

Vergaderjaar 2025–2026

36 917

Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de versterking van de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 november 2025 en het nader rapport d.d. 17 maart 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 juli 2025, nr. 2025001565, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 19 november 2025, nr. W05.25.00173/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 10 juli 2025, no.2025001565, 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 in verband met de versterking van de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau, met memorie van toelichting.

Inhoud van het wetsvoorstel

Lokale publieke omroepen vervullen verschillende belangrijke publieke functies: zij voorzien burgers van lokaal nieuws, doen journalistiek onderzoek, en zorgen voor lokale verbinding. Volgens de regering staat het werk van lokale publieke omroepen onder druk en kunnen zij deze functies niet altijd goed uitoefenen. Met het wetsvoorstel wil de regering daar verandering in brengen en de positie van lokale publieke omroepen verstevigen. Zo wordt voorgesteld om lokale publieke omroepen voortaan vanuit het Rijk te bekostigen in plaats van door gemeenten. Verder wordt het aantal omroepen teruggebracht tot tachtig en zullen deze omroepen grotere gebieden gaan bedienen. Ook wordt de procedure voor

aanwijzing van lokale publieke omroepen aangepast. De Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO) moet fungeren als samenwerkings- en coördinatieorgaan voor deze omroepen.

Versterken lokale journalistiek

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van een sterke lokale journalistiek voor de democratische rechtsstaat. De regering verwacht dat het centraliseren van de bekostiging en de schaalvergroting van lokale publieke omroepen de lokale onafhankelijke journalistiek versterkt. Die verwachting moet nader worden gemotiveerd. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt namelijk onvoldoende dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk leiden tot voldoende toereikende bekostiging van lokale publieke omroepen om de uitoefening van hun publieke functies te versterken. De voorgestelde maatregelen kennen bovendien risico's. Grotere omroepen staan verder af van de lokale gemeenschappen waardoor het voor hen juist moeilijker kan zijn om hun publieke functies uit te oefenen.

Maximumaantal omroepgebieden

De Afdeling adviseert om het maximum van tachtig omroepgebieden niet in de wet vast te leggen. Dit wettelijke maximum maakt het namelijk lastig om het gebied van een omroep op te knippen als blijkt dat het te groot is of onvoldoende een eigen geografische, economische en sociaal-culturele identiteit heeft.

Criteria voor aanwijzing van lokale publieke omroepen

Zowel de gemeenteraad als de NLPO adviseert straks het Commissariaat voor de Media bij de aanwijzing van een lokale publieke omroep. De Afdeling adviseert de voorgestelde verdeling van de criteria aan de hand waarvan de NLPO en de gemeenteraad adviseren opnieuw te bezien of anders nader toe te lichten, om er voor te zorgen dat de lokale publieke omroep voldoende lokale binding houdt.

Beschermen bijzondere persoonsgegevens

Tot slot adviseert de Afdeling om in het wetsvoorstel nader te concretiseren welke passende maatregelen moeten worden uitgewerkt om de bijzondere persoonsgegevens te beschermen van vertegenwoordigers van maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen bij een lokale publieke omroep.

In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Aanleiding voor het wetsvoorstel

Lokale media vervullen belangrijke publieke functies voor het levend houden en vitaliseren van de lokale democratie.¹ Lokale publieke omroepen zorgen ervoor dat burgers onafhankelijk worden geïnformeerd over lokale maatschappelijke en politieke thema's. Daarnaast vervullen ze een belangrijke rol in het controleren van het lokale bestuur en het

¹ Vervolgadviesaanvraag publieke waarden en democratische functies van media en nieuwsvoorziening op lokaal niveau, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VIII, nr. 159.

agenderen van thema's.² Ook dragen ze bij aan het verbinden van bevolkingsgroepen en het bevorderen van educatie en cultuur.³ Voor de werking van de lokale democratie zijn sterke en onafhankelijke lokale publieke omroepen van groot belang. De controlerende functie van deze omroepen heeft bovendien aan belang gewonnen, omdat lokale overheden door de decentralisatie van taken een steeds belangrijker rol vervullen in het leven van burgers.⁴

Het huidige stelsel van lokale publieke omroepen staat onder hoge spanning. Lokale publieke omroepen kunnen hierdoor op veel plekken in Nederland hun publieke functies niet naar behoren waarmaken, zo constateert de regering op basis van verschillende onderzoeken en adviezen.⁵ Er is sprake van versnippering en een gebrekkige inhoudelijke en organisatorische samenwerking tussen publieke omroepen.⁶ Daarnaast beschikken vooral lokale media in kleine en middelgrote gemeenten over te weinig middelen en (journalistiek geschoolde) menskracht.⁷ Bovendien zijn lokale publieke omroepen voor financiering afhankelijk van de gemeenten die zij tegelijkertijd moeten controleren.⁸ Tot slot schiet het bereik van lokale publieke omroepen op veel plekken tekort.⁹

2. Inhoud van het wetsvoorstel

De regering is daarom voornemens om het mediabestel op lokaal niveau te wijzigen.¹⁰ Met het wetsvoorstel stelt de regering allereerst voor om de bekostiging en organisatie van de lokale publieke omroepen te wijzigen.¹¹ Bekostiging van de omroepen gebeurt niet langer via gemeenten, maar wordt opgenomen in de mediabegroting van het Ministerie van OCW. Wel blijft het mogelijk voor gemeenten om in aanvulling daarop tot een bepaald bedrag vrijwillig bij te dragen aan het uitvoeren van de lokale publieke mediaopdracht.

Verder wordt de schaal van lokale publieke omroepen vergroot en het aantal gemaximeerd: voortaan worden maximaal tachtig omroepen aangewezen voor verzorgingsgebieden die één of meer gemeenten beslaan. Ook wordt de procedure voor aanwijzing van een media-instelling als lokale publieke omroep aangepast. Er worden meer criteria vastgelegd waarmee een aanvraag tot aanwijzing wordt beoordeeld. Daarnaast bepaalt het wetsvoorstel welke adviezen het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) bij de beoordeling van een aanvraag betreft en hoe wordt omgegaan met meerdere aanvragen voor hetzelfde verzorgingsgebied. Bij de aanvraag moeten media-instellingen

² De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor Cultuur (RvC) noemen dit de democratische functies van lokale publieke omroepen, zie «Lokale media: Niet te Missen», november 2020. Zie ook de WRR beschrijft deze functies in zijn adviesrapport «Aandacht voor Media», september 2024.

³ Dit worden ook wel de maatschappelijke functies van lokale publieke omroepen genoemd, zie ROB en RvC, «Lokale media: Niet te Missen», november 2020.

⁴ ROB en RvC, «Lokale media: Niet te Missen», november 2020, p. 22.

⁵ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.1 (Aanleiding) en ROB en RvC, Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen (briefadvies), 3 september 2019.

⁶ ROB en RvC, «Lokale media: Niet te Missen», november 2020, p. 36.

⁷ ROB en RvC, «Lokale media: Niet te Missen», november 2020, p. 44 en 67.

⁸ ROB en RvC, «Lokale media: Niet te Missen», november 2020, p. 50.

⁹ ROB en RvC, «Lokale media: Niet te Missen», november 2020, p. 51.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 32 827, nr. 326 (Kamerbrief toekomst mediabeleid).

¹¹ De toelichting verduidelijkt dat de Mediawet 2008 in territoriale zin is begrensd tot het Europese deel van Nederland. De regering stelt met dit voorstel geen wijzigingen voor van de Mediawet BES. Het kabinet onderzoekt hoe de journalistiek in Caribisch Nederland versterkt kan worden. Daartoe is in 2024 een verkenner aangesteld. Het streven is om de bevindingen in 2027 met de Tweede Kamer te delen. Zie Kamerstukken II 2025/26, 36 800-VIII, nr. 16 (Mediabe-grotingsbrief 2026).

een beleidsplan overleggen waaruit blijkt hoe ze gaan zorgen voor een lokaal toereikend media-aanbod.

Tot slot wordt met het wetsvoorstel de NLPO aangewezen als rechts-persoon met als wettelijke taak te zorgen voor samenwerking en coördinatie tussen lokale publieke omroepen. Het toezicht op de NLPO wordt op enige afstand van de politiek geplaatst: voor toezicht op de dagelijkse gang van zaken wordt een Raad van Toezicht benoemd en is de rechtstreekse betrokkenheid van de Minister beperkt. Ook komt de NLPO met het wetsvoorstel (net als de lokale publieke omroepen) onder het toezicht van het Commissariaat te vallen.¹²

3. Effectiviteit bekostiging en schaalvergroting

Met het wetsvoorstel beoogt de regering het fundament van de lokale publieke omroepen te verstevigen. De meest ingrijpende maatregelen zien op het wijzigen van de bekostiging en op het vergroten van de schaal van lokale publieke omroepen. Deze maatregelen moeten er volgens de regering voor zorgen dat lokale publieke omroepen met sterke, professionele en onafhankelijke journalistiek hun publieke functies beter waar kunnen maken.¹³

a. Bekostiging door het Rijk

Lokale publieke omroepen ontvangen van gemeenten een vergoeding van de kosten voor het verzorgen van een lokaal toereikend media-aanbod.¹⁴ Gemeenten betalen deze vergoeding uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Voor deze vergoeding wordt jaarlijks een richtsnoerbedrag vastgesteld, maar gemeenten kunnen daar van afwijken. Gemiddeld plussen gemeenten dit op, al zijn er ook gemeenten die geen lokale publieke omroep hebben en er dus niets aan besteden en gemeenten die minder dan het richtsnoerbedrag toekennen.¹⁵

Volgens de regering leidt de huidige wijze van bekostigen van lokale publieke omroepen tot problemen.¹⁶ De basisfinanciering van lokale omroepen is inconsistent en in veel gevallen te laag voor de vervulling van de publieke functies.¹⁷ Daarnaast staat volgens de regering de onafhankelijkheid van lokale publieke omroepen onder druk als gevolg van de bekostiging door gemeenten. De regering stelt daarom voor om de bekostiging over te hevelen van gemeenten naar de mediabegroting van het Ministerie van OCW, en dat budget aan te vullen met een ophoging.¹⁸

De toelichting maakt onvoldoende duidelijk of van de nieuwe bekostigingswijze daadwerkelijk een versterking van lokale publieke omroepen verwacht kan worden. De toelichting geeft onvoldoende inzicht in de omvang van de bekostiging als gevolg van het wetsvoorstel.¹⁹ Het is niet

¹² In bijzondere gevallen kan het Commissariaat deze instellingen een aanwijzing geven als sprake is van wanbeheer of ondeugdelijke bedrijfsprocessen.

¹³ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.1 (Aanleiding).

¹⁴ Artikel 2.170b, tweede lid, van de Mediawet 2008.

¹⁵ ROB en RvC, «Lokale media: Niet te Missen», november 2020, p. 44.

¹⁶ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.2 (Overheveling financiering van gemeentefonds naar Rijk en investering).

¹⁷ Beleidsvaluatieonderzoek Streekomroepvorming, Kwink, september 2021, p. 32–33. De regering onderkende in zijn reactie op het WRR-rapport «Aandacht voor Media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies» eveneens dat journalistieke professionalisering afhangt van de financiële slagkracht van omroepen, zie: Kamerstukken II 2024/25, 32 827, nr. 370, p. 13.

¹⁸ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.2 (Overheveling financiering van gemeentefonds naar Rijk en investering).

¹⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 7 (Financiële gevolgen).

duidelijk hoeveel budget er als gevolg van de overheveling uit het gemeentefonds aan de mediabegroting wordt toegevoegd en op welk budget lokale omroepen straks kunnen rekenen.

Daarnaast blijkt uit het wetsvoorstel en de toelichting onvoldoende dat de bekostiging straks toereikend is. De voorgestelde bekostiging gaat namelijk uit van een verdeling van beschikbare middelen, in plaats van bekostiging gebaseerd op de daadwerkelijke kosten van de versterking van lokale publieke omroepen. Voor de hoogte van de bekostiging door het Rijk wordt het richtsnoerbedrag als vertrekpunt genomen,²⁰ maar dit bedrag is zoals aangegeven in beginsel te laag en wordt gemiddeld genomen door gemeenten aangevuld. Van verschillende kanten is een minimale bekostiging geadviseerd van € 2 per inwoner.²¹ Het wetsvoorstel laat onduidelijk of de hoogte van de bekostiging daarmee straks vergelijkbaar is. Aan het bedrag dat uit het gemeentefonds wordt overgeheveld wordt weliswaar nog een bedrag toegevoegd van € 18 miljoen,²² maar niet duidelijk is of dat toereikend is om het versterken van de lokale publieke omroepen te bekostigen. Uit de beschikbare financiering moeten bovendien ook nog de taakuitbreidingen van de NLPO en het Commissariaat worden bekostigd.²³

De verdeling van de voor de lokale omroepen beschikbare middelen gebeurt op basis van vaste percentages, en niet op basis van een vastgesteld minimumbedrag of een vast bedrag per inwoner. Volgens de toelichting heeft die wijze van verdeling als voordeel dat het bedrag makkelijker kan meebewegen «met ontwikkelingen in de rijksmediabijdrage».²⁴ Deze systematiek heeft echter ook invloed op bijvoorbeeld de voorspelbaarheid van het door het Rijk beschikbaar gestelde budget. Het is voor hun onafhankelijkheid van belang dat omroepen kunnen beschikken over adequate, duurzame en voorspelbare financiële middelen voor het vervullen van hun publieke opdracht.²⁵ De toelichting maakt nu nog onvoldoende duidelijk dat de voorgestelde systematiek aan deze randvoorwaarden voldoet.

Daar komt bij dat de regering ervan uitgaat dat gemeenten ook in de nieuwe bekostigingssystematiek voor aanvullende bekostiging zullen blijven zorgen. Onduidelijk is waar die verwachting op is gebaseerd. In de consultatie is namens gemeenten aangegeven dat naar verwachting weinig gemeenten gebruik zullen maken van de mogelijkheid om te blijven zorgen voor aanvullende financiering in de nieuwe bekostigings-

²⁰ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.2 (Overheveling financiering van gemeentefonds naar Rijk en investering).

²¹ De ROB en de RvC adviseerden in 2020 om de bijdrage substantieel te verhogen naar 2 euro per inwoner. Een advies dat ook door het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek is gedaan.

²² Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.2 (Overheveling financiering van gemeentefonds naar Rijk en investering).

²³ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 7 (Financiële gevolgen). Uit de uitvoeringstoetsen blijkt dat het Commissariaat inschat hiervan jaarlijks minimaal 3 miljoen euro nodig te hebben en de NLPO 3,9 miljoen euro.

²⁴ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.2 (Overheveling financiering van gemeentefonds naar Rijk en investering).

²⁵ Artikel 5, derde lid, van Verordening (EU) 2024/1083 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU (Europese verordening mediavrijheid).

systematiek.²⁶ Uit de toelichting blijkt onvoldoende of een eventueel afnemende bereidheid van gemeenten om aanvullende financiering te verzorgen wordt gecompenseerd door de voorgestelde ophoging. Het risico bestaat dat de totale investering in de lokale publieke omroepen daardoor achterblijft bij wat de regering voor ogen heeft.

Tot slot gaat de toelichting onvoldoende in op eventuele alternatieve maatregelen om lage, inconsistente of afhankelijke bekostiging aan te pakken. In navolging van het advies van de ROB en de RvC heeft de regering gekozen voor overheveling van de bekostigingstaak naar het Rijk. Dat is een ingrijpende wijziging van de verhoudingen in het lokale mediabestel. Het is daarvoor niet alleen noodzakelijk de geschiktheid van die overheveling te motiveren, maar ook om in te gaan op de ongeschiktheid van andere maatregelen die de geconstateerde problemen kunnen oplossen. De regering gaat in de toelichting bijvoorbeeld niet in op het substantieel ophogen van de minimale bijdrage door gemeenten, het verstrekken van specifieke uitkeringen of subsidies door het Rijk of het vergroten van de ruimte voor omroepen om inkomsten uit andere bronnen te verwerven.

De Afdeling adviseert om in de toelichting alsnog inzicht te geven in de omvang van de bekostiging, te motiveren dat deze toereikend is voor het versterken van de lokale publieke omroepen, en daarbij aandacht te besteden aan eventuele alternatieve bekostigingsmaatregelen.

De Afdeling maakt een aantal opmerkingen over de voorgestelde bekostiging van de lokale publieke omroepen.

Ten eerste stelt de Afdeling dat de toelichting onvoldoende duidelijk maakt of van de nieuwe bekostiging daadwerkelijk een versterking van de lokale publieke omroepen kan worden verwacht. De regering wil vooropstellen dat de voorgestelde bekostigingssystematiek deel uitmaakt van een samenhangend pakket aan maatregelen dat als geheel leidt tot de versterking van de lokale publieke omroep. De overheveling van de bekostiging naar het Rijk en de ophoging van het bedrag dragen daaraan bij. Met de overheveling wordt gegarandeerd dat de beschikbare middelen naar de lokale omroepen gaan. De combinatie met de schaalvergroting naar maximaal tachtig lokale publieke omroepen betekent dat het totaalbudget met ingang van het nieuwe stelsel verdeeld zal worden over aanzienlijk minder lokale publieke omroepen dan in de huidige situatie. Bovendien is in de toekomst voorafgaand aan de start van de aanwijzingsprocedure voor ieder lokaal verzorgingsgebied duidelijk wat het voorgenomen beschikbare budget voor de gehele komende aanwijzingsperiode van vijf jaar is. Dit zorgt voor meer voorspelbaarheid en continuïteit van de bekostiging voor lokale publieke omroepen dan nu het geval is. Ten slotte creëert het wetsvoorstel de mogelijkheid voor gemeenten om ook in het nieuwe stelsel financieel bij te dragen aan de lokale publieke omroep. Al deze maatregelen bijeengenomen leiden tot versterking van de lokale publieke omroep.

²⁶ VNG Consultatieadvies wijziging mediawet, 20 februari 2025. Deels zou dat komen door de strenge voorwaarden voor aanvullende financiering die weinig ruimte laten. Zo kunnen gemeenten hier niet langer incidenteel toe besluiten, aangezien zij dit vóór de start van een aanwijzingsprocedure kenbaar moeten maken. Dat laat weinig ruimte voor aanvullende mediaopdrachten passend bij een thema dat zich pas later in de aanwijzingsperiode aandient. Ook de afname in het ervaren «eigenaarschap» van de lokale mediaopdracht kan de bereidheid tot aanvullende financiering flink verkleinen.

Volgens de Afdeling geeft de toelichting ook onvoldoende inzicht in de omvang van de bekostiging als gevolg van het wetsvoorstel. Het is, aldus de Afdeling, niet duidelijk hoeveel budget er door de overheveling uit het gemeentefonds wordt toegevoegd aan de mediabegroting of op welk budget lokale omroepen straks kunnen rekenen. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is de toelichting in de paragrafen 2.2 en 2.7 uitgebreid om meer duidelijkheid te geven over het totale budget dat aan de mediabegroting wordt toegevoegd. Ook is uitgelegd dat bedragen per lokaal verzorgingsgebied pas kunnen worden vastgesteld wanneer de indeling in lokale verzorgingsgebieden, die gebeurt bij algemene maatregel van bestuur, is bepaald.

De Afdeling geeft aan dat uit het wetsvoorstel en de toelichting onvoldoende blijkt dat de bekostiging straks toereikend is, nu wordt uitgegaan van het bedrag dat door het Rijk beschikbaar zal worden gesteld en niet van de middelen die omroepen in de praktijk nodig hebben. Naar aanleiding van deze opmerking brengt de regering naar voren dat zij in de laatste jaren verschillende adviezen heeft ontvangen over een hogere bekostiging voor lokale publieke omroepen. Deze adviezen lopen uiteen: van € 2 per inwoner met een aftopping op 200 duizend inwoners, uit het model van de Raad voor het Openbaar bestuur (hierna: ROB) en de Raad voor Cultuur (hierna: RvC), tot een journalistieke basis van 3 fte. Dit laatste betreft een advies van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (SvdJ).²⁷ Er is getracht zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij deze adviezen, met inachtneming van de uitkomsten van politieke besluitvorming over de beschikbaarstelling van middelen. Het voorziene nieuwe totaalbudget van circa € 31 miljoen betekent een verhoging ten opzichte van de huidige totale gemeentelijke bekostiging.²⁸ Daarnaast biedt dit wetsvoorstel meerjarige bekostiging in alle lokale verzorgingsgebieden. Het resultaat is dat voortaan de journalistieke basisfuncties in ieder lokaal verzorgingsgebied kunnen worden uitgeoefend. De toelichting is op dit punt uitgebreid. Volgens de regering is de toereikendheid van de bekostiging daarmee in voldoende mate inzichtelijk gemaakt.

De Afdeling stelt dat de toelichting nu nog onvoldoende duidelijk maakt dat de voorgestelde verdeelsleutel per lokaal verzorgingsgebied voldoet aan de randvoorwaarden van adequate, duurzame en voorspelbare financiële middelen voor het vervullen van de publieke mediaopdracht. In paragraaf 2.2 is de toelichting uitgebreid om meer inzicht te geven in de voorgestelde verdeelsleutel, en in de keuze van de regering om deze toe te passen op de rijksmediabijdrage, die automatisch wordt geïndexeerd. De lokale publieke omroepen kunnen zo aanspraak maken op dezelfde jaarlijkse indexatie als de andere instellingen op de mediabegroting. Verder wijst de regering er nogmaals op dat volgens het wetsvoorstel voorafgaand aan de start van de procedure voor aanwijzing als lokale publieke omroep voor ieder lokaal verzorgingsgebied duidelijk is wat het voorgenomen beschikbare budget is voor de gehele komende aanwijzingsperiode van vijf jaar. Dit zorgt voor meer voorspelbaarheid en continuïteit van de bekostiging voor lokale publieke omroepen dan nu het geval is.

Ook maakt de Afdeling opmerkingen over de gemeentelijke financiering, en wel over de financiering zoals zij nu is, en over de financiering in de voorgestelde toekomstige situatie. De Afdeling schrijft dat gemeenten in de huidige situatie de bekostiging gemiddeld genomen «opplussen». De

²⁷ Eindevaluatie Pilot professionalisering lokale publieke mediadiensten, SvdJ, april 2022.

²⁸ De totale gemeentelijke bekostiging van lokale omroepen was in 2024 € 21,9 miljoen. Dit blijkt uit de Evaluatie van de bekostiging van de Lokale Publieke Media-Instellingen 2022 – 2024 van het Commissariaat, nog te publiceren.

regering ziet dat dit gemiddeld inderdaad zo is, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de driejaarlijkse evaluatie van het Commissariaat.²⁹ Tegelijkertijd ziet de regering dat 43 procent van de gemeenten een bekostiging toekent die lager is dan het richtsnoerbedrag. Slechts 22 procent van de gemeenten kent een relatief hoge bekostiging toe (meer dan 5 procent boven het richtsnoerbedrag per inwoner). In absolute zin keren gemeenten dus meer dan het richtsnoerbedrag uit aan de lokale publieke omroepen, maar het beeld is over het land ongelijk verdeeld: de hogere bijdrage komt van de grotere gemeenten; zo wordt het gemiddelde omhoog getrokken. De regering acht het daarom nodig de uitspraak van de Afdeling op dit punt te nuanceren.

De Afdeling maakt de opmerking dat de regering ervan uitgaat dat gemeenten ook in de nieuwe bekostigingssystematiek voor aanvullende bekostiging zullen blijven zorgen. Het voorstel van de regering gaat daar echter niet van uit. Het wetsvoorstel biedt enkel de mogelijkheid voor gemeenten om aanvullend te bekostigen, voor zover zij dat zouden willen vanuit hun autonome bevoegdheid. Daardoor blijft er ruimte voor maatwerk, zodat gemeenten ook in het nieuwe stelsel kunnen inspelen op specifieke lokale omstandigheden en wensen.

Ten slotte adviseert de Afdeling om in te gaan op overwogen alternatieven. Het gaat dan om achtereenvolgens (1) verhogen van het richtsnoerbedrag en toevoegen van de extra middelen aan het gemeentefonds, (2) bekostiging door middel van een specifieke uitkering, (3) een hybride vorm van bekostiging waarbij zowel het Rijk als gemeenten bijdragen, en (4) ruimere inzet op reclame-inkomsten. De toelichting in paragraaf 2.2 is op dit punt uitgebreid, inclusief de argumenten van de regering om deze alternatieven niet te omarmen.³⁰

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over de voorgestelde bekostiging door het Rijk zijn de paragrafen 2.2 en 2.7 van de toelichting aangevuld.

b. Schaalvergroting

Het wetsvoorstel bepaalt dat het huidige aantal van 224 lokale publieke omroepen wordt teruggebracht naar maximaal 80. Deze schaalvergroting zou volgens de regering moeten leiden tot een grotere financiële armslag voor de omroepen en meer ruimte om in journalistieke kwaliteit te investeren.³¹ Momenteel ontstaat schaalvergroting doordat lokale omroepen op vrijwillige basis streekomroepen vormen.³² Vanuit die ervaring is ook zicht op de effecten van de schaalvergroting van lokale omroepen. De voordelen die door deze omroepen zelf worden genoemd gaan over het grotere potentiële bereik van de omroep, betere programma's en een betere organisatorische basis van de omroep.³³

De Afdeling merkt op dat schaalvergroting ook risico's met zich brengt voor de mate waarin lokale publieke omroepen hun publieke functies kunnen uitoefenen. Sterke lokale journalistiek vraagt om een goed begrip van de lokale context, de historie en het lokale netwerk en dat is op

²⁹ Evaluatie Bekostiging lokale publieke media-instellingen 2019–2021, Commissariaat 2023, p. 19.

³⁰ Kamerstukken II 2024/5, 36 600-B, nr. 21.

³¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 827, nr. 29, p. 2 (Kamerbrief toekomst mediabeleid).

³² NLPO definieert een streekomroep als een lokale publieke media-instelling met een aanwijzing van het Commissariaat voor meer dan één gemeente binnen een streek zoals vastgelegd in de streekomroepkaart, of een federatie waarin de aangesloten omroepen tezamen beschikken over de aanwijzingen voor meer dan één gemeente binnen dat gebied.

³³ Streekomroepen in Nederland, Dialogic, IVIR en TNO, juli 2009.

grotere afstand niet altijd gemakkelijk.³⁴ Lokale publieke omroepen zijn sterk geworteld in de lokale gemeenschap. Juist door hun kleine schaal en de betrokkenheid van vele vrijwilligers hebben ze een nauwe band met lokale maatschappelijke en politieke thema's.

Straks moeten de omroepen vaak grotere en heterogene gebieden bedienen die veelal uit meerdere gemeenten bestaan. Daarnaast kan een grotere schaal het functioneren van een omroep complex maken door hogere kosten en het verdelen van programmatische aandacht over verschillende gemeenschappen.³⁵ De omstandigheid dat, zoals de regering toelicht, een omroep op zijn website een gedifferentieerd aanbod kan bieden,³⁶ is hiervoor slechts ten dele een oplossing. De omroep heeft immers voor televisie en radio in beginsel slechts telkens één kanaal ter beschikking.³⁷

De regering verwijst in de toelichting naar onderzoek van de ROB en de RvC waaruit blijkt dat regionale omroepen, die een grotere schaal hebben, er beter in slagen om hun democratische functies uit te oefenen.³⁸ Zij profiteren echter niet alleen van een grotere schaal, maar vooral van een ruimere bekostiging.³⁹ Journalistieke professionalisering met behoud van het lokale karakter zou bovendien ook bereikt kunnen worden met andere vormen van samenwerking, bijvoorbeeld door samenwerking te zoeken met andere lokale omroepen of met de regionale omroep.⁴⁰

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om toereikend te motiveren hoe de voorgestelde schaalvergroting leidt tot een versterking van de publieke functies van lokale publieke omroepen.

De Afdeling maakt opmerkingen over de risico's van schaalvergroting voor de mate waarin lokale publieke omroepen hun publieke functies kunnen uitoefenen. Sterke lokale journalistiek vraagt om een goed begrip van de lokale context, de historie en het lokale netwerk en dat is op grotere afstand niet altijd gemakkelijk, zo stelt de Afdeling. De regering begrijpt deze opmerking, maar kan niet weggijken van de geconstateerde problemen in de huidige situatie, die volgens haar schaalvergroting noodzakelijk maken. De regering heeft daarbij de door de Afdeling benoemde risico's onderkend en zij meent dat het wetsvoorstel de lokale binding ook bij de opschaling van de verzorgingsgebieden voldoende borgt. Voorbeelden zijn de versterkte criteria waaraan aanvragen voor een aanwijzing als lokale publieke omroep moeten voldoen en die uitdrukkelijk bedoeld zijn om de lokale binding te borgen, de adviesrol voor de gemeenteraad tijdens de aanwijzingsprocedure en de steviger eisen aan het programmabeleid bepalend orgaan. Daarnaast heeft de indeling in lokale verzorgingsgebieden een kwalitatieve component, waarin lokale binding terugkomt. Het verzorgingsgebied moet immers een kenbare

³⁴ Koester de democratie! Eindrapportage Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, november 2023, p. 106. Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29 279, nr. 823.

³⁵ Streekomroepen in Nederland, Dialogic, IVIR en TNO, juli 2009, p. 45.

³⁶ Toelichting op het wetsvoorstel, artikelsgewijs deel, onderdeel SS (artikel 6.13).

³⁷ Artikel 6.13, derde lid, aanhef en onder d-e, en vierde lid, aanhef en onder c-d, van de Mediawet 2008. Voor doorgifte van eventuele extra televisie- of radioprogrammakanalen binnen een lokaal verzorgingsgebied in het programmapakket van pakketaanbieders zal volgens de regering het gesprek aan moeten worden gegaan met die pakketaanbieders.

³⁸ ROB en RvC, «Lokale media: Niet te Missen», november 2020, p. 71. Zie Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.3 (Schaalvergroting).

³⁹ Regionale omroepen ontvingen in 2025 een OCW-bijdrage van 186,1 miljoen euro, gemiddeld meer dan 10 euro per inwoner. Zie RPO Begroting 2025, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 36 600-VIII, nr. 53.

⁴⁰ Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, Van Stoom naar Stroom, de weg naar professionalisering, juni 2022, p. 14–15.

identiteit hebben, of het gebied zijn waarbinnen het algemene leefpatroon van de inwoners zich in belangrijke mate afspeelt.

De Afdeling schrijft dat lokale publieke omroepen sterk geworteld zijn in de lokale gemeenschap, en dat ze juist door hun kleine schaal en de betrokkenheid van vele vrijwilligers een nauwe band hebben met lokale maatschappelijke en politieke thema's. De regering herkent dit, maar moet tegelijkertijd vaststellen dat een sterke worteling op zichzelf weinig waard is als de lokale publieke omroep niet de omvang en professionaliteit heeft om zijn functies uit te kunnen oefenen. Wat betreft de inzet van vrijwilligers verwijst de regering naar de evaluatie van het SvdJ die in paragraaf 2.3 van de toelichting wordt aangehaald, waaruit blijkt dat diverse omroepen aangaven dat ingehuurde professionals kennis met zich meebrachten waarmee de vrijwilligers omhoog werden getild.⁴¹ Paragraaf 2.3 van de toelichting is aangevuld om nader toe te lichten dat met name bij kleinere lokale publieke omroepen de uitoefening van de democratische functies onder druk staat, alsmede dat van schaalvergroting en professionalisering ook een positief effect wordt verwacht op de inzet van vrijwilligers en de verbondenheid met het lokale verzorgingsgebied.

De Afdeling benoemt de complexiteit bij het bedienen van een groter en meer heterogeen verzorgingsgebied. Volgens de Afdeling is de omstandigheid, zoals toegelicht door de regering, dat een omroep op zijn website een gedifferentieerd aanbod kan bieden hiervoor slechts ten dele een oplossing.⁴² De omroep heeft immers voor televisie en radio in beginsel slechts telkens één kanaal ter beschikking, aldus de Afdeling.⁴³ De regering merkt op dat de Afdeling hierbij verwijst naar de zogeheten «must-carry-bepaling» uit de Mediawet 2008, die ziet op het door pakketaanbieders verplicht door te geven standaardprogrammapakket. In het nieuwe stelsel betekent deze bepaling dat de pakketaanbieders per lokaal verzorgingsgebied één televisieprogrammakanal en één radioprogrammakanaal met aanbod van de lokale publieke omroep moeten doorgeven. Dit betreft een minimumverplichting. Los van wat de pakketaanbieders *moeten* doorgeven, hebben de lokale publieke omroepen de *mogelijkheid* om op verschillende manieren programmatisch te differentiëren, dat wil zeggen: het inzetten van meerdere kanalen of edities, zodat verschillende doelgroepen bediend kunnen worden. In paragraaf 4.1 van de toelichting is beschreven welke mogelijkheden de lokale publieke omroepen hebben om via FM en DAB+ programmatisch te differentiëren. Distributie van media-aanbod via internet biedt die mogelijkheid van differentiatie ook, bijvoorbeeld via videokanalen. Het gebruik van internet voor programmatisch differentiëren wordt steeds belangrijker, aangezien het gebruik van online media al jarenlang toeneemt.⁴⁴

Volgens de Afdeling verwijst de regering in de toelichting naar onderzoek van de ROB en de RvC waaruit blijkt dat regionale publieke omroepen, die een grotere schaal hebben, er beter in slagen om hun democratische functies uit te oefenen dan de lokale publieke omroepen. De Afdeling schrijft vervolgens dat die regionale publieke omroepen niet alleen van

⁴¹ *Van Stoom naar Stroom, de weg naar professionalisering*, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, juni 2022, p. 17–18.

⁴² Toelichting op het wetsvoorstel, artikelsgewijs deel, onderdeel SS (artikel 6.13).

⁴³ Artikel 6.13, derde lid, aanhef en onder d-e, en vierde lid, aanhef en onder c-d, van de Mediawet 2008. Voor doorgifte van eventuele extra televisie- of radioprogrammakanalen binnen een lokaal verzorgingsgebied in het programmapakket van pakketaanbieders zal volgens de regering het gesprek aan moeten worden gegaan met die pakketaanbieders.

⁴⁴ *Mediamonitor 2025*, Commissariaat voor de Media, november 2025, p. 30.

een grotere schaal profiteren, maar vooral van een ruimere bekostiging.⁴⁵ De regering merkt op dat in paragraaf 2.3 over schaalvergroting wordt vermeld dat grotere *lokale* publieke omroepen blijkens het advies van de ROB en RvC in een betere uitgangspositie verkeren om de democratische functies op lokaal niveau uit te voeren. Er wordt niet verwezen naar *regionale* publieke omroepen. Dit is een bewuste keuze, juist gezien de grotere schaal en ruimere bekostiging van de regionale publieke omroepen.

Ten slotte brengt de Afdeling naar voren dat journalistieke professionalisering met behoud van het lokale karakter ook bereikt zou kunnen worden met andere vormen van samenwerking, bijvoorbeeld met andere lokale omroepen of met de regionale omroep. De regering deelt het standpunt dat deze samenwerking van nut kan zijn voor de versterking van de lokale publieke omroep. In de praktijk is samenwerking ook al te zien. Zo is er een Alliantie gesloten tussen de Stichting Regionale Publieke Omroep en de Stichting NLPO met afspraken over, onder andere, samenwerking en gezamenlijke ontwikkeling.⁴⁶ Daarnaast kiest de regering er echter voor om de lokale publieke omroepen zelf te versterken. De lokale publieke omroepen kunnen zich met de nieuwe organisatiewijze en ruimere bekostiging ontwikkelen tot professionelere journalistieke organisaties, met behoud van hun unieke rol en aandacht voor lokale kleur. Door deze ontwikkeling worden zij een betere samenwerkingspartner voor onder andere regionale publieke omroepen en kan een grotere toegevoegde waarde worden bereikt.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over de schaalvergroting is paragraaf 2.3 van de toelichting aangevuld.

4. Maximum aantal lokale publieke omroepen

Het wetsvoorstel bepaalt dat er ten hoogste tachtig lokale verzorgingsgebieden zijn. Een verzorgingsgebied is een geografisch afgebakend gebied dat uit één of meer nabijgelegen gemeenten bestaat.⁴⁷ Per verzorgingsgebied wordt een lokale publieke omroep aangewezen. De precieze afbakening van de verzorgingsgebieden wordt bij algemene maatregel van bestuur (amvb) vastgesteld.⁴⁸

De wet bepaalt dat een verzorgingsgebied zoveel mogelijk een gebied is dat een kenbare identiteit heeft of waarbinnen het algemene leefpatroon van de inwoners zich in belangrijke mate afspeelt.⁴⁹ Het gaat dan om het gebied waarin iemand woont, leeft, werkt, de dagelijkse of niet-dagelijkse inkopen doet, uitgaat, sport of onderwijs volgt.⁵⁰ Bovendien schrijft de wet voor dat een verzorgingsgebied wat betreft de oppervlakte of het aantal inwoners aanmerkelijk kleiner is dan de provincie of elk van de provincies waarmee het lokale verzorgingsgebied grondgebied deelt.⁵¹

⁴⁵ Regionale omroepen ontvingen in 2025 een OCW-bijdrage van 186,1 miljoen euro, gemiddeld meer dan 10 euro per inwoner. Zie RPO Begroting 2025, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 36 600-VIII, nr. 53.

⁴⁶ Kamerstukken II 2023/24, 32 827, nr. 294.

⁴⁷ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.3 (Schaalvergroting).

⁴⁸ Voorgesteld artikel 2.87h, eerste jo vijfde lid.

⁴⁹ Voorgesteld artikel 2.87h, vierde lid.

⁵⁰ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.3 (Schaalvergroting). Zie ook Vernieuwingsconvenant gemeenten – lokale omroepen 2015–2018 VNG, OLON, Stichting NLPO, 2015, onder 6.2.

⁵¹ Voorgesteld artikel 2.87h, derde lid.

Het wettelijk vastgestelde maximum van tachtig verzorgingsgebieden beperkt de flexibiliteit om in de toekomst mee te bewegen met een verandering in lokale leefgebieden. De identiteit van een gebied kan immers na verloop van jaren veranderen, waarna kan blijken dat het verzorgingsgebied te groot is, of nog onvoldoende een eigen identiteit heeft. Bovendien heeft het totstandkomingstraject van de voorgestelde indeling laten zien dat voor gemeenten andere indelingen eveneens denkbaar zijn, waarbij de focus soms meer ligt op een geografische, een bestuurlijke of een sociaal-culturele identiteit.⁵²

De Afdeling adviseert om het maximum van tachtig verzorgingsgebieden niet in de wet vast te leggen, om de flexibiliteit te hebben om op basis van de kenbare identiteit en leefgebieden van burgers te komen tot meer dan tachtig verzorgingsgebieden.

De Afdeling merkt op dat het voorgestelde wettelijk vastgestelde maximum van tachtig verzorgingsgebieden de flexibiliteit beperkt om in de toekomst mee te bewegen met een verandering in lokale leefgebieden. De regering kiest er toch voor om vast te houden aan het wettelijk voorgeschreven maximumaantal van tachtig lokale verzorgingsgebieden. Volgens de regering is dit nodig voor een wezenlijke schaalvergroting en stabiele indeling in verzorgingsgebieden, die mogelijk maakt dat de omroepen beschikken over voorspelbare, duurzame en adequate financiële middelen voor het vervullen van hun publieke opdracht.⁵³ Bovendien is het vastleggen van het aantal lokale publieke omroepen in de Mediawet 2008 in lijn met de situatie op landelijk en regionaal niveau, waar dit eveneens het geval is.

Daarnaast is met inachtneming van het maximum van tachtig flexibiliteit wel degelijk mogelijk. De indeling in lokale verzorgingsgebieden wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur en kan door wijziging daarvan worden aangepast. Hierbij dienen de criteria uit het voorgestelde artikel 2.87h, derde en vierde lid, in acht te worden genomen. Ook al zouden, zoals de Afdeling schrijft, andere indelingen denkbaar zijn, dat doet er niet aan af dat het maximum van tachtig het resultaat is van een meerjarig opschalingsproces uit de sector zelf, waarbij gemaakte keuzes zijn onderbouwd aan de hand van criteria die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Ook een procedure onder regie van de Stichting NLPO in 2024–2025, waarbij betrokken partijen, zoals gemeentebesturen en lokale publieke omroepen, hun actuele zienswijze over de op dat moment voorliggende indeling in tachtig verzorgingsgebieden konden geven, heeft niet geleid tot een getalsmatig ander resultaat.⁵⁴

De opmerkingen van de Afdeling over het maximum aantal lokale publieke omroepen hebben niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel of de toelichting.

5. Betrokkenheid gemeenten bij aanwijzing lokale publieke omroepen

Met het wetsvoorstel neemt de afstand tussen lokale publieke omroepen en gemeenten toe. De adviesrol voor de gemeenteraad bij de aanwijzing van lokale publieke omroepen wordt aangepast en ook de NLPO krijgt een

⁵² Zo hebben verschillende gemeenten en lokale omroepen andere indelingen bepleit die volgens hen beter passend waren. Zie bijvoorbeeld Advies Change Board NLPO streekindeling 2025, Hilversum, 14 mei 2025.

⁵³ Artikel 5, derde lid, van Verordening (EU) 2024/1083 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU (Europese verordening mediavrijheid).

⁵⁴ Zie noot 52.

adviesrol. De NLPO en de gemeenteraad adviseren het Commissariaat straks elk aan de hand van een eigen set van criteria.

Een belangrijk uitgangspunt bij de verdeling van de adviescriteria is volgens de toelichting dat de gemeenteraad niet adviseert over aspecten die raken aan de inhoud van het voorgenomen media-aanbod. Tegelijkertijd blijft de binding tussen de lokale publieke omroep en het betreffende lokale verzorgingsgebied volgens de regering ook onder het nieuwe stelsel van groot belang.⁵⁵

Volgens de toelichting adviseert de gemeenteraad daarom over criteria die zien op de lokale binding tussen een aanvrager en het lokale verzorgingsgebied.⁵⁶ Criteria die raken aan de inhoud van het voorgenomen media-aanbod zijn volgens de toelichting belegd bij de NLPO.

De Afdeling onderkent het belang van het waarborgen van de onafhankelijkheid van het publieke media-aanbod.⁵⁷ Onduidelijk is echter of de binding tussen de lokale publieke omroep en het betreffende lokale verzorgingsgebied in de voorgestelde verdeling van de criteria voldoende tot uitdrukking komt. De advisering over hoe een lokale media-instelling de geografische en sociaal-culturele verscheidenheid binnen het verzorgingsgebied wil bedienen en hoe het media-aanbod zichtbaar en vindbaar zal zijn, is belegd bij de NLPO en niet bij de gemeente.⁵⁸ Deze criteria kunnen echter ook relevant zijn voor het beoordelen van de lokale binding tussen een aanvrager en het lokale verzorgingsgebied. De toelichting maakt onvoldoende duidelijk waarom deze criteria dusdanig raken aan de inhoud van het media-aanbod dat advisering door de gemeenteraad niet passend zou zijn.

De Afdeling adviseert om de verdeling van de adviescriteria tussen de NLPO en de gemeenteraad aan te passen, of toereikend te motiveren waarom de voorgestelde verdeling in het kader van de aanwijzing van lokale publieke omroepen passend is.

De Afdeling heeft opmerkingen gemaakt bij de verdeling van de adviescriteria tussen de NLPO en de gemeenteraad. Zij vindt onduidelijk of de binding tussen de lokale publieke omroep en het verzorgingsgebied in de voorgestelde verdeling voldoende tot uitdrukking komt. De advisering over hoe een lokale media-instelling de geografische en sociaal-culturele verscheidenheid binnen het verzorgingsgebied wil bedienen en hoe het media-aanbod zichtbaar en vindbaar zal zijn, is belegd bij de NLPO en niet bij de gemeente, terwijl dit ook relevant is voor het beoordelen van de lokale binding. Onvoldoende duidelijk is waarom, zoals de regering schrijft in de toelichting, deze criteria zo raken aan de inhoud van het media-aanbod dat advisering door de gemeenteraad niet passend zou zijn. De regering heeft in deze opmerkingen van de Afdeling aanleiding gezien om de verdeling van de adviescriteria aan te passen. De criteria die zien op respectievelijk de geografische en sociaal-culturele verscheidenheid en op de zichtbaarheid en vindbaarheid van het media-aanbod zijn nu ter advisering toebedeeld aan de gemeenteraad. Om de onafhankelijkheid van het media-aanbod van de lokale publieke omroep ten opzichte van de gemeenteraad buiten twijfel te stellen, is toegevoegd dat

⁵⁵ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 6.3 (Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

⁵⁶ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.5 (Aanscherping van de aanwijzingsprocedure).

⁵⁷ Artikel 2.1, tweede lid, onder d, van de Mediawet 2008 bepaalt dat publiek media-aanbod onafhankelijk moet zijn van overheidsinvloeden.

⁵⁸ Voorgesteld artikel 2.87n, tweede lid, onderdeel b.

het advies van de gemeenteraad niet ziet op de inhoud van het media-aanbod. De voorgestelde artikelen 2.87n en 2.87p zijn dienovereenkomstig aangepast. Paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.87p zijn in overeenstemming daarmee bijgesteld.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over de betrokkenheid van gemeenten bij de aanwijzing van lokale publieke omroepen zijn de artikelen 2.87n en 2.87p van het wetsvoorstel aangepast en zijn paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.87p van het wetsvoorstel bijgesteld.

6. Inrichting NLPO

Het voorstel voorziet in de aanwijzing door de Minister van een samenwerkings- en coördinatieorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau.⁵⁹ Blijkens de toelichting is de regering voornemens om de huidige Stichting NLPO voor de duur van tien jaar aan te wijzen als samenwerkings- en coördinatieorgaan.⁶⁰ De NLPO is geen zelfstandig bestuursorgaan, maar een rechtspersoon met als wettelijke taak te zorgen voor samenwerking en coördinatie tussen lokale publieke omroepen, het faciliteren van de omroepwerkzaamheden en het behartigen van collectieve zaken. Volgens de regering is bij deze werkzaamheden geen sprake van de uitoefening van openbaar gezag.⁶¹

De Afdeling kan die conclusie volgen. Zij merkt echter op dat het wel van belang is om in de toelichting uit te leggen dat ook het vaststellen van het concessiebeleidsplan geen uitoefening van openbaar gezag veronderstelt. Het concessiebeleidsplan wordt door de NLPO bij de Minister ingediend en bevat in elk geval een beschrijving van de wijze waarop in de komende vijf jaar de publieke mediaopdracht op lokaal niveau wordt uitgevoerd. Deze beschrijving is uitgewerkt in kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik van de lokale publieke mediadienst.⁶²

Daarnaast bevat het een overzicht van de benodigde organisatorische, personele, materiële en financiële middelen en een beschrijving van de beoogde samenwerking met anderen. De kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen en voornemens over samenwerking vormen de randvoorwaarden voor de door de lokale media-instellingen op te stellen beleidsplannen.⁶³ Hiermee krijgt het concessiebeleidsplan een grote en zo mogelijk sturende betekenis voor aanvragers.⁶⁴ Dit kan bij hen de indruk wekken dat er sprake is van openbaar gezag.

De Afdeling adviseert om in de toelichting te motiveren dat met het vaststellen van het concessiebeleidsplan ten behoeve van de aanwijzing van lokale publieke omroepen geen sprake is van de uitoefening van openbaar gezag.

⁵⁹ Voorgesteld artikel 2.87d.

⁶⁰ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.4 (Wettelijk samenwerkings- en coördinatieorgaan op lokaal niveau).

⁶¹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.4 (Wettelijk samenwerkings- en coördinatieorgaan op lokaal niveau).

⁶² Voorgesteld artikel 2.87e.

⁶³ Voorgesteld artikel 2.87n, eerste lid.

⁶⁴ Ten aanzien van de NPO en de RPO heeft de Afdeling zich eerder afgevraagd of dergelijke plannen vanwege hun belang, niet eigenlijk gewoon bestuursrechtelijke besluiten zijn. Vgl. Kamerstukken II 2014/15, 34264, nr. 4.

De Afdeling merkt op dat het van belang is om in de toelichting uit te leggen dat het vaststellen van het concessiebeleidsplan NLPO geen uitoefening van openbaar gezag veronderstelt. Naar aanleiding van deze opmerking is in paragraaf 2.4 van de toelichting verduidelijkt dat bij het vaststellen van het concessiebeleidsplan door de NLPO geen sprake is van het uitoefenen van openbaar gezag.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over verduidelijking ter zake van het niet uitoefenen van openbaar gezag door de NLPO bij het vaststellen van het concessiebeleidsplan is paragraaf 2.4 van de toelichting aangevuld.

7. Delegatiegrondslag passende maatregelen

Om te kunnen worden aangewezen als lokale publieke omroep moet een media-instelling een programmabeleid bepalend orgaan (hierna: pbo) hebben.⁶⁵ Bij een aanvraag om als lokale publieke omroep te worden aangewezen wordt de ledenlijst van het pbo overgelegd aan het Commissariaat en voor advies voorgelegd aan de gemeenteraad.⁶⁶ De ledenlijst van het pbo bevat een overzicht van de personen en de maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen die zij vertegenwoordigen.⁶⁷ Bij de beoordeling van de ledenlijst worden deze bijzondere persoonsgegevens verwerkt.

De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is in beginsel verboden, tenzij een van de uitzonderingsgronden van toepassing is.⁶⁸ De toelichting doet in dit verband een beroep op het zwaarwegend algemeen belang dat met de verwerking wordt geborgd.⁶⁹ In dat geval vereist de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) dat aanvullende passende en specifieke maatregelen worden getroffen om de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkenen te beschermen.

Het wetsvoorstel bevat een delegatiegrondslag om deze waarborgen bij amvb vast te stellen.⁷⁰ Deze waarborgen worden in het wetsvoorstel niet nader geconcretiseerd, terwijl de regering al voor ogen heeft waar die waarborgen in ieder geval op zullen zien. De toelichting noemt in dit verband namelijk maximale bewaartermijnen, een verbod op gegevensdeling met derden en een zorgvuldigheidseis.⁷¹ Gelet op het belang van het beschermen van bijzondere persoonsgegevens, ligt het voor de hand om deze hoofdlijnen op het niveau van de wet vast te leggen.

De Afdeling adviseert om de delegatiegrondslag voor het treffen van passende maatregelen ter bescherming van de bijzondere persoonsgegevens van leden van een pbo nader te concretiseren zodat daaruit blijkt welke maatregelen in ieder geval getroffen moeten worden.

De Afdeling heeft opmerkingen gemaakt in verband met gewenste concretisering van de delegatiegrondslag in verband met de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. De regering heeft naar aanleiding van

⁶⁵ Voorgesteld artikel 2.87m.

⁶⁶ Idem. Voor de verwerkende aanvragende lokale mediadienst gaat het voorstel uit van verwerking op basis van toestemming door de betrokkenen, omdat hier geen sprake is van verwerking in het kader van het algemeen belang.

⁶⁷ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.5 (Aanscherping van de aanwijzingsprocedure).

⁶⁸ Artikel 9, eerste jo. tweede lid van de AVG.

⁶⁹ Artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG.

⁷⁰ Voorgesteld artikel 2.87u, vierde lid,

⁷¹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 3.2 (Algemene verordening gegevensbescherming)

deze opmerkingen de delegatiegrondslag uit het voorgestelde artikel 2.87u, vierde lid, verduidelijkt. Opgenomen is dat de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels over de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en over passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van de betrokkenen, in elk geval zien op (a) een verbod op verdere verwerking van de bijzondere persoonsgegevens, (b) maximale bewaartermijnen, en (c) een verbod op het delen van de bijzondere persoonsgegevens met derden. Paragraaf 3.2 van de toelichting is in overeenstemming hiermee aangevuld.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over de delegatiegrondslag in verband met de verwerking van bijzondere persoonsgegevens is het voorgestelde artikel 2.87u aangepast en is paragraaf 3.2 van de toelichting aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Overige punten

1. Overleg met Algemene Rekenkamer

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) heeft de Algemene Rekenkamer (hierna: Rekenkamer) met een brief van 5 juni 2025 een concept van het wetsvoorstel toegezonden met het verzoek om overleg als bedoeld in artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016. De Rekenkamer heeft gereageerd met een brief van 14 augustus 2025. In die brief benoemt de Rekenkamer aandachtspunten op drie onderwerpen.

De Rekenkamer vraagt ten eerste aandacht voor de inrichting van het toezicht op en de verantwoording door de NLPO. In dat kader merkt de Rekenkamer op dat de wettelijke vereisten aan de prestatieovereenkomst niet goed passen bij de wettelijke taken van de NLPO. Aangeraden wordt voor een goede aansluiting te zorgen tussen de wettelijke taken van de NLPO en de prestatieafspraken tussen de Minister van OCW en de NLPO. De regering acht deze opmerking terecht en heeft de wettelijke vereisten aan de prestatieovereenkomst uit artikel 2.87g van het wetsvoorstel overeenkomstig aangepast en ook de toelichting, met name in paragraaf 2.4, bijgesteld. De Rekenkamer raadt in dit kader verder aan om een toezichtarrangement op te stellen voor het toezicht van de Minister van OCW op de NLPO. Hierin kan volgens de Rekenkamer onder meer worden vastgelegd hoe het toezicht is georganiseerd en welke rol het Commissariaat daarin heeft. De regering is het met de Rekenkamer eens dat er helderheid moet zijn over (de organisatie van) het toezicht op de NLPO. Zij zal in afstemming met in ieder geval het Commissariaat en de NLPO een document over de sturings- en toezichtsrelaties tussen de Minister van OCW, het Commissariaat en de NLPO opstellen. De uitvoerbaarheidstoets van de Stichting NLPO is daarvoor een startpunt.

De Rekenkamer benoemt ten tweede een aandachtspunt met betrekking tot de aanwijzing van de bestaande Stichting NLPO als samenwerkings- en coördinatieorgaan. De Rekenkamer wijst erop dat de huidige statuten van de Stichting NLPO op een aantal punten niet in overeenstemming zijn met de bepalingen in het wetsvoorstel over het samenwerkings- en coördinatieorgaan, en dus nog aanpassing vereisen. De regering

onderschrijft deze constatering. De regering zal daarom in overleg treden met de Stichting NLPO over de vereiste aanpassing van de statuten, zodat deze in overeenstemming zijn met het wetsvoorstel en van toepassing worden wanneer het wetsvoorstel in werking treedt.

Ten slotte benoemt de Rekenkamer een aandachtspunt dat raakt aan de lokale publieke omroepen als rechtspersonen met een wettelijke taak. Met het oog hierop raadt de Rekenkamer aan het Commissariaat te verzoeken een toezichtarrangement op te stellen voor zijn toezicht op de lokale publieke omroepen. De regering is het met de Rekenkamer eens dat het van belang is om helderheid te creëren over het toezicht op de lokale publieke omroepen. Zij is daarom voornemens om met het Commissariaat in gesprek te gaan over het creëren van die helderheid, met inachtneming van de positie van het Commissariaat als zelfstandig bestuursorgaan en die van lokale publieke omroepen in het licht van hun inhoudelijke autonomie bij het verzorgen van het media-aanbod. De uitvoeringstoets van het Commissariaat biedt hiervoor een goed startpunt. Het advies van de Rekenkamer biedt tevens aanknopingspunten voor deze gesprekken.

Naar aanleiding van het overleg met de Rekenkamer is het voorgestelde artikel 2.87g bijgesteld en is de toelichting, met name in paragraaf 2.4, aangepast. Van het overleg met de Rekenkamer is conform het bovenstaande verslag gedaan in paragraaf 9.1 van de toelichting.

2. In artikel I, onderdeel Z, (artikel 2.144) is een bedrag voor de hogere rijksmediabijdrage opgenomen. Het gaat hier om de verhoging van de rijksmediabijdrage als gevolg van de overheveling uit het gemeentefonds alsmede de structurele verhoging van de bekostiging voor de lokale publieke omroep.

3. Er is een artikel ingevoegd, namelijk artikel I, onderdeel HH (artikel 2.170d), alsmede de artikelsgewijze toelichting hierbij. Dit betreft de verplichting voor de Minister van OCW om steeds vóór 1 augustus van het tweede jaar dat voorafgaat aan een aanwijzingsperiode het totaalbudget vast te stellen dat ten minste beschikbaar is voor de bekostiging van de lokale publieke omroepen in die periode. Een dergelijke bepaling was steeds voorzien en ontbrak per abuis. Deze invoeging heeft geleid tot enige hernummering van artikelen.

4. Ten slotte zijn misslagen hersteld en technische verbeteringen doorgevoerd, en is in de toelichting een enkele verduidelijking van ondergeschikt belang opgenomen.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.M. Letschert