



betreft

Internetconsultatie wijziging Mediawet

ons kenmerk

Uit 2025-1049

datum

3 november 2025

Graag maken de gezamenlijke publieke omroepen en de NPO gebruik van de gelegenheid te reageren op de ter consultatie voorgelegde wijziging van de Mediawet 2008 over de neerwaartse aanpassing van de rijksmediabijdrage voor de landelijke publieke omroep.

Samengevat:

1. Ten onrechte wordt het conceptwetsvoorstel gezien als een technische uitvoeringswet van een bezuinigingsbedrag dat al onderdeel van de Rijksbegroting is.
2. Conform de in de Mediawet verankerde waarborgen had voorafgaande aan de inboeking in de Rijksbegroting een inhoudelijk debat moeten plaatsvinden over eventuele wijziging van het in de Mediawet gegarandeerde rijksmediabijdrage. Door de vereiste volgorde om te draaien is de nu voorgenomen wet niet in overeenstemming met de rechtstatelijke processen beginselen van zorgvuldigheid, vertrouwen en rechtszekerheid.
3. De voorgenomen wetswijziging is niet in overeenstemming met de rechtstatelijke principes die de Europese Verordening EMFA beschermt.

Inleiding

In nog geen jaar tijd is de landelijke publieke omroep geconfronteerd met een drietal voorgenomen bezuinigingen door de huidige demissionaire regering op de rijksmediabijdrage. Deze bezuinigingen tellen voor de landelijke publieke omroep in totaal op tot € 156,7 miljoen per 2027. Daarbij dient nog rekening te worden gehouden met het feit dat dit bedrag gebaseerd is op het prijspeil 2025, waardoor de wettelijke (Artikel 2.148a Mediawet) indexeringsachterblijft.

We richten ons met deze reactie niet op het politieke proces dat tot dit voornemen heeft geleid, maar op het rechtstatelijke proces. Uiteraard ontlopen wij niet onze taak die wij als publieke omroep hebben om zorg te dragen voor een zo doelmatige besteding van de aan ons ter beschikking gestelde middelen. Dat spreekt vanzelf.



Met deze brief willen wij aandacht vragen voor het ontbreken van een rechtstatelijke beoordeling van de beoogde kortingen op het NPO-budget, mede in het licht van de sinds augustus van dit jaar direct in werking getreden European Media Freedom Act (EMFA) van de Europese Commissie. Daarnaast wijzen wij op de wettelijke waarborgen die bij de afschaffing van de kijk- en luistergelden zijn vastgelegd over de financiering van de publieke omroep.

Wij hebben voor de beoordeling van het wetsvoorstel als vertrekpunt genomen: (1) betrouwbare overheid en (2) rechtstatelijke processen en grondrechten in het perspectief van de EMFA en de behandeling van het wetsvoorstel tot afschaffen van de kijk- en luistergelden. Aan de hand van dit kader oordelen wij dat het voornemen enerzijds in strijd is met beginselen van rechtsstatelijkheid zoals onder andere neergelegd in de EMFA en anderzijds de rechtstatelijke en wettelijke waarborgen miskent die de regering bij de fiscalisering van de omroepbijdrage in de Mediawet heeft verankerd. Wij lichten dat hier graag toe.

European Media Freedom Act (EMFA)

Op 8 augustus jl. is de Europese verordening mediavrijheid in werking getreden. Deze verordening heeft rechtstreekse werking in Nederland.

De functie van publieke omroep volgens de EMFA

De EMFA geeft aan dat onafhankelijke mediadiensten, waaronder publieke omroepen in Europa, een functie van algemeen belang hebben. Als “publieke waakhond” vervullen zij een functie van algemeen belang en zijn zij onmisbaar voor de vorming van de publieke opinie. De EMFA zegt dat de lidstaten het recht op pluriformiteit van media-inhoud moeten eerbiedigen en bijdragen aan een medialandschap waarin die pluriformiteit kan gedijen door relevante randvoorwaarden te scheppen. Hoogwaardige mediadiensten zijn ook een tegengif tegen desinformatie, aldus de EMFA.

Overweging 27 van de EMFA geeft de functie van publieke omroep goed weer. Deze benadrukt dat publieke omroepen een belangrijke rol spelen door te waarborgen dat burgers en bedrijven toegang hebben tot een divers aanbod aan inhoud, met inbegrip van hoogwaardige informatie en onpartijdige en evenwichtige berichtgeving. Zij spelen een belangrijke rol bij de handhaving van het grondrecht op vrijheid van meningsuiting en informatie, zodat mensen diverse informatie kunnen zoeken en ontvangen, en bij het bevorderen van de waarden van democratie, culturele diversiteit en sociale cohesie. De EMFA benadrukt dat publieke omroepen een forum bieden voor openbaar debat en een middel zijn voor de bevordering van bredere democratische participatie van de burgers. De onafhankelijkheid van media-aanbieders met een publieke opdracht is in verkiezingsperiodes essentieel om ervoor te zorgen dat burgers toegang hebben tot onpartijdige hoogwaardige informatie, aldus de EMFA.

De EMFA wijst er tegelijkertijd op dat publieke omroepen evenwel extra blootgesteld kunnen worden aan het risico van inmenging, gezien hun institutionele nabijheid tot de staat en de overheidsmiddelen die zij ontvangen. In dit kader roept de EMFA in herinnering dat zowel de mededeling van de Commissie van 13 juli 2022 “Verslag over de rechtsstaat 2022”, als de monitor voor de pluriformiteit van de media (Media Pluralism Monitor) van 2022 van het Centrum voor mediapluriformiteit en mediavrijheid (Centre for Media Pluralism and Media Freedom) de versnippering van die waarborgen bevestigen. Beide documenten wijzen op de risico’s die ontoereikende financiering meebrengt.

Wat betekent dit alles voor het voorliggende wetsvoorstel?

Het wetsvoorstel zal getoetst moeten worden aan deze verordening en dan met name aan de toepasselijke doelstellingen van artikel 5.2. De EMFA waarborgt het onafhankelijk functioneren van aanbieders van publieke mediadiensten, onder meer door garanties te bieden met betrekking tot hun financiële middelen. Zo moeten er procedures zijn die ervoor zorgen dat de financiering van de publieke mediadienst stabiel, adequaat, duurzaam en voorspelbaar is.

Artikel 5, derde lid zegt het doeltreffend:

“De lidstaten moeten waarborgen dat de financieringsprocedures voor media-aanbieders met een publieke opdracht gebaseerd zijn op transparante en objectieve criteria die vooraf zijn vastgesteld. Deze financieringsprocedures waarborgen dat media-aanbieders met een publieke opdracht beschikken over adequate, duurzame en voorspelbare financiële middelen voor het vervullen van hun publieke opdracht en om zich in het kader van die opdracht te kunnen ontwikkelen. Deze financiële middelen moeten zodanig zijn dat de redactionele onafhankelijkheid van media-aanbieders met een publieke opdracht wordt gewaarborgd.”

Deze procedures zijn er echter nog niet. Zo is er ook nog geen implementatiewet van de EMFA beschikbaar die de waarborgen uit de EMFA in de Nederlandse Mediawet verankeren. Dit klemt te meer nu de memorie van toelichting bij het voorstel om de rijksmediabijdrage te verlagen zelf aangeeft dat het hier een min of meer technische wijziging betreft om het minimum gegarandeerde bedrag in de Mediawet te laten aansluiten op de rijksbegroting. De kortingen op de rijksmediabijdrage zijn immers vooruitlopend op de wijziging van het minimumbedrag in de Mediawet al verwerkt in de rijksbegroting. Volgens de toelichting is er hierdoor een juridisch onwenselijke discrepantie ontstaan tussen het bedrag aan rijksmediabijdrage in de rijksbegroting en het bedrag aan rijksmediabijdrage in de Mediawet 2008.

In het onderdeel hierna over de fiscalisering van de omroepbijdrage zal duidelijk worden dat rechtstatelijke waarborgen, die de fiscaliseringswet van destijds heeft geïntroduceerd, in het geding zijn. In relatie tot de EMFA is dit van belang omdat uit artikel 5, derde lid volgt dat kortingen op de financiering van de publieke omroep onderbouwd moeten zijn in relatie tot de functie van publieke omroep, een functie van algemeen belang. De financiering moet immers adequaat, duurzaam en voorspelbaar zijn.

Als reden voor het wetsvoorstel wordt een algemene maatregel uit het hoofdlijnenakkoord genoemd, een algemene taakstelling en een amendement om gaten elders in de OCW-begroting te dichten. Dit zijn echter oorzaken die geen enkele relatie hebben met de rechtstatelijke functie van publieke omroepen conform de EMFA, maar wel de adequaatheid, duurzaamheid en voorspelbaarheid van de financiering van de publieke omroep significant raken en daarmee van invloed zijn op de taakopdracht.

Het valt op dat in het wetsvoorstel iedere verwijzing naar de EMFA zelf en de rechtstatelijke bescherming en processen die deze biedt ontbreekt. Volgens de memorie van toelichting is de regering van mening dat de resterende hoogte van de rijksmediabijdrage toereikend is om de publieke media-opdracht uit te voeren en een sterke publieke omroep te behouden. Dit wordt niet onderbouwd aan de hand van bijvoorbeeld onderzoek. Vanuit de publieke omroep is al aangegeven dat de omvang van deze bezuinigingen de programmering zullen raken en de eerste berichten daarover zijn intussen verschenen.



We verwijzen in dit verband ook naar de brief van minister Bruins aan de Tweede Kamer van 4 april 2025 waarin hij aangeeft dat het te bezuinigen bedrag niet volledig kan worden gevonden in organisatorische maatregelen en dat het onvermijdelijk is dat het aanbod geraakt zal worden.

Het wetsvoorstel tast nu juist wel de rechtstatelijke functies aan die de EMFA aan de publieke omroep toekent, omdat de besparingen ten koste zullen gaan van de taakopdracht van de landelijke publieke omroep. In diverse documenten en tijdens diverse contactmomenten hebben wij er al op gewezen dat de beoogde bezuinigingen onvermijdelijk gevolgen zullen hebben voor de programmering en daarmee de publieke taakopdracht geraakt wordt. Bovendien wordt niet voldaan aan de financieringsprocedures die artikel 5 uit de EMFA voorschrijft omdat de bezuinigingen al in de rijksbegroting zijn ingeboekt voordat het voorgeschreven inhoudelijke debat over een eventuele wijziging van het in de Mediawet gegarandeerde minimumbudget is gevoerd.

Dit brengt ons tot de conclusie dat het wetsvoorstel niet EMFA-proof en derhalve in strijd met Europees recht is en rechtstatelijke procedures miskent. Wij vragen hiervoor alsnog respect.

Daar komt nog het volgende bij. Voor de voorgenomen structurele korting is een wettelijke grondslag nodig, namelijk wijziging van de Mediawet. Een kabinet kan in rechtstatelijke zin via de Rijksbegroting niet structureel korten zonder eerst een parlementair debat over aanpassing van het artikel in de Mediawet dat juist bedoeld is om zekerheid en waarborg te bieden voor de uitvoering van de publieke taakopdracht, onafhankelijk van de overheid. Dit klemmt te meer omdat met dit voornemen waarborgen en doelstellingen worden geraakt die bescherming vinden in hogere wetgeving, zoals de EMFA of de destijds bij de afschaffing van de omroepbijdrage aangebrachte rechtstatelijke waarborgen (zie hierna). Dat de bezuiniging al is ingeboekt in de rijksbegroting doet daar niet aan af en is voor rekening en risico van de staat der Nederlanden.

Fiscalisering omroepbijdrage

Het is dit jaar 25 jaar geleden dat de jaarlijkse omroepbijdrage (een doelheffing) vervangen werd door financiering van de publieke omroep uit de algemene middelen. Niet alleen de Tweede Kamer, maar zeker ook de Eerste Kamer hebben bij de behandeling van het wetsvoorstel ter fiscalisering van de omroepbijdrage destijds uitgebreid stilgestaan bij de gevolgen voor de onafhankelijkheid en de financiering van de publieke omroep. Of zoals een Eerste Kamerlid het destijds vooruitziend zei:

“Straks zal elke verhoging of verlaging van de uitkering aan de publieke omroep effect hebben op het totaal van de rijksbegroting. Als ik zie dat nu, om 60 mln. voor een ander doel vrij te maken, het hele bekostigingssysteem wordt omgegooid en een hele dienst wordt opgeheven, vrees ik dat de kans op verlagingen groter is dan op verhoging. De publieke omroep moet maar wat doelmatiger werken, zal dan worden gezegd, of ze kan wel met wat minder toe, of ze moet maar meer reclame gaan uitzenden.”¹

In de memorie van antwoord van de regering aan de Eerste Kamer worden daarover essentiële uitspraken gedaan². Deze zijn voor het nu voorliggende voorstel van dusdanig belang dat wij deze hier citeren met door ons enkele passages in vet weergegeven.

¹ Eerste Kamer Afschaffing omroepbijdrage 20 december 1999, EK 11 11-423

² Eerste Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 707, nr. 88b

*“De wet bevat voldoende waarborgen voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep. De aanspraak op financiering, de beschikbaarstelling en de minimale omvang zijn wettelijk vastgelegd. Voor aanpassing daarvan is uitdrukkelijke wetswijziging nodig, en wel wijziging van de Mediawet zelf. **Het zal derhalve niet zo kunnen zijn dat bij de jaarlijkse begrotingsbehandelingen en passant ook de rijksomroep bijdrage kan worden aangepast.** In dat opzicht ligt daar een steviger waarborg dan in de huidige situatie (en dan voor vele andere instanties), waarin immers de hoogte van de omroepbijdrage bij algemene maatregel van bestuur kan worden aangepast. **De waarborg voor onafhankelijke financiering en voor continuïteit van financiering ligt derhalve in de wet vast.** Daarmee is de sterkte van die waarborgen aangegeven. **De wet zegt in het voorgestelde artikel 110³ ook dat aan de publieke omroep voldoende middelen verstrekt moeten worden om een «goede» programmering mogelijk te maken. Daarin ligt derhalve, naast de kwantitatieve waarborg, ook een kwalitatieve waarborg.** Ondergetekenden willen ook nog wijzen op de bepaling van het voorgestelde artikel 111, vijfde lid. Daarin is opgenomen dat aan de beschikbaarstelling van de rijksomroepbijdrage geen andere voorwaarden kunnen worden gesteld dan die bij of krachtens de Mediawet aan de publieke omroep kunnen worden gesteld. Met andere woorden: het beschikbaar stellen van de middelen voor de publieke omroep is geen nieuwe titel om nadere voorwaarden aan de publieke omroep te kunnen opleggen.”*

(....)

“Het voorstel heeft derhalve geen relatie met de functie van het publieke bestel, laat staan dat het gezien zou kunnen worden als een eerste stap in de richting van beperking van die functie.”

(...)

“Artikel 110 geeft geen grondslag om de rijksbijdrage te weigeren. Integendeel, artikel 110 bedoelt juist het uitgangspunt en de waarborg vast te leggen dat de publieke omroep aanspraak heeft op een zodanig niveau van financiering dat deze in staat is en blijft hoogwaardige programmering te verzorgen. Een andere opvatting zou in de ogen van ondergetekenden een gevaarlijke zijn: dan zou de beschikbaarheid van de financiering immers afhankelijk gesteld worden van een oordeel van de overheid over de programmering.”

En uit de Handelingen Tweede Kamer:

Staatssecretaris Van der Ploeg:

“Ik kom op dit specifieke punt straks uitgebreid terug. Ik wil namelijk eerst nog een principe de vraag aan de orde stellen. Dat betreft de onafhankelijkheid van de publieke omroep. Eigenlijk heeft de hele Kamer het daarover gehad. Er is gezegd dat het geen staatsomroep mag worden. Natuurlijk niet, het is een publieke omroep. Ik zal proberen uit te leggen wat hier is bedoeld. De publieke omroep heeft recht op een voorspelbare inkomensstroom. De bijdragen mogen niet jaarlijks ter discussie gesteld worden, dit in tegenstelling tot wat sommige leden hebben gesuggereerd. Geld is macht of degene die betaalt, bepaalt. Dat zouden thema's kunnen zijn. Onafhankelijkheid in functioneren is bij de publieke omroep daarom een principieel en centraal onderwerp, waar voortdurend aandacht voor dient te zijn.

³ In de huidige Mediawet is dit artikel 2.143, eerste lid.

Het is ook een prominent punt van zorg. Die zorg is uitgesproken door de omroep zelf, de Raad voor cultuur en door iedereen in de Kamer. Daarbij klinkt terecht de angst door voor vergaande politieke en overheidsinvloed op het functioneren van de publieke omroep.⁴

Destijds kwam er heftige kritiek op de vervanging van de doelheffing door financiering uit de algemene middelen die weer gefinancierd werd door een verhoging van de inkomstenbelasting. Die felle kritiek kwam onder andere van de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media. Een kernbezwaar was dat de publieke omroep in de politieke discussie telkens zou moeten concurreren met de vele andere bestedingsmogelijkheden van belastinggeld. De voortdurende onzekerheid over de beschikbare financiering die hiervan het gevolg is, zou onvermijdelijk het kwaliteitsniveau van de in de wet neergelegde opdracht schaden, zo werd gewaarschuwd. Als dan vanuit de samenleving kritiek zou komen op dat verlaagde kwaliteitsniveau, zou dit voor de politiek aanleiding zijn om nog maar eens te bezuinigen. Kortom, de neerwaartse spiraal is in gang gezet.

De regering deed er destijds alles aan de criticasters gerust te stellen. Toenmalig staatssecretaris Van der Ploeg zei dat *"het uitgangspunt van de onafhankelijkheid van de Publieke Omroep met dit wetsvoorstel optimaal is gewaarborgd"*. En mevrouw Van Zuijlen, destijds woordvoerder mediazaken voor de PvdA, zag zelfs mogelijkheden om de omroepfinanciën op deze wijze te verruimen.

Ruim twee jaren later in 2002 werden de vermoedens voor de eerste keer werkelijkheid. In het toenmalige regeerakkoord van Balkenende 1 stond een structurele bezuiniging van jaarlijks dertig miljoen euro. Vele kabinetten verder moet geconstateerd worden dat we ook vele bezuinigingen verder zijn, afgezien van een enkele verhoging.

De vraag nu is in hoeverre (de optelsom van) al deze kortingen op het budget van de publieke omroep de rechtstatelijke toets van de EMFA kunnen doorstaan, alsmede een schending zijn van de rechtstatelijke waarborgen die de wetgever gaf bij de fiscalisering. De fiscalisering van destijds raakt precies de kern van de ontstaansgeschiedenis van de EMFA en de waarborgen die deze verordening tracht te bieden. Niet eens zo heel ver hier vandaan staat de functie van publieke omroep onder stevige politieke en financiële druk. Dit is juist de reden voor de Europese wetgever geweest om via het instrument van een verordening (de EMFA) de publieke omroep als een dienst met een functie van algemeen belang te beschermen, juist om deze druk die ook financieel plaatsvindt, te weerstaan, ter bescherming van de onafhankelijkheid van de journalistiek en de vrijheid van meningsuiting. En dan hebben we nog hier onbesproken gelaten de effecten van de dalende STER-inkomsten.

De voorgenomen bezuiniging vanaf 2027 strekt dan ook verder dan de bezorgdheid over het vermogen van de publieke omroep zijn mandaat op alle platforms en bij alle doelgroepen te blijven vervullen. Het vraagt om respect en zorgvuldige toepassing van de rechtstatelijke waarborgen. Het ontbreken van een degelijke bescherming tegen aantasting van de financiering kan en zal de vrije uitoefening van de wettelijke taakopdracht raken ten nadele van de informatieverstrekking op allerlei gebied aan het publiek, ook over aangelegenheden van algemeen belang.

⁴ Tweede Kamer Afschaffing omroepbijdrage 5 november 1999, TK 27 27-2023



Als gevolg daarvan kan bijvoorbeeld de vrijheid van journalisten om hun activiteit uit te oefenen en hun essentiële functie als “publieke waakhond” te vervullen door die belemmeringen worden ondermijnd, waardoor de toegang tot hoogwaardige onafhankelijke mediadiensten negatief wordt beïnvloed.

Afsluitend

In democratisch geregeerde landen is het vanzelfsprekend dat een publieke omroep zijn taken van algemeen belang onafhankelijk van de overheid kan uitoefenen en niet onderhevig is aan politieke grillen, ook niet in financiële zin. De regelgeving verlangt daarvoor een voorspelbare, adequate en duurzame financiering. Financiering uit de algemene middelen brengt het risico met zich mee dat afbreuk wordt gedaan aan dit beginsel. Daarom zijn er rechtstatelijke en wettelijke waarborgen om dit risico tot een minimum te beperken. Het is aan de wetgever om bij wetgeving deze waarborgen en hun functie niet uit het oog te verliezen en daaraan te toetsen, zodat opportunistische of oneigenlijke overwegingen geen rol bij de totstandkoming van wetgeving spelen.

Het lijkt ons dienstig af te sluiten met een citaat uit de Handelingen van de Tweede Kamer over het debat over het afschaffen van de omroepbijdrage. CDA-woordvoerder Joop Atsma zei toen:

“De bemoeizucht van de politiek en het kunnen draaien aan de geldkraan van de publieke omroep vinden wij bovendien ontoelaatbaar omdat ook op lange termijn de publieke omroep financiële zekerheid moet hebben. Je hoeft absoluut niet langer dan anderhalf jaar in de politiek te zitten om te weten dat de gretigheid in deze Kamer soms erg groot is om toch, als het net een onsje meer of minder moet worden, aan die geldkraan te draaien. Wat gebeurt er als de belastingopbrengst substantieel minder wordt? Het publieke bestel heeft recht op een stabiele en voorspelbare inkomensstroom.”⁵

Wij danken u voor uw aandacht en zijn graag bereid een nadere toelichting te geven.

Hoogachtend,

College van Omroepen
Arjan Lock

Raad van Bestuur NPO
Lucien Brouwer

⁵ 24 november 1999 TK 26 26-1938