

Besluit

Kenmerk: 973739 / 980741

Onderwerp: Besluit op het handhavingsverzoek van Forum voor Democratie (hierna: verzoeker).

Het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat),

gezien het verzoek van 27 mei 2024 (ontvangen op 30 mei 2024) om handhavend op te treden tegen de Stichting Nederlandse Publieke Omroep (hierna: de NPO),

volgens het bepaalde in de Mediawet 2008 (hierna: de Mediawet) en de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb),

overweegt als volgt,

A. Samenvatting

1. Verzoeker verzoekt het Commissariaat om handhavend op te treden tegen de NPO. Volgens verzoeker is er sprake van een '*structureel gebrek aan pluriformiteit*' binnen het publieke mediabestel. Verzoeker stelt dat zij systematisch wordt uitgesloten van programma's en debatten. Volgens verzoeker moeten alle vertegenwoordigers van '*politieke stromingen*' een eerlijke kans krijgen, om hun ideeën en standpunten uit te dragen binnen het publieke mediabestel.
2. Daarmee is volgens verzoeker sprake van een overtreding van artikel 2.1, tweede lid, aanhef en sub a en b, van de Mediawet. Verzoeker onderbouwt haar stelling door voorbeelden te geven van situaties, waarbij zij niet werd uitgenodigd om deel te nemen aan een bepaald programma of debat.
3. In het besluit beschrijft het Commissariaat kort hoe het (Nederlandse) publieke mediabestel eruitziet. Het publieke mediabestel bestaat uit de NPO, twee 'taakomroepen' en een aantal 'ledenomroepen', die samen de publieke media-opdracht moeten uitvoeren. Het zorgdragen voor een pluriform media-aanbod is een onderdeel van die publieke media-opdracht. Daarmee is het publieke mediabestel 'extern pluriform'.
4. De NPO is het sturings- en samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. Dit betekent dat de NPO de programmering van het media-aanbod coördineert en het budget verdeelt over de omroepen. Maar de NPO gaat niet over de inhoud van het media-aanbod.
5. De Nederlandse Omroep Stichting (hierna: de NOS) en de Stichting NTR (hierna: de NTR) zijn de twee taakomroepen met een wettelijk omschreven taak. Daarnaast zijn er ledenomroepen. Zij vertegenwoordigen een eigen maatschappelijke, culturele of levensbeschouwelijke stroming. In het media-aanbod dat zij (laten) verzorgen, moeten zij verschillende perspectieven belichten. Gezamenlijk, elkaar aanvullend, moeten de omroepen zorgen voor de vereiste pluriformiteit binnen het publieke mediabestel.



6. De ledenomroepen geven daarbij met hun media-aanbod uiting aan een eigen missie en identiteit. En hierbij betrekken zij – als ledenorganisatie – hun leden. Deze omroepen zijn (ook) verantwoordelijk voor het door hen verzorgde media-aanbod en bepalen zij de vorm en inhoud daarvan.
7. Het Commissariaat beoordeelde het handhavingsverzoek. Het Commissariaat constateert dat verzoeker bepaalde (politieke) overtuigingen, opvattingen en standpunten heeft. Verzoeker geeft in het handhavingsverzoek aan dat haar momenteel ruimte wordt geboden om haar overtuigingen, opvattingen en standpunten bij in ieder geval de (aspirant-)omroepen Ongehoord Nederland en PowNed te laten horen. Het huidige publieke mediabestel biedt daarnaast de mogelijkheid om een eigen omroep op te richten. Daarbij hebben – in het huidige publieke mediabestel – de verschillende omroepen (en dus ook de NOS en de NTR) redactionele vrijheid. Deze kunnen zij, met inachtneming van hun wettelijke taak, wettelijke verplichtingen én afspraken met de NPO, naar eigen inzicht uitoefenen. Deze redactionele vrijheid ziet bijvoorbeeld op de onderwerpen, waaraan zij in hun radio- en televisieprogramma's aandacht geven en op de gasten die zij daarbij uitnodigen.
8. Verder merkt het Commissariaat op dat 'pluriformiteit' als begrip veelzijdig wordt gebruikt. Pluriformiteit van het media-aanbod binnen het publieke mediabestel ziet bijvoorbeeld op een variatie aan invalshoeken en opvattingen, een gevarieerd aanbod, maar pluriformiteit gaat ook over de afname: wie kijken en luisteren er naar het media-aanbod? In het besluit geeft het Commissariaat daarom aan dat onderzoek om de gestelde overtreding vast te kunnen stellen hierdoor – maar ook door op de wijze waarop het publieke mediabestel is vormgegeven – niet opportuun is.
9. Volgens het bovenstaande wijst het Commissariaat het verzoek om handhavend op te treden tegen de NPO af.

B. Procedure

10. Op 27 mei 2024 diende verzoeker een handhavingsverzoek in. Het Commissariaat ontving dit verzoek op 30 mei 2024. Het handhavingsverzoek ziet op de NPO. Volgens het verzoek handelt de NPO in strijd met artikel 2.1, tweede lid, aanhef en sub a en b, van de Mediawet.
11. Op 31 mei 2024 stuurde het Commissariaat een ontvangstbevestiging naar verzoeker.

Opbouw besluit

12. Dit besluit heeft de volgende opbouw. Hierboven gaf het Commissariaat eerst een samenvatting van het besluit (onder A) en nam het Commissariaat het verloop van de procedure op (onder B). Hieronder staat eerst informatie over de ontvankelijkheid en het wettelijk kader (onder C). Vervolgens gaat het Commissariaat in op de inhoud van het handhavingsverzoek (onder D). Daarna volgen de beoordeling door het Commissariaat (onder E) en een conclusie (onder F). Tot slot volgt informatie over de openbaarmaking van dit besluit (onder G) en hetgeen het Commissariaat besluit te doen (onder H).



C. Ontvankelijkheid en wettelijk kader

13. Het handhavingsverzoek voldoet aan de vereisten uit de Awb. Het verzoek is daarmee ontvankelijk en kan inhoudelijk worden behandeld.
14. Voor een overzicht van de relevante wettelijke bepalingen wordt verwezen naar **bijlage 1** bij dit besluit.

D. Het handhavingsverzoek

15. In het handhavingsverzoek geeft verzoeker aan dat er volgens haar *'een structureel gebrek aan pluriformiteit'* binnen het publieke mediabestel is, omdat zij (volgens haarzelf) systematisch wordt uitgesloten van programma's en debatten. Volgens verzoeker moeten alle vertegenwoordigers van *'politieke stromingen'* een eerlijke kans krijgen, om hun ideeën en standpunten uit te dragen binnen het publieke mediabestel. Verzoeker geeft aan dat zij haar ideeën en standpunten alleen kan uitdragen bij de (aspirant-)omroepen Ongehoord Nederland en PowNed. Daarmee overtreedt de NPO volgens haar artikel 2.1, tweede lid, aanhef en sub a en b, van de Mediawet. Verzoeker geeft in het handhavingsverzoek verschillende voorbeelden, waar volgens haar deze uitsluiting uit blijkt.

E. Beoordeling

16. Media zijn een spil in de democratie en geven mede vorm aan onze cultuur – internationaal, nationaal, lokaal en binnen groepen.¹ Het is de taak van de overheid om actief de aanwezigheid van pluriform,² onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod – dat toegankelijk is voor iedereen – te waarborgen.³
17. Het publieke mediabestel staat omschreven en is wettelijk vastgelegd in de Mediawet. Zo is er volgens artikel 2.1, eerste lid, van de Mediawet een publieke mediaopdracht die (onder andere) bestaat uit het op landelijk niveau verzorgen van publieke mediadiensten door het aanbieden van media-aanbod, dat tot doel heeft een breed en divers publiek te voorzien van informatie, waaronder journalistieke inhoud, cultuur en educatie, via alle beschikbare aanbodkanalen. Deze publieke mediadiensten moeten vervolgens in overeenstemming zijn met publieke waarden, waarbij zij voorzien in democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving. Zij moeten media-aanbod verzorgen dat (onder andere):
 - a. evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is en zich tevens kenmerkt door een grote verscheidenheid naar vorm en inhoud;

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 356, nr. 3, p. 3.

² Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zijn lidstaten verplicht zijn om de pluriformiteit van een publiek mediabestel te waarborgen: *'Where a state does decide to create a public broadcasting system, it follows from the principles outlined above that domestic law and practice must guarantee that the system provides a pluralistic service. (...)'* Zie EHRM 17 september 2009, no. 13936/02 (*Manole a.o. v. The Republic of Moldova*), r.o. 101.

³ Kamerstukken II 2018/19, 32 827, nr. 157, p. 2.

- b. op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving geeft en de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied weerspiegelt.⁴

Wat houdt de pluriformiteit van het media-aanbod in?

18. Volgens de wetgever is pluriformiteit van groot belang voor het (Nederlandse) publieke mediabestel. Daarom is de pluriformiteit van het media-aanbod ook een onderdeel van de publieke mediaopdracht. Maar wat wordt verstaan onder pluriformiteit? De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: de WRR) hanteert vier uitwerkingen van pluriformiteit in zijn advies 'Focus op Functies':
- Pluriformiteit van aanbieders (vaak aangeduid als pluraliteit).
 - Pluriformiteit 'binnen' aanbieders (inhoudelijke variatie van het aanbod van een en dezelfde producent).
 - Pluriformiteit (of diversiteit, variatie, onderscheidendheid) van het aanbod zelf in termen van inhoud en genres.
 - Pluriformiteit van de vraag.⁵
19. De wetgever vult pluriformiteit – volgens het rapport van de WRR – binnen het publieke mediabestel op drie manieren in. Pluriformiteit heeft in de eerste plaats te maken met een '*variatie aan invalshoeken en opvattingen*.' Dit betekent dat publieke zendtijd openstaat voor maatschappelijke stromingen met een aantoonbare achterban, in de vorm van omroepen met leden. Zij zorgen voor inkleuring van programma's vanuit hun missie. Verder slaat pluriformiteit op '*een gevarieerd aanbod*.' Het is de taak van de publieke omroep een waaier aan programma's te verzorgen: met uiteenlopende onderwerpen, in diverse genres, en voor grote en kleine doelgroepen. Het accent ligt daarbij op informatie, educatie en cultuur. Tot slot gaat pluriformiteit volgens de wetgever ook over de gebruiker van het media-aanbod; over wie kijken en luisteren. De publieke omroep kan haar opdracht alleen waarmaken wanneer zij diverse geledingen binnen het Nederlandse publiek aanspreekt en bereikt.⁶ Pluriformiteit is daarmee een begrip dat veelzijdig wordt gebruikt. Pluriformiteit ziet dan ook niet direct op het vertegenwoordigen van bepaalde politieke stromingen.

Hoe wordt pluriformiteit in ons publieke bestel vormgegeven?

20. De vervolgvraag is hoe pluriformiteit van het media-aanbod binnen het Nederlandse publieke mediabestel wordt vormgegeven. Er bestaan in het kort twee varianten, namelijk een **extern** en **intern** pluriform mediabestel.⁷ Ons publieke mediabestel is extern pluriform. In een extern pluriform mediabestel zijn er verschillende omroepen die elk een eigen (ander) perspectief laten zien.⁸ En gezamenlijk, elkaar aanvullend, moeten de omroepen zorgen voor de vereiste pluriformiteit van het media-aanbod. In een intern pluriform mediabestel is er één aanbieder die het publieke media-aanbod verzorgt, waarbinnen pluriformiteit in de programma's zelf een plek moet krijgen. De *British Broadcasting Corporation* (BBC) is een voorbeeld van een intern pluriform mediabestel.

⁴ Volgens artikel 2.1, tweede lid, aanhef en sub a en b, van de Mediawet.

⁵ WRR, *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*, (Rapport nr. 71 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press 2005, p. 93.

⁶ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 356, nr. 3, p. 4.

⁷ EHRM 5 april 2022, no. 28470/12 (*NIT S.R.L. v. the Republic of Moldova*).

⁸ In Nederland is de NPO daarbij het sturings- en samenwerkingsorgaan.

21. Ons (landelijke) publieke mediabestel is ontstaan tijdens de verzuiling in de vorige eeuw. Gedurende een lange periode werden veel maatschappelijke functies en activiteiten georganiseerd vanuit duidelijk te onderscheiden maatschappelijke, godsdienstige en levensbeschouwelijke stromingen (oftewel: zuilen). Zo zijn ook de omroepen ontstaan, met voor elke zuil een eigen omroep. Het totaal aan televisie- en radioprogramma's – verzorgd door verschillende omroepen, met ieder een eigen missie, identiteit en achterban – vormde als vanzelf een weerspiegeling van de toen bestaande diversiteit in de samenleving. Het kabinet vond dat maatschappelijke worteling van cruciaal belang was voor het waarborgen van pluriform publiek media-aanbod.⁹
22. Het publieke mediabestel in Nederland bestaat ook nu nog uit verschillende omroepen, aan de hand waarvan diverse overtuigingen, interesses en stromingen aan bod moeten komen. De Mediawet maakt daarbij onderscheid tussen 'ledenomroepen'¹⁰ en 'taakomroepen'. De ledenomroepen hebben een (eigen) profiel. Zij moeten zich (kunnen) onderscheiden.¹¹ De huidige inrichting van het publieke mediabestel betekent dat ledenomroepen vanuit hun eigen identiteit en missie media-aanbod maken. En daarmee hoeven zij geen media-aanbod te verzorgen dat in zichzelf pluriform is.¹²

Wie heeft een rol in het waarborgen van de pluriformiteit van het publieke mediabestel?

23. Naast het Commissariaat zijn er binnen het publieke mediabestel verschillende bestuursorganen en organisaties, die elk een eigen positie innemen en een eigen rol hebben bij de publieke mediaopdracht, en dus bij de pluriformiteit van het publieke mediabestel. Voor de beoordeling van het handnavingsverzoek beschrijft het Commissariaat hieronder kort deze rollen en posities.
- De NPO
24. De Mediawet belegt het uitvoeren van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau bij de NPO (als sturings- en samenwerkingsorgaan) én de verschillende omroepen (waaronder de NOS en de NTR).¹³ Volgens artikel 2.2, derde lid, van de Mediawet stuurt en bevordert de NPO de samenwerking binnen het publieke mediabestel. Dit doet de NPO onder andere vanuit de '*kwantitatieve en kwalitatieve doestellingen voor het media-aanbod*.'
25. Volgens artikel 2.1 van de Mediawet moet het media-aanbod van de omroepen voorzien in democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving. Daarvoor moeten zij media-aanbod (laten) verzorgen dat evenwichtig, pluriform en gevarieerd is en op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving geeft én de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied weerspiegelt.
26. De NPO stelt eens in de vijf jaar een 'concessiebeleidsplan' op, waarin zij voor de komende vijf jaar (onder andere) uitwerkt hoe de omroepen voorzien in pluriform media-aanbod.¹⁴ Mede op basis van het concessiebeleidsplan sluiten de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de NPO iedere vijf jaar een prestatieovereenkomst.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 32 827, nr. 157, p. 4.

¹⁰ Of: 'omroepverenigingen'.

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 32 827, nr. 157, p. 5.

¹² Zie ook *Onderzoek naar schending van de Journalistieke Code in publicaties van omroep ON (en hoe dit de journalistiek bij alle publieke omroepen aangaat)*. (Rapport van de Ombudsman van de publieke omroepen), 7 juni 2022, p. 7.

¹³ Kamerstukken II 2015/16, 34 264, nr. C, p. 3.

¹⁴ Volgens artikel 2.20 van de Mediawet.



In deze prestatieovereenkomst staan – als uitwerking van het concessiebeleidsplan – kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen voor (onder andere) de pluriformiteit van het media-aanbod.¹⁵

27. De NPO werkt het concessiebeleidsplan ook uit in 'genrebeleidsplannen'.¹⁶ Hierin staan de ambities, uitgangspunten, criteria en doelstellingen voor het media-aanbod. Daarbij ligt de focus onder andere op pluriformiteit van het media-aanbod.¹⁷ Als de omroepen tekortschieten in de uitvoering van de genreschema's worden er gesprekken gevoerd tussen (genre- en contentmanagers van) de NPO en de omroepen.¹⁸

De omroepen

28. De omroepen zijn verantwoordelijk voor het (laten) verzorgen van het media-aanbod voor de publieke omroep. De ledenomroepen geven daarbij met hun media-aanbod uiting aan een eigen missie en identiteit en betrekken – als ledenorganisatie – hun leden hierbij.¹⁹ Daartoe zijn zij volgens artikel 2.34, tweede lid, van de Mediawet ook verplicht. De taakomroepen (de NOS en NTR) werken vanuit een wettelijke taakopdracht.²⁰ Zij moeten diverse geledingen binnen het Nederlandse publiek aanspreken en bereiken.
29. Dat de ledenomroepen een eigen missie en identiteit moeten hebben, volgt ook uit de regels over de (voorlopige) erkenning. Iedere vijf jaar gaat een nieuwe erkenningsperiode van start. De omroepen die al een (voorlopige) erkenning hebben, kunnen deze opnieuw aanvragen. Maar er kunnen ook nieuwe omroepen tot het publieke mediabestel toetreden. Bij de aanvraag moet een omroep ook een beleidsplan overleggen. Hierin staat (onder andere) waaruit de binding in de samenleving met de missie en identiteit van de omroep blijkt.²¹
30. Verder moeten de omroepen werken volgens het eerdergenoemde genrebeleid. Het uitgangspunt hierbij is dat de omroepen ruimte hebben om hun missie en identiteit uit te dragen. En daarbij kunnen zij zich – binnen de kaders van het genrebeleid – op bepaalde thema's richten.²² De ledenomroepen mogen binnen het publieke mediabestel bepaalde inhoudelijke keuzes (blijven) maken.²³ In het huidige publieke mediabestel hebben de verschillende omroepen (en dus ook de NOS en de NTR) namelijk redactionele vrijheid, die zij, met inachtneming van hun wettelijke taak, wettelijke verplichtingen én afspraken met de NPO, naar eigen inzicht kunnen uitoefenen. Deze redactionele vrijheid ziet bijvoorbeeld op de onderwerpen, waaraan zij in hun radio- en televisieprogramma's aandacht geven en op de gasten die zij daarbij uitnodigen.²⁴

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 32 827, nr. 217, p. 2.

¹⁶ Zie: <https://npo.nl/overnpo/openbare-documenten?document=19>.

¹⁷ Zie: https://media.prod.cc.bijnpo.nl/NPO_Terugblik_2023_c13df0d112.pdf, p. 40.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Kamerstukken I 2015/16, 34 264, nr. C, p. 12.

²⁰ Zie artikel 2.34a van de Mediawet voor de taak van de NOS. In artikel 2.35 van de Mediawet staat de taak van de NTR. De NTR heeft tot taak media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst te verzorgen dat voorziet in de bevrediging van in de samenleving levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke behoeften, zodanig dat dit media-aanbod samen met het media-aanbod van de andere omroepen een evenwichtig beeld oplevert van de maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke verscheidenheid in Nederland.

²¹ Volgens artikel 2.30 van de Mediawet.

²² Zie: <https://npo.nl/overnpo/openbare-documenten?document=19>.

²³ Ook volgens artikel 2.88 van de Mediawet.

²⁴ Zie ook Rb. Amsterdam 28 februari 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:1151, r.o. 4.3.

Ombudsman voor de publieke omroepen

31. Verder is er een ombudsman voor de publieke omroepen.²⁵ De ombudsman beoordeelt na een klacht of uit eigen beweging het journalistieke handelen van de omroepen bij de verzorging van media-aanbod op het gebied van nieuws, informatie en educatie. Hierbij neemt de ombudsman de 'Code Journalistiek Handelen' van de landelijke publieke omroepen als uitgangspunt.²⁶ Ook uit de 'Code Journalistiek Handelen' volgt dat de omroepen vrij zijn in de selectie van wat zij (laten) verzorgen.²⁷

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

32. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gaat niet over de inhoudelijke aansturing van de publieke omroep. Maar de Minister draagt wel de stelselverantwoordelijkheid voor het landelijke publieke mediabestel.²⁸ Daarbij verleent de Minister de (voorlopige) erkenningen van de omroepen. En deze (voorlopige) erkenningen van de omroepen kan de Minister ook intrekken. Verder heeft de Minister een formele rol bij benoemingen, controleert hij de publieke uitgaven, moet hij instemming verlenen voor nieuwe aanbodkanalen en heeft hij wettelijke instrumenten die hij kan inzetten als organisaties onvoldoende functioneren.²⁹

Hoe beoordeelt het Commissariaat het verzoek?

33. Het standpunt van verzoeker dat het publieke mediabestel niet pluriform is, omdat zij wordt uitgesloten van deelname aan bepaalde programma's en debatten, volgt het Commissariaat niet. Daarbij wijst het Commissariaat in de eerste plaats op de inrichting van het publieke mediabestel, zoals dat is beschreven in de randnummers 20 tot en met 22. De ledenomroepen mogen binnen dit publieke mediabestel – volgens hun missie en identiteit – bepaalde inhoudelijke keuzes maken.³⁰ En daarbij beschikken zij (binnen de kaders van de Mediawet) over redactionele vrijheid. Ook voor de taakomroepen geldt dat zij beschikken over deze redactionele vrijheid. De redactionele vrijheid ziet bijvoorbeeld op de onderwerpen, waaraan zij in hun radio- en televisieprogramma's aandacht geven, en op de gasten die zij daarbij uitnodigen.³¹ Het Commissariaat oefent geen voorafgaand toezicht uit op de inhoud van dit media-aanbod.
34. Daarnaast constateert het Commissariaat dat verzoeker – ook volgens haarzelf – bij in ieder geval de (aspirant-)omroepen Ongehoord Nederland en PowNed ruimte krijgt om haar geluid te laten horen. Los van de vraag of het vereiste van pluriformiteit in het media-aanbod binnen het publieke mediabestel met zich meebrengt dat verzoeker als politieke partij ruimte moet krijgen om haar geluid te laten horen, wordt haar die mogelijkheid wel geboden. Bovendien wordt aan elke politieke partij die bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van de Tweede of Eerste Kamer der Staten-Generaal één of meer zetels heeft verworven jaarlijks zendtijd toegekend, die moet worden benut voor programma-aanbod op politiek terrein.

²⁵ Volgens artikel 2.14a van de Mediawet.

²⁶ Zie: <https://npo.nl/overnpo/openbare-documenten?document=42>.

²⁷ Volgens de Code Journalistiek Handelen betekent dit: 'Omroepmedewerkers maken journalistieke keuzes en laten zich daarbij niet leiden door overheden, politieke, commerciële of maatschappelijke organisaties of door individuele belangen van derden of henzelf.'

²⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 042, nr. 3.

²⁹ Ibid, p. 10. Zie ook artikel 2.21 van de Mediawet.

³⁰ Ook volgens artikel 2.88 van de Mediawet.

³¹ Zie ook Rb. Amsterdam 28 februari 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:1151, r.o. 4.3.

Ook via die weg kan verzoeker haar politieke boodschap bij de publieke omroep uitdragen.³² Verder biedt het publieke mediabestel de mogelijkheid om een eigen omroep op te richten.

35. Verzoeker heeft in haar verzoek een aantal voorbeelden aangedragen die volgens haar maken dat de NPO artikel 2.1, tweede lid, aanhef en sub a en b, van de Mediawet overtreedt. Het Commissariaat acht de genoemde voorbeelden echter onvoldoende om op basis daarvan vast te kunnen stellen dat de publieke omroep als geheel niet pluriform is. Het Commissariaat kan besluiten om onderzoek te doen naar de gestelde overtreding, maar vindt dat in dit geval niet opportuun. In de eerste plaats omdat pluriformiteit – zoals het Commissariaat eerder aangaf – als begrip veelzijdig wordt gebruikt. Pluriformiteit van het media-aanbod binnen het publieke mediabestel ziet bijvoorbeeld op een variatie aan invalshoeken en opvattingen, een gevarieerd aanbod, maar pluriformiteit gaat ook over de afname: wie kijken en luisteren er naar het media-aanbod? Het vaststellen van een overtreding zou vereisen dat een kenbare invulling van deze norm in de praktijk wordt geschonden. Het Commissariaat zou in een onderzoek het media-aanbod van de verschillende omroepen moeten beoordelen op hoe dit bijdraagt aan de pluriformiteit van het publieke mediabestel. Hiervoor bestaan geen objectieve normen, en in ieder geval zijn er geen normen die vereisen dat hieraan invulling wordt gegeven door politieke partijen in een zekere mate van evenredigheid uit te nodigen bij (opinie)programma's. In de tweede plaats krijgt verzoeker – zoals eerder beschreven – de ruimte om haar geluid te laten horen binnen het publieke mediabestel (bijvoorbeeld bij bepaalde omroepen).
36. Het Commissariaat wijst er tot slot op dat de toekomst van het (landelijke) publieke mediabestel (inclusief de wijze waarop pluriformiteit wordt vormgegeven) onderwerp is van een lopende politieke discussie, waarin het eenieder vrij staat om op de geëigende wijze inbreng te leveren.³³ In een brief van 19 juni 2024 informeerde staatssecretaris Gräper – van Koolwijk de Tweede Kamer over het te volgen proces.³⁴

F. Conclusie

37. Het voorgaande betekent dat het Commissariaat geen aanleiding ziet om handhavend op te treden tegen de NPO. Het Commissariaat wijst het verzoek om handhavend op te treden tegen de NPO dan ook af.

G. Openbaarmaking

38. Het Commissariaat zal de volledige tekst van het besluit, met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens en vertrouwelijke bedrijfsgegevens, openbaar maken door publicatie op zijn website. De publicatie vindt plaats veertien dagen nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Het Commissariaat ziet daartoe geen belemmering op grond van artikel 5.1 van de Wet open overheid.

³² Volgens de artikelen 6.1 e.v. van de Mediawet.

³³ Zie ook de reflectie '[Kijk samen verder!](#)' waarin het Commissariaat het publieke mediabestel analyseerde en een aantal denkrichtingen over de toekomst van het publieke mediabestel beschreef.

³⁴ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-385c05a43ebabc4e384b3b7fbc3495fbc34a1b41/pdf>.

H. Besluit

Het Commissariaat:

- I. wijst het verzoek van Forum voor Democratie om handhavend op te treden tegen de NPO af;
- II. besluit dat de volledige tekst van dit besluit openbaar wordt gemaakt door publicatie op de website van het Commissariaat, veertien dagen na de voorgeschreven bekendmaking daarvan, met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens en vertrouwelijke bedrijfsgegevens.

Hilversum, 25 juli 2024

Hoogachtend
Commissariaat voor de Media



drs. Amma Asante
Voorzitter

mr. Peter Eijssvoegel
Commissaris

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen op grond van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt bezwaar maken bij het Commissariaat voor de Media, postbus 1426, 1200 BK, te Hilversum. Dit bezwaar kan ook worden ingediend via het E-loket op de website van het Commissariaat voor de Media (www.cvdm.nl).

Bijlage 1: Wettelijk kaderMediawet**Artikel 2.1**

1 Er is een publieke mediaopdracht die bestaat uit:

a. het op landelijk, regionaal en lokaal niveau verzorgen van publieke mediadiensten door het aanbieden van media-aanbod dat tot doel heeft een breed en divers publiek te voorzien van informatie, waaronder journalistieke inhoud, cultuur en educatie, via alle beschikbare aanbodkanalen;

a1. het kunnen inzetten van amusement als middel om een informatief, cultureel of educatief doel te bereiken of een breed en divers publiek te trekken en te binden zodat deze doelen onder de aandacht worden gebracht;

b. het verzorgen van publieke mediadiensten waarvan het media-aanbod bestemd is voor Nederlanders die buiten de landsgrenzen verblijven; en

c. het stimuleren van innovatie ten aanzien van media-aanbod, het volgen en stimuleren van technologische ontwikkelingen en het benutten van de mogelijkheden om media-aanbod aan het publiek aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken.

2 Publieke mediadiensten zijn in overeenstemming met publieke waarden, waarbij zij voorzien in democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving. Zij verzorgen daartoe media-aanbod dat:

a. evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is en zich tevens kenmerkt door een grote verscheidenheid naar vorm en inhoud;

b. op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving geeft en de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied weerspiegelt;

c. gericht is op en een relevant bereik heeft onder zowel een breed en algemeen publiek, als bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen;

d. onafhankelijk is van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet, van overheidsinvloeden;

e. voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden; en

f. voor iedereen toegankelijk is.

3 Het programma-aanbod van de algemene programmakanalen van de landelijke, regionale en lokale publieke mediadiensten wordt via omroepzenders verspreid naar alle huishoudens in het verzorgingsgebied waarvoor de programma's zijn bestemd zonder dat zij voor de ontvangst andere kosten moeten betalen dan de kosten van aanschaf en gebruik van technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken.

Artikel 2.2

1 De Stichting Nederlandse Publieke Omroep is het sturings- en samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau, bedoeld in artikel 2.1.

2 Naast de andere taken die de NPO heeft op grond van deze wet, is zij belast met:

- a.** het geven van sturing en het bevorderen van samenwerking met het oog op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau;
- b.** de coördinatie en ordening op en tussen de aanbodkanalen van het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst;
- b1.** het zorgdragen voor de publieksbetrokkenheid bij de invulling van het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst;
- c.** de vertegenwoordiging van de landelijke publieke media-instellingen in internationale organisaties op het gebied van media en de medewerking aan de oprichting van dergelijke organisaties;
- d.** het in samenwerking met buitenlandse omroepinstellingen meewerken aan Europees media-aanbod dat mede op het Nederlandse publiek is gericht;
- e.** het beschikbaar stellen van media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst aan het buitenland;
- f.** het behartigen van zaken die van gemeenschappelijk belang zijn voor de landelijke publieke mediadienst en de landelijke publieke media-instellingen, waaronder de coördinatie van het verwerven, beheren en gebruiken van rechten op media-aanbod en de daaraan verbonden namen en merken;
- g.** het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten en het vaststellen van normen voor de honorering van freelancers, mede in naam van de landelijke publieke media-instellingen;
- h.** de bekostiging van de landelijke publieke media-instellingen, op basis van de door Onze Minister beschikbaar gestelde gelden;
- i.** het zorgdragen voor een doelmatige inzet van de gelden die bestemd zijn voor de verzorging en verspreiding van het media-aanbod en het zorgdragen voor geïntegreerde financiële verslaglegging en verantwoording;
- j.** het inrichten, in stand houden, beheren en exploiteren en regelen van het gebruik van organen, diensten en faciliteiten, waaronder studio's en distributie-infrastructuren, die nodig zijn voor een goede uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau;
- k.** het verspreiden van media-aanbod voor Nederlandstaligen in het buitenland; en
- l.** het in samenwerking met publieke media-instellingen bevorderen van talentontwikkeling.

3 Bij de uitvoering van haar taken stuurt de NPO en bevordert zij de samenwerking vanuit de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik van de landelijke publieke mediadienst, vervat in het concessiebeleidsplan, de prestatieovereenkomst, bedoeld in artikel 2.22, de profielen van de aanbodkanalen, de afspraken, bedoeld in artikel 2.55, de regeling, bedoeld in artikel 2.57, en de begroting, bedoeld in artikel 2.147, en neemt zij bij de verzorging van het media-aanbod door de landelijke publieke media-instellingen artikel 2.88 in acht.

Artikel 2.88

1 De publieke media-instellingen bepalen, onverminderd het bepaalde bij of krachtens deze wet, vorm en inhoud van het door hen verzorgde media-aanbod en zijn daar verantwoordelijk voor.

2 De publieke media-instellingen brengen in overeenstemming met hun werknemers die zijn belast met de verzorging en samenstelling van het media-aanbod een redactiestatuut tot stand.



3 Het redactiestatuut bevat de journalistieke rechten en plichten van de werknemers, waaronder in elk geval:

- a.** waarborgen dat normen inzake journalistieke deontologie en kwaliteit worden gehanteerd; en
- b.** waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van adverteerders, sponsors en anderen die bijdragen hebben verstrekt voor de totstandkoming van media-aanbod.

4 De NTR en omroeporganisaties, waaraan omroepverenigingen die een voorlopige erkenning als bedoeld in artikel 2.23, tweede lid, hebben verkregen, de verzorging van hun media-aanbod hebben opgedragen, dragen ervoor zorg dat de verantwoordelijkheid van die omroepverenigingen in de samenwerking is gewaarborgd.

5 Een publieke media-instelling neemt passende maatregelen om te voorkomen dat het aanbod van haar mediadiensten aanzet tot geweld of haat jegens een groep personen of een lid van een groep, op een van de gronden genoemd in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, of uitlokt tot het plegen van een terroristisch misdrijf.

6 De publieke media-instellingen nemen in hun jaarverslag een reflectie op over de wijze waarop de journalistieke deontologie in acht is genomen en hoe het eigen redactiestatuut is gerespecteerd.