Raad van State

No. W05.24.00303/I 's-Gravenhage, 11 december 2024

Bij Kabinetsmissive van 29 oktober 2024, no.2024002429, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 houdende aanpassing van de rijksmediabijdrage, met memorie van toelichting.

Voor de bekostiging van de landelijke publieke mediadiensten wordt jaarlijks een bedrag ter beschikking gesteld aan de publieke omroep (de rijksmediabijdrage). Voor deze bijdrage is een wettelijk minimum gesteld. De regering stelt voor dat minimum te wijzigen om een voorgenomen bezuiniging op de publieke omroep te realiseren. Het budget dat de publieke omroep ter beschikking heeft bestaat naast de rijksmediabijdrage nog uit reclame-afdrachten.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat met de nu voorgestelde korting op de rijksmediabijdrage en het handhaven van het huidige aandeel van reclame-inkomsten, de financiële afhankelijkheid van de publieke omroep enigszins verschuift. De publieke omroep wordt voor een stabiele bekostiging meer afhankelijk van wisselende reclame-inkomsten. De gevolgen daarvan worden in de toelichting nog onvoldoende in beeld gebracht.

De Afdeling adviseert dit alsnog te doen. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Aanleiding en inhoud wetsvoorstel

Het kabinet is van plan om de komende jaren te bezuinigen op de publieke omroep.[1] Voor het begrotingsjaar 2025 is een totaalbedrag van € 1,26 miljard beschikbaar voor de bekostiging van de publieke omroep, waarvan € 1,10 miljard door het Rijk wordt bekostigd en € 165 miljoen afkomstig is van reclame.[2] De bekostiging door het Rijk is bedoeld om een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod te waarborgen, dat toegankelijk blijft voor alle lagen van de bevolking.[3] Om te voldoen aan een Rijksbrede dekkingsopgave is in 2023 besloten om de rijksmediabijdrage voor de publieke omroep per 2025 te verlagen met € 24,3 miljoen.[4]

Voor de voorgenomen korting op de rijksmediabijdrage is het niet voldoende om deze in de rijksbegroting te verwerken. Dit vergt ook aanpassing van de Mediawet 2008. In die wet is namelijk een minimale rijksmediabijdrage opgenomen. Deze bepaling is bedoeld als waarborg voor voldoende financiële zekerheid om de continuïteit van een (goed en gevarieerd) publieke media-aanbod te verzekeren.[5] De minimale rijksmediabijdrage is in artikel 2.144 van de Mediawet 2008 gesteld op € 855 miljoen,

[1] In het hoofdlijnenakkoord is bovendien vanaf 2027 nog een jaarlijkse structurele bezuiniging van € 100 miljoen voorgenomen.
[2] Kamerstukken II 2024/25, 36600-VIII, nr. 53.
[3] Kamerstukken II 2024/25, 36600-VIII, nr. 2.
[4] Kamerstukken II 2022/23, 36350, nr. 1 en Kamerstukken II 2023/24, 36410-VII, nr. 2.
[5] Kamerstukken II 2007/08, 31356, nr. 7.

AAN DE KONING

maar is sindsdien jaarlijks geïndexeerd. Met indexaties en de voorgenomen korting stelt de regering voor de minimale rijksmediabijdrage nu vast te stellen op € 1,04 miljard.[6]

2. Gevolgen verschuiving financiële afhankelijkheid

Naast de voorgenomen korting op de rijksmediabijdrage is het kabinet voornemens om het aandeel reclame op de publieke omroep niet verder af te bouwen. Dat geeft volgens de regering de publieke omroep ruimte om de korting op de rijksmediabijdrage te kunnen opvangen.[7] Dit vergt aanpassing van het Mediabesluit 2008. Deze wijziging is momenteel in voorhang bij de Tweede Kamer.[8] Hierin wordt het streven naar een reclamevrije landelijke publieke omroep losgelaten en wordt het huidige percentage van acht procent reclametijd de nieuwe grens.[9]

Oorspronkelijk zou het aandeel reclame namelijk worden afgebouwd van tien procent in 2021 naar vijf procent in 2026.[10] De regering vond dat de publieke omroep een niet-commercieel platform moest zijn met programmering vanuit een onafhankelijk perspectief.[11] Ook zou grotere afhankelijkheid van reclame-inkomsten een grillige inkomstenbron zijn, met budgettaire tegenvallers als gevolg. In de consultatie van het wetsvoorstel is hier opnieuw aandacht voor gevraagd.[12]

De minister heeft toegezegd om het bredere vraagstuk rondom reclame op de landelijke publieke omroep mee te nemen in de voorgenomen grote hervorming van de landelijke publieke omroep.[13] Daarbij zal worden ingegaan op het belang van de landelijke publieke omroep, alsook de belangen van de commerciële mediapartijen.[14]

Met de nu voorgestelde korting op de rijksmediabijdrage en het handhaven van het huidige aandeel van reclame-inkomsten, vindt enige verschuiving plaats van de financiële afhankelijkheid van de publieke omroep. Deze wordt meer afhankelijk van wisselende reclame-inkomsten, en minder van de rijksmediabijdrage.

---

[6] Voorgesteld artikel 2.144, eerste lid, van de Mediawet 2008.
[7] Kamerstukken II 2023/24, 36410-VII, nr. 2.
[8] Kamerstukken II 2024/25, 32827, nr. 324. De regering heeft geconstateerd dat de wijziging van het Mediabesluit ten onrechte niet de voorhangprocedure had doorlopen. Dit is hersteld door alsnog de voorhangprocedure te starten. De Raad van State adviseerde over de wijziging, zie: Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 12 juni 2024 over de wijziging van het Mediabesluit 2008 op het punt van reserves en hoeveelheid reclame (W05.24.00096/I).
[9] Het gaat dan om het aandeel reclame op de totale duur van het programma-aanbod op het programmakanaal per jaar (artikel 5 van het Mediabesluit 2008).
[10] Artikel 29c van het Mediabesluit 2008.
[11] Stb. 2021, 297.
[12] Ook het Commissariaat voor de Media wees hierop, zie nota van toelichting bij de voorhang van het ontwerpbesluit wijziging Mediabesluit 2008 in verband met de wijziging van het maximum aandeel televisiereclame en de verhoging van de maximum verenigingsreserve voor de landelijke publieke mediadienst (Kamerstukken II 2024/25, 32827, nr. 324).
[13] Kamerstukken II 2024/25, 36600-VIII, nr. 53.
[14] Kamerstukken II 2024/25, 32827, nr. 328.

In de toelichting wordt onvoldoende ingegaan op de gevolgen van deze verschuiving. Hierin wordt slechts gesteld dat de verlaging van de rijksmediabijdrage geen gevolgen heeft voor stakeholders “omdat tegelijkertijd de ruimte om reclameopbrengsten te genereren niet verder wordt verlaagd”.[15] Afhankelijk van de reclame-inkomsten kunnen de financiële gevolgen door de combinatie van beide maatregelen inderdaad beperkt blijven. Maar de toelichting gaat onvoldoende in op de eerdergenoemde gevolgen die juist worden veroorzaakt door de combinatie van beide maatregelen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen van de korting op de rijksmediabijdrage voor de financiële afhankelijkheid van de publieke omroep.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

[15] Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel (Gevolgen voor stakeholders).