dat de bestaande regelgeving onduidelijk is en verwarrend werkt. Zij constateren dat er veel verschillende vormen van samenwerking zijn, en dat niet in elk geval duidelijk is welke regels gelden voor specifieke gevallen. Publieke media-instellingen geven bovendien aan dat het voor zowel hen als private partijen onaantrekkelijk is om samenwerkingen op te zetten, omdat zij vrezen de regels te schenden. Hier ga ik in paragraaf twee nader op in.

Ruimte ten opzichte van Europese Omroepmededeling

Bij een deel van de sector bestaat de indruk dat de Europese Omroepmededeling in Nederland ruimer uitgelegd kan worden. In andere landen zou soepeler omgegaan worden met de Mededeling. Dat zou blijken uit het feit dat Nederland een expliciete omschrijving heeft van wat is toegestaan en wat niet. Daarbij kan gedacht worden aan het dienstbaarheidsverbod, de regels over sponsoring, naamsvermelding, et cetera. In andere landen lijkt er minder sprake van zo'n heldere inkadering van de regels. Ook bestaat de indruk dat dit verschil voortkomt uit het Nederlandse dienstbaarheidsverbod. Hier ga ik in paragraaf drie nader op in.

2. Onduidelijkheid over regelgeving en mogelijkheden voor samenwerking

De voor publiek-private samenwerking relevante regels zijn neergelegd in de Mediawet en verder uitgewerkt door het Commissariaat.^{4 5} Uit de gesprekken met de sector bleek dat het huidige beleid uit 2012 onvoldoende duidelijkheid geeft over de speelruimte en mogelijkheden voor samenwerking. Voor het Commissariaat waren deze gesprekken een aanleiding om dit beleid te herzien en meer aandacht te besteden aan voorlichting. Het huidige beleid zal daarom binnenkort worden vervangen door de Leidraad Samenwerking met publieke media-instelling.⁶ De vernieuwde concept-Leidraad is in de zomer van 2016 ter consultatie voorgelegd aan de sector. De resultaten van die consultatie worden in overleg met de sector meegenomen in de definitieve versie.

De vernieuwde Leidraad bevat op een aantal punten verbeteringen. Het proces voor het aanmelden van samenwerkingen is vereenvoudigd. Door middel van een stroomschema kunnen media-instellingen nu eenvoudiger

⁴ Onder meer de artikelen 2.132 en 2.141.

⁵ In (i) de Beleidsregel nevenactiviteiten 2016, zie <http://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2013/08/Beleidsregels-nevenactiviteiten-20161.pdf>, (ii) de Beleidsbrief publiek-private samenwerkingen 2012, zie <http://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2013/08/Beleidsbrief-publiek-private-samenwerking-met-mediabedrijven-en-culturele-instellingen-2012.pdf> en (iii) de Brochure publiek-private samenwerking, zie <http://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2013/07/Brochure-publiek-private-samenwerking.pdf>

⁶ <http://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2016/07/Leidraad-samenwerking-met-publieke-media-instelling-consultatie-def-beveiligd.pdf>

zien welke regels op hun specifieke situatie van toepassing zijn. Er is nu bovendien slechts één meldformulier voor alle samenwerkingen die gemeld moeten worden. De Leidraad zal ook duidelijk maken in welke gevallen een samenwerking niet hoeft te worden gemeld, en wat de stappen zijn die in elk specifiek geval moeten worden gezet.

Wat betreft de regelgeving is ook een aantal verbeteringen doorgevoerd. De regels voor nevenactiviteiten, sponsoring, reclame en gelijke inbreng zijn verder verduidelijkt, en een aantal regels is verruimd. Zo mogen eenmalige (samenwerkings)projecten en gelijkwaardige samenwerkingen in de vorm van nevenactiviteiten nu ook worden aangegaan met erkende onderwijsinstellingen. Voor eenmalige samenwerkingen geldt bovendien dat geen voorafgaande melding meer nodig is. In het verleden was dit alleen toegestaan voor mediabedrijven en culturele instellingen. De termijn voor gelijkwaardige exclusieve samenwerking is opgehoogd van drie naar vier jaar.

Het is belangrijk om te toetsen of deze vernieuwde Leidraad ook daadwerkelijk tegemoetkomt aan de wensen en vragen van de media-instellingen, en of deze op termijn zal zorgen voor meer duidelijkheid voor instellingen die een samenwerking willen opzetten. Daarom vind ik het een goede zaak dat het Commissariaat er voor heeft gekozen de Leidraad ter consultatie voor te leggen bij de sector. De publicatie en inwerkingtreding van de vernieuwde Leidraad wordt verwacht in het eerste kwartaal van 2017. Ik zal uw Kamer informeren zodra de vernieuwde Leidraad gereed is.

3. Ruimte ten opzichte van de Europese Omroepmededeling

Ik heb er vertrouwen in dat de herziening van de Leidraad op korte termijn de meest nijpende kritiekpunten zal wegnemen. Ten aanzien van het tweede kritiekpunt van de sector, namelijk de Nederlandse interpretatie van de Europese Omroepmededeling, heb ik een juridische analyse uitgevoerd. De Nederlandse wet kent al sinds 1967 het zogenaamde dienstbaarheidsverbod.⁷ Het dienstbaarheidsverbod voorkomt ongewenste staatssteun en concurrentievervalsing door publieke partijen ten nadele van commerciële partijen. Het dienstbaarheidsverbod stelt dat het publieke omroepen met al hun activiteiten niet is toegestaan om dienstbaar te zijn aan het maken van winst door derden. In de jurisprudentie is het dienstbaarheidsverbod echter zo uitgelegd dat normaal economisch handelen wel is toegestaan. In Nederland is het dienstbaarheidsverbod een belangrijk onderdeel van de wetgeving, omdat het omroepbestel werkt met een systeem van private omroepen die publiek gefinancierd worden. Indertijd werd het in de wet opgenomen om te voorkomen dat er omroepen zouden worden opgericht met als enige oogmerk het behalen van winst met publiek geld. Ons omroepbestel maakt toezicht gecompliceerder dan in landen met een ongemengd stelsel, omdat er een groter risico is op het wegkoken van publiek geld. Dit is vandaag de dag nog steeds relevant.

In de loop der jaren is er ook op Europees niveau regelgeving gekomen op het gebied van staatssteun en publieke omroepen. Dit is de Europese Omroepmededeling, die voor het laatst herzien werd in 2009. In de Omroepmededeling staan richtlijnen die, net als het dienstbaarheidsverbod, het wegkoken van publiek geld moeten voorkomen en toezien op het scheiden van publieke en private geldstromen. In de praktijk hebben

⁷ Het dienstbaarheidsverbod staat gedefinieerd in art. 2.1.41 van de Mediawet 2008 en zegt dat de NPO, regionale en lokale publieke media-instellingen met al hun activiteiten niet dienstbaar zijn aan het maken van winst door derden, en dat zij dat desgevraagd naar genoegen van het Commissariaat voor de Media aantonen.

lidstaten de ruimte om een eigen interpretatie van de richtlijnen te geven, die past in de maatschappelijke en juridische context van de lidstaat. Een vergelijking met de ons omringende landen, en gesprekken die ik voerde met onder andere de VRT in Vlaanderen, wijzen uit dat die verschillen in interpretatie inderdaad sterk samenhangen met nationale verschillen in het omroepbestel. Zo heeft de BBC in het Verenigd Koninkrijk een omroepsysteem waarbij de geldstromen tussen activiteiten die met publiek geld worden uitgevoerd in de kerntaak, volledig gescheiden zijn van commerciële activiteiten met privaat geld.⁸ In Vlaanderen is de Vlaamse taalgemeenschap veel kleiner, waardoor toezicht op samenwerkingen van de publieke omroep VRT hoofdzakelijk plaatsvindt via politieke inmenging en het publieke debat in het Vlaamse parlement. Ook in Duitsland en Denemarken zijn de verschillen met het Nederlandse systeem zodanig dat vergelijking moeilijk is.⁹ Daarom is een één-op-één vergelijking van de regelgeving tussen deze landen en Nederland niet zinvol. De Mediawet voldoet aan de uitgangspunten van de Omroepmededeling, maar is op een eigen wijze vormgegeven. Zoals ook wordt toegestaan door het protocol van Amsterdam.¹⁰

In de vijftig jaar dat het dienstbaarheidsverbod in de wet staat, is het medialandschap echter substantieel veranderd. Zowel publieke als private media-instellingen staan onder druk, zeker op lokaal en regionaal niveau. Bovendien vraagt de wijziging van de Mediawet in maart 2016 om meer samenwerking tussen partijen. Deze nieuwe omstandigheden vragen om een nieuwe blik op de bestaande beleids- en juridische kaders. Daarom wil ik onderzoeken of er manieren zijn om het wettelijk kader zo aan te passen dat samenwerking tussen mediabedrijven en -instellingen eenvoudiger wordt. Uiteraard houd ik daarbij rekening met de bredere consequenties van aanpassing van de kaders.

Ik streef er naar om de mogelijkheden voor samenwerking te optimaliseren, maar wil niet dat er ontoelaatbare nadelen ontstaan voor andere partijen.

Er moet gezocht worden naar de juiste balans tussen het doelmatig besteden van publiek geld enerzijds, en het wegnemen van barrières voor samenwerking anderzijds. Ik ga daarbij verschillende opties overwegen. Eén daarvan is bijvoorbeeld het opnieuw beoordelen van het dienstbaarheidsverbod, maar ik zal ook kijken naar andere opties, zoals een fonds voor publiek-private samenwerking, zoals de BBC dat in het verleden had. Ik wil dit onderzoek zorgvuldig uitvoeren, in samenwerking met de sector en het Commissariaat.

4. Vervolgstappen

In concreto wil ik op drie niveaus vervolgstappen zetten. Ten eerste zal er overleg gevoerd worden met vertegenwoordigers van lokale, regionale en landelijke media-instellingen. Doel van dit overleg is om te onderzoeken welke mogelijkheden en belemmeringen die media-instellingen ervaren bij publiek-private samenwerking. Het overleg zal voortbouwen op de eerdere rondetafelgesprekken, en meer de diepte in gaan. Ten tweede zal er gesproken worden met het Commissariaat, om advies te krijgen over de mogelijkheden en beperkingen van toezicht op basis van de vigerende wet- en regelgeving, en om te bespreken wat de gevolgen van eventuele

⁸ Zoals BBC World Wide in het Verenigd Koninkrijk, de afgescheiden commerciële tak van publieke omroep BBC.

⁹ Zie voor een nadere toelichting ook de *Quickscan crossmediale publiek-private samenwerking*, M. de Cock Buning, F.W. Grosheide en F. den Hollander (2006). Dit rapport werd in 2006 opgesteld in opdracht van het Ministerie van OCW. Bijlage bij Kamerstukken 29 692 en 30 800 VIII, nr. 15.

¹⁰ Protocol betreffende het openbare-omroepstelsel in de lidstaten (EC C 326/1 Protocol (nr. 29) (origineel protocol: 2007)

wetswijziging zouden zijn. Tot slot zal ik mij nader laten adviseren over de juridische consequenties van wijziging van de huidige wet. Indien nodig zal ik mij hierin laten bijstaan door juridische experts.

Ik vertrouw er op dat ik met deze stappen, zowel de al genomen als de nog te nemen stappen, in ruime mate tegemoetkom aan de vraag van de motie.

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