

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met aanscherping van de
nieuwedienstenprocedure, modernisering van procedures voor de benoeming
van raden van toezicht en besturen, aanpassing van het
standaardprogrammapakket en technische verbeteringen onder meer in
verband met taken van het Commissariaat voor de Media**

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de nieuwedienstenprocedure bij nieuwe of significant gewijzigde aanbodkanalen te verduidelijken in de wet en tevens onderdelen ter aanscherping van de besluitvorming daarover toe te voegen, dat het tevens wenselijk is de procedures voor de benoeming van de raden van toezicht van de NPO, de RPO, de NOS en de NTR, en voor de benoeming van het Commissariaat voor de Media en het bestuur van het Stimuleringsfonds voor de journalistiek aan te passen aan actuele opvattingen over governance, mede in het licht van de specifieke posities van de betrokken organisaties op het terrein van de publieke media, alsmede dat het wenselijk is het standaardprogrammapakket aan te passen zodat meer ruimte ontstaat voor maatwerkeraanbod van programmapakketten, en dat het ten slotte wenselijk is enige technische verbeteringen aan te brengen onder meer ten behoeve van de uitvoering van taken door het Commissariaat voor de Media, en dat het daartoe noodzakelijk is de Mediawet 2008 aan te passen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Mediawet 2008 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de alfabetische volgorde wordt ingevoegd:

Autoriteit Consument en Markt: Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;

2. De begripsbepaling van open televisieprogrammakanaal komt te luiden:
open televisieprogrammakanaal: televisieprogrammakanaal dat kan worden ontvangen door ten minste vijfenzeventig procent van alle huishoudens in Nederland;.

B

Artikel 2.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt "een functieprofiel" vervangen door: profielschetsen voor de raad als geheel en voor de vacature.
2. In het derde lid wordt "het functieprofiel" vervangen door "de profielschetsen" en "dit" door: deze.
3. In het vierde lid komt de tweede zin te luiden:
De benoemingsadviescommissie adviseert de raad van toezicht.
4. Onder vernummering van het vijfde tot en met negende lid tot zesde tot en met tiende lid wordt een lid ingevoegd, dat luidt:
5. De raad van toezicht geeft een zwaarwegend advies aan Onze Minister voor de voordracht, bedoeld in het eerste lid. Het advies is gemotiveerd, waarbij in elk geval wordt ingegaan op de geschiktheid, de profielschetsen, de positie van de kandidaat in het rooster van optreden en de procedure die heeft geleid tot het advies.
5. In het achtste lid (nieuw) wordt "het functieprofiel" vervangen door: de profielschetsen.

C

Artikel 2.21 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt na de eerste zin een zin ingevoegd, die luidt:
Bij toepassing van het vierde lid wordt het advies gevraagd na afloop van de termijn, genoemd in dat lid, onder a.
2. Onder vernummering van het vierde lid tot zevende lid worden drie leden ingevoegd, die luiden:
4. Voor zover de instemming, bedoeld in het derde lid, betrekking heeft op een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal:
 - a. kunnen belanghebbenden gedurende vier weken na openbaarmaking van het concessiebeleidsplan mondeling of schriftelijk zienswijzen naar voren brengen bij Onze Minister; en
 - b. verzoekt Onze Minister de Autoriteit Consument en Markt na afloop van de termijn, genoemd onder a, een rapportage uit te brengen met een analyse van de mogelijke effecten van het aanbodkanaal op de daarvoor relevante markten.
5. Bij toepassing van het vierde lid maken het Commissariaat voor de Media, de Raad voor cultuur en de Autoriteit Consument en Markt ten behoeve van hun adviezen dan wel rapportage gebruik van de zienswijzen, bedoeld in dat lid, onder a. Onze Minister doet die zienswijzen aan hen toekomen.
6. Op de voorbereiding van een besluit over instemming als bedoeld in het vierde lid is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
3. In het zevende lid (nieuw) wordt "Het eerste, tweede en derde lid" vervangen door: Het eerste tot en met zesde lid.

D

Artikel 2.34c wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "op voordracht" vervangen door: op zwaarwegende voordracht.
2. Er worden drie leden toegevoegd, die luiden:
5. Bij een vacature draagt de raad van toezicht zorg voor de procedure die leidt tot de voordracht, bedoeld in het eerste lid. In elk geval het opstellen en het openbaar maken van profielschetsen voor de raad als geheel en voor de vacature zijn onderdeel van die procedure.

6. De voordracht van de raad van toezicht aan Onze Minister is gemotiveerd, waarbij in elk geval wordt ingegaan op de geschiktheid, de profielschetsen, de positie van de kandidaat in het rooster van aftreden en de procedure die heeft geleid tot de voordracht.
7. Onze Minister neemt de voordracht over, tenzij deze in strijd is met:
 - a. deze wet;
 - b. eisen van zorgvuldigheid; of
 - c. andere zwaarwegende belangen.

E

Artikel 2.36 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "op voordracht" vervangen door: op zwaarwegende voordracht.
2. Er worden drie leden toegevoegd, die luiden:
5. Bij een vacature draagt de raad van toezicht zorg voor de procedure die leidt tot de voordracht, bedoeld in het eerste lid. In elk geval het opstellen en het openbaar maken van profielschetsen voor de raad als geheel en voor de vacature zijn onderdeel van die procedure.
6. De voordracht van de raad van toezicht aan Onze Minister is gemotiveerd, waarbij in elk geval wordt ingegaan op de geschiktheid, de profielschetsen, de positie van de kandidaat in het rooster van aftreden en de procedure die heeft geleid tot de voordracht.
7. Onze Minister neemt de voordracht over, tenzij deze in strijd is met:
 - a. deze wet;
 - b. eisen van zorgvuldigheid; of
 - c. andere zwaarwegende belangen.

F

Artikel 2.51 komt te luiden:

Artikel 2.51

Het media-aanbod van de landelijke publieke media-instellingen en de Ster wordt uitsluitend verspreid via een aanbodkanaal als bedoeld in artikel 2.20, tweede lid, onder b en c, waarvoor Onze Minister instemming heeft verleend als bedoeld in artikel 2.21, derde lid.

G

Artikel 2.60c wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt "een functieprofiel" vervangen door: profielschetsen voor de raad als geheel en voor de vacature.
2. In het derde lid wordt "het functieprofiel" vervangen door "de profielschetsen" en "dit" door: deze.
3. In het vierde lid komt de tweede zin te luiden:
De benoemingsadviescommissie adviseert de raad van toezicht.
4. Onder vernummering van het vijfde tot en met negende lid tot zesde tot en met tiende lid wordt een lid ingevoegd, dat luidt:
5. De raad van toezicht geeft een zwaarwegend advies aan Onze Minister voor de voordracht, bedoeld in het eerste lid. Het advies is gemotiveerd, waarbij in elk geval wordt ingegaan op de geschiktheid, de profielschetsen, de positie van de kandidaat in het rooster van aftreden en de procedure die heeft geleid tot het advies.
5. In het achtste lid (nieuw) wordt "het functieprofiel" vervangen door: de profielschetsen.

H

Artikel 2.60m wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het tweede lid wordt een zin toegevoegd, die luidt:

Bij toepassing van het vierde lid wordt het advies gevraagd na afloop van de termijn, genoemd in dat lid, onder a.

2. Onder vernummering van het vierde lid tot zevende lid worden drie leden ingevoegd, die luiden:

4. Voor zover de instemming, bedoeld in het derde lid, betrekking heeft op een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal:

a. kunnen belanghebbenden gedurende vier weken na openbaarmaking van het concessiebeleidsplan mondeling of schriftelijk zienswijzen naar voren brengen bij Onze Minister; en

b. kan Onze Minister de Autoriteit Consument en Markt na afloop van de termijn, genoemd onder a, verzoeken een rapportage uit te brengen met een analyse van de mogelijke effecten van het aanbodkanaal op de daarvoor relevante markten.

5. Bij toepassing van het vierde lid maken het Commissariaat voor de Media, de Raad voor cultuur en de Autoriteit Consument en Markt ten behoeve van hun adviezen dan wel rapportage gebruik van de zienswijzen, bedoeld in dat lid, onder a. Onze Minister doet die zienswijzen aan hen toekomen.

6. Op de voorbereiding van een besluit over instemming als bedoeld in het vierde lid is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

3. In het zevende lid (nieuw) wordt "Het eerste, tweede en derde lid" vervangen door: Het eerste tot en met zesde lid.

I

Artikel 2.69 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel c vervalt "en".

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door "; en" wordt een onderdeel toegevoegd, dat luidt:

e. de termijn voor indiening van een aanvraag voor aanwijzing voor een aansluitende periode van een regionale publieke media-instelling alsmede van een aanvraag voor aanwijzing als lokale publieke media-instelling.

J

Na artikel 2.71 wordt een artikel ingevoegd, dat luidt:

Artikel 2.72

Het media-aanbod van de regionale publieke media-instellingen wordt uitsluitend verspreid via een aanbodkanaal als bedoeld in artikel 2.60l, tweede lid, onder b en c, waarvoor Onze Minister instemming heeft verleend als bedoeld in artikel 2.60m, derde lid.

K

In artikel 6.9a vervalt de begripsbepaling van standaardprogrammapakket.

L

Artikel 6.13 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "een digitaal standaardprogrammapakket" vervangen door: de televisieprogrammakanalen en de radioprogrammakanalen, bedoeld in het derde en vierde lid.

2. In het tweede lid vervalt de eerste zin.

3. In het derde lid komt de aanhef te luiden:

De televisieprogrammakanalen, bedoeld in het eerste lid, zijn:.

4. In het vierde lid komt de aanhef te luiden:

De radioprogrammakanalen, bedoeld in het eerste lid, zijn:.

5. Het vijfde lid vervalt.

M

Artikel 6.14 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "een analoog standaardprogrammapakket" vervangen door: de televisieprogrammakanalen, bedoeld in artikel 6.13, derde lid, onder a, b, d en e, en de radioprogrammakanalen, bedoeld in artikel 6.13, vierde lid, onder a tot en met d, alsmede twee televisieprogrammakanalen en twee radioprogrammakanalen van de Nederlandstalige landelijke Belgische openbare omroepdienst.
2. In het tweede lid vervalt de eerste zin.
3. Het derde en het vierde lid vervallen.

N

In artikel 6.14b wordt "Het digitale standaardprogrammapakket dat" vervangen door "De digitale programmapakketten die" en "bevat" door: bevatten.

O

Paragraaf 6.3.1.3 vervalt.

P

Aan artikel 7.3 worden tien leden toegevoegd, die luiden:

3. Onverminderd artikel 12 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gebeurt benoeming door Onze Minister van de leden van het Commissariaat op de zwaarwegende voordracht van het Commissariaat en met inachtneming van het vierde tot en met twaalfde lid.
4. Bij een vacature draagt het Commissariaat zorg voor de procedure die leidt tot de voordracht, bedoeld in het derde lid.
5. Het Commissariaat stelt profielschetsen op voor het Commissariaat als geheel en voor de vacature.
6. De profielschetsen behoeven de instemming van Onze Minister.
7. Het Commissariaat maakt de profielschetsen na de instemming openbaar.
8. Voor de selectie van kandidaten stelt het Commissariaat een onafhankelijke benoemingsadviescommissie in. De commissie is samengesteld uit een gelijk aantal onafhankelijke leden, leden namens het Commissariaat en leden namens Onze Minister.
9. Het advies van de benoemingsadviescommissie berust op unanieme besluitvorming.
10. De benoemingsadviescommissie brengt aan het Commissariaat een bindend advies uit.
11. De voordracht van het Commissariaat aan Onze Minister is gemotiveerd, waarbij in elk geval wordt ingegaan op de geschiktheid, de profielschetsen, de positie van de kandidaat in het rooster van aftreden en de procedure die heeft geleid tot de voordracht.
12. Onze Minister neemt de voordracht over, tenzij deze in strijd is met:
 - a. deze wet;
 - b. eisen van zorgvuldigheid; of
 - c. andere zwaarwegende belangen.

Q

Artikel 7.12 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt "2.170 en" en wordt "of artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht" vervangen door: , of van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.
2. In het derde lid vervalt "2.170 en".

R

In het opschrift van hoofdstuk 8 wordt "pers" vervangen door: journalistiek.

S

In het opschrift van titel 8.1 wordt "pers" vervangen door: journalistiek.

T

Aan artikel 8.4 worden zeven leden toegevoegd, die luiden:

3. Onverminderd artikel 12 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gebeurt benoeming door Onze Minister van de leden van het bestuur op de voordracht van het bestuur en met inachtneming van het vierde tot en met negende lid.
4. Bij een vacature draagt het bestuur zorg voor de procedure die leidt tot de voordracht, bedoeld in het derde lid.
5. Het bestuur stelt profielschetsen op voor het bestuur als geheel en voor de vacature.
6. De profielschetsen behoeven de instemming van Onze Minister.
7. Het bestuur maakt de profielschetsen na de instemming openbaar.
8. De voordracht van het bestuur aan Onze Minister is gemotiveerd, waarbij in elk geval wordt ingegaan op de geschiktheid, de profielschetsen, de positie van de kandidaat in het rooster van aftreden en de procedure die heeft geleid tot de voordracht.
9. Onze Minister neemt de voordracht over, tenzij deze in strijd is met:
 - a. deze wet;
 - b. eisen van zorgvuldigheid;
 - c. andere zwaarwegende belangen; of
 - d. de verwachting dat de voorgedragen kandidaat ongeschikt zal zijn voor de vervulling van de taak van lid van het bestuur of dat het bestuur bij benoeming overeenkomstig de voordracht niet naar behoren zal zijn samengesteld.

Artikel II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Memorie van toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

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

1. een aanscherping van de procedure voor de instemming van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) met een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal;
2. de modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen van in de Mediawet 2008 geregelde organisaties;
3. een aanpassing van het standaardprogrammapakket; en ten slotte
4. enkele technische verbeteringen, onder meer in verband met taken van het Commissariaat voor de Media.

De voorstellen worden hierna per onderwerp toegelicht.

2. Onderwerpen

2.1. Aanscherping procedure voor instemming 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).

De Minister van OCW heeft op grond van de 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 hebben namelijk als bijzondere dienst van algemeen economisch belang een bijzondere positie ten opzichte van 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

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.

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 markeffecten 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 vergelijkbare 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 nieuwwedienstenprocedure 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 (hierna: het 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 techniekneutraal ingericht:

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

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

⁷ Dialogic, Landenvergelijking goedkeuringsprocedure nieuwe aanbodkanalen publieke omroep, 14-11-2015.

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.

hij is van toepassing op nieuwe en significant gewijzigde aanbodkanalen van de publieke omroep voor radio, televisie én internet.

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.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.

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

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.

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 elke 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. Vanwege de expertise en ervaring die de ACM heeft op het terrein van marktanalyses én binnen de mediasector meent de regering dat zij hiervoor de meest geschikte partij is. De ACM heeft bovendien op grond van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt de instrumenten om de benodigde informatie bij (markt)partijen te verkrijgen. 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 zal, op verzoek van de Minister van OCW, een analyse 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 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 meerdere bronnen, zoals door marktpartijen aangeleverde informatie en 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.

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. In aanvulling daarop stelt de Minister van OCW een beleidsregel vast waarin wordt verduidelijkt hoe hij uitleg geeft aan de begrippen "aanbodkanaal" en "nieuw of significant gewijzigd" wanneer hij zijn bevoegdheid uitoefent op grond van artikel 2.21, derde lid, Mediawet 2008 en besluit over instemming met een aanbodkanaal.¹²

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.

¹² Volgens artikel 1:3, vierde lid, Awb is een beleidsregel: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Artikel 4:18, eerste lid, Awb bepaalt dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid.

Het Commissariaat, de Raad voor Cultuur en de ACM werken vanuit hun eigen rol en expertise. De regering acht het daarbij van belang dat het traject efficiënt verloopt. Daartoe zal in de aangepaste procedure het Commissariaat zorgdragen voor een doelmatig verloop van het proces. Dit betekent onder andere dat het Commissariaat na afronding van zijn eigen advies, het advies van de Raad voor Cultuur en de analyse van de ACM de drie stukken integraal aanbiedt bij de Minister van OCW.

Op basis van de aanvraag, de zienswijzen, de adviezen van het Commissariaat en de Raad voor Cultuur en de rapportage over de markteffectenanalyse van de ACM stelt de Minister van OCW een ontwerpbesluit op. Hij publiceert dit met de relevante 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.

De RPO dient op grond van artikel 2.60i 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 nieuwdienstenprocedure 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.

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

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

¹⁴ Stb. 2016, 114.

mede betrekking op de regionale aanbodkanalen. Daarom wordt in een nieuw artikel 2.72 de handhavingnorm verduidelijkt, op overeenkomstige wijze als voor de landelijke aanbodkanalen. Ten slotte ziet de verduidelijkende beleidsregel van de Minister van OCW over de begrippen "aanbodkanaal" en "nieuw of significant gewijzigd" evenzeer op zijn instemmingsrecht met regionale aanbodkanalen op grond van artikel 2.60m, derde lid, Mediawet 2008.

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) 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).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 kreeg, maakte het wenselijk een grotere afstand van de Minister van OCW tot het bestuur van de NPO en RPO aan te brengen. In de wet van 26 oktober 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), de Stichting Etherreclame (Ster), het Commissariaat en het Stimuleringsfonds voor de journalistiek (Stifo).²¹ De regering heeft de resultaten van deze verkenning inclusief een beleidsreactie op 22 maart 2017 naar de Eerste Kamer gestuurd.²²

In de verkenning brengen de onderzoekers advies uit over mogelijke aanscherping van de huidige benoemingsprocedures voor NPO, RPO, NTR, Ster, Commissariaat en Stifo.²³ In bovengenoemde beleidsreactie kondigt de regering aan om, in lijn met de aanbevelingen uit deze verkenning en de wet van 26 oktober, over te gaan tot

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 Bijlage bij Kamerstukken I 2016/17, 34 264, Y.

²¹ De aanpassingen uit de verkenning ten aanzien van de Ster gaan verder dan de procedures voor benoeming, ontslag en schorsing van bestuurders en hebben betrekking op de gehele governancestructuur van de Ster. Deze worden afzonderlijk nader gezien.

²² Kamerstukken I 2016/17, 34 264, Y.

²³ 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).

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 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 eerder genoemde verkenning 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.²⁴

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.²⁵ De regering is daarom van mening dat er bij het vormgeven van benoemingsprocedures in het publieke mediabestel een afweging moet worden gemaakt tussen de stelselverantwoordelijkheid die de Minister van OCW draagt voor de publieke mediasector en de grondwettelijke waarborgen voor onafhankelijke media.

Uit de eerder genoemde verkenning 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).²⁶ 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.²⁷

Hoewel in de verkenning een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende mediaorganisaties, afhankelijk van de positie en de rol die zij binnen het bestel hebben, is de kern van de aanbevelingen 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.²⁸

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

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

²⁵ 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.

²⁶ Bijlage bij Kamerstukken I 2016/17, 34 264, Y.

²⁷ Bijlage bij Kamerstukken I 2016/17, 34 264, Y.

²⁸ Bijlage bij Kamerstukken I 2016/17, 34 264, Y.

toezicht komt deze verantwoordelijkheid de Minister van OCW toe, mits omkleed met wettelijke waarborgen.²⁹

Bovengenoemd uitgangspunt past binnen de huidige systematiek van de Mediawet 2008 ten aanzien van de benoeming van bestuurders van de genoemde mediaorganisaties, waarbij de verantwoordelijkheid voor het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders ligt bij de raad van toezicht, tenzij een raad van toezicht ontbreekt.

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 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.³⁰

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 de benoemingsprocedures bij de volgende organisaties: de NPO, de RPO, de NOS, de NTR, het Commissariaat en het Stifo. In de volgende paragraaf zullen per organisatie de voorgestelde aanscherpingen van de benoemingsprocedures nader uiteen worden gezet.

De onderzoekers adviseren om in de wet vast te leggen dat de Minister van OCW enkel een voordracht of advies van de raad van toezicht voor een benoeming kan weigeren op basis van wettelijk gelimiteerde en zo objectief mogelijk omschreven weigeringsgronden.³¹ 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 NPO en de RPO.³² 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.³³

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.³⁴ 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.³⁵ Ten aanzien van de gronden voor schorsing/ontslag worden dan ook geen wijzigingen voorgesteld.

²⁹ Bijlage bij Kamerstukken I 2016/17, 34 264, Y.

³⁰ Bijlage bij Kamerstukken I 2016/17, 34 264, Y.

³¹ Bijlage bij Kamerstukken I 2016/17, 34 264, Y.

³² Alleen ten aanzien van het Stifo heeft de regering besloten om een extra weigeringsgrond toe te voegen. Zie voor een toelichting hierna.

³³ Deze weigeringsgronden zijn met de wet van 26 oktober opgenomen in de Mediawet 2008, zie Stb. 2016, 388 en de artikelen 2.5, vijfde lid, en 2.60c, vijfde lid, Mediawet 2008.

³⁴ Artikelen 2.6, tweede lid, 2.34d, tweede lid, 2.37, tweede lid, en 2.60d, tweede lid, Mediawet 2008.

³⁵ Artikel 12, tweede lid, Kaderwet zbo's.

Voorstel

Op basis van bovengenoemde punten stelt de regering aanpassingen voor om 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 en het Stifo aan te scherpen. Bij het vormgeven van de benoemingsprocedures is rekening gehouden met de diversiteit aan taken, bevoegdheden en posities die verschillende mediaorganisaties hebben. De regering acht het onwenselijk om één generieke benoemingsprocedure voor elke organisatie toe te passen. De aanpassingen zullen hieronder daarom per organisatie worden toegelicht.

NPO en RPO

Met de wet van 16 maart 2016 versterkte de regering de positie van de NPO in het publieke mediabestel. De rol van de NPO werd gewijzigd van een samenwerkings- en coördinatieorgaan naar een sturings- en samenwerkingsorgaan.³⁶ Voor de regering was deze sterkere rol van de NPO aanleiding om met de wet van 26 oktober 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 toezichthouders van de NPO en RPO.³⁷ 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*³⁸

- Het instemmingsrecht van de Minister van OCW ten aanzien van benoeming, schorsing of ontslag van leden van de raad van bestuur is geschrapt.³⁹ 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.⁴⁰

Raad van toezicht van de NPO en de RPO

- 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.⁴¹
- 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 functieprofiel door de raad van toezicht en de selectie van kandidaten voor en door de benoemingsadviescommissie.⁴²

³⁶ Stb. 2016, 114.

³⁷ Stb. 2016, 388.

³⁸ 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.

³⁹ Stb. 2016, 388.

⁴⁰ Artikelen 2.8, eerste lid, en 2.60f, eerste lid, Mediawet 2008.

⁴¹ Artikelen 2.5, tweede lid, en 2.60c, tweede lid, Mediawet 2008.

⁴² Artikelen 2.5, derde, vierde en zevende lid, en 2.60c, derde, vierde en zevende lid, Mediawet 2008.

- 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 houdt in 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.⁴³

Uit de verkenning 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 bovengenoemde verkenning en in lijn met bovenstaande wijzingen uit de wet van 26 oktober, 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 betrokkenen waaraan over de profielschetsen een zienswijze wordt gevraagd blijven ongewijzigd. Ten opzichte van de huidige situatie is voor het woord 'profiel' (in plaats van het huidige 'functieprofiel') gekozen omdat daarbij meer nadruk ligt op de kwaliteit van individuele personen en omdat deze omschrijving ruimte biedt om een profielschets op te stellen voor de raad van toezicht als geheel. Het toevoegen van de verplichting om een profielschets op te stellen voor de raad van toezicht als geheel heeft toegevoegde waarde omdat de selectie van de kandidaten dan óók gebaseerd is op de mate waarin zij passen in en waarde toevoegen aan 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. Voor het overige blijven de wettelijke eisen die aan de procedure gesteld worden ongewijzigd.

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 ieder geval in moet gaan 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.

NOS en NTR

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.⁴⁴ 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.⁴⁵

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

⁴³ Artikelen 2.5, eerste, vijfde en zesde lid, en 2.60c, eerste, vijfde en zesde lid, Mediawet 2008.

⁴⁴ Artikelen 2.34 en 2.36 Mediawet 2008.

⁴⁵ Artikelen 2.34f en 2.37b Mediawet 2008.

ingericht moeten zijn dat de politiek 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. Wel stelt de wet eisen aan de procedure. De raad van toezicht wordt verantwoordelijk 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 2008.⁴⁶ Het Commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan. De Kaderwet zbo's is op het Commissariaat van toepassing.⁴⁷ Het Commissariaat heeft een toezichthoudend bestuur. Conform de Kaderwet zbo's benoemt, schorst en ontslaat de Minister van OCW de leden van het Commissariaat.⁴⁸

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. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW voor het Commissariaat doorwerkt in de benoemingsprocedure. 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 Kaderwet zbo's.

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 NPO en de RPO en de voorgestelde procedure bij 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.

⁴⁶ Artikel 7.11 Mediawet 2008.

⁴⁷ Artikel 7.2. Mediawet 2008.

⁴⁸ Artikel 7.2 Mediawet 2008 in samenhang met artikel 12 Kaderwet zbo's.

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, leden 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 eerder genoemde verkenning. Het advies dat de benoemingsadviescommissie uitbrengt aan het Commissariaat is 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.

Stimuleringsfonds voor de journalistiek

Het Stimuleringsfonds voor de journalistiek is een zelfstandig bestuursorgaan dat valt onder de Kaderwet zbo's.⁴⁹ Het Stifo heeft een toezichhoudend 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.⁵⁰ 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 de verwachting dat de voorgedragen kandidaat ongeschikt zal zijn voor de vervulling van de taak van lid van het bestuur of dat het bestuur als geheel bij benoeming overeenkomstig de voordracht niet 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

⁴⁹ Artikel 8.2, tweede lid, Mediawet 2008.

⁵⁰ Artikel 8.3 Mediawet 2008.

profielchetsen behoeven instemming van de Minister van OCW. Na deze instemming worden de profielchetsen 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. Aanpassing standaardprogrammapakket

Inleiding

In de Mediawet 2008 zijn voorschriften opgenomen voor verplichte doorgifte van radio- en televisieprogrammakanalen (de doorgifteverplichting). De voorschriften voor verplichte doorgifte bestaan uit twee delen, die bij elkaar genomen het standaardprogrammapakket vormen. Het eerste deel is de zogenoemde "must carry". Dit is de verplichting om in de wet nader aangeduide publieke televisie- en radioprogrammakanalen te verspreiden. In het huidige standaardprogrammapakket zijn dit in elk geval de televisie- en radiozenders van de landelijke, regionale, lokale en Vlaamse publieke omroep.⁵¹ Het tweede deel is een aanvullende kwantitatieve verplichting: het digitale standaardprogrammapakket bestaat uit ten minste dertig televisieprogrammakanalen en het analoge standaardprogrammapakket bestaat uit ten minste vijftien televisieprogrammakanalen. Met dit wetsvoorstel komt die aanvullende kwantitatieve verplichting te vervallen.

Achtergrond doorgifteverplichtingen

De regels rond verplichte doorgifte zijn opgenomen in de Mediawet 2008, omdat de overheid in algemene zin verantwoordelijk is voor de toegang tot een gevarieerd media-aanbod. Daarbij is de gedachte achter de "must carry" dat de publieke media, inclusief regionale en lokale publieke omroepen, voor iedereen toegankelijk moeten zijn om de publieke taak effectief uit te kunnen voeren en daarnaast om financiering uit belastingmiddelen te rechtvaardigen. De gedachte achter de kwantitatieve vereisten van het standaardprogrammapakket is dat de overheid op deze manier verzekert dat mensen naast de belangrijkste publieke zenders ook in bredere zin toegang tot een gevarieerd en pluriform radio- en televisieaanbod hebben. De doorgifteverplichting kent een lange geschiedenis. In de Mediawet, die in 1988 in werking trad, was de "must carry" al geregeld.⁵² Het betrof hier een codificatie van de bestaande praktijk die onder de Omroepwet en de toen vigerende telecommunicatiewetgeving was ontstaan.⁵³ Nadien is een kwantitatieve verplichting toegevoegd voor doorgifte van vijftien (analoge) televisiezenders en vijftientwintig (analoge) radiozenders.⁵⁴ De wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de verspreiding van televisie- en radioprogrammakanalen door middel van omroepnetwerken en omroepzenders en de vaststelling van de minimale omvang van het standaardpakket televisie- en radioprogrammakanalen (hierna: Wet van 6 november 2013) betekende voor het lineaire digitale standaardprogrammapakket de verplichting om inclusief de "must carry" ten minste dertig televisiezenders te verspreiden.⁵⁵ De Europese Universeledienstrichtlijn geeft lidstaten de ruimte om doorgifteverplichtingen op te leggen.⁵⁶

⁵¹ Vanwege de specifieke technische eigenschappen gelden voor de verspreiding van programmakanalen per satelliet aparte voorschriften voor verplichte doorgifte.

⁵² Stb. 1987, 249. Kamerstukken II, 1984/85, 19 136.

⁵³ Stb. 1967, 176. Artikel 48 Omroepwet.

⁵⁴ Stb. 1997, 336. Kamerstukken II, 1995/96, 24 808.

⁵⁵ Stb. 2013, 451.

⁵⁶ Artikel 31, eerste lid, Universeledienstrichtlijn staat de lidstaten onder voorwaarden toe een redelijke doorgifteverplichting op te leggen indien de desbetreffende netwerken voor een significant

Aanleiding voorgestelde wijziging

In de brief van de Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer van 24 mei 2017 is de afschaffing van de kwantitatieve verplichting van het standaardprogrammapakket aangekondigd.⁵⁷ Het gaat om de uitwerking van de motie-Segers/Huizing, die werd ingediend tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de Wet van 6 november 2013. De motie verzoekt de regering de mogelijkheid te onderzoeken voor het afnemen van kleinere televisiepakketten dan wel van individuele zenders; het zogenoemde "à-la-carte-menu".^{58 59} Het beleidsvoornemen om de kwantitatieve verplichting van een standaardprogrammapakket los te laten is per brief van 13 juli 2016 aan de Tweede Kamer gecommuniceerd.⁶⁰ Dit voorstel is een nadere uitwerking van deze motie en brieven.

Problematiek huidige situatie: gewijzigd kijkgedrag

De wettelijke kwantitatieve verplichting van het standaardprogrammapakket werd opgenomen ten behoeve van de toegankelijkheid en pluriformiteit van het media-aanbod. In de afgelopen jaren is er echter een definitieve omslag gekomen in de manier waarop consumenten media-aanbod tot zich nemen en in de hoeveelheid aanbod die beschikbaar is voor de consument. Deze verandering in kijkgedrag blijkt onder andere uit het tijdbestedingsonderzoek "Media:Tijd" dat het Sociaal Cultureel Planbureau tweejaarlijks uitvoert.⁶¹ Daaruit komt naar voren dat de verschuiving van kijkgedrag de komende jaren doorzet en onder jongeren zelfs nog sneller gaat. Uitgesteld televisiekijken nam de afgelopen jaren toe onder verschillende leeftijdsgroepen: onder tieners, maar ook onder 35-49-jarigen en 65-plussers.⁶² Het kijken van gestreamd, gedownload of gekocht videomateriaal nam bij alle leeftijden toe, behalve onder de 65-plussers. De stijging was het grootst onder tieners: een verdubbeling van 9 procent in 2013 tot 18 procent in 2015. Hoewel het lineair televisie kijken de komende jaren nog steeds dominant zal blijven, is het op andere manieren consumeren van media-aanbod (zoals "video on demand" en "over the top") al lang geen trend meer. Het aandeel jongeren dat op een dag lineaire televisie kijkt is in slechts twee jaar tijd aanzienlijk gedaald (van 67 procent in 2013 naar 49 procent in 2015). Het aandeel lineair televisiekijkers onder 20-34-jarigen en 35-49-jarigen daalde ook, maar minder sterk dan onder tieners. De groep 50-plussers vertoonde geen afname in kijkers van lineaire televisie. De andere (veelal nieuwere) kijkvormen namen over het algemeen toe.

Marktpartijen willen inspelen op deze veranderingen met innovatieve producten. Nieuwe mediadiensten kunnen bouwen op - of gecombineerd worden met - bestaande distributiemethoden, zoals de "traditionele" lineaire televisiedistributie. De afgelopen tijd zijn er nieuwe mediadiensten ontstaan die een combinatie zijn van lineaire en on-demand televisie, onafhankelijk van de aanbieder van het netwerk. Dit soort initiatieven speelt in op de behoefte van de consumenten (zie hieronder), maar heeft minder kans van slagen als het door een verplicht standaardprogrammapakket wordt beperkt. In de Verenigde Staten wordt deze opkomende trend "skinny bundles" genoemd. Een groeiende (jonge) klantengroep wil zelf televisiezenders kiezen, kijken wanneer hij wil

aantal eindgebruikers het belangrijkste middel zijn om radio- en televisieomroepkanalen te ontvangen.

⁵⁷ Kamerstukken 2016/17, 32 827, nr. 101.

⁵⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 426, nr. 24.

⁵⁹ Met televisie à la carte wordt het door de consument zelf kunnen samenstellen van een televisiepakket bij een pakketaanbieder bedoeld.

⁶⁰ Kamerstukken II, 2015/16, 32 827 nr. 87.

⁶¹ Zie voor dit onderzoek de website van Media:Tijd <http://www.mediatijd.nl/> Het SCP werkt in Media:Tijd samen met onder andere Stichting Kijk Onderzoek (SKO) en het Nationaal Onderzoek Multimedia (NOM).

⁶² Het SKO definieert in kijkonderzoek uitgesteld kijken als het kijken naar programma's via een settopbox of harddisk-, dvd- of videorecorder, op een ander moment dan waarop deze programma's werden uitgezonden.

en alleen daarvoor betalen. Diverse online organisaties die hun diensten alleen via het internet aanbieden zijn erg populair en groeien snel.

Het is de taak van de overheid om de juiste voorwaarden te creëren, zodat marktpartijen kunnen inspelen op dit veranderende kijkgedrag van consumenten.⁶³ Vasthouden aan de kwantitatieve verplichting van het standaardprogrammapakket leidt tot een belemmering van innovatie voor nieuwe mediadiensten. Ook gaat het voldoen aan deze verplichting ten koste van de consument vanwege de kosten die met deze doorgifteverplichting zijn gemoeid.⁶⁴ Een pakketaanbieder betaalt per zender een doorgiftevergoeding: hoe meer televisiezenders hij in zijn televisiepakket opneemt, hoe hoger in de regel de (doorgifte)kosten zijn en hoe hoger dus de prijs voor de consument wordt.

Mede door de huidige wettelijke kwantitatieve voorschriften op het gebied van het standaardprogrammapakket en "must carry" blijven nieuwe initiatieven beperkt tot een "experiment", waarvoor tijdelijke ontheffing moet worden aangevraagd. Het loslaten van het wettelijk verplichte standaardprogrammapakket zorgt ervoor dat pakketaanbieders meer ruimte krijgen.

Deze regering hecht veel waarde aan het creëren van deze ruimte. Daarmee wordt perspectief geboden voor vergroting van de diversiteit van het media-aanbod. Daarnaast kan dit aanleiding zijn voor nichespelers om à la carte specifieke doelgroepen te bedienen. Met het toetreden van dit soort nieuwe, innovatieve aanbieders komt er ook meer concurrentie in de markt. In 2016 heeft het Commissariaat in het kader van de mediamonitor aanvullend onderzoek gedaan naar de behoefte van de consument voor een à-la-carte-televisiepakket. Deze onderzoeken laten zien dat er zowel bij de consument als bij de pakketaanbieders behoefte bestaat om kleinere televisiepakketten te kunnen aanbieden dan wel te kunnen afnemen.⁶⁵

Het Commissariaat monitort sinds 2014 op verzoek van het ministerie van OCW de diversiteit van en de tevredenheid met televisiepakketten.⁶⁶ Uit de monitor blijkt dat de diversiteit van de televisiepakketten sinds 2014 op een goed niveau is gebleven. Binnen de televisiepakketten is zowel het aantal genres als de diversiteit van genres licht gestegen. Het zenderaanbod in het digitale standaardprogrammapakket is van gemiddeld 43,1 televisiezenders in 2014 gestegen naar 45,2 televisiezenders in 2016. Het aangeboden standaardpakket is dus in de regel ruimschoots groter dan de wettelijke verplichting voorschrijft. Een direct verband tussen de wettelijke regeling en diversiteit lijkt hierdoor dus niet aannemelijk. De markt kan zelf voorzien in een divers aanbod dat bijdraagt aan de tevredenheid van de klant. Het blijkt overigens dat de diversiteit zeker niet de belangrijkste factor is voor de tevredenheid. De prijs van het abonnement, de kwaliteit van het beeld en hoeveelheid storingen in de ontvangst hebben daarop de grootste invloed.

⁶³ "Video on demand", ook wel "VOD", is een netwerkdienst die een consument toelaat om, op het moment dat hij dit wil, video te bekijken. "Over the top", ook wel "OTT", is het via het internet direct naar de consument verspreiden van content. Dit kan om lineaire televisie gaan maar ook om video on demand.

⁶⁴ Zie ook de beslissing van het Commissariaat op het bezwaarschrift van KPN over zijn ontheffingsverzoek voor de dienst KPN Play: <https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2015/07/KPN-bob.pdf>.

⁶⁵ Zie voor dit onderzoek <http://www.mediamonitor.nl/tvpakketten/televisie-a-la-carte-2016/> en hoofdstuk 6 van de bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 32 827, nr. 87. Uit dit onderzoek blijkt dat het merendeel van de consumenten (63 procent) zelf een televisiepakket zou willen samenstellen. Ook blijkt dat 51 procent hierin alleen is geïnteresseerd als dit aanbod leidt tot een goedkoper abonnement dan de prijs van de huidige standaard televisiepakketten. Een groot deel van de consumenten (44 procent) zou ook een keuzemogelijkheid willen als het abonnement even duur blijft. Een gering aantal consumenten (4 procent) is bereid om hiervoor meer te betalen.

⁶⁶ Zie <http://www.mediamonitor.nl> en de bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 32 827, nr. 87.

In bijna alle Europese landen zijn, net als in Nederland, basistelesiepakketten de meest gebruikelijke vorm om telesiezoekers aan te bieden zonder dat in die landen sprake is van een wettelijk verplicht standaardprogrammapakket. Bovenop dit basispakket hebben consumenten in alle Europese landen de mogelijkheid het telesiepakket aan te vullen met bepaalde betaalde telesiezoekers of extra telesiepakketten. Het onderzoek heeft in geen enkel land in Europa specifieke regels gevonden voor een bepaald minimum aantal zoekers in een telesiepakket. Wel kent bijna ieder land "must carry"-regels voor specifieke telesiezoekers.

Voorstel

In dit wetsvoorstel vervalt de kwantitatieve verplichting tot het verspreiden van telesieprogrammakanalen langs digitale en analoge weg en via de satelliet. Bij het digitale standaardprogrammapakket gaat het om de verplichting om ten minste dertig telesiezoekers te verspreiden. Bij het analoge standaardprogrammapakket betreft het de verplichting tot verspreiding van ten minste vijftien telesiezoekers die komt te vervallen. De zogenoemde "must carry" blijft gehandhaafd.

Dit zal betekenen dat pakketaanbieders kunnen inspelen op het veranderde kijkgedrag van consumenten in de huidige transitieperiode van lineair televisie kijken naar dominant gebruik van non-lineaire televisie. Daarbij zullen veel consumenten waarschijnlijk brede telesiepakketten blijven afnemen, maar ontstaat er ook ruimte voor nieuwe producten, waardoor de keuze voor de consument toeneemt en de markt verbreedt. Door te innoveren in productproposities van telesiepakketten kunnen pakketaanbieders consumenten in deze transitieperiode beter bedienen. In het bijzonder geldt dat voor de jongere consumenten (de zogenoemde 'millennials') die in de toekomst misschien niet meer geïnteresseerd zijn in een traditioneel (lineair) televisieabonnement. Bovendien biedt dit de pakketaanbieders die zich met kleinere telesiepakketten op deze doelgroepen willen richten de kans om zich te onderscheiden ten opzichte van de aanbieders van grotere telesiepakketten. Zo kunnen zij hun positie in de televisiemarkt niet alleen behouden, maar zelfs versterken. De televisiemarkt krijgt zo een meer divers aanbod aan telesiepakketten en behoudt tegelijkertijd een breed scala aan pakketaanbieders.

Evenementenlijst

Het standaardprogrammapakket wordt gebruikt voor de definitie van open televisieprogrammakanaal. Dit begrip is van wezenlijk belang voor het functioneren van de evenementenlijst.⁶⁷ Om dit te ondervangen wordt de definitie van open televisieprogrammakanaal aangepast. Voor evenementen die op de evenementenlijst staan (die onderdeel is van het Mediabesluit 2008) geldt de verplichting dat *wanneer* zij worden uitgezonden als televisieprogramma, zij *in ieder geval* worden verspreid op een open televisieprogrammakanaal. Dan gaat het om een kanaal met groot bereik (75 procent van de huishoudens) tegen beperkte kosten.

Het is niet aannemelijk dat het wegvallen van de kwantitatieve verplichting tot het verspreiden van televisieprogrammakanalen zal leiden tot het wegvallen van toegang tot verslaggeving van evenementen op de evenementenlijst. De verwachting is dat er in de nabije toekomst nog altijd grote basistelesiepakketten zullen worden aangeboden waar deze evenementen vrijwillig in worden opgenomen en die een bereik hebben van minimaal 75 procent van de Nederlandse huishoudens. Mocht deze situatie door meer marktwerking veranderen, dan kan dit op enig moment aanleiding zijn om de regeling van de evenementenlijst te herzien.

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

⁶⁷ Artikel 1.1, eerste lid, Mediawet 2008 (open televisieprogrammakanaal); Hoofdstuk 5 Mediawet 2008 (evenementen).

Dit betreft de volgende technische verbeteringen:

- artikel 2.69 Mediawet 2008: verduidelijking van de delegatiegrondslag voor het stellen van termijnen voor het indienen van een aanvraag om door het Commissariaat te worden aangewezen als regionale of lokale publieke media-instelling;
- artikel 7.12 Mediawet 2008: beschikbaar maken van de instrumenten van last onder dwangsom en bestuurlijke boete 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.
- opschriften van hoofdstuk 8 en titel 8.1 Mediawet 2008: vervanging van "pers" door "journalistiek", bij wijze van herstel van een abuis.

Voor deze technische punten wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

3. Financiën

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

4. Administratieve lasten

Het voorstel over de nieuwdienstenprocedure kan leiden tot een lichte toename van administratieve lasten bij (markt)partijen die op verzoek van de ACM gegevens moeten aanleveren voor de uitvoering van de markteffectenanalyse. Uit het voorstel over het standaardprogrammapakket volgt een afname van lasten. Voor die pakketaanbieders die nu juist kleinere televisiepakketten aanbieden, betekent de maatregel in dit wetsvoorstel ten aanzien van aanpassing van de vereisten van een standaardprogrammapakket dat zij geen ontheffing meer hoeven aan te vragen voor deze diensten. De overige twee voorstellen hebben geen gevolgen voor de administratieve lasten.

PM: kwantificering toe-/afname.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

PM

6. Consultatie

PM

Artikelsgewijs deel

Artikel I, onder A, C en H (artikelen 1.1, eerste lid, 2.21 en 2.60m)

(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.⁶⁸ Een en ander met inachtneming van de kaders die de Europese Commissie heeft uiteengezet in de Omroepmededeling 2009.⁶⁹ 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 nieuwdienstenprocedure. 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 analyse nodig is voor zorgvuldige voorbereiding en motivering van zijn besluit over instemming.

Artikel I, onder A en K tot en met O (artikelen 1.1, eerste lid, 6.9a, 6.13, 6.14, 6.14b, paragraaf 6.3.1.3)

(artikel 1.1, eerste lid) Het begrip open televisieprogrammakanalen is van belang voor hoofdstuk 5 van de Mediawet 2008, dat regels over de evenementenlijst bevat. Met het hoofdstuk wordt toepassing gegeven aan artikel 14 van de Richtlijn audiovisuele mediadiensten, dat de lidstaten toestaat om voor evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving te regelen dat deze voldoende beschikbaar zijn voor het publiek, via kosteloze televisie.⁷⁰ Volgens overweging 53 van de Richtlijn wordt onder kosteloze televisie verstaan de publieke toegankelijkheid van een kanaal zonder extra betaling naast omroepfinancieringsmiddelen zoals die op ruime schaal worden toegepast in iedere lidstaat. Als voorbeeld van een dergelijk financieringsmiddel worden abonnementsgelden voor een kabelnet genoemd.

Het afschaffen van de kwantitatieve verplichting van het standaardprogrammapakket brengt met zich mee dat de definitie van open televisieprogrammakanalen moet worden aangepast. Het tarief van het standaardprogrammapakket is namelijk in de huidige bepaling een criterium voor de maximumkosten die voor een open televisieprogrammakanalen mogen zijn verschuldigd. Bij de voorgestelde nieuwe definitie komt de component van de maximum verschuldigde kosten te vervallen. Wat overblijft is een vereist bereik van ten minste 75 procent. Het gaat hier, net als in de huidige definitie, om daadwerkelijk bereik. Impliciet is in de enkele bereiksnorm wel degelijk een kostencomponent verwerkt. Het is immers aan te nemen dat een feitelijk bereik van 75 procent betekent dat de kosten voor het publiek op zodanige wijze geen belemmering vormen voor toegang tot het kanaal dat wordt voldaan aan het criterium van kosteloze televisie.

⁶⁸ Zie voetnoot 5.

⁶⁹ Zie voetnoot 2.

⁷⁰ Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) (PbEU 2010, L95).

(artikelen 6.9a, 6.13, 6.14 en 6.14b) Deze artikelen worden zodanig aangepast dat de voorschriften over het standaardprogrammapakket die uitgaan boven de "must carry" daaruit worden verwijderd. Het gaat dan om achtereenvolgens een definitiebepaling (6.9a), digitale verspreiding (6.13), analoge verspreiding (6.14) en verspreiding via de satelliet (6.14b).

(paragraaf 6.3.1.3.) Deze paragraaf bevat een delegatiegrondslag voor een ministeriële regeling voor een geschillencommissie waar klachten worden behandeld over de samenstelling van het digitale standaardprogrammapakket. De grondslag kan komen te vervallen. Overigens is er op grond van deze bepalingen geen ministeriële regeling tot stand gebracht.

Artikel I, onder B en G (artikelen 2.5 en 2.60c)

Met de toevoegingen aan de 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 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 de raad van toezicht.

Het vierde lid 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 optreden 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 D en E (artikelen 2.34c en 2.36)

Door de uitbreiding van de 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 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 NPO en 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 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 aftreden en de procedure die heeft geleid tot het advies.

Artikel I, onder F en J (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 adreassaat 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 adreassaat 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 I (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 zo adequaat en efficiënt mogelijk kan behandelen. In de praktijk is op dit moment problematisch dat er geen termijn kan worden gesteld voor organisaties die als nieuwkomer in een gemeente willen worden aangewezen als lokale publieke media-instelling. Voor de zittende lokale publieke media-instelling geldt dat een hernieuwde aanvraag uiterlijk zes maanden voor het einde van de lopende aanwijzingsperiode moet worden ingediend. Aangezien op grond van artikel 2.63, tweede lid, Mediawet 2008 per gemeente maar één lokale publieke media-instelling kan worden aangewezen, is het wenselijk om bij het eindigen van een lopende periode aanvragen voor de opvolgende periode gelijktijdig en in onderlinge samenhang te kunnen behandelen.

Artikel I, onder P (artikel 7.3)

Met de aan het artikel toe te voegen leden wordt de benoemingsprocedure voor leden van het Commissariaat aangevuld. Het Commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan waarop de Kaderwet zbo's van toepassing is (artikel 7.2). Op basis van artikel 12 van de Kaderwet zbo's worden bestuurders benoemt door de Minister van OCW. In dit artikel 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 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 twaalfde lid bepaalt dat de Minister de voordracht overneemt, tenzij deze in strijd is met de wet, eisen van zorgvuldigheid of andere zwaarwegende belangen. De invulling van deze weigeringsgronden is gelijk aan de invulling van de weigeringsgronden bij de NPO en RPO en de voorgestelde weigeringsgronden bij de NOS en de NTR.

Op grond van het 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 NPO en de RPO en de voorgestelde procedure bij 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 Q (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: 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). De technische aanpassing houdt in dat artikel 2.170 niet langer wordt uitgezonderd van toepassing van de last onder dwangsom of de bestuurlijke boete.

Verder wordt redactioneel verduidelijkt dat bij overtreding van artikel 5.20 van de Algemene wet bestuursrecht een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Artikel I, onder R en S (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.⁷¹ 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.⁷² 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 T (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 van de Kaderwet zbo's worden bestuurders benoemd door de Minister van OCW. In dit 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

⁷¹ Stb. 2014, 214.

⁷² Kamerstukken II 2013/14, 33 923, nr. 3, blz. 6.

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 toegevoegde 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 NPO en RPO en de voorgestelde procedures bij de NOS, NTR en 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 de verwachting dat de voorgedragen kandidaat ongeschikt zal zijn voor de vervulling van de taak van lid van het bestuur of dat het bestuur bij benoeming overeenkomstig de voordracht niet naar behoren 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 niet naar behoren zal zijn samengesteld. De overige drie weigeringsgronden worden op dezelfde wijze ingevuld als bij de benoemingsprocedures bij de NPO en RPO en de voorgestelde procedures bij de NOS, NTR en het Commissariaat.

In aanvulling op bovenstaande wijzigingen wordt in het 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

PM

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker