

Journalistieke onafhankelijkheid onvoldoende geborgd in hervorming publieke omroep

Position paper NVJ inzake wetsvoorstel hervorming landelijke publieke omroep

Geachte minister,

De Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) steunt de hervorming van het landelijke publieke omroepbestel, maar mist op onderdelen waarborgen voor onafhankelijke journalistiek en pluriformiteit.

Bovendien wordt in deze aanpassing van de wet de kans gemist om de publieke omroep vindbaar en bereikbaar te houden op digitale kanalen.

Het huidige bestel loopt tegen zijn grenzen aan en de noodzaak tot verandering wordt breed gedeeld. Het wetsvoorstel zet daarin belangrijke stappen. Zelfregulering blijft de basis voor journalistieke kwaliteit, de ombudsman wordt onafhankelijker en het redactiestatuut krijgt wettelijke minimeisen.

Tegelijk schiet het wetsvoorstel tekort op het punt dat de publieke omroep zijn bestaansrecht geeft: onafhankelijke journalistiek. Het voorstel versterkt besturen, toezicht en sanctiemogelijkheden, maar laat de positie van hoofdredacties, redacties en journalisten grotendeels ongeregeld. De grens tussen toezicht op governance en invloed op journalistieke keuzes wordt niet scherp getrokken. Ook ontbreekt voor wezenlijke publieke taken van de NTR een duidelijke verantwoordelijke eigenaar.

Ook de pluriformiteit staat onder druk. Bij de vorming van vier omroephuizen verdwijnen de huidige omroepen als zelfstandige organisaties. De identiteit die nu in hun redactiestatuten is vastgelegd, dreigt daarbij verloren te gaan. Daarnaast blijven de mensen die het journalistieke werk doen, waaronder freelancers en medewerkers van producenten, in het wetsvoorstel grotendeels buiten beeld.

Een publieke omroep die bestuurlijk op orde is maar journalistiek kwetsbaar, verliest precies het vertrouwen waarop hij rust. Het publiek moet erop kunnen rekenen dat nieuws en informatie tot stand komen zonder inmenging van overheid, bestuur of commercie. Die zekerheid ontstaat niet in de bestuurskamer, maar op de redactie. Daar horen de belangrijkste waarborgen te liggen.

Wat daarnaast ontbreekt in het wetsvoorstel zijn maatregelen, die de publieke omroep toekomstbestendig maken in een rigoureus veranderd digitaal media tijdperk. De NVJ had gehoopt dat dit wetsvoorstel ook een aantal concrete voorstellen zou bevatten, die de digitale toegang tot informatie van de publieke omroep waarborgt en verbetert.

Daarvoor is een wettelijk verankerde preferente positie in het aanbod van de grote digitale platformen en hardware leveranciers noodzakelijk, zodat de publieke media goed vindbaar en zichtbaar zijn, juist op de digitale kanalen, die de zogenoemde '35-minners' veelvuldig gebruiken.

De NVJ roept de wetgever daarom op het wetsvoorstel op zeven punten te versterken:

ZEVEN VOORSTELLEN

- 1. Leg de verantwoordelijkheid voor journalistieke kwaliteit bij de hoofdredactie**
- 2. Geef redactieraden echte bevoegdheden**
- 3. Veranker de ombudsman onafhankelijk in de journalistiek**
- 4. Begrens de sanctieketen en bescherm de journalistieke onafhankelijkheid**
- 5. Bescherm de mensen die het journalistieke werk doen**
- 6. Borg de publieke taken van de NTR in het nieuwe bestel**
- 7. Borg pluriformiteit via het verankeren van de identiteit in de redactiestatuten**

1 Leg de verantwoordelijkheid voor journalistieke kwaliteit bij de hoofdredactie

WAT ZIJN DE RISICO'S?

Journalistieke onafhankelijkheid staat of valt met een heldere scheiding tussen bestuur en journalistiek. Het bewaken en borgen van kwaliteit, onafhankelijkheid en integriteit van journalistieke producties horen bij de hoofdredactie.

Binnen een omroephuis gaat het daarbij om drie rollen. Het bestuur zorgt voor de randvoorwaarden. De mediadirecteur is op directieniveau verantwoordelijk voor het programmeerbeleid en een pluriform aanbod van het hele omroephuis (zie onderdeel 7). De hoofdredacteur is eindverantwoordelijk voor de journalistieke inhoud. Die rollen moeten helder van elkaar gescheiden blijven.

Worden bestuurders verantwoordelijk gemaakt voor journalistieke kwaliteit, dan moeten zij noodgedwongen oordelen over inhoudelijke journalistieke afwegingen. Dan komt de redactionele onafhankelijkheid onder druk.

Die onafhankelijkheid moet ook zichtbaar zijn. Benoemingen van mensen die kort daarvoor een politiek vertegenwoordigend of uitvoerend ambt bekleedden, kunnen de schijn van politieke beïnvloeding wekken. Ook als die beïnvloeding er niet is, kan dat het vertrouwen van het publiek in de onpartijdigheid van de omroep schaden.

WAT VINDEN WE VAN HET WETSVOORSTEL?

Het wetsvoorstel houdt de overheid, inclusief het Commissariaat voor de Media, terecht weg van de beoordeling van journalistieke inhoud. Tegelijk wordt het begrip wanbeheer verbreed en kan een aanwijzing in het uiterste geval leiden tot vervanging van bestuurders. Het Commissariaat legt in zijn toezichtkader de eindverantwoordelijkheid voor journalistieke waarborgen nadrukkelijk bij het bestuur.

Dat bestuur moet weten wat er speelt en ingrijpen bij signalen dat normen niet zijn gevolgd. Die rol kan een bestuur echter niet vervullen zonder zich op enig moment te verhouden tot de journalistieke praktijk.

Het Commissariaat benoemt deze spanning, maar werkt niet uit hoe toezicht op governance wordt begrensd. Daarmee blijft onduidelijk wie aanspreekbaar is op journalistieke kwaliteit, hoe bestuurlijke verantwoordelijkheid niet omslaat in inhoudelijke bemoeienis, hoe de positie van hoofdredacties is geborgd en hoe toezicht niet als inhoudelijke sturing wordt ervaren. De memorie van toelichting noemt de combinatie van directeur en hoofdredacteur bovendien als risico, maar verbiedt die niet.

De wettekst bevestigt dit beeld. Het bestuur van een omroephuis “bestuurt het omroephuis” en is belast met “datgene wat niet uitdrukkelijk tot de taken of bevoegdheden van de raad van toezicht behoort” (artikel 2.14). De raad van toezicht houdt toezicht op “de bijdrage van het omroephuis aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht [...] door de verzorging van media-aanbod” (artikel 2.9).

De hoofdredacteur komt in de bepalingen over de organisatie van het omroephuis niet voor. Het redactiestatuut moet alleen een “verdeling van taken en bevoegdheden tussen het bestuur, de hoofdredacteur en leden van redacties” bevatten (artikel 2.88, derde lid, onderdeel e). Daarmee blijven belangrijke restbevoegdheden bij het bestuur liggen, ook op journalistiek terrein.

Ook de onverenigbaarheden laten een gat. Bestuurders en toezichthouders van een omroephuis mogen geen Kamerlid zijn, maar een functie in een provinciaal bestuur, gemeentebestuur of waterschapsbestuur is niet uitgesloten (artikelen 2.6 en 2.11). Voor de NOS en de NPO geldt die uitsluiting wel (artikelen 2.20, 2.25 en 2.30). Het wetsvoorstel kent een afkoelingsperiode van twee jaar voor wie uit een ander publiek mediabestuur komt (artikel 2.10, vijfde lid), maar niet voor wie uit een politiek ambt komt.

WAT STELLEN WE VOOR?

- Leg in de wet vast dat de hoofdredacteur eindverantwoordelijk is voor de journalistieke inhoud onder het eigen redactiestatuut, de mediadirecteur voor het programmeerbeleid en een pluriform aanbod, en het bestuur voor de randvoorwaarden.
- Laat deze waarborgen onverkort gelden, ongeacht de benaming van de functie waar de redactionele eindverantwoordelijkheid ligt. Bepalend is de aard van de verantwoordelijkheid, niet de functietitel.
- Leg vast dat bestuur en directie, inclusief de mediadirecteur, zich onthouden van betrokkenheid bij de redactionele totstandkoming van programma's en publicaties.
- Breid de onverenigbaarheden in de artikelen 2.6 en 2.11 voor toezichthouders en bestuurders van omroephuizen uit met provinciale, gemeentelijke en waterschapsbesturen, zoals nu al geldt voor NOS en NPO.
- Sluit dubbelfuncties van bestuurder of mediadirecteur en hoofdredacteur uit, of sta ze alleen toe met aantoonbare waarborgen.
- Beschrijf in de memorie van toelichting hoe toezicht op governance wordt begrensd, zodat het niet uitmondt in inhoudelijke sturing.
- Onderzoek een afkoelingsperiode bij benoemingen in bestuurlijke, toezichthoudende en hoofdredactionele functies voor kandidaten die recent een politiek vertegenwoordigend of uitvoerend ambt bekleedden, te beginnen - maar niet uitsluitend - bij de hoofdredactie.

2 Geef redactieraden echte bevoegdheden

WAT ZIJN DE RISICO'S?

Het redactiestatuut is het interne tegenwicht wanneer bestuurlijke belangen en journalistieke onafhankelijkheid botsen. Dat tegenwicht is extra belangrijk nu de verantwoordelijkheid zo nadrukkelijk bij het bestuur komt te liggen en bestaande omroepen fuseren tot omroephuizen. Een statuut dat alleen op papier bestaat, beschermt niemand. Daarom dient er een koppeling te zijn tussen een statuut en het arbeidscontract van een journalistiek medewerker. Dat ontbreekt in het huidige voorstel.

Daarnaast is het van groot belang de journalistieke medewerkers zeggenschap te geven binnen een omroep(huis) via een redactieraad. De redactieraad heeft daarbij een eigen rol naast de ondernemingsraad. De ondernemingsraad behartigt de belangen van alle medewerkers als werknemers en kijkt naar de organisatie als bedrijfseconomische eenheid. De redactieraad waakt over de journalistieke en redactionele professie. Die rollen vullen elkaar aan, maar zijn niet uitwisselbaar.

WAT VINDEN WE VAN HET WETSVOORSTEL?

De minimeisen aan het redactiestatuut zijn winst. Het statuut moet onder meer regelen dat de onafhankelijkheid ook tegenover overheden en politieke partijen wordt gewaarborgd, dat er een onafhankelijke redactieraad is, hoe de hoofdredacteur wordt aangesteld, hoe de taakverdeling tussen bestuur, hoofdredacteur en redactie eruitziet en hoe geschillen en klachten worden behandeld.

De wet bepaalt echter vooral wát er geregeld moet zijn, niet hóe. De bevoegdheden van de redactieraad liggen niet vast. Er is geen advies- of instemmingsrecht bij benoeming of ontslag van de hoofdredacteur. Ook is niet vastgelegd hoe de redactieraad tot stand komt, hoe lang leden zitting hebben, hoe groot de raad is en wie het statuut vaststelt. Ook ontbreekt de koppeling tussen de rechten, die volgen uit het redactiestatuut en het arbeidscontract van een omroepmedewerker.

Evenmin staat vast wanneer de redactieraad aan tafel zit bij besluiten (van directie of de hoofdredactie) die de redactie direct raken. Het Commissariaat toetst alleen of de onderwerpen zijn geregeld. Ook wordt de journalistieke code via het statuut onderdeel van de rechten en plichten van journalisten, terwijl redacties geen rol hebben bij het opstellen ervan.

Het contrast met de ondernemingsraad is hier veelzeggend. Bij vacatures in de raad van toezicht en het bestuur moet de ondernemingsraad in de gelegenheid worden gesteld zienswijzen op de profielschetsen te geven en voorziet de werving in betrokkenheid van de ondernemingsraad (artikelen 2.7 en 2.12). Voor de redactieraad regelt de wet bij de benoeming van de hoofdredacteur echter niets.

Het wetsvoorstel kent zelf al een constructie die ook hier bruikbaar is. Bij benoemingen in de raad van toezicht van de NPO geeft de raad “zwaarwegend advies” aan de minister. Die neemt dat advies over, tenzij het in strijd is met de wet, zorgvuldigheid of andere zwaarwegende belangen. Als de minister afwijkt, moet dat schriftelijk worden gemotiveerd (artikel 2.26, vierde tot en met zesde lid). Bij de benoeming of ontslag van een hoofdredacteur door de directie kan de redactieraad een vergelijkbare positie krijgen, met een vergelijkbare procedure.

WAT STELLEN WE VOOR?

- Leg vast dat de redactieraad een zelfstandig medezeggenschapsorgaan is, los van de ondernemingsraad.
- Geef de redactieraad zwaarwegend adviesrecht bij benoeming en ontslag van de hoofdredacteur, met een motiveringsplicht als het bestuur van dat advies afwijkt.
- Regel voorafgaand overleg met de redactieraad bij besluiten die de redactie direct raken, zoals budget, formatie en organisatorische inrichting, zonder de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid aan te tasten.
- Leg minimumregels vast over verkiezing door en uit de redactie, zittingsduur en omvang van de redactieraad en geef de raad toegang tot een onafhankelijke geschillenregeling.
- Geef de redactieraad instemmingsrecht bij het redactiestatuut en betrek hem bij het opstellen van de journalistieke code.
- Laat het redactiestatuut ook gelden voor freelancers die redactioneel werk verrichten.
- Laat deze waarborgen ook gelden tijdens de transitie naar omroephuizen en NOS.

3 Veranker de ombudsman onafhankelijk in de journalistiek

WAT ZIJN DE RISICO'S?

De ombudsman wordt een sleutelfiguur in het nieuwe bestel. Zijn oordelen blijven formeel niet bindend, maar als hij een patroon van schendingen vaststelt, kan dat leiden tot een aanwijzing van het Commissariaat en uiteindelijk tot vervanging van bestuurders.

Een ombudsman met dat gewicht moet onafhankelijk zijn van zowel de omroepen als de overheid. Tegelijk moet hij gezag hebben op de redacties. Zonder dat gezag worden zijn oordelen al snel ervaren als iets van buitenaf, in plaats van als onderdeel van de eigen beroepsethiek.

WAT VINDEN WE VAN HET WETSVOORSTEL?

De memorie van toelichting stelt terecht vast dat de huidige inbedding in de NPO geen sterke basis is. Bij omroepen en publiek bestaat het beeld dat de ombudsman “van de NPO is”. Volgens de regering kan zelfs de perceptie van afhankelijkheid zijn geloofwaardigheid schaden.

De NVJ staat daarom positief tegenover het uitgangspunt om de ombudsman los te maken van de NPO, met een heldere wettelijke taak en een breder werkterrein. Dat versterkt de zelfregulering.

In de wettekst pakt die richting echter anders uit. De ombudsman wordt “bij koninklijk besluit benoemd, op voordracht van Onze Minister”, na advies van een benoemingsadviescommissie die de minister zelf instelt (artikel 2.190, eerste en tweede lid). Die commissie hoort alleen de colleges van omroepen van NPO, RPO en NLPO. Dat zijn bestuurders, geen hoofdredacties.

De minister kan de ombudsman ontslaan als die “naar het oordeel van Onze Minister” ernstig nadeel toebrengt aan het vertrouwen (artikel 2.191). Bij de eerste benoeming geldt de adviesprocedure bovendien **niet** (artikel 9.14t).

Voor een functionaris die oordeelt over journalistiek handelen, is dat een kwetsbare constructie. De NVJ vindt dat de onafhankelijkheid niet alleen tegenover de NPO, maar ook tegenover de overheid overtuigend moet zijn geregeld.

Bij de regionale publieke omroepen bestaat al een officieel college van hoofdredacteuren. Bij de landelijke omroepen moet dat college nog officieel worden bekrachtigd. De NVJ pleit daarvoor en voor de voordracht van een ombudsman door dat college van hoofdredacteuren. Een ombudsman die wordt voorgedragen vanuit de journalistiek kan rekenen op meer begrip en gezag op de redacties. Dat vergroot de kans dat zijn oordelen worden opgevolgd zonder dat er een beroep moet worden gedaan op de sanctieketen.

WAT STELLEN WE VOOR?

- Laat de ombudsman niet voordragen door een door de minister ingestelde commissie, maar door het college van hoofdredacteuren.
- Bekrachtig het college van hoofdredacteuren van de landelijke publieke omroepen officieel, zoals dat bij de regionale omroepen al bestaat.
- Schrap de ontslaggrond op basis van het oordeel van de minister in artikel 2.191, of leg die beslissing bij een onafhankelijke instantie.
- Laat de reguliere benoemingsprocedure ook gelden voor de eerste benoeming van de ombudsman.

4 Begrens de sanctieketen en bescherm de journalistieke onafhankelijkheid

WAT ZIJN DE RISICO'S?

De sanctieketen moet niet alleen duidelijk maken wanneer de overheid mag ingrijpen, maar ook waar die bevoegdheid ophoudt. Journalistieke keuzes mogen geen onderdeel worden van een bestuurlijke sanctie.

WAT VINDEN WE VAN HET WETSVOORSTEL?

De NVJ steunt het uitgangspunt dat pas wordt ingegrepen bij structurele tekortkomingen en nadat zelfcorrectie is mislukt. Stelt de ombudsman na de eigen maatregelen van de omroepen opnieuw een patroon van schendingen vast, dan kan het Commissariaat ingrijpen.

De uitwerking roept wel vragen op. De memorie van toelichting spreekt van een blijvend patroon, terwijl de toelichting bij artikel 7.15 spreekt over twee schendingen binnen een kalenderjaar. Twee losse schendingen zijn niet automatisch een patroon.

De oordelen van de ombudsman zijn formeel niet bindend, maar worden feitelijk wel een belangrijke *trigger* voor een overheidssanctie. Dat maakt de onafhankelijkheid van de ombudsman des te belangrijker. Ook kan vervanging van bestuurders direct de journalistieke leiding raken wanneer de hoofdredacteur tevens bestuurder is.

De wettekst maakt dit concreet. Volgens artikel 2.88a is van structurele schending “in ieder geval sprake” wanneer de ombudsman “een patroon van overtreding” vaststelt. Artikel 7.15, derde lid, verplicht het Commissariaat echter tot een aanwijzing zodra de ombudsman “twee maal een schending” heeft vastgesteld. Die aanwijzing “kan inhouden de opdracht om bestuurders of toezichthouders te vervangen” (artikel 7.16). De ombudsman kan daarbij ook “uit eigen beweging” oordelen (artikel 2.189).

WAT STELLEN WE VOOR?

- Breng artikel 7.15 in lijn met het patroonbegrip uit de memorie van toelichting.
- Begrens de sanctieketen zo dat journalistieke keuzes en inhoudelijke afwegingen buiten het bereik van bestuurlijk toezicht blijven.
- Richt zelfregulerende maatregelen op systemen en processen, niet op individuele journalisten.
- Betrek redactieraden bij het opstellen en de uitvoering van zelfregulerende maatregelen.
- Zorg dat vervanging van bestuurders niet kan worden gebruikt als indirecte route naar ingrijpen in de journalistieke leiding of redactionele inhoud.

5 Bescherm de mensen die het journalistieke werk doen

WAT ZIJN DE RISICO'S?

Journalistieke kwaliteit en onafhankelijkheid bestaan niet op papier. Ze worden elke dag waargemaakt door journalisten, redacteurs, researchers en programmamakers.

Wie onzeker is over zijn baan, afhankelijk is van het volgende contract of niet veilig kan melden wat er misgaat, staat zwakker op het moment dat het erop aankomt. Onafhankelijk blijven, ook als dat schuurt met de wensen van een bestuur, een opdrachtgever of een collega met meer macht, vraagt immers ook om een veilige en professionele werkomgeving.

Het OGCO-rapport liet zien hoe breed grensoverschrijdend gedrag binnen de publieke omroep voorkwam en hoe onzekerheid het melden van misstanden belemmerde. De overgang naar omroephuizen en de NTR/NOS is zelf een ingrijpende reorganisatie, met precies die onzekerheid. Freelancers en medewerkers van externe producenten staan daarbij het zwakst, terwijl ook zij belangrijk en substantieel journalistiek werk voor de publieke omroep verrichten.

WAT VINDEN WE VAN HET WETSVOORSTEL?

Het wetsvoorstel benadert de bescherming van medewerkers vooral als een kwestie van goed bestuur. Bindende eisen aan de gedragscode, een meldvoorziening, een klachtenregeling en maximale zittingstermijnen voor bestuurders zijn goede stappen.

Maar de waarborgen blijven vooral op het niveau van organisaties en besturen. Over de rechtspositie van medewerkers, flexibele contracten en de positie van zzp'ers en medewerkers van producenten zegt het wetsvoorstel weinig. Een wet die journalistieke onafhankelijkheid wil borgen maar de mensen die haar in de praktijk brengen buiten beeld laat, mist daarmee een wezenlijke schakel.

De gedragscode geldt volgens de wet voor goed bestuur en integriteit "bij de NPO, de landelijke publieke media-instellingen en de Ster" (artikel 2.22, tweede lid). Freelancers en medewerkers van producenten worden niet genoemd. Positief is dat de NPO de taak houdt om cao's te sluiten en "normen voor de honorering van freelancers" vast te stellen (artikel 2.21, tweede lid, onderdeel j).

Deze zouden ook moeten gelden indien werk via producenten voor de omroep wordt verricht.

Over medezeggenschap is de memorie van toelichting niet eenduidig. De ene passage noemt de Centrale Ondernemingsraad, de andere de ondernemingsraden van NPO en omroepen. De wettekst kiest voor het laatste: de NPO "voorziet in betrokkenheid van de ondernemingsraden" bij het opstellen van de gedragscode (artikel 2.22, tweede lid). Hoe die betrokkenheid zich verhoudt tot bestaande rechten onder de Wet op de ondernemingsraden blijft open. Ook de verhouding met de Arbowet is niet afgebakend, terwijl beleid tegen ongewenst gedrag daar al verplicht is.

WAT STELLEN WE VOOR?

- Laat gedragscode, honorering, meldvoorziening en klachtenregeling ook gelden voor freelancers en wie via producenten voor de publieke omroep werkt.
- Verduidelijk de rol van de ondernemingsraden en de verhouding met de Wet op de ondernemingsraden en de Arbowet.
- Leg vast dat het beloningskader voor freelancers en medewerkers van productiebedrijven de cao respecteert en in overleg met de sociale partners tot stand komt.
- Besteed bij de transitie expliciet aandacht aan sociale veiligheid en de positie van het personeel, samen met de sociale partners.

6 Borg de publieke taken van de NTR in het nieuwe bestel

WAT ZIJN DE RISICO'S?

De NTR verzorgt nu wettelijke taken die niet vanzelf een plek vinden in een bestel van omroephuizen met elk een eigen profiel. Denk aan wetenschap, geschiedenis, het Caribisch netwerk, levensbeschouwing en aanbod voor en over minderheden en diaspora.

Dat aanbod trekt zelden de hoogste kijkcijfers, maar is wezenlijk voor de publieke opdracht. Bij de NTR zitten de kennis, de netwerken en de redactionele ervaring die in jaren zijn opgebouwd. Raken deze taken versnipperd over meerdere omroephuizen, dan gaat die expertise verloren en krijgt het aanbod niet de aandacht die het nodig heeft.

WAT VINDEN WE VAN HET WETSVOORSTEL?

De verdere integratie van Nieuwsuur en NOS Nieuws komt naar verwachting goed. Voor de andere, vaak journalistieke taken van de NTR ligt dat anders.

Het wetsvoorstel maakt de omroephuizen gezamenlijk verantwoordelijk voor het borgen van die taken, met afspraken in het aanbodplan. Vier taken gaan naar wetsniveau en dat waarderen wij.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid zonder duidelijke eigenaar is echter kwetsbaar. Niemand is dan echt aanspreekbaar. In de onderlinge concurrentie om budget en zendtijd lopen juist deze taken het risico het eerst aan aandacht en middelen te verliezen.

Het wetsvoorstel regelt niet wie verantwoordelijk is als de afspraken in het aanbodplan uitblijven of niet worden nagekomen.

De wettekst laat zien hoe groot dat risico is. De begripsbepaling van de NTR “vervalt” (artikel 1.1). De omroephuizen krijgen “gezamenlijk de taak” om kennisgericht en educatief aanbod, achtergrondinformatie, aanbod voor gemarginaliseerde gemeenschappen en cultureel aanbod te verzorgen (artikel 2.2, tweede lid).

De NOS, waarin de NTR opgaat, krijgt daarvan alleen het educatieve aanbod en de achtergrondinformatie (artikel 2.19, derde lid). Aanbod voor gemarginaliseerde gemeenschappen en cultuur valt daarmee buiten de organisatie waar nu de kennis zit. Geschiedenis, levensbeschouwing en het Caribisch deel van het Koninkrijk worden in het wetsvoorstel nergens genoemd en dreigen daarmee niet meer voor te komen in de programmering.

De omroephuizen “maken tezamen afspraken over de verdeling van het te verzorgen media-aanbod en het budget” (artikel 2.2, vierde lid). Het aanbodplan beschrijft die afspraken (artikel 2.48). Een verantwoordelijke als afspraken uitblijven, een minimumbudget per taak of een zorgplicht voor de NPO ontbreekt. Pas bij de evaluatie, eens in de vijf jaar, wordt gekeken naar “de mate waarin individuele omroephuizen een bijdrage hebben geleverd” (artikel 2.186). Dan kan het aanbod echter al zijn verdwenen.

WAT STELLEN WE VOOR?

- Houd de voormalige wettelijke taken bij de NTR, zodat de opgebouwde kennis, ervaring en redacties behouden blijven.
- Leg in de wet vast dat de NPO ervoor zorgt dat deze taken structureel zijn belegd binnen het nieuwe bestel.
- Leg in het aanbodplan per taak concreet vast wie het aanbod verzorgt, in welke omvang en met welk budget.
- Neem geschiedenis, cultuur, levensbeschouwing en het Caribisch deel van het Koninkrijk expliciet op in artikel 2.2.

7 Borg pluriformiteit via de identiteit in de redactiestatuten

WAT ZIJN DE RISICO'S?

Pluriformiteit is een kernwaarde van de publieke omroep. Het wetsvoorstel kiest bewust voor een extern pluriform bestel. Meerdere organisaties vertalen elk een eigen waaier aan geluiden, perspectieven en behoeften in media-aanbod. Volgens de regering vergroten aparte organisaties “met een eigen cultuur en eigen identiteit” de kans op een gevarieerdere en pluriformere aanbodmix.

Waarborgen voor pluriformiteit zijn een cruciale voorwaarde voor een toekomstbestendige publieke omroep die een zo breed mogelijke groep uit de samenleving kan blijven bedienen.

Daarom doet het ertoe wie binnen een omroephuis verantwoordelijk is voor de programmering. Dat is de mediadirecteur. Die is op directieniveau verantwoordelijk voor een pluriform media-aanbod van het hele omroephuis, op basis van de redactiestatuten die binnen het omroephuis samen de gedeelde identiteit vormen. Ook is de mediadirecteur verantwoordelijk voor het programmeerbeleid en het aanbod op basis van de wettelijke opdracht. De mediadirecteur gaat over wat het omroephuis aanbiedt en of dat aanbod samen pluriform is. Hoe de journalistiek binnen dat aanbod tot stand komt, blijft de verantwoordelijkheid van de hoofdredacteurs, zoals beschreven in onderdeel 1.

Omdat de mediadirecteur zo'n cruciale positie heeft bij het bewaken en bevorderen van pluriformiteit, moeten zowel de redactieraden als de hoofdredacteurs van het omroephuis direct betrokken zijn bij de keuze en aanstelling van deze functionaris. Die betrokkenheid geldt bij de voordracht, bij de selectie en ook bij ontslag. Dat doorbreekt de scheiding tussen bestuur en journalistiek uit onderdeel 1 niet, maar versterkt haar. Wie verantwoordelijk is voor het aanbod, moet het vertrouwen hebben van de redacties die dat aanbod verzorgen.

De identiteit van de omroepen is vastgelegd in de redactiestatuten van de huidige publieke omroepen. Elk statuut omschrijft de identiteit van de omroep: de hoofdtaak als verzorger van informatie en, waar dat van toepassing is, de missie, visie of overtuiging van waaruit dat gebeurt. Op basis daarvan maken de redacties hun programma's en journalistiek. Redactiemedewerkers kiezen bewust voor die identiteit en onderschrijven haar.

Met de vorming van vier omroephuizen verdwijnen de huidige omroepen als zelfstandige organisaties. Namen, merken en vermogen gaan onherroepelijk over naar het omroephuis (artikel 9.14p, tweede lid, onderdeel e). De regering ziet zelf het risico dat omroephuizen qua identiteit “te grijs” worden. Eerder wees zij al op het risico dat identiteit en missie van omroepen “zou verwateren”. Gaan de identiteiten uit de bestaande redactiestatuten verloren in de fusie, dan wordt dat risico werkelijkheid.

WAT VINDEN WE VAN HET WETSVOORSTEL?

Het hebben van een redactiestatuut is nu al wettelijk verplicht. Het wetsvoorstel versterkt het statuut. Artikel 2.88 krijgt minimumeisen en het statuut moet eens per vijf jaar worden herzien en openbaar worden gemaakt. Dat waarderen wij. In de minimumeisen ontbreekt echter een borging van de identiteit van de omroepen.

Voor pluriformiteit kent het wetsvoorstel twee lagen. Omroephuizen moeten hun taken zo uitvoeren dat geluiden, perspectieven en behoeften die nu in het aanbod ontbreken, er een plek in kunnen krijgen. Ook moeten zij laten zien dat zij stevig in de samenleving zijn verankerd (artikel 2.2, derde lid, onderdelen b en c). Daarnaast beschrijft ieder omroephuis in het aanbodplan de gedeelde basis van waaruit het werkt, in de wet wordt dat ‘de gemeenschappelijke grondslag’ genoemd. Die grondslag moet samenhangend zijn, herkenbaar voor het publiek en duidelijk anders dan die van de andere omroephuizen (artikel 2.48, tweede lid, onderdeel b).

Beide lagen richten zich op het omroephuis als geheel. De taak rond ontbrekende geluiden is bovendien een mogelijkheid, geen verplichting. Volgens de memorie van toelichting is het “geenszins een verplichting dat elk denkbaar geluid in het aanbod opgenomen zou moeten worden”.

De regering stelt dat de missies van de huidige omroepen “een plek kunnen krijgen in het nieuwe bestel”, maar dat het nieuwe bestel niet automatisch de optelsom van die missies is. Dat nieuwe geluiden ruimte moeten krijgen, is terecht. Daarmee is echter niet geregeld dat de identiteiten die nu in de redactiestatuten zijn beschreven en beschermd, niet ongemerkt verdwijnen in de samenvoeging.

Het wetsvoorstel biedt hier zelf een aanknopingspunt. De memorie van toelichting laat uitdrukkelijk ruimte “om te werken met één of meer redactiestatuten per omroep”. Zo kunnen de identiteiten van de huidige omroepen binnen een omroephuis behouden blijven, binnen de gemeenschappelijke grondslag van het huis. Die ruimte staat alleen niet in de wet.

Een eigen redactiestatuut werkt alleen als er ook een eigen hoofdredacteur is, die eindverantwoordelijk is voor de journalistieke inhoud onder dat statuut. Bij de landelijke kranten is dat al gebruikelijk. Titels die onder één uitgever vallen, hebben elk een eigen redactiestatuut en een eigen hoofdredacteur. Zo blijft de identiteit van elke titel herkenbaar, terwijl de bedrijfsvoering wordt gedeeld. Dat model past ook bij de omroephuizen. De wet schrijft bovendien voor dat elk redactiestatuut een onafhankelijke redactieraad instelt. Zo heeft elke redactie binnen het omroephuis een eigen hoofdredacteur en een eigen redactieraad. Daarmee krijgt de verdeling uit onderdeel 1, met de hoofdredacteur als eindverantwoordelijke voor de inhoud, per redactie een duidelijke plek.

Bij vacatures in het bestuur van een omroephuis geeft de ondernemingsraad een zienswijze op de profielschetsen en is hij betrokken bij de werving (artikel 2.12). Redactieraden en hoofdredacteurs komen daarin niet voor. Ook bij ontslag van bestuurders hebben zij geen rol (artikel 2.13). De mediadirecteur wordt in de wettekst niet genoemd, net zo min als de hoofdredacteur in de bepalingen over de organisatie van het omroephuis (zie onderdeel 1). Hoe die functie wordt ingevuld en wie bij benoeming en ontslag betrokken is, blijft daarmee volledig aan het omroephuis.

Het overgangsrecht regelt bovendien niet wat er met de bestaande redactiestatuten gebeurt bij de oprichting van een omroephuis. Zolang dat open blijft, kunnen redacties in de transitie zonder statuut komen te staan, of onder een statuut waarin hun identiteit ontbreekt.

Worden de identiteiten uit de bestaande redactiestatuten gerespecteerd en beschermd in het omroephuis waar zij onderdeel van worden, dan borgt dat direct een bepaald niveau van pluriformiteit in het nieuwe bestel. De wettelijke taak en de gemeenschappelijke grondslag bouwen daarop voort. Samen kunnen zij pluriformiteit echt waarborgen en verbeteren.

WAT STELLEN WE VOOR?

- Neem de omschrijving van de identiteit op als onderdeel van de minimeisen aan het redactiestatuut in artikel 2.88, derde lid.
- Leg in de wet vast dat een omroephuis één of meer redactiestatuten kan hebben, zodat de identiteit die in de statuten van de huidige omroepen is beschreven, binnen het omroephuis behouden en beschermd blijft.
- Leg vast dat elk redactiestatuut binnen een omroephuis een eigen hoofdredacteur heeft, die eindverantwoordelijk is voor de journalistieke inhoud onder dat statuut, naar voorbeeld van de landelijke kranten.
- Geef de redactieraad instemmingsrecht bij een wijziging van de identiteit in het redactiestatuut.
- Leg vast dat zowel de redactieraden als de hoofdredacteurs van een omroephuis direct betrokken zijn bij de voordracht, de selectie en het ontslag van de mediadirecteur, die op directieniveau verantwoordelijk is voor het programmeerbeleid en een pluriform aanbod van het omroephuis.
- Regel in het overgangsrecht dat bestaande redactiestatuten, inclusief de omschrijving van de identiteit, blijven gelden totdat een nieuw statuut is vastgesteld met instemming van de redactieraad.
- Laat het aanbodplan beschrijven hoe de identiteiten uit de bestaande redactiestatuten een plek krijgen binnen de gemeenschappelijke grondslag van het omroephuis.
- Laat de waarborgen van artikel 2.88 onverkort gelden voor elk redactiestatuut, zodat de identiteit de onafhankelijkheid van de redactie niet beperkt en geen programmamaker kan worden gedwongen mee te werken aan content die in strijd is met de journalistieke grondbeginselen.

Conclusie

De beoogde hervorming biedt de kans om de publieke omroep sterker en toekomstbestendiger te maken. De NVJ onderschrijft die beweging en ziet in het wetsvoorstel belangrijke verbeteringen, zeker op het gebied van zelfregulering, de ombudsman en het redactiestatuut.

Om journalistieke onafhankelijkheid ook in de praktijk te borgen, zijn echter aanvullende waarborgen nodig. Het begint bij een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. Het bestuur zorgt voor de randvoorwaarden, de mediadirecteur voor het programmeerbeleid en een pluriform aanbod en de hoofdredacteur voor de journalistieke inhoud. Redactieraden moeten daadwerkelijk tegenwicht kunnen bieden en de ombudsman moet onafhankelijk zijn van zowel de omroepen als de overheid.

Daarna moet ook duidelijk zijn waar extern toezicht ophoudt en journalistieke onafhankelijkheid begint. De sanctieketen moet daarom zorgvuldig worden begrensd en gericht zijn op organisaties en systemen, niet op individuele journalisten of inhoudelijke journalistieke keuzes.

Daarnaast moet de wet oog hebben voor de mensen die het werk doen en voor de publieke taken van de NTR, die in het nieuwe bestel niet vanzelfsprekend een plek krijgen.

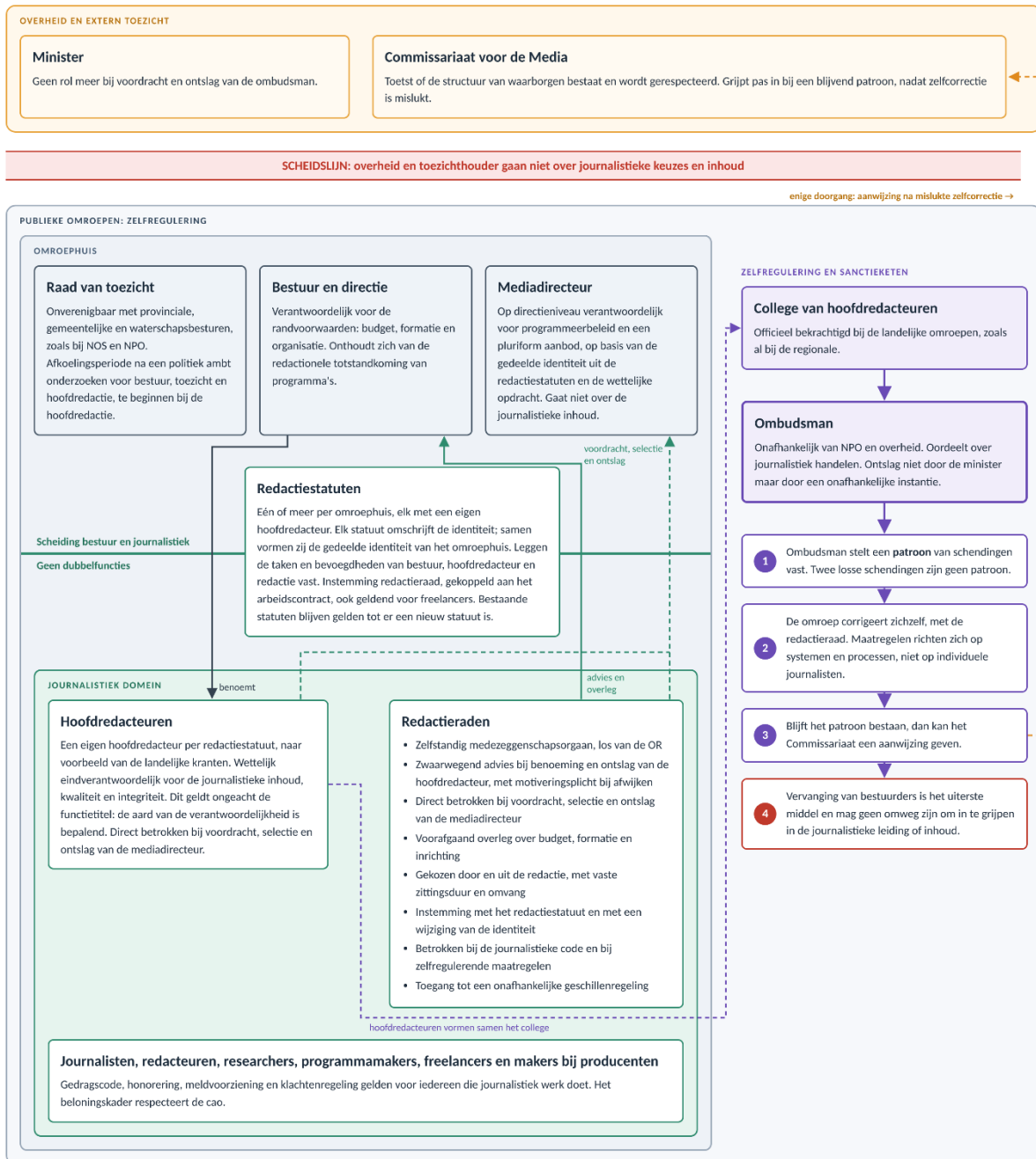
Tot slot vraagt een toekomstbestendige publieke omroep om stevige waarborgen voor pluriformiteit. De identiteit die nu in de redactiestatuten van de huidige omroepen is vastgelegd, moet binnen de omroephuizen behouden blijven, met een eigen redactiestatuut en een eigen hoofdredacteur. Zowel de redactieraden als de hoofdredacteurs moeten direct betrokken zijn bij de voordracht, selectie en het ontslag van de mediadirecteur, die verantwoordelijk is voor het programmeerbeleid en een pluriform aanbod. Zo kan de publieke omroep een zo breed mogelijke groep uit de samenleving blijven bedienen.

De NVJ vraagt de wetgever daarom om deze waarborgen in het wetsvoorstel te verankeren. Alleen dan ontstaat een bestel waarin bestuurlijke hervorming, journalistieke onafhankelijkheid en pluriformiteit daadwerkelijk samengaan.

Het NVJ-model voor zelfregulering binnen de landelijke publieke omroep

Zelfregulering in de publieke omroep: het NVJ-model

De journalistieke verantwoordelijkheid ligt op de redactie. Extern toezicht kijkt of de waarborgen er zijn, niet naar de inhoud.



Bron: NVJ, concept position paper hervorming landelijke publieke omroep, 29 september 2026 (voorstellen 1 t/m 5 en 7).