



## **Besluit van 14 september 2022, tot instelling van het Adviescollege toelatings- en verantwoordingscriteria landelijke publieke omroep (Besluit instelling Adviescollege toelatings- en verantwoordingscriteria landelijke publieke omroep)**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 september 2022, nr. M&C/33963446, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### **Artikel 1**

In dit besluit wordt verstaan onder:

*adviescollege*: adviescollege, bedoeld in artikel 2;

*staatssecretaris*: Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

### **Artikel 2**

Er is een Adviescollege toelatings- en verantwoordingscriteria landelijke publieke omroep.

### **Artikel 3**

Het adviescollege heeft tot taak de staatssecretaris te adviseren over een afgewogen, zoveel mogelijk wetenschappelijk onderbouwd en breed gedragen voorstel voor toelatings- en verantwoordingscriteria voor de landelijke publieke media-instellingen, waarbij de belangen van eigentijdsheid, kwaliteit, representativiteit, pluriformiteit en maatschappelijk draagvlak gewaarborgd blijven. Dit advies bevat in ieder geval:

- criteria voor toelating en verantwoording voor bestaande en nieuwe omroepen;
- een uitgewerkt en operationaliseerbaar voorstel voor een beoordelingssystematiek;
- een beschrijving van de taken en rollen van relevante partijen; en
- een voorstel voor een systematiek voor periodieke herijking van de toelatings- en verantwoordingscriteria op basis van een integrale afweging, zodat de beheersbaarheid van het bestel in de toekomst meer dan nu kan worden bewaakt.

### **Artikel 4**

Het adviescollege bestaat uit een voorzitter en vier andere leden.

### **Artikel 5**

- Het adviescollege brengt uiterlijk in juli 2023 een eindrapport uit.
- Het eindrapport wordt voorafgegaan door een tussenrapportage die uiterlijk 1 december 2022 wordt uitgebracht.
- Indien er onvoorziene omstandigheden zijn die het tijdig uitbrengen van het eindrapport belemmeren, dan stelt het adviescollege de staatssecretaris daar onverwijld van op de hoogte.
- Het adviescollege wordt opgeheven vier weken nadat het eindrapport is uitgebracht.



---

## Artikel 6

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.
2. Dit besluit vervalt zes maanden na het moment van opheffing van het adviescollege.

## Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit instelling Adviescollege toelatings- en verantwoordingscriteria landelijke publieke omroep.

Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is belast met de uitvoering van dit besluit dat met de daarbij behorende nota van toelichting in de Staatscourant zal worden geplaatst.

*'s-Gravenhage, 14 september 2022*

Willem Alexander

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
G. Uslu*

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
H.G.J. Bruins Slot*



## TOELICHTING

### 1. Aanleiding en probleemanalyse

Op basis van de Mediawet 2008 moet de publieke omroep geworteld zijn in de samenleving, verschillende maatschappelijke stromingen representeren en een pluriform, onafhankelijk en hoogwaardig media-aanbod verzorgen<sup>1</sup>. Hieraan wordt invulling gegeven door omroepverenigingen.

Het feit dat er nog steeds nieuwe omroepverenigingen bijkomen in het bestel, geeft aan dat de publieke omroep leeft en dat verschillende groepen in de samenleving zich verenigen om de publieke omroep representatiever te maken. Dit open bestel heeft echter ook een keerzijde. Doordat er wel omroepverenigingen bij kunnen komen maar nooit één het bestel verlaat, wordt het steeds lastiger om het bestel beheersbaar te houden. Omdat de Mediawet 2008 het aantal erkenningen begrenst op maximaal zes, zijn omroepverenigingen gaan samenwerken binnen samenwerkingsomroepen. De vraag is wat dit heeft gedaan met de herkenbaarheid en maatschappelijke worteling van deze omroepverenigingen.

De Mediawet 2008 vereist dat omroepverenigingen hun maatschappelijke binding aantonen door middel van een aantal leden, voor aspirant-omroepverenigingen 50.000 leden en voor omroepverenigingen 100.000 leden, en dat zij een maatschappelijke, culturele, religieuze of geestelijke stroming in de samenleving vertegenwoordigen.<sup>2</sup> Deze twee eisen staan al geruime tijd ter discussie.

Met de ontzuiling vanaf de jaren zestig verschenen de eerste omroepverenigingen die niet uit een zuil voortkwamen, zoals TROS en Veronica. Dit leidde tot een maatschappelijk debat over de legitimiteit van omroepverenigingen, dat vandaag de dag nog altijd speelt. Het begrip 'stroming' heeft door de ontzuiling zijn betekenis verloren, concludeerde onderzoeksbureau AEF in 2021. In de Nederlandse samenleving zijn momenteel geen eenduidige stromingen meer te identificeren en het begrip wordt in de praktijk verschillend geïnterpreteerd: als politieke stroming, godsdienstige stroming, als mentaliteit of als doelgroep met gedeelde demografische kenmerken. Doelgroepen die de omroepen willen bereiken zijn ongelijksoortig van aard en kunnen overlappen. Of een nieuwe omroep een nieuwe doelgroep bedient en vertegenwoordigt, is dan lastig te beoordelen. De wetgever is er in de afgelopen vijftig jaar echter niet in geslaagd het begrip 'stroming' te definiëren of te vervangen.<sup>3</sup>

Ledenaantallen lopen daarnaast terug. Sinds de jaren negentig is het aantal omroepleden per huishouden gehalveerd. Lidmaatschap is tegenwoordig niet meer de enige manier waarop mensen hun waardering voor en betrokkenheid bij de doelen en activiteiten van een vereniging tonen.

In de visiebrief van 14 juni 2019<sup>4</sup> kondigde voormalig Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media Slob in het licht van deze ontwikkelingen aan de ledeneis te verlagen (naar de bovengenoemde drempels van 50.000 en 100.000) en te zullen kijken naar andere legitimatiecriteria naast lidmaatschap. Deze nieuwe eisen zouden moeten gelden vanaf de erkenningsperiode die in 2027 aanvangt. In het Coalitieakkoord is opgenomen dat nieuwe toelatings- en verantwoordingscriteria worden vastgesteld om de kwaliteit en maatschappelijke worteling van omroepen beter te borgen.

Daarnaast hebben de drie adviesorganen in het erkenningsproces (NPO, Raad van Cultuur en Commissariaat voor de Media) herhaaldelijk aangegeven dat de bovengenoemde criteria ontoereikend zijn om omroepen te beoordelen. Aanvullende erkenningscriteria en nadere uitwerking of aanpassing van het stromingsvereiste zijn noodzakelijk om omroepen goed te kunnen blijven beoordelen op hun maatschappelijke representativiteit en kwaliteit.

De urgentie voor nieuwe erkenningscriteria kwam weer naar voren in de procedure rondom het verlenen van de erkenningen in 2021. In de erkenningsadviezen gaven de adviesorganen (Raad van Cultuur, het Commissariaat voor de Media en de NPO) aan dat het wettelijk kader weinig houvast biedt voor de beoordeling van de omroepverenigingen. Dit geldt met name voor de duidelijkheid over langs welke maatschappelijke assen pluriformiteit gemeten kan worden, wat verstaan kan worden onder het vertegenwoordigen van een stroming en hoe individuele omroepverenigingen zich verhouden tot de gezamenlijke publieke mediaopdracht zoals geformuleerd in artikel 2.1 van de Mediawet 2008. Aanvullende erkenningscriteria en nadere uitwerking of aanpassing van het stromingsvereiste zijn

<sup>1</sup> Artikel 2.1 Mediawet 2008.

<sup>2</sup> Artikelen 2.24, 2.24a, 2.25 en 2.26 van de Mediawet 2008.

<sup>3</sup> <https://www.aef.nl/storage/files/bijlage-9-onderzoeksrapport-aef-naar-erkenningcriteria.pdf>

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2018/19 32 827, nr. 157.



volgens de NPO, Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media noodzakelijk om het publieke bestel betekenisvol te houden.

Samenvattend leiden de teruglopende ledenaantallen en het feit dat de samenleving niet langer is georganiseerd in een beperkt aantal stromingen tot de vraag hoe de representativiteit en pluriformiteit van het publieke bestel als geheel gewaarborgd kan worden en hoe de omroepverenigingen binnen dit bestel zijn gelegitimeerd.

## 2. Opdracht adviescollege en randvoorwaarden

Op grond van artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges wordt een eenmalig adviescollege ingesteld. Het adviescollege heeft tot taak om te adviseren over een afgewogen, zoveel mogelijk wetenschappelijk onderbouwd en breed gedragen voorstel voor toelatings- en verantwoordingscriteria voor de landelijke publieke omroep, waarbij de belangen van eigentijdsheid, kwaliteit, representativiteit en pluriformiteit en maatschappelijk draagvlak gewaarborgd blijven. Dit advies bevat in ieder geval:

- criteria voor toelating en verantwoording voor bestaande en nieuwe omroepen;
- een uitgewerkt voorstel voor een beoordelingssystematiek;
- een beschrijving van de taken en rollen van relevante partijen; en
- een voorstel voor een systematiek voor periodieke herijking van de toelatings- en verantwoordingscriteria op basis van een integrale afweging, zodat de beheersbaarheid van het bestel in de toekomst meer dan nu kan worden bewaakt.

### ***Waarom een onafhankelijk adviescollege***

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hecht veel waarde aan een onafhankelijk advies vanwege de wijze waarop het landelijke publieke omroepbestel is georganiseerd; er zou immers een relatie gelegd kunnen worden tussen toelatings- en verantwoordingscriteria en de invulling van de publieke mediaopdracht door de omroepverenigingen op basis van de Mediawet 2008. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wil op geen enkele manier de indruk wekken dat het ministerie een oordeel velt over de inhoud van de programmering. Een onafhankelijk advies van het adviescollege is dan ook van groot belang voor het uiteindelijke beleidsvoorstel dat door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gedaan zal worden.

Daarnaast is de instelling van een onafhankelijk adviescollege noodzakelijk omdat voorzien moet worden in een afgewogen en onafhankelijk voorstel voor toelatings- en verantwoordingscriteria dat gebaseerd is op inhoudelijke expertise. Het advies van het adviescollege kan daarin voorzien vanwege de interdisciplinaire samenstelling en specifieke deskundigheid van de leden en haar onafhankelijke positie ten opzichte van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap alsmede ten opzichte van organisaties die deel uitmaken van het landelijke publieke omroepbestel. Dit bevordert een evenwichtige en onafhankelijke totstandkoming van mogelijke toelatings- en verantwoordingscriteria.

De opdracht van het adviescollege kan niet bij een bestaand adviescollege worden neergelegd omdat binnen het landelijke publieke omroepbestel de Raad voor Cultuur, het Commissariaat voor de Media en de NPO adviseren over erkenningsaanvragen voor (aspirant) omroepverenigingen. Om de onafhankelijkheid van het advies te borgen is het onwenselijk om de advisering over deze criteria bij een adviesorgaan neer te leggen dat al een formele rol heeft bij het verlenen van de erkenningen.

Op basis van de door het adviescollege voorgestelde beoordelingssystematiek en de gekozen criteria moet kunnen worden beoordeeld of een omroepvereniging bijdraagt aan de algemene doelstellingen en publieke waarden van de publieke omroep. Daarnaast moet op basis van de criteria vastgesteld kunnen worden dat de omroepvereniging geworteld is in de samenleving en dus bijdraagt aan een pluriforme en representatieve publieke omroep die de samenleving bedient. Tot slot moeten de criteria leiden tot een beheersbaar publiek bestel. Het adviescollege geeft waar nodig ook de randvoorwaarden aan die relevant zijn voor implementatie van het uit te brengen advies. Daarbij zijn de volgende randvoorwaarden van belang:

***Randvoorwaarde 1: het adviescollege richt een interactief proces in, waarin zichtbaarheid en transparantie centraal staan.***

Om te komen tot een afgewogen en breed gedragen advies wordt het adviescollege gevraagd een interactief proces in te richten. Naast de belangrijkste belanghebbenden (Raad voor Cultuur, NPO, het Commissariaat voor de Media en de omroepverenigingen) worden ook andere experts en organisaties betrokken zoals creatieve professionals, vertegenwoordigers van maatschappelijke en culturele organisaties, het bedrijfsleven en mediagebruikers. Daarnaast wordt het adviescollege verzocht om



---

wetenschappelijke inzichten en inzichten uit het buitenland bij het advies te betrekken.

Een cruciale stap is ook om wensen en behoeften van (potentiële) mediagebruikers waaronder jongeren mee te nemen in de beleidsontwikkeling. Dit kan nieuwe inzichten opleveren. Het is bovendien passend dat een traject dat streeft naar een verbetering van de worteling in de samenleving van omroepverenigingen input ophaalt bij de (potentiële) gebruiker van deze omroepverenigingen. Door vanuit een brede maatschappelijke blik naar de dit vraagstuk te kijken bevordert het adviescollege draagvlak voor het uiteindelijke beleidsvoorstel.

*Randvoorwaarde 2: het advies biedt een heldere richting en focus.*

Om richting en focus aan te brengen wordt het adviescollege gevraagd om *in ieder geval* de volgende vragen mee te nemen in de advisering:

- Is de voorkeur te geven aan één set criteria of meerdere sets criteria? Overwegingen zijn daarbij onder meer:
  - In hoeverre is een onderscheid tussen criteria voor toelating en criteria voor verantwoording wenselijk, mogelijk en zinvol?
  - In hoeverre is een onderscheid tussen criteria voor aspirant-omroepverenigingen (omroepen met een voorlopige erkenning) en criteria voor omroepenverenigingen met een erkenning wenselijk, mogelijk en zinvol?
  - In hoeverre is een onderscheid tussen criteria ter beoordeling van de bijdrage van de omroepverenigingen aan het bestel als geheel en criteria ter beoordeling van de individuele prestaties van de omroepverenigingen<sup>5</sup> wenselijk, mogelijk en zinvol?
- Het huidig wettelijk kader bepaalt dat bestaande omroepverenigingen elke vijf jaar moeten aantonen dat zij aan de criteria voldoen. In hoeverre is het wenselijk om daarnaast de mogelijkheid voor tussentijdse verantwoording te creëren? Zo ja, op basis van welke beoordelingssystematiek?
- Kan de toetreding van (aspirant-)omroepen tot het bestel losgekoppeld blijven van de uittreding uit het omroepbestel? Dit hangt samen met de vraag of de samenwerkingsomroepen die noodgedwongen ontstaan ook bijdragen aan de herkenbaarheid en maatschappelijke worteling van de omroepen.

Deze toelichting wordt gegeven mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
G. Uslu*

---

<sup>5</sup> Zie de aanbevelingen uit het AEF-rapport: Verkenning naar legitimatiecriteria voor publieke omroepen (aef.nl)