

Memorie van toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

De regering wil de inrichting van de lokale publieke omroepen herzien om daarmee de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau fundamenteel te verstevigen.¹ Dit voorstel tot wijziging van de Mediawet 2008 bevat daartoe een samenhangend pakket aan maatregelen.

Samenvatting van de maatregelen

De bekostiging van lokale publieke omroepen gebeurt nu door gemeenten vanuit de algemene uitkering in het gemeentefonds. De bekostiging wordt overgebracht naar de mediabegroting. Het Rijk voegt aan het overgehevelde bedrag een structurele investering toe. De gebieden waarvoor lokale publieke omroepen media-aanbod verzorgen, worden groter en in samenhang daarmee wordt het aantal lokale publieke omroepen teruggebracht van ruim tweehonderdtwintig nu naar maximaal tachtig. Er komt een samenwerkings- en coördinatieorgaan voor de lokale publieke omroepen (NLPO) dat een concessie van tien jaar krijgt voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau. Dit orgaan brengt elke vijf jaar een concessiebeleidsplan uit. De aanwijzingen voor vijf jaar als lokale publieke omroep worden gesynchroniseerd en zullen steeds samenvallen met een concessiebeleidsplanperiode van de NLPO. De procedure voor aanwijzing als lokale publieke omroep door het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) wordt duidelijker beschreven in de Mediawet 2008. Er komen meer criteria voor aanwijzing. Naast de gemeenteraden gaat ook de NLPO adviseren over de aanwijzing. Bekostiging van en verantwoording door de NLPO en de lokale publieke omroepen gebeuren voortaan via het Commissariaat.

Leeswijzer voor het algemeen deel van de memorie van toelichting

- hoofdstuk 2: hoofdlijnen van het voorstel;
- hoofdstuk 3: verhouding tot hoger recht;
- hoofdstuk 4: verhouding tot nationaal recht;

¹ In de Mediawet 2008 verwijst de term “publieke media-instelling” naar wat in het dagelijkse spraakgebruik “publieke omroep” wordt genoemd. Voor de leesbaarheid is in de memorie van toelichting gekozen voor de term “publieke omroep”.

- hoofdstuk 5: gevolgen;
- hoofdstuk 6: uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- hoofdstuk 7: financiële gevolgen;
- hoofdstuk 8: evaluatie;
- hoofdstuk 9: advies en consultatie;
- hoofdstuk 10: overgangsrecht en inwerkingtreding.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

Overheidsbetrokkenheid bij mediabeleid en de publieke omroep

De overheid voert al vele decennia mediabeleid. Van oudsher komt deze betrokkenheid voort uit de schaarste aan frequentieruimte die beschikbaar is voor het verspreiden van radio- en televisieprogramma's. Deze schaarste was in 1930 de reden voor de toenmalige Minister van Waterstaat om met het "Radioreglement" te komen.² Hierin was vastgelegd aan welke eisen een omroeporganisatie moest voldoen om voor een zendtijdmachtiging in aanmerking te komen.

Later kwam een andere reden voor overheidsbetrokkenheid naar voren: het belang van goed functionerende media voor de rechtsstaat, en daarbij in het bijzonder het belang van een stevige publieke omroep voor het vervullen van specifieke publieke functies. Toenmalig minister-president Lubbers beschreef dit belang in de medianota van 29 augustus 1983 als volgt:

"Nog altijd en terecht vinden velen dat de veelkleurigheid aan opvattingen en van ons cultuurpatroon een belangrijke waarde in onze samenleving is. Even waardevol is het dat er media beschikbaar zijn om daaraan uiting te geven. Ook zijn die middelen tegenwoordig onmisbaar om groepsbindingen te bevorderen zodat mensen zich geworteld kunnen weten. Een pluriforme samenleving is immers geen waardeloos verband, maar een optelsom van verschillende opvattingen en waarden die mensen beleven en koesteren en jegens elkaar respecteren. Daaraan bescherming en uitingsmogelijkheden bieden is naar de opvatting van het kabinet een blijvende taak van de overheid."³

Dit belang van media en in het bijzonder publieke omroepen voor de democratie is een blijvende reden geweest voor overheidsbetrokkenheid op dit terrein. In de toelichting op de oorspronkelijke Mediawet uit 1987 wees de regering op het belang van de media voor het functioneren van de democratie, waarin de vrije meningsuiting centraal staat. Omroep en pers moesten onafhankelijk zijn van politieke en commerciële belangen. De regering rekende het tot haar taak om media in staat te stellen hun publieke functie naar behoren te vervullen.⁴ In de toelichting op de huidige Mediawet 2008 noemde de regering het, in navolging van het adviesrapport *Focus op functies* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR), "een overheidstaak om cruciale waarden in de media zeker te stellen, zoals onafhankelijkheid, verscheidenheid en kwaliteit".^{5 6}

² Stb. 1930, 159.

³ Kamerstukken II 1982/83, 18035, nr. 1, p. 3.

⁴ Kamerstukken II 1984/85, 19136, nr. 3, p. 49.

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31356, nr. 1, p. 3.

⁶ *Focus op functies - Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005, p. 12.

Volgens de Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, eind 2023, zijn sterke en onafhankelijke media “een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende democratische rechtsorde”.⁷ De Tweede Kamer sprak op 21 mei 2024 met een meerderheid van 142 van de 150 stemmen uit dat “vrije media een belangrijk fundament zijn voor een goed functionerende democratie en dat de overheid hen moet faciliteren om hun werk goed te kunnen doen”.⁸ Ook deze regering acht gezonde media en een vrije en veilige journalistieke sector van wezenlijke betekenis voor een rechtstaat.⁹

Het versterken van de lokale publieke omroepen dient een maatschappelijk belang. Naast het journalistieke aanbod van deze lokale publieke omroepen is er lokaal nieuws verzorgd door private lokale media dat relevant is voor burgers. Ook deze private media vervullen een belangrijke maatschappelijke functie. De regering heeft daarom in oktober 2024 maatregelen aangekondigd die specifiek gericht zijn op het versterken van de private journalistieke media op lokaal niveau.¹⁰

De lokale publieke omroep in het publieke mediabestel

Het publieke mediabestel in de Mediawet 2008 bestaat uit drie lagen: landelijk, regionaal en lokaal. Per laag verschilt het gebied waarvoor het media-aanbod is bestemd. Dit gebied wordt het “verzorgingsgebied” van de betreffende publieke omroep genoemd. Het gaat om respectievelijk (het Europese deel van) Nederland, een provincie en een gemeente. Op dit moment zijn er in Zuid-Holland twee regionale publieke omroepen met elk hun specifieke verzorgingsgebied, en er zijn lokale publieke omroepen die meer dan één gemeente bedienen. Dat doet echter niet af aan het algemene uitgangspunt van de gelaagdheid.

De Mediawet 2008 bepaalt de kaders en vereisten voor de publieke omroepen in elke laag. Een centrale bepaling is de publieke mediaopdracht uit artikel 2.1 van de Mediawet 2008, die voor de publieke omroepen in alle lagen geldt. De kern van deze opdracht is dat publieke omroepen een breed en divers publiek voorzien van informatie - waaronder journalistieke inhoud - cultuur en educatie, via alle beschikbare aanbodkanalen.¹¹ Bovendien moet het aanbod in overeenstemming zijn met publieke waarden. Daartoe dient het aanbod van de publieke omroepen evenwichtig, pluriform, kwalitatief hoogstaand, onafhankelijk, en voor iedereen toegankelijk te zijn.¹²

De lokale publieke omroep heeft zijn oorsprong in de jaren zeventig van de vorige eeuw. In de beginjaren ging het om particuliere initiatieven, veelal van buurtverenigingen of vrijwilligersorganisaties. De overheid steunde enkele van deze initiatieven op experimentele basis. Dit gebeurde bijvoorbeeld via de “Kerstbeschikking” uit 1975. Zes lokale omroepen kregen in dat jaar van de toenmalige Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk ruimte om te experimenteren met lokale televisieomroep via de kabel.¹³ In 1984 werden voor

⁷ Eindrapportage van de Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, 2 november 2023, p. 106, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 823.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 32827, nr. 305.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 32827, nr. 326, p. 1.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 32827, nr. 326, p. 5-7.

¹¹ Artikel 2.1, eerste lid, van de Mediawet 2008.

¹² Artikel 2.1, tweede lid, van de Mediawet 2008.

¹³ *Omroepvrijheid en overheidsbemoeienis*, N. van Eijk, 1992, p. 70.

het eerst vergunningen uitgegeven aan lokale omroepen op niet-experimentele basis.¹⁴ Sinds de inwerkingtreding van de eerste Mediawet in 1988 maken lokale publieke omroepen volwaardig deel uit van het publieke mediabestel.¹⁵

Op grond van de Mediawet 2008 zijn de lokale publieke omroepen belast met de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau.¹⁶ Zij worden op aanvraag aangewezen door het Commissariaat, voor een periode van vijf jaar.¹⁷ Per gemeente kan niet meer dan één lokale publieke omroep worden aangewezen.¹⁸ Een lokale publieke omroep kan wel voor meer dan één gemeente worden aangewezen.¹⁹ Stand van zaken op 1 oktober 2024 was een totaal van 224 lokale publieke omroepen.²⁰

De Mediawet 2008 legt de verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de lokale publieke omroepen bij de gemeenten die hun verzorgingsgebied vormen.²¹ De bekostigingsnorm in de Mediawet 2008 is kwalitatief: het gaat om “vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van de lokale publieke mediadienst, voor zover die kosten niet op andere wijze zijn gedekt, en op zodanige wijze dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien en continuïteit van bekostiging is gewaarborgd”.²² De Mediawet 2008 noemt hierbij geen bedragen. Bekostiging vindt plaats vanuit de algemene uitkering van het gemeentefonds. Er geldt een richtsnoerbedrag per huishouden. Gemeenten hebben de vrijheid om af te wijken van het richtsnoerbedrag.

Belang lokale publieke omroepen en problemen huidige situatie

De Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Cultuur (hierna: de ROB en RvC) onderscheidden in 2020 in hun rapport *Lokale Media: niet te missen* drie democratische en twee maatschappelijke functies van lokale media, waaronder de lokale publieke omroepen. Deze democratische functies zijn: het informeren van burgers, het controleren van het lokale bestuur en het agenderen van maatschappelijke kwesties in het politieke en maatschappelijke debat.²³ Ook de WRR benoemt in 2024 deze drie democratische functies, zij het in iets andere bewoordingen. In zijn adviesrapport *Aandacht voor Media* heeft de WRR het over de informatiefunctie, controlefunctie en forumfunctie (“een platform bieden aan de diversiteit aan perspectieven en opvattingen die de samenleving rijk is”).²⁴ De maatschappelijke functies die de ROB en RvC daarnaast onderscheidden zijn het verbinden van verschillende groepen in de samenleving en het bevorderen van educatie en cultuur.²⁵ Deze democratische en

¹⁴ Stb. 1984, 573.

¹⁵ Stb. 1987, 249.

¹⁶ Artikel 2.61 van de Mediawet 2008.

¹⁷ Artikel 2.65, eerste lid, van de Mediawet 2008.

¹⁸ Artikel 2.63, tweede lid, van de Mediawet 2008.

¹⁹ Artikel 2.64, eerste lid, van de Mediawet 2008.

²⁰ *Register publieke media-instellingen per 1 oktober 2024, landelijk, regionaal en lokaal*, Commissariaat voor de Media, oktober 2024.

²¹ Artikel 2.170b van de Mediawet 2008.

²² Artikel 2.170b, tweede lid, van de Mediawet 2008.

²³ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020, p. 21.

²⁴ *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies*, Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, september 2024, p. 46.

²⁵ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020, p. 23.

maatschappelijke functies komen terug in de publieke mediaopdracht uit artikel 2.1 van de Mediawet 2008.

Helaas staan de lokale publieke omroepen onder druk. Zozeer dat ze hun democratische en maatschappelijke functies op veel plekken in Nederland niet goed kunnen uitoefenen. De ROB en de RvC trokken in een gezamenlijk advies uit 2019 de conclusie dat "lokale omroepen deze functies niet naar behoren waarmaken", omdat "het huidige stelsel van publieke lokale omroepen onder hoge spanning staat".²⁶ Een jaar later beschreven de ROB en de RvC in *Lokale media: niet te missen* de situatie als volgt:

"Met name in de landelijke gebieden, buiten de grote en middelgrote steden, komt maar zelden een journalist om verhaal te halen. De informatievoorziening is daar bleekjes, laat staan dat lokale media erin slagen het lokale bestuur of andere lokaal invloedrijke spelers te controleren. In grote delen van het land is een belangrijke pijler onder de lokale democratie dus niet, of niet stevig genoeg, aanwezig."²⁷

Recenter signaleert ook de WRR deze "verschraling van het journalistieke aanbod" op lokaal niveau.²⁸ De WRR acht dit "vanuit democratisch oogpunt een zorgelijke ontwikkeling, zeker ook met het oog op de vele beleidsdossiers waar juist gemeentelijke overheden verantwoordelijk voor zijn. Het betekent dat de lokale macht minder goed gecontroleerd kan worden, en dat is om allerlei voor de hand liggende redenen problematisch. [...] Dit is slecht voor de lokale democratie, waar bewoners achterblijven in hun informatiepositie en de lokale macht vrij spel heeft."²⁹

De regering ziet dit als een zorgelijke ontwikkeling, te meer nu gemeenten bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben die eerder bij het Rijk waren belegd, bijvoorbeeld in het sociale domein. Bovendien blijkt uit onderzoek dat onder de inwoners van Nederland veel interesse is in lokale nieuwsvoorziening.³⁰

De ROB en de RvC hebben in hun adviezen een aantal oorzaken genoemd voor de zorgelijke staat van de lokale publieke omroepen. Zo concludeerden de raden dat de huidige "financiering en financieringssystematiek van lokale omroepen niet geschikt is om een volwaardige lokale omroep in stand te houden".³¹ Die ongeschiktheid zit er volgens de ROB en RvC ten eerste in dat "de wijze van financiering ervoor zorgt dat lokale omroepen financieel afhankelijk zijn van de gemeenten waarover zij moeten berichten en die zij vanuit hun journalistieke opdracht moeten controleren."³² Uit door de ROB en RvC gevoerde gesprekken bleek dat er "voorbeelden

²⁶ *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, september 2019, p. 2.

²⁷ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020, p. 3.

²⁸ *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies*, Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, september 2024, p. 153.

²⁹ *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies*, Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, september 2024, p. 153-154.

³⁰ *De staat van de lokale nieuws- en informatievoorziening – het burgerperspectief*, Commissariaat voor de Media, oktober 2022, p. 22.

³¹ *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, september 2019, p. 14.

³² *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, september 2019, p. 13.

bekend zijn van lokale omroepen die kwesties die met hun gemeente(n) te maken hebben, laten liggen, of pas oppakken nadat de financiering rond is.”³³

Die ongeschiktheid van de financieringssystematiek zit volgens de ROB en RvC daarnaast in het beperkte bedrag dat op basis van het eerdergenoemde richtsnoerbedrag per huishouden wordt toegevoegd aan het gemeentefonds voor de bekostiging van lokale publieke omroepen, én in de vrijheid die gemeenten hebben “om zelf te bepalen wat zij doen met de bijdrage die voor de lokale publieke omroep in de algemene uitkering is opgenomen”.³⁴

Dit heeft gevolgen voor de financiële armslag en gezondheid van lokale publieke omroepen, zo blijkt uit onderzoek van het Commissariaat naar de bekostiging van lokale publieke omroepen. Uit de meest recente uitgave van dit periodieke onderzoek van het Commissariaat blijkt dat in de periode 2019-2021 36 procent van de lokale publieke omroepen “rode cijfers schreef”.³⁵ Bovendien concludeerde het Commissariaat dat het percentage lokale publieke omroepen “waarvan de financiële positie als ongezond wordt aangemerkt” in diezelfde periode gemiddeld op 25 procent lag.³⁶ Dit heeft gevolgen voor de journalistieke professionaliteit, aldus ook de ROB en RvC. Zo beschreven de ROB en RvC dat journalisten van lokale publieke omroepen “doorgaans noodgedwongen onder het door de NVJ bepleite minimumsalaris [worden] betaald”, en dat het “bescheiden budget van lokale omroepen ervoor zorgt dat hun bereik en het aantal aangeboden programma’s klein is of kleiner wordt”.³⁷

Het gebrek aan schaal is een andere oorzaak van de huidige problemen bij lokale publieke omroepen. De ROB en de RvC constateerden in 2020 in hun advies dat er “sprake is van versnippering en een gebrekkige inhoudelijke en organisatorische samenwerking”.³⁸ Dit heeft gevolgen voor het doelmatig en doeltreffend kunnen uitvoeren van de publieke mediaopdracht door lokale publieke omroepen. Uit een rapport van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (hierna: SvdJ) uit 2022 bleek dat bij de meeste omroepen “alle inkomsten opgaan aan huur, investeringen in techniek, productie- en uitzendkosten en reguliere bedrijfskosten”.³⁹ Daar komt nog bij dat er onvoldoende sprake is van een gezamenlijke koers en centrale coördinatie, aldus de ROB en RvC: “Het algemene beeld is echter nog dat van een zwembad waarin op veilige afstand van elkaar allemaal mensen aan het watertrappelen zijn. Een badmeester wordt node gemist”.⁴⁰

³³ *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, september 2019, p. 13.

³⁴ *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, september 2019, p. 13.

³⁵ *Evaluatie bekostiging lokale publieke media-instellingen 2019-2021*, Commissariaat voor de Media, juni 2023, p. 17.

³⁶ Het Commissariaat acht de financiële positie van een omroep als gezond wanneer de liquiditeitsratio 1 of meer bedraagt en de solvabiliteit hoger is dan 25 procent.

³⁷ *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, september 2019, p. 15.

³⁸ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020, p. 36.

³⁹ *Van Stoom naar Stroom, de weg naar professionalisering*, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, juni 2022, p. 8.

⁴⁰ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020, p. 36-37.

De ROB en de RvC benoemden daarnaast dat “veel gemeenten nauwelijks of geen mediabeleid” hebben.⁴¹ Dat wil in de ogen van de ROB en RvC zeggen dat er “veelal geen expliciete lokale politiek-bestuurlijke aandacht” is vanuit de gemeenten voor lokale omroepen, en dat “de actuele kennis over de lokale omroep, over de processen erachter en een visie daarop bij de gemeente over het algemeen beperkt” zijn.⁴² Dit werkt door in de constatering van het Commissariaat dat in de periode 2019-2021 gemiddeld 37 procent van de gemeenten een bijdrage leverde die lager was dan het hierboven beschreven richtsnoerbedrag per huishouden.⁴³

Er zijn intussen wel degelijk gemeenten die actief en samenhangend mediabeleid voeren. Tevens leveren enkele gemeenten een financiële bijdrage conform het richtsnoerbedrag of zelfs (ver) daarboven. Hoewel in deze gemeenten de beschreven problematiek mogelijk minder sterk of direct speelt, doet dit niet af aan voorgaande probleemanalyse die gericht is op het gehele stelsel van de lokale publieke omroepen.

Bestaande maatregelen en inzet van sector en gemeenten hebben nog onvoldoende effect

De problemen in het stelsel van lokale publieke omroepen zijn niet nieuw. De toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) wees in 2004 in een Kamerbrief al op een rapport van de (toenmalige) koepelvereniging Organisatie voor Lokale Omroepen in Nederland (hierna: OLON). De OLON leverde in dit rapport “kritiek op het functioneren van de huidige financieringssystematiek” en wees erop “dat gemeenten de bijdrage uit het gemeentefonds niet of slechts gedeeltelijk uitkeren.”⁴⁴ In diezelfde brief beschreef de Staatssecretaris dat er signalen naar buiten komen van “programmatische beïnvloeding door de gemeente”.

Verschillende actoren hebben door de jaren heen geprobeerd om de oorzaken van de problemen weg te nemen. De kwalitatieve bekostigingsnorm voor gemeenten is in de Mediawet 2008 opgenomen met het amendement-Van der Ham c.s., en geldt sinds 2009.⁴⁵ De hoogte van het bedrag staat echter nog altijd niet wettelijk vast. Gemeenten hebben de vrijheid behouden om af te wijken van richtsnoerbedragen, en meer dan een derde levert een lagere bijdrage.⁴⁶

De wens om versnippering tegen te gaan en aan schaalvergroting te werken bestaat al geruime tijd bij lokale publieke omroepen en gemeenten. In de context van schaalvergroting wordt vaak gesproken over “streekomroepen”, waarmee wordt gerefereerd aan lokale omroepen met een verzorgingsgebied dat groter is dan één gemeente. De voordelen van schaalvergroting staan al beschreven in twee rapporten over dat onderwerp, te weten *Streekomroepen in Nederland* uit 2009 en *Sector onder de radar* uit 2010.^{47 48} Ook eerdere bewindspersonen zagen de voordelen

⁴¹ *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, september 2019, p. 11.

⁴² *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, september 2019, p. 11.

⁴³ *Evaluatie bekostiging lokale publieke media-instellingen 2019-2021*, Commissariaat voor de Media, juni 2023, p. 18.

⁴⁴ Kamerstukken II 2004/05, 28856, nr. 7, p. 10-11.

⁴⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31804, nr. 58.

⁴⁶ Zie noot 40.

⁴⁷ *Streekomroepen in Nederland*, Dialogic, IVIR en TNO, juli 2009.

⁴⁸ *Sector onder de radar. Visitatieonderzoek en toekomstverkenning van de publieke lokale mediasector en OLON*, Van de Bunt adviseurs, november 2010.

van schaalvergroting. De toenmalige Minister van OCW schreef in een Kamerbrief uit 2011 dat schaalvergroting “de financiële armslag, het afzetgebied en de journalistieke kwaliteit kan vergroten”; ze juichte deze ontwikkeling daarom toe.⁴⁹ In 2013 beschouwde de toenmalige Staatssecretaris van OCW in een Kamerbrief de beweging van schaalvergroting als een “positieve ontwikkeling”.⁵⁰ Tegelijkertijd legden deze bewindspersonen de verantwoordelijkheid tot schaalvergroting nadrukkelijk bij de sector zelf. Zo schreef de Staatssecretaris in de genoemde Kamerbrief uit 2013 dat “het initiatief voor schaalvergroting bij de omroepen en gemeenten zelf ligt”.

Omroepen en gemeenten hebben zich sinds 2010 voor schaalvergroting ingezet. Door middel van twee convenanten is de ambitie om te werken aan samenwerking en schaalvergroting centraal komen te staan. Allereerst in het *Vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen 2012-2015* van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en de OLON.⁵¹ En vervolgens in het *Vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen 2015-2018* van de VNG, de OLON en de Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (hierna: Stichting NLPO), als opvolger van de OLON.⁵² Uit een evaluatie in 2021 bleek dat samenwerken en schaalvergroting daadwerkelijk tot verbetering leidt. Dit zorgt voor “een professionelere organisatie, meer aanbod op verschillende kanalen en veelal een samenvoeging van budgetten.”⁵³

Tegelijkertijd bleek uit hetzelfde rapport dat het vrijwillige proces tot vorming van streekomroepen “moeizaam verloopt”. Eén van de redenen die in het rapport genoemd worden, is dat de “huidige wet- en regelgeving onvoldoende aansluit” bij schaalvergroting en samenwerking. Dit zit met name in de huidige aanwijzingsprocedure, aldus het evaluatierapport: “de aanwijzingsprocedure laat alleen ruimte voor een streekomroep die heeft gekozen voor een fusie. Andere samenwerkingsvormen zijn omroepen die veelal beschikken over diverse aanwijzingen voor één of meer gemeenten. Dit kan voordelen hebben voor lokale omroepen omdat ze dan beschikken over meerdere frequenties en meerdere edities kunnen hanteren. Er zijn dus geen voordelen voor omroepen om een streekomroep te worden in het licht van de aanwijzing.” Andere redenen die het rapport noemt, hebben te maken met het vrijwillige karakter van de schaalvergroting die momenteel geambieerd wordt. Zo beschrijft het rapport dat “hoe meer gemeenten en omroepen actief zijn [in een verzorgingsgebied], hoe meer afstemming nodig is en [hoe kleiner] de kans op samenwerking [is]”.⁵⁴

Ingrijpen wetgever nodig

Het lukt de sector en gemeenten, kortom, onvoldoende om de belangrijkste oorzaken voor de problemen in het lokale publieke omroepbestel weg te nemen. In 2017 kondigde de toenmalige regering aan zich “te beraden op de wijze van organisatie en financiering van de lokale omroepen”.⁵⁵ Daaraan werd op twee manieren invulling gegeven. Ten eerste vroeg de toenmalige Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media de ROB en de RvC om een gezamenlijk advies over de organisatie en financiering van lokale omroepen.⁵⁶ Ten tweede werden in 2019 en 2020 via het SvdJ incidentele middelen ingezet voor samenwerking en

⁴⁹ Kamerstukken II 2011/12, 32827, nr. 29, p. 2.

⁵⁰ Kamerstukken II 2013/13, 32827, nr. 60, p. 2.

⁵¹ *Vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen van VNG en OLON*, juni 2012.

⁵² *Vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen 2015-2018 VNG/OLON/NLPO*, november 2015.

⁵³ *Beleidsvaluatieonderzoek Streekomroepvorming*, Kwink Groep, september 2021, p. 32.

⁵⁴ *Beleidsvaluatie Streekomroepvorming*, Kwink Groep, september 2021, p. 33-34.

⁵⁵ *Vertrouwen in de toekomst – Regeerakkoord 2017-2021*, 10 oktober 2017, p. 20.

⁵⁶ Kamerstukken II 2018/19, 32827, nr. 157, p. 17.

professionalisering, en werd het SvdJ gevraagd haar bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van de inzet van die middelen op schrift te stellen.⁵⁷

Zoals hierboven is beschreven, concludeerden de ROB en de RvC in rapporten uit 2019 en 2020 dat de lokale publieke omroepen onvoldoende in staat zijn hun functies naar behoren uit te voeren. Om de problemen op te lossen, adviseerden de ROB en de RvC om steviger in te zetten op schaalvergroting, de financiering van lokale omroepen over te hevelen van het gemeentefonds naar het Rijk en om de financiering voor lokale omroepen te verhogen.^{58 59} Het SvdJ nam in zijn eerste rapport over de inzet van de incidentele middelen in 2019 en 2020 het volgende op: “het SvdJ [volgt] de aanbeveling van de ROB en de RvC om de basisfinanciering van deze omroepen weg te halen uit het gemeentefonds en onder te brengen op de mediabegroting van het ministerie van OCW.”⁶⁰ In een tweede rapport hierover in 2021 voegde het SvdJ daar de aanbeveling aan toe om de minimale bijdrage voor lokale publieke omroepen te verhogen.⁶¹

In 2021 heeft de toenmalige regering aangekondigd de financiering van lokale publieke omroepen over te hevelen van het gemeentefonds naar het Rijk, en extra te investeren.⁶² In overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK), het Commissariaat, de VNG en de Stichting NLPO is deze aankondiging uitgewerkt in een samenhangend pakket aan maatregelen. Het resultaat hiervan is de Kamerbrief *Visiebrief lokale omroepen* van 30 mei 2023, die de directe aanleiding is voor dit wetsvoorstel.⁶³

Maatregelen in dit wetsvoorstel

De regering beoogt met dit wetsvoorstel het fundament van de lokale publieke omroepen fors te verstevigen. De voorgestelde maatregelen moeten in de toekomst bij alle lokale publieke omroepen zorgen voor meer professionaliteit, stabiliteit en onafhankelijkheid. Zodat inwoners in Nederland, waar ze ook wonen, via de lokale publieke omroep toegang hebben tot betrouwbare, onafhankelijke informatie over hun omgeving en lokale bestuur, weten wat er speelt in hun directe omgeving en mee kunnen blijven doen.

De regering stelt deze maatregelen voor in de overtuiging dat gezonde media en een vrije en veilige journalistieke sector, zeker ook op lokaal niveau, van wezenlijke betekenis zijn voor een rechtstaat.⁶⁴ De regering voelt zich gesteund door de aanbeveling van de Adviescommissie Versterken weerbaarheid Democratische Rechtsorde dat “herstel en versterking van de infrastructuur voor lokale en regionale media prioritair is”.⁶⁵ Ook zijn de maatregelen in lijn met artikel 5 van de Europese Verordening Mediavrijheid (hierna: EMFA), dat bepaalt dat de

⁵⁷ Kamerstukken II 2018/19, 32827, nr. 160, p. 1.

⁵⁸ *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, september 2019, p. 15.

⁵⁹ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020, p. 77-78.

⁶⁰ *Bouwen aan de basis: de professionalisering van de lokale omroep – tussentijds onderzoeksrapport*, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, oktober 2020, p. 19.

⁶¹ *Lokale omroepen op stoom. De weg naar professionalisering*, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, april 2021, p. 13.

⁶² *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst - Coalitieakkoord 2021 – 2025*, december 2021, p. 4.

⁶³ Kamerstukken II 2022/23, 32827, nr. 281.

⁶⁴ Kamerstukken II 2024/25, 32827, nr. 326, p. 1.

⁶⁵ *Eindrappage van de Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde*, 2 november 2023, p. 106, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29 279, nr. 823.

financieringswijze voor alle publieke omroepen moet waarborgen dat publieke omroepen beschikken over adequate, duurzame en voorspelbare financiële middelen voor het vervullen van hun publieke opdracht.⁶⁶

Dit wetsvoorstel bevat de volgende maatregelen, die hierna worden toegelicht:

- overheveling financiering van gemeentefonds naar Rijk en investering (paragraaf 2.2);
- schaalvergroting (paragraaf 2.3);
- wettelijk samenwerkings- en coördinatieorgaan (paragraaf 2.4);
- aanscherping van de aanwijzingsprocedure (paragraaf 2.5); en
- overige vereisten voor lokale publieke omroepen (paragraaf 2.6).

De maatregelen hebben gevolgen voor de reikwijdte van het toezicht door het Commissariaat. Deze worden beschreven in paragraaf 2.7.

Inpassing in het bestel van de Mediawet 2008

Bij de nieuwe vormgeving van de lokale publieke mediadienst is waar mogelijk de analogie gezocht met de regeling voor de regionale publieke mediadienst: de RPO en de regionale publieke omroepen. Die regeling is op haar beurt geënt op de inrichting van de landelijke publieke mediadienst. Dit laatste is bijvoorbeeld te zien bij de wetgeving voor de overheveling van het budget voor de bekostiging van de regionale publieke omroepen van het provinciefonds naar de mediabegroting in 2014, en de introductie van de RPO in 2016.⁶⁷ Door de analogie als uitgangspunt te nemen, wordt gezorgd voor consistentie in de bestuurlijk-juridische inrichting van het publieke mediabestel.

De regionale publieke mediadienst in het wetsvoorstel

Bij de voorgestelde aanpassingen die zien op de NLPO en de lokale publieke omroepen zijn de voorschriften voor de RPO en de regionale publieke omroepen in beginsel ongewijzigd gebleven. Het enige artikel dat inhoudelijk is aangepast en in de aangepaste vorm ook voor regionale publieke omroepen wordt voorgesteld, is artikel 2.70 van de Mediawet 2008 over de zogenoemde "ICE-norm" voor media-aanbod (zie paragraaf 2.6). De norm is vereenvoudigd, waarmee beoogd wordt de regeldruk voor omroepen te verlagen. Voor het overige zijn de RPO of de regionale publieke omroepen slechts bij een enkel wijzigingsartikel in dit wetsvoorstel betrokken. Het gaat dan om het laten vervallen van in onbruik geraakte bepalingen⁶⁸ en herstel van omissies.⁶⁹ Er is tevens één geval van herschrijving ter verduidelijking, zonder betekeniswijziging.⁷⁰

De regionale publieke mediadienst en de lokale publieke mediadienst zijn aparte domeinen. Dat is en blijft zo in de systematiek van de Mediawet 2008. Instellingen worden aangewezen als regionale publieke omroep of als lokale publieke omroep met de opdracht de publieke mediaopdracht op regionaal respectievelijk lokaal niveau te verzorgen. In dit wetsvoorstel wordt het eigen domein van de regionale publieke omroepen ook onderkend. In het artikel

⁶⁶ 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).

⁶⁷ Stb 2013, 570; Stb. 2016, 114.

⁶⁸ Artikelen 2.65, derde lid, 2.93 en 2.146, onderdeel m, van de Mediawet 2008.

⁶⁹ Artikelen 2.132, 2.134 en 8.5, van de Mediawet 2008.

⁷⁰ Artikel 2.175 van de Mediawet 2008.

over lokale verzorgingsgebieden wordt bepaald dat een lokaal verzorgingsgebied qua oppervlakte of aantal inwoners aanmerkelijk kleiner is dan de provincie(s) waarmee grondgebied wordt gedeeld.⁷¹ Verder is het op grond van het voorstel niet mogelijk dat een instelling voor meer dan één lokaal verzorgingsgebied wordt aangewezen als lokale publieke omroep. Hiermee wordt het onderscheid met de regionale publieke omroep bewaakt.⁷² Dit betekent niet dat tussen de regionale en lokale mediadiensten geen afstemming plaatsvindt. De zogenoemde Alliantie van de RPO en de Stichting NLPO bevat uitgangspunten en afspraken over, onder andere, samenwerking en gezamenlijke ontwikkeling.⁷³

2.2 Overheveling financiering van gemeentefonds naar Rijk en investering

Geschiedenis van de bekostiging van de lokale publieke omroepen

Tot 2000 betaalden radio- en televisiebezitters in Nederland een omroepbijdrage. Deze bijdrage, ook wel “kijk- en luistergeld” genoemd, was direct bestemd voor de bekostiging van de landelijke publieke omroep. Het bedrag werd geïnd door de Dienst Omroepbijdragen (hierna: DOB). Dit zelfstandige bestuursorgaan nam in 1996 deze taak over van de KPN.⁷⁴ Er golden twee tarieven: een “omroepbijdrage A” voor bezitters van een televisietoestel en een “omroepbijdrage B” voor bezitters van enkel een radiotoestel. De DOB was niet alleen belast met de inning, maar controleerde ook of de heffing daadwerkelijk betaald was. De DOB was een omvangrijke overheidsdienst, met circa 270 medewerkers.⁷⁵

Provincies en gemeenten konden in het oude stelsel een opslag instellen bovenop de omroepbijdrage, om respectievelijk de regionale en lokale publieke omroepen te bekostigen.⁷⁶ Deze opslag werd door de DOB geïnd en overgemaakt aan de provincie of gemeente. De provincie of gemeente regelde de hoogte van de opslag via verordeningen. Bij algemene maatregel van bestuur werd aan provincies en gemeenten een maximumbedrag gesteld voor de opslag. Voor lokale publieke omroepen was de maximale opslag in het laatste jaar vóór afschaffing van de omroepbijdrage 2 gulden op de omroepbijdrage A en 0,60 gulden op omroepbijdrage B. De gemeente kon de opslag enkel inzetten voor de financiering van lokale publieke omroepen.⁷⁷

Met de afschaffing van de omroepbijdrage in 2000 werd de bijdrage gefiscaliseerd. Dit wil zeggen dat de publieke omroep voortaan uit de algemene belastingopbrengsten werd betaald. Aan de opheffing van de omroepbijdrage werd een stijging van de inkomstenbelasting gekoppeld. De DOB werd opgeheven.⁷⁸

Huidig stelsel van bekostiging van de lokale publieke omroepen

Met de afschaffing van de omroepbijdrage verviel ook de mogelijkheid voor gemeenten om een opslag te heffen voor de bekostiging van de lokale publieke omroepen. Het totale bedrag aan lokale opslagen was in 1999 gestegen tot 3 miljoen gulden. Dit bedrag werd met de opheffing van de omroepbijdrage in 2000 toegevoegd aan het gemeentefonds. Met twee amendementen

⁷¹ Zie het voorgestelde artikel 2.87h van de Mediawet 2008.

⁷² Dit volgt uit het voorgestelde artikel 2.87l.

⁷³ Kamerstukken II 2023/24, 32827, nr. 294.

⁷⁴ Stb. 1996, 648.

⁷⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26707, nr. 3, p. 2-3.

⁷⁶ Stb. 1996, 648. Zie artikel I, onderdeel D.

⁷⁷ Kamerstukken II 1998/99, 26707, nr. 3, p. 2-3.

⁷⁸ Stb. 1999, 573.

op de begroting van het gemeentefonds werd het bedrag voor de eerste twee jaar na de afschaffing van de omroepbijdrage verhoogd.⁷⁹ In 2002 werd het bedrag structureel verhoogd. Ook werd toen afgesproken dat op de middelen het accres van het gemeentefonds van toepassing zou zijn.^{80 81}

De algemene uitkering van het gemeentefonds is niet geoormerkt. Dit is dus evenmin het geval voor het aandeel daarin van de bedragen ter compensatie van de weggefallen opslag op de omroepbijdrage. Dit is tijdens de behandeling van het wetsvoorstel over de fiscalisering van de omroepbijdrage onderkend.⁸² Het precies invullen van de gemeentelijke bekostiging is in strijd met het beginsel van de gemeentelijke autonomie en is niet te verenigen met de Financiële-verhoudingswet. In principe zijn gemeenten vrij hun middelen uit de algemene uitkering van het gemeentefonds te besteden; het budgetrecht op lokaal niveau is nadrukkelijk bij de democratisch gekozen gemeenteraad belegd.

Met het amendement-Van der Ham c.s. in 2009 beoogden de indieners dat de financiële middelen voor een lokale publieke omroep nadrukkelijker bij die organisatie terecht zouden komen.⁸³ De middelen bleven echter niet-geoormerkt. Toch geeft de toelichting bij het amendement een bedrag per huishouden dat gemeenten idealiter zouden moeten aanhouden bij de bekostiging van hun lokale omroep. Dit bedrag is bekend komen te staan als het richtsnoerbedrag. Na dit amendement is de wettelijke financieringssystematiek van de lokale publieke omroep niet meer gewijzigd.

De hoogte van het richtsnoerbedrag per huishouden wordt jaarlijks berekend door de VNG, aan de hand van het bedrag in het voorgaande jaar en het accrespercentage van het gemeentefonds. Individuele gemeenten en lokale publieke omroepen kunnen op die manier zelf een berekening maken van de hoogte van het totale richtsnoerbedrag voor de lokale publieke omroep in een specifieke gemeente.⁸⁴ De berekening van het richtsnoerbedrag door de VNG voor 2025 komt uit op €1,62 per huishouden.⁸⁵

Problemen huidige wijze van bekostiging

De huidige wijze van bekostigen van lokale publieke omroepen leidt tot problemen. Ruim een derde van de lokale publieke omroepen leed in de periode 2019-2021 verlies.⁸⁶ Voor een kwart van de lokale publieke omroepen oordeelt het Commissariaat dat de financiële positie ongezond is. Dit is een gevolg van het feit dat het richtsnoerbedrag onvoldoende is en een fors aantal gemeenten een bekostiging toekent die lager is dan dat bedrag. In het meest recente jaar waarover cijfers beschikbaar zijn ging het hierbij om 43 procent van de gemeenten.

⁷⁹ Kamerstukken II 1999/2000, 27121, nr. 7 en Kamerstukken II 2000/01, 27763, nr. 4.

⁸⁰ Kamerstukken II 2001/02, 28310, nr. 2, p. 4.

⁸¹ Accres: jaarlijkse groei van het gemeentefonds op basis van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven.

⁸² Kamerstukken II 1999/2000, 26707, nr. 6, p. 13.

⁸³ Kamerstukken II 2008/09, 31804, nr. 58. In de Mediawet 2008 is het artikel vernummerd tot artikel 2.170b.

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld: VNG (2020) *VNG Bureaunotitie. Bedragen voor lokale omroepen in gemeentefonds, stand van zaken augustus 2020*. VNG, augustus 2020.

⁸⁵ *Bekostiging van de lokale publieke omroep - richtbedrag 2025 bekend*, VNG, juni 2023.

⁸⁶ *Evaluatie bekostiging lokale publieke media-instellingen 2019-2021*, Commissariaat voor de Media, juni 2023, p. 30.

De ROB en de RvC concludeerden in hun gezamenlijke advies dat de wettelijke systematiek van bekostiging bijdraagt aan deze problematiek: “De basisfinanciering van lokale omroepen, die in de basisinfrastructuur van publieke lokale omroepen moet voorzien, is op het moment inconsistent en in kleine gemeenten te mager om een omroep van op te zetten die voorziet in de publieke functies die we van publieke omroepen verwachten.”⁸⁷

Ook de onafhankelijkheid staat onder druk als gevolg van de huidige bekostigingssystematiek. In de woorden van de ROB en de RvC: “deze manier van financieren maakt de omroepen voor hun voortbestaan afhankelijk van de gemeente die ze tegelijkertijd kritisch dienen te volgen.”⁸⁸ Hoewel het Commissariaat in de beschikkingen van gemeenten geen voorwaarden vond die in strijd waren met de Mediawet 2008, is dit niet het hele verhaal.⁸⁹ Uit een onderzoek uit 2021, uitgevoerd in opdracht van het SvdJ, bleek dat de helft van de ondervraagde lokale publieke omroepen van mening is dat de journalistieke vrijheid onder druk staat door de financiële afhankelijkheid. Eén op de zeven lokale publieke omroepen geeft in het onderzoek aan onder druk te zijn gezet door gemeentebestuurders om bepaald nieuws aan te passen. Deze vormen van beïnvloeding zijn veelal indirect.⁹⁰ De regering acht dit zorgelijke bevindingen, gelet op het belang van onafhankelijkheid van publieke omroepen.

Het advies van de ROB en de RvC is dat de “basisfinanciering van lokale publieke omroepen verlegd moet worden van gemeenten naar de mediabegroting van het ministerie van OCW”. De ROB en de RvC adviseren tevens om de basisfinanciering van lokale publieke omroepen te verhogen, omdat deze op veel plekken in het land “te mager [is] om een omroep op te zetten die voorziet in hun publieke functies”. De raden noemen in dit verband een bedrag van € 2 per inwoner, met een aftopping op 200 duizend inwoners.⁹¹

In 2019 startte een inmiddels afgeronde pilot voor de professionalisering van lokale publieke omroepen, naar aanleiding van de motie-Sneller c.s.⁹² In de pilot is geld ter beschikking gesteld voor de (verdere) professionalisering van enkele lokale publieke omroepen, conform plannen van de Stichting NLPO. Het SvdJ was uitvoerder van de pilot en evalueerde tussentijds en na afloop de uitkomsten. Het SvdJ concludeerde dat lokale publieke omroepen hun wettelijke taken maar beperkt kunnen uitvoeren. In veel gevallen ontbreekt het lokale publieke omroepen aan de financiële armslag om een journalistieke basis neer te zetten. Deze journalistieke basis is nodig om aan de wettelijke taken van een lokale publieke omroep te kunnen voldoen. Volgens het SvdJ zijn ten minste drie journalistieke fte's noodzakelijk voor de uitvoering van de journalistieke basistaken.⁹³ Veel lokale publieke omroepen komen daar in het huidige stelsel

⁸⁷ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020, p. 77.

⁸⁸ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020, p. 77.

⁸⁹ *Evaluatie bekostiging lokale publieke media-instellingen 2019-2021*, Commissariaat voor de Media, juni 2023, p. 31.

⁹⁰ *Lokale publieke omroepen en politieke inmenging*, Tangram Advies & Onderzoek, maart 2021, p. 3-5, bijlage bij *Lokale omroepen op stoom: de weg naar professionalisering*, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, april 2021.

⁹¹ *Lokale media: Niet te missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020, p. 78.u

⁹² Kamerstukken II 2018/19, 35000-VIII, nr. 132.

⁹³ *Eindevaluatie Pilot professionalisering lokale publieke mediadiensten*, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, april 2022, p. 12.

niet aan door een gebrek aan financiën.⁹⁴ Het SvdJ raadt dan ook aan om de bekostiging van lokale publieke omroepen te verhogen, en onderschrijft hiermee de aanbeveling van de ROB en de RvC.⁹⁵

Overwogen alternatieven

Gelet op de geconstateerde problemen en de uitgebrachte adviezen zijn enkele oplossingsrichtingen overwogen. Hieronder wordt eerst ingegaan op de overwogen alternatieven. Vervolgens wordt ingegaan op de voorgestelde oplossingsrichting.

Een eerste overwogen oplossingsrichting is het ophogen van de bijdrage in het gemeentefonds. Bijvoorbeeld door het richtsnoerbedrag te verhogen en de extra middelen vanuit de OCW-begroting in het gemeentefonds te storten. Dit zou echter een belangrijke oorzaak van de gesignaleerde problemen niet wegnemen, namelijk dat de middelen in het gemeentefonds niet geoormerkt zijn. Als hierboven beschreven kent een fors aantal gemeenten een bekostiging toe die lager is dan het richtsnoerbedrag. In het meest recente jaar waarover cijfers beschikbaar zijn, ging het hierbij om 43 procent van de gemeenten. Daarnaast zou met dit alternatief het punt van de onafhankelijkheid in relatie tot de bekostiging, zoals door de ROB en de RvC benadrukt, niet worden weggenomen.⁹⁶

Ten tweede is overwogen om de bekostiging voor lokale publieke omroepen wel via gemeenten te laten verlopen, maar dan door middel van een specifieke uitkering. Deze variant heeft als voordeel dat de middelen wel geoormerkt zijn. Een nadeel is dat de besteding van deze middelen moet worden verantwoord via een separaat verantwoordingsregime. Dit zou leiden tot een onwenselijke toename in de verantwoordingslast bij gemeenten. Daarnaast zou ook met dit alternatief het punt van de onafhankelijkheid in relatie tot de bekostiging niet worden weggenomen.

Als derde alternatief is een hybride vorm van bekostiging overwogen. Dit betreft een systeem waarbij zowel het Rijk (vanuit de mediabegroting) als de gemeenten (vanuit het gemeentefonds) verantwoordelijk zouden zijn voor de bekostiging van de lokale publieke omroep. Als beschreven in paragraaf 6.3 van deze toelichting is de VNG voorstander van een dergelijke bekostigingssystematiek. De regering acht deze echter onwenselijk, nu ook hier het punt van de onafhankelijkheid in relatie tot de bekostiging blijft spelen. Zoals hierboven beschreven wijst het advies van de ROB en de RvC dan ook niet naar een hybride vorm, maar naar het verleggen van de basisfinanciering van lokale publieke omroepen naar de mediabegroting van het ministerie van OCW.

Naast publieke bekostiging, zouden ook andere vormen van financiering kunnen bijdragen aan een hoger totaalbudget voor de lokale publieke omroepen. Reclame-inkomsten liggen dan het meest voor de hand. Met inachtneming van de wettelijke voorschriften, kunnen lokale publieke omroepen reclame uitzenden en daar inkomsten mee genereren.⁹⁷ Het verder aanmoedigen hiervan is voor de regering echter geen aantrekkelijk perspectief, gezien de publieke en non-

⁹⁴ *Lokale omroepen op stoom: de weg naar professionalisering*, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, april 2021, p. 15.

⁹⁵ *Lokale omroepen op stoom: de weg naar professionalisering*, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, april 2021, p. 13.

⁹⁶ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020, p. 77.

⁹⁷ Zie artikel 2.89 en verder van de Mediawet 2008.

commerciële taak die deze omroepen hebben. Ook zijn er op lokaal niveau commerciële media-aanbieders aanwezig, zoals lokale weekbladen en nieuwswebsites. Zij halen hun inkomsten geheel uit reclame-inkomsten. Het uitbreiden of aanmoedigen van meer reclame bij de lokale publieke omroepen zou de economische positie van lokale commerciële media-aanbieders kunnen verzwakken. Daar kiest de regering niet voor.

Voorstel regering

De hiervoor beschreven problematiek, adviezen en alternatieven hebben de regering ertoe bewogen om te kiezen voor overheveling van de bekostigingstaak van gemeenten naar het Rijk en ophoging van het beschikbare bedrag. Hierna wordt dit voorstel nader toegelicht. Met deze bekostigingsvorm wordt een duidelijke, stabiele en onafhankelijke financiering voor lokale publieke omroepen in het hele land gerealiseerd, zodat zij hun taak zo goed mogelijk kunnen uitvoeren.

Overheveling en ophoging bekostiging

De bekostiging van lokale publieke omroepen gebeurt voortaan vanuit de mediabegroting van het ministerie van OCW, en niet meer vanuit de gemeenten. Het bedrag dat op dit moment jaarlijks beschikbaar is vanuit het gemeentefonds voor de bekostiging van lokale publieke omroepen wordt overgeheveld naar de Rijksbegroting. De bekostigingstaak van gemeenten komt te vervallen. Naast de overheveling wordt het bedrag voor de lokale publieke omroep op de mediabegroting structureel verhoogd.

De regering is in overleg met de VNG tot de volgende methodiek gekomen om de hoogte van het uit te nemen bedrag te bepalen. Het vertrekpunt is het richtsnoerbedrag van € 1,15 per huishouden uit 2015.⁹⁸ Dit bedrag per huishouden wordt vervolgens voor ieder jaar na 2015 bijgesteld met de vastgestelde consumentenprijsindex. Dat leidt tot een bedrag per huishouden, dat in het jaar dat voorafgaat aan de start van het nieuwe stelsel wordt vermenigvuldigd met het actuele aantal huishoudens om tot het bedrag te komen dat dan bij de start van het nieuwe stelsel wordt overgeheveld naar de mediabegroting. Met het gebruik van een bedrag per huishouden en door toepassing van de consumentenprijsindex wordt aangesloten bij de wijze van indexering van de rijksmediabijdrage.⁹⁹ Op basis van deze berekeningsmethodiek zou het bedrag in 2025 op circa € 13 miljoen zijn uitgekomen.¹⁰⁰

De regering heeft in de laatste jaren verschillende adviezen ontvangen over een hogere bekostiging voor lokale publieke omroepen. Deze adviezen lopen uiteen: van € 2 per inwoner met een aftopping op 200 duizend inwoners, uit het model van de ROB en de RvC, tot een journalistieke basis van 3 fte volgens een advies van het SvdJ.¹⁰¹ Er is getracht zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij deze adviezen, met inachtneming van de uitkomsten van politieke besluitvorming over de beschikbaarstelling van middelen. Dit resulteert in een structurele verhoging van de mediabegroting met een bedrag van circa € 18 miljoen met ingang van het

⁹⁸ VNG-Bureaunotitie. *Bedragen voor lokale omroepen in gemeentefonds, stand van zaken augustus 2020*, VNG, augustus 2020. De definitieve uitkeringsfactor voor het jaar 2015 leidt tot een richtsnoerbedrag in 2015 van € 1,15. Het bedrag van € 1,15 per huishouden is in 2024 ambtelijk berekend door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op basis van de definitieve uitkeringsfactor die wordt gebruikt in de systematiek van het gemeentefonds.

⁹⁹ Artikel 2.144, tweede lid, van de Mediawet 2008.

¹⁰⁰ *Macro Economische Verkenning 2026*, Centraal Planbureau, september 2025, p. 6.

¹⁰¹ *Eindevaluatie Pilot professionalisering lokale publieke mediadiensten*, SvdJ, april 2022, p. 12.

jaar van de start van het nieuwe stelsel, in aanvulling op het bedrag dat aan de mediabegroting wordt toegevoegd vanuit het gemeentefonds.

Dit alles betekent dat het voorziene nieuwe totaalbedrag neerkomt op circa € 31 miljoen. Ter vergelijking: de totale gemeentelijke bekostiging van de lokale publieke omroepen in 2024 bedroeg, volgens opgave van het Commissariaat, € 21,9 miljoen.¹⁰² Een deel van het voorziene nieuwe totaalbedrag is overigens bestemd voor de extra uitvoeringslasten die voor de NLPO en het Commissariaat voortvloeien uit het wetsvoorstel. Met inachtneming van de uitvoeringstoetsen van het Commissariaat en de NLPO tellen deze bij elkaar op tot een bedrag van circa € 3,5 miljoen per jaar.^{103 104}

Vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel gaat er dus meer geld naar de lokale publieke omroep dan in het huidige stelsel van gemeentelijke bekostiging. Met deze impuls beoogt de regering de journalistieke basisfuncties in ieder lokaal verzorgingsgebied toereikend te bekostigen. De lokale publieke omroepen kunnen met vertrouwen inzetten op die basisfuncties, ook omdat zij de garantie krijgen van een vaste meerjarige bekostiging, zie hierna.

Bekostiging en verantwoording lokale publieke omroepen

De lokale omroepen worden opgenomen in de mediawettelijke bepalingen over de bekostigingsaanspraak voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht, die nu geldt voor het landelijke en regionale niveau.¹⁰⁵ Het in de Mediawet 2008 vastgelegde minimumbedrag voor de rijksmediabijdrage wordt dienovereenkomstig verhoogd.¹⁰⁶

De bekostiging van lokale publieke omroepen uit de mediabegroting wordt analoog aan de systematiek voor de regionale publieke omroepen uitgewerkt. De NLPO maakt jaarlijks, vóór 15 september, een begroting voor de NLPO en de lokale publieke omroepen gezamenlijk. Elk najaar stelt de Minister van OCW het totaalbudget vast dat in het volgende jaar voor de bekostiging van de lokale publieke omroepen beschikbaar is. Het totaalbudget zal jaarlijks wijzigen aan de hand van de bestaande systematiek van de rijksmediabijdrage. Zo kunnen lokale publieke omroepen aanspraak maken op dezelfde jaarlijkse indexatie als de andere instellingen op de mediabegroting. Het totaalbudget wordt door de Minister van OCW ter beschikking gesteld aan het Commissariaat, dat aan lokale publieke omroepen op aanvraag een bijdrage verstrekt. Het Commissariaat wordt belast met de rechtmatigheidstoetsing van de uitgaven van de lokale publieke omroepen, die daartoe hun jaarrekening aan het Commissariaat zenden. Voor reservevorming geldt een maximum van tien procent van de uitgaven van een lokale publieke omroep in een jaar. Het Commissariaat heeft de bevoegdheid om terug te vorderen wat te veel is gereserveerd of in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Mediawet 2008 is gebruikt. Met het oog op de verantwoording wordt tevens gewezen op artikel 2.173b, dat een grondslag bevat om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de inhoud en inrichting van de jaarrekening. Op basis van deze grondslag zal voor de NLPO en de lokale publieke omroepen een gedetailleerd handboek financiële verantwoording

¹⁰² Dit blijkt uit de Evaluatie van de bekostiging van de Lokale Publieke Omroepen 2022 – 2024 van het Commissariaat, nog te publiceren.

¹⁰³ *Uitvoeringstoets Wet versterking lokale publieke omroepen*, Commissariaat voor de Media, 28 februari 2025, p. 18.

¹⁰⁴ *Uitvoerbaarheidstoets NLPO*, Stichting NLPO, 4 april 2025, p. 5.

¹⁰⁵ Artikel 2.143 van de Mediawet 2008.

¹⁰⁶ Artikel 2.144, eerste lid, van de Mediawet 2008.

worden opgesteld. Daarin zullen de vereisten rond reservevorming nader uitgewerkt worden. Het concrete voornemen daarbij is dat per ultimo boekjaar het saldo van de reserve media-aanbod op de balans van een lokale publieke omroep maximaal tien procent van de lasten over dat jaar mag bedragen. Het voornemen is eveneens om in dit handboek mogelijkheden te creëren voor lokale omroepen om voorzieningen te treffen.

Verdeelsleutel bekostiging

Het totaalbudget voor de lokale publieke omroepen wordt ieder jaar verdeeld aan de hand van een verdeelsleutel, die wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Een lokale publieke omroep kan in deze systematiek voor de duur van de aanwijzing rekenen op hetzelfde percentage uit het totaalbudget, dat jaarlijks wordt vastgesteld aan de hand van de beschikbare middelen in de rijksmediabijdrage.

De verdeelsleutel in de algemene maatregel van bestuur zal bestaan uit een vast deel, dat hetzelfde is voor alle lokale publieke omroepen, en een variabel deel dat afhankelijk is van kenmerken van een lokaal verzorgingsgebied. De regering heeft het externe onderzoeksbureau Cebeon verzocht om verschillende opties te ontwikkelen voor de precieze vormgeving van deze verdeelsleutel.¹⁰⁷

Na overleg met de Stichting NLPO en op basis van het rapport van Cebeon kiest de regering voor de volgende verdeelwijze. Uitgangspunt is een verdeling onder de lokale publieke omroepen aan de hand van percentages van het bedrag dat in totaal voor hen beschikbaar is. Op dit punt wordt afgeweken van het “startmodel” in het rapport van Cebeon, dat rekent met concrete bedragen. Het totaalbudget voor de lokale publieke omroepen is onderdeel van de rijksmediabijdrage en volgt zo automatisch de indexeringen die gelden voor die bijdrage. Het procentuele aandeel van elke lokale publieke omroep wordt dus ieder jaar toegepast op het geïndexeerde totaalbedrag.

De overige uitgangspunten van het startmodel van Cebeon worden wel gevolgd. Van het beschikbare totaalbudget wordt veertig procent gelijkelijk verdeeld onder het aantal aangewezen lokale publieke omroepen. De overige zestig procent van het totaalbudget wordt verdeeld op basis van maatstaven die kenmerken van een lokaal verzorgingsgebied weergeven. De verdeling van die zestig procent van het jaarlijkse budget voor lokale publieke omroepen is als volgt. Vijftien procent wordt verdeeld op basis van het aantal inwoners, twintig procent op basis van het aantal kernen met meer dan vijfhonderd adressen, en vijftientwintig procent op basis van het aantal inwoners in stedelijk, respectievelijk landelijk gebied.¹⁰⁸ De keuze voor deze kenmerken is om twee redenen gemaakt. Ten eerste zijn dit objectieve maatstaven, waarvoor de gegevens beschikbaar zijn via het CBS. Ten tweede zijn het maatstaven die de zogeheten “taakwaarte” reflecteren voor een publieke omroep in een lokaal verzorgingsgebied. Het is bijvoorbeeld voor lokale publieke omroepen in landelijk gebied relatief kostbaar om alle inwoners te bereiken. En lokale publieke omroepen met veel kernen met meer dan vijfhonderd adressen hebben naar verwachting te maken met een relatief hoge nieuwsdichtheid.

¹⁰⁷ *Doorrekening financiële scenario's streekomroepen*. Cebeon, november 2023.

¹⁰⁸ Deze statistische gegevens worden beschikbaar gesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) en ook gebruikt voor de verdeling van het Gemeente- en Provinciefonds. Voor de definitie wordt aangesloten bij de definitie van de statistische gegevens uit het Besluit Financiële verhouding 2001 en de toelichting van het CBS op de categorieën. De toelichting is ook te vinden in het rapport van Cebeon.

Vijfjaarlijks, voorafgaand aan de start van de procedure voor aanwijzing als lokale publieke omroep, worden vastgesteld: (1) het totaalbudget dat in die aanwijzingsperiode jaarlijks ten minste beschikbaar is voor alle lokale publieke omroepen gezamenlijk en (2) de procentuele verdeling van het gezamenlijke budget over de lokale verzorgingsgebieden gedurende die periode.¹⁰⁹ Daaruit volgt het bedrag dat gedurende vijf jaar ten minste beschikbaar is per lokale publieke omroep. Kortom, voorafgaand aan de start van de aanwijzingsprocedure is voor elk lokaal verzorgingsgebied duidelijk wat het voorgenomen beschikbare budget is voor de gehele komende aanwijzingsprocedure van vijf jaar. Dit zorgt voor meer voorspelbaarheid en continuïteit van de bekostiging van lokale publieke omroepen dan nu het geval is. Zo wordt ook voldaan aan voorschriften voor bekostiging van de publieke omroep uit de EMFA.

Overigens kunnen de budgetten per lokale publieke omroep pas definitief worden vastgesteld wanneer de indeling in de lokale verzorgingsgebieden vaststaat.¹¹⁰

Aanvullende bekostigingsmogelijkheden gemeenten

De regering wil de mogelijkheid openhouden voor gemeenten om financieel bij te dragen aan de lokale publieke omroep die in hun gemeente media-aanbod verzorgt. Het gaat hier natuurlijk om een autonome keuze van de gemeente. Het wetsvoorstel voorziet in een kader waarbinnen gemeenten hun lokale publieke omroep aanvullend kunnen bekostigen op een manier die in overeenstemming is met de staatssteunregels van de Europese Unie (hierna: EU; zie paragraaf 3.1). Het gaat daarbij om aanvullende bekostiging van de publieke taak die een lokale publieke omroep op basis van de systematiek van de Mediawet 2008 is toebedeeld. Dit stelt eisen aan de subsidiebeschikkingen van de gemeente, die niet in strijd met deze systematiek mogen zijn. Toegekende gemeentelijke subsidie wordt meegenomen in de begrotings- en verantwoordingssystematiek voor de lokale publieke omroepen in de Mediawet 2008. Mede vanuit het oogpunt van het bieden van gelijke kansen moeten gemeenten die aanvullend willen bekostigen voorafgaand aan de periode waarin aanvragen voor aanwijzing als lokale publieke omroep kunnen worden ingediend bekend maken hoeveel middelen zij hiervoor beschikbaar stellen. Zo kunnen alle geïnteresseerden met deze aanvullende middelen rekening houden. Deze systematiek is vergelijkbaar met die van de Rijksbegroting, waarmee eveneens voorafgaand aan de aanwijzingsperiode een meerjarig bedrag bekend wordt gemaakt. Verschillende gemeenten hanteren reeds een dergelijke meerjarenbegrotingssystematiek voor de lokale publieke omroep. Het vooraf beschikbaar stellen van het bedrag ondersteunt ook de onafhankelijkheid van de lokale publieke omroep ten opzichte van de gemeente. Het bedrag wordt immers in beginsel beschikbaar gesteld voor de functie van publieke omroep en niet voor een specifieke instelling.

2.3 Schaalvergroting

Huidige situatie

Op 1 oktober 2024 had Nederland 224 lokale publieke omroepen.¹¹¹ Het aantal gemeenten is afgenomen door herindelingen, maar er zijn nog veel lokale publieke omroepen die opereren op een zeer kleine schaal. Uit onderzoek van het Commissariaat blijkt dat de twee kleinste

¹⁰⁹ Zie het voorgestelde artikel 2.170d: vóór 1 augustus van het tweede jaar dat voorafgaat aan de aanwijzingsperiode.

¹¹⁰ Dit gebeurt bij algemene maatregel van bestuur, zie het voorgestelde artikel 2.87h, vierde lid; zie ook paragraaf 2.3 van deze toelichting.

¹¹¹ *Register publieke media-instellingen per 1 oktober 2024*, Commissariaat voor de Media, oktober 2024.

categorieën van lokale publieke omroepen in totaal zo'n zeventien procent van alle huishoudens in Nederland bedienen.¹¹²

Aantal huishoudens in verzorgingsgebied (2021)	Aantal lokale publieke media-instellingen (2021)	Gemiddelde totale inkomsten (2021)
0 – 10.000	37	€ 33.532
10.000 – 20.000	79	€ 53.120
20.000 – 50.000	78	€ 98.575
50.000 – 100.000	33	€ 295.393
> 100.000	9	€ 1.277.879

De bovenstaande tabel laat de grote verscheidenheid zien. Die gaat van veel kleine lokale publieke omroepen met weinig middelen tot omroepen met een omzet van meer dan € 1 miljoen per jaar. De veelheid aan kleine(re) omroepen staat stabiliteit en doelmatigheid in de weg. Bij kleinere omroepen gaat een groot deel van de (beperkte) inkomsten vaak naar zaken als huur, techniek en reguliere bedrijfskosten.¹¹³ De ROB en de RvC constateerden hierover in hun advies dat er "sprake is van versnippering en een gebrekkige inhoudelijke en organisatorische samenwerking".¹¹⁴

Vanwege het gebrek aan schaal en de daarmee te bereiken schaalvoordelen zijn de VNG, de OLON en de Stichting NLPO al jaren zelf aan de slag met schaalvergroting (zie paragraaf 2.1). In 2015 concretiseerden de VNG en Stichting NLPO (als opvolger van de OLON) de ambities op dit punt in het *Vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen 2015-2018*. Hierin wordt uitgesproken dat schaalvergroting kansen biedt om de kwaliteit en stabiliteit van lokale publieke omroepen te versterken. "Het past daarbij niet dat 275 keer het wiel wordt uitgevonden of 275 keer een dure eigen organisatorische en technische infrastructuur wordt opgetuigd. Dat zou het ambitieniveau ook onbetaalbaar maken", aldus het convenant.¹¹⁵

Er heeft de afgelopen jaren in beperkte mate schaalvergroting plaatsgevonden, van 283 lokale publieke omroepen in juni 2012 naar 224 per 1 oktober 2024. De beoogde voordelen van de geambieerde schaalvergroting lijken ook daadwerkelijk uit te komen. De RvC en ROB laten in hun adviesrapport zien dat lokale publieke omroepen met een grotere schaal er beter in slagen om hun maatschappelijke en democratische functies uit te oefenen dan lokale publieke omroepen met een kleine schaal. Met name de democratische functies van controleren en agenderen staan bij de kleinere lokale publieke omroepen onder druk. In hun gezamenlijke rapport uiten de raden hun zorg hierover.¹¹⁶ Ook uit een evaluatie van de schaalvergroting, die in 2021 is uitgevoerd in opdracht van de Stichting NLPO, blijken voordelen van schaalvergroting. De lokale publieke omroepen met een grotere schaal scoren beter op het hebben van een 24/7-beschikbaarheid, het inzetten van betaalde medewerkers, het uitzenden van content op de relevante kanalen en het vormgeven van beleid op het gebied van kwaliteit

¹¹² *Evaluatie bekostiging lokale publieke media-instellingen 2019-2021*, Commissariaat voor de Media, juni 2023, p. 33-34.

¹¹³ *Van Stroom naar Stroom: de weg naar professionalisering*, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, juni 2022, p. 8.

¹¹⁴ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020, p. 36.

¹¹⁵ *Vernieuwingsconvenant gemeenten - lokale omroepen 2015-2018*, VNG, OLON, NLPO, november 2015.

¹¹⁶ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020, p. 71.

en onafhankelijkheid. Professionalisering lukt een stuk beter als de omroep groter is. Ook het binnenhalen van aanvullende financiering is dan realistischer. Uit de evaluatie naar schaalvergroting blijkt verder dat het vrijwillige proces tot vorming van streekomroepen “moeizaam verloopt” (zie paragraaf 2.1).¹¹⁷

De verwachting is verder dat schaalvergroting en de daaruit volgende professionalisering een positief effect zullen hebben op de essentiële inzet van vrijwilligers door de lokale publieke omroepen. De lokale binding kan hierbij behouden blijven. Dit blijkt uit een evaluatie van het SvdJ uit 2022: “Verscheidene omroepen gaven aan dat ingehuurd professionals kennis met zich meebrachten, waar de vrijwilligers mee omhoog werden getild. Hierbij ging het over vaardigheden als interviewtechnieken en montage, maar ook over kennis van grote journalistieke kwesties. Deze kennis werd intern gedeeld op de redacties, ook met vrijwilligers. De vrijwilligers stonden op hun beurt dichter op het publiek in de verschillende gemeenten, waardoor de omroep beter betrokken raakten bij de lokale gemeenschappen.”¹¹⁸ Door het combineren van de kennis van vrijwilligers en professionals, zeker als deze professionals ook duurzaam verbonden zijn met de lokale samenleving, kan bovendien de situatie ontstaan die de Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde bepleit: verslaggeving vraagt om een goed begrip van de lokale context, de historie en het netwerk.¹¹⁹

Overwogen alternatief

Journalistieke professionalisering met behoud van het lokale karakter zou ook langs andere weg dan schaalvergroting bereikt kunnen worden, bijvoorbeeld door samenwerking met andere lokale publieke omroepen of met de regionale publieke omroep. Deze samenwerking is in de praktijk ook al te zien. Zo is er een Alliantie gesloten tussen de RPO en de Stichting NLPO met afspraken over, onder andere, samenwerking en gezamenlijke ontwikkeling.¹²⁰ De regering kiest er echter voor om de lokale publieke omroepen zelf te versterken. De lokale publieke omroepen kunnen zich met de nieuwe organisatiewijze en ruimere bekostiging ontwikkelen tot meer professionele journalistieke organisaties, met behoud van hun unieke rol en aandacht voor lokale kleur. Door deze ontwikkeling worden zij een betere samenwerkingspartner voor onder andere regionale publieke omroepen en kan een grotere toegevoegde waarde worden bereikt.

Voorstel regering

De regering acht schaalvergroting noodzakelijk om ervoor te zorgen dat er overal in Nederland financieel gezonde, professionele lokale publieke omroepen zijn. Lokale verbondenheid blijft een belangrijk uitgangspunt voor de lokale publieke omroepen. Schaalvergroting zou immers vanuit het oogpunt van gevoel voor de lokale context een risico kunnen zijn. De regering meent echter dat het wetsvoorstel de lokale binding ook bij de opschaling van de verzorgingsgebieden voldoende borgt. Dit wordt bereikt door de aangescherpte criteria voor aanwijzing als lokale publieke omroep, die uitdrukkelijk bedoeld zijn om de lokale binding zeker te stellen, de adviesrol voor de gemeenteraad tijdens de aanwijzingsprocedure en de steviger eisen aan het programmabeleid bepalend orgaan. Daarnaast heeft de indeling in lokale verzorgingsgebieden een kwalitatieve component, waarin lokale binding terugkomt, zie hierna.

¹¹⁷ *Beleidsvaluatieonderzoek Streekomroepvorming*, Kwink, september 2021, p. 32-34.

¹¹⁸ *Van Stoom naar Stroom, de weg naar professionalisering*, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, juni 2022, p. 17-18.

¹¹⁹ *Eindrapportage van de Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde*, 2 november 2023, p. 106, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 823.

¹²⁰ Kamerstukken II 2023/24, 32827, nr. 294.

Het huidige uitgangspunt van één lokale publieke omroep per gemeente wordt losgelaten. Er zijn voortaan maximaal tachtig lokale verzorgingsgebieden. Per verzorgingsgebied kan niet meer dan één lokale publieke omroep worden aangewezen.

Een lokaal verzorgingsgebied is in de nieuwe situatie een geografisch afgebakend gebied dat uit één of meer nabijgelegen gemeenten bestaat. Om een duidelijk onderscheid te bewaken ten opzichte van de regionale laag van het publieke mediabestel wordt bepaald dat een lokaal verzorgingsgebied aanmerkelijk kleiner is dan de provincie(s) waarmee grondgebied wordt gedeeld. De indeling in verzorgingsgebieden heeft een kwalitatieve component. Het verzorgingsgebied moet een kenbare identiteit hebben, óf het algemene leefpatroon van de inwoners moet zich in belangrijke mate binnen dat gebied afspelen. In dit verband wordt wel gesproken van de natuurlijke habitat van de burger, bijvoorbeeld in het *Vernieuwingsconvenant gemeenten – lokale omroepen 2015-2018*: “de natuurlijke habitat van de burger dat wil zeggen het gebied waarin deze woont, leeft, werkt, de dagelijkse of niet-dagelijkse inkopen doet, uitgaat, sport, voortgezet onderwijs volgt e.d.; het gaat om [...] een eigen geografische, economische en sociaal-culturele identiteit”.¹²¹

De indeling in de maximaal tachtig lokale verzorgingsgebieden wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Daarvoor wordt een delegatiegrondslag opgenomen in de Mediawet 2008.

In de sector zelf is onder regie van de Stichting NLPO en met betrokkenheid van gemeenten en lokale publieke omroepen een indeling tot stand gekomen. Dit is een proces dat sinds 2012 gaande is. Het proces heeft in 2023 een indeling in tachtig verzorgingsgebieden opgeleverd.¹²² Dit in de sector bereikte aantal is overgenomen als wettelijk maximum. De Stichting NLPO stelt in 2024-2025 lokale publieke omroepen en gemeenten in staat hun actuele zienswijze over de indeling kenbaar te maken. De geactualiseerde indeling die door de sector zelf wordt opgeleverd, is voor de regering zoveel mogelijk het uitgangspunt bij de vaststelling van de indeling van de verzorgingsgebieden bij algemene maatregel van bestuur.

Wijziging van de indeling is uiteraard mogelijk, bijvoorbeeld bij gemeentelijke herindeling of maatschappelijke veranderingen in een of meer verzorgingsgebieden. Een wijziging zal tijdig moeten gebeuren in relatie tot de vijfjaarlijkse aanwijzingsprocedure voor lokale publieke omroepen (zie paragraaf 2.5). Voor de start van het aanvraagtijdvak zal er in elk geval duidelijkheid moeten zijn over de indeling, zodat op basis van deze indeling een aanvraag kan worden ingediend en kan worden aangewezen. Gelet op de beschikbaarheid van actuele CBS-gegevens en de rechtszekerheid betekent dit dat gemeentelijke herindelingen uiterlijk twee jaar voorafgaand aan de start van een nieuwe aanwijzingsperiode doorgevoerd worden in de lijst van verzorgingsgebieden, die is vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Herindelingen die later tot stand komen, zullen worden meegenomen bij een volgende wijziging van de lijst. Bij een voorgenomen wijziging in de indeling van de verzorgingsgebieden zullen in elk geval de NLPO en de betreffende gemeente(n) en lokale publieke omroep(en) worden betrokken.

¹²¹ *Vernieuwingsconvenant gemeenten – lokale omroepen 2015-2018* VNG, OLON, Stichting NLPO, 2015, onder 6.2.

¹²² *Toelichting totstandkoming streekindeling Lokale omroepen*, opgesteld door de Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, NLPO en VNG, mei 2023, geraadpleegd via de website van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.

2.4 Wettelijk samenwerkings- en coördinatieorgaan op lokaal niveau

Voorgeschiedenis overlegorgaan lokale publieke omroep

Vanaf 1981 vervulde de OLON de functie van vereniging van lokale publieke omroepen, met activiteiten die in het teken stonden van het bevorderen van de lokale publieke omroepen in de breedste zin. De OLON zorgde voor belangenbehartiging, bevorderde de samenwerking en verleende collectieve diensten aan lokale publieke omroepen. De OLON werd op grond van de eerste Mediawet en vervolgens op grond van de Mediawet 2008 bekostigd.¹²³

Op initiatief van de OLON is in 2015 de Stichting NLPO opgericht. Dit kwam voort uit de wens om een entiteit te hebben die zich meer kon richten op het collectieve belang van de sector en op het stimuleren en faciliteren van professionalisering en schaalvergroting van lokale publieke omroepen. Het bestuur en de algemene ledenvergadering van de OLON achtten daarvoor een stichtingsvorm wenselijk. Ook de Stichting NLPO werd en wordt bekostigd op grond van de Mediawet 2008. De vereniging OLON heeft zichzelf eind 2020 opgeheven.¹²⁴

De Stichting NLPO heeft volgens haar statuten het volgende doel:

- het bevorderen van samenwerking en beleidscoördinatie met het oog op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau;
- het behartigen van zaken die van gemeenschappelijk belang zijn voor de lokale publieke mediadienst en de lokale publieke omroepen;
- het bevorderen van een doelmatige inzet van de gelden die bestemd zijn voor de realisatie van een lokaal toereikend media-aanbod door middel van een aanbod van effectieve en efficiënte diensten en producten voor lokale publieke omroepen; en
- aanverwante en relevante prestaties voor dan wel in relatie tot lokale publieke omroepen in de ruimste zin van het woord.

Problemen huidige situatie

Het wetsvoorstel beoogt een kwaliteitsimpuls te geven aan de lokale publieke omroepen. Daar is een gezamenlijke koers voor nodig, inclusief coördinatie om die koers te bewaken en inhoudelijke en organisatorische samenwerking te bevorderen. Dat alles is nu nog onvoldoende voorhanden, aldus ook de ROB en de RvC in hun rapport uit 2020 (zie paragraaf 2.1).¹²⁵

Voorstel regering

Het wetsvoorstel regelt de inrichting van een samenwerkings- en coördinatieorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau. Volgens het voorstel wijst de Minister van OCW de stichting aan die wordt belast met de taken van dit orgaan.

Het voornemen van de regering is dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de Stichting NLPO wordt aangewezen als het samenwerkings- en coördinatieorgaan. De huidige Stichting NLPO heeft in de ogen van de regering sinds de oprichting in 2015 de juiste kennis en ervaring opgebouwd om de in dit wetsvoorstel voorgestelde taken uit te voeren.

¹²³ Stb. 2008, 583.

¹²⁴ Kamerstukken II 2015/16, 33 300-VIII, nr. 81.

¹²⁵ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020, p. 36-37.

Het samenwerkings- en coördinatieorgaan wordt in de voorgestelde wettelijke regeling aangeduid als NLPO. Hierna wordt met NLPO bedoeld: het volgens dit wetsvoorstel geregelde samenwerkings- en coördinatieorgaan.

Bij de voorgestelde inrichting van de NLPO is analogie met de inrichting van de RPO het uitgangspunt. Dit ziet op de taken van de NLPO, de bepalingen over de raad van toezicht en het bestuur, de concessie, het concessiebeleidsplan en de prestatieovereenkomst. Er zijn echter verschillen. Anders dan de RPO heeft de NLPO geen openbaar gezag. Zij wordt vormgegeven als rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT). De NLPO heeft een wettelijk voorgeschreven college van omroepen. Bij de RPO is er een vergelijkbaar orgaan, maar dat vindt zijn grondslag in de statuten van de stichting. Verder is voor het concessiebeleidsplan van de NLPO niet voorgeschreven dat het een overzicht van de aanbodkanalen van de lokale publieke omroepen bevat, en ook is niet bepaald dat vooraf instemming van de Minister van OCW met een nieuw aanbodkanaal nodig is. Beide voorschriften gelden wel voor de RPO. Daarnaast zijn de wettelijke vereisten aan de prestatieovereenkomst toegespitst op de taken van de NLPO en haar vormgeving als RWT. Specifiek voor de NLPO is haar rol als adviseur in de aanwijzingsprocedure voor lokale publieke omroepen. Specifiek voor de NLPO en de lokale publieke omroepen gezamenlijk is de voorziene reguliere evaluatie.

NLPO rechtspersoon met wettelijke taak

De wettelijke regeling van de taken alsmede de bekostiging uit de mediabegroting maken dat de NLPO een rechtspersoon met een wettelijke taak is, volgens de definitie in de Comptabiliteitswet 2016.¹²⁶ Geen van de voorgestelde organen van de NLPO heeft openbaar gezag. De NLPO is daarom geen zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Hier wijkt de inrichting van de NLPO af van de inrichting van de RPO, die wel zelfstandig bestuursorgaan is. Deze keuze past volgens de regering bij wat nodig is in het domein van de lokale publieke omroep. Aan de ene kant is er de rol van de NLPO ten behoeve van de gezamenlijke koers. Aan de andere kant is er de eigenheid van de (maximaal) tachtig lokale publieke omroepen, die de publieke mediaopdracht uitvoeren op een manier die aansluit bij hun specifieke lokale verzorgingsgebied, vanuit binding met de directie leefomgeving van mensen. De regering meent dat met de voorgestelde inrichting van de NLPO de juiste balans voor samenwerking en coördinatie is gevonden.

De NLPO is als rechtspersoon met een wettelijke taak niet hiërarchisch ondergeschikt aan de Minister van OCW. De Minister bekostigt de NLPO, met tussenkomst van het Commissariaat, en benoemt de raad van toezicht volgens een met waarborgen omklede procedure. De NLPO verschaft de Minister desgevraagd inlichtingen en zendt hem jaarlijks een bestuursverslag. De Minister heeft instemmingsrecht bij wijziging van de statuten van de NLPO. Een bevoegdheid voor de Minister ingeval van taakverwaarlozing is, anders dan bij de RPO, niet opgenomen, nu de NLPO geen zelfstandig bestuursorgaan is. Wel krijgt het Commissariaat, dat de onafhankelijke toezichthouder is, de bevoegdheid om aan de NLPO een aanwijzing te geven als sprake is van wanbeheer of als deugdelijke bedrijfsprocessen of administratie onvoldoende gewaarborgd zijn.

De samenwerkings- en coördinatie taak is aldus belegd op enige afstand van de politiek, zoals vanuit het oogpunt van de onafhankelijkheid van publieke omroepen wenselijk is.

¹²⁶ Artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet 2016.

Taken NLPO

De NLPO wordt belast met de volgende taken:

- het bevorderen van samenwerking en coördinatie tussen de lokale publieke omroepen;
- het behartigen van zaken die van gemeenschappelijk belang zijn;
- het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten, mede namens de lokale publieke omroepen;
- het bevorderen van een doelmatige inzet van gelden;
- het inrichten, in stand houden, beheren, exploiteren en regelen van voor de lokale publieke omroepen benodigde organen, diensten of faciliteiten.

Bij het behartigen van zaken van gemeenschappelijk belang kan het bijvoorbeeld gaan om het aanbieden van collectieve diensten, zoals gezamenlijk kijk- en luisteronderzoek, licenties en software. Voorbeelden van gezamenlijke faciliteiten zijn een gezamenlijke distributie-infrastructuur, zoals de MediaHub, waarmee lokale publieke omroepen in één keer de distributie van hun radio- en televisiekanalen naar alle Nederlandse pakketaanbieders met een must-carry-verplichting kunnen regelen, of de infrastructuur voor DAB+.¹²⁷

Organen NLPO; taken

De NLPO heeft drie organen: een raad van toezicht, een bestuur en een college van omroepen.

De raad van toezicht van de NLPO houdt toezicht op het beleid van het bestuur van de NLPO, de algemene gang van zaken bij de NLPO en staat het bestuur van de NLPO met advies terzijde. Verder is de raad van toezicht van de NLPO belast met het vaststellen van de jaarrekening van de NLPO en het wijzigen van de statuten van de NLPO, op voorstel van het bestuur van de NLPO. Ook heeft de raad van toezicht instemmingsrecht bij bepaalde besluiten van het bestuur. Het gaat daarbij om het concessiebeleidsplan NLPO, de prestatieovereenkomst, de jaarlijkse gezamenlijke begroting voor de NLPO en de lokale publieke omroepen en het bestuursverslag.

Het bestuur is belast met de uitvoering van de hierboven genoemde taken van de NLPO. Verder is het bestuur belast met:

- de dagelijkse leiding over de werkzaamheden van de NLPO;
- het vaststellen van het concessiebeleidsplan NLPO;
- het aangaan van de prestatieovereenkomst;
- het vaststellen van de jaarlijkse gezamenlijke begroting voor de NLPO en de lokale publieke omroepen; en
- het vaststellen van het jaarlijkse bestuursverslag.

Het college van omroepen vertegenwoordigt de lokale publieke omroepen bij de NLPO. Het college van omroepen heeft de taak om de raad van toezicht en het bestuur gevraagd en ongevraagd te adviseren over het beleid van de NLPO voor het media-aanbod van de lokale omroepen. Het college krijgt een adviesrecht op de besluiten van het bestuur van de NLPO die volgens het wetsvoorstel instemming behoeven van de raad van toezicht.

Organen NLPO; benoeming en samenstelling

Voor de benoemings-, schorsings- en ontslagprocedure van de raad van toezicht en het bestuur van de NLPO wordt aangesloten bij de procedures voor de NPO en de RPO in de Mediawet 2008

¹²⁷ Zie artikel 6.13, derde lid, onder d en e, en vierde lid, onder c en d, van de Mediawet 2008.

die sinds 2021 gelden.¹²⁸ Die procedures zijn gebaseerd op de adviezen uit de verkenning die in 2016-2017 is uitgevoerd naar de benoemings-, schorsings- en ontslagprocedures van bestuurders en toezichthouders bij publieke mediaorganisaties.¹²⁹

Dat betekent voor de NLPO het volgende. Leden van de raad van toezicht worden op voordracht van de Minister van OCW bij koninklijk besluit benoemd, geschorst en ontslagen. Bij een vacature stelt de raad van toezicht profielschetsen op voor de vacature en voor de raad als geheel. Het bestuur van de NLPO en het college van omroepen worden in de gelegenheid gesteld binnen een redelijke termijn zienswijzen te geven. Voor de selectie van kandidaten stelt de raad van toezicht een onafhankelijke benoemingsadviescommissie in. De benoemingsadviescommissie adviseert de raad van toezicht, die vervolgens een zwaarwegend advies uitbrengt aan de Minister van OCW. De Minister doet vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het publieke mediabestel een marginale toets op het advies, voordat hij de kandidaat voordraagt voor benoeming bij koninklijk besluit. De marginale toets betekent dat alleen van het advies wordt afgeweken bij strijdigheid met de wet, het niet naleven van de eisen van zorgvuldigheid, of andere zwaarwegende belangen. Ingeval de Minister afwijkt, dient dit schriftelijk gemotiveerd te worden en wordt de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

Leden van het bestuur van de NLPO worden benoemd, geschorst en ontslagen door de raad van toezicht, zonder tussenkomst van de Minister van OCW.

De leden van het college van omroepen worden op voordracht van het college van omroepen zelf benoemd, geschorst en ontslagen door de raad van toezicht van de NLPO. Het college van omroepen moet zodanig zijn samengesteld dat de lokale publieke omroepen daarin representatief worden vertegenwoordigd met inachtneming van hun verscheidenheid, in elk geval naar omvang en geografische ligging. Met omvang wordt hier bedoeld: de omvang van de begroting. De lokale publieke omroepen moeten zichzelf dus afgespiegeld zien in het college dat hen vertegenwoordigt bij het samenwerkings- en coördinatieorgaan. De voorgestelde wettelijke regeling bepaalt niet wie door een lokale publieke omroep kan worden afgevaardigd als vertegenwoordiger. Voor de hand ligt dat dit een bestuurder van een omroep zal zijn. Dit kan nader worden ingevuld door interne regels van de NLPO.

Concessie en concessiebeleidsplan NLPO; adviestaak NLPO

Aan de NLPO wordt bij koninklijk besluit een concessie verleend om voor een periode van tien jaar de publieke mediaopdracht op lokaal niveau uit te voeren. De concessieperiode bestaat uit twee vijfjaarlijkse perioden waarvoor een concessiebeleidsplan moet worden opgesteld: het concessiebeleidsplan NLPO. Dit is een taak van (het bestuur van) de NLPO. De NLPO moet het concessiebeleidsplan vaststellen voorafgaand aan de vijfjaarlijkse "concessiebeleidsplan-periode" en ook voorafgaand aan de start van de vijfjaarlijkse aanwijzingsprocedure (zie paragraaf 2.5).¹³⁰ In het concessiebeleidsplan beschrijft de NLPO hoe de lokale publieke omroepen voor een periode van vijf jaar uitvoering geven aan de publieke mediaopdracht op lokaal niveau. Het Commissariaat en de RvC brengen advies uit over het concessiebeleidsplan NLPO.¹³¹ Deze adviezen kunnen worden gebruikt bij de uitwerking van het concessiebeleidsplan

¹²⁸ Stb. 2021, 88.

¹²⁹ *Advies Verkenning benoemingen*, Kamerstukken I 2016/17, 34264, (bijlage bij) Y.

¹³⁰ Zie ook de delegatiegrondslag voor onder meer het regelen van het tijdstip van indiening van het concessiebeleidsplan NLPO in het voorgestelde artikel 2.87e, derde lid, van de Mediawet 2008.

¹³¹ Voor analogie met de landelijke en regionale publieke mediadienst zie artikelen 2.21, tweede lid, en 2.60m, tweede lid, van de Mediawet 2008.

in de prestatieovereenkomst tussen de NLPO en de Minister van OCW, en ook bij de opeenvolgende jaarlijkse begrotingen van de NLPO. Het concessiebeleidsplan is een beleidskader voor de uitvoering van de lokale publieke mediaopdracht. Het is daarmee een instrument ten behoeve van de samenwerking en coördinatie, ook in die zin dat de beleidsplannen van de aanvragers voor aanwijzing als lokale publieke media-instelling mede aan het concessiebeleidsplan worden getoetst. Het plan bevat echter geen algemeen verbindende voorschriften en impliceert dus geen uitoefening van openbaar gezag.

De NLPO geeft in haar concessiebeleidsplan, anders dan de RPO, niet een overzicht van de aanbodkanalen van de lokale publieke omroepen. Als het concessiebeleidsplan wordt opgesteld staat namelijk nog niet vast welke instellingen worden aangewezen als lokale publieke omroep, en daarmee is op dat moment ook nog onzeker welke aanbodkanalen onderdeel zullen zijn van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau. Wel zal de NLPO in de jaarlijkse begroting voor de NLPO en de lokale publieke omroepen een overzicht geven van de aanbodkanalen van de lokale publieke omroepen.

Evenmin is er de verplichte instemming vooraf van de Minister van OCW met een nieuw aanbodkanaal, die de RPO wel kent. De instemming houdt verband met een controle op de omvang van de publieke omroep, gelet op de mogelijke impact op de markt voor mediadiensten. De regering acht dit instrument voor het lokale domein te zwaar, zeker in verhouding tot de te verwachten marktimpact, en meent dat de controle wordt bereikt door middel van de aangescherpte aanwijzingsprocedure. Instellingen die aangewezen willen worden als lokale publieke omroep moeten volgens dit wetsvoorstel voortaan bij hun aanvraag een beleidsplan overleggen dat is afgestemd op het concessiebeleidsplan NLPO. Het bij de aanvraag gevoegde beleidsplan moet onder meer de voorgenomen aanbodkanalen bevatten. De NLPO krijgt de positie van adviseur in de nieuwe aanwijzingsprocedure. De adviestaak zal zien op de begroting van de aanvrager en op (aspecten van) het beleidsplan, waaronder de voorgenomen aanbodkanalen, en de afstemming daarvan op het concessiebeleidsplan NLPO. Wanneer het Commissariaat, met inachtneming van het advies van de NLPO, oordeelt dat het beleidsplan op dat punt onvoldoende is, kan het de aanvraag afwijzen (zie paragraaf 2.5).

Prestatieovereenkomst NLPO

In aanvulling op het concessiebeleidsplan NLPO sluit het bestuur van de NLPO met de Minister van OCW een prestatieovereenkomst, die parallel loopt aan de periode die het concessiebeleidsplan beslaat. Hierin worden afspraken gemaakt over de inzet van de NLPO in het kader van de ambities en doelstellingen uit het concessiebeleidsplan. Het kan bijvoorbeeld gaan om onderzoek of monitoring in verband met het bereik van de lokale publieke omroepen, of de waardering van het publiek voor het aanbod. Zo wordt professionalisering en gezamenlijkheid van de sector ondersteund. De NLPO rapporteert hierover aan de Minister van OCW, bijvoorbeeld in het bestuursverslag. Partijen kunnen, met inachtneming van hun bevoegdheden, sancties overeenkomen voor het geval afspraken uit de prestatieovereenkomst niet worden nageleefd.

Evaluatie lokale publieke omroepen en NLPO

Voor haar samenwerkings- en coördinatietaken heeft de NLPO inzicht nodig in de manier waarop elke individuele lokale publieke omroep uitvoering geeft aan de publieke mediaopdracht op lokaal niveau. Een instrument om dit inzicht te bevorderen is de evaluatie. Lokale publieke omroepen dienen in het tweede jaar van hun aanwijzing een zelfevaluatie uit te voeren. Een door de NLPO aangeboden format kan bijdragen aan eenduidigheid en onderlinge

vergelijkbaarheid. Het gaat bij de evaluatie om de vraag hoe de lokale publieke omroepen uitvoering hebben gegeven aan de publieke mediaopdracht op lokaal niveau, zoals nader ingevuld in hun beleidsplannen. De evaluaties zijn voor de lokale publieke omroepen zelf een gedegen kwaliteitsinstrument. De lokale publieke omroepen rapporteren de zelfevaluaties aan de NLPO, die ze vervolgens aan de Minister van OCW stuurt en openbaar maakt. De NLPO kan een nadere, onafhankelijke evaluatie laten verrichten voor zover een zelfevaluatie of zelfevaluaties daarvoor aanleiding geven. De reikwijdte van deze evaluatie kan variëren. Ze kan thematisch zijn, over de NLPO gaan of een deel van de lokale omroepen betreffen. De resultaten van deze evaluatie worden eveneens door de NLPO naar de Minister van OCW gestuurd en openbaar gemaakt. De regering ziet de getrapte evaluatie als een instrument dat juist voor de lokale publieke mediadienst geschikt is. De eigen verantwoordelijkheid van de omroepen wordt benut en er wordt invulling gegeven aan de coördinerende taak van de NLPO.

Bekostiging en verantwoording NLPO

De NLPO zal worden bekostigd uit de mediabegroting. Zij wordt (samen met de lokale publieke omroepen) opgenomen in de grondslag in de Mediawet 2008 voor de algemene bekostigingsaanspraak van de publieke mediadienst.¹³² De NLPO stelt jaarlijks een gezamenlijke begroting op voor haarzelf en de lokale publieke omroepen. De Minister van OCW bepaalt jaarlijks separaat het budget van de NLPO, dat wil zeggen: onafhankelijk van het bedrag dat beschikbaar wordt gesteld voor de lokale publieke omroepen. Het budget wordt door tussenkomst van het Commissariaat aan de NLPO ter beschikking gesteld. Het Commissariaat wordt belast met de rechtmatigheidstoetsing van de uitgaven van de NLPO. De NLPO zendt daartoe jaarlijks de jaarrekening aan het Commissariaat. Voor reservevorming door de NLPO geldt een maximum van tien procent van de uitgaven in een jaar. Het Commissariaat heeft de bevoegdheid om terug te vorderen wat te veel is gereserveerd of in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Mediawet 2008 is gebruikt.

2.5 Aanscherping van de aanwijzingsprocedure

Huidige aanwijzingsprocedure in het kort

Het Commissariaat kan instellingen aanwijzen als lokale publieke omroepen. De huidige aanwijzingsprocedure is geregeld in paragraaf 2.3.1a van de Mediawet 2008. Het Commissariaat heeft zijn aanwijzingsbevoegdheid nader ingevuld met de Beleidsregel aanwijzingsprocedure lokale publieke media-instellingen 2023 (hierna: de Beleidsregel).¹³³ De Mediawet 2008 bepaalt dat een aanwijzing geldt voor een periode van vijf jaar. De Mediawet 2008 bepaalt verder niets over startmomenten van aanwijzingen als lokale publieke omroep. De aanwijzingen lopen dan ook niet synchroon. De huidige aanwijzingsprocedure gaat in het kort als volgt.

Aanwijzing gebeurt op aanvraag (dit is overigens niet uitdrukkelijk in de Mediawet 2008 opgenomen). Voor aanwijzing komt slechts in aanmerking (1) een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die (2) volgens de statuten als doel heeft het op lokaal niveau uitvoeren van de publieke mediaopdracht en (3) - eveneens volgens de statuten - een orgaan heeft dat het beleid voor het media-aanbod bepaalt, en dat representatief is voor de belangrijkste maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen die in de betreffende

¹³² Artikel 2.143 van de Mediawet 2008.

¹³³ Stcrt. 2023, 2833.

gemeente(n) voorkomen. Dit orgaan wordt het programmabeleid bepalend orgaan genoemd (hierna: pbo).¹³⁴

Per gemeente kan maar één lokale publieke omroep worden aangewezen. Het is wel mogelijk dat een lokale publieke omroep wordt aangewezen voor meer dan één gemeente. De gemeenteraad adviseert over de vraag of een instelling voldoet aan de drie vereisten om voor aanwijzing in aanmerking te komen. Bij aanwijzing voor meer dan één gemeente is een gezamenlijk advies van de betrokken gemeenteraden vereist.¹³⁵

Als sprake is van meerdere aanvragers voor dezelfde gemeente die voldoen aan de drie wettelijke vereisten, dan vraagt de Mediawet 2008 van de betrokken gemeente dat deze bevordert dat de instellingen samengaan.¹³⁶ Wanneer dat niet lukt, wordt volgens de Beleidsregel aan de gemeenteraad een advies gevraagd waaruit de voorkeur blijkt voor één van de aanvragers. Uit de Beleidsregel volgt verder dat een gemeenteraad dit voorkeursadvies uitbrengt op basis van aanvullende toetsingscriteria. De gemeenteraad wordt volgens de Beleidsregel verzocht die criteria uiterlijk elf maanden voorafgaand aan het einde van de lopende aanwijzingsperiode kenbaar te maken.

Bij het besluit over een aanwijzing slaat het Commissariaat acht op alle factoren die voor het functioneren van de lokale publieke omroep van belang kunnen zijn.¹³⁷ In de praktijk volgt het Commissariaat doorgaans het (voorkeurs)advies van de gemeenteraad of gemeenteraden, mits dit zorgvuldig tot stand is gekomen en deugdelijk is gemotiveerd. Voor de rechtsmiddelen geldt het regime van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Problemen huidige procedure

Uit gesprekken die de regering bij de ontwikkeling van de Visiebrief lokale omroepen heeft gevoerd met de Stichting NLPO, de VNG, het Commissariaat en het ministerie van BZK is naar voren gekomen dat verbetering van de aanwijzingsprocedure gewenst is. De betrokken partijen benoemden het gebrek aan wettelijke criteria waaraan een aanvraag wordt getoetst en waarover advies wordt gevraagd. De huidige drie formele criteria zijn niet voldoende. Ook achtten de gesprekspartners het huidige kader van de Mediawet 2008 en de Beleidsregel niet adequaat voor de situatie dat meer dan één instelling voldoet aan de eisen. Het blijkt voor een gemeente in de praktijk nauwelijks haalbaar om, conform het vereiste uit de Mediawet 2008, te bevorderen dat instellingen samengaan.¹³⁸ Daarnaast is de ervaring van gemeenten dat het opstellen van een voorkeursadvies voor één van die instellingen op basis van de Beleidsregel lastig uitvoerbaar is. Hetzelfde geldt voor de situatie dat één instelling een aanvraag doet voor een aanwijzing voor meer dan één gemeente. Nu moeten gemeenten in dat geval gezamenlijk advies uitbrengen. Dit blijkt moeilijk in praktijk te brengen, vanwege de gemeentelijke autonomie. Ook over procedurele aspecten als termijnen en over te leggen stukken werd meer duidelijkheid van de wetgever gevraagd.

De regering heeft aandacht voor deze bezwaren. Daarbij zouden de moeilijkheden bij aanwijzing voor meer dan één gemeente in het nieuwe stelsel nog meer spelen dan nu, omdat de grotere lokale verzorgingsgebieden veelal uit meer dan één gemeente zullen bestaan.

¹³⁴ Artikel 2.61, eerste en tweede lid, van de Mediawet 2008.

¹³⁵ Artikel 2.64, eerste lid, van de Mediawet 2008.

¹³⁶ Artikel 2.63, eerste lid, van de Mediawet 2008.

¹³⁷ Artikel 2.63, tweede lid, van de Mediawet 2008.

¹³⁸ Artikel 2.63, eerste lid, van de Mediawet 2008.

Bovendien wil de regering de procedure gebruiken als kwaliteitsimpuls. Aanwijzingscriteria moeten een minimumkwaliteit van een lokale publieke omroep garanderen. Een ander punt is dat de aanwijzingen als lokale publieke omroep niet op hetzelfde moment beginnen. Dit is met name met het oog op de coördinerende rol van de NLPO niet houdbaar.¹³⁹

Voorstel regering

Het wetsvoorstel geeft een meer uitgebreide set criteria voor aanwijzing als lokale publieke omroep. Deze zijn in overleg met de Stichting NLPO, de VNG en het Commissariaat ontwikkeld. Ze zijn eveneens ontleend aan enkele voorbeeldcriteria uit de Beleidsregel en aan de nadere duiding van het begrip “lokaal toereikend media-aanbod” in het Vernieuwingsconvenant voor 2015-2018 van VNG, NLPO en OLON.^{140 141}

Formele vereisten

Wat blijft, zijn formele vereisten. Een instelling die voor aanwijzing in aanmerking wil komen moet statuten overleggen waaruit blijkt zij een rechtspersoon is met volledige rechtsbevoegdheid, dat het doel van de rechtspersoon is de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau in het betreffende verzorgingsgebied, en dat zij een pbo heeft. De formele vereisten worden getoetst door het Commissariaat, dat een aanvraag kan afwijzen als niet aan deze vereisten wordt voldaan. In dat geval wordt de aanvraag ook niet doorgeleid naar de adviseurs, de NLPO en de gemeenteraad (zie hierna). Uit het vereiste van de gerichtheid in de statuten op een specifiek lokaal verzorgingsgebied volgt dat een instelling niet voor meer dan één lokaal verzorgingsgebied kan worden aangewezen als lokale publieke omroep. Dat is anders dan in de huidige wet. Deze beperking heeft te maken met de opschaling die dit wetsvoorstel beoogt, en ondersteunt het onderscheid tussen het regionale en het lokale domein.

Pbo

Voor het pbo blijft gelden dat het representatief is voor de belangrijkste maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen die in het verzorgingsgebied voorkomen. Aan de vereisten voor het pbo wordt toegevoegd dat het pbo een afzonderlijk orgaan van de instelling is en dat het bestaat uit ten minste vijf leden, onder wie de voorzitter. Afzonderlijk orgaan betekent bijvoorbeeld dat het bestuur niet (ook) kan functioneren als pbo. Het minimumaantal van vijf leden moet de representativiteit ondersteunen.

Bij de aanvraag voor aanwijzing als lokale publieke omroep moet de aanvrager een pbo hebben dat aan bovenstaande vereisten voldoet. Het is dan nog niet vereist dat het pbo het voorgenomen beleid voor het media-aanbod heeft vastgesteld. Dit zou een te zwaar vereiste zijn, met name voor aanvragers die nog niet zijn aangewezen als lokale publieke omroep.

De leden van een pbo vertegenwoordigen organisaties die actief zijn binnen een van de genoemde stromingen in de betreffende gemeente(n). Representativiteit betekent niet dat er voor iedere gemeente binnen een lokaal verzorgingsgebied één pbo-lid moet zijn. Het pbo als geheel moet representatief zijn voor de benoemde stromingen in het gehele verzorgingsgebied. Een vertegenwoordiger van een stroming kan ook inwoners vertegenwoordigen die weliswaar in een andere gemeente wonen, maar tot dezelfde stroming

¹³⁹ Dit betreft, met peildatum 1 oktober 2024, 224 aanwijzingen. Bron: “Register Publieke Media-instellingen per 1 oktober 2024”, Commissariaat voor de Media.

¹⁴⁰ Stcrt. 2023, 2833.

¹⁴¹ *Vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen 2015-2018 VNG/OLON/NLPO*, november 2015, p. 7-9.

behoren. Wat de belangrijkste stromingen binnen een lokaal verzorgingsgebied zijn, verschilt per gebied. Het is niet aan de wetgever om dit voor verzorgingsgebieden nader in te vullen. Voorbeelden van stromingen waarvan gebruikelijk is dat ze worden vertegenwoordigd in een pbo zijn: kunst- en cultuurorganisaties, scholengemeenschappen, kerkgenootschappen, vakbonden, ondernemersverenigingen, sportverenigingen, jongerenwerk en welzijnsorganisaties.

De ledenlijst van het pbo bevat een overzicht van de stromingen in het lokale verzorgingsgebied en van de personen die als vertegenwoordiger van een bepaalde stroming lid zijn van het pbo. Deze gegevens zijn nodig om de representativiteit van het pbo te kunnen beoordelen. Het kan hierbij gaan om bijzondere persoonsgegevens in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG).¹⁴² Het wetsvoorstel voorziet daarom in de mogelijkheid van de rechtmatige verwerking van deze persoonsgegevens door het Commissariaat en de gemeenteraad (zie ook paragraaf 3.2).

Beleidsplan

Een nieuw vereiste is dat de aanvrager een beleidsplan overlegt, dat aan een aantal criteria voldoet. Het beleidsplan:

- is afgestemd op het concessiebeleidsplan van de NLPO;
- bevat een overzicht van de voorgenomen aanbodkanalen; alsmede
- het voorgenomen beleid ten aanzien van het media-aanbod;
- de voornemens en afspraken over samenwerkingen binnen het publieke mediabestel;
- de voornemens over het bedienen van de geografische en sociaal-culturele verscheidenheid in het lokale verzorgingsgebied;
- de voornemens over de zichtbaarheid en vindbaarheid van het media-aanbod in het lokale verzorgingsgebied;
- de voornemens en afspraken over de inzet van vrijwilligers en over samenwerking met partners in het lokale verzorgingsgebied.

Bij het bedienen van de verscheidenheid in het lokale verzorgingsgebied kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een beschrijving in het beleidsplan waaruit blijkt hoe de aanvrager de verschillende individuele gemeenten in het verzorgingsgebied wil gaan bedienen. Ook kan worden beschreven hoe de aanvrager een specifieke doelgroep, zoals jongeren, in het verzorgingsgebied wil gaan bereiken. Bij samenwerkingen met andere partijen in het publieke mediabestel gaat het bijvoorbeeld over projecten met de NOS, een regionale publieke omroep in de betreffende provincie of met een nabijgelegen lokale publieke omroep. Inzet van vrijwilligers ziet op hun inzet voor het uitvoeren van de publieke mediaopdracht, bijvoorbeeld door het verzorgen van uitzendingen. Voorbeelden van samenwerkingen met lokale partners in het verzorgingsgebied zijn gezamenlijke projecten met bibliotheken, scholen, sportverenigingen of culturele organisaties.

Begroting

Eveneens een nieuw vereiste is dat de aanvrager een meerjarenbegroting moet hebben voor de duur van de aanwijzingsperiode, met daarin een overzicht van de baten en lasten in verband met de uitvoering van het beleidsplan en een toelichting daarop.

¹⁴² Artikel 9 van de Algemene verordening persoonsgegevens.

Adviezen

De advisering over de aanvragen wordt anders ingericht. De NLPO wordt toegevoegd als adviseur en de adviesvraag aan de gemeenteraad wordt specifiek. Elk brengt vanuit de eigen rol advies uit aan het Commissariaat. De NLPO doet dat vanuit haar wettelijke rol als samenwerkings- en coördinatieorgaan. De gemeenteraad, als representatief orgaan van de gemeente, doet dat op basis van zijn kennis van (een deel van) het verzorgingsgebied en vanuit het belang van binding tussen een lokale publieke omroep en die gemeente, als onderdeel van het verzorgingsgebied.¹⁴³ Uit het wetsvoorstel volgt verder dat de NLPO en de gemeenteraad elk aan de hand van een eigen, bij hun rol passende, set van de wettelijke criteria adviseren.

De NLPO adviseert over een aanvraag aan de hand van de volgende criteria:

- de aanvrager heeft een beleidsplan dat is afgestemd op het concessiebeleidsplan van de NLPO.
- het beleidsplan bevat:
 - een overzicht van de voorgenomen aanbodkanalen;
 - het voorgenomen beleid ten aanzien van het media-aanbod; en
 - de voornemens en afspraken over samenwerkingen binnen het publieke mediabestel.
- de aanvrager heeft een begroting voor de aanwijzingsperiode, met daarin een overzicht van de baten en lasten in verband met de uitvoering van het beleidsplan en een toelichting daarop.

De gemeenteraad adviseert over een aanvraag aan de hand van de volgende criteria:

- de aanvrager heeft een pbo dat een afzonderlijk orgaan is, bestaat uit vijf of meer leden (onder wie de voorzitter), en dat representatief is voor de belangrijkste maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen die in het verzorgingsgebied voorkomen.
- het beleidsplan van de aanvrager bevat:
 - de voornemens over het bedienen van de geografische en sociaal-culturele verscheidenheid in het lokale verzorgingsgebied;
 - de voornemens over de zichtbaarheid en vindbaarheid van het media-aanbod in het lokale verzorgingsgebied; en
 - de voornemens en afspraken over de inzet van vrijwilligers en over samenwerking met partners in het lokale verzorgingsgebied.

Het is niet wenselijk dat de gemeenteraad adviseert over de (voorgenomen) inhoud van het media-aanbod. In dit kader kan ook worden verwezen naar artikel 2.1, tweede lid, onderdeel d, van de Mediawet 2008, waarin is bepaald dat publiek media-aanbod vrij is van overheidsinvloeden. Om dit te expliciteren is in de bepaling over de adviestaken opgenomen dat het advies van de gemeente geen betrekking heeft op de inhoud van het media-aanbod.¹⁴⁴

¹⁴³ Deze bestuursbevoegdheid is belegd bij de gemeenteraad. Het gaat hier om een adviestaak die de gemeenteraad het beste kan invullen aangezien de raad het representatieve orgaan van de gemeente is. Hierbij wordt aangesloten bij het advies van de Raad van State over de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden. Zie: Kamerstukken II 2002/3, 28995, nr. A, p. 4.

¹⁴⁴ Het voorgestelde artikel 2.87p, derde lid.

Bij de advisering door de NLPO en de gemeenteraad, zoals hierboven beschreven, komen governance-aspecten van de kandidaat-omroep aan de orde. Immers zal uit het beleidsplan en de begroting moeten blijken dat de kandidaat in staat zal zijn de voornemens uit het beleidsplan te realiseren, en zal er een pbo moeten zijn dat voldoet aan de gestelde eisen.

Meerdere aanvragers

Indien er sprake is van één aanvrager voor een verzorgingsgebied volstaat een kwalitatief onderbouwd advies van de adviseurs over de aanvraag, aan de hand van de hierboven genoemde wettelijke criteria. Er kan ook sprake zijn van meerdere aanvragen voor één verzorgingsgebied. De huidige bepaling in de Mediawet 2008 die regelt dat het gemeentebestuur, ingeval meer dan één aanvrager voldoet aan de formele vereisten, moet bevorderen dat die instellingen samengaan, vervalt.¹⁴⁵ Het wetsvoorstel bepaalt voor deze situatie dat de adviseurs ieder een rangorde van geschiktheid aanbrengen in hun advisering.

Dit betekent dat de NLPO per wettelijk criterium de aanvragen rangschikt, op basis van toegekende scores. Ook de gemeenteraad rangschikt de aanvragen op dezelfde manier per wettelijk criterium, op basis van toegekende scores. Het Commissariaat kan nadere invulling geven aan de precieze manier waarop het aanbrengen van deze rangorde per criterium wordt vormgegeven. Ook kan het Commissariaat concrete handvatten (zoals een vast format) ontwikkelen om de adviseurs hierbij te helpen. Dit bevordert de eenduidigheid van de adviezen. Het wetsvoorstel neemt daartoe een delegatiegrondslag op in de Mediawet 2008.

Meerdere gemeenten betrokken

Er zullen, bij een maximum van tachtig verzorgingsgebieden, veel verzorgingsgebieden zijn die uit meerdere gemeenten bestaan. Binnen die verzorgingsgebieden brengt iedere gemeenteraad een eigen advies uit over de ingediende aanvragen. Het gezamenlijke advies uit de huidige Mediawet 2008 keert niet terug. Het lijkt de regering wenselijk dat rekening wordt gehouden met de omvang van een gemeente in het gewicht van het advies van de gemeenteraad. Voorgesteld wordt dat, in geval van advisering door meer dan één gemeente, door het Commissariaat aan elk advies per criterium een bepaald gewicht wordt toegekend. Dit gewicht is het aantal raadsleden dat een gemeenteraad heeft op basis van artikel 8, eerste lid, van de Gemeentewet. Bij de introductie van de gemeenteraad in de eerste Gemeentewet van het kabinet-Thorbecke I is wettelijk geregeld dat het aantal gemeenteraadsleden afhankelijk is van het inwoneraantal van een gemeente.¹⁴⁶ Sinds 1994 zijn in artikel 8, eerste lid, van de Gemeentewet zeventien klassen opgenomen, waarbij het aantal inwoners is gekoppeld aan een (oneven) aantal raadsleden.¹⁴⁷ De kleinste gemeenten met een inwoneraantal tot en met 3000 hebben negen raadsleden. De grootste gemeenten met een inwoneraantal van meer dan 200.000 hebben 45 raadsleden. Door de weging die het Commissariaat toepast te baseren op het wettelijke aantal raadsleden, wordt op een evenwichtige, uitvoerbare en toekomstbestendige manier rekening gehouden met de verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten in een verzorgingsgebied.

Besluitvorming Commissariaat

Het voorstel beoogt het besluitvormingskader van het Commissariaat te verduidelijken. In beginsel geldt voor de situatie van meerdere aanvragen voor één verzorgingsgebied het verdelingsmechanisme van de onderlinge afweging van de aanvragen. Het Commissariaat

¹⁴⁵ Artikel 2.63, eerste lid van de Mediawet 2008.

¹⁴⁶ Stb. 1851, 85.

¹⁴⁷ Stb. 1993, 611.

bepaalt welke aanvrager het meest geschikt is in het licht van de criteria en de adviezen. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in afwijzingsgronden. Het Commissariaat kan een aanvraag afwijzen op basis van vier gronden:

- de aanvraag bevat geen statuten waaruit blijkt dat de aanvrager een rechtsbevoegde rechtspersoon is, zich ten doel stelt de publieke mediaopdracht op lokaal niveau uit te voeren en beschikt over een pbo;
- de aanvraag voldoet in onvoldoende mate aan één of meerdere criteria waarover de NLPO dan wel de gemeenteraad om advies is gevraagd;
- uit de aanvraag blijkt dat het voorgenumen media-aanbod van de aanvrager in onvoldoende mate voldoet aan de eisen uit de Mediawet 2008; of
- mede gelet op de handelwijze van de aanvrager in een vorige periode waarin zij was aangewezen als lokale publieke omroep bestaat gegronde reden om aan te nemen dat de instelling zich niet zal houden aan de eisen uit de Mediawet 2008.

De wettelijke criteria krijgen door de afwijzingsgronden ook de functie van minimumeisen. Het Commissariaat kan een aanvraag afwijzen als aan die criteria onvoldoende is voldaan. Deze keuze is gemaakt ten behoeve van het zekerstellen van een minimale kwaliteit en geschiktheid van een aan te wijzen instelling.

Het voorstel bevat geen bepalingen over de onderlinge verhouding van de criteria of de weging van de adviezen van de NLPO en de gemeenteraad ten opzichte van elkaar. Daarbij is van belang dat de adviezen van de NLPO en de gemeenteraad elkaar niet overlappen. Zij zien op verschillende criteria. Als een aanvragende instelling in onvoldoende mate voldoet aan één van de criteria waarover advies wordt gevraagd, aan de NLPO dan wel aan de gemeenteraad, kan het Commissariaat de aanvraag afwijzen. Het voorstel plaatst niet één of sommige van de criteria of adviezen in een preferente positie ten opzichte van de andere.

Over te leggen stukken

Voorgesteld wordt om een delegatiegrondslag op te nemen in de Mediawet 2008 zodat voor een aantal voor de hand liggende stukken kan worden bepaald dat ze moeten worden overgelegd bij de aanvraag. Het gaat in elk geval om de statuten van de instelling, de ledenlijst van het pbo, en het beleidsplan alsmede de begroting voor de aanwijzingsperiode van vijf jaar.¹⁴⁸

Aanwijzingen zijn schaarse rechten

Aanwijzingen als lokale publieke omroep zijn schaarse rechten. Voor de verdeling daarvan moet aan (potentiële) gegadigden de ruimte worden geboden om mee te dingen naar de beschikbare rechten, gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel dat hier strekt tot het bieden van gelijke kansen. Hierbij hoort openbaarheid over de beschikbaarheid van een aanwijzing, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdstip en de criteria. Voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure zal over deze aspecten op geschikte wijze informatie worden gegeven.¹⁴⁹ De regering meent dat de nieuwe aanwijzingsprocedure zoals die hierboven is uiteengezet de voorwaarden schept voor een eerlijke mededinging naar de aanwijzing als lokale publieke omroep.

¹⁴⁸ Zie het voorgestelde artikel 2.87u, eerste lid.

¹⁴⁹ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (in de Mediawet 2008 wordt voldaan aan het vereiste dat een schaarse vergunning in beginsel niet voor onbepaalde tijd kan worden verleend); voor aanwijzing als lokale publieke omroep zie: ECLI:NL:RBGEL:2023:6476.

Aanwijzingen gelijktijdig

Ten slotte is vanuit het oogpunt van samenwerking en coördinatie nodig dat aanwijzingen op hetzelfde moment beginnen. Dat wordt in dit voorstel geregeld. Het beginmoment van de aanwijzingen valt samen met het begin van een vijfjaarlijkse concessiebeleidsplanperiode van de NLPO. Procedureel gezien betekent dit dat er in het nieuwe stelsel eens per vijf jaar een vast moment komt waarop de aanwijzingsprocedure voor alle verzorgingsgebieden open wordt gesteld. Er wordt een delegatiegrondslag opgenomen in de Mediawet 2008 voor vaststelling bij ministeriële regeling van aanvraag-, advies- en beslistermijnen.¹⁵⁰ Ook dit creëert duidelijkheid voor aangewezen omroepen, nieuwe gegadigden, gemeenten, de NLPO en het Commissariaat.

Aangescherpte aanwijzingsprocedure in het kort

De voorgestelde aanwijzingsprocedure ziet er alles bij elkaar als volgt uit. De aanwijzingsprocedure vindt iedere vijf jaar plaats voor alle lokale verzorgingsgebieden tegelijk. De aanwijzingsperiode van vijf jaar valt samen met een periode waarvoor het concessiebeleidsplan NLPO geldt. Een aanvraag tot aanwijzing wordt ingediend bij het Commissariaat. Daarbij moet de aanvrager in ieder geval de statuten, de ledenlijst van het pbo, een beleidsplan en een begroting overleggen. Als de aanvraag volledig is en voldoet aan de formele vereisten, stuurt het Commissariaat de aanvraag ter advisering door naar de NLPO en de betreffende gemeenteraad of -raden in het lokale verzorgingsgebied. NLPO en gemeenteraad brengen vervolgens parallel advies uit aan het Commissariaat, aan de hand van de wettelijke criteria die aan hen ter advisering zijn toebedeeld. Indien er meerdere aanvragers zijn, brengen de NLPO en gemeenteraad een rangorde per criterium aan in hun advisering. Bij advisering door meer dan één gemeente krijgt het advies van de raad per criterium het gewicht van het aantal leden van de raad. Het Commissariaat beoordeelt de aanvraag met inachtneming van de adviezen. In het geval van meerdere aanvragen voor één lokaal verzorgingsgebied komt het Commissariaat na onderlinge afweging tot een keuze. Als één van de afwijzingsgronden van toepassing is, kan het Commissariaat afwijzen. Uiteindelijk besluit het Commissariaat tot het al dan niet aanwijzen van een aanvrager als lokale publieke omroep voor het betreffende lokale verzorgingsgebied.

2.6 Overige vereisten lokale publieke omroepen

Hieronder wordt een aantal voor de lokale publieke omroepen of de NLPO nieuwe of gewijzigde vereisten besproken, die niet al in de eerdere paragrafen aan de orde zijn geweest.

Reglement pbo

In het kader van de aanwijzingsprocedure moet het pbo aan een aantal vereisten voldoen. Er wordt nog een vereiste voorgesteld, maar dat is pas van toepassing nadat een lokale publieke omroep is aangewezen. Dan moet het pbo een reglement hebben over samenstelling en werkwijze, dat in elk geval voorschriften geeft over onverenigbaarheden.¹⁵¹ De regering vindt dit vereiste voor het functioneren van een pbo noodzakelijk, maar acht het als aanwijzingscriterium te zwaar.

Vereenvoudigen ICE-norm

¹⁵⁰ Zie het voorgestelde artikel 2.87u, tweede lid.

¹⁵¹ Zie het voorgestelde artikel 2.87w.

Het huidige artikel 2.70 van de Mediawet 2008 bevat een kwalitatieve norm voor het media-aanbod van regionale en lokale publieke omroepen. Deze norm houdt in dat per programmakanaal het aanbod voor ten minste de helft van de duur bestaat uit aanbod van informatieve, culturele en educatieve aard (ICE), dat in het bijzonder betrekking heeft op het verzorgingsgebied waarvoor het aanbod is bestemd. Bovendien moet vijftig procent van dit aanbod door de regionale of lokale publieke omroep zelf of uitsluitend in zijn opdracht zijn geproduceerd.¹⁵² Dit laatste vereiste is mede op gedelegeerd niveau bepaald. De voorgeschreven percentages kunnen en zullen elkaar (deels) overlappen.

Deze norm voor ICE vormt een nadere invulling van de publieke mediaopdracht uit artikel 2.1 van de Mediawet 2008 voor het lokale niveau. Het wetsvoorstel bevat echter andere sturende elementen voor die invulling. In het bijzonder zijn dit het concessiebeleidsplan NLPO, waarin de NLPO moet beschrijven hoe de publieke mediaopdracht op lokaal niveau voor de komende vijf jaar wordt uitgevoerd, en de prestatieovereenkomst tussen de NLPO en de Minister van OCW. De introductie van de verplichte prestatieovereenkomst voor de NPO was in 2008 reden om de toenmalige ICE-norm voor de landelijke publieke omroepen te laten vervallen.¹⁵³

Blijvend relevante elementen uit de norm zijn een minimumpercentage (van vijftig procent) voor aanbod dat in het bijzonder betrekking heeft op het verzorgingsgebied en een minimumpercentage (van vijftig procent) voor aanbod dat door de omroep zelf of uitsluitend in zijn opdracht is geproduceerd. De minimumpercentages ondersteunen het publieke karakter van het aanbod. Deze vereisten keren terug in de nieuwe bepaling. Omwille van de duidelijkheid wordt de nieuwe norm in haar geheel op wetsniveau geregeld, dat wil zeggen dat de huidige delegatiegrondslag vervalft.

Omdat het huidige artikel moeilijk leesbaar is, de argumenten voor vereenvoudiging evenzeer gelden voor de regionale publieke omroep en er vermindering van regeldruk volgt uit de aanpassing, is er hier voor gekozen de vernieuwde norm voor te stellen voor zowel de regionale als de lokale publieke omroepen.

Aanvullend op vereenvoudiging van artikel 2.70 van de Mediawet 2008 stelt de regering voor om artikel 2.71 van de Mediawet 2008 te schrappen. Het huidige artikel 2.71 geeft lokale publieke omroepen de mogelijkheid om, via samenwerking met een regionale publieke omroep, onder minder strenge vereisten voor het media-aanbod te vallen dan volgt uit het huidige artikel 2.70 van de Mediawet 2008. De regering meent dat een dergelijke verzachting van eisen in het licht van de professionalisering van de lokale publieke omroepen als gevolg van dit wetsvoorstel niet nodig en ook niet wenselijk is. Het schrappen van artikel 2.71 doet niets af aan de mogelijkheden die lokale en regionale publieke omroepen hebben om samen te werken in het kader van de publieke mediaopdracht.

Quotum oorspronkelijk Nederlands- of Friestalige producties

Voor elk televisiekanaal van een lokale publieke omroep gaat gelden dat het programma-aanbod voor ten minste vijftig procent van de duur bestaat uit oorspronkelijk Nederlands- of Friestalige producties. Deze bepaling geldt al voor landelijke en regionale publieke omroepen.¹⁵⁴

¹⁵² Artikel 4 van het Mediabesluit 2008.

¹⁵³ Kamerstukken II 2007/08, 31 356, nr. 3, p. 11.

¹⁵⁴ Artikel 2.122 van de Mediawet 2008.

Bestuurlijke organisatie, bedrijfsprocessen en administratie

De Mediawet 2008 geeft voorschriften voor de inrichting van de bestuurlijke organisatie van de NPO en de landelijke publieke omroepen en van de RPO en de regionale publieke omroepen. Deze voorschriften worden ook van toepassing op de NLPO en de lokale publieke omroepen.¹⁵⁵ Daarnaast gelden voor de landelijke en regionale publieke omroepen en de Ster vereisten voor bedrijfsprocessen en administratie. Ook voor de lokale publieke omroepen gaan deze vereisten gelden.¹⁵⁶

2.7 Gevolgen voor reikwijdte toezicht Commissariaat voor de Media

Het Commissariaat is de toezichthouder voor de Mediawet 2008. Het toezicht van het Commissariaat strekt zich op grond van de huidige wet al uit over de lokale publieke omroepen. Zo gelden de voorschriften van de Mediawet 2008 die zich in algemene zin richten tot publieke omroepen immers ook voor lokale publieke omroepen. Het gaat dan over de publieke mediaopdracht, het redactiestatuut, bepalingen over reclame, sponsoring, nevenactiviteiten en het dienstbaarheidsverbod. De lokale publieke omroepen moeten al volgens huidig recht alle inkomsten aanwenden voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Dit voorschrift geldt voor alle publieke omroepen en voor de NPO en de RPO. Het Commissariaat houdt toezicht op al deze bepalingen. Ook houdt het Commissariaat toezicht op de ICE-norm voor media-aanbod van regionale en lokale publieke omroepen, die in dit wetsvoorstel wordt vereenvoudigd. Het toezicht dat het Commissariaat al heeft, blijft.

De reikwijdte van het toezicht van het Commissariaat wordt aangepast in verband met de verandering van de organisatie van de lokale publieke mediadienst. De NLPO komt onder het toezicht van het Commissariaat te vallen. Daarnaast wordt het toezicht op de lokale publieke omroepen verbreed. Het gaat bij de voorgestelde aanpassingen, zowel voor de NLPO als voor de lokale publieke omroepen, in beginsel om bestaande bepalingen of voorhanden systematiek van de Mediawet 2008 waaruit toezichtbevoegdheden voor het Commissariaat voortvloeien. Deze toezichtbevoegdheden worden ook van toepassing voor de NLPO of de lokale publieke omroepen.

De NLPO zal vallen onder de regels voor nevenactiviteiten en het dienstbaarheidsverbod. Ook de NLPO zal alle inkomsten moeten aanwenden voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Als gezegd houdt het Commissariaat toezicht op deze regels. Het Commissariaat wordt belast met de rechtmatigheidstoetsing van de uitgaven van de NLPO en de lokale publieke omroepen. Daartoe worden de NLPO en de omroepen verplicht hun jaarrekening aan het Commissariaat te zenden. Op de NLPO en de lokale publieke omroepen zullen de bepalingen over reservevorming van toepassing zijn. Dit geldt ook voor de terugvorderingsbevoegdheid van het Commissariaat. Daarnaast worden de voorschriften over de inrichting van de bestuurlijke organisatie op hen van toepassing. Voor de lokale publieke omroepen gaan bovendien bepalingen over bedrijfsprocessen en administratie gelden. De lokale publieke omroepen zullen voortaan ook moeten voldoen aan een quotum voor oorspronkelijk Nederlands- of Friestalige producties. Op al die voorschriften houdt het Commissariaat toezicht.

¹⁵⁵ Artikel 2.142a van de Mediawet 2008.

¹⁵⁶ Artikel 2.178 van de Mediawet 2008.

Op deze manier worden de NLPO en de lokale publieke omroepen opgenomen in het toezicht dat langs die lijnen geldt voor de RPO en regionale publieke omroepen. De bevoegdheid van het Commissariaat tot het opleggen van bestuursrechtelijke sancties wordt ook volgens die analogie uitgebreid ten aanzien van de NLPO en de lokale publieke omroepen.

3. Verhouding tot hoger recht

3.1 Staatssteunregels Europese Unie

Lokale publieke omroepen en staatssteun

Overheidsfinanciering van lokale publieke omroepen dient te gebeuren met inachtneming van de staatssteunregels van de EU. Op grond van artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de EU (hierna: VWEU) is sprake van staatssteun als (1) met overheidsmiddelen, (2) bepaalde ondernemingen (3) worden begunstigd, waardoor (4) de mededinging kan worden vervalst en (5) de handel tussen lidstaten ongunstig kan worden beïnvloed. Dit zijn cumulatieve voorwaarden. Staatssteun die niet is uitgezonderd of vrijgesteld op basis van Unierechtelijke kaders is in beginsel niet toegestaan, wegens onverenigbaarheid met de interne markt.

Lokale publieke omroepen zijn aan te merken als ondernemingen en vallen in beginsel binnen de reikwijdte van het staatssteunverbod. De Europese Commissie ziet echter niet alleen het economische karakter van de omroepsector, maar onderschrijft ook het algemeen belang ervan.¹⁵⁷ Om die reden is publieke financiering van de publieke omroep onder voorwaarden toegestaan. Lidstaten kunnen de publieke omroep belasten met een dienst van algemeen economisch belang (hierna: DAEB). Ook dan zal echter moeten worden voldaan aan de staatssteunregels.¹⁵⁸

De positie van de publieke omroep als DAEB is verduidelijkt in een interpretatief protocol bij het Verdrag van Amsterdam van 1997, het Protocol van Amsterdam.¹⁵⁹ Dit protocol erkent de bevoegdheid van lidstaten om te voorzien in de financiering van de publieke omroep, voor zover deze financiering wordt verleend aan omroeporganisaties voor het vervullen van de publieke opdracht zoals toegekend, bepaald en georganiseerd door die lidstaat, en het handelsverkeer en de mededinging niet onevenredig worden geschaad.

DAEB-Vrijstellingsbesluit

Voorgenomen staatssteun moet in beginsel worden aangemeld bij de Europese Commissie. Het DAEB-Vrijstellingsbesluit maakt echter onder voorwaarden mogelijk dat staatssteun die compensatie is voor een DAEB verenigbaar is met de interne markt en is vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting.¹⁶⁰ In dit wetsvoorstel wordt de financiering van de lokale publieke omroepen zo vormgegeven dat wordt voldaan aan het DAEB-Vrijstellingsbesluit. De voorwaarden van het DAEB-Vrijstellingsbesluit en de wijze waarop daaraan wordt voldaan worden hierna behandeld.

¹⁵⁷ Zie PbEU 2009, C 257.

¹⁵⁸ Volgens artikel 106, tweede lid, van het VWEU vallen ondernemingen die zijn belast met een DAEB onder de verdragsregels voor zover de toepassing daarvan de vervulling van de aan hen toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag daarbij niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de EU.

¹⁵⁹ PbEU 1997, C 340, p. 109.

¹⁶⁰ Artikel 1 van het DAEB-Vrijstellingsbesluit; PbEU 2012, L 7.

Toepassingsgebied

Voor toepasselijkheid van het DAEB-Vrijstellingsbesluit mag de staatssteun niet meer bedragen dan 15 miljoen euro per onderneming per jaar.¹⁶¹ Bovendien mag de periode waarover de onderneming wordt belast met de DAEB niet langer zijn dan tien jaar.¹⁶²

Aan beide voorwaarden wordt met het wetsvoorstel voldaan nu de compensatie per lokale publieke omroep naar redelijkerwijs kan worden voorzien ruim onder het genoemde maximum blijft, en de aanwijzing als lokale publieke omroep (en daarmee de vestiging van de DAEB) door het Commissariaat geldt voor een periode van vijf jaar.

Belasten/compensatie/controle

Verder geeft het DAEB-Vrijstellingsbesluit vereisten voor het belasten van een onderneming met een DAEB, de hoogte van het compensatiebedrag en de vaststelling daarvan, en de controle op overcompensatie.

Belasten

Volgens artikel 4 van het DAEB-Vrijstellingsbesluit moet een onderneming worden belast met een DAEB door middel van één of meer besluiten die duidelijkheid geven over onder meer de openbare taak, de onderneming, de compensatie, en het vermijden van overcompensatie. Ook moet naar het DAEB-Vrijstellingsbesluit worden verwezen.

In het wetsvoorstel komen de vereiste elementen aan de orde. Hierna wordt uiteengezet hoe duidelijkheid wordt gegeven over de taak, namelijk de uitvoering van de lokale publieke mediaopdracht, en over de onderneming, namelijk de lokale publieke omroep. De duidelijkheid over de compensatie en de controle op overcompensatie wordt behandeld onder de desbetreffende kopjes.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat wat betreft de taak en de onderneming stapsgewijs duidelijkheid wordt gegeven.

Om te beginnen beschrijft artikel 2.1 van de Mediawet 2008 de publieke mediaopdracht, die geldt voor alle lagen van het publieke omroepbestel, en derhalve ook voor de lokale publieke omroepen. De publieke mediaopdracht op lokaal niveau wordt volgens het wetsvoorstel nader uitgewerkt door de NLPO in het concessiebeleidsplan NLPO, dat zij als wettelijk samenwerkings- en coördinatieorgaan iedere vijf jaar moet opstellen (zie paragraaf 2.4). Het wetsvoorstel stelt specifieke eisen aan het concessiebeleidsplan NLPO.¹⁶³ Het plan dient een beschrijving te geven van de wijze waarop de publieke mediaopdracht op lokaal niveau in de komende vijf jaar wordt uitgevoerd, inclusief kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen, het beoogde publieksbereik en de middelen die daarvoor nodig zijn. Het concessiebeleidsplan NLPO moet opgesteld en gepubliceerd zijn vóór het starten van de vijfjaarlijkse aanwijzingsprocedure voor lokale publieke omroepen (zie paragraaf 2.5).

Iedere instelling die bij het Commissariaat een aanvraag voor aanwijzing als lokale publieke omroep indient, moet naast een begroting een beleidsplan bijvoegen dat is afgestemd op het concessiebeleidsplan NLPO.¹⁶⁴ Het beleidsplan van de instelling moet onder meer een overzicht bevatten van de voorgenomen aanbodkanalen. In de aanwijzingsprocedure heeft de NLPO een adviesrol ten aanzien van de afstemming van het beleidsplan van de instelling op het concessiebeleidsplan NLPO. Als een beleidsplan in onvoldoende mate is afgestemd op het

¹⁶¹ Artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van het DAEB-Vrijstellingsbesluit.

¹⁶² Artikel 2, tweede lid, van het DAEB-Vrijstellingsbesluit.

¹⁶³ Zie het voorgestelde artikel 2.87e.

¹⁶⁴ Zie de voorgestelde paragraaf 2.4.3.

concessiebeleidsplan NLPO is dat een grond voor afwijzing van de aanvraag door het Commissariaat. Een overzicht van de aanbodkanalen van alle lokale publieke omroepen is opgenomen in de begroting die de NLPO jaarlijks maakt voor zichzelf en de lokale omroepen samen.¹⁶⁵

Het wetsvoorstel bepaalt dat een prestatieovereenkomst wordt gesloten tussen de Minister van OCW en de NLPO.¹⁶⁶ Hierin worden afspraken gemaakt over de inzet van de NLPO ten behoeve van het lokale publieke media-aanbod, alsmede over rapportage en maatregelen bij het niet-naleven van de afspraken.

De aanwijzing als lokale publieke omroep door het Commissariaat is een beschikking. De betreffende aanvrager wordt daarin, na een succesvol doorlopen aanwijzingsprocedure, aangewezen als lokale publieke omroep voor een bepaald lokaal verzorgingsgebied voor de duur van vijf jaar.¹⁶⁷ De aanwijzingsprocedure voor lokale publieke omroepen wordt met dit wetsvoorstel aangescherpt en sterker verbonden met de publieke mediaopdracht voor het lokale niveau en de uitwerking daarvan (zie paragraaf 2.6). Daarmee is de betekenis van de aanwijzing voor de duidelijkheid over het belasten met de DAEB versterkt. De lokale publieke omroep wordt bij de aanwijzing belast met de uitvoering van de wettelijke publieke mediaopdracht op lokaal niveau die is uitgewerkt in het concessiebeleidsplan NLPO en de prestatieovereenkomst, en die voor het specifieke lokale verzorgingsgebied nader is beschreven in het beleidsplan en de begroting van de lokale publieke omroep, waarbij het beleidsplan onder meer de voorgenomen aanbodkanalen bevat.

Voor het bewaken van de inhoud van de taak, alsmede de afbakening en de uitvoering daarvan is van belang dat het publieke mediabestel een onafhankelijke toezichthouder heeft: het Commissariaat. Inrichting en bevoegdheden van het Commissariaat zijn geregeld in de Mediawet 2008. Het Commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan, dat wil zeggen dat het niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de Minister van OCW. Het Commissariaat is belast met het bestuursrechtelijke toezicht op hetgeen is bepaald bij of krachtens de Mediawet 2008.¹⁶⁸ Het Commissariaat heeft de bevoegdheid om bestuursrechtelijke sancties op te leggen.¹⁶⁹ De lokale publieke omroepen vallen in het toekomstige stelsel in beginsel onder het toezicht door het Commissariaat (zie paragraaf 2.7).¹⁷⁰

Ten slotte regelt het wetsvoorstel dat iedere lokale publieke omroep gedurende de aanwijzingsperiode een zelfevaluatie uitvoert over de manier waarop deze uitvoering geeft aan de publieke mediaopdracht op lokaal niveau. De NLPO heeft hierbij een coördinerende rol (zie paragraaf 2.4). Verder is de NLPO bevoegd om een nadere onafhankelijke evaluatie uit te laten voeren, voor zover de evaluatie van lokale omroepen daartoe aanleiding geeft. Deze evaluatie ziet op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau of een deel van deze uitvoering, op de NLPO of op een deel van de lokale publieke omroepen. Beide evaluaties, die

¹⁶⁵ Deze verplichting geldt pas met ingang van het tweede jaar van de aanwijzingsperiode, omdat op het moment dat de eerste begroting wordt gemaakt nog niet bekend is welke omroepen worden aangewezen voor de volgende aanwijzingsperiode.

¹⁶⁶ Zie het voorgestelde artikel 2.87g.

¹⁶⁷ Zie de voorgestelde paragraaf 2.4.3.

¹⁶⁸ Artikel 7.11 van de Mediawet 2008.

¹⁶⁹ Artikel 7.12 van de Mediawet 2008.

¹⁷⁰ Zie voor het toezicht op gemeenten als zij een lokale publieke omroep aanvullend subsidiëren, de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 2.179 en 2.179a.

openbaar worden gemaakt, zorgen ervoor dat er periodiek en gestructureerd informatie beschikbaar komt over de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau.¹⁷¹

Wat betreft verwijzing naar het DAEB-Vrijstellingsbesluit maakt deze toelichting duidelijk dat voor de voorgenomen financiering van de lokale publieke omroepen gebruik wordt gemaakt van het DAEB-Vrijstellingsbesluit.

Compensatie

Artikel 5 van het DAEB-Vrijstellingsbesluit stelt als voorwaarde dat het compensatiebedrag niet hoger is dan nodig voor de dekking van de netto kosten van de publieke taak, met inbegrip van een redelijke winst. Alleen de kosten in verband met de DAEB kunnen in aanmerking worden genomen. Indien door een onderneming ook niet-DAEB-activiteiten worden verricht, is een gescheiden boekhouding verplicht. De Europese Commissie staat toe dat de beperking van de compensatie tot de kosten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de publieke taak wordt bereikt door een systeem van een jaarlijkse begroting vooraf en controle en verificatie achteraf.¹⁷²

Volgens het wetsvoorstel dient een lokale publieke omroep gedurende de aanwijzingsperiode jaarlijks een bekostigingsaanvraag in bij het Commissariaat, inclusief begroting. Op basis daarvan neemt het Commissariaat ieder jaar een besluit over de bekostiging van de betreffende lokale omroep.¹⁷³ In het opvolgende jaar wordt door de lokale publieke omroep een jaarrekening ingediend bij het Commissariaat.¹⁷⁴ Op basis van de jaarrekening toetst het Commissariaat of de lokale publieke omroep de gelden heeft besteed volgens de regels uit de wet of de daarop berustende lagere regelgeving. Het wetsvoorstel voegt aan de Mediawet 2008 een delegatiegrondslag toe voor regelgeving over de inrichting van begrotingen en jaarrekeningen van de lokale publieke omroepen. Op grond van deze stukken moet helder en controleerbaar zijn dat de omroepen de publieke middelen ook daadwerkelijk gebruiken voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau.

Lokale publieke omroepen zijn al verplicht om alle inkomsten te besteden aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht.¹⁷⁵ Dat wordt met dit wetsvoorstel niet anders. Daarbij regelt het wetsvoorstel dat het Commissariaat aan lokale publieke omroepen alleen een bijdrage kan verstrekken in de kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van lokale publieke mediadiensten, en uitsluitend voor zover die kosten niet op andere wijze zijn gedekt.¹⁷⁶ Hiermee wordt overcompensatie voorkomen.

Voor lokale publieke omroepen geldt al dat zij hun commerciële activiteiten – nevenactiviteiten genoemd – alleen mogen verrichten na toestemming van het Commissariaat. Nevenactiviteiten moeten marktconform worden verricht.¹⁷⁷ Het is lokale publieke omroepen verboden om dienstbaar te zijn aan het maken van winst door derden.¹⁷⁸ Dit verbod betekent dat de lokale publieke omroepen geen samenwerkingen met derden mogen aangaan waaruit deze derden

¹⁷¹ Zie de voorgestelde artikelen 2.189 en 2.190.

¹⁷² Zie bijvoorbeeld SA.61014 (2021/N) – Slovenië (OJEU 2021, C 214).

¹⁷³ Zie het voorgestelde artikel 2.170f.

¹⁷⁴ Zie het voorgestelde artikel 2.173b.

¹⁷⁵ Artikel 2.135 van de Mediawet 2008.

¹⁷⁶ Zie het voorgestelde artikel 2.170f, eerste lid.

¹⁷⁷ Artikel 2.132 van de Mediawet 2008.

¹⁷⁸ Artikel 2.141 van de Mediawet 2008.

een concurrentievoordeel kunnen halen. Een voorbeeld hiervan is het betalen van meer dan normale marktprijzen voor diensten van derden. Tevens wordt een gescheiden boekhouding voor door de overheid gefinancierde en commerciële activiteiten voorgeschreven.

Controle op overcompensatie

Volgens artikel 6 van het DAEB-Vrijstellingsbesluit moet eventueel ontvangen overcompensatie door de onderneming worden terugbetaald. Er geldt een maximum reserve van tien procent van de gemiddelde jaarlijkse compensatie.

Volgens het wetsvoorstel bedraagt het totaal aan gereserveerde gelden in een kalenderjaar niet meer dan tien procent van de uitgaven van de lokale publieke omroep.¹⁷⁹ Het Commissariaat krijgt de bevoegdheid om geld bij de lokale publieke omroepen terug te vorderen, indien dat geld is gebruikt in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Mediawet 2008, of het totaal aan gereserveerde gelden in een kalenderjaar meer bedraagt dan tien procent van de uitgaven van de lokale publieke omroep.¹⁸⁰

Het wetsvoorstel bevat ten slotte een regeling over de beëindiging van de publieke activiteiten van een lokale publieke omroep, ingeval de omroep commerciële mediadiensten gaat aanbieden, dan wel de aanwijzing van rechtswege eindigt of wordt ingetrokken. Er dient dan een eindafrekening te worden opgemaakt en het Commissariaat vordert het te veel betaalde terug. Deze gelden worden toegevoegd aan de algemene mediareserve.¹⁸¹

Conclusie

Gelet op het bovenstaande wordt met het wetsvoorstel voldaan aan de voorwaarden van het DAEB-Vrijstellingsbesluit, zodat de voorgenomen staatssteun verenigbaar is met artikel 106, tweede lid, van het VWEU en er geen voorafgaande meldingsverplichting is op grond van artikel 108, derde lid, van dat verdrag.

Gemeentelijke subsidie

Dit wetsvoorstel maakt het expliciet mogelijk voor gemeenten om vrijwillig bij te dragen aan de DAEB voor het uitvoeren van de lokale publieke mediaopdracht op lokaal niveau die conform dit wetsvoorstel wordt gevestigd (zie paragraaf 2.2).¹⁸² Die mogelijkheid is er alleen als de specifiek voor de desbetreffende lokale publieke omroep gevestigde DAEB ruimte biedt voor aanvullende overheidsfinanciering naast de rijksbijdrage, zonder dat van overcompensatie sprake is. Om ervoor te zorgen dat de gemeentelijke subsidie binnen de grenzen van de DAEB blijft, wordt die subsidie binnen het regime van de Mediawet 2008 gebracht. Dat betekent om te beginnen dat gemeenten bij het verlenen van de subsidie geen voorwaarden mogen opleggen die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens de Mediawet 2008, het concessiebeleidsplan NLPO of het aanwijzingsbesluit. De gemeentelijke subsidie wordt opgenomen in de jaarlijkse begroting van de lokale publieke omroep, en wordt meegenomen in de verantwoordingscyclus bij het Commissariaat. De terugvorderingsbevoegdheid van het Commissariaat strekt zich ook uit over gemeentelijke subsidie aan de lokale publieke omroep. Teruggevorderde gelden worden in deze situatie naar rato van inbreng terugbetaald aan de betreffende gemeente dan wel toegevoegd aan de algemene mediareserve.

¹⁷⁹ Zie het voorgestelde artikel 2.175.

¹⁸⁰ Artikel 2.177 van de Mediawet 2008.

¹⁸¹ Zie het voorgestelde artikel 2.170j.

¹⁸² Zie de voorgestelde artikelen 2.179 en 2.179a.

3.2 Algemene verordening gegevensbescherming

Ten behoeve van de aanwijzing als lokale publieke omroep zal het noodzakelijk zijn dat persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4, onder 1, van de AVG, door de verschillende betrokken partijen worden verwerkt.

Bij de aanwijzingsprocedure zijn vier partijen betrokken die ieder aangemerkt kunnen worden als zelfstandige verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens in die procedure. De procedure voor aanwijzing begint met de aanvrager die (bijzondere) persoonsgegevens verwerkt bij het opstellen van de vereiste documenten en het delen van deze documenten met het Commissariaat. Bij ministeriële regeling wordt uitgewerkt welke documenten bij de aanvraag worden gevoegd. Dit zullen in ieder geval de statuten van de instelling en de ledenlijst van het pbo zijn. De vereiste documenten kunnen verschillende categorieën persoonsgegevens bevatten, zoals namen, adres- en contactgegevens. Tevens bevat de ledenlijst van het pbo bijzondere persoonsgegevens (zie volgende alinea). In het geval van de aanvrager is geen sprake van verwerking in het kader van het algemeen belang, zoals de goede uitvoering van een publiekrechtelijke taak of bevoegdheid. Deze verwerking zal dus plaatsvinden op grond van toestemming door de betrokkenen. De betrokkenen zijn geen werknemers van de aanvrager zodat sprake zal zijn van vrijelijk gegeven toestemming. Het Commissariaat is verantwoordelijk voor de verwerking bij het controleren van de documenten op volledigheid en of voldaan wordt aan de vereisten die de wet stelt aan de aanvraag. Tevens is het Commissariaat verantwoordelijk voor het doorsturen van de stukken naar de betreffende gemeenteraad (of -raden) ter advisering. De gemeenteraad is vervolgens verantwoordelijk voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens in het kader van zijn advies aan het Commissariaat over de wettelijke criteria. Ten slotte treedt ook de NLPO op als verwerkingsverantwoordelijke in het kader van haar adviestaak. De NLPO verwerkt hierbij enkel "reguliere" persoonsgegevens en geen bijzondere.

In het kader van de aanvraag voor een aanwijzing als lokale publieke omroep worden ook bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de AVG verwerkt. Dit zal gebeuren in verband met het vereiste dat een aanvrager beschikt over een pbo. Dat orgaan is representatief voor de belangrijkste maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen in het lokale verzorgingsgebied. De ledenlijst van het pbo, die bij een aanvraag voor aanwijzing als lokale publieke omroep wordt overgelegd aan het Commissariaat, en die voor advies wordt voorgelegd aan de gemeenteraad, moet van die representativiteit blijken geven. Praktisch kan hierbij worden gedacht aan een lijst met gegevens in het volgende format: de heer X, vertegenwoordiger van de stroming "kerken", namens kerkgenootschap Y.

Het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is op grond van de AVG in beginsel verboden. De AVG voorziet in een aantal uitzonderingen hierop, waaronder de situatie dat de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang op grond van lidstatelijk recht (artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG). Dit wetsvoorstel voorziet in die uitzondering. Het gaat hierbij om persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen of het lidmaatschap van een vakbond blijken of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid. Uit deze persoonsgegevens kan namelijk blijken welke in het verzorgingsgebied voorkomende stroming iemand representeert. Hierbij kan gedacht worden aan eerdergenoemd voorbeeld van de vertegenwoordiger van de stroming "kerken". In het kader van de aanwijzingsprocedure is het noodzakelijk dat deze gegevens verwerkt kunnen worden om de representativiteit van het pbo te borgen. Het zwaarwegend algemeen belang is dan ook het voorzien in lokale publieke omroepen die binding hebben met het lokale verzorgingsgebied waarvoor zij media-aanbod verzorgen. De lokale binding is een essentieel onderdeel van het publieke mediabestel op lokaal niveau. Het pbo heeft daarbij een wezenlijke rol. Om de lokale samenleving te laten weerspiegelen in het pbo en daarmee in het media-aanbod van de omroep, is de verwerking van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk.

De verwerking moet voldoen aan het vereiste van evenredigheid, en daarmee aan proportionaliteit en subsidiariteit. Voldaan wordt aan het vereiste van subsidiariteit, omdat het zonder de verwerking van de bijzondere persoonsgegevens niet mogelijk zou zijn om de representativiteit van het pbo vast te stellen. Daarnaast is de verwerking proportioneel, omdat het gaat om een beperkte gegevensset, de verwerking plaatsvindt in het belang van de lokale publieke omroepen en de daarbij betrokken personen en daarbij geen sprake is van bezwarende besluiten of overige bezwarende handelingen. Bovendien vindt de verwerking van overheidswege alleen plaats door overheidsorganen die een nauwkeurig omschreven wettelijke taak uitvoeren. Om die redenen acht de regering de verhouding tussen de verwerking en het nagestreefde doel evenredig.

De AVG verplicht lidstaten om, in geval van de hier aangehaalde uitzonderingsgrond, passende en specifieke maatregelen te nemen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van de betrokkene.¹⁸³ Deze maatregelen vormen een aanvulling ten opzichte van het al geldende regime van de AVG. Omdat het recht op gegevensbescherming een fundamenteel recht is, acht de regering het van belang om deze maatregelen vast te leggen in wettelijk voorschriften. Dat zal gebeuren bij algemene maatregel van bestuur. Hiervoor wordt een delegatiegrondslag opgenomen in de Mediawet 2008. Daaruit blijkt dat deze maatregelen in ieder geval zien op:

- een maximale termijn voor het bewaren van de bijzondere persoonsgegevens, die niet langer is dan strikt noodzakelijk;
- een verbod op het delen van bijzondere persoonsgegevens met derden; en
- een nadere verplichting voor de betrokken organisaties om zorgvuldig om te gaan met de bijzondere persoonsgegevens van betrokkenen.

3.3 Richtlijn audiovisuele mediadiensten

De Europese richtlijn audiovisuele mediadiensten (hierna: de richtlijn) geeft een kader voor audiovisuele mediadiensten in de hele EU.¹⁸⁴ De richtlijn geldt in beginsel ook voor lokale (publieke) omroepen. Een uitzondering betreft hoofdstuk VI dat voor televisieprogramma's quota voorschrijft voor Europese producties, en daarbinnen, voor onafhankelijke producties. Artikel 18 van de richtlijn bepaalt dat hoofdstuk VI niet van toepassing is op televisie-uitzendingen die bestemd zijn voor lokaal publiek en die geen deel uitmaken van een nationaal net. Bij de implementatie van de richtlijn is de uitzondering van artikel 18 overgenomen.¹⁸⁵ Voor lokale publieke omroepen gelden de quota derhalve niet.¹⁸⁶

Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in, ook niet nu de lokale publieke omroepen een grotere omvang en verzorgingsgebied zullen krijgen, om de volgende redenen. Ten eerste zal het media-aanbod van een lokale publieke omroep naar zijn aard uit Europese producties bestaan, omdat lokaal media-aanbod volgens de definitie uit artikel 1 van de richtlijn kan worden aangemerkt als Europese productie. Ten tweede is het verplichte percentage

¹⁸³ Artikel 9, tweede lid, onderdeel g, tweede zin, van de AVG.

¹⁸⁴ Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) in het licht van een veranderende marktsituatie, laatst gewijzigd door Richtlijn 2018/1808/EU.

¹⁸⁵ Stb. 2009, 552; Stb. 2020, 391.

¹⁸⁶ De Mediawet 2008, waarin de richtlijn is omgezet, schrijft de quota uit Hoofdstuk VI van de richtlijn slechts voor landelijke en regionale publieke omroepen voor. Commerciële mediadiensten waarvan het programma-aanbod slechts kan worden ontvangen in één gemeente of een beperkt aan elkaar grenzende gemeenten kunnen worden uitgezonderd van de bepalingen omtrent de quota voor Europese werken en de norm van onafhankelijke producenten (art. 3.23, tweede lid, onder a, van de Mediawet 2008).

onafhankelijke producties nog steeds niet redelijk in verhouding tot de verwachte omvang van de budgetten van dergelijke omroepen. Ten derde zou de naleving van deze bepalingen leiden tot een hoge mate van regeldruk voor de lokale publieke omroepen en voor een hoge uitvoeringslast bij het Commissariaat.

Deze uitzondering is in andere lidstaten van de EU niet ongebruikelijk. Zo geldt de uitzondering in Zweden voor media-aanbod gericht op een gemeente, in Oostenrijk voor uitzendingen die de grens van een bondsland niet overschrijden, en in Griekenland voor alle niet-nationale uitzendingen.¹⁸⁷

4. Verhouding tot nationaal recht

4.1 Telecommunicatiewet

Op basis van de Telecommunicatiewet kunnen lokale publieke omroepen een aanvraag doen voor een vergunning voor FM-frequentieruimte. De verlening van de vergunning gebeurt op grond van de artikelen 3.6 en 3.7 van de Telecommunicatiewet, zonder toepassing van de uitgifteprocedures, bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, van die wet. Daarbij is het streven volgens de Telecommunicatiewet dat aan iedere lokale publieke omroep een vergunning wordt verleend met een passende dekking, zodat alle lokale publieke omroepen in voldoende mate de inwoners van hun verzorgingsgebied kunnen bereiken.¹⁸⁸

Aan de maximaal tachtig nieuw aan te wijzen lokale publieke omroepen zal de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (hierna: RDI) op aanvraag nieuwe vergunningen voor FM-frequentieruimte verlenen na aanwijzing. De vergunningen in het nieuwe stelsel zullen naar verwachting voor het overgrote deel overeenkomen met de FM-frequenties die op dit moment beschikbaar zijn voor de huidige lokale publieke omroepen. Deze frequenties zijn immers nodig om de nieuwe, grotere, verzorgingsgebieden af te kunnen dekken en bieden ook de mogelijkheid tot programmatische differentiatie.

Artikel 3.8 van de Telecommunicatiewet biedt een grondslag om bij ministeriële regeling te bepalen dat naast de FM-frequentieruimte extra frequentieruimte aan de landelijke, regionale en lokale publieke omroepen kan worden toegewezen. De delegatiegrondslag is uitgewerkt in de Regeling extra vergunningen publieke mediadienst. Deze regeling ziet, onder meer, op het verlenen van vergunningen voor digitale radio DAB+. Op dit moment beschikken iets meer dan 200 lokale publieke omroepen over een vergunning voor het gebruik van een deel van één van de 57 lokale DAB+-allotments waarvan het dekkingsgebied geheel of gedeeltelijk overlapt met de gemeente of gemeenten waar de lokale publieke omroep media-aanbod verzorgt. Die DAB+-capaciteit moet, wanneer een lokale publieke omroep ook beschikt over een FM-vergunning, in ieder geval gebruikt worden voor het gelijktijdig digitaal uitzenden van de radioprogramma's die via de FM worden uitgezonden.

Per lokale publieke omroep wordt op dit moment ten hoogste één vergunning verleend voor het gebruik van een achttiende deel van het DAB+-allotment.¹⁸⁹ Bij het ingaan van het nieuwe stelsel acht de regering het echter wenselijk dat elk van de tachtig nieuwe lokale publieke

¹⁸⁷ Ontleend uit de database voor de richtlijn audiovisuele mediadiensten van het Europees Audiovisueel Observatorium.

¹⁸⁸ Artikel 3.7, eerste lid, onderdeel d, van de Telecommunicatiewet.

¹⁸⁹ Artikel 3a, vierde lid, Regeling extra vergunningen publieke mediadienst.

omroepen over meerdere DAB+-capaciteitseenheden kan beschikken. Uitgaande van de huidige vergunningsperiode tot medio 2030 is het gewenst dat de totale hoeveelheid DAB+-capaciteitseenheden waarover de nieuwe lokale publieke omroepen straks kunnen beschikken in ieder geval gelijk blijft aan het aantal vergunningen dat nu is uitgegeven aan de separate lokale publieke omroepen. Dit aantal wordt niet teruggebracht tot een aantal dat gelijk is aan het aantal lokale publieke omroepen. Hierdoor blijft, net als op FM, programmatische differentiatie mogelijk, wat de overgang van het bedienen van gemeenten naar het bedienen van lokale verzorgingsgebieden eenvoudiger maakt. De Regeling extra vergunningen publieke mediadienst zal dan ook worden aangepast, zodat het mogelijk wordt dat er meerdere DAB+-capaciteitseenheden aan één lokale publieke omroep nieuwe stijl kunnen worden toegewezen. Richting 2030 zal bezien worden over hoeveel frequentieruimte de lokale publieke omroepen daadwerkelijk moeten kunnen beschikken om de programmatische behoeften van hun verzorgingsgebied te bedienen.

Daarnaast is op grond van de Regeling extra vergunningen publieke mediadienst voor de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht extra frequentieruimte beschikbaar voor het uitzenden van lokale multiculturele jongerenprogramma's via FM en DAB+. ¹⁹⁰ De regering acht het wenselijk om deze frequentieruimte beschikbaar te houden voor de lokale publieke omroepen die in het nieuwe stelsel de publieke media-opdracht uitvoeren in de verzorgingsgebieden waar deze gemeenten deel van zullen uitmaken.

4.2 Wet normering topinkomens

De Wet normering topinkomens (WNT) bevat regels over maximale bezoldigingen en maximale uitkeringen in verband met beëindiging van het dienstverband van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Daarnaast verplicht de WNT tot openbaarmaking in de financiële verslaglegging van gegevens over de bezoldigingen en uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband van topfunctionarissen en over bezoldigingen van niet-topfunctionarissen die het WNT-maximum overstijgen. De WNT is van toepassing op een breed scala aan organisaties in de (semi)publieke sector, waaronder organisaties in de publieke mediasector.

Er zijn twee manieren waarop organisaties in de publieke mediasector nu onder de WNT vallen.

De eerste manier is op grond van artikel 1.3, eerste lid, onderdeel c, van de WNT. Dit artikel bepaalt dat de WNT van toepassing is op rechtspersonen die gedurende drie achtereenvolgende kalenderjaren een of meerdere subsidies hebben ontvangen die gezamenlijk per kalenderjaar ten minste € 500.000 bedragen en ten minste vijftig procent van de opbrengsten van de rechtspersoon bedragen. Deze rechtspersonen vallen onder het algemene bezoldigingsmaximum van € 233.000. ¹⁹¹ Dit geldt op dit moment voor een deel van de lokale publieke omroepen en de Stichting NLPO.

De tweede manier is op grond van artikel 1.3, eerste lid, onderdeel d, van de WNT door toevoeging van rechtspersonen of instellingen aan bijlage 1 bij de WNT. Dit geldt momenteel al voor de landelijke en regionale publieke omroepen, de NPO, RPO en de Ster. In de Regeling normering topinkomens OCW-sectoren zijn voor deze instellingen verlaagde bezoldigingsmaxima vastgelegd op grond van artikel 2.6 van de WNT.

¹⁹⁰ Artikel 3.8 van de Telecommunicatiewet en artikelen 4 en 4a van de Regeling extra vergunningen publieke mediadienst.

¹⁹¹ Artikel 2.3, eerste lid, van de WNT.

Rechtspersonen of instellingen kunnen aan bijlage 1 worden toegevoegd indien de bekostiging van deze rechtspersonen of instellingen middellijk of rechtstreeks geheel of in aanzienlijke mate uit publieke middelen plaatsvindt of heeft plaatsgevonden of indien deze rechtspersonen of instellingen een wettelijke taak vervullen of anderszins een publiek belang dienen.¹⁹²

Voorgesteld wordt dat de NLPO en de lokale publieke omroepen volgens de tweede manier onder de werking van de WNT worden gebracht, met andere woorden door toevoeging aan bijlage 1 bij de WNT. De regering heeft hiervoor drie argumenten.

Allereerst voldoen de lokale publieke omroepen en de NLPO op grond van dit wetsvoorstel aan de criteria uit artikel 1.3, tweede lid, onderdeel a, van de WNT voor opname op bijlage 1, namelijk bekostiging in aanzienlijke mate uit publieke middelen, dan wel vervullen van een wettelijke taak of anderszins dienen van een publiek belang. Dit wetsvoorstel bevat namelijk maatregelen ter versterking van de lokale publieke omroepen. De bekostiging van de lokale publieke omroepen, die nu gebeurt door gemeenten vanuit de algemene uitkering in het gemeentefonds, wordt overgebracht naar de mediabegroting. Het Rijk voegt bovendien een structurele investering toe aan deze bekostiging. Het aantal lokale publieke omroepen wordt teruggebracht van ruim tweehonderdtwintig naar maximaal tachtig. De lokale publieke omroepen worden na het doorlopen van een aanwijzingsprocedure door het Commissariaat aangewezen voor een periode van vijf jaar. Zij krijgen daarbij de opdracht om in hun verzorgingsgebied de publieke mediaopdracht op lokaal niveau uit te voeren. Daarnaast wordt de NLPO ingericht als samenwerkings- en coördinatieorgaan voor de lokale publieke omroepen. De NLPO wordt bekostigd uit de mediabegroting. Gelet op dit alles voldoen de lokale publieke omroepen en de NLPO zoals zij worden vormgegeven in dit wetsvoorstel, aan de criteria voor toevoeging aan bijlage 1.

Ten tweede wordt met dit wetsvoorstel gestreefd naar consistentie in de bestuurlijk-juridische inrichting van het publieke mediabestel. Een inpassing in de WNT-systematiek conform de overige publieke omroepen en de NPO en de RPO sluit daarbij aan. In verband daarmee acht de regering het ook wenselijk dat alle lokale publieke omroepen onder de WNT worden gebracht, onafhankelijk van de vraag of zij aan het subsidie criterium van artikel 1.3, eerste lid, onderdeel c, van de WNT voldoen. Hiermee is de transparantie naar maatschappij en politiek over de bezoldigingen van de topfunctionarissen ook in het lokale publieke mediadomein verzekerd. Verder kunnen de lokale publieke omroepen en de NLPO via toevoeging aan bijlage 1 ook onder de toepassing van de Regeling normering topinkomens OCW-sectoren worden gebracht, zodat zij – net als de landelijke en regionale publieke omroepen nu al – moeten voldoen aan de sectorspecifieke bezoldigingsnormen voor de media-instellingen.¹⁹³ Daarbij zullen lagere bezoldigingsmaxima gelden dan het algemene maximum van de WNT.

Ten derde zou de keuze voor doorgaan met bepaling van de werkingssfeer van de WNT via het subsidie criterium (en niet voor toevoeging aan bijlage 1) ertoe leiden dat voor een enkele lokale publieke omroep een hoger bezoldigingsmaximum zou blijven gelden dan voor (sommige) organisaties met vergelijkbare of hogere bekostiging op landelijk of regionaal niveau. Dat zou niet gerechtvaardigd kunnen worden.

De regering acht het onderbrengen van de lokale publieke omroepen en de NLPO onder de WNT dus noodzakelijk en passend. Maar toepassing van de WNT brengt administratieve en openbaarmakingsverplichtingen met zich mee, alsmede - voor de betrokken topfunctionarissen - beperking van de persoonlijke levenssfeer en beperking van de vrijheid om afspraken over arbeidsvoorwaarden te maken met hun werkgevers. Deze verplichtingen moeten worden

¹⁹² Artikel 1.3, tweede lid, onderdeel a, van de WNT.

¹⁹³ Artikel 2.6, eerste lid, van de WNT.

gezien in de context van het geheel van het wetsvoorstel. Dit bevat een pakket aan maatregelen, dat voor lokale publieke omroepen betekent: schaalvergroting, meer financiële armslag en grotere professionaliteit. Deze ontwikkeling gaat gepaard met een hogere verwachting op het punt van (financiële) verslaglegging en transparantie, ook ten aanzien van de bezoldiging van topfunctionarissen. De regering acht de verplichtingen die voortvloeien uit toepassing van de WNT voor de lokale publieke omroepen derhalve gerechtvaardigd.

Op dit moment ontvangen de lokale publieke omroepen financiering via de gemeenten vanuit het gemeentefonds, waardoor het WNT-toezicht op de lokale publieke omroepen (voor zover zij onder de WNT vallen) bij de Minister van BZK ligt. Vanaf de stelselherziening ontvangen de lokale publieke omroepen de financiering direct vanuit de mediabegroting. Het WNT-toezicht zal dan door het Commissariaat worden uitgeoefend.

Op deze wijziging is het reguliere overgangsrecht van de WNT van toepassing. Eventuele bestaande bezoldigingsafspraken boven het bij ministeriële regeling vast te stellen bezoldigingsmaximum worden gedurende een termijn van vier jaar na inwerkingtreding van de ministeriële regeling gerespecteerd. Daarna moet de bezoldiging in drie jaar worden teruggebracht tot het op dat moment voor de topfunctionaris geldende lagere bezoldigingsmaximum.

5. Gevolgen

5.1 Gevolgen voor de regeldruk

Dit wetsvoorstel heeft regeldrukgevolgen voor lokale publieke omroepen, kandidaat-omroepen en daarnaast in beperkte mate (en op een gunstige manier) voor regionale publieke omroepen. Daarnaast heeft het wetsvoorstel gevolgen voor de regeldruk voor de NLPO. De NLPO is hier zelf nader op in gegaan in haar toets op de uitvoerbaarheid (zie paragraaf 6.1 van deze toelichting). Er zijn geen regeldrukeffecten voor burgers.

Lokale publieke omroepen en kandidaat-omroepen moeten kennis nemen van de nieuwe voorschriften en hun handelen daarop aanpassen. Daarnaast worden van de volgende maatregelen gevolgen voor de regeldruk verwacht:

- schaalvergroting;
- aanscherping van de aanwijzingsprocedure;
- overige aanvullende vereisten;
- zelfevaluatie en een onafhankelijke evaluatie in opdracht van de NLPO; en
- financiële verantwoording.

Ondersteuning bij en voorbereiding op nieuwe regels

Lokale publieke omroepen zullen zich moeten voorbereiden op de nieuwe regels. Daarbij zal een deel de beweging naar schaalvergroting nog moeten maken.

Voor informatie en ondersteuning in verband met de voorgestelde wetgeving kunnen lokale publieke omroepen terecht bij het Commissariaat en de Stichting NLPO (in het nieuwe stelsel de NLPO). De Stichting NLPO organiseert al algemene informatiesessies, een halfjaarlijkse bestuurdersdag, tweemaandelijks kennissessies en gerichte trainingen over governance of het voldoen aan wettelijke bepalingen.

Maatregelen met gevolgen voor de regeldruk: schaalvergroting

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat het aantal lokale publieke omroepen afneemt. Op dit moment zijn er ruim tweehonderdtwintig lokale publieke omroepen; volgens het wetsvoorstel zijn dat er maximaal tachtig. Per lokaal verzorgingsgebied zal de weg naar schaalvergroting anders zijn. Er is een aantal scenario's denkbaar: een fusieorganisatie clustert de bestaande lokale publieke omroepen en doet een aanvraag voor de aanwijzing in een lokaal verzorgingsgebied, een bestaande lokale publieke omroep verkrijgt de aanwijzing voor het gehele lokale verzorgingsgebied, of een geheel nieuwe organisatie wordt aangewezen als lokale publieke omroep. In sommige regio's van het land is de opschaling al in een vergevorderd stadium en in andere gebieden is het proces net begonnen. De regeldruk zal hoe dan ook neerslaan op een kleiner aantal organisaties.

Maatregelen met gevolgen voor regeldruk: aanscherping van de aanwijzingsprocedure

De wijziging van de aanwijzingsprocedure springt het meest in het oog als maatregel met gevolgen voor de regeldruk. Bij de aanvraag voor aanwijzing als lokale publieke omroep zal in vergelijking met de huidige procedure aan meer criteria moeten worden voldaan en zal meer informatie moeten worden overgelegd (beleidsplan, begroting). Dit leidt tot verzwaring van de regeldruk voor de kandidaat-omroepen.

Voor alle maximaal tachtig lokale publieke omroepen in het nieuwe stelsel zal de aanwijzingsprocedure openstaan in het jaar voorafgaand aan het begin van het nieuwe stelsel. In dat jaar zullen de regeldrukkosten naar verwachting het hoogst zijn, omdat dan voor het eerst actie nodig is volgens de nieuwe regels. In deze fase wordt ook het grootste aantal aanvragers verwacht. In de volgende aanwijzingsronde is er meer bekendheid met het nieuwe wettelijke systeem, en zullen er bovendien naar verwachting minder aanvragers zijn.

De NLPO zal, voorafgaand aan de openstelling van de aanwijzingsprocedure, een concessiebeleidsplan moeten opstellen. Dit concessiebeleidsplan wordt door kandidaat-omroepen gebruikt om hun eigen beleidsplan op af te stemmen. De NLPO gaat ook adviseren over de aanvragen voor een aanwijzing. Dit heeft gevolgen voor de regeldruk voor de NLPO, waarbij ook hier mag worden verondersteld dat deze regeldrukeffecten de eerste keer groter zijn dan in het vervolg.

Maatregelen met gevolgen voor regeldruk: overige aanvullende vereisten voor lokale publieke omroepen

Naast de verscherpte aanwijzingsprocedure, zullen de lokale publieke omroepen aan overige aanvullende eisen moeten voldoen. Zo moet het pbo voortaan een reglement opstellen. Voor lokale publieke omroepen gaat een quotum voor oorspronkelijk Nederlands- of Friestalige producties gelden. Verder moeten de lokale publieke omroepen volgens het wetsvoorstel voldoen aan eisen voor bestuurlijke organisatie, bedrijfsprocessen en administratie, en aan voorschriften over reserveringen. Het Commissariaat houdt op de vereisten toezicht. Van deze aanvullende vereisten wordt een toename van de regeldruk verwacht.

De specifieke eis dat ten minste vijftig procent van de duur van het lineaire media-aanbod informatief, educatief of cultureel van aard is, komt voor zowel de regionale als de lokale publieke omroepen te vervallen (zie paragraaf 2.6). Op deze norm wordt toezicht gehouden door het Commissariaat. Het aanleveren van gegevens om de naleving te kunnen vaststellen, is zeer bewerkelijk voor de omroepen. Het schrappen van deze bepaling leidt daarom tot een afname van de regeldruk voor zowel regionale als lokale publieke omroepen.

Maatregelen met gevolgen voor de regeldruk: zelfevaluatie en evaluatie

Het wetsvoorstel voorziet in een periodieke zelfevaluatie door de lokale publieke omroepen. Deze zelfevaluatie is vormvrij. Wel is de verwachting dat de NLPO een format zal aanbieden om de uitvoering van deze evaluatie zo goed mogelijk te laten verlopen. De NLPO kan, naar aanleiding van de zelfevaluaties, ervoor kiezen om een onafhankelijk evaluatieonderzoek uit te laten voeren. Dat onderzoek kan thematisch van aard zijn, of bijvoorbeeld inzoomen op individuele omroepen. Zeker in dat laatste geval zal er voor de betreffende omroepen regeldruk uit voortvloeien.

Maatregelen met gevolgen voor de regeldruk: financiële verantwoording

Het ligt voor de hand dat de NLPO, als samenwerkings- en coördinatieorgaan, de lokale publieke omroepen bijstaat met collectieve voorzieningen. Bijvoorbeeld een uniform financieel format dat lokale omroepen kunnen gebruiken. De verwachting is dat de coördinerende rol van de NLPO hierin leidt tot lagere regeldrukgevolgen bij lokale publieke omroepen.

Maatregelen waarvan gevolgen voor de regeldruk niet zijn vast te stellen: bekostiging door Rijk in plaats van door gemeente

De bekostigingstaak ten aanzien van lokale publieke omroepen gaat over van de gemeenten naar het Rijk. De verplichting tot financiële verantwoording blijft bestaan. Alleen wordt die verantwoording niet langer afgelegd aan de gemeente, maar aan het Commissariaat. De regeldrukeffecten hiervan zijn lastig in te schatten, omdat alle gemeenten een eigen verantwoordingsregime kennen. Het is daarom niet in algemene zin te zeggen of de zwaarte van de verantwoording toe- of afneemt.

Kwantitatieve onderbouwing van de regeldrukeffecten

Voor de kwantitatieve onderbouwing van de regeldruk wordt onderscheid gemaakt tussen eenmalige en structurele kosten. De aanwijzingsprocedure en de evaluatie(s) vinden elke vijf jaar plaats, maar zijn wel structureel van aard. De eerste aanwijzingsprocedure volgens de nieuwe wet zal naar verwachting in vergelijking met latere aanvraagrondes meer aanvragers kennen. Daarom is voor de eerste aanwijzingsprocedure eenmalig een groter aantal aanvragers opgenomen. Dat aantal van tweehonderd is nog altijd lager dan het huidige aantal lokale publieke omroepen van ruim tweehonderdtwintig. Bij deze inschatting is rekening gehouden met de beweging die gaande is onder lokale publieke omroepen om zich voor te bereiden op de nieuwe wetgeving en daartoe in te zetten op samenwerking of fusie met andere lokale publieke omroepen.

De NLPO verwacht dat het voor bestaande organisaties eenvoudiger zal zijn om aan de vereisten van de aanwijzingsprocedure te voldoen dan voor nieuwkomers. Bij bestaande kandidaat-omroepen hoeft immers geen nieuwe rechtspersoon te worden ingericht. Daarom zijn de kosten uitgesplitst naar bestaande en nieuwe aanvragers.

In onderstaande tabel zijn de wijzigingen ten opzichte van de bestaande situatie opgenomen.

	Wat	Wie	Tijd in uren	Kosten per uur	Q	Totaal
Eenmalig	Kennisnemen van nieuwe regelgeving; deelname aan	Lokale publieke omroepen	2,5	€ 54	~200 (aanvragers)	€ 27.000

	informatiesessies					
Eenmalig	Kennisnemen van nieuwe regelgeving; proces van opschaling doorlopen	Lokale publieke omroepen; opschaling in vergevorderd stadium	10	€ 54	20	€ 10.800
Eenmalig	Kennisnemen van nieuwe regelgeving; proces van opschaling doorlopen	Lokale publieke omroepen; opschaling in gang gezet	120	€ 54	40	€ 259.200
Eenmalig	Kennisnemen van nieuwe regelgeving; proces van opschaling doorlopen	Lokale publieke omroepen; proces van opschaling pas begonnen	240	€ 54	20	€ 259.200
Eenmalig	Deelnemen aan de aanwijzingsprocedure voor de eerste keer	Nieuw op te richten lokale publieke omroepen	17,5	€ 54	~100	€ 94.500
Eenmalig	Deelnemen aan de aanwijzingsprocedure voor de eerste keer	Bestaande lokale publieke omroepen	10	€ 54	~100	€ 54.000
Eenmalig	Opstellen concessiebeleidsplan voor de eerste keer	NLPO	960	€ 54	1	€ 51.840
Eenmalig	Adviseren over aanwijzingen voor de eerste keer	NLPO	720	€ 54	1	€ 38.880
Structureel, eens in de 5 jaar	Deelnemen aan aanwijzingsprocedure	Bestaande lokale publieke omroepen	5	€ 54	80	€ 21.600
Structureel, eens in de 5 jaar	Deelnemen aan aanwijzingsprocedure	Nieuwe lokale publieke omroepen	17,5	€ 54	25	€ 23.625
Structureel, eens in de 5 jaar	Opstellen concessiebeleidsplan	NLPO	360	€ 54	1	€ 19.440
Structureel, eens in de 5 jaar	Adviseren over aanwijzingen ¹⁹⁴	NLPO	420	€ 54	1	€ 22.680

¹⁹⁴ Het aantal uren dat in totaal aan de adviezen wordt besteed, is gebaseerd op het aantal verwachte aanvragers. De verwachting is dat het aantal aanvragers vanaf de tweede ronde van aanwijzingen lager zal liggen.

Structureel, eens in de 5 jaar	Deelnemen aan zelfevaluatie	Lokale publieke omroepen	5	€ 39	80	€ 15.600
Structureel, eens in de 5 jaar	Deelnemen aan evaluatieonderzoek NLPO	Lokale publieke omroepen	3	€ 54	~25	€ 4.050
Structureel, jaarlijks	Voldoen aan toezichtsbepalingen	Lokale publieke omroepen	4	€ 39	80	€ 12.480
Structureel, jaarlijks	Voldoen aan informatieplicht NLPO	Lokale publieke omroepen	2	€ 39	80	€ 6.240
Structureel, jaarlijks	Verlichting van financiële verantwoording door collectieve diensten	Lokale publieke omroepen	3	-€ 39	80	-€ 9.360
Structureel, jaarlijks	Verlichting van toezichtsbepalingen (ICE-norm)	Lokale publieke omroepen	5	-€ 39	80	-€ 15.600
Structureel, jaarlijks	Verlichting van toezichtsbepalingen (ICE-norm)	Regionale publieke omroepen	5	-€ 54	13	-€ 5.510
Totaal, eenmalig						€ 756.540
Totaal, structureel per jaar¹⁹⁵						€ 11.649

Toets Adviescollege toetsing regeldruk

Op 23 december 2024 is het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) gevraagd om advies uit te brengen over een concept van het wetsvoorstel. Op 30 januari 2025 heeft de regering het advies ontvangen. Het ATR adviseert om het wetsvoorstel in te dienen, nadat met enkele adviespunten rekening is gehouden.

Het ATR constateert dat nut en noodzaak voldoende zijn beschreven. Wel geeft het college in overweging om de hoogte van de extra investering door het Rijk in de lokale publieke omroep nader te onderbouwen. Dit punt is nader toegelicht in paragraaf 2.2 van deze toelichting. Het ATR constateert dat er geen alternatieven zijn om met minder gevolgen voor de regeldruk de doelen van het wetsvoorstel te bereiken.

Met betrekking tot de werkbaarheid maakt het ATR de opmerking dat onvoldoende duidelijk wordt hoe de gewenste samenwerking tussen lokale publieke omroepen beter werkbaar wordt door het wetsvoorstel. Ook kan, volgens het ATR, verhelderd worden hoe de lokale publieke omroepen kunnen profiteren van de informatie die wordt verstrekt door de NLPO, de VNG en het Commissariaat. In de regeldrukpassage is toegelicht dat de omroepen een eigen proces doorlopen, dat kan variëren van fusie van bestaande omroepen tot een geheel nieuwe organisatie die de aanwijzing verkrijgt. Deze processen leiden hoe dan ook tot toegenomen samenwerking. De verschillen tussen de omroepen zijn ook in de regeldrukberekening verwerkt. Voorts is meer uitleg gegeven over de wijze waarop beschikbare informatie wordt verspreid naar de omroepen en hoe de lokale publieke omroepen deze informatie gebruiken.

¹⁹⁵ Hierbij zijn de kosten die eens per vijf jaar terugkeren verdeeld over de periode van vijf jaar.

Het ATR adviseert tevens de werkbaarheid van de nieuwe taken van de NLPO nader toe te lichten. Naar aanleiding hiervan zijn in de regeldrukpassage en in de regeldrukberekening de gevolgen opgenomen die het opstellen van een concessiebeleidsplan en het adviseren over de aanwijzingen heeft voor de regeldruk van de NLPO. Over deze aanpassingen is overleg geweest met de Stichting NLPO.

Tot slot heeft het ATR geadviseerd om de regeldrukberekening voor de NLPO op te nemen en de berekening voor de lokale publieke omroepen aan te vullen, bijvoorbeeld met een berekening van de effecten van de opschaling. Dit advies is overgenomen.

5.2 Gevolgen voor gemeenten

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor gemeenten: de bekostiging gaat naar het Rijk, de verzorgingsgebieden worden groter en de aanwijzingsprocedure wordt herzien (zie hoofdstuk 2 van deze toelichting).

Bij de totstandkoming van de voorstellen is regelmatig overleg geweest met de VNG, op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. De VNG heeft een belangrijke rol gespeeld bij het informeren van gemeenten over de bestaande wet- en regelgeving, zodat gemeenten hun bestaande verantwoordelijkheden zo goed mogelijk kunnen uitvoeren. Bovendien heeft de VNG diverse acties ondernomen om de voorgenomen wijzigingen onder de aandacht van gemeenten te brengen.

Gevolgen van het vervallen van de gemeentelijke bekostigingstaak

Volgens dit wetsvoorstel vervalt de bekostigingstaak van gemeenten voor de lokale publieke omroep. Een lokale publieke omroep maakt voortaan aanspraak op bekostiging uit de rijksmediabijdrage.

Uit de systematiek van de Financiële-verhoudingswet en de Gemeentewet volgt dat bij het vervallen van een gemeentelijke taak een uitname uit het gemeentefonds plaatsvindt. In dit geval wordt het bedrag overgeheveld van de begroting van het gemeentefonds naar de mediabegroting.

In hoofdstuk 2 is toegelicht hoe de berekening van het bedrag van de uitname tot stand is gekomen. Over de berekeningswijze is overeenstemming bereikt met de VNG en het ministerie van BZK. Kort gezegd houdt de berekening in dat het definitieve richtsnoerbedrag uit 2015, het meest recente jaar waarvoor dit bedrag per huishouden is berekend door het ministerie van BZK, wordt vermeerderd met de jaarlijkse consumentenprijsindex. Het bedrag per huishouden wordt definitief berekend in het jaar dat de overheveling plaats vindt. Dat bedrag wordt dan vermenigvuldigd met het aantal huishoudens in Nederland.

Gevolgen van de aanscherping van de aanwijzingsprocedure

Gemeenten behouden een rol in de advisering bij de aanwijzing als lokale publieke omroep. De gemeente adviseert aan de hand van de criteria (1) of een aanvrager een representatief pbo heeft en (2) hoe de inzet van vrijwilligers en de samenwerking met lokale partners is vormgegeven. De adviestaak wordt met het wetsvoorstel verduidelijkt. De advisering beperkt zich tot de genoemde wettelijke criteria. Van een voorkeursadvies in het geval van meerdere aanvragers die voldoen aan de formele wettelijke vereisten, waarbij ook buitenwettelijke

criteria kunnen worden betrokken, zal niet langer sprake zijn. Gemeenten zullen in die situatie per criterium een score toekennen. De scores zullen door het Commissariaat per criterium worden gewogen. Gemeenten zijn ook niet langer verplicht de advisering op elkaar af te stemmen in het geval er sprake is van een aanvraag voor meerdere gemeenten. Ten slotte vervalt de taak van de gemeente om, in het geval van een competitie tussen meerdere aanvragers, het samengaan van die aanvragers te bevorderen. Alles bij elkaar wordt de gemeentelijke taak verduidelijkt en vereenvoudigd.

5.3 Gevolgen voor Caribisch Nederland

De Mediawet 2008 is in territoriale zin begrensd tot het Europees deel van Nederland. Er zijn geen gevolgen voorzien voor de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De regering stelt met dit wetsvoorstel geen wijziging voor van de Mediawet BES, die het mediarecht in Caribisch Nederland regelt. Dat ligt ook niet voor de hand omdat de Mediawet BES niet de organisatie van de uitvoering van de publieke mediaopdracht kent, zoals deze is geregeld in de Mediawet 2008. Ook de problematiek in verband met de bekostigingswijze en de versnippering van de lokale publieke omroep is specifiek voor het Europees deel van Nederland.

6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

6.1 NLPO

Een concept van het wetsvoorstel is voor een uitvoerbaarheidstoets voorgelegd aan de Stichting NLPO. De Stichting heeft laten weten dat zij het wetsvoorstel uitvoerbaar acht en passend bij de noodzaak tot verdere professionalisering van de lokale publieke omroepsector.

Zij wijst wel op een aantal randvoorwaarden die bepalend zijn voor de effectieve uitvoering in het nieuwe bestel. Een duidelijke rolverdeling tussen de NLPO en de lokale publieke omroepen is van belang, evenals een goede balans tussen enerzijds de mogelijkheden voor de NLPO om regie te kunnen nemen en anderzijds de autonomie van de lokale publieke omroepen. De Stichting NLPO verzoekt in dit verband om verduidelijking van haar mogelijkheden ten aanzien van collectieve voorzieningen, zoals infrastructuur en ICT-middelen. De regering ziet dit belang en wijst erop dat om die reden op dit punt uitdrukkelijk een taak wordt verleend aan de NLPO. Deze taak is naar aanleiding van de opmerking geëxpliciteerd.¹⁹⁶

Verder verzoekt de Stichting NLPO om helderheid over de rolverdeling tussen de Minister, het Commissariaat en de NLPO. De regering onderkent dat een duidelijke rolverdeling nodig is en heeft hiertoe het wetsvoorstel aangescherpt. Zo is de toezichtrol van de raad van toezicht van de NLPO beperkt tot de NLPO zelf, en ziet deze niet meer op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau in bredere zin. Dat laatste is aan het Commissariaat. De regering is voornemens om met de (Stichting) NLPO en het Commissariaat over de rolverdeling in overleg te blijven bij het uitwerken van de lagere regelgeving die uit dit wetsvoorstel volgt, en bij de voorbereidingen op de stelselherziening in de praktijk.

De Stichting NLPO wil, om een zorgvuldige “ingroei” in het nieuwe bestel te kunnen realiseren, blijven werken aan het opbouwen van aanvullende capaciteit en het begeleiden van lokale

¹⁹⁶ Zie het voorgestelde artikel 2.75, derde lid, onderdeel e.

publieke omroepen met uiteenlopende uitgangsposities. Het is de regering duidelijk dat gelet op de extra taken die aan de NLPO worden toegekend, een hogere bekostiging nodig zal zijn. De Stichting NLPO heeft in de uitvoeringstoets een inschatting hiervoor gemaakt. De hoogte van deze bekostiging is echter ook afhankelijk van keuzes die gemaakt worden in voorgenomen aanpassingen in lagere regelgeving, die uit dit wetsvoorstel volgen. De regering zal dus in gesprek blijven met de NLPO om te voorzien in passende bekostiging van de extra uitvoeringslasten die horen bij de stelselherziening.

De Stichting NLPO bepleit het verplichte gebruik van een gestandaardiseerd financieel meerjarenplan. De regering wijst erop dat de precieze inhoud en inrichting van de begroting en verantwoording nader zal worden vormgegeven in een ministeriële regeling.¹⁹⁷ Het bevorderen van een doelmatige inzet van de gelden en van de geïntegreerde financiële verslaglegging is een taak van de NLPO.¹⁹⁸ De Minister zal de (Stichting) NLPO dan ook betrekken bij het opstellen van de ministeriële regeling.

Ten slotte vraagt de Stichting NLPO aandacht voor de scheiding tussen de bekostiging van de NLPO en de bekostiging van de uitvoering van de publieke media-opdracht door de lokale publieke omroepen. De toelichting is in reactie hierop uitgebreid. Ten eerste is in paragraaf 2.2 verduidelijkt dat het bedrag van circa € 18 miljoen, waarmee de mediabegroting per 2028 structureel wordt opgehoogd, ook bedoeld is voor extra uitvoeringskosten die voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Ten tweede is in paragraaf 2.4 uitgelegd dat sprake is van een scheiding van het budget voor de NLPO en het budget voor de lokale publieke omroepen.

6.2 Commissariaat voor de Media

Een concept van het wetsvoorstel is voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: U&H-toets) voorgelegd aan het Commissariaat. Het oordeel van het Commissariaat is dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is, indien een aantal door het Commissariaat gesignaleerde punten opgelost of verduidelijkt wordt.

Het Commissariaat heeft de brief met de U&H-toets onderverdeeld in bijlagen. Bijlage I gaat in op de resultaten van de U&H-toets en bevat de belangrijkste door het Commissariaat gesignaleerde knelpunten. Bijlage III bevat overige zorgen en aandachtspunten bij het wetsvoorstel. Deze bijlagen zullen in de komende paragrafen worden besproken.

Bijlagen II, IV en V worden hier niet behandeld. Bijlage II gaat in op de extra uitvoeringslasten die het Commissariaat verwacht als gevolg van het wetsvoorstel. Het Commissariaat schetst hiervoor een aantal scenario's en bedragen. De regering erkent dat met de uitbreiding van de taken van het Commissariaat een hogere bekostiging nodig zal zijn. De hoogte van de bekostiging is echter, zoals het Commissariaat zelf ook benoemt, in hoge mate afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden in voorgenomen aanpassingen van de lagere regelgeving die uit dit wetsvoorstel volgen. De regering blijft met het Commissariaat in gesprek over de benodigde hogere bekostiging. Zoals eerder aangegeven is het totaal beschikbare bedrag, waarmee de mediabegroting per 2028 structureel wordt opgehoogd, hier ook voor bedoeld. Bijlage IV bevat aandachtspunten bij de Mediaregeling 2008. Deze zullen bij de aanpassing van

¹⁹⁷ Zie de voorgestelde artikelen 2.170b, zesde lid, 2.170g, vierde lid en 2.173b, zesde lid.

¹⁹⁸ Zie het voorgestelde artikel 2.75, derde lid, onderdeel d.

die regeling worden meegenomen. Tot slot wijst Bijlage V op kennelijke verschrijvingen in het wetsvoorstel. Deze verschrijvingen zijn gecorrigeerd.

Bijlage I: Resultaten U&H-toets

Publieke mediaopdracht

Het Commissariaat stelt dat uit het wetsvoorstel niet duidelijk blijkt hoe het toezicht op de publieke mediaopdracht op lokaal niveau is geregeld en hoe de taken van het Commissariaat zich verhouden tot die van de raad van toezicht van de NLPO. Naar aanleiding van deze opmerking is het wetsvoorstel aangescherpt. Het voorgestelde artikel 2.79 is aangepast, zodat de raad van toezicht van de NLPO alleen toezicht houdt op de NLPO en niet op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau in bredere zin. Dit laatste toezicht is belegd bij het Commissariaat.

Het Commissariaat wijst er tevens op dat de artikelen 2.189 en 2.190 van het wetsvoorstel niet uitgezonderd zijn van toezicht door het Commissariaat. De artikelen 2.189 en 2.190 gaan over de evaluatie van de lokale publieke mediadienst door de omroepen dan wel de NLPO. De regering acht het wenselijk dat het Commissariaat toezicht houdt op de naleving van deze artikelen. De zelfevaluatie voor lokale publieke omroepen uit artikel 2.189 is een verplichting en daarmee is het passend dat het Commissariaat toeziet op de naleving ervan. De bevoegdheid tot een onafhankelijke evaluatie van de NLPO betreft geen verplichting, maar er gelden op basis van artikel 2.190 wel voorschriften voor de inrichting van deze onafhankelijke evaluatie. Het is wenselijk dat het Commissariaat toezicht houdt op de naleving van deze voorschriften.

ICE-norm

Het Commissariaat merkt op dat het op dit moment zelf invulling heeft gegeven aan de wijze waarop de huidige ICE-norm wordt gemeten. Het Commissariaat verwacht dat dit ook nodig zal zijn na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Het Commissariaat acht het dan ook nodig in het artikel op te nemen dat het Commissariaat nadere regels kan stellen om dit uit te werken. De regering neemt dit voorstel niet over. Het Commissariaat kan immers beleidsregels vaststellen over aan hem toegekende bevoegdheden.¹⁹⁹

Het Commissariaat gaat tevens in op de handhaafbaarheid van de artikelen 2.70 en 2.87x van het wetsvoorstel, in het bijzonder gelet het begrip “aanbodkanaal” in het voorstel, zoals in consultatie gebracht. Met het oog op de handhaafbaarheid is de term “aanbodkanaal” in de artikelen 2.70 en 2.87x van het wetsvoorstel teruggebracht naar “programmakanal”, zoals al in de Mediawet 2008 is opgenomen. De toelichting op de wijziging van de ICE-norm in paragraaf 2.6 en de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 2.70 en 2.87x van dit wetsvoorstel zijn eveneens aangepast.

Verder benoemt het Commissariaat dat het op dit moment voor lokale publieke omroepen vaak lastig is met de aanbodkanalen op radio te voldoen aan de huidige ICE-norm. Het Commissariaat verwacht dat dit ook onder de vereenvoudigde norm het geval zal zijn en adviseert daarom de voorgestelde ICE-norm zo aan te passen dat deze ook voor radio goed uitvoerbaar is. De regering neemt dit voorstel niet over. Het is namelijk wenselijk dat lokale publieke omroepen ook met programmakanalen op radio aan de voorgestelde ICE-norm

¹⁹⁹ Artikel 4:81 van de Awb.

voldoen. Dit is ook haalbaar, gelet op de beoogde versterking van de lokale publieke omroepen.

Prestatieovereenkomst

Naar aanleiding van een opmerking van het Commissariaat is artikel 2.87g van het wetsvoorstel, over de prestatieovereenkomst tussen de NLPO en de Minister van OCW, uitgezonderd van het toezicht door het Commissariaat. Dit is in lijn met de bepalingen over de prestatieovereenkomsten op landelijk en regionaal niveau, die eveneens van het toezicht door het Commissariaat zijn uitgezonderd. Het ligt verder voor de hand dat de NLPO, de Minister van OCW en het Commissariaat onderling afspraken maken over de rol van het Commissariaat bij de prestatieovereenkomst tussen NLPO en de Minister van OCW.

Bekostigings- en verantwoordingscyclus

In het voorgestelde artikel 2.170e van het wetsvoorstel wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de verdeling van het totaalbudget onder de lokale publieke omroepen. Het Commissariaat beveelt aan om daarin duidelijk te maken dat de vastgestelde verdeling van het totaalbudget het financiële kader betreft waarbinnen de media-instellingen hun media-aanbod dienen te realiseren. De regering is van mening dat dit voldoende helder volgt uit de huidige formulering van artikel 2.170e, in samenhang met artikel 2.170f en de nog op te stellen lagere regelgeving op grond van artikel 2.170e, tweede lid. Ook acht het Commissariaat het wenselijk om in de toelichting te benadrukken dat het Commissariaat geen inhoudelijk oordeel velt over de vraag of de toegekende bedragen toereikend zijn. De regering onderschrijft dit.

Verder pleit het Commissariaat ervoor om in de toelichting bij het wetsvoorstel als randvoorwaarde bij de jaarlijkse begroting van lokale publieke omroepen op te nemen dat er een koppeling komt tussen de prestatieafspraken en de benodigde (financiële) middelen. De regering neemt dit voorstel niet over. Hierbij wordt opgemerkt dat artikel 2.170b van het wetsvoorstel gedetailleerde voorschriften bevat voor de inrichting van de jaarlijkse begroting van de NLPO. Op grond van artikel 2.170g, tweede lid, van het wetsvoorstel moet de begroting van lokale publieke omroepen op deze begroting afgestemd zijn. Bovendien kan de Minister nadere regels stellen over de inhoud en inrichting van de begroting van zowel de NLPO als de lokale publieke omroepen.²⁰⁰

Ook beveelt het Commissariaat aan om in de artikelen 2.170h en 2.173b te spreken over “de jaarstukken” in plaats van “de jaarrekening”. In dit verband wordt opgemerkt dat consistentie in de bestuurlijk-juridische inrichting van het publieke mediabestel één van de uitgangspunten is bij deze hervorming van de lokale publieke mediadienst.²⁰¹ Om de consistentie te borgen, wordt deze aanbeveling niet overgenomen.

Voorts gaat het Commissariaat in op artikel 2.170h, tweede lid, van het voorstel. Hieruit volgt dat het Commissariaat de bevoorschotting vermindert als een lokale publieke omroep de jaarrekening niet tijdig indient. Het Commissariaat wil de omstandigheden rondom een late aanlevering van de jaarrekening kunnen wegen. Hiertoe is artikel 2.170h aangepast.

²⁰⁰ Zie de voorgestelde artikelen 2.170b, zesde lid, en 2.170g, vierde lid, onder b.

²⁰¹ Zie paragraaf 2.1 van deze toelichting.

Het Commissariaat merkt op dat de bekostiging gedurende het bekostigingsjaar kan worden aangepast, bijvoorbeeld in verband met een vergoeding op basis van de consumentenprijsindex, en beveelt aan om de mogelijkheid tot het tussentijds wijzigen van het totaalbudget expliciet op te nemen in de Mediawet 2008. De regering acht de huidige wet- en regelgeving met het oog hierop echter voldoende helder. Bovendien is het staande praktijk om in de jaarlijkse beschikkingen aan media-instellingen op te nemen dat het bedrag in het voorjaar van een lopend jaar wordt gecorrigeerd voor de consumentenprijsindex van dat jaar. Daarmee is de rechtszekerheid en voorspelbaarheid van het bekostigingsproces geborgd.

Het Commissariaat acht het daarnaast van belang om bij de toegezegde uitwerking van de lagere wetgeving zorgvuldig de balans te bewaken tussen de behoefte aan een behoorlijke boekhouding en financiële verantwoording enerzijds en een doelmatige inzet van (publieke) middelen anderzijds. Naar aanleiding van dit aandachtspunt is de artikelsgewijze toelichting van artikel 2.173b aangevuld om deze balans te benadrukken. Bij de uitwerking van de lagere regelgeving worden het Commissariaat en de NLPO betrokken.

Uit artikel 2.173b van dit wetsvoorstel volgt dat de deadline voor het toezenden van jaarstukken aan het Commissariaat door lokale publieke omroepen en de NLPO van 1 juni naar 1 mei verschuift. Het Commissariaat stelt dat die vervroeging het risico vergroot dat de instellingen de jaarstukken niet tijdig aanleveren, terwijl tijdige aanlevering van de jaarstukken essentieel is voor de planning van de werkzaamheden van het Commissariaat. Het Commissariaat vraagt de regering de vervroeging van de deadline voor het toezenden van de jaarstukken te heroverwegen. Dit voorstel is niet overgenomen. De verwachting is dat de schaalvergroting, professionalisering en coördinatie door de NLPO ertoe zal leiden dat de deadline van 1 mei haalbaar zal zijn. Verder wordt opgemerkt dat deze deadline ook geldt voor de regionale publieke omroepen, voor wie deze deadline haalbaar is gebleken.

Het Commissariaat pleit er verder voor om niet op het niveau van de Mediawet 2008, maar in gedelegeerde regelgeving, uiteen te zetten hoe in de jaarrekening de financiële middelen dienen te worden onderverdeeld.²⁰² Dit voorkomt mogelijke inconsistenties tussen de Mediawet 2008 en de nog te ontwikkelen lagere regelgeving. De regering is echter van mening dat de huidige formulering van artikel 2.173b, vierde lid, van het voorstel genoeg ruimte biedt voor nadere uitwerking in lagere regelgeving.

Het Commissariaat interpreteert het voorgenomen artikel 2.175 als volgt: per ultimo boekjaar mag het saldo van de reserve media-aanbod op de balans maximaal tien procent van de lasten over dat jaar bedragen. Het Commissariaat verzoekt de regering deze interpretatie te bevestigen in de uitwerking van de lagere regelgeving. De regering is voornemens deze interpretatie in lagere regelgeving te bevestigen en heeft paragraaf 2.2 van de toelichting bij dit wetsvoorstel aangevuld om dit voornemen te expliciteren.

Uit de voorgestelde wijziging van artikel 7.16a volgt dat het Commissariaat de bevoegdheid krijgt om lokale publieke omroepen een aanwijzing te geven in het kader van de rechtmatigheid. Het Commissariaat pleit voor het tevens verlenen van de bevoegdheid om een aanwijzing te geven aan de RPO en NLPO, omdat het ook voor deze instellingen belast is met de rechtmatigheidstoetsing van de bestedingen. De bevoegdheid is destijds in de wet opgenomen, specifiek voor omroepinstellingen. De opmerking van het Commissariaat is wel

²⁰² Zie het voorgestelde artikel 2.173b, vierde lid.

aanleiding geweest om de NLPO toe te voegen aan het artikel. Voor de NLPO is namelijk, anders dan voor de NPO en de RPO, geen taakverwaarlozingsregeling opgenomen. Dit houdt verband met het feit dat de NLPO geen zelfstandig bestuursorgaan wordt, maar een rechtspersoon met een wettelijke taak, waarvoor een dergelijke bevoegdheid te zwaar is geacht. Voor de NLPO is de mogelijkheid van een aanwijzing door het Commissariaat, bijvoorbeeld bij financieel wanbeheer, wel wenselijk. Artikel 7.16a is hiertoe aangepast.

Het Commissariaat ziet de NLPO en RPO graag toegevoegd aan de reikwijdte van artikel 2.178, eerste lid, dat gaat over de governance van de landelijke, regionale en lokale publieke omroepen en de Ster. De regering acht de governance van de NLPO en RPO echter voldoende geborgd in de voorschriften uit het wetsvoorstel en de huidige Mediawet 2008. Dit geldt in het bijzonder gelet op artikel 2.142a van de Mediawet 2008, waar de NLPO met dit wetsvoorstel aan wordt toegevoegd.

Aanwijzingsprocedure

Uit artikel 2.87j, derde lid, van dit voorstel volgt dat het Commissariaat een (nieuwe) lokale publieke omroep kan aanwijzen voor de resterende duur van de initiële periode van vijf jaar in geval van intrekking van een aanwijzing. Het Commissariaat wijst erop dat het van belang is om de procedure voor deze 'tussentijdse' aanwijzing goed in te regelen of daarvoor een regelgevende bevoegdheid voor het Commissariaat op te nemen. Met betrekking tot dit punt wordt erop gewezen dat een dergelijke aanwijzing verloopt volgens de reguliere procedure, zoals uiteengezet in paragraaf 2.4.3 van het wetsvoorstel.²⁰³ Daarbij geldt de algemene bevoegdheid van het Commissariaat om beleidsregels vast te stellen over zijn bevoegdheden, zoals het ook heeft gedaan voor de huidige aanwijzingsprocedure.²⁰⁴

In relatie tot het voorgestelde artikel 2.87j vraagt het Commissariaat om duidelijkheid voor gevallen waarin geen aanvragen worden ingediend voor een lokaal verzorgingsgebied of er geen aanvragers zijn die aan de vereisten voldoen. Het Commissariaat acht het daarbij wenselijk om voor deze gevallen een 'vangnetbepaling' op te nemen. Naar aanleiding van artikel 2.87k van het wetsvoorstel, over de onderlinge afweging van aanvragen, merkt het Commissariaat op dat het voorstel momenteel niet voorziet in de situatie dat het Commissariaat vaststelt dat er een gelijke mate van geschiktheid van de aanvragers bestaat. De regering meent dat het wetsvoorstel voorziet in criteria voor aanwijzing en in gronden voor afwijzing, en daarnaast het Commissariaat de discretionaire ruimte biedt om de gevallen die zich kunnen voordoen te adresseren.

Het Commissariaat gaat eveneens in op artikel 2.87m van het wetsvoorstel, dat gaat over het pbo. Dit artikel roept volgens het Commissariaat de vraag op of het pbo het voorgenomen beleid voor het media-aanbod van een aanvrager moet hebben vastgesteld op het moment dat deze instelling een aanvraag indient. Naar aanleiding van deze opmerking is paragraaf 2.5 van deze toelichting aangevuld om te verduidelijken dat dit niet het geval is.

Het Commissariaat maakt enkele opmerkingen over de vereisten voor het pbo, die volgen uit artikel 2.87m van het wetsvoorstel. Het Commissariaat beveelt aan wettelijk te waarborgen dat voorafgaand aan de aanwijzingsprocedure duidelijkheid bestaat over de belangrijkste stromingen binnen een lokaal verzorgingsgebied. Deze aanbeveling is niet overgenomen. In

²⁰³ Zie het voorgestelde artikel 2.87i, eerste lid.

²⁰⁴ Zie Stcr. 2024, 32660 en Stcr. 2023, 2833.

paragraaf 2.5 is toegelicht dat het per lokaal verzorgingsgebied verschilt wat de belangrijkste stromingen zijn. Het is niet aan de wetgever om dit nader in te vullen.

De zinsnede uit artikel 2.87m, waarin is opgenomen dat de leden van een pbo “afkomstig [zijn] uit organisaties die actief zijn binnen een van de genoemde stromingen in de betreffende gemeente(n)”, lijkt volgens het Commissariaat te impliceren dat personen die niet afkomstig zijn uit een dergelijke organisatie, maar wel beschikken over aantoonbare kennis en ervaring over een bepaalde stroming, deze stroming niet kunnen vertegenwoordigen. Naar aanleiding van deze opmerking is de toelichting aangepast om te verduidelijken dat de leden van een pbo organisaties vertegenwoordigen die actief zijn binnen een van de genoemde stromingen. Deze term sluit aan op de huidige praktijk van de Beleidsregel.²⁰⁵

Het Commissariaat adviseert daarnaast om in de wet op te nemen welke nevenfuncties onverenigbaar zijn met het pbo-lidmaatschap. De regering neemt dit voorstel niet over. Het is aan de pbo's om passende onverenigbaarheden te bepalen. In het modelreglement voor het pbo van de Stichting NLPO zijn bijvoorbeeld verschillende onverenigbaarheden opgenomen. Onder meer worden daar genoemd het lidmaatschap van de raad van een betrokken gemeente, of betrokkenheid bij een commerciële media-instelling.²⁰⁶

Het Commissariaat raadt verder aan om in artikel 2.87o te verwijzen naar een “realistische” begroting. Uit de artikelsgewijze toelichting op dit artikel volgt echter al dat de begroting een (realistische) financiële onderbouwing moet geven bij wat wordt voorgesteld in het beleidsplan. Deze aanbeveling wordt dan ook niet gevolgd.

Het Commissariaat vraagt de regering om een duidelijke termijn te bepalen voor de bekendmaking van de beschikbare budgetten, zowel als het gaat om de budgetten vanuit het Rijk als de eventuele aanvullende bekostiging vanuit gemeenten. De regering merkt op dat uit de toelichting in paragraaf 2.2 blijkt dat de beschikbare budgetten vanuit het Rijk en eventuele gemeenten voorafgaand aan de aanwijzingsprocedure duidelijk moeten zijn. De regering is voornemens om in overleg met het Commissariaat te werken aan concrete tijdlijnen voor de aanwijzingsprocedures op basis van dit wetsvoorstel.

Het Commissariaat vraagt naar paragraaf 2.5 van deze toelichting, waarin is opgenomen dat in de advisering door de NLPO en de gemeenteraad ook governance-aspecten van de kandidaat-omroep aan de orde komen. Naar aanleiding van deze vraag is de toelichting aangevuld.

De gemeenteraad adviseert over het criteria voor het pbo uit artikel 2.87m, tweede lid, aanhef en onderdelen b en c. Het Commissariaat geeft in overweging dat het deze beoordeling in plaats van de gemeente zou kunnen verrichten. De regering neemt dit voorstel niet over. Artikel 2.87m moet in zijn geheel beschouwd worden, waarbij het gaat om samenstelling en representativiteit van het pbo. De gemeenteraad is vanwege haar specifieke kennis bij uitstek geschikt om hierover advies uit te brengen.

Het Commissariaat wijst er vervolgens op dat de betrokken gemeenteraden en de NLPO advies moeten uitbrengen over verschillende criteria. Het wetsvoorstel bevat geen bepalingen over de onderlinge verhouding van deze criteria. Het Commissariaat verzoekt de wetgever om in het

²⁰⁵ Stcrt. 2023, 2833.

²⁰⁶ *Modelreglement pbo*, Stichting NLPO, 15 september 2023, p. 4.

wetsvoorstel te verduidelijken of dit betekent dat alle criteria bij besluitvorming even zwaar meewegen. Naar aanleiding van deze aanbeveling is de toelichting in paragraaf 2.5 aangevuld.

Volgens artikel 2.87q, tweede lid, van het voorstel kan het Commissariaat een aanvraag afwijzen als er gegronde redenen bestaan dat een instelling zich niet zal houden aan het bepaalde bij of krachtens deze wet. Deze bepaling geldt alleen voor instellingen die in een voorafgaande aanwijzingsperiode een aanwijzing hadden. Met een beroep op het gelijke speelveld en de doelstellingen van het wetsvoorstel acht het Commissariaat het wenselijk dat deze bepaling wordt uitgebreid, zodat deze bepaling ook gaat gelden voor nieuwe aanvragers. De regering neemt dit voorstel niet over, nu de bepaling naar haar aard alleen gericht is tot partijen die eerder een aanwijzing hadden.

In artikel 2.87v wordt regelgevende bevoegdheid gedelegeerd aan het Commissariaat. Het Commissariaat verzoekt de regering deze bepaling uit te breiden zodat het Commissariaat ook regels kan stellen over, bijvoorbeeld, (het format van) aanvragen en de inhoud van de pbo-ledenlijst. De regering meent dat uitbreiding van de delegatie niet nodig is gelet op de mogelijkheden van artikel 4:2 van de Awb en daarnaast de grondslagen voor nadere regelgeving in het voorgestelde artikel 2.87u.

Overig

In artikel 6.13 van de Mediawet 2008 is de doorgifteverplichting geregeld voor pakketaanbieders. Zowel in artikel 6.13, derde lid, onderdeel b tot en met e, als in artikel 6.13, vierde lid, onderdeel b tot en met d, wordt (indirect) verwezen naar artikel 2.70 en 2.87x. Naar het oordeel van het Commissariaat heeft deze verwijzing geen toegevoegde waarde aangezien alle aanbodkanalen onderworpen zijn aan de bepalingen uit deze artikelen. In tegenstelling tot hetgeen wordt gesteld door het Commissariaat is de verwijzing niet overbodig. Met deze verwijzing heeft de wetgever bedoeld te verduidelijken welke doorgifteverplichtingen gelden voor het “reguliere” media-aanbod, dat moet voldoen aan de eisen uit de artikelen 2.70 en 2.87x, en welke gelden voor media-aanbod dat gericht is op specifieke groepen in het verzorgingsbied, zoals jongeren. Dit is een relevant onderscheid en om die reden wordt de verwijzing in dit wetsvoorstel gehandhaafd.

Het Commissariaat constateert dat voor alle aanwijzingen die aflopen vóór het moment van inwerkingtreding van de wetswijziging, de huidige bepalingen van de Mediawet 2008 moeten worden toegepast.²⁰⁷ Het kan echter voorkomen dat aanwijzingsprocedures door complexiteit niet kunnen worden afgerond voordat de wetswijziging in werking treedt en de nieuwe regels voor de aanwijzingsprocedure moeten toegepast. Om in die situatie aanwijzing mogelijk te maken, acht het Commissariaat het noodzakelijk om in de wet op te nemen dat de regels van de huidige Mediawet 2008 blijven gelden voor aanwijzingsprocedures die nog lopen op het moment dat de wetswijziging in werking treedt. De regering acht het van belang dat lopende aanwijzingsprocedures zijn afgerond vóór het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Het Commissariaat heeft de ruimte om de aanwijzingsprocedure zo in te richten dat dit haalbaar is. Wel is in artikel 9.14k van het wetsvoorstel toegevoegd dat de regels van de huidige Mediawet 2008 van toepassing blijven op eventuele lopende bezwaar- en beroepsprocedures.

Bijlage III: Overige zorgen en aandachtspunten wetsvoorstel

²⁰⁷ Zie het voorgestelde artikel 9.14k.

In de volgende alinea's zal worden ingegaan op relevante opmerkingen uit bijlage III bij de brief van het Commissariaat.

Doelstelling wetsvoorstel

Het Commissariaat merkt op dat de zorg blijft bestaan of de financiële middelen die beschikbaar worden gesteld voldoende zullen zijn voor een adequate taakuitvoering. Dit punt is ook uit de internetconsultatie naar voren gekomen. Daarom wordt verwezen naar de reactie op dit punt in paragraaf 9.3 van deze toelichting.

Lokaal verzorgingsgebied

Het Commissariaat wijst erop dat de toelichting bij artikel 2.87i aangeeft dat een instelling kan worden aangewezen als lokale publieke omroep voor meer dan één lokaal verzorgingsgebied. Het Commissariaat meent dat dit mogelijk onwenselijk is in het licht van de lokale binding. Anders dan uit de toelichting volgde, is het op grond van het voorstel niet mogelijk om aangewezen te worden voor meer dan één lokaal verzorgingsgebied. De toelichting is op dit punt gecorrigeerd.

In het wetsvoorstel is in artikel 2.87n, tweede lid, onderdeel b, subonderdeel 1, geregeld dat een lokale publieke media-instelling in het beleidsplan dient op te nemen hoe de instelling de geografische en sociaal-culturele verscheidenheid binnen het lokale verzorgingsgebied wil bedienen. Het Commissariaat stelt dat aan dit artikel geen handhavingsmogelijkheden zijn gekoppeld. Uit het wetsvoorstel volgt echter dat het Commissariaat is belast met toezicht en handhaving van artikel 2.87n. Dit artikel is immers niet uitgezonderd in de artikelen 7.11 en 7.12 van de Mediawet 2008.

Het Commissariaat adviseert verder om de uitvoering van de publieke mediaopdracht op regionaal en lokaal niveau verder te concretiseren om de verschillen tussen deze domeinen te waarborgen. Naar aanleiding van dit advies is de toelichting in paragraaf 2.1 uitgebreid om nader te beschrijven wat de wettelijke waarborgen zijn voor de afbakening van het regionale en het lokale niveau van de publieke mediadienst.

NLPO

Het Commissariaat adviseert tevens om een minimale termijn op te nemen voor de periode die tussen het lidmaatschap van de raad van toezicht en het bestuur van de NLPO moet zitten, om te voorkomen dat een bestuurslid al na zeer korte tussenliggende periode toetreedt tot de raad van toezicht. De regering neemt dit voorstel niet over. Het is aan de NLPO om hier een adequate invulling aan te geven, zoals de Stichting NLPO al doet in haar statuten.

Het Commissariaat merkt op dat uit het wetsvoorstel niet blijkt op welke wijze de lokale publieke omroepen betrokken worden bij de benoeming van de leden van het college van omroepen en de uitvoering van haar taken. Uit het wetsvoorstel blijkt echter dat het college van omroepen de lokale publieke omroepen bij de NLPO vertegenwoordigt en representatief samengesteld moet zijn. Benoeming van de leden gebeurt op voordracht van het college van omroepen (artikel 2.84, eerste lid, van het wetsvoorstel).

Daarnaast vraagt het Commissariaat verduidelijking over hoe de NLPO om moet gaan met de adviezen van het college van omroepen. Volgens de regering zorgt nadere inkadering op dit punt voor onnodige juridisering van het voorgestelde adviesrecht van het college van

omroepen.²⁰⁸ Gewezen wordt op artikel 2.87b van het wetsvoorstel, dat bepaalt dat de NLPO in haar statuten de verdere werkwijze van het college van omroepen moet regelen. De statuten lijken dan ook de aangewezen plek om de werkwijze rond het adviesrecht van het college van omroepen te regelen. Dat is al zo gebeurd bij de huidige Stichting NLPO.

Het Commissariaat acht het wenselijk dat nader wordt toegelicht wat er, ook procedureel, gebeurt na afloop van de tienjarige concessie van de NLPO. Naar aanleiding van dit advies is de toelichting op dit punt uitgebreid.

Uit het wetsvoorstel en de toelichting blijkt volgens het Commissariaat niet of toezicht wordt gehouden op de naleving van het concessiebeleidsplan en bij wie dit is belegd. De regering merkt op dat het concessiebeleidsplan NLPO nadere duiding geeft aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau en dat de beleidsplannen van de lokale publieke omroepen moeten zijn afgestemd op het concessiebeleidsplan NLPO. Het toezicht op de uitvoering van de publieke mediaopdracht in brede zin is volgens de Mediawet 2008 belegd bij het Commissariaat.

Het Commissariaat wijst erop dat bij het vaststellen van het tijdstip voor de indiening van het concessiebeleidsplan rekening moet worden gehouden met de aanwijzingsprocedure.²⁰⁹ Dit is geëxpliciteerd in paragraaf 2.4 van deze toelichting.

In het voorgestelde artikel 2.87f staat dat de Minister advies vraagt aan het Commissariaat en de Raad voor Cultuur over het concessiebeleidsplan van de NLPO. Het Commissariaat vraagt naar het doel van dit advies. Naar aanleiding van deze vraag is paragraaf 2.4 van deze toelichting op dit punt aangevuld.

Bekostigings- en verantwoordingscyclus

Op grond van het voorgestelde artikel 2.170c, vijfde lid, besteedt het bestuur van de NLPO het budget aan de in dat lid genoemde doelen. Het Commissariaat beveelt daarbij aan om specifieke, meetbare, acceptabele, realistische en tijdgebonden doelen als verplicht onderdeel van de jaarlijkse begroting voor te schrijven. De regering merkt op dat artikel 2.170c, vijfde lid, verwijst naar 2.170c, eerste lid, waarin het gaat over de taken en werkzaamheden van de NLPO. Deze taken en werkzaamheden zijn concreet beschreven in het wetsvoorstel. Bovendien bevat artikel 2.170b, dat gaat over de begroting, voldoende, concrete voorschriften.

Het Commissariaat voert sinds 2009 een driejaarlijkse evaluatie uit van de doeltreffendheid en de effecten van de bekostiging van de lokale publieke omroepen. Het Commissariaat verzoekt om deze taak in het voorgestelde artikel 2.170i op te nemen. Uit de toelichting bij artikel 2.170i blijkt echter al expliciet dat het Commissariaat met deze taak belast is. Het is dan ook niet nodig dit voorstel over te nemen.

Voorts stelt het Commissariaat dat uit het voorgestelde artikel 2.179a niet blijkt of is overwogen om de diensten die door lokale publieke omroepen worden verricht in het kader van de publieke mediaopdracht aan te wijzen als DAEB. De regering verwijst hiervoor naar paragraaf 3.1 van deze toelichting.

²⁰⁸ Zie ook paragraaf 9.3 van deze toelichting.

²⁰⁹ Zie het voorgestelde artikel 2.87e, derde lid.

Aanwijzingsprocedure

Het Commissariaat is van verder van mening dat uit artikel 2.87n niet blijkt dat een aanvrager in zijn beleidsplan inzicht moet geven in de uitvoering van de publieke media-opdracht uit artikel 2.1 van de Mediawet, waaronder het voorzien van informatie, cultuur en educatie. Volgens de regering dient deze bepaling te worden gezien in de context van de Mediawet 2008. Het beleidsplan moet zijn afgestemd op het concessiebeleidsplan NLPO, dat dient ter uitwerking van de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.87n is hieraan aanvullend aandacht gegeven.

Overig

Op grond van het wetsvoorstel zal de norm voor Nederlands- en Friestalige producties in artikel 2.122 van de huidige Mediawet 2008 ook voor de lokale publieke omroepen gaan gelden. De toegevoegde waarde van deze norm acht het Commissariaat zeer beperkt, omdat in de praktijk het programma-aanbod voornamelijk uit dergelijke producties zal bestaan. Het Commissariaat adviseert om deze wijziging te schrappen. De genoemde norm acht de regering echter van belang voor de lokale binding tussen de omroep en het verzorgingsgebied. De verwachte gevolgen voor het Commissariaat zijn beperkt gelet op het probleemgericht en risico gestuurd toezicht dat het Commissariaat inzet.²¹⁰

Op grond van artikel 9.14o van het wetsvoorstel is artikel 2.173b voor de NLPO pas van toepassing in het tweede kalenderjaar na het begin van de eerste concessie. Het is volgens het Commissariaat wenselijk dit ook voor de lokale publieke omroepen te regelen. Er wordt op gewezen dat artikel 2.173b, vijfde lid, van het wetsvoorstel hierin voorziet.

Tot slot geeft het Commissariaat de wetgever in overweging om een aantal bepalingen uit de huidige Mediawet 2008 te laten vervallen die zien op de aanwijzingsprocedure van regionale publieke omroepen. Zoals beschreven in paragraaf 2.1 van deze toelichting is het aantal wijzigingen betreffende regionale omroepen beperkt gehouden, nu dit wetsvoorstel is gericht op lokale publieke omroepen.

6.3 Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Betrokkenheid decentrale overheden bij ontwikkeling wetsvoorstel

Twee onderdelen van het wetsvoorstel hebben gevolgen voor de taken van gemeenten. Ten eerste de verplaatsing van de huidige bekostigingstaak van gemeenten voor lokale publieke omroepen naar het Rijk, inclusief een overheveling van de daarvoor bestemde middelen in het gemeentefonds naar de mediabegroting (zie paragraaf 2.2). Ten tweede gaat het om de voorgestelde aanscherping van de aanwijzingsprocedure voor lokale publieke omroepen, inclusief de verduidelijking en vereenvoudiging van de adviestaak die gemeenten hebben binnen deze procedure (zie paragraaf 2.4).

In deze paragraaf wordt in het kader van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (hierna: UDO) beschreven hoe de VNG als koepelorganisatie voor gemeenten betrokken is geweest bij de belangrijkste adviezen en beleidsbrieven die ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel, en bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.

²¹⁰ De toezichtaanpak, Commissariaat voor de Media, februari 2024, p. 11-12.

Het rapport *Lokale Media, Niet te Missen* van de ROB en de RvC ligt mede ten grondslag aan de voorgestelde maatregelen. De onderzoekers hebben tijdens de totstandkoming van het rapport tweemaal gesproken met het Expertiseteam Lokale Media van de VNG.²¹¹

Na het verschijnen van het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV hebben het ministerie van OCW en het ministerie van BZK begin 2022 het initiatief genomen tot de inrichting van een bestuurlijke stuurgroep en een ambtelijke werkgroep; in beide was de VNG vertegenwoordigd, naast de ministeries van BZK en OCW, het Commissariaat en de Stichting NLPO.²¹² In opdracht van de stuurgroep kwam de werkgroep wekelijks samen. Het doel was om in gezamenlijkheid de opdracht uit het coalitieakkoord uit te werken in een concreet, samenhangend en uitvoerbaar pakket aan maatregelen met draagvlak in de sector en bij gemeenten. Het resultaat hiervan was de Kamerbrief *Visiebrief lokale omroepen* van 30 mei 2023.²¹³ Daarna is de constructie van stuur- en werkgroep ontbonden.

Na afronding van de *Visiebrief lokale omroepen* begon onder coördinatie van het ministerie van OCW het opstellen van het wetsvoorstel ter uitwerking van de maatregelen uit de visiebrief. Het ministerie van OCW heeft vanaf de zomer van 2023 meermaals met de VNG, het ministerie van BZK, het Commissariaat en de Stichting NLPO overleg gevoerd over verschillende aspecten van de wettelijke uitwerking. Dat gebeurde zowel met de organisaties afzonderlijk als in gezamenlijk verband.

De VNG steunde gedurende dit proces de keuze van de regering om de financiële basis van de lokale publieke omroepen te versterken en te werken aan verdere professionalisering en schaalvergroting van de lokale publieke omroepen. Tijdens de overleggen in het kader van de *Visiebrief lokale omroepen* en de ontwikkeling van dit wetsvoorstel heeft de VNG een bijdrage geleverd aan de vormgeving van de maatregelen. Tegelijkertijd heeft de VNG gedurende dit proces benoemd dat zij niet achter de keuze van de regering staat om de bekostiging van lokale publieke omroepen van het gemeentefonds over te hevelen naar de mediabegroting. De VNG pleitte voor een tussenvorm zonder overheveling, waarbij zowel het Rijk (vanuit de mediabegroting) als de gemeenten (vanuit het gemeentefonds) verantwoordelijk zouden zijn voor de bekostiging van lokale publieke omroep. De VNG stelt dat op deze manier een noodzakelijke formele band zou blijven bestaan tussen gemeenten en lokale publieke omroepen. Zij heeft dit ook uitgesproken in haar inbreng bij het commissiedebat Lokale, regionale en streekomroepen in de Tweede Kamer, op 5 oktober 2023, en het commissiedebat Media op 11 april 2024.^{214 215}

De regering acht de tussenvorm die de VNG bepleit onwenselijk. De ROB en de RvC constateerden immers in hun rapport *Lokale Media, Niet te Missen* dat de huidige wijze van financieren door de gemeenten bijdraagt aan enkele van de problemen die de regering met dit wetsvoorstel probeert op te lossen. Zo schreven de ROB en de RvC: "De basisfinanciering van lokale omroepen, die in de basisinfrastructuur van publieke lokale omroepen moet voorzien, is op het moment inconsistent en in kleine gemeenten te mager om een omroep van op te zetten die voorziet in de publieke functies die we van publieke omroepen verwachten."²¹⁶

²¹¹ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020.

²¹² *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, Coalitieakkoord 2021-2025, december 2021.

²¹³ Kamerstukken II 2022/23, 32 827, nr. 281.

²¹⁴ *VNG-inbreng CD Lokale, regionale en streekomroepen*, 29 september 2023.

²¹⁵ *VNG-inbreng CD Cultuur en Media*, 4 april 2024.

Bijkomend risico van de huidige bekostigingssystematiek is dat, in de woorden van de ROB en de RvC, “deze manier van financieren de omroepen voor hun voortbestaan afhankelijk [maakt] van de gemeente die ze tegelijkertijd kritisch dienen te volgen.” Het advies van de raden is daarom dat de “basisfinanciering van lokale publieke omroepen verlegd moet worden van gemeenten naar de mediabegroting van het ministerie van OCW”.

De regering onderschrijft de constatering en het advies van de ROB en de RvC. Zij acht een tussenvorm waarbij zowel het Rijk als de gemeenten een wettelijke bekostigingstaak hebben onwenselijk. Bovendien verwacht de regering dat de financiële verantwoording van de lokale publieke omroepen zal verbeteren, als ze volledig onderdeel gaan uitmaken van de wettelijke systematiek en financiële spelregels die volgen uit de Mediawet 2008. Ook zal de voorgestelde wijze van financieren de onafhankelijkheid van lokale publieke omroepen verstevigen. Lokale publieke omroepen zijn voor hun bestaanszekerheid in de toekomst niet meer aangewezen op de gemeenten die ze tegelijkertijd kritisch moeten volgen. Overigens staat het gemeenten in het herziene stelsel vrij hun lokale publieke omroep aanvullend te financieren (zie paragraaf 2.2).

De regering onderkent zeker het belang van lokale binding tussen een lokale publieke omroep en de gemeente(n) en de lokale samenleving. Op dit punt bevat het wetsvoorstel concrete eisen aan de beleidsplannen die kandidaat-omroepen moeten indienen bij hun aanvraag. De gemeenten blijven ook adviseur in de aanwijzingsprocedure (zie paragraaf 2.4). Kandidaat-omroepen zullen ter onderbouwing van hun aanvraag bijvoorbeeld in moeten gaan op voornemens en afspraken over de inzet van vrijwilligers en over samenwerkingen met partners in het lokale verzorgingsgebied. Dit is juist een aspect waarover de gemeente adviseert. De regering verwacht dat de band van de omroep met de gemeente en de lokale samenleving zo meer inhoud en betekenis krijgt. Ten slotte zal een stevige en professionele lokale publieke omroep, waar dit wetsvoorstel op inzet, beter in staat zijn in het lokale verzorgingsgebied als relevante partij te functioneren en lokale verbindingen aan te gaan.

In het hierboven beschreven proces van uitwerking van het wetsvoorstel is tevens overeenstemming met VNG en het ministerie van BZK bereikt over de methodiek om de hoogte van de uitname uit het gemeentefonds te bepalen (zie paragraaf 2.2).

Uitvoerbaarheidstoets VNG

De VNG heeft een reactie op de internetconsultatie ingediend. In deze reactie schrijft de VNG dat zij ervoor gekozen heeft om geen uitvoerbaarheidstoets uit te voeren. De VNG stelt dat zij dit een relatief zwaar middel acht, terwijl er volgens de VNG geen grote hoeveelheden nieuwe of gewijzigde (complexe) taken te verwachten zijn als gevolg van het wetsvoorstel. De VNG schat de verwachte mate van uitvoeringsconsequenties en impact voor gemeenten in als relatief beperkt. De verdere reactie van de VNG is meegenomen bij de bespreking van de internetconsultatie in paragraaf 9.3.

7. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft financiële gevolgen voor het Rijk. Ten eerste wordt de rijksmediabijdrage uit artikel 2.144 van de Mediawet 2008 verhoogd als gevolg van de overheveling van de uitname uit het gemeentefonds van circa € 13 miljoen naar de mediabegroting. Ten tweede

²¹⁶ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020, p. 77.

wordt de rijksmediabijdrage uit artikel 2.144 van de Mediawet 2008 verhoogd met de investering die de regering voornemens is te doen in de lokale publieke mediadienst. Deze investering bedraagt circa € 18 miljoen.

In totaal wordt de rijksmediabijdrage uit artikel 2.144 van de Mediawet 2008 dus met circa € 31 miljoen verhoogd. Uit deze verhoging zullen, naast de lokale publieke omroepen, ook de taakuitbreidingen van de NLPO - ten opzichte van de Stichting NLPO - en het Commissariaat worden bekostigd. Voor het Commissariaat geldt dat het niet alleen meer taken krijgt, maar ook dat het te maken krijgt met piekbelasting door het synchroniseren van de aanwijzingsprocedures.

8. Evaluatie

Het wetsvoorstel voorziet in een evaluatiebepaling. Deze bepaling houdt in dat de regering binnen zeven jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal verslag uitbrengt over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Het voornemen is om door middel van een onafhankelijk synthese-onderzoek op drie onderdelen te evalueren:

1. de financiële gezondheid van de lokale publieke omroepen;
2. het bereik en waardering van de lokale publieke omroepen; en
3. de rol die de lokale publieke omroepen spelen in de hoeveelheid en het type lokaal nieuws in Nederlandse gemeenten.

Ten aanzien van het eerste onderdeel wil de regering bereiken dat de financiële gezondheid van de lokale publieke omroepen verbetert ten opzichte van de huidige situatie. Dat wil zeggen dat er in de toekomst zo min mogelijk lokale publieke omroepen zouden moeten zijn die naar het oordeel van het Commissariaat financieel ongezond zijn. Het Commissariaat voert op basis van de huidige Mediawet 2008 sinds 2009 eenmaal per drie jaar een evaluatie uit naar de bekostiging en financiële gezondheid van de lokale omroepen (zie paragraaf 2.4).²¹⁷ Volgens dit wetsvoorstel blijft het Commissariaat deze driejaarlijkse evaluatie uitvoeren.²¹⁸ De huidige en toekomstige evaluaties van het Commissariaat kunnen zo de noodzakelijke gegevens opleveren om in het kader van de evaluatie van deze wet te kunnen beoordelen in hoeverre de financiële gezondheid van de lokale omroepen verbeterd is ten opzichte van de huidige situatie. Ook de regeldruk voor de lokale publieke omroepen in het nieuwe stelsel wordt bij de evaluatie betrokken.

Voor het tweede onderdeel, met het oog op het evalueren van bereik en waardering van de lokale publieke omroepen, kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van bereiksonderzoek van de NLPO of lokale publieke omroepen.

Ten derde werkt het SvdJ samen met het Commissariaat aan een grootschalig kwantitatief onderzoek naar het aanbod van lokaal nieuws.²¹⁹ Zij gaan in kaart brengen hoeveel en welk lokaal nieuws er in de Nederlandse gemeenten aanwezig is en welke partijen dit verspreiden (zowel publieke als private partijen). Ook gaan zij onderzoeken in hoeverre dit kwalitatief hoogwaardig nieuws betreft. De resultaten van dit onderzoek worden eind 2026 verwacht en het SvdJ en het Commissariaat zijn voornemens dit periodiek te herhalen. De regering verwacht

²¹⁷ Artikel 2.170b, vijfde lid, van de Mediawet 2008.

²¹⁸ Zie het voorgestelde artikel 2.170i.

²¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 32827, nr. 326.

dat dit onderzoek voor de wetsevaluatie waardevolle gegevens oplevert over de rol van de lokale publieke omroepen in de hoeveelheid en het type lokaal nieuws dat er in Nederlandse gemeenten aanwezig is.

Er is voor de termijn van zeven jaar gekozen, omdat het eerste (anderhalf) jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel de overgangstermijn naar het nieuwe stelsel is (zie hoofdstuk 10). Vervolgens start de eerste concessiebeleidsplanperiode van vijf jaar die tegelijkertijd de eerste aanwijzingsperiode voor de nieuwe lokale publieke omroepen is. Bij een evaluatie over zeven jaar zal het stelsel vijf jaar in de praktijk hebben gewerkt. De driejaarlijkse evaluatie door het Commissariaat en de nieuw voorziene evaluaties binnen de lokale publieke mediadienst, in het tweede en derde jaar van de aanwijzingen, kunnen al voor de tweede concessiebeleidsplanperiode van vijf jaar waardevolle input geven. De evaluatie van de nieuwe wet zal van nut zijn voor de tweede concessieperiode.

De regering zal relevante partijen betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van de evaluatie. Dit zijn in ieder geval de gemeenten, lokale publieke omroepen en lokale commerciële media.

9. Advies en consultatie

9.1 Overleg met Algemene Rekenkamer

De Minister van OCW heeft de Algemene Rekenkamer (hierna: Rekenkamer) met een brief van 5 juni 2025 een concept van het wetsvoorstel toegezonden met het verzoek om overleg als bedoeld in artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016. De Rekenkamer heeft gereageerd met een brief van 14 augustus 2025. In die brief benoemt de Rekenkamer aandachtspunten op drie onderwerpen.

De Rekenkamer vraagt ten eerste aandacht voor de inrichting van het toezicht op en de verantwoording door de NLPO. In dat kader merkt de Rekenkamer op dat de wettelijke vereisten aan de prestatieovereenkomst niet goed passen bij de wettelijke taken van de NLPO. Aangeraden wordt voor een goede aansluiting te zorgen tussen de wettelijke taken van de NLPO en de prestatieafspraken tussen de Minister van OCW en de NLPO. De regering acht deze opmerking terecht en heeft de wettelijke vereisten aan de prestatieovereenkomst uit artikel 2.87g van het wetsvoorstel overeenkomstig aangepast en ook de toelichting, in paragraaf 2.4, bijgesteld. De Rekenkamer raadt in dit kader verder aan om een toezichtarrangement op te stellen voor het toezicht van de Minister van OCW op de NLPO. Hierin kan volgens de Rekenkamer onder meer worden vastgelegd hoe het toezicht is georganiseerd en welke rol het Commissariaat daarin heeft. De regering is het met de Rekenkamer eens dat er helderheid moet zijn over (de organisatie van) het toezicht op de NLPO. Zij zal in afstemming met in ieder geval het Commissariaat en de NLPO een document over de sturings- en toezichtsrelaties tussen de Minister van OCW, het Commissariaat en de NLPO opstellen. De uitvoerbaarheidstoets van de Stichting NLPO is daarvoor een startpunt.

De Rekenkamer benoemt ten tweede een aandachtspunt met betrekking tot de aanwijzing van de bestaande Stichting NLPO als samenwerkings- en coördinatieorgaan. De Rekenkamer wijst erop dat de huidige statuten van de Stichting NLPO op een aantal punten niet in overeenstemming zijn met de bepalingen in het wetsvoorstel over het samenwerkings- en coördinatieorgaan, en dus nog aanpassing vereisen. De regering onderschrijft deze constatering. De regering zal daarom in overleg treden met de Stichting NLPO over de vereiste aanpassing van de statuten, zodat deze in overeenstemming zijn met het wetsvoorstel en van toepassing worden wanneer het wetsvoorstel in werking treedt.

Ten slotte benoemt de Rekenkamer een aandachtspunt dat raakt aan de lokale publieke omroepen als RWT's. Met het oog hierop raadt de Rekenkamer aan het Commissariaat te verzoeken een toezichtarrangement op te stellen voor zijn toezicht op de lokale publieke omroepen. De regering is het met de Rekenkamer eens dat het van belang is om helderheid te creëren over het toezicht op de lokale publieke omroepen. Zij is daarom voornemens om met het Commissariaat in gesprek te gaan over het creëren van die helderheid, met inachtneming van de positie van het Commissariaat als zelfstandig bestuursorgaan en die van lokale publieke omroepen in het licht van hun inhoudelijke autonomie bij het verzorgen van het media-aanbod. De uitvoeringstoets van het Commissariaat biedt hiervoor een goed startpunt. Het advies van de Rekenkamer biedt tevens aanknopingspunten voor deze gesprekken.

9.2 Autoriteit Persoonsgegevens

Op 20 december 2024 is een concept van het wetsvoorstel voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Op 15 april 2025 heeft de AP advies uitgebracht aan de Minister van OCW.

Het advies van de AP betrof de grondslag voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens in het kader van het toetsen van de representativiteit van het pbo tijdens de aanwijzingsprocedure. De AP achtte de noodzaak voor het verwerken van een aantal categorieën bijzondere persoonsgegevens, zoals lidmaatschap van een vakbond of gezondheidsgegevens, onvoldoende aangetoond. Het verband tussen deze gegevens en de representativiteit van het pbo was volgens de AP onvoldoende toegelicht. Naar aanleiding van dit advies is de toelichting op dit punt uitgebreid. Toegelicht is dat uit de genoemde bijzondere persoonsgegevens kan blijken welke in het verzorgingsgebied voorkomende stroming door een persoon wordt gerepresenteerd in het pbo. Tijdens de aanwijzingsprocedure is het verwerken van dergelijke persoonsgegevens noodzakelijk om de representativiteit van het pbo te borgen.

9.3 Internetconsultatie

Van 23 december 2024 tot en met 23 februari 2025 is een conceptversie van het wetsvoorstel openbaar gemaakt voor internetconsultatie. De consultatie heeft in totaal zesenvestig reacties opgeleverd. De meeste reacties zijn afkomstig van lokale publieke omroepen en gemeenten. Daarnaast zijn vooral reacties binnen gekomen van koepelorganisaties en belangenbehartigers in de mediasector, met name de Stichting NLPO, de RPO en de VNG, en van individuele burgers. De reacties zijn beoordeeld en hebben op onderdelen geleid tot aanpassing van de wettekst en verduidelijking dan wel aanvulling van de toelichting.

Hieronder wordt per onderdeel van het wetsvoorstel ingegaan op de meest voorkomende reacties en reacties die tot aanpassing van artikelen of van de toelichting hebben geleid.

Aanleiding van het wetsvoorstel

Eén reactie, van de VNG, gaat in op de aanleiding van het wetsvoorstel als beschreven in paragraaf 2.1. De VNG is van mening dat de aanleiding een te eenzijdig beeld van de rol van gemeenten geeft, en geen recht doet aan de inspanningen van gemeenten om de lokale publieke omroep in stand te houden. De regering heeft naar aanleiding hiervan de toelichting aangevuld om weer te geven dat er ook gemeenten zijn die hun lokale publieke omroep op basis van het richtsnoerbedrag voldoende of meer dan voldoende bekostigen. Dit doet in de ogen van de regering echter niet af aan de met rapporten en feiten onderbouwde probleemanalyse en noodzaak tot ingrijpen als beschreven in paragraaf 2.1 van deze toelichting. In dezelfde reactie wordt gesteld dat "uit niets blijkt dat bekostiging door

gemeenten een bedreiging is voor de onafhankelijkheid van hun omroep". De regering wijst in dit kader op het adviesrapport van de ROB en RvC (paragraaf 2.1) en onderzoek in opdracht van het SvdJ (paragraaf 2.2), waaruit dit blijkt.

Overheveling financiering van gemeentefonds naar Rijk en investering

In vierentwintig reacties wordt ingegaan op het onderdeel van het wetsvoorstel dat gaat over de overheveling van de bekostiging van lokale publieke omroepen van het Gemeentefonds naar het Rijk en de extra investering vanuit het Rijk.

Enkele gemeenten, lokale publieke omroepen, de VNG, de Stichting NLPO en een belangenbehartiger van private dagbladen gaan in op het beschikbare totaalbedrag voor de lokale publieke omroepen vanaf de voorziene start van het nieuwe stelsel per 2028. In de reacties worden zorgen uitgesproken over de vraag in hoeverre dit beschikbare totaalbedrag per 2028 genoeg is voor een adequate uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau. Het wetsvoorstel bevat een samenhangend pakket van maatregelen, zoals in hoofdstuk 2 van deze toelichting beschreven. Dit pakket biedt als geheel de benodigde versteviging om in elk toekomstig lokaal verzorgingsgebied de publieke mediaopdracht op lokaal niveau goed uit te kunnen voeren. De overheveling van de bekostiging naar het Rijk en de ophoging van dat bedrag met circa € 18 miljoen is daar één onderdeel van. In combinatie met de schaalvergroting naar maximaal tachtig lokale publieke omroepen leidt dat ertoe dat er vanaf 2028 gemiddeld meer budget per omroep beschikbaar is. Bovendien is in de toekomst voor de start van de aanwijzingsprocedure voor ieder lokaal verzorgingsgebied duidelijk wat het voorgenomen beschikbare budget voor de gehele komende aanwijzingsprocedure van vijf jaar is. Dit zorgt voor meer voorspelbaarheid en continuïteit van de bekostiging voor lokale publieke omroepen dan nu het geval is. Daarnaast creëert het wetsvoorstel de mogelijkheid voor gemeenten om ook in het nieuwe stelsel financieel bij te dragen aan de lokale publieke omroep, als beschreven in paragraaf 2.2 van deze toelichting. Al met al is de regering van mening dat het pakket aan maatregelen in dit wetsvoorstel ervoor zorgt dat de lokale publieke omroepen in het nieuwe stelsel beschikken over adequate, duurzame en voorspelbare financiële middelen voor het vervullen van hun publieke opdracht, in lijn met de EMFA.²²⁰

Een lokale publieke omroep pleit ervoor om het aantal gemeenten binnen een verzorgingsgebied als maatstaf in de verdeelsleutel voor de financiering mee te nemen. Dit is niet overgenomen. De huidige maatstaven uit het voorstel zijn na overleg met de Stichting NLPO tot stand gekomen en weerspiegelen op een evenwichtige manier de unieke kenmerken van een lokaal verzorgingsgebied en de bijbehorende taakzwaarte voor de lokale publieke omroep in dat verzorgingsgebied (zie paragraaf 2.2 van deze toelichting).

Dezelfde lokale publieke omroep pleit er ook voor dat er, ter bevordering van rechtszekerheid en gelijke kansen, op tijd een budget vastgesteld wordt. Ook in meerdere gezamenlijke reacties van lokale publieke omroepen wordt dit betoogd. De regering is het hiermee eens en verwijst naar paragraaf 2.2. van de toelichting. Hierin wordt genoemd dat ruim voor het begin van een aanwijzingsperiode zowel het totaalbudget vanuit het Rijk dat in de aanwijzingsperiode jaarlijks beschikbaar is voor alle lokale omroepen als het rijksbudget dat per lokaal verzorgingsgebied beschikbaar is op basis van de voorgestelde verdeelsleutel bekend wordt gemaakt. De budgetten per verzorgingsgebied kunnen echter pas worden vastgesteld als duidelijk is wat de

²²⁰ Artikel 5, derde lid, van de EMFA.

exacte hoogte van het over te hevelen bedrag uit het Gemeentefonds is en wat de exacte indeling van de lokale verzorgingsgebieden is.

De Stichting NLPO benoemt het belang van tijdige duidelijkheid over de budgetten die gemeenten al dan niet beschikbaar stellen voor de lokale publieke omroep. In reactie hierop verwijst de regering naar de passage over de aanvullende bekostigingsmogelijkheden voor gemeenten in paragraaf 2.2 van deze toelichting. Hierin wordt beschreven dat gemeenten die aanvullend willen bekostigen eveneens voorafgaand aan de aanwijzingsperiode bekend moeten maken hoeveel middelen zij voornemens zijn hiervoor beschikbaar te stellen.

In een gezamenlijke reactie van enkele lokale publieke omroepen gaat men in op het voorgestelde artikel 2.170f, waaruit volgt dat het Commissariaat het budget voor een lokale publieke omroep jaarlijks op aanvraag bekostigt. De lokale publieke omroepen stellen dat dit complex is en een te hoge werkdruk geeft. De regering is van mening dat een systematiek waarin jaarlijks een begroting en verantwoording opgesteld moet worden passend is bij het feit dat een lokale publieke omroep een publieke opdracht uitvoert met publieke middelen. Deze systematiek geldt ook voor de regionale publieke omroepen. Bovendien voldoet het wetsvoorstel hiermee aan het DAEB-Vrijstellingsbesluit, dat eisen stelt aan de boekhouding en de rechtmatigheidscontrole (zie paragraaf 3.1 van deze toelichting). De regering is het echter met de indieners eens dat de precieze uitwerking van de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus moet passen bij de relatief kleine (financiële) omvang van de lokale publieke omroepen. De artikelsgewijze toelichting op artikel 2.173b is aangevuld om dit punt aandacht te geven. De regering reageert hiermee eveneens op de inbreng van een burger en de Stichting NLPO, die pleiten voor proportionele financiële en organisatorische verplichtingen.

In dezelfde gezamenlijke reactie stellen de lokale publieke omroepen dat een bijdrage vanuit de gemeenten noodzakelijk blijft voor de betrokkenheid van het gemeentebestuur bij de lokale publieke omroep. De regering verwijst naar de paragrafen 2.1 en 2.2 van deze toelichting, waarin wordt uitgelegd waarom een overheveling van de huidige bekostiging door gemeenten naar het Rijk noodzakelijk wordt geacht. De regering is het eens met de indieners dat ook in het nieuwe stelsel binding tussen de lokale publieke omroep en het betreffende lokale verzorgingsgebied van groot belang is. Het wetsvoorstel bevat voldoende maatregelen om deze lokale binding te borgen. Voorbeelden zijn de versterkte criteria waaraan aanvragen voor een aanwijzing als lokale publieke omroep moeten voldoen, de adviesrol voor de gemeenteraad tijdens de aanwijzingsprocedure en de steviger eisen voor het pbo.

In een reactie van een gemeente wordt ingegaan op de overheveling van de huidige bekostiging van lokale publieke omroepen door gemeenten naar het Rijk. Ook in een tweetal gezamenlijke reacties van enkele lokale publieke omroepen wordt dit besproken. De indieners pleiten ervoor de huidige bekostiging vanuit gemeenten te handhaven of naar een duale bekostigingsverantwoordelijkheid voor Rijk en gemeenten te gaan. De regering is hier geen voorstander van en verwijst naar paragrafen 2.1 en 2.2 van deze toelichting voor uitleg van de keuze voor overheveling naar het Rijk. In paragraaf 6.3 is beschreven waarom de regering geen voorstander is van een duale bekostigingsverantwoordelijkheid.

In een gezamenlijke reactie van enkele gemeenten wordt ingegaan op de mogelijkheid voor gemeenten om ook in het toekomstige stelsel de lokale publieke omroep aanvullend te blijven bekostigen. Uit het voorgestelde artikel 2.179a volgt dat de gemeenteraad vóór de start van een aanwijzingsprocedure via de begroting kenbaar maakt hoeveel voorgenomen bekostiging

voor de aanwijzingsperiode van vijf jaar beschikbaar is voor de aan te wijzen lokale publieke omroep. De gemeenten stellen dat deze periode van vijf jaar conflicteert met de vierjarige bestuursperiode van het gemeentebestuur. De toelichting is uitgebreid om te expliciteren dat het op dit moment zowel voor het Rijk als voor gemeenten gangbaar is om meerjarige begrotingen op te stellen, los van de bestuursperiode.

De VNG gaat in op het voorgestelde vereiste dat gemeenten die willen bijdragen voorafgaand aan de start van een aanwijzingsprocedure bekend moeten maken hoeveel middelen zij tijdens de aanwijzingsperiode beschikbaar stellen voor de aan te wijzen lokale publieke omroep, zonder te weten welke partij dit wordt. De VNG spreekt de zorg uit dat deze eis zo streng is dat weinig gemeenten hiervan gebruik zullen maken. Ook een individuele gemeente spreekt deze zorg uit. De regering ziet dit vereiste vanwege het bieden van gelijke kansen aan aanvragers als onvermijdelijk. Dit is toegelicht in paragraaf 2.2 van deze toelichting. Ook met het oog op de onafhankelijkheid van de lokale publieke omroep ten opzichte van de gemeente verdient dit vereiste de voorkeur. Zo wordt bereikt dat de gemeente juist de functie “lokale publieke omroep” steunt, en niet zozeer een specifieke instelling. De VNG stelt verder dat de oproep tot duale financiering op gespannen voet staat met de overweging dat gemeentelijke financiering de onafhankelijkheid van omroepen in de weg staat. Ook in een gezamenlijke reactie van enkele grote gemeenten komt deze zorg naar voren. De toelichting is uitgebreid om te benadrukken dat het wetsvoorstel met het oog op de onafhankelijkheid bepaalt dat de gemeentelijke subsidie geen eisen mag bevatten die in strijd zijn met de Mediawet 2008.

In een andere gezamenlijke reactie van enkele gemeenten pleiten de indieners ervoor dat er expliciete waarborgen komen voor de informatiepositie van de gemeenteraden rondom het functioneren van de lokale publieke omroep, inclusief regelmatige rapportages en overlegmomenten. Dit wordt niet overgenomen. Eén van de maatregelen uit dit wetsvoorstel is immers dat de bekostiging van lokale publieke omroepen, ook met het oog op het verstevigen van de onafhankelijkheid, wordt overgebracht naar de mediabegroting. Verplichte rapportages richting en overlegmomenten met gemeenten passen daar niet bij.

Een belangenbehartiger voor nieuwsmedia pleit ervoor dat (lokale) publieke omroepen zich richten op het binnenhalen van advertentie-inkomsten uit organisaties van maatschappelijk nut en niet langer op inkomsten van commerciële adverteerders. De regering ziet met het oog op het doel van dit wetsvoorstel, het versterken van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau, geen aanleiding om de reclameregels voor lokale publieke omroepen aan te passen.

In een gezamenlijke reactie van enkele grote gemeenten wordt gesteld dat er voor de uitbreiding van taken en rollen extra middelen nodig zijn voor de NLPO en het Commissariaat en dat dit leidt tot meer bureaucratie. De regering onderkent dat er meer middelen nodig zullen zijn voor de uitvoering van de taken van zowel de NLPO als het Commissariaat die uit dit wetsvoorstel volgen. Dit is uitlegbaar, omdat een steviger samenwerkings- en coördinatieorgaan en sterk toezicht de kwaliteit van het stelsel ten goede komen. Ook wordt verwezen naar één van de conclusies uit het advies van de ATR, namelijk dat er geen alternatief voor handen is, dat minder gevolgen heeft voor de regeldruk (zie ook paragraaf 5.1 van deze toelichting).

De Stichting NLPO pleit voor een expliciete scheiding tussen het budget voor de taken van de NLPO en de middelen voor de uitvoering van de lokale publieke mediaopdracht door de lokale publieke omroepen. Deze scheiding was al beoogd. De toelichting is op twee punten uitgebreid.

Ten eerste is in paragraaf 2.2 duidelijker gemaakt dat het voorgenomen bedrag van circa € 18 miljoen waarmee de mediabegroting per 2028 structureel wordt opgehoogd ook bedoeld is voor extra uitvoeringskosten die voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Ten tweede is in paragraaf 2.4 toegelicht dat sprake is van een scheiding van het budget voor de NLPO en het budget voor de lokale publieke omroepen.

De Stichting NLPO vraagt de regering ook nader toe te lichten waar de voorgestelde reservevorming van maximaal tien procent van de uitgaven van een lokale publieke omroep in een jaar op ziet. De toelichting is aangevuld om dit te expliciteren.

Ook pleit de Stichting NLPO ervoor om de regeldruk van het wetsvoorstel te evalueren. De regering neemt dit voorstel over. De toelichting is op dit onderdeel uitgebreid.

Schaalvergroting

In zeventien reacties wordt ingegaan op de voorgestelde schaalvergroting. De branchevereniging van telecombedrijven, de VNG, (samenwerkingsverbanden van) gemeenten en lokale publieke omroepen gaan hierop in. Met de voorgenomen schaalvergroting beoogt de regering de professionaliteit van de lokale publieke omroepen te versterken. De toelichting is uitgebreid om te expliciteren dat de regering verwacht dat lokale publieke omroepen met een grotere schaal beter in staat zijn om hun maatschappelijke en democratische functies uit te oefenen.

In bovenstaande reacties wordt er tevens voor gepleit om het voorgestelde maximumaantal van tachtig lokale verzorgingsgebieden los te laten. Dit voorstel is niet overgenomen. Als beschreven in paragraaf 2.3 van deze toelichting heeft een proces onder regie van de Stichting NLPO en met betrokkenheid van gemeenten en lokale publieke omroepen een indeling in tachtig verzorgingsgebieden opgeleverd. In verband met de publicatie van dit wetsvoorstel ter internetconsultatie en de voorgenomen stelselherziening heeft de Stichting NLPO begin 2025 nogmaals een dergelijke procedure ingericht waarin belanghebbenden inspraak kunnen leveren op de indeling in verzorgingsgebieden. De regering is voornemens om de resultaten van dit proces zoveel mogelijk als uitgangspunt te hanteren bij de voorgenomen vaststelling van de indeling van de verzorgingsgebieden bij algemene maatregel van bestuur.

Een burger, de VNG en een lokale publieke omroep maakten een opmerking over de betrokkenheid van vrijwilligers bij de lokale publieke omroep in het nieuwe stelsel. Vrijwilligers blijven met dit wetsvoorstel een belangrijke steunpilaar voor de lokale publieke omroepen, bijvoorbeeld om invulling te kunnen geven aan de lokale binding. Ook fungeren zij vaak als oren en ogen in wijken, dorpen en steden. De toelichting is uitgebreid om de verwachting dat de professionalisering en schaalvergroting hand in hand kunnen gaan met betere inzet en begeleiding van vrijwilligers te expliciteren.

Twee gemeenten vroegen naar een nadere duiding van het begrip “onderling nabijgelegen”, zoals gebruikt in artikel 2.87h, tweede lid. Hiermee doelt de regering op gemeenten die een geografische clustering vormen, bijvoorbeeld door het delen van gemeentegrenzen. Gemeentegrenzen kunnen ook door zee lopen, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de Waddeneilanden. De regering beschouwt deze gemeenten dan nog steeds als “onderling nabijgelegen”.

Ten slotte vroeg de RPO naar de afbakening tussen lokale verzorgingsgebieden en de verzorgingsgebieden van regionale publieke omroepen (doorgaans provincies). Volgens het wetsvoorstel mag het lokale verzorgingsgebied de provinciegrenzen binnen het gebied overstijgen, maar moet het gebied kleiner zijn dan de provincie(s) waarmee het lokale verzorgingsgebied grondgebied deelt. Concreet betekent dit dat een lokaal verzorgingsgebied dat in meer dan één provincie ligt, aanmerkelijk kleiner moet zijn dan de kleinste provincie waarmee het lokaal verzorgingsgebied grondgebied deelt.

Wettelijk samenwerkings- en coördinatieorgaan

In twaalf reacties wordt ingegaan op het voorstel om een samenwerkings- en coördinatieorgaan (NLPO) voor de lokale publieke omroepen te introduceren.

In reacties van individuele burgers, de VNG, een lokale publieke omroep en een gezamenlijke reactie van enkele lokale publieke omroepen wordt ingegaan op de toekomstige positie van de NLPO in relatie tot de individuele lokale publieke omroepen. Meer concreet gaat het in deze reacties om de zorgen die deze partijen uitspreken over de vraag of er met de komst van de NLPO, een concessiebeleidsplan en de prestatieovereenkomst nog voldoende autonomie voor de lokale publieke omroepen is bij het uitvoeren van de publieke media-opdracht voor hun verzorgingsgebieden. De regering is het met de indieners eens dat het van belang is dat er voldoende autonomie moet zijn voor de lokale publieke omroep. Tegelijkertijd wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van deze toelichting, met daarin de conclusie van de ROB en RvC dat er onvoldoende sprake is van een gezamenlijke koers en centrale coördinatie, hetgeen van belang is voor het functioneren van de sector. De regering is van mening, als toegelicht in paragraaf 2.4, dat het wetsvoorstel de balans vindt tussen, aan de ene kant de noodzakelijke versteviging van samenhang en coördinatie, en aan de andere kant het behoud van voldoende autonomie bij lokale publieke omroepen om binnen die gezamenlijkheid de publieke mediaopdracht uit te voeren op een manier die aansluit bij hun specifieke lokale verzorgingsgebied.

In de reacties van een belangenbehartiger voor nieuwsmedia en de RPO wordt ingegaan op het introduceren van nieuwe aanbodkanalen door lokale publieke omroepen. Deze partijen pleiten ervoor dat lokale publieke omroepen instemming moeten krijgen van de Minister voordat zij een nieuw aanbodkanaal starten voor hun lokale verzorgingsgebied. De regering acht dit niet proportioneel, zoals toegelicht in paragraaf 2.4. De RPO vreest in het bijzonder dat er een disbalans zou ontstaan in de samenwerkingsverbanden tussen regionale en lokale publieke omroepen. Dit verschil tussen lokale en regionale omroepen bestaat echter sinds 2016.²²¹ Dit wetsvoorstel verandert hier niets aan. Er zijn geen signalen bekend, die wijzen op problemen in de samenwerking tussen regionale en lokale publieke omroepen vanwege dit verschil.

In reacties van een burger en een lokale publieke omroep wordt ingegaan op het voorgestelde adviesrecht van het college van omroepen op enkele besluiten van het bestuur van de NLPO. In de reacties wordt gepleit om dit adviesrecht nader wettelijk te regelen, bijvoorbeeld in het geval er sprake is van een negatief advies van het college van omroepen. Een dergelijke bepaling zou echter voor onnodige juridisering van het voorgestelde adviesrecht van het college van omroepen zorgen. Gewezen wordt op artikel 2.87b van het wetsvoorstel, dat bepaalt dat de NLPO in haar statuten de verdere werkwijze van het college van omroepen regelt. De statuten lijken dan ook de aangewezen plek om ook de werkwijze rond het adviesrecht van het college van omroepen te regelen. Dat is reeds het geval bij de huidige Stichting NLPO.

²²¹ Stb. 2016, 114.

In de reacties van de Stichting NLPO en de RPO wordt ingegaan op de voorgenomen organen van de NLPO. Specifiek pleiten deze organisaties om te regelen dat het lidmaatschap van de raad van toezicht of het bestuur van de NLPO onverenigbaar zou moeten zijn met lidmaatschap van de raad van toezicht of het bestuur van de RPO. Naar aanleiding van deze reacties zijn de onverenigbaarheden in artikel 2.78 aangevuld.

In de reactie van de RPO wordt tevens ingegaan op de rol van de NLPO ten opzichte van de reservevorming bij lokale publieke omroepen.²²² In de reactie wordt in overweging gegeven dat niet het Commissariaat, maar de NLPO een rol krijgt bij het terugvorderen van wat eventueel te veel is gereserveerd. Dit voorstel is niet overgenomen. Het Commissariaat is als onafhankelijk toezichthouder belast met het bestuursrechtelijke toezicht op hetgeen is bepaald bij of krachtens de Mediawet 2008.²²³ Daar vallen ook de bepalingen over reservevorming onder.

In de reactie van de RPO wordt tevens ingegaan op paragraaf 2.7 van deze toelichting, waarin is opgenomen dat de NLPO onder de regels voor, onder meer, reclame en sponsoring zal vallen. Het samenwerkings- en coördinatieorgaan merkt terecht op dat dit niet accuraat is; de huidige voorschriften voor reclame en sponsoring zullen niet gelden voor de NLPO, omdat de NLPO zelf geen media-aanbod zal maken.²²⁴ De tekst is hierop aangepast.

In een gezamenlijke reactie van gemeenten wordt geadviseerd om het meten van bereik onderdeel te maken van de tweejaarlijkse zelfevaluatie door lokale publieke omroepen. De regering merkt op dat de precieze inrichting van de zelfevaluatie aan de NLPO en lokale publieke omroepen zelf is. Tegelijkertijd is het bereik van de lokale publieke omroepen een belangrijke indicator. Dit is zichtbaar in de eisen aan het concessiebeleidsplan van de NLPO, dat doelstellingen voor het publieksbereik moet bevatten.²²⁵ Verder is de regering voornemens het bereik en waardering van de lokale publieke omroepen mee te nemen in de evaluatie van dit wetsvoorstel, als beschreven in paragraaf 8 van deze toelichting.

In een gezamenlijke reactie van vier gemeenten wordt gepleit voor een betere borging van de vertegenwoordiging van de G9-gemeenten in het college van omroepen. De regering is echter van mening dat het van belang is dat de lokale publieke omroepen als geheel vertegenwoordigd zijn in het college van omroepen. De regering acht deze representativiteit voldoende geborgd met het voorgestelde artikel 2.85, tweede lid.

In de reactie van de Stichting NLPO wordt gepleit voor een wettelijke taak voor de NLPO om de distributie-infrastructuur voor de lokale publieke omroep te organiseren, beheren en exploiteren, analoog aan hoe dit voor de RPO is geregeld. Naar aanleiding van deze reactie is artikel 2.75, derde lid, onderdeel e, van dit wetsvoorstel aangevuld.

In diezelfde reactie van de Stichting NLPO wordt ervoor gepleit dat de NPO, RPO en NLPO hun concessiebeleidspannen onderling moeten afstemmen. De regering is echter van mening dat met de huidige voorschriften voldoende is geborgd dat de concessiebeleidspannen op landelijk, regionaal en lokaal niveau afgestemd worden met de betrokken landelijke, regionale

²²² Zie het voorgestelde artikel 2.175.

²²³ Artikel 7.11 van de Mediawet 2008.

²²⁴ Afdelingen 2.5.2 en 2.5.3 van de Mediawet 2008.

²²⁵ Zie het voorgestelde artikel 2.87e, tweede lid, onderdeel a.

of lokale publieke omroepen, voor zover het de samenwerking betreft. Bovendien spraken de NLPO en RPO al met elkaar af om hun concessiebeleidsplannen met elkaar af te stemmen.²²⁶

Ook wordt in de reactie van Stichting NLPO verzocht te heroverwegen welke governance-elementen wettelijke borging vereisen en welke in statuten en reglementen geregeld kunnen worden. De regering acht de wettelijke inrichting van de NLPO in algemene zin goed afgewogen, zoals beschreven in paragraaf 2.4. Verder is de consistentie in de bestuurlijk-juridische inrichting van het publieke mediabestel bovendien een belangrijk uitgangspunt is geweest bij de voorgestelde inrichting van de NLPO (zie paragraaf 2.1 van deze toelichting).

In diezelfde reactie pleit de Stichting NLPO ervoor te expliciteren dat de raad van toezicht van de NLPO uitsluitend toeziet op de NLPO en niet op de individuele lokale publieke omroepen. Dit punt komt ook terug in een gezamenlijke reactie van vier lokale publieke omroepen. Het wetsvoorstel is hierop aangepast.

In een reactie van een lokale publieke omroep wordt ervoor gepleit dat de NLPO zich niet mengt in de structuur van lokale publieke omroepen. Op grond van dit wetsvoorstel gaan lokale publieke omroepen over hun eigen inrichting. Tegelijkertijd gaan er wel wettelijke voorschriften gelden voor de bestuurlijke organisatie van de lokale publieke omroepen, zoals de artikelen 2.142a en 2.178 van de Mediawet 2008. Het Commissariaat houdt toezicht op de naleving van deze artikelen. Governance-aspecten zullen bovendien aan de orde komen tijdens de aanwijzingsprocedure. Dit is passend bij een versterking van de lokale publieke omroepen en een beoogde versteviging van hun professionaliteit.

In een gezamenlijke reactie van vier lokale publieke omroepen wordt ervoor gepleit dat de NLPO maximaal één bestuurder zou moeten hebben. De regering is het met de indieners eens dat maximaal zes bestuurders veel is met het oog op de voorgestelde wettelijke taken. Een maximum van één bestuurder is echter kwetsbaar. Daarom is artikel 2.80, eerste lid, van dit wetsvoorstel aangepast om te regelen dat de NLPO maximaal drie bestuurders heeft.

Aanscherping van de aanwijzingsprocedure

In negen reacties wordt ingegaan op de voorgestelde aanscherping van de aanwijzingsprocedure.

De VNG, een aantal individuele gemeenten en een burger benoemen in hun reacties dat ze de adviesrol van de gemeente in de voorgestelde aanwijzingsprocedure te beperkt vinden en dat de voorgestelde criteria onvoldoende zijn om te beoordelen in hoeverre voldoende sprake is van lokale binding. Daarnaast zijn de criteria, volgens de reacties, onvoldoende concreet. De regering acht de voorgestelde criteria effectief en voldoende concreet om de geschiktheid van een aanvrager te beoordelen. Daarbij passen de criteria waarover de NLPO en gemeenteraad adviseren bij hun rol en expertise. De toelichting is aangepast om de afwegingen bij de voorgestelde criteria en rol van de adviseurs te verduidelijken.

In een reactie van een gemeente wordt de zorg uitgesproken over de haalbaarheid van het behandelen van tachtig aanwijzingen door het Commissariaat en de NLPO in één periode. Uit de uitvoerbaarheidstoetsen van de NLPO en het Commissariaat is gebleken dat de voorgestelde aanwijzingsprocedure uitvoerbaar is.

²²⁶ Kamerstukken II 2023/24, 32 827, nr. 294.

In de reactie van deze gemeente komt ook de vraag naar voren wat de procedure is als er sprake is van tegenstrijdige adviezen van de NLPO en gemeenteraad in de aanwijzingsprocedure. Verder wordt in een gezamenlijke reactie van vier gemeenten de verhouding tussen het advies van de NLPO en het advies van de gemeenteraad bevraagd. Het Commissariaat bepaalt welke aanvrager het meest geschikt is in het licht van de criteria en de adviezen van de NLPO en gemeenteraad. Dat betekent dat het aan het Commissariaat is deze adviezen te wegen en een besluit te nemen over de aanvraag, ook indien er sprake is van tegenstrijdige adviezen. De toelichting is uitgebreid om duidelijk te maken dat het wetvoorstel niet één of sommige van de criteria of adviezen in een preferente positie ten opzichte van de andere plaatst.

In een gezamenlijke reactie van een aantal gemeenten wordt gesteld dat het van belang is dat bij de start van aanwijzingsprocedure bij de inschrijvers bekend is hoe hoog de voorgenomen bekostiging van het Rijk is per lokaal verzorgingsgebied. In paragraaf 2.2 van de toelichting is uiteengezet dat ruim voor het begin van een nieuwe, vijfjaarlijkse aanwijzingsperiode voor lokale publieke omroepen zowel het totaalbudget dat in de aankomende aanwijzingsperiode beschikbaar is voor alle lokale publieke omroepen, als het budget dat per lokaal verzorgingsgebied beschikbaar is, bekend worden gemaakt.

In de gezamenlijke reactie wordt tevens belang gehecht aan een evenredige spreiding van het media-aanbod in alle gemeenten die onderdeel uitmaken van een lokaal verzorgingsgebied. De gemeenten pleiten ervoor dit een criterium moet zijn voor aanwijzing en onderdeel van de onafhankelijke evaluatie die de NLPO kan laten uitvoeren. De toelichting is aangevuld om uit te leggen dat het bedienen van de gemeenten in het verzorgingsgebied een onderdeel van het beleidsplan van de aanvrager kan zijn. De toelichting is eveneens aangepast om te verduidelijken dat de uitvoering van het beleidsplan onderdeel is van de verplichte zelfevaluatie van iedere lokale publieke omroep.

In de gezamenlijke reactie van deze gemeenten wordt verder gepleit voor het aanscherpen van het criterium over de inzet van vrijwilligers, zodat het gaat om de inzet van vrijwilligers uit het lokale verzorgingsgebied. Dit voorstel is niet overgenomen. De verwachting is dat het overgrote deel van de vrijwilligers van een lokale publieke omroep uit het lokale verzorgingsgebied zal komen. Bovendien kan een vrijwilliger die niet in het lokale verzorgingsgebied woont, maar er wel werkt of anderszins onderdeel is van de gemeenschap, ook bijdragen aan de lokale binding.

In de reactie van de VNG wordt gesteld dat er in geval van één aanvrager voor een verzorgingsgebied sprake zal zijn van onnodig extra werk, aangezien er in dat geval niets te kiezen zal zijn. Dit is niet juist. Als toegelicht in paragraaf 2.5 moeten in de aangescherpte aanwijzingsprocedure alle aanvragers aan de voorgestelde aangescherpte criteria voldoen, ongeacht hoeveel aanvragers er zijn. Als uit de adviezen blijkt dat een aanvrager onvoldoende aan één of meerdere criteria voldoet, kan het Commissariaat de aanvraag afwijzen, ook in het geval van één aanvrager. Zo krijgen de voorgestelde wettelijke criteria de functie van minimumeisen, wat voor een kwaliteitsimpuls moet zorgen. Dit zorgt er tevens voor dat, ook in het geval van één aanvrager, de adviezen van de NLPO en gemeenten ertoe doen.

De VNG gaat verder in op de adviestaak van gemeenten tijdens de aanwijzingsprocedure. De VNG pleit ervoor dat eerst door de NLPO wordt aangegeven in hoeverre aanvragen voldoen

aan het concessiebeleidsplan van de NLPO. Vervolgens zouden de gemeenten de beste kandidaat uit de overgebleven aanvragers moeten kiezen op basis van een brede set van criteria, aldus de belangenbehartiger. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat zowel in de huidige als de toekomstige aanwijzingsprocedure niet de gemeenten, maar het Commissariaat besluit tot het aanwijzen van een aanvrager als lokale publieke omroep. De door de indiener voorgestelde procedure verkleint daarbij juist de invloed van de gemeenten, omdat zij enkel kunnen adviseren over aanvragen die volgens de NLPO voldoen aan de criteria. Dit voorstel is dan ook niet overgenomen.

Ook stelt de VNG criteria te missen die zien op het belang van de democratische functie van lokale publieke omroepen. In paragraaf 2.1 van deze toelichting is opgenomen dat de democratische en maatschappelijke functies van lokale media die de WRR, ROB en RvC in hun rapporten benoemen, terugkomen in de huidige publieke mediaopdracht.²²⁷ Zoals genoemd in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.87n moet de aanvrager in zijn beleidsplan uiteenzetten hoe hij, binnen de kaders van het concessiebeleidsplan NLPO, de publieke mediaopdracht in het betreffende lokale verzorgingsgebied wil uitvoeren. Daaruit volgt hoe de aanvrager in het betreffende lokale verzorgingsgebied invulling zal geven aan de democratische en maatschappelijke functies die de WRR, ROB en RvC benoemen.

De VNG verwijst ook naar een passage uit de memorie van toelichting waarin gesteld wordt dat uit de huidige Beleidsregel van het Commissariaat over de aanwijzingsprocedure volgt dat een gemeenteraad dit voorkeursadvies uitbrengt op basis van aanvullende toetsingscriteria, die voorafgaand aan de start van de aanwijzingsprocedure zijn vastgesteld en kenbaar zijn gemaakt. De VNG merkt terecht op dat uit de beleidsregel niet volgt dat het hier gaat om een verplichting. De toelichting is op dit punt aangepast.

In haar reactie verwijst de VNG tevens naar een passage uit de memorie van toelichting waarin staat dat aanwijzing van een lokale publieke omroep voor meer dan één gemeente een gezamenlijk advies van de betrokken gemeenteraden vereist. De belangenbehartiger stelt dat dit niet correct is en verzoekt om aanpassing. Dit gezamenlijke advies volgt echter uit het huidige artikel 2.64, eerste lid, van de Mediawet 2008. De toelichting is aangevuld met een expliciete verwijzing naar dit artikel.

In de reactie van de RPO wordt verzocht in het wetsvoorstel op te nemen dat de RPO in de aanwijzingsprocedure voor de regionale publieke omroepen eenzelfde adviesrol krijgt als de NLPO in de voorgestelde aanwijzingsprocedure. Dit verzoek is niet gehonoreerd. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de publieke mediaopdracht op lokaal niveau fundamenteel te verstevigen. Met het oog daarop is ervoor gekozen voor om het wetsvoorstel toe te spitsen op maatregelen die dat doel helpen bereiken.²²⁸

Door de RPO wordt ook ingegaan op het voorstel dat de gemeenteraad adviseert over het criterium dat het beleidsplan van een aanvrager voornemens en afspraken bevat over samenwerkingen met lokale partners in het verzorgingsgebied. De RPO pleit ervoor dat niet de gemeenteraad, maar de NLPO of het Commissariaat dit criterium zou moeten toetsen. Dit is niet overgenomen. De gemeenteraad heeft de benodigde kennis over (een deel van) het lokale

²²⁷ Artikel 2.1 van de Mediawet 2008.

²²⁸ Zie paragraaf 2.1 van deze toelichting.

verzorgingsgebied. Daarmee is de gemeenteraad de juiste partij om over dit criterium te adviseren.

In een gezamenlijke reactie van twee gemeenten wordt ervoor gepleit om in geval van meerdere aanvragers geen gewicht toe te kennen aan de individuele adviezen van de gemeenten, maar deze op inhoud te beoordelen. Het is echter van belang om in het besluitvormingsproces van de aanwijzingsprocedure op een evenwichtige manier rekening te houden met het verschil in omvang tussen gemeenten. Dit is bijvoorbeeld ook het geval in de besluitvorming van de algemene vergadering van de VNG.²²⁹ Om die reden is het voorstel niet overgenomen.

In de gezamenlijke reactie pleiten de twee gemeenten er tevens voor om de periode waarvoor een aanwijzing als lokale publieke omroep geldt aan te passen naar tien jaar, in plaats van vijf jaar. Deze aanpassing hiervan acht de regering niet wenselijk. Hierdoor zou een onwenselijke inconsistentie ontstaan in de inrichting van het publieke mediabestel.

In de gezamenlijke reactie adviseren de twee gemeenten om in artikel 2.87k expliciet een verwijzing naar artikel 2.87p op te nemen of op een andere wijze te verduidelijken dat ook bij meerdere aanvragen de gemeenteraad om advies wordt gevraagd. Uit 2.87p, eerste lid, van dit wetsvoorstel blijkt nadrukkelijk dat het Commissariaat over alle aanvragen die voldoen aan artikel 2.87l, advies vraagt aan de NLPO en gemeenteraden, ongeacht hoeveel aanvragen dit zijn.²³⁰

Overige vereisten lokale publieke omroepen

Pbo

Vier reacties gaan in op het pbo.

De VNG pleit voor een steviger positie van het pbo. Volgens de VNG zou een verplichting tot professionalisering van het pbo moeten worden opgenomen. De regering deelt de gedachte achter dit voorstel, maar acht het niet aangewezen dit op het niveau van de wet te regelen. Het wetsvoorstel bevat voldoende maatregelen voor versteviging van het pbo. Zo regelt het voorstel dat het pbo een afzonderlijk orgaan van de lokale publieke omroep moet zijn, dat uit minimaal vijf leden bestaat en verplicht is een reglement op te stellen over de werkwijze en de samenstelling.

In hun reacties pleiten de VNG en een groep gemeenten ervoor om het minimum ledenaantal van het pbo tenminste gelijk te laten zijn aan het aantal gemeenten binnen het lokale verzorgingsgebied. Dit voorstel is niet overgenomen. Het pbo moet ook in het nieuwe stelsel representatief zijn voor de belangrijkste stromingen die in het lokale verzorgingsgebied voorkomen. Een vertegenwoordiger van een godsdienstige of maatschappelijke organisatie uit een bepaalde gemeente kan ook inwoners van een andere gemeente vertegenwoordigen. Vanzelfsprekend staat het omroepen vrij om in de samenstelling van hun pbo rekening te houden met de geografische verscheidenheid. De toelichting is uitgebreid om dit te verduidelijken.

²²⁹ VNG Statuten - geldend vanaf 1 november 2020, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, november 2020, p. 4.

²³⁰ Zie ook paragraaf 2.5 van deze toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 2.87p.

Het voorgestelde artikel 2.87r regelt dat het Commissariaat tussentijds advies kan vragen aan de betreffende gemeenteraad of gemeenteraden als er tijdens de aanwijzingsperiode ernstige twijfel bij het Commissariaat bestaat of een lokale publieke omroep nog voldoet aan het voorgestelde artikel 2.87m, waarin vereisten aan het pbo staan. In een reactie van een gemeente wordt gevraagd wat hiervoor de procedure is, evenals wat de procedure is als het advies of de adviezen geen uitsluitel bieden. Het gaat hier om een mogelijkheid voor het Commissariaat om nadere informatie te verkrijgen, ook gelet op de intrekingsbevoegdheid van het voorgestelde artikel 2.87s. Dit is uitgelegd in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.87r.

De RPO geeft in haar reactie in overweging om de verouderde term “programmabeleid bepalend orgaan” niet te gebruiken en in plaats daarvan te kiezen voor “een orgaan dat het beleid voor het media-aanbod bepaalt”, zoals is geregeld in huidige artikel 2.60 van de Mediawet 2008. De termen “pbo” en “programmabeleid bepalend orgaan” zijn echter dermate gangbaar in de sector dat aanpassing tot onnodige verwarring zou leiden.

ICE-norm

Acht reacties gaan in op het voorstel van de regering om de huidige ICE-norm te moderniseren.

In een aantal reacties wordt de zorg uitgesproken dat door het moderniseren van de ICE-norm de omroepen minder aandacht zullen besteden aan journalistiek, cultuur en educatie. De publieke mediaopdracht uit artikel 2.1 van de Mediawet 2008 bepaalt dat alle publieke omroepen, van landelijk tot lokaal, media-aanbod moeten aanbieden dat tot doel heeft een breed en divers publiek te voorzien van informatie, waaronder journalistieke inhoud, cultuur en educatie. Het Commissariaat houdt toezicht op de naleving van dit artikel. Aandacht voor de genoemde onderwerpen zal dus noodzakelijk blijven.

Een lokale publieke omroep geeft aan blij te zijn met de voorgestelde modernisering van de ICE-norm. Wel zijn er bij deze omroep zorgen over dat de eisen via het concessiebeleidsplan van de NLPO alsnog zouden terugkomen. Het concessiebeleidsplan van de NLPO vult de publieke mediaopdracht op lokaal niveau nader in, maar de lokale publieke omroep is en blijft verantwoordelijk voor de inhoudelijke keuzes met betrekking tot het media-aanbod. De regering wijst er tevens op dat de lokale publieke omroepen via het college van omroepen van de NLPO inspraak hebben bij het vaststellen van het concessiebeleidsplan door de NLPO.²³¹

De twee belangenorganisaties voor private (nieuws)media bepleiten in hun reacties dat de publieke omroep zich met name zou moeten richten op audiovisueel aanbod. Dit voorstel is niet overgenomen. Het punt is geen onderdeel van de scope van het wetsvoorstel, namelijk de versterking van de lokale laag van het publieke mediabestel. Daarnaast is de regering van mening dat de lokale publieke omroepen in staat moeten kunnen zijn om een distributiestrategie te ontwikkelen die aansluit bij de behoeften van het publiek. Het beperken van de manier waarop en via welke kanalen een omroep zijn media-aanbod verspreidt, past daar niet bij.²³²

²³¹ Zie het voorgestelde artikel 2.86, tweede lid.

²³² Zie Kamerstukken II 2024/25, 32827, nr. 326, blz. 4.

De Stichting NLPO verwijst in haar reactie nadrukkelijk naar de gebiedsgerichtheid. De Stichting wil graag dat de taakopdracht expliciet wordt toegesneden naar het niveau waarop de omroep betrekking heeft om zo een heldere afbakening te creëren tussen de lokale en de regionale publieke omroep. De regering is van mening dat dit al uit de huidige Mediawet 2008 volgt. De toelichting is uitgebreid om dit explicieter te maken.

De Stichting NLPO vraagt verder om de norm van gebiedsgerichtheid, zoals opgenomen in het wetsvoorstel, te concretiseren en welke criteria worden gebruikt bij de beoordeling daarvan. De regering wijst erop dat de norm van gebiedsgerichtheid al bestaat. Het Commissariaat heeft het toezicht op de naleving van deze norm en kan hiertoe beleidsregels vaststellen.

De RPO vraagt aandacht voor het behoud van de mogelijkheid tot het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten als geregeld in artikel 2.71 van de Mediawet 2008. Het laten vervallen van artikel 2.71 betekent echter niet dat lokale en regionale publieke omroepen geen samenwerkingsovereenkomsten kunnen sluiten. Behoud van artikel 2.71 van de Mediawet 2008 is hiervoor niet nodig.

Gevolgen reikwijdte toezicht Commissariaat

Eén reactie gaat in op de gevolgen voor de reikwijdte van het toezicht door het Commissariaat.

Deze reactie van een lokale publieke omroep gaat in op de bevoegdheid van het Commissariaat om een aanwijzing in te trekken op grond van het voorgestelde artikel 2.87s, tweede lid. Het derde lid van dit artikel regelt dat het Commissariaat in dat geval een zienswijze van de NLPO en het college van burgemeester en wethouders moet vragen. In de reactie wordt ervoor gepleit dat de lokale publieke omroep zelf ook gelegenheid krijgt tot het inbrengen van een zienswijze. De regering wijst op de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel, waarin vermeld staat dat dit derde lid een aanvulling is op artikel 4:8 van de Awb. Uit dat artikel volgt dat de betrokken lokale publieke omroep als belanghebbende in de gelegenheid moet worden gesteld een zienswijze naar voren te brengen.

Algemene Verordening Gegevensbescherming

Eén reactie van een burger gaat in op de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens in het kader van het pbo. De indiener vraagt of dit niet een te grote inbreuk vormt op de privacy van de leden van het pbo. In reactie hierop wordt verwezen naar paragrafen 3.2 en 9.2 van deze toelichting, waar de relevante belangenafweging is toegelicht.

Telecommunicatiewet

Elf reacties gaan in op de verhouding van dit wetsvoorstel tot de Telecommunicatiewet.

Een belangenbehartiger van de telecomindustrie verzoekt de regering om te waarborgen dat eventuele benodigde aanpassingen in de programmapakketten van pakketaanbieders als gevolg van de stelselherziening tijdig bekend worden. De regering merkt op dat de indeling van lokale verzorgingsgebieden per algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld en gepubliceerd, uiterlijk gelijktijdig met de voorziene inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Daarna volgt nog de aanwijzingsprocedure. Het Commissariaat maakt de aanwijzingsbesluiten openbaar. Daarmee zijn de relevante stappen voor pakketaanbieders transparant en tijdig kenbaar.

In de reactie van diezelfde belangenbehartiger, alsook in reacties van gemeenten, lokale omroepen, de VNG en de Stichting NLPO wordt ingegaan op de mogelijkheid voor lokale publieke omroepen om hun media-aanbod te kunnen blijven differentiëren richting verschillende doelgroepen of delen van het verzorgingsgebied. De belangenbehartiger van de telecomindustrie verzoekt de regering deze mogelijkheid uit het wetsvoorstel te halen. De gemeenten, lokale omroepen, VNG en Stichting NLPO verzoeken de regering daarentegen deze mogelijkheid wettelijk te verruimen. Zoals eerder aangegeven is de regering niet tegen de mogelijkheid om te differentiëren, als dit wenselijk is om de binding tussen de lokale publieke omroep en het verzorgingsgebied te versterken en dit technisch mogelijk is. Naar aanleiding van deze inbreng is de toelichting in paragraaf 4.1 over de Telecommunicatiewet uitgebreid om duidelijker weer te geven wat de mogelijkheden voor lokale publieke omroepen in het nieuwe stelsel zullen zijn om aanbod op de radio en televisie te differentiëren richting specifieke doelgroepen of delen van het verzorgingsgebied. De artikelsgewijze toelichting op de aanpassingen in artikel 6.13 van de Mediawet 2008 (ook wel bekend als de must-carry) is eveneens uitgebreid naar aanleiding van deze inbreng.

In de reactie van de Stichting NLPO wordt ingegaan op het huidige artikel 3.7, eerste lid, onder d, van de Telecommunicatiewet. Daaruit volgt dat, “voor zover dat technisch mogelijk is, en een doelmatig gebruik van frequentieruimte zich daartegen niet verzet”, aan iedere lokale publieke omroep voor ten minste één omroepnet voor radio een vergunning wordt verleend voor een bereik dat ten minste gelijk is aan het verzorgingsgebied. De Stichting NLPO verzoekt de regering de zinsnede tussen aanhalingstekens hierboven weg te halen. De regering heeft deze suggestie niet overgenomen. De eerdergenoemde bepaling is relevant omdat frequentieruimte schaars is en doelmatig gebruik daarmee van belang is. Bovendien heeft de regering geen signalen dat lokale publieke omroepen momenteel niet over voldoende frequentieruimte kunnen beschikken of dat de bepaling leidt tot andere negatieve gevolgen voor de verdeling van de frequentieruimte onder omroepen.

In een gezamenlijke reactie van vier grote gemeenten en in een reactie van een samenwerkingsverband van een radiozenders wordt ingegaan op de positie van FunX. In de reacties komt de vraag naar voren in hoeverre dit wetsvoorstel iets verandert aan de positie en financiering van FunX. De regering benadrukt dat uit dit wetsvoorstel geen verandering van de huidige positie en financiering van FunX voortvloeit.

Wet normering topinkomens

Twee reacties gaan in op de relatie van het wetsvoorstel met de WNT. Deze reacties zijn afkomstig van de RPO en een aantal lokale publieke omroepen. In deze reacties wordt ervoor gepleit om de NLPO en lokale publieke omroepen onder te brengen in WNT. Dit is iets waarin het wetsvoorstel al voorziet, zoals is beschreven in paragraaf 4.2 van deze toelichting.

Gevolgen voor Caribisch Nederland

In een reactie wordt gepleit voor een goede lokale publieke omroep voor Caribisch Nederland. In paragraaf 5.3 wordt toegelicht dat de problematiek rond de lokale publieke omroepen die de regering beoogd op te lossen specifiek is voor het Europees deel van Nederland. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat in 2024 een verkenners is aangesteld om binnen twee jaar te verkennen hoe de journalistiek in het Caribisch Nederland versterkt kan worden.²³³

²³³ Kamerstukken II, 2024/25, 36600 VIII, nr. 53, p. 20.

Evaluatie

Zes reacties gaan in op de voorgenomen evaluatie van het wetsvoorstel.

In reacties van twee gemeenten, gezamenlijke gemeenten en de VNG wordt voorgesteld om gemeenten te betrekken bij de evaluatie van het wetsvoorstel. Deze aanbeveling is overgenomen en heeft geleid tot uitbreiding van de toelichting op dit onderdeel.

In een reactie van een belangenbehartiger van private nieuwsmedia wordt ervoor gepleit om het totale journalistieke landschap mee te nemen in de evaluatiebepaling. In het voorgenomen onderzoek van het SvdJ en het Commissariaat, waar in paragraaf 8 van deze toelichting naar verwezen wordt, wordt in kaart gebracht hoeveel en welk lokaal nieuws er in de Nederlandse gemeenten aanwezig is en welke partijen dit verspreiden. Bij dit onderzoek gaat het om het gehele lokale journalistieke landschap; zowel publieke als private partijen. Het SvdJ en het Commissariaat zijn voornemens dit onderzoek periodiek te herhalen. Dit onderzoek zal gebruikt worden bij het evalueren van dit wetsvoorstel, zoals toegelicht in paragraaf 8.

Reacties op overige onderwerpen

De VNG en de Stichting NLPO verzoeken de regering in de Mediawet 2008 te regelen dat zendtijd toegewezen kan worden aan politieke partijen die op lokaal en regionaal niveau vertegenwoordigd zijn. Dit voorstel is met het oog op de uitvoerbaarheid niet overgenomen. Het ontbreekt op lokaal en regionaal niveau aan centrale regie, zoals de NPO die op landelijk niveau voert. Zonder deze structuur zijn er geen mogelijkheden om lokale of regionale politieke partijen op gelijke wijze als landelijke politieke partijen zendtijd te bieden. Daarnaast zou de uitvoering van dergelijke zendtijdregelingen leiden tot een aanzienlijke administratieve last voor zowel de lokale publieke omroepen als het Commissariaat, zeker gezien de wisselende aantallen en samenstellingen van lokale politieke partijen bij verkiezingen. Dit acht de regering niet proportioneel.

Een reactie is afkomstig van een koepelorganisatie van mensen met een handicap of chronische ziekte. Zij pleit ervoor om toegankelijkheid voor mensen met een beperking als verplicht onderdeel in begrotingen van lokale publieke omroepen op te nemen. Lokale omroepen moeten al voldoen aan de inspanningsverplichting voor toegankelijke crisiscommunicatie.²³⁴ De koepelorganisatie vraagt op dit punt om extra maatregelen. Deze voorstellen zijn niet overgenomen. Het wetsvoorstel beoogt de slagkracht en professionaliteit van lokale publieke omroep te versterken. De verwachting is dat dit lokale publieke omroepen in de toekomst beter in staat zal stellen om hun media-aanbod toegankelijk te maken voor mensen met een handicap of chronische ziekte, ook in crisissituaties.

In een gezamenlijke reactie van vier gemeenten wordt gesteld dat een duidelijk stappenplan en heldere planning ontbreekt. Het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht om de overgang naar het nieuwe stelsel te vergemakkelijken, zoals is toegelicht in paragraaf 10 van deze toelichting. Daarbij is de planning van het wetsvoorstel in de Mediabegrotingsbrief 2025 kenbaar gemaakt.²³⁵

In een reactie van een branchevereniging van lokale nieuwsmedia wordt ervoor gepleit in dit wetsvoorstel meer ruimte te bieden voor publiek-private samenwerking. In de Kamerbrief van 25 oktober 2024 is opgenomen dat het SvdJ samen met de Stichting NLPO en Stichting

²³⁴ Artikel 6.27 van de Mediawet 2008.

²³⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 36600 VIII, nr. 53, p. 14.

Nederlandse Nieuwsblad Pers een aantal voorbeelden van samenwerkingen gaat volgen om betere uitspraken te kunnen doen over de ruimte die de Mediawet 2008 al biedt voor samenwerking.²³⁶ De regering wenst niet op dit onderzoek vooruit te lopen met dit wetsvoorstel.

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Bij de overgang van het huidige wettelijke systeem voor de lokale publieke omroepen naar de nieuwe wet zijn twee momenten van belang. Het eerste moment is de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Het tweede moment is het begin van de eerste concessie van de NLPO en – gelijktijdig – het begin van de eerste aanwijzingen als lokale publieke omroep op grond van de nieuwe wet. In de tussenliggende overgangsperiode moet veel gebeuren. De Minister van OCW zal zo snel mogelijk na inwerkingtreding van de wet de Stichting NLPO aanwijzen als de NLPO: het wettelijke samenwerkings- en coördinatieorgaan. De NLPO stelt, met het oog op de eerste concessie die haar zal worden verleend, een eerste concessiebeleidsplan NLPO op en begint te werken aan de eerste prestatieovereenkomst met de Minister van OCW. De instellingen die in aanmerking willen komen voor een aanwijzing op grond van de nieuwe wet moeten zich voorbereiden om aan de vereisten te kunnen voldoen. Mogelijk willen zij nog samenwerkingen of fusies aangaan. De procedures voor aanwijzing als lokale publieke omroep in de tachtig lokale verzorgingsgebieden worden afgewikkeld onder coördinatie van het Commissariaat. Naast de gemeenten zal de NLPO hierin als adviseur optreden. De nieuwe begrotings- en budgetsystematiek wordt opgestart.

De wet treedt in werking in een situatie van meer dan tweehonderd lokale publieke omroepen met een aanwijzing op grond van de huidige wet. Deze aanwijzingen hebben allemaal hun eigen begin- en einddatum; ze lopen niet synchroon. Wel zijn ze allemaal voor vijf jaar verleend. Dat is de enige periode die de Mediawet 2008 mogelijk maakt. Aan de aanwijzingen is bekostiging door de gemeenten gekoppeld. Het is dus nodig een regeling te treffen voor de overgang van de huidige aanwijzingen naar de nieuwe aanwijzingen. Daarbij zal aandacht moeten zijn voor gerechtvaardigde verwachtingen over de huidige aanwijzingen. Maar ook de noodzaak van vernieuwing van het stelsel en het belang van een duidelijke en tijdige invoering daarvan moeten gewicht in de schaal leggen. Door de complexiteit van de wijziging is een ingroei-model, waarbij geleidelijke uitfasering van de huidige aanwijzingen gebeurt, niet geschikt. Hieraan staat alleen al de nieuwe indeling in maximaal tachtig verzorgingsgebieden in de weg. Een harde knip tussen huidig en nieuw is daarmee onvermijdelijk.

Gekozen is voor de volgende aanpak. De nieuwe wet treedt in één keer in werking. De aanwijzingen die gelden op het moment van inwerkingtreding blijven van rechtswege gelden tijdens de overgangsperiode tot het begin van de eerste concessie van de NLPO en de eerste aanwijzingen als lokale publieke omroep op grond van de nieuwe wet. Op dat moment vervallen de huidige aanwijzingen van rechtswege. Voor de huidige aanwijzingen blijft tijdens de overgangsperiode de huidige wet gelden. Hiervoor wordt eerbiedigende werking bepaald. De gemeentelijke bekostiging van de bestaande lokale publieke omroepen blijft doorlopen tot het begin van de eerste concessie van de NLPO.

De situatie zal zich voordoen dat kort voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet nog nieuwe aanwijzingen op basis van de huidige wet worden verleend voor een periode van vijf jaar. Die aanwijzingen zullen niet voor de volle vijf jaar kunnen gelden. Voor welke duur wel, wordt bepaald door de duur van de overgangsperiode tussen de inwerkingtreding van de wet en de start van de eerste concessie van de NLPO en de nieuwe aanwijzingen. De regering ziet voor deze periode een minimumduur van één of anderhalf jaar, ook gelet op de hierboven beschreven voorbereidingshandelingen voor de daadwerkelijke start van het nieuwe stelsel. Overigens zullen er ook aanwijzingen zijn die volgens de huidige wet zouden vervallen in de

²³⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 32827, nr. 326, p. 5.

overgangperiode, en die onder de voorgestelde aanpak een enigszins langere duur dan vijf jaar zullen hebben.

Het wetsvoorstel heeft, zoals is te lezen in hoofdstuk 2 van dit algemeen deel van de toelichting, een lange aanloop gehad, met betrokkenheid van de sector. Sinds de openbare internetconsultatie, die plaatsvond in de periode december 2024 – februari 2025, is het concrete wetgevingsvoornemen bekend. Verder is er in 2025 onder regie van de Stichting NLPO een georganiseerd proces gestart, waarmee de sector komt tot actualisering van de eerdere, eveneens door de sector zelf voorgestelde, indeling in lokale verzorgingsgebieden (zie ook paragraaf 2.3). Intussen zijn er subsidieregelingen van het SvdJ die professionalisering en schaalvergroting van de lokale publieke omroepen ondersteunen ter voorbereiding op het nieuwe stelsel.²³⁷ Gelet op dit alles is het nieuwe stelsel voor de betrokkenen kenbaar en voorzienbaar. Dit draagt er ook toe bij dat de voorziene minimumduur van de overgangperiode van één tot anderhalf jaar afdoende en aanvaardbaar is. Alles bijeengenomen acht de regering de effecten voor de huidige aanwijzingen proportioneel.

Overige aspecten van het overgangsrecht worden uiteengezet in het artikelsgewijs deel van deze toelichting (zie de toelichting bij titel 9.2b).

²³⁷ Stcrt. 2024, 28576.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1.1, eerste lid)

In artikel 1.1, eerste lid, wordt een definitie van lokaal verzorgingsgebied opgenomen: een gebied dat bestaat uit een of meer gemeenten en dat het verzorgingsgebied is van een lokale publieke omroep voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau. Onderdeel van dit wetsvoorstel is de opschaling van lokale publieke omroepen. Het huidige (impliciete) uitgangspunt van één gemeente als maat voor het verzorgingsgebied van een lokale publieke omroep wordt daarmee losgelaten. Wat blijft is dat de grenzen van het verzorgingsgebied gemeentegrenzen zijn. Nadere regeling van de lokale verzorgingsgebieden is te vinden in artikel 2.87h (zie de artikelsgewijze toelichting aldaar).

Onderdelen B tot en met F en H tot en met J (opschrift titel 2.3 tot en met artikel 2.64, artikelen 2.66 tot en met 2.68)

Het huidige opschrift van titel 2.3 is “Regionale en lokale publieke mediadiensten”. Deze titel bevat drie paragrafen: 2.3.1 over de RPO, 2.3.1a over de aanwijzing van regionale en lokale publieke omroepen en 2.3.2 over het media-aanbod van de regionale of lokale publieke mediadienst. Het opschrift van titel 2.3 wordt “Regionale publieke mediadienst”. Er komt een aparte, nieuwe titel 2.4 voor de lokale publieke mediadienst. Paragraaf 2.3.1a wordt vernummerd tot paragraaf 2.3.2 en krijgt als opschrift “Aanwijzing van regionale publieke media-instelling”. De voorschriften over aanwijzing als lokale publieke omroep worden gelicht uit de bepalingen die gedeeld worden met de regionale publieke omroep en verplaatst naar de nieuwe paragraaf 2.4.3. De artikelen in de huidige gezamenlijke paragraaf worden ontdaan van alles wat specifiek op de lokale publieke omroep ziet. De voorschriften over aanwijzing als regionale publieke omroep blijven daarbij ongewijzigd, op één uitzondering na, die ziet op artikel 2.65, derde lid.

Onderdeel G (artikel 2.65)

Artikel 2.65, derde lid, komt te vervallen. Dit lid bevat de bevoegdheid van het Commissariaat om uitzenduren op een omroepzender aan te wijzen voor regionaal of lokaal publiek aanbod. Deze bepaling wordt in de praktijk niet toegepast. Publieke omroepen krijgen frequentieruimte via een vergunning op grond van de Telecommunicatiewet. De bepaling komt ook niet terug in de nieuwe paragraaf over aanwijzing als lokale publieke omroep.

Onderdeel K (opschrift paragraaf 2.3.2)

Paragraaf 2.3.2 wordt vernummerd tot 2.3.3 en het opschrift wordt gewijzigd van “Media-aanbod van regionale of lokale publieke mediadienst” naar “Regionaal publiek media-aanbod”. Bepalingen over lokaal publiek media-aanbod in deze paragraaf worden geschrapt. Er komt een bepaling over media-aanbod van lokale publieke omroepen in de nieuwe paragraaf 2.4.4.

Onderdeel L (artikel 2.70)

Het huidige artikel 2.70 bevat de ICE-norm voor regionale en lokale publieke omroepen. De ICE-norm wordt vereenvoudigd, en wel op dezelfde wijze voor regionale en lokale publieke omroepen. De aangepaste norm voor regionale omroepen blijft staan in artikel 2.70, dezelfde aangepaste norm voor lokale omroepen landt in de nieuwe paragraaf 2.4.4 (artikel 2.87x). De aanpassing in verband met de vereenvoudiging van de ICE-norm wordt uitgelegd in het algemeen deel van deze toelichting (zie paragraaf 2.6).

Onderdelen M en N (artikelen 2.71 en 2.72)

Artikel 2.71 biedt lokale publieke omroepen de mogelijkheid om aan een minder stringente norm voor het media-aanbod (op grond van artikel 2.70) te voldoen, wanneer zij samenwerken met een regionale publieke omroep. Deze mogelijkheid komt te vervallen, artikel 2.71 wordt geschrapt. In verband hiermee wordt ook het eerste lid, onderdeel c, van artikel 2.72 geschrapt, dat verwijst naar artikel 2.71. Zie ook paragraaf 2.6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel O (titel 2.4. Lokale publieke mediadienst)

Met onderdeel O wordt een nieuwe titel ingevoegd in de Mediawet 2008, namelijk titel 2.4. Lokale publieke mediadienst. De titel heeft vier paragrafen: paragraaf 2.4.1 over de NLPO, paragraaf 2.4.2 over lokale verzorgingsgebieden, paragraaf 2.4.3 over de aanwijzing als lokale publieke omroep en ten slotte paragraaf 2.4.4 met overige bepalingen over de lokale publieke mediadienst. Titel 2.4 van de Mediawet 2008 bevatte oorspronkelijk de regeling van de Wereldomroep. Deze werd per 1 januari 2013 opgeheven (Stb. 2012, 319). Daarmee kwam de titel met de artikelen 2.72 tot en met 2.87 beschikbaar.

Paragraaf 2.4.1. NLPO (artikelen 2.75 tot en met 2.87g)

De paragraaf bevat de inrichting van de NLPO. De paragraaf is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting (zie paragraaf 2.4).

Paragraaf 2.4.2. lokale verzorgingsgebieden (artikel 2.87h)

De paragraaf bestaat uit één artikel. Dit geeft voorschriften over lokale verzorgingsgebieden en bevat een delegatiebepaling. De definitie van lokaal verzorgingsgebied wordt opgenomen in artikel 1.1, eerste lid, van de Mediawet 2008 (zie de artikelsgewijze toelichting aldaar).

Het maximale aantal lokale verzorgingsgebieden wordt bepaalt op tachtig. Nederland wordt ingedeeld in (niet meer dan tachtig) lokale verzorgingsgebieden, op een zodanige manier dat elke gemeente tot een verzorgingsgebied behoort. Voor de gemeenten die samen een verzorgingsgebied vormen, geldt het voorschrift dat ze onderling nabijgelegen zijn. Voor zover de gemeenten niet al een aansluitend grondgebied vormen, moeten ze in elk geval naburig zijn. Het onderscheid met de regionale publieke omroep wordt verzekerd door het vereiste dat het lokale verzorgingsgebied naar oppervlakte of aantal inwoners aanmerkelijk kleiner moet zijn. En er is een inhoudelijk criterium dat ziet op de kenbare identiteit van het lokale verzorgingsgebied of het karakter van gebied waarbinnen het leven van mensen zich in het algemeen afspeelt. Ten slotte bevat artikel 2.87h een delegatiegrondslag voor vaststelling van de indeling in lokale verzorgingsgebieden bij algemene maatregel van bestuur. Zie ook paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Paragraaf 2.4.3. Aanwijzing van lokale publieke media-instelling (artikelen 2.87i tot en met 2.87v)

In deze paragraaf is de procedure voor de aanwijzing als lokale publieke media-instelling opnieuw opgeschreven. De paragraaf is ook toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting (zie paragraaf 2.5).

(artikel 2.87i)

De bevoegdheid tot het aanwijzen als lokale publieke omroep blijft bij het Commissariaat. Per lokaal verzorgingsgebied kan niet meer dan één lokale publieke omroep worden aangewezen. Omdat het aantal lokale verzorgingsgebieden wordt gemaximeerd op tachtig (voorgesteld artikel 2.87h), kunnen er in het nieuwe bestel niet meer dan tachtig lokale publieke omroepen zijn.

(artikel 2.87j)

Een aanwijzing als lokale publieke omroep heeft een vaste duur van vijf jaar. Alle aanwijzingen beginnen voortaan op hetzelfde moment, namelijk het begin van de concessie van de NLPO of het begin van het zesde jaar van die concessie. De aanwijzingen lopen voortaan synchroon met (één van) de twee concessiebeleidsplanperiodes van vijf jaar die samen de duur van een concessie uitmaken. Op de vaste duur van de aanwijzing en de vaste beginmomenten is een

uitzondering geregeld voor de situatie dat een aanwijzing wordt ingetrokken. Als in dat geval onbenutte aanwijzingsduur overblijft, kan voor die restperiode een instelling worden aangewezen volgens de vereisten van paragraaf 2.4.3.

(artikel 2.87k)

Er wordt duidelijk gemaakt welke criteria gelden voor aanwijzing: de vereisten uit de artikelen 2.87l tot en met 2.87o. Voor de situatie dat er meer aanvragers zijn voor één aanwijzing wordt bepaald dat de aanvragen onderling worden afgewogen.

(artikel 2.87l)

De drie vereisten uit artikel 2.87l zijn formele vereisten. Het gaat erom dat een aanvragende instelling statuten heeft waaruit drie kenmerken van de instelling blijken: zij is rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, zij heeft als doel de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau in een specifiek lokaal verzorgingsgebied en zij heeft een pbo. Uit de wettelijk voorgeschreven gerichtheid in de statuten op een specifiek lokaal verzorgingsgebied volgt dat een instelling maar voor één lokaal verzorgingsgebied kan worden aangewezen als lokale publieke omroep. Tevens kan zij niet ook voor een regionaal verzorgingsgebied worden aangewezen. Het Commissariaat doet een formele toets op de statuten. Ook wat het pbo betreft gaat het om een formele toets. Het Commissariaat kan een aanvraag afwijzen als niet aan de formele vereisten wordt voldaan. De aanvraag wordt dan niet doorgeleid naar de adviseurs (zie artikel 2.87p, eerste lid).

(artikel 2.87m)

Artikel 2.87m bevat de materiële vereisten voor een pbo bij een instelling. Wat de statuten bepalen is hier niet voldoende. Er moet daadwerkelijk een pbo zijn dat representatief is voor de belangrijkste stromingen in het lokale verzorgingsgebied. Het pbo moet, binnen de instelling, een afzonderlijk orgaan zijn, en bestaan uit minimaal vijf leden, onder wie de voorzitter. De gemeenteraad adviseert over de vraag of het pbo van de instelling voldoet aan artikel 2.87m (zie artikel 2.87p, derde lid).

(artikel 2.87n)

Om aangewezen te kunnen worden moet een instelling beschikken over een beleidsplan. Dat beleidsplan moet zijn afgestemd op het concessiebeleidsplan NLPO, dat uitwerking geeft aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau. Het beleidsplan moet binnen het kader van het concessiebeleidsplan NLPO uiteenzetten hoe de instelling de publieke mediaopdracht op lokaal niveau wil uitvoeren in het betreffende verzorgingsgebied. Het artikel geeft nadere eisen voor de aspecten van de uitvoering van de publieke mediaopdracht waarover de aanvrager inzicht moet verschaffen in het beleidsplan.

(artikel 2.87o)

Naast een beleidsplan moet een instelling om aangewezen te kunnen worden als lokale publieke omroep beschikken over een begroting. Het gaat hier om een meerjarenbegroting, voor de duur van de aanwijzingsperiode. De begroting moet de financiële onderbouwing geven bij wat wordt voorgesteld in het beleidsplan.

(artikel 2.87p)

Het Commissariaat vraagt de NLPO en de betrokken gemeenteraad of gemeenteraden om advies over de aanvragen. Het is niet de bedoeling dat de NLPO en de gemeenteraad advies uitbrengen over de gehele aanvraag. Elk krijgt volgens het wetsvoorstel eigen aspecten van de aanvraag voor een advies over de geschiktheid toebedeeld. De criteria uit de artikelen 2.87m tot en met 2.87o worden voor advies over de NLPO en de gemeenteraad verdeeld, zodanig dat elk adviseert vanuit de eigen rol en deskundigheid. Zie hiervoor ook paragraaf 2.5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Als sprake is van meer dan één aanvraag voor een verzorgingsgebied, brengen de adviseurs in hun adviezen per criterium een rangorde van geschiktheid aan. Daarnaast adviseert iedere

gemeenteraad voor zich; het gezamenlijke advies als meer dan één gemeenteraad is betrokken (uit de huidige wet) komt niet terug. Ook de opdracht aan de gemeenteraad om meerdere aanvragers tot samenwerking te bewegen, wordt geschrapt. Ten slotte geeft het artikel een gewichtenregeling voor het geval dat meer dan één gemeenteraad adviseert in het kader van een procedure voor één aanwijzing. Gemeenten zijn nu eenmaal verschillend in grootte. Gekozen is voor aansluiting bij het aantal raadsleden volgens artikel 8 van de Gemeentewet.

(artikel 2.87q)

Het eerste lid maakt duidelijk dat het verdelingsmechanisme van de onderlinge afweging van de aanvragen met zich meebrengt dat aanvragen die afvallen bij de onderlinge weging worden afgewezen. In het tweede en derde lid worden aanvullende afwijzingsgronden voorgesteld. Deze dienen om een minimale kwaliteit en geschiktheid voor aanwijzing te waarborgen. Het Commissariaat kan een aanvraag afwijzen als de instelling niet voldoet aan de formele eisen in verband met de statuten, of in onvoldoende mate voldoet aan de criteria waarover de NLPO of de gemeenteraad om advies wordt gevraagd. Ook kan het Commissariaat een aanvraag afwijzen als uit de aanvraag blijkt dat het media-aanbod in onvoldoende mate aan de wettelijke eisen zal voldoen. Ten slotte kan de handelwijze van een aanvrager in een voorgaande aanwijzingsperiode (waarin deze aangewezen was) een afwijzingsgrond zijn. Voorwaarde is wel dat er mede gelet daarop een gegronde reden is om aan te nemen dat de instelling zich bij een nieuwe aanwijzing niet aan de wet zal houden. Dit is een zware toets. Het gaat erom dat het Commissariaat concrete aanwijzingen heeft over de aanvrager die het oordeel kunnen dragen dat deze zich ingeval van aanwijzing waarschijnlijk niet zal houden aan het bepaalde bij of krachtens de Mediawet 2008.

(artikel 2.87r)

Het Commissariaat kan tussentijds advies vragen aan een gemeenteraad bij ernstige twijfel over het pbo. Het zal daarbij in elk geval kunnen gaan over de vraag of het pbo nog als representatief kan worden beschouwd. Deze bepaling moet worden gezien in het licht van de intrekkingbevoegdheid van artikel 2.87s.

(artikel 2.87s)

Voor lokale publieke omroepen is een nieuwe bepaling over intrekking van de aanwijzing gemaakt, in plaats van de huidige artikelen 2.67 en 2.68. Artikel 2.87s, eerste lid, is een herformulering van het huidige artikel 2.67 voor de lokale publieke omroep, die aansluit bij de nieuw opgeschreven procedure. De huidige imperatieve intrekkingbevoegdheid ingeval een lokale publieke omroep niet meer voldoet aan de vereisten van artikel 2.61, tweede lid, wordt een kan-bepaling. Het Commissariaat kan een aanwijzing intrekken als een omroep niet meer voldoet aan de formele vereisten van artikel 2.87l of aan artikel 2.87m, over het pbo. De discretionaire bevoegdheid biedt ruimte voor toepassing van het evenredigheidsbeginsel bij deze sanctie. In dit licht is de bepaling uit het huidige artikel 2.67, tweede lid, hier niet overgenomen. Die bepaling geeft de omroep een termijn van vier maanden om te voldoen aan artikel 2.61, tweede lid, onderdelen b of c, voordat tot intrekking wordt overgegaan. Inherent aan de evenredigheidstoets is dat wordt onderzocht of op minder ingrijpende wijze tot een rechtmatige situatie gekomen kan worden. Een begunstigingstermijn kan daarbij aan de orde zijn.

Artikel 2.87s, tweede lid, is een herformulering van huidig artikel 2.68 voor de lokale publieke omroep. De inhoud is dezelfde gebleven, namelijk dat kan worden ingetrokken als ten minste twee maanden lang geen adequaat media-aanbod is uitgezonden of de omroep in een jaar tijd twee keer een sanctie van het Commissariaat heeft gekregen. Het derde lid bevat de specifiek op de lokale publieke omroep toegeschreven bepaling uit huidig artikel 2.68, tweede lid, waarbij ook acht is geslagen op de nieuwe aanwijzingsprocedure. Zowel de NLPO als het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n) wordt om een zienswijze over een voorgenomen intrekking gevraagd. Deze aanvulling ten opzichte van artikel 4:8 van de Awb past bij de rol van de NLPO en de gemeenten in het stelsel en bij een zorgvuldige besluitvorming.

(artikel 2.87t)

De bepaling over de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in verband met het pbo wordt toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting (zie paragraaf 3.2).

(artikel 2.87u)

In overeenstemming met aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna Ar) vindt delegatie van technisch/administratieve voorschriften over termijnen en te verstrekken gegevens plaats naar het niveau van ministeriële regeling. Voor de delegatie van regels over de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en over passende beschermingsmaatregelen is gekozen voor een algemene maatregel van bestuur, gelet op het fundamenteelrechtelijke karakter van de gegevensbescherming.

(artikel 2.87v)

Met inachtneming van Ar 5.10 (over toekenning van regelgevende bevoegdheden aan een zelfstandig bestuursorgaan) wordt hier regelgevende bevoegdheid gedelegeerd aan het Commissariaat. De bedoeling is dat het Commissariaat hiermee wordt ondersteund bij het doelmatig en doeltreffend inrichten van de aanvraagprocedure in de praktijk. Bij het tweede lid kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het voorschrijven van formats.

Paragraaf 2.4.4. Overige bepalingen over lokale publieke mediadienst (artikelen 2.87w tot en met 2.87y)

(artikel 2.87w)

Wanneer een lokale publieke omroep is aangewezen en aan het werk gaat, wordt vereist dat het pbo een reglement heeft over samenstelling en werkwijze (het vereiste geldt niet in de aanwijzingsprocedure). Dat reglement moet in elk geval een regeling voor onverenigbaarheden bevatten. Samenstelling en werkwijze kunnen bijvoorbeeld gaan over benoeming en ontslag, vergaderfrequentie en wijze van besluitvorming. Uitleg wordt ook gegeven in het algemeen deel van deze toelichting (zie paragraaf 2.6).

(artikel 2.87x)

Dit is de vernieuwde kwalitatieve norm voor het media-aanbod, die geldt voor regionale en lokale publieke omroepen. De overeenkomstige norm voor de regio staat in het aangepaste artikel 2.70. Uitleg over vereenvoudiging en modernisering van deze ICE-norm wordt gegeven in het algemeen deel van deze toelichting (zie paragraaf 2.6).

(artikel 2.87y)

De inlichtingenplicht voor lokale publieke omroepen geldt jegens de raad van toezicht en het bestuur van de NLPO en de door het bestuur aangewezen medewerkers of ingestelde commissies. Deze verplichting is er alleen voor zover dat voor de vervulling van de taken van de raden of commissies redelijkerwijs nodig is. Bij de commissies kan in elk geval worden gedacht aan de onafhankelijke evaluatiecommissie uit artikel 2.190. De inlichtingenplicht geldt van rechtswege.

Onderdeel P (artikel 2.93)

Voorgesteld wordt artikel 2.93 te schrappen. Het artikel geeft een delegatiegrondslag voor regels over de wijze waarop inzicht wordt gegeven in de financiën die betrekking hebben op de verzorging van reclame- en telewinkelloodschappen in het media-aanbod van de regionale en lokale publieke omroepen. Voor de regionale publieke omroepen geldt al sinds 2014 dat zij volledige financiële verantwoording afleggen aan het Commissariaat (Stb. 2013, 570). Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat dit ook gaat gelden voor de lokale publieke omroepen. Daarmee is deze grondslag overbodig geworden.

Onderdeel Q (artikelen 2.99c en 2.99d)

Voor het lidmaatschap van de raad van toezicht van de Ster gelden onverenigbaarheden. Eén daarvan is lidmaatschap van het overlegorgaan, bedoeld in artikel 2.146, aanhef en onder. Deze bepaling is de huidige bekostigingsgrondslag van de Stichting NLPO, en wordt geschrapt in verband met de nieuwe wettelijke regeling van de NLPO. De verwijzing naar het overlegorgaan wordt in artikel 2.99d, eerste lid, vervangen door een verwijzing naar de NLPO. Deze vervanging gebeurt ook in de bepaling over de benoemingsprocedure voor de raad van toezicht van de Ster.

Onderdeel R (artikel 2.122)

De verplichting om per televisieprogrammakanaal voor ten minste vijftig procent van de duur oorspronkelijk Nederlands- of Friestalige programma's te hebben gaat ook gelden voor de lokale publieke omroepen.

Onderdelen S en T (artikelen 2.132 en 2.134)

De NLPO wordt toegevoegd aan de bepalingen over nevenactiviteiten. Dit geldt ook voor de RPO, die hier bij vergissing niet was toegevoegd bij de wetswijziging waarbij de RPO in het leven werd geroepen (Stb. 2016, 114).

Onderdelen U, V en W (artikelen 2.135, 2.141 en 2.142)

Het uitgangspunt dat alle inkomsten worden gebruikt voor de publieke mediaopdracht gaat ook gelden voor de NLPO (artikel 2.135). Eenzelfde aanpassing gebeurt voor de bepaling over het dienstbaarheidsverbod (artikel 2.141) en voor het integriteitsvoorschrift in artikel 2.142.

Onderdelen X en OO (artikelen 2.142a en 2.178)

Artikel 2.142a stelt eisen aan de bestuurlijke organisatie van de NPO, de RPO, de landelijke en regionale publieke media-instellingen en enkele andere instellingen die worden bekostigd op grond van de Mediawet 2008. Het gaat om eisen als soberheid, duidelijkheid, deugdelijkheid of transparantie. In artikel 2.178 worden voorschriften gegeven voor bedrijfsprocessen, administratie en financiële boekhouding. Deze voorschriften gelden voor de landelijke en regionale publieke omroepen. Aan artikel 2.142a worden de NLPO en de lokale publieke omroepen toegevoegd, en aan artikel 2.178 de lokale publieke omroepen. Op deze artikelen wordt toezicht gehouden door het Commissariaat, dat derhalve ook toezicht gaat houden op de governance van de NLPO en de lokale publieke omroepen en op de bedrijfsprocessen, administratie en financiële boekhouding van de lokale omroepen.

Onderdelen Y en AA (artikelen 2.143 en 2.146)

De NLPO en de lokale publieke omroepen krijgen volgens dit wetsvoorstel aanspraak op bekostiging uit de Rijksbegroting. Daartoe worden zij opgenomen in artikel 2.143, eerste lid. Volgens de (bestaande) tekst van de bepaling gaat het om aanspraak op bekostiging die een kwalitatief hoogwaardig media-aanbod mogelijk maakt en waardoor continuïteit van financiering is gewaarborgd. Om te verduidelijken dat de hier geregelde bekostigingsaanspraak voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht voortaan geldt voor de publieke omroepen in alle drie de lagen van het publieke bestel, worden deze in het eerste lid uitgeschreven. In artikel 2.146 wordt de bekostiging van de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau opgenomen als bekostigingsdoel van de rijksmediabijdrage en de inkomsten van de Ster. Op dit moment wordt de Stichting NLPO bekostigd als het overlegorgaan van de lokale publieke media-instellingen. Deze grondslag is opgenomen in artikel 2.146, onderdeel I. Deze grondslag wordt geschrapt. Ook onderdeel m wordt geschrapt. Dit geeft een grondslag voor de verzorging van media-aanbod van regionale en lokale publieke omroepen dat gericht is op minderheden. Dergelijk aanbod kan worden verzorgd vanuit de

generieke financiering van de publieke mediaopdracht op regionaal en lokaal niveau. De grondslag is daarmee overbodig.

Onderdeel Z (artikel 2.144)

In de Mediawet 2008 is als een waarborg ten behoeve van de onafhankelijkheid van de publieke omroep een minimumbedrag voor de rijksmediabijdrage opgenomen. Nu de bekostiging van de lokale publieke mediadienst voortaan gebeurt uit de mediabegroting dient dit minimumbedrag te worden verhoogd. Het nieuwe bedrag is bepaald met inachtneming van de indexeringen, bedoeld in artikel 2.144, tweede lid, tot en met 2025.

Onderdelen BB en CC (artikelen 2.167 en 2.168)

Deze artikelen gaan over de potentieel begunstigten van de algemene mediareserve (artikel 2.167) en van de renteopbrengsten uit het beheer van die reserve (artikel 2.168). De NLPO en de lokale publieke omroepen worden in beide artikelen als potentieel begunstigten toegevoegd. Ook wordt de verwijzing naar de huidige bekostigingsgrondslag van de Stichting NLPO, artikel 2.146, onderdeel I, in beide artikelen geschrapt.

Onderdelen DD en EE (opschriften afdelingen 2.6.5 en 2.5.6a)

De bekostiging van de regionale en lokale publieke mediadienst is nu geregeld in afdeling 2.6.5. Met het wetsvoorstel wordt voor de bekostiging van de lokale publieke mediadienst een aparte afdeling in de Mediawet 2008 ingevoegd. Dat invoegen gebeurt na artikel 2.170a. De huidige artikelen 2.170b tot en met 2.170d gaan over de gemeentelijke bekostiging van de lokale publieke omroepen en over de bekostiging van de Stichting NLPO op grond van artikel 2.146, onderdeel I. Deze bepalingen komen te vervallen. De vrijgekomen artikelnummers worden gebruikt voor de nieuwe bekostigingssystematiek.

Onderdeel FF (artikel 2.170b)

De jaarlijks bekostigingscyclus van de NLPO en de lokale publieke omroepen begint met een begroting van de NLPO, die vóór 15 september moet worden ingediend bij de Minister van OCW en het Commissariaat. De begroting is voor de NLPO en de lokale publieke omroepen gezamenlijk. Het artikel geeft voorschriften voor de inhoud van de begroting en delegeert de bevoegdheid om daarover nadere regels te stellen aan de Minister van OCW. Eén van de vereisten voor de begroting uit het artikel zelf is dat een overzicht moet worden gegeven van de aanbodkanalen van de lokale publieke omroepen (derde lid, onderdeel c). In het vijfde lid wordt duidelijk gemaakt dat dit vereiste niet geldt voor de begroting die ziet op het eerste jaar van een aanwijzingsperiode voor lokale publieke omroepen. Als die begroting moet worden ingediend, zijn de betreffende gegevens namelijk nog niet beschikbaar.

Onderdelen GG en II (artikelen 2.170c en 2.170e)

De Minister van OCW stelt vóór 1 december de budgetten vast van de NLPO (artikel 2.170c) en van de lokale publieke omroepen (artikel 2.170e). Voor beide budgetten geldt dat uitbetaling loopt via het Commissariaat. Het tweede lid van artikel 2.170c bepaalt dat de Minister aan een besluit tot vaststelling van het budget schriftelijke voorwaarden kan stellen. Dit gaat bijvoorbeeld over het aanleveren van informatie voor beleidsonderzoek van de Minister.

Onderdeel HH (artikel 2.170d)

Aanvragers moeten bij hun aanvraag onder meer een begroting overleggen. Om dit te faciliteren, stelt de Minister van OCW vóór 1 augustus van het tweede jaar voor een nieuwe aanwijzingsperiode het totaalbudget vast dat gedurende die periode ten minste beschikbaar zal worden gesteld voor de lokale publieke omroepen. Op die wijze wordt vóór de start van de

aanvraagprocedure duidelijk met welk budget aanvragers rekening kunnen houden bij het opstellen van hun begrotingen.

Onderdeel II (artikelen 2.170f tot en met 2.170j)

(artikelen 2.170f en 2.170g)

Het Commissariaat verstrekt aan een lokale publieke omroep een rijksbijdrage op aanvraag (artikel 2.170f). De beslissing op de aanvraag wordt vóór 1 januari genomen. Het eerste lid van artikel 2.170f bepaalt dat de bijdrage wordt verstrekt in de kosten die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau, voor zover die kosten niet op andere wijze zijn gedekt. Deze zinsnede moet worden begrepen in samenhang met de vereisten aan de aanvraag. Volgens artikel 2.170g, derde lid, moet de aanvraag vergezeld gaan van een begroting waarin de financiële middelen voor de publieke taakopdracht worden onderverdeeld in (a) eigen inkomsten, (b) rijksbijdrage, (c) gemeentelijke subsidie als bedoeld in afdeling 2.6.6a en (d) overige subsidies. De rijksbijdrage in artikel 2.170f ziet op de rijksbijdrage uit artikel 2.170g, derde lid, onderdeel b. Verder brengt de zinsnede tot uitdrukking dat er bij de financiering in totaal geen sprake mag zijn van overcompensatie. Artikel 2.170f, vijfde lid, maakt mogelijk dat het Commissariaat een aanvraag in behandeling neemt van een instelling die al wel een aanwijzingsbesluit heeft ontvangen, maar waarvan de aanwijzing nog niet is begonnen.

Artikel 2.170g, vierde lid, bevat een delegatiegrondslag voor het stellen van nadere regels over de indiening van de bekostigingsaanvraag en de inhoud en inrichting van de begroting. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verplichten van een modelbegroting, zoals al geldt voor de regionale publieke omroepen op grond van de Mediaregeling 2008.

(artikel 2.170h)

Het Commissariaat verleent voorschotten op de rijksbijdrage. De Minister stelt hierover nadere regels. De bedoeling is dat in de Mediaregeling 2008 bevoorschotting in twaalf maandelijke termijnen wordt bepaald. Het Commissariaat kan de bevoorschotting verminderen of beëindigen wanneer de lokale publieke omroep de jaarrekening niet tijdig indient of de voorschotten gebruikt in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet.

(artikel 2.170i)

Het huidige artikel 2.170b, vijfde lid, bevat een evaluatiebepaling. De Minister van OCW brengt iedere drie jaar aan de Staten-Generaal verslag uit over de doeltreffendheid en de effecten van de gemeentelijke bekostiging van de lokale publieke omroepen. Deze bepaling heeft het monitoren van gemeentelijke bekostiging door het Commissariaat ondersteund. De bepaling komt te vervallen. Het is echter wenselijk dat de monitoring wordt voortgezet om de effecten van het nieuwe beleid inzichtelijk te maken. De evaluatie ziet alleen op de publieke bekostiging.

(artikel 2.170j)

Artikel 2.170j bevat een regeling voor de gang van zaken wanneer een lokale publieke omroep na de lopende aanwijzing de overstap naar commerciële media-instelling wil maken. Ook geeft het artikel een voorziening voor financiële afwikkeling wanneer de aanwijzing van een lokale publieke omroep wordt ingetrokken, of een lokale publieke omroep in de opvolgende aanwijzingsperiode geen aanwijzing meer heeft of een aanwijzing voor een lokaal verzorgingsgebied dat niet hetzelfde is als het verzorgingsgebied van de lopende aanwijzing. Van "hetzelfde verzorgingsgebied" is in elk geval geen sprake wanneer een lokale publieke omroep wisselt van verzorgingsgebied, of als de grenzen van het "oude" verzorgingsgebied zijn gewijzigd, bijvoorbeeld door gemeentelijke herindeling. In de genoemde situaties wordt een eindafrekening gemaakt. Het Commissariaat stelt na de eindafrekening het terug te betalen bedrag vast. Teruggevorderde bedragen worden toegevoegd aan de algemene mediareserve.

Onderdeel KK (artikel 2.173b)

Het Commissariaat wordt belast met de rechtmatigheidstoetsing van de uitgaven van de NLPO en de lokale publieke omroepen. Deze worden daarom verplicht de jaarrekening jaarlijks vóór 1 mei aan het Commissariaat te zenden. Het artikel geeft voorschriften over de onderverdeling van de financiële middelen in de jaarrekening: eigen inkomsten, de rijksbijdrage, gemeentelijke subsidie volgens afdeling 2.6.6a en overige subsidies. De Minister van OCW wordt bevoegd om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de inhoud en inrichting van de jaarrekening. Op basis van deze grondslag zal voor de NLPO en de lokale publieke omroepen een gedetailleerd handboek financiële verantwoording worden opgesteld, in overleg met in ieder geval de NLPO en het Commissariaat. Dergelijke handboeken bestaan al voor de landelijke en regionale publieke mediadienst, het Commissariaat en het SvdJ. Bij de uitwerking van dit handboek zal rekening worden gehouden met de relatief beperkte (financiële) omvang van de toekomstige lokale publieke omroepen.

In het eerste jaar van de aanwijzing zal het voor lokale publieke omroepen doorgaans niet mogelijk zijn om een jaarrekening over het voorgaande kalenderjaar op te stellen en aan Commissariaat te zenden, omdat zij nog niet aangewezen waren in dat kalenderjaar. Om die reden maakt het vijfde lid van artikel 2.173b voor die situatie een uitzondering op de in het tweede lid neergelegde verplichting. Dit is echter anders voor omroepen die in het voorafgaande jaar een aanwijzing hadden voor hetzelfde verzorgingsgebied (zie ook de toelichting bij artikel 2.170j). In dat geval is namelijk sprake van continuïteit, waardoor het passend is om deze organisaties ook in het eerste jaar van de nieuwe aanwijzing om een jaarrekening over het voorafgaande jaar te vragen. In dergelijke gevallen vindt verantwoording over het laatste jaar van de voorgaande aanwijzing plaats op grond van artikel 2.170j.

Onderdeel LL (artikel 2.175)

Het huidige artikel gaat over het reserveren van gelden door de regionale publieke omroepen en de RPO. Aan het nieuwe artikel is een overeenkomstige bepaling voor de lokale publieke omroepen en de NLPO toegevoegd. Verder is het artikel opnieuw opgeschreven, ter verduidelijking. De betekenis is – los van verruiming van het adreassaar – niet gewijzigd. Terugbetaling aan het Commissariaat (huidige derde lid) wordt afgedekt door een aanpassing van artikel 2.177.

Onderdeel NN (artikel 2.177)

Het Commissariaat vordert gelden terug die onrechtmatig zijn gebruikt of gereserveerd. Verduidelijkt wordt dat dit ook kan gaan om reserveringen in strijd met artikel 2.175. De NLPO en de lokale publieke omroepen worden toegevoegd als entiteiten waarvan kan worden teruggevorderd.

Onderdeel PP (afdeling 2.6.6a. Bijzondere bepalingen voor subsidie van gemeente aan lokale publieke media-instelling, artikelen 2.179 en 2.179a)

Het wetsvoorstel houdt de mogelijkheid open dat een gemeente zelf wil bijdragen aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau, in aanvulling op de bekostiging door het Rijk. Dit gebeurt op basis van vrijwilligheid. Er is hier derhalve sprake van inzet van middelen in het kader van gemeentelijke autonomie. Een set voorschriften is daarbij nodig in verband met het bieden van gelijke kansen en het voldoen aan staatssteunregels van de Europese Unie (zie ook paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze toelichting).

(artikel 2.179a, eerste lid)

Het budget dat de gemeenteraad beschikbaar stelt, dient voor het begin van de aanvraagperiode voor aanwijzing als lokale publieke omroep bekend te zijn. Zo kan iedere instelling die in aanmerking wil komen voor aanwijzing een beleidsplan maken waarbij mede kan worden uitgegaan van de financiering door de gemeente, en worden aan (potentiële) aanvragers gelijke kansen geboden.

(artikel 2.179a, tweede lid)

De gemeentelijke subsidie kan worden verstrekt op een manier die in overeenstemming is met EU-staatssteunregels. Binnen het kader van de Mediawet 2008 wordt een DAEB gevestigd voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau. Die DAEB kan vanuit staatssteunperspectief door de overheid worden gefinancierd zolang er, onder meer, geen sprake is van overcompensatie. Naast de rijksbijdrage kan gemeentelijke subsidie voor de DAEB worden verstrekt, zolang de omschrijving van de specifieke DAEB van een lokale publieke omroep daarvoor ruimte biedt. De subsidie moet dan wel de uitvoering van de mediawettelijke DAEB gelden. Uit het voorgaande volgt het vereiste dat de subsidiebeschikkingen in overeenstemming zijn met de Mediawet 2008, het concessiebeleidsplan NLPO en het besluit tot aanwijzing als lokale publieke omroep.

(artikel 2.179a, derde en vierde lid)

Ingeval een gemeente de lokale publieke omroep aanvullend financiert, wordt die financiering meegenomen in de begrotings- en verantwoordingssystematiek van de Mediawet 2008. Een waarborg tegen overcompensatie is de bevoegdheid van het Commissariaat tot terugvordering van gelden die ten onrechte of overmatig bij een omroep aanwezig zijn. Deze terugvorderingsbevoegdheid gaat mede zien op de gemeentelijke subsidie, waarbij terugbetaling aan de gemeente gebeurt naar rato van het gemeentelijke aandeel in het terug te ontvangen bedrag.

Het toezicht op de toepassing van de artikelen 2.179 en 2.179a door gemeenten gebeurt op grond van artikel 268 van de Gemeentewet (vernietiging bij koninklijk besluit) en met gebruikmaking van de bevoegdheden op grond van de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten.²³⁸ De artikelen 2.179 en 2.179a zijn om die reden uitgezonderd van het toezicht door het Commissariaat (zie ook de toelichting bij artikel 7.11).

Onderdeel QQ (artikelen 2.189 en 2.190)

De artikelen 2.189 en 2.190 gaan over evaluatie binnen de lokale publieke mediadienst. Artikel 2.189 regelt de zelfevaluatie door een lokale publieke omroep over de manier waarop deze omroep de lokale publieke mediaopdracht uitvoert. Artikel 2.190 geeft voorschriften voor een onafhankelijke evaluatie die de NLPO kan laten verrichten. De twee evaluaties hangen samen. De zelfevaluatie door een lokale publieke omroep is verplicht, en moet plaatsvinden in het tweede jaar van de aanwijzingsperiode. Het tweede lid van artikel 2.189 zorgt ervoor dat de evaluatieverplichting niet geldt voor een omroep die is aangewezen voor het restant van een aanwijzingsperiode, na intrekking van de oorspronkelijke aanwijzing.

Bij de evaluatie van de NLPO gaat het om een kan-bepaling. De NLPO is dus niet tot evaluatie verplicht – ook niet in de situatie dát daarvoor in de zelfevaluaties aanleiding gevonden zou kunnen worden. De NLPO heeft ook ruimte waar het de reikwijdte van de onafhankelijke evaluatie betreft. Deze kan zo breed zijn als de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau, maar kan ook beperkt zijn tot deelonderwerpen, bijvoorbeeld thema's, een deel van de lokale publieke omroepen of alleen de NLPO. De onafhankelijke evaluatie gebeurt in het derde jaar van de aanwijzingsduur. Uit de bevoegdheid van de NLPO om te evalueren volgt niet een medewerkingsplicht van de lokale publieke omroepen. Wel geldt dat, nu hier sprake is van het uitvoeren van een taak van NLPO, de inlichtingenplicht van artikel 2.87y van toepassing is. Deze verplichting geldt van rechtswege. De NLPO stelt voor de evaluatie een onafhankelijke commissie in, die bestaat uit ten minste vijf onafhankelijke deskundigen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan deskundigheid op het gebied van (lokale) journalistiek, governance, financiën of personeelsbeleid.

²³⁸ Zie voor een toelichting op de instrumenten op grond van de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten: Kamerstukken II 2009/10, 32157, nr. 3.

Onderdeel RR (artikel 3.29f)

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel over de invoering van een investeringsverplichting voor Nederlands cultureel audiovisueel product heeft de toenmalige Staatssecretaris van OCW naar aanleiding van een vraag van het toenmalige lid van de Eerste Kamer Walenkamp toegezegd om bij de eerstvolgende wijziging van de Mediawet 2008 ook “streektaalen, zoals het Nedersaksisch en het Limburgs” in artikel 3.29f van de Mediawet 2008 op te nemen.²³⁹

De voorgestelde wijziging geeft gevolg aan deze toezegging. Door te verwijzen naar de talen die zijn erkend onder deel II van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden (hierna: het Handvest) wordt geen onderscheid gemaakt tussen die talen. De erkende talen zijn: Papiaments, Limburgs, Nedersaksisch, Jiddisch (Jiddisj) en Romanes.

De taal- en cultuurcriteria voor Nederlands cultureel audiovisueel product worden zo aangevuld met de erkende talen. Dit betekent dat ook producties in één van deze talen, of producties op basis van een scenario of origineel literair werk in één van deze talen, kunnen meetellen voor de investeringsverplichting. Naast de onder deel II van het Handvest erkende talen, worden in Nederland ook streektaalen (dialecten) gesproken. Voor de toepassing van artikel 3.29f kwalificeren de streektaalen als Nederlands.

Onderdeel SS (artikel 6.13)

Artikel 6.13 over het standaardprogrammapakket wordt aangepast aan de nieuwe voorschriften voor lokale publieke omroepen. De verwijzing naar de programmanorm van artikel 2.70 wordt vervangen door verwijzing naar de vereenvoudigde versie daarvan in artikel 2.87x. De verwijzing naar de gemeente als verzorgingsgebied wordt vervangen door verwijzing naar het lokale verzorgingsgebied. Dit gebeurt zowel voor televisieprogrammakanalen (lid 3) als voor radioprogrammakanalen (lid 4). In het nieuwe stelsel zullen per lokaal verzorgingsgebied één televisieprogrammakaanaal en één radioprogrammakaanaal met aanbod van de lokale publieke omroep als bedoeld in artikel 2.87x moeten worden doorgegeven door de pakketaanbieders.

De lokale publieke omroepen hebben de mogelijkheid om via FM en DAB+ programmatisch te differentiëren (zie paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de toelichting). Distributie van media-aanbod via internet biedt die mogelijkheid ook. Voor doorgifte van eventuele extra televisie- of radioprogrammakanalen binnen een lokaal verzorgingsgebied in het programmapakket van pakketaanbieders zal het gesprek aan moeten worden gegaan met die pakketaanbieders.

De huidige verplichtingen op grond van artikel 6.13, derde lid, onderdeel e, en 6.13, vierde lid, onderdeel d, van de Mediawet 2008 blijven gelden. Dat betekent dat ten hoogste twee televisie- en ten hoogste vijf radioprogrammakanalen van de lokale publieke mediadienst gericht op specifieke bevolkings- en leeftijdsgroepen onderdeel uitmaken van het standaardprogrammapakket.

Onderdeel TT (artikel 7.4)

Het lidmaatschap van een orgaan van de NLPO of een dienstbetrekking bij de NLPO wordt toegevoegd als onverenigbaarheid met het lidmaatschap van het Commissariaat.

Onderdelen UU en VV (artikelen 7.11 en 7.12)

²³⁹ Handelingen I 2023/24, 36176, nr. 4, item 3, p. 2; Kamerstukken II 2023/24, 36176, nr. 38, p. 6-7.

Artikel 7.11 specificeert op welke bepalingen van de Mediawet 2008 het Commissariaat toezicht heeft en artikel 7.12 regelt voor welke bepalingen geldt dat bij overtreding een bestuursrechtelijke boete (lid 1) dan wel een last onder dwangsom (lid 3) kan worden opgelegd. De bepalingen zijn negatief geformuleerd, dat wil zeggen dat juist de artikelen die zijn opgesomd niet onder het toezicht vallen, respectievelijk niet de bestuursrechtelijke sanctie van boete of last onder dwangsom kennen. In de bepalingen over het toezicht en de bestuursrechtelijke boete is het uitgangspunt te zien dat het Commissariaat de bevoegdheden heeft, tenzij er reden is voor een uitzondering. Bij de bepaling over de last onder dwangsom is dat anders. De sanctie last onder dwangsom is niet mogelijk voor overtreding van een bepaling van de Mediawet 2008 die de inhoud van het media-aanbod betreft.²⁴⁰ Dit vloeit voort uit het grondwettelijke verbod op voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending (artikel 7, tweede lid, van de Grondwet). Artikel 7.20, tweede lid, van de Mediawet 2008 bepaalt expliciet dat het Commissariaat geen voorafgaand toezicht uitoefent op de inhoud van media-aanbod.

De voorgestelde bepalingen over de NLPO en de lokale publieke omroepen zijn ingevoegd in deze systematiek, waarbij analogie met de RPO en regionale publieke omroepen is aangehouden. Zo valt de voorgestelde regeling van de bestuurlijke inrichting van de NLPO niet onder het toezicht van het Commissariaat, met uitzondering van de verplichting om een bestuursverslag op te stellen, en is ook de informatieverplichting van lokale publieke omroepen naar de NLPO buiten het toezicht van het Commissariaat gehouden. Dezelfde analogie is aangehouden voor de artikelen over de budgetvaststelling voor de NLPO, respectievelijk voor de lokale publieke omroepen. Op het artikel over de budgetvaststelling voor de NLPO heeft het Commissariaat geen toezicht, behalve waar het gaat om de verplichting voor de NLPO om het budget te besteden aan de wettelijke doelen, en voor het artikel over de budgetvaststelling voor de lokale publieke omroepen heeft het Commissariaat wel toezichtbevoegdheid, maar zijn de bestuursrechtelijke sancties uitgesloten. Dat laatste geldt echter niet voor het voorschrift dat de lokale publieke omroepen de rijksbijdrage besteden aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau. Het nieuwe artikel 2.87x, dat voor lokale publieke omroepen de vereenvoudigde ICE-norm bevat, derhalve een voorschrift over de inhoud van media-aanbod, is opgenomen in artikel 7.12, derde lid, zodat deze bepaling is uitgezonderd van de mogelijkheid dat een last onder dwangsom wordt opgelegd. De nieuw voorgestelde artikelen 2.179 en 2.179a over gemeentelijke subsidie aan lokale publieke omroepen worden uitgezonderd van het toezicht door het Commissariaat. De artikelen worden opgenomen in de opsomming van artikel 7.11. Op de toepassing door gemeenten van de artikelen 2.179 en 2.179a wordt toezicht gehouden op grond van de Gemeentewet (vernietiging bij koninklijk besluit) of de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. Ook deze artikelen worden dus uitgezonderd van het toezicht door het Commissariaat. Ten slotte wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel veelvuldig de NLPO of de lokale publieke omroepen toevoegt aan bestaande artikelen van de Mediawet 2008. Als het Commissariaat het toezicht over die artikelen heeft, gaat die bevoegdheid ook gelden ten aanzien van NLPO of lokale publieke omroepen. Die wijzigingen hebben echter geen gevolgen voor de artikelen 7.11 of 7.12.

Onderdeel WW (artikel 7.16a)

Het Commissariaat heeft de bevoegdheid een aanwijzing te geven aan een landelijke of regionale publieke omroep in geval van wanbeheer of als onvoldoende wordt voldaan aan voorschriften over deugdelijke bedrijfsprocessen of deugdelijke administratie. Deze bevoegdheid gaat ook gelden jegens de lokale publieke omroepen en de NLPO.

Onderdeel XX (artikel 8.5)

Het lidmaatschap van een orgaan van of een dienstbetrekking bij de RPO of NLPO wordt toegevoegd als onverenigbaarheid met het lidmaatschap van het bestuur van het SvdJ. Hier

²⁴⁰ Kamerstukken II 2007/8, 31356, nr. 3, p. 80.

wordt ook de RPO in de bepaling opgenomen. Dat is ten onrechte niet gebeurd bij de introductie van de RPO in 2016 (Stb. 2016, 114).

Onderdeel YY (titel 9.2b. Evaluatiebepaling en overgangsbepalingen, artikelen 9.14i tot en met 9.14p)

(artikel 9.14i)

Het wetsvoorstel zal worden geëvalueerd. De voornemens over de inrichting van de evaluatie zijn beschreven in het algemeen deel van deze toelichting (zie hoofdstuk 8).

(artikel 9.14j)

Het eerste bestuursverslag van de NLPO kan niet, zoals volgt uit artikel 2.87a, al worden gemaakt in het eerste jaar van de aanwijzing als NLPO, maar pas in het jaar daarna. Deze overgangsbepaling treft daarvoor een voorziening.

(artikel 9.14k, eerste en tweede lid)

De aanwijzingen als lokale publieke omroep die gelden op het moment van inwerkingtreding van de wet, blijven gelden tot het begin van de eerste concessie van de NLPO dat tegelijkertijd het beginmoment is van de aanwijzingen op grond van de nieuwe wet. De verlenging van de lopende aanwijzingen bij de inwerkingtreding van de wet is van rechtswege en het vervallen van die aanwijzingen bij het begin van de eerste concessie van de NLPO ook. Voor deze aanwijzingen op grond van de huidige wet blijft tijdens de overgangsperiode ook de huidige wet gelden. Daarvoor wordt eerbiedigende werking geregeld. Dit overgangsrecht is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting (zie hoofdstuk 10).

(artikel 9.14k, derde lid)

Er is een aparte bepaling voor het college van omroepen. Als de NLPO begint, zijn er nog geen aanwijzingen volgens de nieuwe wet. Er zijn dus nog geen nieuw aangewezen lokale publieke omroepen die vertegenwoordigd zouden kunnen zijn in het college van omroepen van de NLPO. Een optie zou zijn om het college van omroepen pas actief te laten worden bij het begin van de eerste concessie en de nieuwe aanwijzingen. De regering acht echter al in de overgangsperiode na de inwerkingtreding van de wet de bijdrage vanuit de lokale publiek omroepen nodig. Daarom is ervoor gekozen het college van omroepen in de overgangsperiode vertegenwoordiger te laten zijn van de volgens het huidige recht aangewezen lokale publieke omroepen. Dit gebeurt door te bepalen dat het zittende (statutair geregelde) college van omroepen van de Stichting NLPO tijdens de overgangsperiode het college van omroepen van de NLPO vormt. Omdat dus wat betreft het college van omroepen het nieuwe recht wel van toepassing wordt voor de huidige aanwijzingen, is dit een uitzondering op de algemene overgangsrechtelijke bepaling.

(artikel 9.14k, vierde lid)

Ten slotte wordt eerbiedigende werking geregeld voor bezwaar en beroep tegen een besluit over aanwijzing dat is genomen op grond van de huidige wet.

(artikel 9.14l)

De grondslag voor de bekostiging van de Stichting NLPO komt met dit wetsvoorstel te vervallen. Er is een overgangsperiode tussen de aanwijzing van de Stichting NLPO als NLPO en de start van de eerste concessie. Hoewel er tijdens deze periode nog geen lokale publieke omroepen zijn aangewezen volgens de systematiek van dit wetsvoorstel zal de NLPO een aantal van haar taken al moeten uitvoeren. Het gaat dan in elk geval om het voorbereiden en opstellen van het concessiebeleidsplan NLPO en de prestatieovereenkomst en het adviseren in het kader van de aanwijzingsprocedure. Het is belangrijk dat de NLPO ook tijdens deze periode beschikt over een toereikend budget.

Allereerst is het noodzakelijk een voorziening te treffen voor het jaar dat de aanwijzing als NLPO begint. In onderdeel a is bepaald dat de NLPO zo snel mogelijk na aanwijzing een

begroting indient voor (het restant van) dat kalenderjaar. Voor het volgende kalenderjaar dient de NLPO vóór 15 september een begroting in. De regering acht de reguliere bekostigingssystematiek te zwaar in verhouding tot de beperkte taak die de NLPO gedurende de overgangsperiode zal vervullen. In artikel 9.14l is daarom een vereenvoudigde procedure opgenomen voor het aanvragen en verlenen van bekostiging voor deze periode (onderdelen b tot en met d). Deze procedure lijkt op de systematiek uit de huidige artikelen 2.170c en 2.170d van de Mediawet 2008. De Minister van OCW stelt een rijksbijdrage ter beschikking en kan voorwaarden verbinden aan de bekostigingsbeschikking. Bij niet-naleving van deze voorwaarden of in geval de NLPO haar begroting niet op tijd indient, kan de Minister de bekostiging intrekken of wijzigen. Deze verantwoordingssystematiek is lichter dan de reguliere verantwoordingssystematiek zoals geregeld in artikel 2.173b en verder van dit wetsvoorstel. Op deze manier is er balans tussen de zwaarte van de bekostigingssystematiek en de verantwoordingssystematiek tijdens de overgangsperiode.

(artikel 9.14m)

Met ingang van de begroting voor het eerste jaar van de eerste concessie van de NLPO geldt de bekostigingssystematiek uit de artikelen 2.170b (nieuw) en 2.170c (nieuw). Omdat er ten tijde van het indienen van de eerste begroting onder deze systematiek nog geen lokale publieke omroepen bestaan die op grond van dit wetsvoorstel zijn aangewezen, kan een aantal bepalingen omtrent de inhoud van de begroting en de onderverdeling van de financiële middelen geen toepassing vinden. Met dit overgangsartikel wordt de NLPO ruimte geboden om aan de inhoudelijke vereisten voor de begroting te voldoen voor zover de informatie redelijkerwijs beschikbaar is.

(artikel 9.14n)

Voor de periode tussen de aanwijzing van de NLPO en de start van de eerste concessie geldt een vereenvoudigde bekostigings- en verantwoordingssystematiek (zie de toelichting bij artikel 9.14l). In het verlengde van artikel 9.14l wordt bepaald dat de NLPO haar eerste jaarrekening opstelt en toezendt over het eerste jaar waarin zij onder de nieuwe systematiek bekostiging ontvangt. Dit is het eerste jaar van de eerste concessie van de NLPO.

Artikel II (Bijlage 1 bij artikel 1.3, eerste lid, onderdeel d, van de Wet normering topinkomens)

De lokale publieke omroepen en de NLPO worden onder het regime van de WNT gebracht door opname in Bijlage 1 bij de WNT, derhalve onafhankelijk van de door hen ontvangen subsidies. De wijziging van de WNT wordt toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting (zie paragraaf 4.2).

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Rianne Letschert