

No. W05.25.00173/I

's-Gravenhage, 19 november 2025

Bij Kabinetsmissive van 10 juli 2025, no.2025001565, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de versterking van de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau, met memorie van toelichting.

Inhoud van het wetsvoorstel

Lokale publieke omroepen vervullen verschillende belangrijke publieke functies: zij voorzien burgers van lokaal nieuws, doen journalistiek onderzoek, en zorgen voor lokale verbinding. Volgens de regering staat het werk van lokale publieke omroepen onder druk en kunnen zij deze functies niet altijd goed uitoefenen. Met het wetsvoorstel wil de regering daar verandering in brengen en de positie van lokale publieke omroepen verstevigen. Zo wordt voorgesteld om lokale publieke omroepen voortaan vanuit het Rijk te bekostigen in plaats van door gemeenten. Verder wordt het aantal omroepen teruggebracht tot tachtig en zullen deze omroepen grotere gebieden gaan bedienen. Ook wordt de procedure voor aanwijzing van lokale publieke omroepen aangepast. De Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO) moet fungeren als samenwerkings- en coördinatieorgaan voor deze omroepen.

Versterken lokale journalistiek

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van een sterke lokale journalistiek voor de democratische rechtsstaat. De regering verwacht dat het centraliseren van de bekostiging en de schaalvergroting van lokale publieke omroepen de lokale onafhankelijke journalistiek versterkt. Die verwachting moet nader worden gemotiveerd. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt namelijk onvoldoende dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk leiden tot voldoende toereikende bekostiging van lokale publieke omroepen om de uitoefening van hun publieke functies te versterken. De voorgestelde maatregelen kennen bovendien risico's. Grotere omroepen staan verder af van de lokale gemeenschappen waardoor het voor hen juist moeilijker kan zijn om hun publieke functies uit te oefenen.

Maximumaantal omroepgebieden

De Afdeling adviseert om het maximum van tachtig omroepgebieden niet in de wet vast te leggen. Dit wettelijke maximum maakt het namelijk lastig om het gebied van een omroep op te knippen als blijkt dat het te groot is of onvoldoende een eigen geografische, economische en sociaal-culturele identiteit heeft.

Criteria voor aanwijzing van lokale publieke omroepen

Zowel de gemeenteraad als de NLPO adviseert straks het Commissariaat voor de Media bij de aanwijzing van een lokale publieke omroep. De Afdeling adviseert de voorgestelde verdeling van de criteria aan de hand waarvan de NLPO en de gemeenteraad adviseren opnieuw te bezien of anders nader toe te lichten, om er voor te zorgen dat de lokale publieke omroep voldoende lokale binding houdt.

Beschermen bijzondere persoonsgegevens

AAN DE KONING

Tot slot adviseert de Afdeling om in het wetsvoorstel nader te concretiseren welke passende maatregelen moeten worden uitgewerkt om de bijzondere persoonsgegevens te beschermen van vertegenwoordigers van maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen bij een lokale publieke omroep.

In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Aanleiding voor het wetsvoorstel

Lokale media vervullen belangrijke publieke functies voor het levend houden en vitaliseren van de lokale democratie.¹ Lokale publieke omroepen zorgen ervoor dat burgers onafhankelijk worden geïnformeerd over lokale maatschappelijke en politieke thema's. Daarnaast vervullen ze een belangrijke rol in het controleren van het lokale bestuur en het agenderen van thema's.² Ook dragen ze bij aan het verbinden van bevolkingsgroepen en het bevorderen van educatie en cultuur.³ Voor de werking van de lokale democratie zijn sterke en onafhankelijke lokale publieke omroepen van groot belang. De controlerende functie van deze omroepen heeft bovendien aan belang gewonnen, omdat lokale overheden door de decentralisatie van taken een steeds belangrijker rol vervullen in het leven van burgers.⁴

Het huidige stelsel van lokale publieke omroepen staat onder hoge spanning. Lokale publieke omroepen kunnen hierdoor op veel plekken in Nederland hun publieke functies niet naar behoren waarmaken, zo constateert de regering op basis van verschillende onderzoeken en adviezen.⁵ Er is sprake van versnippering en een gebrekkige inhoudelijke en organisatorische samenwerking tussen publieke omroepen.⁶ Daarnaast beschikken vooral lokale media in kleine en middelgrote gemeenten over te weinig middelen en (journalistiek geschoolde) menskracht.⁷ Bovendien zijn lokale publieke omroepen voor financiering afhankelijk van de gemeenten die zij tegelijkertijd moeten controleren.⁸ Tot slot schiet het bereik van lokale publieke omroepen op veel plekken tekort.⁹

2. Inhoud van het wetsvoorstel

¹ Vervolgadviesaanvraag publieke waarden en democratische functies van media en nieuwsvoorziening op lokaal niveau, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300-VIII, nr. 159.

² De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor Cultuur (RvC) noemen dit de democratische functies van lokale publieke omroepen, zie 'Lokale media: Niet te Missen', november 2020. Zie ook de WRR beschrijft deze functies in zijn adviesrapport 'Aandacht voor Media', september 2024.

³ Dit worden ook wel de maatschappelijke functies van lokale publieke omroepen genoemd, zie ROB en RvC, 'Lokale media: Niet te Missen', november 2020.

⁴ ROB en RvC, 'Lokale media: Niet te Missen', november 2020, p. 22.

⁵ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.1 (Aanleiding) en ROB en RvC, Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen (briefadvies), 3 september 2019.

⁶ ROB en RvC, 'Lokale media: Niet te Missen', november 2020, p. 36.

⁷ ROB en RvC, 'Lokale media: Niet te Missen', november 2020, p. 44 en 67.

⁸ ROB en RvC, 'Lokale media: Niet te Missen', november 2020, p. 50.

⁹ ROB en RvC, 'Lokale media: Niet te Missen', november 2020, p. 51.

De regering is daarom voornemens om het mediabestel op lokaal niveau te wijzigen.¹⁰ Met het wetsvoorstel stelt de regering allereerst voor om de bekostiging en organisatie van de lokale publieke omroepen te wijzigen.¹¹ Bekostiging van de omroepen gebeurt niet langer via gemeenten, maar wordt opgenomen in de mediabegroting van het ministerie van OCW. Wel blijft het mogelijk voor gemeenten om in aanvulling daarop tot een bepaald bedrag vrijwillig bij te dragen aan het uitvoeren van de lokale publieke mediaopdracht.

Verder wordt de schaal van lokale publieke omroepen vergroot en het aantal gemaximeerd: voortaan worden maximaal tachtig omroepen aangewezen voor verzorgingsgebieden die één of meer gemeenten beslaan. Ook wordt de procedure voor aanwijzing van een media-instelling als lokale publieke omroep aangepast. Er worden meer criteria vastgelegd waarmee een aanvraag tot aanwijzing wordt beoordeeld. Daarnaast bepaalt het wetsvoorstel welke adviezen het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) bij de beoordeling van een aanvraag betreft en hoe wordt omgegaan met meerdere aanvragen voor hetzelfde verzorgingsgebied. Bij de aanvraag moeten media-instellingen een beleidsplan overleggen waaruit blijkt hoe ze gaan zorgen voor een lokaal toereikend media-aanbod.

Tot slot wordt met het wetsvoorstel de NLPO aangewezen als rechtspersoon met als wettelijke taak te zorgen voor samenwerking en coördinatie tussen lokale publieke omroepen. Het toezicht op de NLPO wordt op enige afstand van de politiek geplaatst: voor toezicht op de dagelijkse gang van zaken wordt een Raad van Toezicht benoemd en is de rechtstreekse betrokkenheid van de minister beperkt. Ook komt de NLPO met het wetsvoorstel (net als de lokale publieke omroepen) onder het toezicht van het Commissariaat te vallen.¹²

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 32827, nr. 326 (Kamerbrief toekomst mediabeleid).

¹¹ De toelichting verduidelijkt dat de Mediawet 2008 in territoriale zin is begrensd tot het Europese deel van Nederland. De regering stelt met dit voorstel geen wijzigingen voor van de Mediawet BES. Het kabinet onderzoekt hoe de journalistiek in Caribisch Nederland versterkt kan worden. Daartoe is in 2024 een verkennersgroep aangesteld. Het streven is om de bevindingen in 2027 met de Tweede Kamer te delen. Zie Kamerstukken II 2025/26, 36800-VIII, nr. 16 (Mediabegrotingsbrief 2026).

¹² In bijzondere gevallen kan het Commissariaat deze instellingen een aanwijzing geven als sprake is van wanbeheer of ondeugdelijke bedrijfsprocessen.

3. Effectiviteit bekostiging en schaalvergroting

Met het wetsvoorstel beoogt de regering het fundament van de lokale publieke omroepen te verstevigen. De meest ingrijpende maatregelen zien op het wijzigen van de bekostiging en op het vergroten van de schaal van lokale publieke omroepen. Deze maatregelen moeten er volgens de regering voor zorgen dat lokale publieke omroepen met sterke, professionele en onafhankelijke journalistiek hun publieke functies beter waar kunnen maken.¹³

a. *Bekostiging door het Rijk*

Lokale publieke omroepen ontvangen van gemeenten een vergoeding van de kosten voor het verzorgen van een lokaal toereikend media-aanbod.¹⁴ Gemeenten betalen deze vergoeding uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Voor deze vergoeding wordt jaarlijks een richtsnoerbedrag vastgesteld, maar gemeenten kunnen daar van afwijken. Gemiddeld plussen gemeenten dit op, al zijn er ook gemeenten die geen lokale publieke omroep hebben en er dus niets aan besteden en gemeenten die minder dan het richtsnoerbedrag toekennen.¹⁵

Volgens de regering leidt de huidige wijze van bekostigen van lokale publieke omroepen tot problemen.¹⁶ De basisfinanciering van lokale omroepen is inconsistent en in veel gevallen te laag voor de vervulling van de publieke functies.¹⁷ Daarnaast staat volgens de regering de onafhankelijkheid van lokale publieke omroepen onder druk als gevolg van de bekostiging door gemeenten. De regering stelt daarom voor om de bekostiging over te hevelen van gemeenten naar de mediabegroting van het ministerie van OCW, en dat budget aan te vullen met een ophoging.¹⁸

De toelichting maakt onvoldoende duidelijk of van de nieuwe bekostigingswijze daadwerkelijk een versterking van lokale publieke omroepen verwacht kan worden. De toelichting geeft onvoldoende inzicht in de *omvang* van de bekostiging als gevolg van het wetsvoorstel.¹⁹ Het is niet duidelijk hoeveel budget er als gevolg van de overheveling uit het gemeentefonds aan de mediabegroting wordt toegevoegd en op welk budget lokale omroepen straks kunnen rekenen.

Daarnaast blijkt uit het wetsvoorstel en de toelichting onvoldoende dat de bekostiging straks *toereikend* is. De voorgestelde bekostiging gaat namelijk uit van een verdeling van beschikbare middelen, in plaats van bekostiging gebaseerd op de daadwerkelijke kosten van de versterking van lokale publieke omroepen. Voor de hoogte van de

¹³ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.1 (Aanleiding).

¹⁴ Artikel 2.170b, tweede lid, van de Mediawet 2008.

¹⁵ ROB en RvC, 'Lokale media: Niet te Missen', november 2020, p. 44.

¹⁶ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.2 (Overheveling financiering van gemeentefonds naar Rijk en investering).

¹⁷ Beleidsvaluatieonderzoek Streekomroepvorming, Kwink, september 2021, p. 32-33. De regering onderkende in zijn reactie op het WRR-rapport "Aandacht voor Media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies" eveneens dat journalistieke professionalisering afhangt van de financiële slagkracht van omroepen, zie: Kamerstukken II 2024/25, 32827, nr. 370, p. 13.

¹⁸ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.2 (Overheveling financiering van gemeentefonds naar Rijk en investering).

¹⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 7 (Financiële gevolgen).

bekostiging door het Rijk wordt het richtsnoerbedrag als vertrekpunt genomen,²⁰ maar dit bedrag is zoals aangegeven in beginsel te laag en wordt gemiddeld genomen door gemeenten aangevuld. Van verschillende kanten is een minimale bekostiging geadviseerd van € 2 per inwoner.²¹ Het wetsvoorstel laat onduidelijk of de hoogte van de bekostiging daarmee straks vergelijkbaar is. Aan het bedrag dat uit het gemeentefonds wordt overgeheveld wordt weliswaar nog een bedrag toegevoegd van € 18 miljoen,²² maar niet duidelijk is of dat toereikend is om het versterken van de lokale publieke omroepen te bekostigen. Uit de beschikbare financiering moeten bovendien ook nog de taakuitbreidingen van de NLPO en het Commissariaat worden bekostigd.²³

De verdeling van de voor de lokale omroepen beschikbare middelen gebeurt op basis van vaste percentages, en niet op basis van een vastgesteld minimumbedrag of een vast bedrag per inwoner. Volgens de toelichting heeft die wijze van verdeling als voordeel dat het bedrag makkelijker kan meebewegen “met ontwikkelingen in de rijksmediabijdrage”.²⁴ Deze systematiek heeft echter ook invloed op bijvoorbeeld de voorspelbaarheid van het door het Rijk beschikbaar gestelde budget. Het is voor hun onafhankelijkheid van belang dat omroepen kunnen beschikken over adequate, duurzame en voorspelbare financiële middelen voor het vervullen van hun publieke opdracht.²⁵ De toelichting maakt nu nog onvoldoende duidelijk dat de voorgestelde systematiek aan deze randvoorwaarden voldoet.

Daar komt bij dat de regering ervan uitgaat dat gemeenten ook in de nieuwe bekostigingssystematiek voor aanvullende bekostiging zullen blijven zorgen. Onduidelijk is waar die verwachting op is gebaseerd. In de consultatie is namens gemeenten aangegeven dat naar verwachting weinig gemeenten gebruik zullen maken van de mogelijkheid om te blijven zorgen voor aanvullende financiering in de nieuwe bekostigingssystematiek.²⁶ Uit de toelichting blijkt onvoldoende of een eventueel

²⁰ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.2 (Overheveling financiering van gemeentefonds naar Rijk en investering).

²¹ De ROB en de RvC adviseerden in 2020 om de bijdrage substantieel te verhogen naar 2 euro per inwoner. Een advies dat ook door het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek is gedaan.

²² Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.2 (Overheveling financiering van gemeentefonds naar Rijk en investering).

²³ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 7 (Financiële gevolgen). Uit de uitvoeringstoetsen blijkt dat het Commissariaat inschat hiervan jaarlijks minimaal 3 miljoen euro nodig te hebben en de NLPO 3,9 miljoen euro.

²⁴ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.2 (Overheveling financiering van gemeentefonds naar Rijk en investering).

²⁵ Artikel 5, derde lid, van Verordening (EU) 2024/1083 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU (Europese verordening mediavrijheid).

²⁶ VNG Consultatieadvies wijziging mediawet, 20 februari 2025. Deels zou dat komen door de strenge voorwaarden voor aanvullende financiering die weinig ruimte laten. Zo kunnen gemeenten hier niet langer incidenteel toe besluiten, aangezien zij dit vóór de start van een aanwijzingsprocedure kenbaar moeten maken. Dat laat weinig ruimte voor aanvullende mediaopdrachten passend bij een thema dat zich pas later in de aanwijzingsperiode aandient. Ook de afname in het ervaren ‘eigenaarschap’ van de lokale mediaopdracht kan de bereidheid tot aanvullende financiering flink verkleinen.

afnemende bereidheid van gemeenten om aanvullende financiering te verzorgen wordt gecompenseerd door de voorgestelde ophoging. Het risico bestaat dat de totale investering in de lokale publieke omroepen daardoor achterblijft bij wat de regering voor ogen heeft.

Tot slot gaat de toelichting onvoldoende in op eventuele alternatieve maatregelen om lage, inconsistente of afhankelijke bekostiging aan te pakken. In navolging van het advies van de ROB en de RvC heeft de regering gekozen voor overheveling van de bekostigingstaak naar het Rijk. Dat is een ingrijpende wijziging van de verhoudingen in het lokale mediabestel. Het is daarvoor niet alleen noodzakelijk de geschiktheid van die overheveling te motiveren, maar ook om in te gaan op de ongeschiktheid van andere maatregelen die de geconstateerde problemen kunnen oplossen. De regering gaat in de toelichting bijvoorbeeld niet in op het substantieel ophogen van de minimale bijdrage door gemeenten, het verstrekken van specifieke uitkeringen of subsidies door het Rijk of het vergroten van de ruimte voor omroepen om inkomsten uit andere bronnen te verwerven.

De Afdeling adviseert om in de toelichting alsnog inzicht te geven in de omvang van de bekostiging, te motiveren dat deze toereikend is voor het versterken van de lokale publieke omroepen, en daarbij aandacht te besteden aan eventuele alternatieve bekostigingsmaatregelen.

b. *Schaalvergroting*

Het wetsvoorstel bepaalt dat het huidige aantal van 224 lokale publieke omroepen wordt teruggebracht naar maximaal 80. Deze schaalvergroting zou volgens de regering moeten leiden tot een grotere financiële armslag voor de omroepen en meer ruimte om in journalistieke kwaliteit te investeren.²⁷ Momenteel ontstaat schaalvergroting doordat lokale omroepen op vrijwillige basis streekomroepen vormen.²⁸ Vanuit die ervaring is ook zicht op de effecten van de schaalvergroting van lokale omroepen. De voordelen die door deze omroepen zelf worden genoemd gaan over het grotere potentiële bereik van de omroep, betere programma's en een betere organisatorische basis van de omroep.²⁹

De Afdeling merkt op dat schaalvergroting ook risico's met zich brengt voor de mate waarin lokale publieke omroepen hun publieke functies kunnen uitoefenen. Sterke lokale journalistiek vraagt om een goed begrip van de lokale context, de historie en het lokale netwerk en dat is op grotere afstand niet altijd gemakkelijk.³⁰ Lokale publieke omroepen zijn sterk geworteld in de lokale gemeenschap. Juist door hun kleine schaal en de betrokkenheid van vele vrijwilligers hebben ze een nauwe band met lokale maatschappelijke en politieke thema's.

²⁷ Kamerstukken II 2011/12, 32827, nr. 29, p. 2 (Kamerbrief toekomst mediabeleid).

²⁸ NLPO definieert een streekomroep als een lokale publieke media-instelling met een aanwijzing van het Commissariaat voor meer dan één gemeente binnen een streek zoals vastgelegd in de streekomroepkaart, of een federatie waarin de aangesloten omroepen tezamen beschikken over de aanwijzingen voor meer dan één gemeente binnen dat gebied.

²⁹ Streekomroepen in Nederland, Dialogic, IVIR en TNO, juli 2009.

³⁰ Koester de democratie! Eindrapportage Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, november 2023, p. 106. Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 823.

Straks moeten de omroepen vaak grotere en heterogene gebieden bedienen die veelal uit meerdere gemeenten bestaan. Daarnaast kan een grotere schaal het functioneren van een omroep complex maken door hogere kosten en het verdelen van programmatische aandacht over verschillende gemeenschappen.³¹ De omstandigheid dat, zoals de regering toelicht, een omroep op zijn website een gedifferentieerd aanbod kan bieden,³² is hiervoor slechts ten dele een oplossing. De omroep heeft immers voor televisie en radio in beginsel slechts telkens één kanaal ter beschikking.³³

De regering verwijst in de toelichting naar onderzoek van de ROB en de RvC waaruit blijkt dat regionale omroepen, die een grotere schaal hebben, er beter in slagen om hun democratische functies uit te oefenen.³⁴ Zij profiteren echter niet alleen van een grotere schaal, maar vooral van een ruimere bekostiging.³⁵ Journalistieke professionalisering met behoud van het lokale karakter zou bovendien ook bereikt kunnen worden met andere vormen van samenwerking, bijvoorbeeld door samenwerking te zoeken met andere lokale omroepen of met de regionale omroep.³⁶

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om toereikend te motiveren hoe de voorgestelde schaalvergroting leidt tot een versterking van de publieke functies van lokale publieke omroepen.

³¹ Streekomroepen in Nederland, Dialogic, IVIR en TNO, juli 2009, p. 45.

³² Toelichting op het wetsvoorstel, artikelsgewijs deel, onderdeel SS (artikel 6.13).

³³ Artikel 6.13, derde lid, aanhef en onder d-e, en vierde lid, aanhef en onder c-d, van de Mediawet 2008. Voor doorgifte van eventuele extra televisie- of radioprogrammakanalen binnen een lokaal verzorgingsgebied in het programmapakket van pakketaanbieders zal volgens de regering het gesprek aan moeten worden gegaan met die pakketaanbieders.

³⁴ ROB en RvC, 'Lokale media: Niet te Missen', november 2020, p. 71. Zie Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.3 (Schaalvergroting).

³⁵ Regionale omroepen ontvingen in 2025 een OCW-bijdrage van 186,1 miljoen euro, gemiddeld meer dan 10 euro per inwoner. Zie RPO Begroting 2025, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 36600-VIII, nr. 53.

³⁶ Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, Van Stoom naar Stroom, de weg naar professionalisering, juni 2022, p. 14-15.

4. Maximum aantal lokale publieke omroepen

Het wetsvoorstel bepaalt dat er ten hoogste tachtig lokale verzorgingsgebieden zijn. Een verzorgingsgebied is een geografisch afgebakend gebied dat uit één of meer nabijgelegen gemeenten bestaat.³⁷ Per verzorgingsgebied wordt een lokale publieke omroep aangewezen. De precieze afbakening van de verzorgingsgebieden wordt bij algemene maatregel van bestuur (amvb) vastgesteld.³⁸

De wet bepaalt dat een verzorgingsgebied zoveel mogelijk een gebied is dat een kenbare identiteit heeft of waarbinnen het algemene leefpatroon van de inwoners zich in belangrijke mate afspeelt.³⁹ Het gaat dan om het gebied waarin iemand woont, leeft, werkt, de dagelijkse of niet-dagelijkse inkopen doet, uitgaat, sport of onderwijs volgt.⁴⁰ Bovendien schrijft de wet voor dat een verzorgingsgebied wat betreft de oppervlakte of het aantal inwoners aanmerkelijk kleiner is dan de provincie of elk van de provincies waarmee het lokale verzorgingsgebied grondgebied deelt.⁴¹

Het wettelijk vastgestelde maximum van tachtig verzorgingsgebieden beperkt de flexibiliteit om in de toekomst mee te bewegen met een verandering in lokale leefgebieden. De identiteit van een gebied kan immers na verloop van jaren veranderen, waarna kan blijken dat het verzorgingsgebied te groot is, of nog onvoldoende een eigen identiteit heeft. Bovendien heeft het totstandkomingstraject van de voorgestelde indeling laten zien dat voor gemeenten andere indelingen eveneens denkbaar zijn, waarbij de focus soms meer ligt op een geografische, een bestuurlijke of een sociaal-culturele identiteit.⁴²

De Afdeling adviseert om het maximum van tachtig verzorgingsgebieden niet in de wet vast te leggen, om de flexibiliteit te hebben om op basis van de kenbare identiteit en leefgebieden van burgers te komen tot meer dan tachtig verzorgingsgebieden.

5. Betrokkenheid gemeenten bij aanwijzing lokale publieke omroepen

Met het wetsvoorstel neemt de afstand tussen lokale publieke omroepen en gemeenten toe. De adviesrol voor de gemeenteraad bij de aanwijzing van lokale publieke omroepen wordt aangepast en ook de NLPO krijgt een adviesrol. De NLPO en de gemeenteraad adviseren het Commissariaat straks elk aan de hand van een eigen set van criteria.

Een belangrijk uitgangspunt bij de verdeling van de adviescriteria is volgens de toelichting dat de gemeenteraad niet adviseert over aspecten die raken aan de inhoud

³⁷ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.3 (Schaalvergroting).

³⁸ Voorgesteld artikel 2.87h, eerste jo vijfde lid.

³⁹ Voorgesteld artikel 2.87h, vierde lid.

⁴⁰ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.3 (Schaalvergroting). Zie ook Vernieuwingsconvenant gemeenten – lokale omroepen 2015-2018 VNG, OLON, Stichting NLPO, 2015, onder 6.2.

⁴¹ Voorgesteld artikel 2.87h, derde lid.

⁴² Zo hebben verschillende gemeenten en lokale omroepen andere indelingen bepleit die volgens hen beter passend waren. Zie bijvoorbeeld Advies Change Board NLPO streekindeling 2025, Hilversum, 14 mei 2025.

van het voorgenomen media-aanbod. Tegelijkertijd blijft de binding tussen de lokale publieke omroep en het betreffende lokale verzorgingsgebied volgens de regering ook onder het nieuwe stelsel van groot belang.⁴³

Volgens de toelichting adviseert de gemeenteraad daarom over criteria die zien op de lokale binding tussen een aanvrager en het lokale verzorgingsgebied.⁴⁴ Criteria die raken aan de inhoud van het voorgenomen media-aanbod zijn volgens de toelichting belegd bij de NLPO.

De Afdeling onderkent het belang van het waarborgen van de onafhankelijkheid van het publieke media-aanbod.⁴⁵ Onduidelijk is echter of de binding tussen de lokale publieke omroep en het betreffende lokale verzorgingsgebied in de voorgestelde verdeling van de criteria voldoende tot uitdrukking komt. De advisering over hoe een lokale media-instelling de geografische en sociaal-culturele verscheidenheid binnen het verzorgingsgebied wil bedienen en hoe het media-aanbod zichtbaar en vindbaar zal zijn, is belegd bij de NLPO en niet bij de gemeente.⁴⁶ Deze criteria kunnen echter ook relevant zijn voor het beoordelen van de lokale binding tussen een aanvrager en het lokale verzorgingsgebied. De toelichting maakt onvoldoende duidelijk waarom deze criteria dusdanig raken aan de inhoud van het media-aanbod dat advisering door de gemeenteraad niet passend zou zijn.

De Afdeling adviseert om de verdeling van de adviescriteria tussen de NLPO en de gemeenteraad aan te passen, of toereikend te motiveren waarom de voorgestelde verdeling in het kader van de aanwijzing van lokale publieke omroepen passend is.

6. Inrichting NLPO

Het voorstel voorziet in de aanwijzing door de minister van een samenwerkings- en coördinatieorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau.⁴⁷ Blijkens de toelichting is de regering voornemens om de huidige Stichting NLPO voor de duur van tien jaar aan te wijzen als samenwerkings- en coördinatieorgaan.⁴⁸ De NLPO is geen zelfstandig bestuursorgaan, maar een rechtspersoon met als wettelijke taak te zorgen voor samenwerking en coördinatie tussen lokale publieke omroepen, het faciliteren van de omroepwerkzaamheden en het behartigen van collectieve zaken. Volgens de regering is bij deze werkzaamheden geen sprake van de uitoefening van openbaar gezag.⁴⁹

⁴³ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 6.3 (Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

⁴⁴ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.5 (Aanscherping van de aanwijzingsprocedure).

⁴⁵ Artikel 2.1, tweede lid, onder d, van de Mediawet 2008 bepaalt dat publiek media-aanbod onafhankelijk moet zijn van overheidsinvloeden.

⁴⁶ Voorgesteld artikel 2.87n, tweede lid, onderdeel b.

⁴⁷ Voorgesteld artikel 2.87d.

⁴⁸ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.4 (Wettelijk samenwerkings- en coördinatieorgaan op lokaal niveau).

⁴⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.4 (Wettelijk samenwerkings- en coördinatieorgaan op lokaal niveau).

De Afdeling kan die conclusie volgen. Zij merkt echter op dat het wel van belang is om in de toelichting uit te leggen dat ook het vaststellen van het concessiebeleidsplan geen uitoefening van openbaar gezag veronderstelt. Het concessiebeleidsplan wordt door de NLPO bij de minister ingediend en bevat in elk geval een beschrijving van de wijze waarop in de komende vijf jaar de publieke mediaopdracht op lokaal niveau wordt uitgevoerd. Deze beschrijving is uitgewerkt in kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik van de lokale publieke mediadienst.⁵⁰

Daarnaast bevat het een overzicht van de benodigde organisatorische, personele, materiële en financiële middelen en een beschrijving van de beoogde samenwerking met anderen. De kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen en voornemens over samenwerking vormen de randvoorwaarden voor de door de lokale media-instellingen op te stellen beleidsplannen.⁵¹ Hiermee krijgt het concessiebeleidsplan een grote en zo mogelijk sturende betekenis voor aanvragers.⁵² Dit kan bij hen de indruk wekken dat er sprake is van openbaar gezag.

De Afdeling adviseert om in de toelichting te motiveren dat met het vaststellen van het concessiebeleidsplan ten behoeve van de aanwijzing van lokale publieke omroepen geen sprake is van de uitoefening van openbaar gezag.

7. Delegatiegrondslag passende maatregelen

Om te kunnen worden aangewezen als lokale publieke omroep moet een media-instelling een programmabeleid bepalend orgaan (hierna: pbo) hebben.⁵³ Bij een aanvraag om als lokale publieke omroep te worden aangewezen wordt de ledenlijst van het pbo overgelegd aan het Commissariaat en voor advies voorgelegd aan de gemeenteraad.⁵⁴ De ledenlijst van het pbo bevat een overzicht van de personen en de maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen die zij vertegenwoordigen.⁵⁵ Bij de beoordeling van de ledenlijst worden deze bijzondere persoonsgegevens verwerkt.

De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is in beginsel verboden, tenzij een van de uitzonderingsgronden van toepassing is.⁵⁶ De toelichting doet in dit verband een beroep op het zwaarwegend algemeen belang dat met de verwerking wordt geborgd.⁵⁷ In dat geval vereist de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

⁵⁰ Voorgesteld artikel 2.87e.

⁵¹ Voorgesteld artikel 2.87n, eerste lid.

⁵² Ten aanzien van de NPO en de RPO heeft de Afdeling zich eerder afgevraagd of dergelijke plannen vanwege hun belang, niet eigenlijk gewoon bestuursrechtelijke besluiten zijn. Vgl. Kamerstukken II 2014/15, 34264, nr. 4.

⁵³ Voorgesteld artikel 2.87m.

⁵⁴ Idem. Voor de verwerkende aanvragende lokale mediadienst gaat het voorstel uit van verwerking op basis van toestemming door de betrokkenen, omdat hier geen sprake is van verwerking in het kader van het algemeen belang.

⁵⁵ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.5 (Aanscherping van de aanwijzingsprocedure).

⁵⁶ Artikel 9, eerste jo. tweede lid van de AVG.

⁵⁷ Artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG.

dat aanvullende passende en specifieke maatregelen worden getroffen om de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkenen te beschermen.

Het wetsvoorstel bevat een delegatiegrondslag om deze waarborgen bij amvb vast te stellen.⁵⁸ Deze waarborgen worden in het wetsvoorstel niet nader geconcretiseerd, terwijl de regering al voor ogen heeft waar die waarborgen in ieder geval op zullen zien. De toelichting noemt in dit verband namelijk maximale bewaartermijnen, een verbod op gegevensdeling met derden en een zorgvuldigheidseis.⁵⁹ Gelet op het belang van het beschermen van bijzondere persoonsgegevens, ligt het voor de hand om deze hoofdlijnen op het niveau van de wet vast te leggen.

De Afdeling adviseert om de delegatiegrondslag voor het treffen van passende maatregelen ter bescherming van de bijzondere persoonsgegevens van leden van een pbo nader te concretiseren zodat daaruit blijkt welke maatregelen in ieder geval getroffen moeten worden.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

⁵⁸ Voorgesteld artikel 2.87u, vierde lid,

⁵⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 3.2 (Algemene verordening gegevensbescherming)