

Hoge Naardenweg 78 ■■■ 1217 AH Hilversum ■■■
Postbus 1426 ■■■ 1200 BK Hilversum ■■■ cvdm@cvdm.nl ■■■ www.cvdn.nl ■■■
T 035 773 77 00 ■■■ F 035 773 77 99 ■■■

Ministerie van OCW
T.a.v. drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp		
29 april 2021	Erkenningsadviezen concessieperiode 2022-2026		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	871064 / 878480	xxx/xxx	035 773 7768

Geachte heer Slob,

1. Bij brief van 4 februari 2021 heeft u het Commissariaat voor de Media gevraagd om op grond van artikel 2.31, eerste lid van de Mediawet een advies uit te brengen over de aanvragen voor een erkenning of een voorlopige erkenning voor de verzorging van media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst die voor 1 februari 2021 bij het Commissariaat zijn ingediend.
2. U heeft ons gevraagd in ons advies specifieke aandacht te besteden aan de volgende punten: de ledeneis, het zijn van een omroepvereniging, de stromingseis, de vertegenwoordiging van de identiteit in het programmabeleid, de naleving van de Mediawet, de governance en de toegevoegde waarde van aanvragers van een (voorlopige) erkenning.

Leeswijzer

3. Allereerst geven wij de hoofdpunten van het advies weer (A). Het advies bestaat vervolgens uit een inleiding (B), een algemeen deel (C) en een deel waarin de onderdelen uit uw adviesaanvraag voor alle aanvragers op hoofdlijnen worden besproken (D). Onder (E) gaan wij in op een aantal punten waaraan het Commissariaat vanuit zijn missie en voor het kunnen uitoefenen van goed toezicht veel belang hecht. Wij sluiten af met ons advies (F). Het advies bevat twee bijlagen: een bijlage (1) met aanbevelingen en een bijlage (2) waarin per aanvrager van een (voorlopige) erkenning een individuele beoordeling is opgenomen.

A. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

4. Het Commissariaat adviseert u om AVROTROS, BNNVARA, de EO, Human, KRO-NCRV, Omroep MAX, PowNed, de VPRO en WNL de gevraagde erkenningen voor de concessieperiode 2022-2026 te verlenen. Ook adviseren wij u om Omroep Zwart en Ongehoord Nederland een voorlopige erkenning te verlenen. De meest in het oog springende punten lichten wij uit.

Algemeen

5. Het Commissariaat heeft in zijn advies over de erkenningsaanvragen van zes jaar geleden opgemerkt dat de Mediawet onvoldoende kaders biedt om een werkelijk betekenisvol advies uit te brengen over de erkenningsaanvragen. Dat is echter tot op heden geen aanleiding geweest om de Mediawet- en regelgeving aan te passen. Het Commissariaat meent dat de Mediawet momenteel daarmee onvoldoende kaders biedt om een betekenisvol advies uit te brengen over de erkenningsverleningen en dat het uitblijven van deze kaders op termijn het publieke omroepbestel zou kunnen ondermijnen. Bijvoorbeeld omdat er wettelijk gezien geen mogelijkheden bestaan om partijen die onvoldoende bijdragen aan het publieke omroepbestel of daaraan zelfs afbreuk dreigen te doen niet toe te laten tot het bestel. Het uitblijven van deze aanpassingen zal op termijn ondermijnend zijn voor het huidige publieke omroepbestel. Ook kan de vraag gesteld worden wat zonder voldoende kaders nog de toegevoegde waarde is van de advisering door het Commissariaat.

Stroming en identiteit

6. Op grond van de Mediawet leggen omroepen hun doelstelling, missie en identiteit vast in de statuten. Deze missie en identiteit moeten vervolgens herkenbaar terugkomen in het programma-aanbod. In uw adviesaanvraag vroeg u ons om te beoordelen of de aanvragers van een erkenning werken vanuit een bepaalde stroming en identiteit die bijdraagt aan de pluriformiteit van de publieke omroep. Zoals wij ook in ons advies van zes jaar geleden aangaven, bleek een eenduidige en objectieve beoordeling op deze onderdelen niet goed mogelijk omdat belangrijke criteria in wet- en regelgeving niet zijn uitgewerkt. In uw Visiebrief van 14 juni 2019 heeft u dit eerder zelf ook al onderkend en voor de concessieperiode 2027-2031 wilt u deze criteria verder uitwerken. Daarbij wilt u ook alternatieven voor het ledencriterium onderzoeken. Het Commissariaat is uiteraard graag bereid om in samenspraak met uw departement en de andere adviseurs deze criteria verder uit te werken (aanbeveling 1 t/m 4). Een nadere uitwerking zal ten goede komen aan de kwaliteit en objectiviteit van toekomstige erkenningen en de adviezen daarover.

Onafhankelijke en betrouwbare nieuwsvoorziening

7. Onafhankelijke en betrouwbare nieuwsvoorziening is één van de speerpunten van het Commissariaat omdat deze onmisbaar is voor een goed werkende democratie. Het Commissariaat onderstreept het unieke karakter van het Nederlandse publieke omroepbestel, dat ruimte biedt aan alle stromingen en geluiden in de samenleving en openstaat voor toetreding van nieuwe omroepen, waaronder omroepen met een scherpe profilering, zoals Ongehoord Nederland en Omroep Zwart. Wel benadrukt het Commissariaat de zware verantwoordelijkheid van *alle* omroepen om dit unieke omroepbestel met elkaar in stand te houden. Dat betekent onder andere dat binnen de publieke omroep geen plaats is voor de verspreiding van onbetrouwbaar nieuws of desinformatie. Zo wijzen wij op de beoogde samenwerking van Ongehoord Nederland met Café Weltschmerz. In interviews van Café Weltschmerz wordt bijvoorbeeld gesteld dat het middel hydroxychloroquine werkt tegen Covid-19. Voor Youtube was dit reden om die interviews te verwijderen. Er is zelfs een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam waarin wordt bevestigd dat in dat geval sprake was van desinformatie¹. Met een dergelijke samenwerking begeeft Ongehoord Nederland zich aan de rand van desinformatie. Voor alle omroepen, en dus ook voor Ongehoord Nederland, geldt dat zij daar van weg moeten blijven.

8. Journalistieke kwaliteitsstandaarden zijn belangrijk voor betrouwbare nieuwsvoorziening en dienen daarmee ook om de verspreiding van desinformatie voorkomen. In dat kader heeft het Commissariaat de aanwezigheid en inhoud van het wettelijk verplichte redactiestatuut van de aanvragers bij de advisering betrokken. Het redactiestatuut beschrijft de journalistieke werkwijze van de omroep. Een goed werkend redactiestatuut moet waarborgen dat de informatie die door de publieke omroep wordt verspreid betrouwbaar is. De onderzochte redactiestatuten zijn voor het Commissariaat geen aanleiding om niet positief te adviseren. Waarbij wij aantekenen dat het Commissariaat u bij brief van 4 februari 2020 heeft bericht dat de Mediawet op dit moment onvoldoende duidelijke criteria bevat waar redactiestatuten aan moeten voldoen. (aanbeveling 5).

Bijdrage leveren aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht

9. De taak van een publieke omroep bestaat uit het leveren van een bijdrage aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. Dat houdt – kort gezegd – in dat een omroep media-aanbod verzorgt dat tot doel heeft een breed en divers publiek te voorzien van informatie, cultuur en educatie. Wij hebben in dat kader met zorg kennisgenomen van de website van Ongehoord Nederland waarop de voorzitter van Ongehoord Nederland in diverse programma's kritiek uit op de berichtgeving van de NOS en waarop vele ingezonden brieven zijn gepubliceerd over de (vermeend onjuiste, discriminerende en misleidende) berichtgeving van de NOS (bijlage bij individuele beoordeling van Ongehoord Nederland). Ook wijzen wij op het zogenoemd 'Zwartboek NOS' dat de voorzitter van Ongehoord Nederland op zijn persoonlijke weblog heeft gepubliceerd op basis waarvan hij aangifte heeft gedaan tegen de NOS wegens discriminatie. Uiteraard moeten publieke omroepen kritisch kunnen zijn ten opzichte van elkaar. Dat houdt de publieke omroep scherp. Het bewust en ongefundeerd in twijfel trekken van de betrouwbaarheid van de publieke omroep in het geheel en de NOS in het bijzonder, maakt echter geen onderdeel uit van de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Waarbij wij opmerken dat het Commissariaat ook geen aanwijzing heeft dat het media-aanbod van de NOS niet betrouwbaar zou zijn of niet op onafhankelijke wijze tot stand komt.
10. Het Commissariaat adviseert u om dit in de erkenningsverlening mee te nemen en om zo mogelijk voorwaarden te stellen aan de erkenning. En om, voor zover de Mediawet op dit punt onvoldoende waarborgen bevat, de wet op dit punt aan te passen. Een mogelijkheid die de Mediawet in ieder geval wel biedt is artikel 2.33. Op grond van artikel 2.33, derde lid, van de Mediawet kan een erkenning of voorlopige erkenning worden ingetrokken als bij de tweede evaluatie van de NPO, bedoeld in artikel 2.184, derde lid van de Mediawet, is vastgesteld dat de instelling onvoldoende heeft bijgedragen aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau door de wijze waarop zij uitvoering heeft gegeven aan de publieke taak. Wij adviseren u dit punt aan de evaluatiecommissie mee te geven.

Het vormen van een samenwerkingsomroep

11. Omdat slechts zes erkenningen worden verleend, kunnen de bestaande aspirant-omroepen – HUMAN, WNL en PowNed – per 1 januari 2022 geen zelfstandige erkenning krijgen. Zij dienen op grond van artikel 2.25, derde lid, onder b, van de Mediawet een samenwerkingsomroep te vormen met een (partner)omroep met een volwaardige erkenning. Nadat u kenbaar heeft gemaakt dat zowel de bestaande aspirant-omroep als de toekomstige partneromroep aan alle voorwaarden voor een erkenning voldoen, dienen zij binnen één maand een gezamenlijke herziene aanvraag in voor een erkenning als samenwerkingsomroep.

12. Het Commissariaat zal over die herziene aanvraag apart adviseren. Wij zullen in ieder geval beoordelen of de governance van de samenwerkingsomroep in overeenstemming is met de Mediawet. Daarbij is van groot belang dat de samenwerking op zo'n manier is vormgegeven dat het Commissariaat in staat is om effectief toezicht te houden. Over dit onderwerp zijn met een aantal voorgenomen samenwerkingsomroepen al gesprekken gevoerd.

B. INLEIDING

Procesbeschrijving

13. Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Mediaregeling moeten omroeporganisaties de aanvraag voor een erkenning of voorlopige erkenning vóór 1 februari van het kalenderjaar dat voorafgaat aan een nieuwe erkenningperiode indienen bij het Commissariaat.
14. Het Commissariaat heeft voor 1 februari 2021 aanvragen ontvangen voor een erkenning van de volgende omroepen: AVROTROS, BNNVARA, KRO-NCRV, Omroep MAX, EO, VPRO, HUMAN, WNL en PowNed.
15. Het Commissariaat heeft daarnaast voor 1 februari 2021 aanvragen ontvangen voor een voorlopige erkenning van Bersama, Ongehoord Nederland en Omroep ZWART.
16. In artikel 2.30, eerste lid, van de Mediawet en artikel 4 van de Mediaregeling is beschreven welke documenten samen met de aanvraag voor een (voorlopige) erkenning moeten worden ingediend. Voorafgaand aan deze adviesaanvraag ontvingen wij van uw departement een checklist met informatie over de vereisten om in aanmerking te komen voor een (voorlopige) erkenning als omroepvereniging (hierna: de Checklist). De Checklist is ook aan de aanvragers van een (voorlopige) erkenning verstrekt. In de Checklist wordt op onderdelen afgeweken van artikel 4 van de Mediaregeling.
17. Niet alle aanvragen waren bij indiening compleet. In die gevallen hebben we extra informatie opgevraagd. Uiteindelijk waren ook die aanvragen – rekening houdend met de uitzonderingen in de Checklist en met uitzondering van Bersama – daarmee alsnog compleet.
18. Een omroep kan alleen in aanmerking komen voor een (voorlopige) erkenning als die voldoende leden heeft. Artikel 2.27, eerste lid, van de Mediawet bepaalt dat het Commissariaat het aantal leden vaststelt op de bij ministeriele regeling vastgestelde peildatum (hierna: peildatum). Voor de concessieperiode 2022-2026 is de peildatum vastgesteld op 31 december 2020.²
19. Het Commissariaat heeft voorafgaand aan het opstellen van dit advies de aanvragers van een (voorlopige) erkenning de mogelijkheid geboden de aanvraag mondeling toe te lichten. Voorafgaand aan de mondelinge toelichting heeft het Commissariaat de aanvragers verzocht enkele vragen schriftelijk te beantwoorden.

Bersama

20. De aanvraag voor een (voorlopige) erkenning dient een opgave te bevatten van het door het Commissariaat vastgestelde aantal leden (artikel 4 lid 1 sub a Mediaregeling). Omroepvereniging Bersama heeft wel tijdig een aanvraag voor een voorlopige erkenning

bij het Commissariaat ingediend, maar heeft geen ledenbestand aangeleverd.

21. Artikel 2.32, eerste lid, van de Mediawet bepaalt dat de minister de aanvraag voor een (voorlopige) erkenning moet afwijzen als niet aan de verplichte ledeneis is voldaan. Omdat Bersama geen ledenbestand heeft ingediend, is daar in dit geval niet aan voldaan. Gelet daarop brengt het Commissariaat geen inhoudelijk advies uit over de aanvraag voor een voorlopige erkenning van omroepvereniging Bersama.
22. Waar in het hiernavolgende wordt gesproken over de erkenningsaanvragen of de aanvragers daarvan wordt daarmee bedoeld de aanvragers die een erkenningsaanvraag én een ledenbestand hebben ingediend. Omroepvereniging Bersama rekenen wij daar niet toe.

C. ALGEMEEN

23. Op grond van artikel 2.1 van de Mediawet zijn de NPO en de publieke omroepen belast met de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. Iedere vijf jaar verleent u een concessie aan de NPO. Daarnaast dienen alle omroepen iedere vijf jaar opnieuw een erkenning aan te vragen om in het publieke omroepbestel te kunnen blijven. Tegelijk hebben ook nieuwe omroepen (hierna: aspirant-omroepen) op dat moment onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid om tot het bestel toe te treden. Op grond van de Mediawet adviseert het Commissariaat u over deze erkenningsaanvragen.
24. De adviezen over de erkenningsaanvragen staan niet op zichzelf. Zij passen in de cyclus waarin het Commissariaat advies uitbrengt over het Concessiebeleidsplan van de NPO, de verifieerbaarheid van de prestatieovereenkomst, de jaarlijkse begroting van de NPO en de jaarlijkse rapportage over de naleving van de prestatieovereenkomst door de NPO. In al deze documenten wordt beschreven dan wel nader uitgewerkt hoe de publieke mediaopdracht in de betrokken concessieperiode door de omroepen en de NPO gezamenlijk wordt uitgevoerd.
25. In de Mediawet wordt aangegeven aan welke voorwaarden een omroep in ieder geval moet voldoen om in aanmerking te komen voor een (voorlopige) erkenning. Eveneens hebben we de Checklist genoemd in randnummer 16 betrokken in onze advisering.
26. Naast de eisen uit de Mediawet hebben wij specifiek aandacht besteed aan een aantal punten waaraan het Commissariaat grote waarde hecht. Het Commissariaat stimuleert en waakt ervoor dat het media-aanbod in Nederland onafhankelijk, toegankelijk en veilig is en dat verschillende meningen en standpunten vertegenwoordigd zijn zodat iedereen zich een vrije mening kan vormen. 'Kijk verder' is onze visie, de kern van ons werk als toezichthouder en een oproep aan iedereen in de samenleving. Eén van de speerpunten van het Commissariaat is de onafhankelijke en betrouwbare nieuwsvoorziening. Deze is onmisbaar voor een goed werkende democratie. Vanuit deze missie en visie besteden wij in ons advies aandacht aan de journalistieke kwaliteitsstandaarden. Wij hebben dit beoordeeld aan de hand van het op grond van artikel 2.88, derde lid, van de Mediawet verplichte redactiestatuut.
27. Verder hebben wij specifieke aandacht besteed aan de beschrijving van de administratieve organisatie en interne beheersing van de bedrijfsprocessen van de aanvragers omdat deze van groot belang zijn voor de naleving van de Mediawet. Tot slot hebben wij vanuit het oogpunt van de houdbaarheid van het publieke bestel de bereidheid tot samenwerking bekeken zowel tussen de omroepen onderling als met de NPO.

D. UW ADVIESAANVRAAG*Ledendrempel*

28. Artikel 2.25, eerste lid onder b sub 1 van de Mediawet bepaalt dat een omroep alleen voor een erkenning in aanmerking komt als zij op de peildatum ten minste 100.000 leden heeft. Voor samenwerkingsomroepen geldt dat de samenwerkende omroeporganisaties op grond van artikel 2.25, eerste lid, onder b sub 2, van de Mediawet samen ten minste 100.000 leden moeten hebben en afzonderlijk niet minder dan 50.000 leden mogen hebben. Aanvragers van een voorlopige erkenning moeten op grond van artikel 2.26, eerste lid, onder b, van de Mediawet minimaal 50.000 leden aan zich weten te binden. Voor de komende concessieperiode 2022-2026 is de peildatum vastgesteld op 31 december 2020.³ Omroepleden moeten zestien jaar of ouder zijn, in Nederland wonen en zij moeten op de peildatum de wettelijk vastgelegde minimumcontributie van € 5,72 hebben betaald.
29. Het Commissariaat heeft in zijn besluiten van 30 maart 2021 vastgesteld dat de omroepen die een aanvraag voor een (voorlopige) erkenning hebben ingediend op de peildatum van 31 december 2020 het vereiste minimum aantal leden hebben behaald.

Het zijn van een omroepvereniging

30. Een erkenning kan op grond van artikel 2.24, eerste lid, van de Mediawet uitsluitend worden verleend aan een omroepvereniging. Om te kwalificeren als omroepvereniging moet sprake zijn van (a) een rechtspersoon naar Nederlands recht met volledige rechtsbevoegdheid, (b) die zich volgens de statuten uitsluitend of hoofdzakelijk ten doel stelt ter uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau media-aanbod te verzorgen en alle activiteiten te verrichten die nodig zijn om daarmee een publieke taak van algemeen nut te vervullen, (c) die zich volgens de statuten ten doel stelt in het media-aanbod een bepaalde, in de statuten aangeduide maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming te vertegenwoordigen en zich in het media-aanbod te richten op de bevrediging van in de samenleving levende maatschappelijke, culturele of godsdienstige dan wel geestelijke behoeften, (d) die haar leden op democratisch aanvaardbare wijze invloed geeft op het beleid en (e) een jaarlijkse contributie heft van ten minste € 5,72, waarin de verstrekking van een programmablad niet is begrepen.
- a. Vereniging
31. Het Commissariaat heeft van alle aanvragers de notariële oprichtingsakten en de statuten beoordeeld. Op basis daarvan hebben wij kunnen vaststellen dat alle aanvragers van een (voorlopige) erkenning een vereniging zijn als bedoeld in artikel 2.24, eerste lid, sub a van de Mediawet.
- a. Uitvoering publieke mediaopdracht als doelstelling
32. Wij hebben geconstateerd dat de aanvragers de wettelijk verplichte doelstelling op uiteenlopende manieren in de statuten hebben omschreven. Het merendeel van de aanvragers heeft de wetstekst letterlijk overgenomen. Enkele omroeporganisaties hebben echter een zodanige eigen invulling aan het doelvereiste gegeven dat verschillende interpretaties van de verenigingsdoelstelling mogelijk zijn. Hoewel het Commissariaat tot de conclusie komt dat de statuten wel voldoen aan het wettelijk doelvereiste voor het zijn van een omroepvereniging, adviseren wij de betreffende omroepen wel om bij de

eerstvolgende statutenwijziging de wettelijk bepaalde statutaire doelstelling duidelijker in de statuten op te nemen. De betrokken omroepen hebben tijdens de mondelinge toelichting als bedoeld in randnummer 19 aangegeven dit te zullen doen.

b. Vertegenwoordiging van een stroming en identiteit in het programmabeleid

Stromingseis

33. Aanvragers van een (voorlopige) erkenning dienen een in de statuten omschreven maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming te vertegenwoordigen. Zij moeten werken vanuit een maatschappijvisie of -overtuiging die een bijdrage levert aan de pluriformiteit van de publieke omroep. In de adviesaanvraag vermeldt u dat de stromingseis altijd licht is getoetst. Met het oog daarop vraagt u het Commissariaat om te toetsen of uit de zelf omschreven identiteit van de omroeporganisatie blijkt dat zij werkt vanuit een samenhangende maatschappijvisie of overtuiging die bijdraagt aan de pluriformiteit van de publieke omroep.
34. Op dit moment bevat de wet geen objectieve toetsingscriteria om vast te kunnen stellen wanneer sprake is van een stroming. Eind 2020 heeft de Tweede Kamer een motie⁴ aangenomen tot wijziging van de Mediawet. Die motie houdt in dat er een wettelijke grondslag moet komen op basis waarvan omroeporganisaties hun worteling in de samenleving dienen te verantwoorden. De regering is daarbij verzocht in de Mediabegrotingsbrief van najaar 2021 een eerste schets te geven van deze criteria voor het aantonen van maatschappelijke binding, inclusief een systeem voor tussentijdse controle daarvan. Het is de bedoeling dat deze aanvullende criteria klaar zijn voor aanvang van de concessieperiode die begint in 2027 en dat ze ruim daarvoor in de Mediawet zijn verankerd. Daarom zijn wij in dit advies zeer terughoudend bij de beoordeling welke stroming een aanvrager precies vertegenwoordigt.
35. Het Commissariaat heeft allereerst gekeken naar de statutair vastgelegde stroming van de aanvrager en de beschrijving daarvan in het beleidsplan. De aanvragers verschillen in de wijze van het tot uitdrukking brengen van deze stroming. Waar de ene omroep een uitgebreide omschrijving van een stroming in haar statuten heeft neergelegd, heeft de andere hier invulling aan gegeven door de stroming, etniciteit(en) of leeftijdsgroep van zijn leden te vertegenwoordigen. Op basis hiervan heeft het Commissariaat niettemin vastgesteld dat alle aanvragers in hun statuten een stroming hebben beschreven.
36. Vervolgens zijn wij nagegaan of bij de omroepen waarvan u bij de vorige erkenningverlening in 2014 heeft beslist dat zij voor een bepaalde stroming staan zij zich nog steeds op dezelfde groep mensen in de samenleving richten. Als dat het geval is nemen wij aan dat zij nog steeds aan het stromingsvereiste voldoen.
37. Tot slot hebben wij gewicht toegekend aan het behalen van de ledendrempel. Voor de omroeporganisaties die een voorlopige erkenning aanvragen hebben wij hier doorslaggevend gewicht aan toegekend. Het feit dat deze aanvragers het benodigde ledenaantal hebben behaald is in ieder geval een belangrijke indicatie dat zij een bepaalde stroming in de samenleving vertegenwoordigen. In dat verband is de uitspraak van de Raad van State in de zaak Veronica⁵ van belang. Daarin werd geoordeeld dat het feit dat een groot aantal mensen bereid was om het omroepinitiatief te steunen door betalend lid van de vereniging te worden, tot de conclusie moet leiden dat de vereniging een bepaalde stroming vertegenwoordigt.

Identiteit vertegenwoordigd in het programmabeleid

38. U heeft ons in het verlengde van de stromingseis gevraagd u te adviseren of de identiteit van de aanvrager voldoende tot uiting komt in het (voorgenomen) programmabeleid. De

stroming dient hierin immers tot uitdrukking te komen. De zogenoemde “lichte toetsing” van de stromingseis brengt mee dat de vertegenwoordiging van de identiteit van de aanvrager in het voorgenomen programmabeleid ook licht wordt getoetst.

39. Daarbij merkt het Commissariaat op dat hij zich allereerst bij gebrek aan een uitgewerkte definitie in de Mediawet van het begrip ‘identiteit’, als onafhankelijk toezichthouder, mede gelet op artikel 7 van de Grondwet, niet in de positie acht om uitgebreid te adviseren over de vertegenwoordiging daarvan in het voorgenomen programmabeleid. In dat kader acht het Commissariaat zichzelf ook niet de meest aangewezen adviseur om over individuele programma’s te adviseren. Mede daarom hebben wij het voorgenomen programmabeleid licht getoetst. De programma’s die aanvragers in hun beleidsplannen als voorbeeld geven voor hun identiteit hebben wij daarom buiten onze beoordeling gelaten.
40. Verder hebben wij gekeken naar de missie en waarden die de aanvrager zelf beschrijft en de bevolkingsgroep die de aanvrager zegt te representeren en beoogt te bereiken. Vervolgens is bekeken of deze waarden en missie terug te zien zijn in het (voorgenomen) programmabeleid en of de aanvrager dit heeft gemotiveerd.
41. Het Commissariaat stelt vast dat alle aanvragers hun identiteit en missie op enige wijze terug laten komen in de beschrijving van het programmabeleid. De aanvragers zijn vrij in de wijze waarop zij dit doen, waardoor het programmabeleid op verschillende wijzen is ingevuld. Bijvoorbeeld vanuit domeinen, pijlers, kernwaarden, kernthema’s, uitgangspunten of integrale formats. Alle aanvragers vullen hun programmabeleid in met voorbeelden van reeds gemaakte programma’s dan wel van programmavoorstellen. Dit maakt dat een eenduidige beoordeling van de wijze waarop identiteit en missie in het programmabeleid terugkomen niet mogelijk.

c. Democratische invloed leden op programmabeleid

42. Op grond van artikel 2.24, eerste lid, onder d van de Mediawet geeft een omroepvereniging haar leden op democratisch aanvaardbare wijze invloed op het beleid. Dit vereiste hoeft anders dan de voorgaande onderdelen niet statutair te zijn vastgelegd. Het vereiste komt voort uit de gedachte dat een omroepvereniging een stroming vertegenwoordigt. De binding met die stroming toont zij in eerste instantie aan door de ledendrempel te behalen. Om die stroming en die identiteit van de stroming goed te kunnen representeren in het programma-aanbod is een democratische invloed van de leden op het programmabeleid vereist.
43. Het Commissariaat heeft voor de vaststelling of hiervan sprake is allereerst gekeken naar de statutaire bevoegdheden die de omroepverenigingen aan hun leden hebben toegekend. Waar dit niet in de statuten was terug te vinden, is ook het jaarverslag 2019 en het beleidsplan geraadpleegd en hebben we navraag gedaan hoe de inspraak van de leden in de praktijk is georganiseerd. Omdat omroepen die een aanvraag voor voorlopige erkenning hebben ingediend geen jaarverslag 2019 hebben, hebben wij tijdens de mondelinge toelichting gevraagd hoe zij de democratische invloed van de leden in de praktijk vorm zullen geven.
44. Omroepverenigingen bepalen zelf op welke wijze zij hun leden ‘op democratisch aanvaardbare wijze invloed’ geven. Het Commissariaat meent echter dat sprake moet zijn van een serieuze mogelijkheid voor leden om mede het programmabeleid te bepalen. Wij hebben bij de beoordeling hiervan naar twee elementen gekeken.
45. Ten eerste is gekeken of sprake is van een democratisch element. Dit kan bijvoorbeeld door leden een stemrecht te geven in de algemene ledenvergadering (ALV) of door

statutair een ander orgaan in te richten dat invloed op het beleid kan uitoefenen. De leden van een dergelijk orgaan moeten op democratische wijze worden verkozen en de overige leden van de omroepvereniging vertegenwoordigen. De omroepen die voor het inrichten van een dergelijk orgaan hebben gekozen noemen dit veelal de ledenraad. Wij hebben ook gekeken of is vastgelegd dat de leden of ledenraad jaarlijks één of meerdere keren vergaderen en of de leden de mogelijkheid hebben om zelf een vergadering bijeen te roepen.

46. Ten tweede heeft het Commissariaat beoordeeld in welke mate de leden invloed kunnen uitoefenen. Daarbij hebben wij vooral gekeken naar directe invloed van de leden op het programmabeleid. Van directe invloed is bijvoorbeeld sprake als de leden het beleidsplan of meerjarenplan kunnen goedkeuren of vaststellen. Van directe invloed is ook sprake als de leden de mogelijkheid hebben (leden)commissies in te richten waarin over programma's en thema's wordt meegedacht. Wij hebben ook gekeken naar vormen van indirecte invloed van de leden op het beleid. Een voorbeeld hiervan is de bevoegdheid van de ledenraad om de leden van de raad van toezicht te benoemen, te schorsen en/of te ontslaan.
47. Het Commissariaat stelt vast dat alle aanvragers in hun statuten een ledenraad of ALV hebben opgenomen. Wij stellen eveneens vast dat alle aanvragers hun leden in de praktijk directe invloed op het programmabeleid geven. Wel merken wij op dat dit niet bij alle aanvragers even duidelijk is vastgelegd. Het Commissariaat heeft de betreffende aanvragers meegegeven de invloed van de leden in de statuten of reglementen vast te leggen. Het Commissariaat stelt verder vast dat alle aanvragers hun leden op enige wijze indirecte invloed geven op het beleid.
48. Het Commissariaat merkt op dat de omroepverenigingen op verschillende wijzen invulling hebben gegeven aan het vereiste neergelegd in artikel 2.24 eerste lid onder d van de Mediawet 2008. Wat onder '*op democratisch aanvaardbare wijze invloed hebben op het beleid*' wordt verstaan is niet nader uitgewerkt in de wettekst en evenmin wordt hier in de wetsgeschiedenis aandacht aan besteed. De Mediawet schrijft niet voor dat de invloed van de leden op het programmabeleid schriftelijk moet worden vastgelegd. Dit leidt ertoe dat niet alle omroepverenigingen dit statutair of reglementair hebben vastgelegd. Bij sommige omroepen blijkt de invloed van de leden slechts uit de praktijk. Om te voorkomen dat de leden op dit punt afhankelijk zijn van individuele bestuurders adviseert het Commissariaat de wettekst op dit punt te wijzigen en hierin op te nemen dat de democratische invloed van de leden statutair moet zijn vastgelegd (aanbeveling 6). In het verlengde daarvan adviseren wij uit te werken wanneer sprake is van een aanvaardbare wijze van invloed. Hiervoor verwijzen wij naar de voorbeelden van directe en indirecte invloed van de leden op het beleid die wij in dit advies hebben uitgewerkt.

d. Contributie

49. Aanvragers van een (voorlopige) erkenning dienen een jaarlijkse contributie te heffen van ten minste € 5,72, waarin de verstrekking van een programmablad niet is begrepen. Zoals vermeld onder randnummer 27 heeft het Commissariaat in zijn besluit van 30 maart 2021 vastgesteld, dat de omroeporganisaties die een aanvraag voor een (voorlopige) erkenning hebben ingediend, op de peildatum het vereiste minimum aantal leden hebben behaald. Aangezien hierbij is getoetst of de leden de jaarlijkse minimumcontributie hebben betaald, betekent dit ook dat de (aspirant-)omroepen op dit moment voldoen aan het vereiste van de contributie om een omroepvereniging te kunnen zijn.

Naleving Mediawet (zicht op naleving)

50. U heeft ons gevraagd om te beoordelen of, mede op basis van het beleidsplan en het handelen in het verleden, aannemelijk is dat de aanvragers zich aan de Mediawet, de richtlijnen van het Commissariaat en interne gedragscodes zullen houden. De beoordeling van de bindende regelingen van de raad van bestuur van de NPO, waar u in uw adviesaanvraag naar verwijst, hebben wij buiten beschouwing gelaten omdat het toezicht hierop bij de NPO is belegd.
51. Het Commissariaat houdt risicogericht toezicht. Daarbij hanteren wij het uitgangspunt van toezicht op maat. Dat begint met goede voorlichting. In geval van een overtreding hanteren wij de toezichtladder. Waar mogelijk volstaan wij met een normoverdragend gesprek of een waarschuwing. Maar als dat nodig is zullen wij een last onder dwangsom of een administratieve boete opleggen.
52. Het Commissariaat heeft bij de beoordeling van de aanvragen ingestelde onderzoeken en toegepaste maatregelen in de huidige concessieperiode betrokken. Ook hebben wij gekeken naar de mate waarin de betrokken omroepen opvolging hebben gegeven aan deze maatregelen.
53. In de in de bijlage bijgevoegde individuele adviezen vermelden wij de overtredingen die aanleiding vormden voor een sanctieprocedure. Omdat informele maatregelen op grond van ons openbaarmakingsbeleid niet openbaar worden gemaakt, hebben wij daar geen melding van gemaakt. Wel hebben wij die maatregelen in onze beoordeling betrokken.
54. Het Commissariaat heeft op basis hiervan geen aanleiding om te veronderstellen dat de aanvragers van een erkenning zich niet zullen houden aan de Mediawet, de richtlijnen van het Commissariaat en interne gedragscodes.

Governance

55. U heeft het Commissariaat gevraagd om de governance structuur te beoordelen, in het bijzonder op basis van de voorschriften zoals die zijn opgenomen in artikel 2.142a van de Mediawet. Daarin wordt de eis gesteld dat een helder onderscheid moet bestaan tussen het dagelijks bestuur en het toezichthoudend orgaan, dat deugdelijk, onafhankelijk en deskundig toezicht wordt uitgeoefend en dat de leden van het toezichthoudend orgaan worden benoemd op basis van vooraf vastgestelde openbare profielen. In juli van dit jaar treedt een nieuwe bepaling in werking die regelt dat de bestuurlijke inrichting sober, evenwichtig en doelmatig moet zijn. Wat moet worden verstaan onder “sober, evenwichtig en doelmatig” moet nog verder worden uitgewerkt. In onze uitvoeringstoets van deze nieuwe bepaling hebben wij eerder al aangegeven dat het Commissariaat pas kan toezien op deze verplichting nadat deze uitwerking heeft plaatsgevonden. Daarom hebben wij deze bepaling voor nu buiten beschouwing gelaten. Wij voorzien echter wel dat dit voor sommige omroepen een punt van aandacht kan worden.
56. Het Commissariaat heeft de aanvragen beoordeeld op basis van de normen uit artikel 2.142a Mediawet, artikel 2 van de Beleidsregels governance en interne beheersing 2017 en de bijbehorende toelichtingen.⁶ Wij hebben getoetst of de aanvrager geborgd heeft dat er geen vermenging van taken optreedt tussen het bestuur en het toezichthoudende orgaan, dat dubbelfuncties bij deze organen zijn uitgesloten en dat geen sprake is van benoemingsstructuren die de verhoudingen tussen bestuur en toezicht kunnen vertroebelen. Ook is bekeken of toezichthouders en bestuurders openbaar worden

geworven en of het functioneren van het bestuur en het toezichthoudende orgaan wordt geëvalueerd. In eerste instantie is bezien of bovenstaande punten volgden uit de statuten en/of reglementen. Was dit niet of onvoldoende het geval dan is de omroepen verzocht om een toelichting te geven. Als in de statuten melding werd gemaakt van reglementen voor het bestuur of de raad van toezicht en deze niet bij de aanvraag waren toegevoegd, zijn deze alsnog opgevraagd.

57. Het Commissariaat stelt vast dat alle aanvragen een beschrijving van de bestuurlijke organisatie bevatten en dat uit de statuten en reglementen een heldere organisatiestructuur blijkt. De taken en bevoegdheden van de verschillende organen zijn duidelijk vastgelegd en hieruit blijkt geen vermenging van taken tussen bestuur en toezicht. Evenmin is er sprake van dubbelfuncties in zowel uitvoerende als toezichthoudende organen en zijn er geen benoemingsstructuren die de verhoudingen kunnen vertroebelen. We hebben geen zaken geconstateerd waaruit blijkt dat er geen sprake is van deugdelijk, onafhankelijk en deskundig toezicht. Nieuwe leden van de raad van toezicht en het bestuur worden openbaar geworven.
58. Bij de beoordeling van de governance structuur hebben wij als aandachtspunten het volgende vastgesteld. Bij enkele aanvragers bestaat een dubbelfunctie tussen het voorzitterschap van de ledenraad en het voorzitterschap de raad van toezicht. Bij één aanvrager hebben we vastgesteld dat de voorzitter van het bestuur ook de vergadering van de ledenraad voorziet.
59. Deze dubbelrollen zijn weliswaar niet in strijd met wet- en regelgeving, want die zien niet op de ledenraad, maar wij vinden het niettemin onwenselijk omdat dit een gebalanceerde rolverdeling binnen de organisatie niet ten goede komt en het de onafhankelijke positie van de ledenraad kan aantasten (aanbeveling 7).

Toegevoegde waarde nieuwe en bestaande aspiranten

60. U heeft ons gevraagd te beoordelen of de zelf omschreven identiteit en programmavoornemens van de aanvrager van toegevoegde waarde zijn ten opzichte van andere omroepen en voldoende zijn uitgewerkt in het voorgenomen programmabeleid.
61. Om dat te kunnen beoordelen hebben wij de zelf omschreven identiteit van de aspirant-omroepen vergeleken met de zelf omschreven identiteit van de reeds bestaande omroepen en beoordeeld of hier een duidelijk onderscheid is waar te nemen. Daarbij hebben wij tevens de mondelinge toelichting betrokken die de aspirant-omroepen hierop hebben gegeven. Als wij een duidelijk onderscheid waarnemen, verbinden wij daar – in het verlengde van de lichte toetsing van het stromingsvereiste – de conclusie aan dat de aspirant-omroep media-aanbod zal maken vanuit een andere maatschappijvisie of overtuiging dan bestaande omroepen.
62. Vervolgens hebben wij bekeken of de identiteit voldoende is uitgewerkt in het voorgenomen programmabeleid, waarbij wij – eveneens in het verlengde van de lichte toetsing van het programmabeleid – hebben gekeken of de aanvrager gemotiveerd beschreven heeft dat het voorgenomen programmabeleid zich richt op andere genres, inhoud en doelgroepen dan de bestaande omroepen.
63. Het Commissariaat constateert dat de zelf omschreven identiteit en de uitwerking daarvan in het voorgenomen programmabeleid van de aspirant-omroepen, Omroep ZWART en Ongehoord Nederland, verschilt van die van de bestaande omroepen. Verder constateert het Commissariaat dat beide aspirant-omroepen aan de ledendrempel hebben voldaan.

Dit duidt er volgens ons op dat voldoende mensen de betreffende aspirant-omroep als een toegevoegde waarde voor het publieke bestel beschouwen.

64. Voor de bestaande aspirant-omroepen HUMAN, WNL en PowNed geldt dat zij in de afgelopen periode hun toegevoegde waarde moeten hebben bewezen. In hun beleidsplannen verwijzen en citeren de aanvragers naar de bevindingen van de visitatiecommissie van de NPO uit 2019.⁷ De NPO heeft zelfstandig onderzoek verricht naar de programmatische toegevoegde waarde van deze aanvragers in de afgelopen periode. In ons advies blijft een beoordeling van de programmatische toegevoegde waarde achterwege. Wij beperken ons tot het objectieve criterium van het behalen van de ledendrempel en of zij hun toegevoegde waarde aan de pluriformiteit van het bestel gemotiveerd hebben toegelicht in hun aanvraag.
65. Het Commissariaat stelt vast dat de bestaande aspiranten aan de ledeneis hebben voldaan. Verder constateren wij dat de aanvragers in hun beleidsplannen de toegevoegde waarde aan de pluriformiteit van het publieke media-aanbod gemotiveerd hebben toegelicht.

Aanvullende eisen voor de bestaande en nieuwe aspiranten

Het opdragen van het verzorgen van media-aanbod door aanvragers van een voorlopige erkenning

66. Op grond van artikel 2.23, eerste lid, van de Mediawet kunnen slechts zes volwaardige erkenningen worden verleend. Deze erkenningen berusten op dit moment bij AVROTROS, BNNVARA, de EO, KRO NCRV, omroep Max, en de VPRO. Wanneer een aanvrager van een voorlopige erkenning (hierna: aspirant-omroep) wil toetreden tot het bestel, dan kan dit dus niet op basis van een volwaardige erkenning. De aspirant dient zich aan te sluiten bij een omroep met een volwaardige erkenning, een zogenoemde hostomroep. Naast bovengenoemde omroepen kan dat ook de NTR zijn. Aspiranten hebben over het algemeen nog geen ervaring met het verzorgen van media-aanbod voor de publieke omroep en dienen daarom - op grond van artikel 2.26, eerste lid, sub f van de Mediawet - de verzorging van hun media-aanbod op te dragen aan de hostomroep. Daartoe dient een overeenkomst te worden gesloten. Uit de Checklist blijkt dat in deze fase van het erkenningsproces het overleggen van een intentieverklaring, waaruit blijkt dat een aspirant en een omroep met een volwaardige erkenning hiertoe de intentie hebben, volstaat.
67. Omroep ZWART heeft de intentie om zijn media-aanbod te laten verzorgen door BNNVARA. Partijen hebben daartoe een intentieverklaring getekend die bij beide aanvragen is gevoegd.
68. Ongehoord Nederland heeft voor de verzorging van haar media-aanbod twee getekende intentieverklaringen bij de erkenningsaanvraag gevoegd, te weten één met Omroep MAX en één met de NTR. Het Commissariaat heeft Ongehoord Nederland bij mondelinge toelichting gevraagd welk van deze partijen het media-aanbod gaat verzorgen, maar daar kon Ongehoord Nederland op dat moment nog geen uitsluitsel over geven. Dat de definitieve keuze nog niet is gemaakt, achten wij geen probleem. Wel hebben we Ongehoord Nederland erop gewezen dat bij het ingaan van de nieuwe concessieperiode de overeenkomst met de hostomroep getekend moet zijn.

Het vormen van een samenwerkingsomroep

69. Omdat slechts zes erkenningen worden verleend, kunnen ook de bestaande aspirant-omroepen – HUMAN, WNL en PowNed – per 1 januari 2022 geen zelfstandige erkenning krijgen. Zij dienen op grond van artikel 2.25, derde lid, onder b, van de Mediawet een samenwerkingsomroep te vormen met een omroep met een volwaardige erkenning. Hoewel dit niet in de Mediawet zelf wordt beschreven, volgt uit de wetsgeschiedenis⁸ dat HUMAN, WNL en PowNed eerst een eigen erkenningsaanvraag indienen om in het bestel te kunnen blijven. Dat hebben ze alle drie gedaan. Die aanvraag moet op grond van de Checklist een intentieverklaring bevatten voor aansluiting bij een van de zes voorziene erkende omroeporganisaties. Nadat u kenbaar heeft gemaakt dat zowel de bestaande aspirant als de toekomstige partneromroep aan alle voorwaarden voor een erkenning voldoen, dienen zij binnen één maand een gezamenlijke herziene aanvraag in voor een erkenning als samenwerkingsomroep.
70. Het Commissariaat zal over die herziene aanvraag apart adviseren. Wij zullen in ieder geval beoordelen of de governance van de samenwerkingsomroep in overeenstemming is met de Mediawet. Daarbij zullen zoveel mogelijk de aanbevelingen uit de gedragscode ter bevordering van goed bestuur en integriteit worden gevolgd. Daarnaast is van groot belang dat de samenwerking op zo'n manier is vormgegeven dat het Commissariaat in staat is om effectief toezicht te houden. Over dit onderwerp is met een aantal voorgenomen samenwerkingsomroepen al gesprekken gevoerd.
71. Zowel HUMAN en de VPRO als WNL en Omroep MAX hebben ieder bij hun individuele aanvraag een getekende intentieverklaring gevoegd tot het vormen van een samenwerkingsomroep. Het Commissariaat heeft vastgesteld dat deze omroepen serieus in gesprek zijn over de concrete uitwerking van de samenwerkingsomroep en de daarbij behorende organisatiestructuur.
72. Dat geldt niet voor PowNed, die nog geen partneromroep heeft gevonden. PowNed heeft dan ook geen intentieverklaring bij haar erkenningsaanvraag gevoegd. In het beleidsplan vermeldt PowNed hierover dat de gesprekken rond samenwerking met andere omroepen nog lopen en dat de mogelijke constructies voor samenwerking nog moeten worden verkend. Naar eigen zeggen heeft PowNed er daarom voor gekozen om in de erkenningsaanvraag nog geen definitieve samenwerkingspartner te noemen. PowNed is voornemens om in juni 2021 met één of meerdere samenwerkingspartner(s) een onderbouwde en degelijke samenwerkingsovereenkomst te sluiten. Tijdens de mondelinge toelichting heeft PowNed te kennen gegeven in gesprek te zijn met andere omroepen. Welke omroepen dat precies zijn, wilde de omroep niet melden.
73. Mocht PowNed niet zelf een samenwerking met een andere omroep aangaan, dan wordt een aanwijzingsprocedure toegepast die gericht is op het tot stand brengen van een samenwerkingsomroep met één van de bestaande omroepen met een volwaardige erkenning. Het Commissariaat heeft richting PowNed hierover zijn zorg uitgesproken. Het vormen van een samenwerkingsomroep is geen sinecure. Bovendien vraagt het Commissariaat zich af of het werkbaar en wenselijk is om omroepen – die niet vrijwillig tot elkaar zijn gekomen – te dwingen een samenwerkingsomroep te vormen en gezamenlijk op één erkenning binnen het publieke bestel te opereren.
74. Voor de bestaande en nieuwe aspirant-omroepen geldt dat zij, op basis van de huidige wet- en regelgeving, niet in aanmerking zullen komen voor een zelfstandige erkenning. Als zij na afloop van de voorlopige erkenning in het bestel willen blijven, dan moeten zij een samenwerkingsomroep met een van de bestaande omroepen vormen. Enerzijds moet het bestel open blijven voor nieuwkomers, anderzijds moet echter worden voorkomen dat deze constructie de totale organisatie alleen maar ingewikkelder maakt, hetgeen bij een samenwerkingsomroep van drie of meer omroepverenigingen al snel het geval is. Een

belangrijk aandachtspunt daarbij is dat de juridische constructie van de samenwerkingsomroep effectief toezicht door het Commissariaat niet in de weg mag staan. En dit alles moet wel werkbaar blijven. Wij bevelen aan dit proces tot het vormen van een samenwerkingsomroep op één erkenning te evalueren (aanbeveling 8).

OVERIGE PUNTEN VAN AANDACHT

De journalistieke kwaliteitsstandaarden

75. Zoals al benoemd onder randnummer 7 is de onafhankelijke en betrouwbare nieuwsvoorziening één van de speerpunten van het Commissariaat omdat deze onmisbaar is voor een goed werkende democratie. Het belang ervan wordt dezer dagen regelmatig geïllustreerd door voorbeelden van de ontwrichtende werking die onder andere de verspreiding van desinformatie kan hebben op een democratische rechtstaat.
76. In de Visiebrief van 19 juni 2019⁹ schrijft u dat de journalistieke taak van de publieke omroep van extra belang is nu de grenzen tussen betrouwbare en onbetrouwbare informatie door verspreiding van desinformatie meer lijken te vervagen. Diepgravende journalistiek is als tegenmacht in onze democratische rechtsstaat onmisbaar, maar tegelijkertijd kwetsbaar in een tijd van fragiele journalistieke verdienmodellen. Daar ligt bij uitstek een publieke taak. De publieke omroep heeft toegevoegde waarde als platform voor kwaliteitsjournalistiek en betrouwbare onafhankelijke nieuwsvoorziening. Een van de specifieke taken van de publieke omroep is ook het verzorgen van nieuwsvoorziening, onder andere via de NOS. Daarnaast is (onderzoeks)journalistieke programmering en journalistieke kwaliteit recent expliciet toegevoegd aan de publieke mediaopdracht.
77. Gelet op het Nederlandse systeem van externe pluriformiteit van de publieke omroep benadrukt het Commissariaat dat juist de publieke omroep ruimte moet bieden voor alle stromingen en geluiden in de samenleving. Dat betekent echter niet dat er binnen de publieke omroep plaats is voor de verspreiding van onbetrouwbaar nieuws of desinformatie. In dat kader heeft het Commissariaat met zorg kennis genomen van framende berichten dat de NOS desinformatie zou verspreiden. Zo wordt op de website van de aspirant-omroep Ongehoord Nederland de betrouwbaarheid van de NOS op een min of meer structurele wijze in twijfel getrokken. Dit baart zorgen nu wij geen enkele aanwijzing hebben dat de nieuwsvoorziening van de NOS niet betrouwbaar is dan wel op niet onafhankelijke wijze tot stand komt.
78. Artikel 2.1, tweede lid, onder e, van de Mediawet bevat expliciet de verplichting dat het media-aanbod van de publieke omroepen moet voldoen aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen. Deze verplichting is verder uitgewerkt in artikel 2.88, derde lid, van de Mediawet. Op grond van deze bepaling dient iedere omroep een redactiestatuut te hebben dat in elk geval a) waarborgen bevat dat normen inzake journalistieke deontologie en kwaliteit worden gehanteerd en b) waarborgen bevat voor redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van adverteerders, sponsors en anderen die bijdragen hebben verstrekt voor de totstandkoming van het media-aanbod.
79. Het redactiestatuut beschrijft de journalistieke werkwijze van de omroep. Deze werkwijze kan getoetst worden aan de ethische normen en kernwaarden die door de beroepsgroep zelf worden gehanteerd. Deze normen moeten er immers toe leiden dat journalisten zorgvuldig handelen en betrouwbare informatie verspreiden. Het redactiestatuut moet waarborgen bevatten dat de journalisten werkzaam voor de publieke omroeporganisatie volgens deze normen werken, hetgeen een belangrijke indicator is dat de informatie die door de publieke omroep wordt verspreid juist en betrouwbaar is.

80. Het Commissariaat heeft de wettelijke taak erop toe te zien dat de Mediawet wordt nageleefd. Bij brief van 4 februari 2020 heeft het Commissariaat u bericht dat de Mediawet op dit moment onvoldoende duidelijke criteria bevat om te kunnen toetsen of de redactiestatuten aan de Mediawet voldoen en of zij worden nageleefd.
81. In het kader van dit advies is de toetsing van het Commissariaat daarom beperkt tot de aanwezigheid van een redactiestatuut. Verder hebben wij wel gekeken of in het redactiestatuut op enige wijze waarborgen voorkomen waaruit volgt dat normen inzake journalistieke deontologie en kwaliteit worden gehanteerd. Omdat deze waarborgen, zoals gezegd, niet in wet- of regelgeving zijn vastgelegd, heeft het Commissariaat bij afwezigheid daarvan daar geen conclusie aan verbonden.
82. Het Commissariaat stelt vast dat alle omroepen over een redactiestatuut beschikken. Verder constateren wij dat bij enkele aanvragers het redactiestatuut niet expliciet verwijst naar journalistieke normen en deontologie, maar dat deze wel in andere reglementen zijn vastgelegd. Het Commissariaat heeft de betreffende omroepen gewezen op de wettelijk verplichte inhoud van een redactiestatuut. De betreffende omroepen hebben allen toegezegd hun redactiestatuut in overeenstemming te brengen met de Mediawet.
83. Het Commissariaat heeft recent een groot onderzoek gedaan naar redactiestatuten en de resultaten daarvan inmiddels op ambtelijk niveau met uw departement gedeeld. In het verlengde daarvan is het Commissariaat graag bereid mee te denken over de uitwerking van wettelijke criteria voor redactiestatuten.

Administratieve Organisatie / Interne Beheersing

84. Op grond van artikel 2.178, eerste lid van de Mediawet richt een omroep zijn organisatie zodanig in dat een deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen gewaarborgd is. Een omroep komt slechts voor een (voorlopige) erkenning in aanmerking als hieraan is voldaan. In de Checklist is vermeld dat de aanvraag vergezeld dient te gaan van een beschrijving van de beheersprocessen en financiële en administratieve organisatie van de aanvrager. Omdat een deugdelijke administratieve organisatie/interne beheersing van groot belang zijn voor de naleving van de Mediawet, hecht het Commissariaat hier groot belang aan.
85. Allereerst merken wij op dat de wet- en regelgeving geen kader geeft voor de inrichting, sturing van de beheersprocessen en voor de financiële en administratieve organisatie van de omroeporganisatie. Dat brengt mee dat de beschrijvingen van de aanvragers niet op eenduidige wijze kunnen worden beoordeeld. Een aantal aanvragers heeft de beschrijvingen zeer gedetailleerd uitgewerkt, waar andere abstract zijn gebleven. Gelet op het grote belang adviseren wij u om voor de volgende concessieperiode een voldoende gedetailleerd kader te schetsen waaraan de beschrijvingen van de beheersprocessen en de financiële en administratieve organisatie moeten voldoen. Het Commissariaat is bereid een dergelijk toetsingskader in samenspraak met uw departement te ontwikkelen (aanbeveling 9).
86. Bij de advisering hebben wij bekeken of omroeporganisaties een beschrijving van de administratieve organisatie en de interne beheersing hebben opgenomen. Ook hebben wij de kernelementen voor een doelmatige en rechtmatige administratieve organisatie beoordeeld. Deze processen kunnen zelfstandig worden uitgevoerd, worden uitbesteed aan een andere omroeporganisatie of aan een externe partij. Bij de werkzaamheden heeft het Commissariaat eveneens de bevindingen uit de managementletter en/of het accountantsverslag 2019 over de administratieve organisatie meegenomen.

87. Voor aspirant-omroepen geldt dat zij op 31 december 2021 de inrichting en sturing van de beheersprocessen alsmede de financiële en administratieve organisatie van de omroeporganisatie – al dan niet verzorgd door de hostomroep – beschreven en ingericht dienen te hebben (artikel 2.26, eerste lid sub g Mediawet). Het Commissariaat heeft hen hier op gewezen.
88. Het Commissariaat stelt vast dat alle erkenningsaanvragen een beschrijving van de inrichting, sturing van de beheersprocessen en van de financiële en administratieve organisatie van de omroeporganisatie bevatten die voldoet aan artikel 2.178, eerste lid van de Mediawet.

Financiële reserve

89. Op grond van artikel 2.25, eerste lid, onder c, van de Mediawet komt een omroeporganisatie alleen voor een erkenning in aanmerking als de reserve uit contributies en verenigingsactiviteiten die op 31 december van het jaar voorafgaand aan dat waarin die erkenning ingaat, nihil of positief is. Met het oog daarop moeten alle erkenningsaanvragen op grond van artikel 4, eerste lid, onder d, van de Mediaregeling een overzicht bevatten van de financiën van de omroeporganisatie. Het Commissariaat heeft van alle erkenningsaanvragen, met uitzondering van een van de aspirant-omroepen, een financieel overzicht ontvangen waar de omvang van het eigen vermogen uit blijkt. Met een aantal omroepen is gesproken over het feit dat de omvang van hun eigen vermogen minimaal is. Geen van deze omroepen verwacht echter dat het eigen vermogen op 31 december 2021 negatief zal zijn. Het Commissariaat heeft richting de aspirant-omroepen benadrukt dat het eigen vermogen op 31 december 2021 positief of nihil dient te zijn en dat dit moet blijken uit een jaarrekening die is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring.
90. De feitelijke vaststelling of hieraan is voldaan vindt plaats middels de jaarrekening 2021 die vóór 1 mei 2022 bij het Commissariaat moet zijn aangeleverd. Direct na 1 mei 2022 zullen wij nagaan of aan deze wettelijke eis is voldaan en u van onze bevindingen op de hoogte stellen.

Bereidheid tot samenwerking

91. Een cruciaal aspect voor de houdbaarheid van het publieke bestel is een goede samenwerking tussen de NPO en de omroepen. Voor de houdbaarheid van het bestel is het eveneens van groot belang dat de omroepen hun eigen identiteit goed kunnen neerzetten terwijl zij tegelijkertijd ook onderdeel zijn van een groter geheel.
92. De publieke mediaopdracht zoals neergelegd in artikel 2.1 van de Mediawet is niet enkel geadresseerd aan de individuele omroepen. Deze opdracht is een gedeelde verantwoordelijkheid van de omroepen en de NPO. De gezamenlijke uitvoering van de publieke mediaopdracht betekent ook dat omroepen de NPO in staat stellen om de coördinerende taak die op grond van de Mediawet aan de NPO is toebedeeld, uit te voeren.
93. Wij hebben bij de bestudering van de beleidsplannen gekeken naar de bereidheid tot samenwerking binnen het bestel. Het Commissariaat constateert dat alle aanvragers dit als zodanig benoemen en hier voorbeelden van geven. Bij de aspirant-omroepen hebben wij een mondelinge toelichting gevraagd op de (voorgenomen) samenwerking binnen het bestel en de loyaliteit aan de doelstellingen van de publieke omroep als geheel.

94. Bij de bestudering van het programmabeleid heeft het Commissariaat ook gekeken naar de mate waarin de aanvragers het Concessiebeleidsplan 2022-2026 in hun beleidsplan hebben verwerkt. In dit Concessiebeleidsplan wordt het genrebeleid geïntroduceerd: de NPO gaat zich bij de programmering richten op genres in plaats van op netten en zenders. Het Commissariaat heeft u daar eerder positief over geadviseerd en ziet dat de omroepen met name hun beleidsplannen afstemmen op het genrebeleid. Zo geven zij aan binnen welke genres zij programma's willen maken, motiveren waarom dit past bij hun identiteit en geven aan positief te zijn over dit beleid. Omdat voorlopig voor (een aantal van) deze genres geen doelstellingen worden geformuleerd over diversiteit, variatie en pluriformiteit is het lastig voor aanvragers om media-aanbod in hun beleidsplan op te nemen dat zowel past bij hun identiteit als aansluit bij de genres. Met name van de aspiranten die hun beleidsplan niet kunnen baseren op hun ervaring binnen het bestel kan een uitgewerkt plan nauwelijks worden verwacht. Om die reden heeft het Commissariaat hier licht aan getoetst en slechts beoordeeld of de aspirant-omroepen in hun beleidsplan het Concessiebeleidsplan en het genrebeleid benoemen en hier hun programmavoorstellen op indelen. Dat blijkt het geval te zijn.
95. Het Commissariaat stelt vast dat alle aanvragers bereidheid tonen tot samenwerking binnen het publieke bestel, dat zij bereid zijn al het media-aanbod beschikbaar te zullen stellen voor verspreiding op de aanbodkanalen van het publieke bestel en de beleidsplannen voor zover mogelijk zijn afgestemd op het Concessiebeleidsplan.

E. ADVIES

96. Op grond van het bovenstaande en de overwegingen die u in de in de bijlage opgenomen individuele adviezen aantreft, adviseren wij u AVROTROS, BNNVARA, de EO, Human KRO-NCRV, Omroep MAX, PowNed, de VPRO en WNL de gevraagde erkenningen voor de concessieperiode 2022-2026 te verlenen. Ook adviseren wij u Omroep Zwart en Ongehoord Nederland een voorlopige erkenning te verlenen.
97. In bijlage 1 hebben wij een aantal aanbevelingen opgenomen die zien op verbeteringen die volgens ons zou moeten worden doorgevoerd in het proces van erkenningverlening en in de regels die gelden om in aanmerking te komen voor een erkenning. Wij vinden dit nodig om de kwaliteit en objectiviteit van de erkenningen en de adviezen daarover, voor in de toekomst te waarborgen.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

drs. Renate Eringa-Wensing
Voorzitter

Bijlage 1: AANBEVELINGEN OMROEPERKENNINGEN

Op basis van het advies dat het Commissariaat voor de Media op grond van artikel 2.31, eerste lid, van de Mediawet heeft uitgebracht, worden de volgende aanbevelingen gedaan:

*Algemeen*Aanbeveling 1

1. Het Commissariaat heeft inmiddels meerdere keren opgemerkt dat de Mediawet onvoldoende kaders biedt om een werkelijk betekenisvol advies uit te brengen over de erkenningsverleningen. Dat is echter tot op heden geen aanleiding geweest om de Mediawet- en regelgeving aan te passen. Dat betekent ook dat het in feite niet mogelijk is om partijen die onvoldoende bijdragen aan het publieke bestel, waaronder het voorzien in betrouwbaar en kwalitatief hoogstaand media-aanbod, uit het bestel te weren. Het uitblijven van deze aanpassingen zal op termijn ondermijnend zijn voor het huidige publieke omroepbestel. In dat geval kan de vraag gesteld worden wat nog de toegevoegde waarde is van de advisering door het Commissariaat.

Aanbeveling 2

2. Daarnaast zijn de aanvragen zeer verschillende van opzet, inhoud en omvang. Dat maakt het lastig om op een eenduidige manier over de verschillende omroepen te adviseren. Daarom adviseren wij u om een eenduidig format voor te schrijven waarbinnen de omroepen hun erkenningsaanvraag indienen.

*Stroming en identiteit*Aanbeveling 3

3. De Mediawet bevat op dit moment onvoldoende objectieve en toetsbare criteria om te beoordelen wanneer sprake is van een “maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming” en van de vertegenwoordiging van de identiteit in het programma-aanbod van een omroep. Op basis van alleen de beleidsplannen waarin omroepen aan de hand van hun programma’s zelf aangeven hoe de identiteit daarin naar voren komt, is dit nauwelijks objectief te toetsen. Wij bevelen daarom aan om een toetsingskader op te stellen met heldere criteria voor de beoordeling van het programma-aanbod van *alle* omroepen. Een onafhankelijke visitatiecommissie die tussentijds verslag uitbrengt zou hieraan kunnen bijdragen.

Aanbeveling 4

4. Op grond van de Mediawet leggen omroepen hun doelstelling, missie en identiteit vast in de statuten. De missie en identiteit moeten vervolgens herkenbaar terugkomen in het programma-aanbod. Zij vormen in feite de wettelijke basis van het zijn van een publieke omroeporganisatie. Wij bevelen aan ruim vóór aanvang van de concessieperiode 2027-2031 objectieve en toetsbare criteria uit te werken op basis waarvan omroeporganisaties hun worteling in de samenleving zowel voorafgaand aan erkenningsverlening als tussentijds dienen te verantwoorden. In de motie van Sneller c.s.¹⁰ van 4 november werd hiertoe ook opgeroepen.

*Journalistieke kwaliteitsstandaarden*Aanbeveling 5

5. Een goed werkend redactiestatuut moet waarborgen dat het media-aanbod van de publieke omroep aan hoge journalistieke kwaliteitsstandaarden voldoet en betrouwbaar is. De Mediawet bevat op dit moment onvoldoende criteria waaraan een goed werkend redactiestatuut moet voldoen. Wij adviseren u om deze criteria nader uit te werken. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan de deontologische kernwaarden die een redactiestatuut minimaal moet bevatten en de wijze waarop een omroep de naleving van het redactiestatuut borgt.

*Democratische invloed leden op het programmabeleid*Aanbeveling 6

6. Een erkenning kan op grond van artikel 2.24, eerste lid, van de Mediawet uitsluitend worden verleend aan een omroepvereniging. De in artikel 2.24, eerste lid genoemde voorwaarden om aangemerkt te kunnen worden als omroepvereniging, dienen in de statuten te zijn vastgelegd. Dat geldt echter niet voor de eis dat de leden op democratisch aanvaardbare wijze invloed moeten kunnen uitoefenen op het programmabeleid (artikel 2.24, eerste lid onder d). Wij bevelen aan de wet op dit punt te wijzigen in die zin dat ook deze voorwaarde statutair moet zijn vastgelegd. In het verlengde daarvan adviseren wij om uit te werken wanneer sprake is van een aanvaardbare wijze van invloed.

*Governance*Aanbeveling 7

7. Bij de beoordeling van de organisatiestructuur hebben wij als aandachtspunten vastgesteld dat bij enkele aanvragers een dubbelfunctie bestaat tussen het voorzitterschap van de ledenraad of het voorzitten van de vergadering van de ledenraad en het voorzitterschap van de raad van toezicht dan wel voorzitterschap van het bestuur. Dit is weliswaar niet in strijd met wet- en regelgeving omdat die niet voorziet in een ledenraad, maar het Commissariaat vindt deze dubbelfuncties wel onwenselijk. Dit komt een gebalanceerde rolverdeling binnen de organisatie niet ten goede en kan onafhankelijke positie van de ledenraad aantasten. Ter voorkoming van (de schijn van) belangenverstrengeling adviseren wij om de Mediawet op dit punt aan te passen.

*Samenwerkingsomroepen*Aanbeveling 8

8. Voor de bestaande en nieuwe aspiranten geldt dat zij op basis van de huidige wet- en regelgeving niet in aanmerking zullen komen voor een zelfstandige erkenning. Als zij na afloop van de voorlopige erkenning in het bestel willen blijven, dan moeten zij een samenwerkingsomroep met een van de bestaande omroepen vormen. Enerzijds moet het bestel open blijven voor nieuwkomers, anderzijds moet echter worden voorkomen dat deze constructie de totale organisatie alleen maar ingewikkelder maakt, hetgeen bij een samenwerkingsomroep van drie of meer omroepverenigingen al snel het geval is. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat de governance van de samenwerkingsomroep effectief toezicht door het Commissariaat mogelijk moet maken. En dit alles moet wel werkbaar blijven. Wij bevelen aan dit proces tot het vormen van een samenwerkingsomroep op één erkenning te evalueren.

*Administratieve organisatie/interne beheersing*Aanbeveling 9

9. Wij bevelen aan ruim voor het ingaan van de volgende concessieperiode een voldoende gedetailleerd kader te schetsen waaraan de beschrijvingen van de beheersprocessen en de financiële en administratieve organisatie moeten voldoen. De bevindingen van de externe accountant van de omroep zou hiervoor bij voorkeur als uitgangspunt moeten dienen.