



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevr. J.M. van Bijsterveldt
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

17 maart 2010
Betreft Toekomstverkenning publieke omroep

Geachte mevrouw Van Bijsterveldt,

Hierbij treft u de bijdrage aan van de Publieke Omroep aan de Toekomstverkenning Publieke Omroep. Het gaat hier om de gemeenschappelijke reactie van de Raad van Bestuur van de NPO, de ledengebonden omroepen, de levensbeschouwelijke omroepen (ook bekend als '2.42-omroepen') en de taakorganisaties.

De bijdrage bestaat uit twee delen. Het eerste deel (hoofdstukken I, II en III) gaat in op enkele hoofdlijnen, uitgaande van onze eigen visie op de toekomst; in het tweede deel (hoofdstuk IV) wordt elk van de door het ministerie opgeworpen vragen van een uitgewerkt antwoord voorzien.

Uiteraard zijn wij bereid tot een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,

Hank Hagoort (voorzitter Raad van Bestuur Nederlandse Publieke Omroep)

Lennart van der Meulen (voorzitter College van Omroepen)



Toekomstverkenning Publieke Omroep

I Van Bolwerk Naar Netwerk

Mensen bepalen steeds meer zelf waar en wanneer zij programma's bekijken, beluisteren, produceren of daar op reageren. Als het aan de Publieke Omroep ligt, krijgt dit groeiende zelfbewustzijn de komende jaren veel meer diepte en betekenis. Louter het produceren van verrijkende programma's en het programmeren van kanalen – op zich al stevige taken – volstaan niet. Er is meer nodig. De Publieke Omroep wil uitgroeien tot een breed maatschappelijk netwerk, gevrijwaard van commerciële krachten of overheidsdruk, waarin burgers en organisaties zich verenigen rond thema's en onderwerpen die bij hen passen. 'Interactie', 'samenwerking' en 'participatie' zijn daarbij de sleutelwoorden. In deze nieuwe wereld passen geen institutionele bolwerken. Daarom is de ambitie van de Nederlandse Publieke Omroep om zich door te ontwikkelen tot een doelmatige netwerkorganisatie die actief samenwerkt met zo veel mogelijk mensen in de samenleving. Van bolwerk naar netwerk, dus.

Verbinden, verrijken en verrassen

De missie van de Publieke Omroep is om door middel van goede, onafhankelijke programma's mensen onderling te verbinden, hun individuele levens te verrijken en hen te verrassen met nieuwe perspectieven. Met de uitvoering van deze missie levert de Publieke Omroep een belangrijke bijdrage aan een moderne, goed functionerende democratie in Nederland. De Publieke Omroep voorziet in een vrije ruimte voor informatie, debat, expressie en ontspanning, los van commerciële en overheidsinvloed. Dat lukt omdat de Publieke Omroep niet van de staat is, niet van de commercie, zelfs niet van de makers, maar van en voor de burgers. Niet voor niets luidt het motto van de Publieke Omroep: van iedereen, voor iedereen. Onder dat motto maken we dag in dag uit programma's. Van het *NOS Journaal* tot *Spoorloos* en van *Flikken Maastricht* tot *De Beagle*. Die programma's maken we vaak zelf of worden in opdracht gemaakt. Voor TV, voor radio, voor internet en steeds vaker crossmediaal. Programma's die bijzonder zijn, mooi en stijlvol gemaakt, die ergens over gaan, spraakmakend, ontroerend of scherp zijn. Programma's die niemand wil missen en programma's voor mensen met een bijzondere interesse. Voor jong en oud. En voor stad en land.

Wapenfeiten

In alle eerlijkheid mogen we zeggen dat de Publieke Omroep er behoorlijk goed in slaagt om zijn missie met succes uit te voeren. We noteren de volgende wapenfeiten:

- Wekelijks bereikt de Publieke Omroep 14 miljoen van de in totaal 16.5 miljoen Nederlanders. De Publieke Omroep fungeert zo als een van de belangrijkste verbindende krachten van Nederland. De Publieke Omroep draagt bij aan samenhang en bouwt bruggen. In een samenleving waar fragmentatie dreigt en verschillen snel tot scheidslijnen verworden, is zo'n breed gedragen publieke omroep een kostbaar bezit waar we zuinig op moeten zijn.
- De Publieke Omroep speelt een cruciale rol in de onafhankelijke nieuwsvoorziening, opiniëring en zorgt ervoor dat het maatschappelijk debat breed in de samenleving wordt gevoerd.
- Mede dankzij de brede Publieke Omroep bestaat er in Nederland veel aandacht voor zaken van maatschappelijk belang. Het gaat daarbij om uiteenlopende onderwerpen

als opvoeding, educatie, kunst en cultuur, levensbeschouwing, duurzaamheid, politiek en bestuur, sport, grote evenementen, wetenschap, de wereld en de samenleving.

- De Publieke Omroep is mediapartner van tal van maatschappelijke organisaties.
- Door zijn kwaliteit en innovatiedrang helpt de Publieke Omroep om de lat hoog te leggen voor andere mediabedrijven.

Kritiek

Een succesvolle omroep wordt soms ervaren als concurrent. De Publieke Omroep merkt dat via de kritiek van bijvoorbeeld commerciële omroepen en uitgevers. Die kritiek neemt de Publieke Omroep altijd serieus. Dat geldt echter niet voor een groot deel van de door deze partijen voorgestelde 'oplossingen', welke, indien werkelijkheid, de Publieke Omroep ernstig en volstrekt onnodig zouden belemmeren in zijn maatschappelijke opdracht. Dan gaat het om suggesties als het willekeurig korten op de inkomsten van de Publieke Omroep, lukraak snijden in taken of infrastructuur of het willekeurig stellen van grenzen die ten koste gaan van de missie van de Publieke Omroep. Niemand wordt daar beter van, ook de criticasters niet.

Een uniek en veelbelovend omroepbestel

De Publieke Omroep bestaat uit een verzameling dynamische omroepinstellingen die samen het programma-aanbod verzorgen. Die omroepen hebben een eigen publiek en aanhang en specifieke missies en taken. Ze specialiseren zich en werken samen. Dat zorgt voor een divers aanbod voor veel verschillende groepen, met veel creatieve competitie. Daarbij is in de loop der jaren een balans gevonden tussen centrale coördinatie en programmeren door de NPO en de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de omroepverenigingen en de taakorganisaties, die eigen thema's en missies en wettelijke opdrachten onderling goed afstemmen. Dat vertaalt zich in een Publieke Omroep die zeer onderscheidend en veelzijdig programmeert.

De Publieke Omroep is hecht verankerd in de samenleving. Dat hebben we te danken aan het effectieve netwerk dat de omroepverenigingen, de levensbeschouwelijke omroepen (2.42) en de taakorganisaties vormen. Dit netwerk garandeert niet alleen onafhankelijkheid van overheid en markt, maar maakt ook verankering mogelijk tot in de haarvaten van de samenleving. Deze omroeporganisaties zijn elk op zich een aparte spil in een netwerk van verwante maatschappelijke en culturele organisaties en specifiek verbonden met in totaal 3,7 miljoen leden, samen goed voor ruim de helft van alle huishoudens in Nederland.

Dit unieke bestel geeft zo een prima uitgangspositie voor nieuwe slagen in de ontwikkeling van de publieke media. Vernieuwen vraagt om voortdurend aanpassen en investeren. In nieuwe groepen mediagebruikers; jongeren en nieuwe Nederlanders. In nieuwe samenwerking en interactie met publiek en achterbannen. In nieuwe verhalen, *formats*, applicaties en toepassingen.

Nergens anders ter wereld bestaat een omroepbestel dat nieuwe maatschappelijke stromingen zo snel zichtbaar weet te maken en een plaats kan geven. Het is onze ambitie om ook de komende decennia de pluriformiteit in Nederland in het bestel met succes te representeren. Ook daarin gaan we investeren. In de representativiteit, de openheid, de

efficiëntie, de dynamiek en publieke verantwoording. Daarbij zullen wij experimenteren met nieuwe vormen van openheid en maatschappelijke verankering.

Interactie als grote verrijking

De Publieke Omroep ziet de toekomst met enthousiasme en vertrouwen tegemoet. Hoewel de maatschappelijke impact van nieuwe digitale ontwikkelingen zich al enige tijd doet voelen, staat het grootste deel daarvan nog in de kinderschoenen. “Voorspellen is lastig”, schreef Mark Twain al, “vooral als het om de toekomst gaat”. Net zoals maar weinigen 10 jaar geleden de komst van YouTube, Twitter en Hyves wisten te voorzien, is het nu wederom lastig om een exacte voorspelling te geven van wat ons in 2020, over 10 jaar, te wachten staat. Duidelijk is wel dat burgers in de toekomst in toenemende mate kunnen ‘terugpraten’. Terugpraten naar de makers van programma’s, terugpraten naar andere kijkers en luisteraars, terugpraten naar leidinggevendenden, terugpraten naar toezichthouders en, ach, waarom ook niet, terugpraten naar de nieuwe minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De Publieke Omroep ziet dit ‘retourkanaal’ als een grote verrijking van het medialandschap en kent prioriteit toe aan de ontwikkeling daarvan. De leidende gedachte hierbij is dat via dit kanaal op een geheel nieuw niveau, en met veel meer diepte dan tot voor kort voorstelbaar was, invulling kan worden gegeven aan de omroepmissie van het verbinden, verrijken en verrassen.

Aanjager van de creatieve industrie

Nederland onderscheidt zich internationaal steeds meer door zijn bloeiende creatieve industrie. De Publieke Omroep draagt hier volop aan bij. Regelmatig is de Publieke Omroep voortrekker bij de ontwikkeling van nieuwe diensten en distributiewijzen waar andere marktpartijen van kunnen profiteren (Uitzending Gemist, mobiel internet, HDTV, TDAB). Door het brede en gevarieerde aanbod, dat bovendien voor het grootste deel in Nederland wordt geproduceerd, levert de Publieke Omroep ook een relevante bijdrage aan een innovatieve nationale audiovisuele productiesector. Dat zien we terug in de kunst- en cultuursector (drama, podiumkunst, festivals, evenementen, film), media en entertainment, de journalistiek, de sectoren rondom creatieve zakelijke dienstverlening (vormgeving en grafisch ontwerp) en de facilitaire sector (studio’s, technische voorzieningen). Ten slotte is de Publieke Omroep, met dank aan het pluriforme bestel, een belangrijke motor van programmavernieuwing. Gedreven door creatieve competitie zijn omroepen, samen met de onafhankelijke productiesector, steeds op zoek naar nieuw talent en dragen zij steeds opnieuw nieuwe programma-ideeën aan.

Doelmatigheid verder vergroten

De Publieke Omroep is één van de efficiëntste van Europa. Desondanks blijven de financiën een belangrijk aandachtspunt. Het kan altijd doelmatiger, onder andere door een soberder behandeling van nieuwe toetreders, het afstoten door de NPO van alles wat niet tot zijn kerntaken behoort, en, waar mogelijk, het samenvoegen van *back offices*. Het kan ook doelmatiger door de samenwerking met derden te versterken. Daarbij valt te denken aan producenten en culturele en maatschappelijke instellingen en andere mediabedrijven.

Gedurfde ambitie: Europees rolmodel

In de managementliteratuur wordt steeds vaker gesproken over het formuleren van een ‘gedurfde ambitie’, een droombeeld voor de verre toekomst waar je soms stilletjes aan denkt en stiekem hoopt dat die ooit werkelijkheid wordt. De gedurfde ambitie van de

Publieke Omroep is om na de succesvolle transformatie van bolwerk naar netwerk uit te groeien tot een heus rolmodel, een *best practice*, voor andere landen in Europa. Immers, publieke omroepen in de rest van Europa zitten vaak klem tussen overheid en markt. Ze worden ofwel gezien als 'staatsomroep' en worstelen met hun onafhankelijkheid en gebrek aan verankering. Of ze hebben het afgelegd tegen de markt en missen daardoor de aansluiting met de samenleving en het brede publiek. Zo bezien vormt het doorontwikkelde Nederlandse model met zijn diepe maatschappelijke wortels een inspirerend alternatief.

II Onze ambities

Hieronder volgen de ambities van de Publieke Omroep voor de komende 10 jaar. De meeste van deze ambities zal de Publieke Omroep zelf gaan realiseren. Op een aantal punten is het nodig dat de wetgever de juiste randvoorwaarden regelt en op onderdelen de Mediawet aanpast. Deze specifieke aanpassingen komen in hoofdstuk III aan de orde.

Ambitie 1. De burger als spin in het Web

De door de Publieke Omroep van de toekomst aangeleverde content moet relevant, interessant of amusant genoeg zijn voor mensen die zelf kiezen. Natuurlijk zijn er over 10 jaar nog steeds veel mensen die het liefst passief op de bank *zappen*. Steeds vaker, echter, wil de kijker of luisteraar ook mee kunnen doen: meepraten, meebepalen, meeproduceren. Op mobiele en vaste schermen, zowel binnen als buitenhuis. En bij voorkeur samen met anderen in *communities* rond gedeelde interesses.

Mensen verlangen van de Publieke Omroep niet alleen aantrekkelijke voorgeprogrammeerde zenders, maar verwachten straks ook een op hun persoonlijke profiel afgestemde *playlist*. De ambitie van de Publieke Omroep is om dat mogelijk maken. En de omroepen gaan een uitgebreid netwerk faciliteren van losse en vaste communities, waarin tal van doelgroepen actief meedoen rond de programma's of die programma's zelf (mee)produceren.

Ambitie 2. Voor de grachtengordel én Volendam

De Publieke Omroep is van en voor iedereen. De ambitie van de Publieke Omroep is om in de toekomst – via welke digitale aansluiting dan ook – programma's beschikbaar te stellen die zijn afgestemd op een grote variëteit aan leefstijlen, smaken en overtuigingen. Daarom is voor een succesvolle Publieke Omroep de 'grachtengordel' net zo belangrijk als 'Volendam'. Dat is nodig om de missie van de Publieke Omroep om mensen in Nederland met elkaar te verbinden, ook werkelijk waar te maken. Dat lukt niet met een aanvullende publieke omroep die zich beperkt tot informatie en cultuur op 1 of 2 kanalen. Zo'n smalle omroep verliest in rap tempo de aansluiting met het brede publiek en wordt onherroepelijk het eigendom van een kleine hoogopgeleide elite (vgl. PBS in VS). Die richting moeten we niet op.

Ambitie 3. Verantwoordelijk voor bereik en kwaliteit

De Publieke Omroep zoekt constant de spanning tussen kwaliteit en bereik. Alleen op het scherpst van de snede wordt de opdracht om te verbinden en te verrijken waargemaakt. Bij dit alles worden tal van keuzes gemaakt. De Publieke Omroep van de toekomst zal, veel meer dan nu nog het geval is, over de gemaakte keuzes direct

verantwoording afleggen aan de samenleving. Voor het meten van het bereik wordt al sinds jaar en dag gebruik gemaakt van kijkcijfers. Maar kijkers en luisteraars willen ook hun mening kunnen geven over de 'publieke waarde', ofwel het onderscheidende karakter, van de aangeboden programma's. De Publieke Omroep loopt voorop met de ontwikkeling van de zogeheten 'kwaliteitskaart'. We gaan die kwaliteitskaart doorontwikkelen tot een hoogwaardig instrument dat kwaliteit transparant maakt en publiek en programmamakers inzicht geeft in de waardering van programma's. Burgers kunnen zo inhoudelijk meepraten over de kwaliteit van de aangeboden programma's.

Ambitie 4. Een betrouwbare gids

In het digitale medialandschap van de toekomst liggen alle programma's opgeslagen in een eindeloze database die op tal van manieren ontsloten kan worden. Niet het programma-aanbod is schaars, maar de aandacht, de tijd die de burger heeft om van de aangeboden programma's te genieten. Vinden en gevonden worden zijn daarom van cruciaal belang. De ambitie van de Publieke Omroep is om ook in de toekomst even makkelijk vindbaar te zijn als nu en de schat aan programma's inventief onder de mensen te blijven brengen. Concreet betekent dit dat de Publieke Omroep een plek ambieert in het korte rijtje 'favorieten' van alle Nederlanders. Alleen dan kan de verbindingsmissie worden waargemaakt. De Publieke Omroep beschikt daarom in de toekomst over breed bekeken, c.q. goed bezochte kanalen die in de 'shortlist' van het Nederlandse publiek staan. Deze voorgeprogrammeerde kanalen zijn onmisbare etalages en knooppunten voor digitale navigatie. De Publieke Omroep zal ook een betrouwbare gids worden die mensen attendeert op relevante en interessante programma's. Daartoe ontwikkelt hij in samenwerking met anderen (bijv. Beeld & Geluid) innovatieve zoeksystemen en -diensten voor relevante programma's primair binnen en mogelijk buiten het publieke domein.

Ambitie 5. Vrije toegang tot alle schermen

De Publieke Omroep zal in de toekomst de concurrentie voelen van distributeurs of internationale mediabedrijven met winstoogmerk (Google, Microsoft). In de strijd om de aandacht van de burger zijn de commerciële belangen groot. Het risico is *cherry picking* binnen of marginalisering van de publieke programma's. Een Publieke Omroep die verbindt en verrijkt heeft daarom vrije toegang nodig tot alle schermen. De overheid dient deze vrije toegang te garanderen. Ook moet het voor de Publieke Omroep mogelijk zijn om op eigen voorwaarden diensten (bijv. Uitzending Gemist) aan het publiek aan te bieden. De overheid regelt daarom op korte termijn een digitale *must-carry* voor de Publieke Omroep. Tevens bevordert zij een volledige ontvlechting tussen distributiediensten en contentdiensten (netneutraliteit).

Ambitie 6. Versterken van de kwaliteitsjournalistiek

De Publieke Omroep en de geschreven pers versterken elkaar. De dagbladen zouden er anders uitzien zonder de primeurs van de nieuwsprogramma's van de Publieke Omroep en ook het omgekeerde is waar. De Publieke Omroep erkent de journalistieke bijdrage van de geschreven pers en ziet dat de dagbladsector met complexe problemen wordt geconfronteerd. Het netto-effect van deze problemen is een afname van de in totaal beschikbare financiële middelen voor het bedrijven van kwaliteitsjournalistiek. Dat behoort iedereen die de democratie in Nederland een warm hart toedraagt, zorgen te baren. Het is vanuit deze zorg en verantwoordelijkheid dat de Publieke Omroep zich de komende jaren wil inzetten voor het versterken van de kwaliteitsjournalistiek, onder

erkenning van de bijdragen van zowel de geschreven pers als de audiovisuele media. Bij die versterking gaat het niet alleen om de financiële middelen, maar ook om het verder vergroten van de journalistieke kwaliteit. Daarbij zal ook de discussie over de websites gevoerd moeten worden, in de wetenschap dat hier sprake is van een unieke convergentie tussen de Publieke Omroep en de pers en dat een succesvolle aanwezigheid op dit platform voor beiden van existentieel belang is.

Ambitie 7. Open, toegankelijk en interactief

In de digitale toekomst passen geen grote, onpersoonlijke instituties. De omroepen worden professionele knooppunten in een open netwerk van communities en van maatschappelijke, culturele en journalistieke organisaties. Op dat netwerk zijn naast de landelijke ook de regionale en lokale omroepen aangesloten, waardoor de publieke omroepen gezamenlijk sterker worden. Hierdoor ontstaan ook belangrijke nieuwe kansen om de andere onafhankelijke media (w.o. dagbladen) lokaal en in de regio te versterken.

Het retourkanaal wordt een volwaardig kanaal. Dat houdt in dat omroepen mogelijkheden creëren voor nieuwe vormen van participatie, zoals *user-generated content* en directe feedback. Hilversum wordt zo van bolwerk een netwerk dat op allerlei manieren is aangesloten op de rest van de samenleving. Dit netwerk maakt nieuwe vormen van openheid mogelijk. Zo is het goed denkbaar dat groepen in de samenleving, zonder dat ze daartoe een omroep moeten oprichten, de kans krijgen om programma's te (laten) maken. Om de maatschappelijke verankering van omroepen beter inzichtelijk te maken ontwikkelt de Publieke Omroep naast ledental nieuwe criteria, zoals maatschappelijke interactie, samenwerking, waardering en maatschappelijke impact. De Publieke Omroep bepaalt zelf hoe de criteria in dit mandje worden gewogen.

Ambitie 8. Efficiënt door samenwerking

Netwerken zijn goedkoper dan bolwerken. Met de overgang van bolwerk naar netwerk ontstaan nieuwe mogelijkheden om de overhead te beperken en kosten binnen het netwerk te delen. Ondersteunende en facilitaire diensten worden zo snel mogelijk omroepbreed gebundeld en op de meest efficiënte en toekomstgerichte wijze ingericht. De koepel NPO legt zich toe op zijn kerntaken: coördinatie, beleid, programmering en distributie en stoot overige taken af. Uitgangspunt is het adagium 'decentraal wat decentraal kan en centraal wat centraal moet' (subsidiariteit). Tenslotte is nodig dat transparant verantwoording kan worden afgelegd over de doelmatige besteding van overheidsgelden. De financiële administratie en verantwoording worden daartoe uniform en transparant ingericht.

III Wat is nodig van de kant van de overheid?

Voor het realiseren van de ambities van de Publieke Omroep is het nodig dat de wetgever de juiste randvoorwaarden regelt en op onderdelen de Mediawet aanpast.

1. Overheid bevordert onafhankelijkheid van de Publieke Omroep

De rijksoverheid vervult op dit moment diverse belangrijke taken tegelijkertijd. De overheid benoemt cruciale bestuurders en toezichthouders, keurt het beleid goed en stelt jaarlijks het budget vast en beslist over toe- en uittreding van omroepen. Deze

combinatie van taken ondermijnt de onafhankelijkheid van de Publieke Omroep en is daardoor niet zonder risico's. Daarom zijn in ieder geval de volgende maatregelen nodig:

- *Politiek gevoelige besluiten over de Publieke Omroep worden op grotere afstand van de overheid geplaatst. Het gaat hierbij om de benoemingen van bestuursposities bij de NPO en taakorganisaties zoals de NPS en de NOS. Ook gaat het om besluiten over de toetreding en uittreding van omroepen. Verdere discussie en onderzoek is nodig voor het bepalen van de precieze vormgeving van een en ander.*

De huidige financieringswijze van de Publieke Omroep bevat onvoldoende waarborg tegen overheidsinvloed en creëert onnodige financiële onzekerheid in de bedrijfsvoering. Een jaarlijkse budgetvaststelling door de overheid betekent in de praktijk een jaarlijkse uitnodiging aan overheid en politiek om zich inhoudelijk met de Publieke Omroep te bemoeien. Daarmee bindt men de kat op het spek. De omvang van de budgetten wordt zo gemakkelijk verbonden met politieke inschattingen over zin en onzin van specifieke genres en de inhoudelijke invulling daarvan. Daarnaast leidt het ertoe dat de Publieke Omroep 'veiligheidsreserves' aan moet leggen voor minder goede tijden. Het geld dat daar mee gemoeid is wordt zo onttrokken aan waar het voor bedoeld is: het maken van goede programma's voor het Nederlandse publiek. Dit probleem kan worden ondervangen door stabiele financiering langs de volgende lijnen:

- *De overheid blijft na goedkeuring van het Concessiebeleidsplan voor de looptijd daarvan op afstand. De Publieke Omroep krijgt daartoe een stabiele financiering, gewaarborgd door een onafhankelijke orgaan dat op basis van het Concessiebeleidsplan een zwaarwegend advies geeft over de omvang van de financiering.*

2. Overheid regelt vrije toegang van de Publieke Omroep tot alle schermen

- *De overheid regelt een digitale must-carry en bevordert netneutraliteit.*

3. Overheid voorziet in wetgeving die het bestel dynamisch en doelmatig houdt

In het toekomstige netwerk zijn omroepen knooppunten met tal van verbindingen met de rest van de samenleving. Het aantal knooppunten moet groot genoeg zijn om pluriformiteit te garanderen en klein genoeg om het bestel bestuurbaar te houden. Dat vraagt om aanvullende wetgeving:

- *Er komt een numerus-fixus voor het aantal omroepen (min.10-max.15).*
- *Er komt een positieve prikkel op fusies door het maximum aantal leden te verhogen. Het huidige maximum werkt nu als perverse prikkel tegen fusies en beperkt zo onnodig de dynamiek in het bestel. Een maximum blijft wel nodig als veiligheidsklep tegen te vergaande concentratie binnen het bestel.*
- *Potentiële toetreders worden voorafgaand aan de ledenwerving getoetst op toegevoegde waarde. Na deze toetsing kunnen zij leden werven. Dit is dus een omdraaiing van de huidige volgorde, waarbij eerst leden worden geworven, vervolgens de toetsing plaatsvindt, met daarin een onnodig ingebouwde kans op het teleurstellen van 50.000 leden bij een negatief toetsingsresultaat.*
- *Voorafgaand aan de aspirant-periode komt een fase waarin nieuwe omroepen zich niet institutioneel/bestuurlijk verankeren, maar eerst onder een eigen programma-raad programma's maken vanuit een bestaande omroep om zo hun professionaliteit en toegevoegde waarde te bewijzen. Dat bespaart kosten en vergroot indirect de dynamiek van het stelsel omdat het zo makkelijker wordt om nieuwe omroepen de kans te geven om zich te bewijzen.*

4. Overheid biedt ruimte voor journalistieke samenwerkingsverbanden tussen Publieke Omroep en derden

- *De Publieke Omroep geeft de komende jaren een nieuwe impuls aan de kwaliteitsjournalistiek. De Publieke Omroep doet dat door waar mogelijk en relevant samen te werken met derden. De overheid biedt ruimte voor dergelijke samenwerkingsverbanden, ook als daartoe aanpassingen van de wet- en regelgeving nodig blijken.*

IV. Beantwoording vragen

Vraag 1a: Vindt u het nodig dat de overheid meer gaat doen dan nu om de kwaliteit, verscheidenheid en toegankelijkheid van andere media dan de publieke omroep te verzekeren? Zo ja, wat is daarvoor de aanleiding en met welke maatregelen?

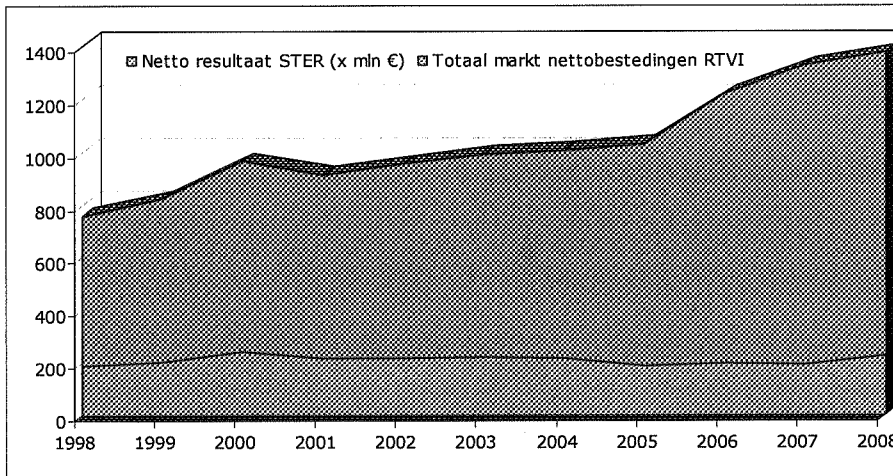
De overheid ziet er op toe dat alle Nederlanders toegang hebben tot een gevarieerd, kwalitatief hoogstaand media-aanbod. Zo'n aanbod kent een rijkheid aan inhoud en aanbodkanalen, stelt burgers in staat tot meningsvorming en het maken van keuzes, komt tegemoet aan de behoeften aan informatie en ontspanning van alle bevolkingsgroepen en waarborgt de beschikbaarheid van kunst- en cultuuruitingen. De overheid stimuleert dat het aanbod bijdraagt aan de sociale samenhang in de samenleving.

Duaal systeem. Voor de invulling van deze zorgtaken is in Nederland, net zoals in de meeste landen van West-Europa, gekozen voor een duaal systeem van enerzijds vrije marktwerking en anderzijds een publieke omroep die ervoor moet zorgen dat alle Nederlanders de beschikking hebben over een gevarieerd pluriform kwaliteitsaanbod op het gebied van audiovisuele media. Op bescheiden schaal is dit aangevuld met regels aan marktpartijen in de sfeer van consumentenbescherming en aan distributeurs voor de doorgifte van het aanbod van de Publieke Omroep. Ook is er op beperkte schaal sprake van steun aan noodlijdende persorganen. Het duale systeem voldoet goed vanuit een oogpunt van marktwerking. Vanaf de liberalisering van de omroep, eind vorige eeuw, is Nederland in Europa een van de landen met verhoudingsgewijs het grootste aantal commerciële omroepen, zowel op radio- als televisiegebied. Ook het aantal kranten en tijdschriften is – zeker gelet op de omvang van het taalgebied – naar verhouding groot.

Productfinanciering geen reële optie. Productfinanciering is in Nederland, maar ook in de rest van Europa, nooit een reële optie geweest, mede omdat het een excessieve bureaucratie zou genereren.

Ruimte voor marktgroei. De groei van commerciële omroep is aanzienlijk en mogelijk geworden door een liberaal vergunningensysteem en door een begrenzing van de reclamemogelijkheden van de Ster. De afgelopen 10 jaar is daardoor de gehele stijging van reclamebestedingen aan commerciële omroepen ten goede gekomen en zijn de inkomsten van de Ster nagenoeg op hetzelfde peil gebleven.

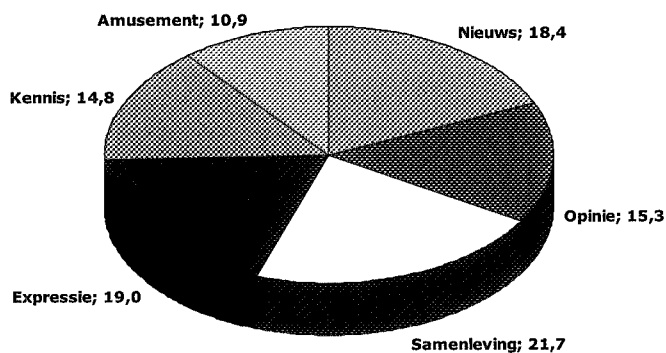
Nettobestedingen RTVI 1998-2008



Bron: Ster, Nielsen

Gevarieerd aanbod. Nederland kent sinds jaar en dag een grote continuïteit van kwalitatief en gevarieerd audiovisueel media-aanbod. De Publieke Omroep levert daarbij een gevarieerd kwaliteitsaanbod binnen alle relevante aanbodsdomeinen.

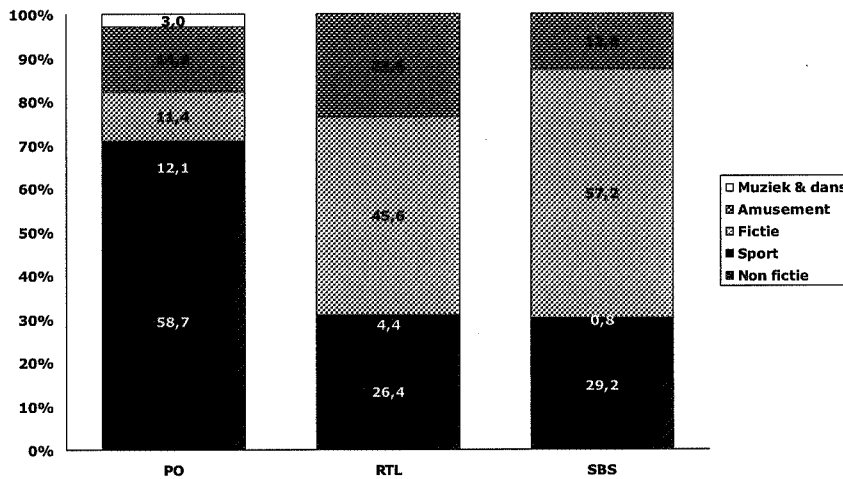
Zendtijd PO naar domein maart 2009, tijdvak 18-24 uur



Bron: KLO

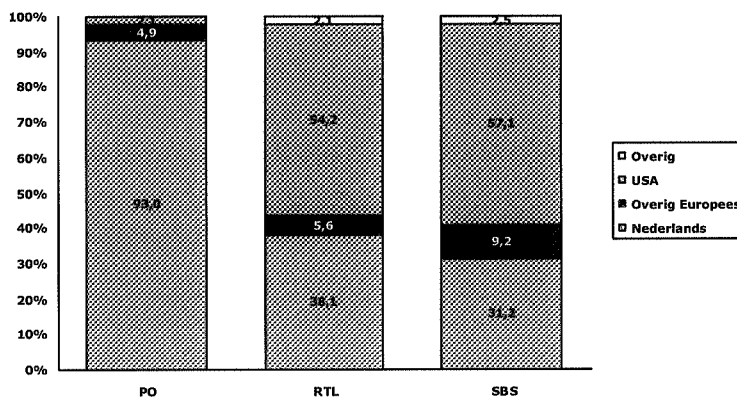
Voor iedereen. De Publieke Omroep richt zich op alle bevolkingsgroepen. De nadruk binnen het televisieaanbod van de Publieke Omroep ligt vooral op non-fictie. Dit aanbod wordt aangevuld door commerciële omroepen die zich doorgaans richten op voor adverteerders relevante doelgroepen, met als dominant genre buitenlandse fictie.

Zendtijd in % hoofdingeling CCC / zendercombinaties
maart 2009, tijdvak 18-24 uur



Van eigen bodem. Het overgrote deel van de programma's van de Publieke Omroep (liefst 93%) wordt in Nederland gemaakt. Daarmee onderscheidt de Publieke Omroep zich nadrukkelijk van de commerciële omroepen, waarvan de programma's voor meer dan de helft uit Amerika komen. Hierboven is al aangegeven dat de Publieke Omroep zo een belangrijke aanjaagfunctie vervult voor de creatieve industrie in Nederland.

Zendtijd in % land van herkomst / zendercombinaties
maart 2009, tijdvak 18-24 uur



Bron: KLO

Printsector onder druk. De printsector levert van oudsher eveneens een zeer belangrijke bijdrage aan de kwaliteit en variatie van het totale media-aanbod. Zowel binnen de dagbladen als opiniebladen is het echter een zorgpunt of er voldoende waarborgen zijn om in Nederland het voortbestaan van een pluriforme kwaliteitsjournalistiek te blijven garanderen. De journalistiek in de westerse wereld en ook in Nederland verschaalt. Dagbladen hebben minder lezers en inkomsten. Bovendien lijken aandeelhouders zich meer en meer te richten op korte termijn financiële doelstellingen, wat onder meer ten koste gaat van de redactionele kwaliteit, eigen onderzoek en feitencontrole. Het gevolg is afnemende onderlinge concurrentie. Het brede palet aan dagbladen dreigt te verdwijnen (zeker in de regio), wat de pluriformiteit bedreigt.

Toenemende afhankelijkheid van nieuwsagentschappen. De afhankelijkheid van (slechts enkele) nieuwsagentschappen (zoals AP en Reuters en in Nederland het ANP) en van pr-afdelingen van bedrijven en overheden groeit. Door de productiedwang wint het meegaan met de 'hype' het steeds gemakkelijker van het nauwkeurig op zoek gaan naar de feiten. Dit is zowel een punt van zorg bij dagbladen als binnen de Publieke Omroep. De kwaliteitsjournalistiek loopt het risico in zijn aanbod een doorgeefluik te worden voor de communicatiemarkt in plaats van een stevig filter. Voor democratieën is dit een zorgelijke ontwikkeling.

Geen eenvoudige recepten. De problemen van de dagbladsector zijn niet eenvoudig op te lossen, deels ook omdat de oorzaken complex en uiteenlopend zijn. De rol van de overheid kan zich slechts uitstrekken tot tijdelijke subsidies en steunverlening, tenzij de dagbladsector zich zou willen hervormen tot een systeem van publieke aanbieders. Op de eerste plaats is het daarom aan de sector zelf om oplossingen te vinden en deels ook om zichzelf opnieuw uit te vinden. Daarbij moet onder ogen worden gezien dat advertentiestromen zich – met de lezer en gebruiker – steeds meer verplaatsen naar grote zoekmachines als Google. De Publieke Omroep wil de kwaliteitsjournalistiek versterken langs de lijnen zoals uiteengezet in Hoofdstuk II, ambitie 6.

Vraag 1b: Deelt u bovenstaande uitgangspunten voor de publieke omroep? Welke uitgangspunten zou u eventueel willen toevoegen of veranderen op basis van welke argumenten?

Missie: verbinden, verrijken, verrassen. In hoofdstuk I is reeds aangegeven dat de missie van de Publieke Omroep is om door middel van goede, onafhankelijke programma's mensen onderling te verbinden, hun individuele levens te verrijken en hen te verrassen met nieuwe perspectieven. Deze missie omvat uitgangspunten als verscheidenheid en vernieuwing, het voorzien in onafhankelijke en betrouwbare informatie en het bieden van een gedeeld referentiekader aan de gehele Nederlandse bevolking. De Publieke Omroep is daarmee een maatschappelijk instituut en staat in de samenleving voor veel meer dan een verzameling op zichzelf staande functies, zoals in 2005 voorgesteld door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Dit denkkader is niet verrijkend, maar beperkend en doet de Publieke Omroep, en uiteindelijk de Nederlandse samenleving, onnodig tekort.

Publieke Omroep deelt uitgangspunten Toekomstverkenning. De Publieke omroep deelt elk van de vier uitgangspunten van de Toekomstverkenning:

1. De publieke omroep heeft bestaansrecht.
2. De publieke omroep is van en voor iedereen, en heeft mede daarom een brede programmatische opdracht die zich uitstrekt over alle genres.
3. De publieke omroep is verankerd in de samenleving en vormt daarvan een redelijk goede afspiegeling. Ambitie van de Publieke Omroep is om verder te investeren in het vermogen van het omroepbestel om de pluriformiteit in Nederland met succes te representeren (zie Hoofdstuk II, ambitie 7).
4. De continuïteit van de publieke omroep is voor langere tijd verzekerd. De Publieke Omroep dringt bij de overheid echter wel aan op het bevorderen van zijn onafhankelijkheid (zie Hoofdstuk III, punt 1).

Onderwerp 1: Multimediale ontwikkeling

Vraag 2a: Verwacht u de komende vijf tot tien jaar substantiële verschuivingen in het media-aanbod en het mediagebruik, welke zijn dat, en wat zijn de gevolgen voor de publieke omroep en andere spelers op de mediamarkt?

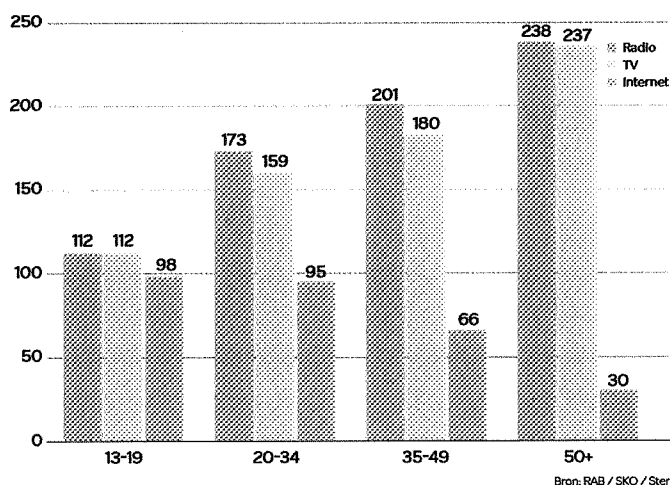
De Publiek Omroep verwacht substantiële verschuivingen in het mediagebruik. Diverse ontwikkelingen spelen hierbij een rol:

- Demografische trends dragen bij aan verdergaande segmentatie van doelgroepen;
- De groeiende behoefte aan flexibiliteit (wat zich onder ander vertaalt in non-lineair mediagebruik);
- De enorme groei van breedband internet, digitale TV-platforms en mobiel internet, in combinatie met de snel groeiende populariteit van digitale sociale netwerken.

Jongeren hebben ander mediagedrag dan ouderen.

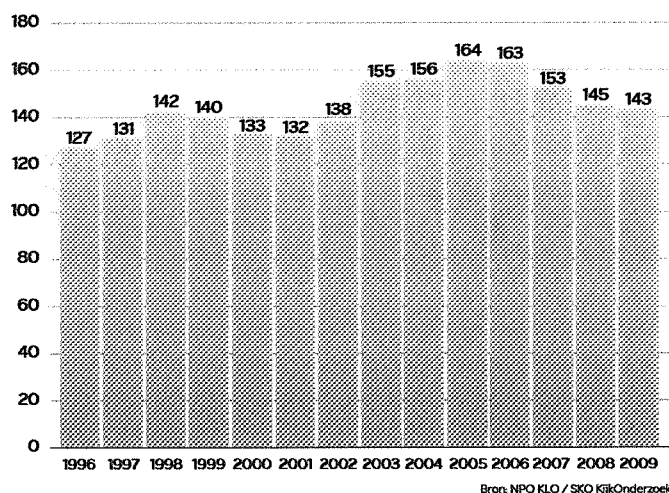
Naarmate men ouder is, neemt het aantal minuten dat men naar de radio luistert en televisie kijkt toe, en neemt de hoeveelheid tijd die op internet wordt doorgebracht af. Tieners (13-19 jaar) brengen evenveel tijd door met radio, tv en internet. Bij de oudere leeftijdsgroepen domineren radio en televisie nog steeds.

Tijdsbesteding per medium naar leeftijd in minuten/dag 2009



De afbeelding hieronder laat zien dat zich vanaf 2005 een daling heeft ingezet in de kijk- en luistertijd van jongeren onder de 35 jaar. In 2005 bedroeg het gemiddelde aantal kijkminuten nog 164; in 2009 is dat gedaald naar 143. Tegelijkertijd is de hoeveelheid tijd die jongeren op internet doorbrengen toegenomen (niet afgebeeld).

Ontwikkeling van kijktijd in minuten per dag onder jongeren van 13-34 jaar

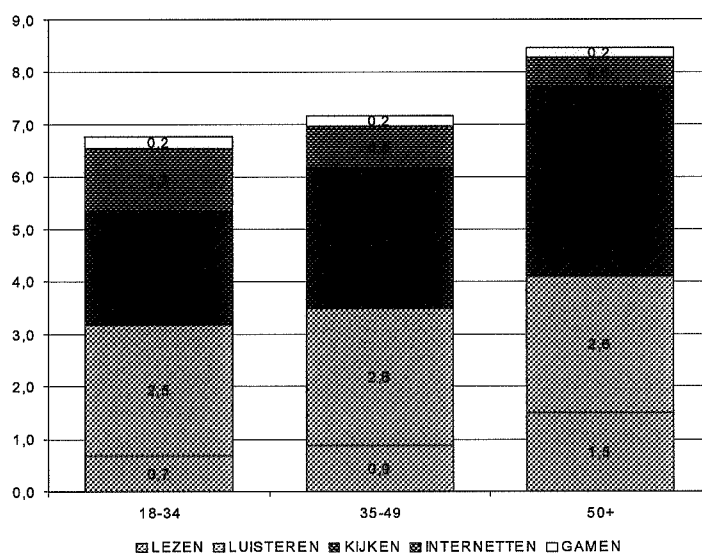


Hoewel het gebruik van lineaire kanalen onder jongeren veruit dominant is, nemen het gebruik en vooral ook de impact van non-lineaire media sterk toe. De verwachting is dat dit mediagedrag over een periode van 10 jaar bij meer groepen waarneembaar zal zijn.

Lineaire media blijven belangrijk. De technische mogelijkheden om on-demand op zelf gekozen tijdstippen televisie te kijken, zijn enorm toegenomen. Uit onderzoek van KLO (Mediabehoeftenonderzoek 2009) blijkt dat, ondanks een groei van het uitgesteld kijken, het overgrote deel (85%) van het televisiekijken live televisie betreft.

Meer tijd op internet, vooral ten koste van printmedia. De tijd besteed aan internetgebruik neemt toe onder alle leeftijdsgroepen. Uit de cijfers blijkt dat het groeiende

Verdeling mediagebruik naar leeftijd (uren/dag)



gebruik van internet vooral ten koste gaat van printmedia, niet van radio en televisie. De tijd die mensen besteden aan televisiekijken blijft min of meer constant. Ook jongeren gebruiken verhoudingsgewijs bijna evenveel televisie en radio als oudere doelgroepen. Internet 'verdringt' onder deze groepen niet de audiovisuele media, maar eerder de dagbladen. Voor jongeren tussen 18 en 34 ligt dat iets anders. Zij gebruiken

verhoudingsgewijs meer internet dan de overige leeftijdsgroepen, maar in absolute zin zijn radio en televisie ook bij deze groep dominant.

Conclusie: Lineair én non-lineair blijven komende jaren belangrijk. Dit betekent dat de Publieke Omroep en vergelijkbare spelers op de mediamarkt uit zullen moeten gaan van een strategie waarbij enerzijds lineaire netten en zenders heel belangrijk blijven (en misschien zelfs nog belangrijker worden) en anderzijds krachtig moet worden geïnvesteerd in de ontwikkeling van relevant aanbod dat aansluit bij geïntegreerd lineair en non lineair mediagebruik.

Vraag 2b: Welk multimediaal ontwikkelingsscenario biedt de beste kansen om iedereen met het publieke aanbod te bereiken: bundeling, differentiatie of een ander scenario?

De komende jaren zal gewerkt moeten worden vanuit een duale en misschien wel multi-pele strategie. De snelheid waarmee het mediagedrag verandert zal vermoedelijk per bevolkingsgroep gaan verschillen. Sommige, veelal oudere, groepen, blijven mogelijk het huidige mediagedrag vertonen, terwijl andere groepen zich heel snel nieuwe mogelijkheden toe-eigenen. Weer andere groepen zouden wel het eens het midden kunnen houden tussen deze beide. De Publieke Omroep wil hierbij afgewogen keuzes maken door het publiek voorop te stellen. Dat gebeurt door het ontwikkelen van mediastrategieën voor duidelijk omschreven brede publieksgroepen gekoppeld aan bepaalde aanbodkanalen, aansluitend bij de behoeften en het mediagebruik van verschillende doelgroepen.

Onderwerp 2: Verspreiding van het publieke aanbod

Vraag 3a: Verwacht u de komende vijf tot tien jaar substantiële veranderingen in de distributie van audiovisuele media – niet alleen technisch gezien, maar vooral ook economisch? Wat zijn de gevolgen voor de publieke omroep en andere spelers op de mediamarkt?

Veel verandering. De omgeving van de Publieke Omroep is in beweging. Dat geldt de consument, maar evenzeer distributeurs (traditionele kabelmaatschappijen en nieuwkomers voor IPTV en Fiber to the home), de overige aanbieders van media-aanbod (commerciële omroepen, uitgeverijen) en rechthebbenden. De Publieke Omroep ziet de volgende trends die direct of indirect van invloed zijn op techniek en economie van de distributie:

- **Convergentie van technologie.** Meerdere toepassingen (functies) worden gebundeld in één en hetzelfde apparaat. Tegelijkertijd zijn ontvangstapparaten gekoppeld aan meer dan één infrastructuur. Kenmerkend voorbeeld is de smartphone die behalve een telefoonfunctie ook een internetbrowser heeft en verbinding kan maken met zowel een 3G-netwerk als een WiFi-netwerk.
- **Differentiatie van consumentenbehoeften en productaanbod.** Er is een toenemende wens tot consumptie van mediadiensten op ieder tijdstip en iedere plek: *anytime, anyplace*. Media worden zowel online als offline geconsumeerd. Het media-aanbod segmenteert steeds verder.
- **Groei van het aantal mobiele ontvangers.** De hoeveelheid (internet) dataverkeer naar en van mobiele ontvangers (laptops, mobiele telefoons, pda's) neemt exponentieel toe. Steeds meer mensen hebben de beschikking over deze apparatuur.

- **Transparantie van infrastructuur.** Infrastructuren worden onafhankelijk (transparant) van het dienstenpakket dat erop wordt aangeboden. De kabel is niet meer het exclusieve kanaal voor ontvangst van radio en televisie. “Koper” is niet meer het exclusieve kanaal voor telefonie. Iedere functie (telefonie, radio/televisie, data) komt beschikbaar via alle typen infrastructuur. Voor de consument ontstaan daarmee meerdere technische alternatieven om dezelfde diensten af te nemen (kabel naast IPTV naast Fiber to the home);
- **Tweeweg-infrastructuur.** Traditionele eenweg-infrastructuren worden zelf of in combinatie met een andere infrastructuur geschikt voor tweeweg-communicatie;
- **All IP en Over The Top (OTT) providers.** Steeds meer audio- en videodistributie vindt zijn weg naar de eindgebruiker op IP-basis. OTT-providers maken daar gebruik van door via het (open) internet televisiediensten aan de kijkers te leveren. OTT levert met name kansen voor nieuwe toetreders op de mediamarkt.
- **Hybrid Broadcast Broadband.** Technologie waarbij de tv-ontvanger gevoed wordt door twee bronnen, bijv. kabel en internet. Dit maakt het mogelijk om internet op de tv te krijgen, en om internetcontent toe te voegen aan reguliere televisie-uitzendingen, bijvoorbeeld in de vorm van overlays.
- **Dominante contentverspreiders.** Een beperkt aantal partijen wordt steeds meer bepalend voor de wijze waarop burgers hun informatie vinden en afnemen. Google, YouTube, Yahoo en Apple/iPhone zijn hier sprekende voorbeelden van. Voor contentaanbieders als de Publieke Omroep is het van groot belang om niet alleen via de sluis van dergelijke partijen onder de aandacht van het publiek te komen. De Publieke Omroep dient zelf de mogelijkheden te behouden om rechtstreeks in contact te staan met het grote publiek.
- **Individualisering van mediaconsumptie.** Media worden geconsumeerd op persoonlijke *devices* (computer, mediaspelers); consumenten laten zich sturen op basis van interesseprofielen; on demand kijken en luisteren staat naast of komt in plaats van het volgen van de *live* uitzending; communicatieapparatuur is op pocket-formaat.
- **Social networking.** Persoonlijke informatie en (media)voorkeuren worden (*realtime*) gedeeld met *peers*, bijvoorbeeld via profielensites.
- **Democratisering van het mediaspeelveld.** Iedereen kan een radiostation, tv-kanaal of een on demand service beginnen (voornamelijk via het “open internet”). Er ontstaat een breed spectrum van particuliere initiatieven via not for profit organisaties naar commerciële exploitanten.
- **Nieuwe schaarste.** De grootschalige uitrol van breedband (data)netwerken doet schaarste afnemen, maar in de aanloop naar bandbreedtebesparing ontstaan nieuwe diensten waarbij een groei in bandbreedteverbruik mogelijk weer nieuwe schaarste creëert.
- **Grote en kleine schermen.** Thuis worden de beeldschermen van TV en PC groter en groter. Tegelijkertijd groeit het aantal portable devices, kleine schermen (die op zich ook steeds groter worden).
- **Voorbehoud van rechten.** Rechthebbenden op de programma’s van radio en televisie weten zich niet goed raad met voortschrijdende digitalisering en beschermen hun rechten op een manier die belemmerend is voor de publieke mediadienst.

De hiermee gepaard gaande economische veranderingen zijn als volgt:

1. Er komen steeds meer mogelijkheden om toegang tot de klant te krijgen.

2. Naast het lineaire aanbod ontstaan er steeds meer exploitatievormen voor bestaande content.
3. Rechtenbescherming en –afhandeling nemen in belang toe, evenals de vraag naar goede DRM-systemen.
4. De vraag wie de relatie met de klant gaat onderhouden wordt steeds belangrijker. Is dat de exploitant van de technische infrastructuur of de contentaanbieder? Steeds vaker zien we dat eigenaren/exploitanten van de distributie-infrastructuur zich begeven op het pad van de exploitatie van content. Dat begint met het ‘packagen’ van aanbod van derden en daarna volgt het aanbieden van eigen kanalen en on-demand content. Aansluitend zijn initiatieven te verwachten t.a.v. interactiviteit en networked PVR’s.
5. Bij deze ontwikkeling is het de vraag of toegang tot distributie-infrastructuren voor concurrerende aanbieders (waaronder de Publieke Omroep) voldoende gewaarborgd gaat worden.

Vraag 3b: Welke aanpassingen in wet- en regelgeving en/of de organisatie van de publieke omroep zijn nodig om verspreiding en promotie van het publieke aanbod onder alle Nederlanders veilig te stellen?

Om te waarborgen dat de Publieke Omroep ook in de toekomst de verspreiding en promotie van het publieke aanbod onder alle Nederlanders veilig kan stellen is er op veel punten actie nodig (zie ook Hoofdstuk II, ambitie 5):

1. Omdat nog niet duidelijk is in welk tempo nieuwe distributievormen en –platforms in belang zullen toenemen is het gewenst om voor de Publieke Omroep een must carry te realiseren voor de meest relevante platforms. Voorlopig volstaat hier de analoge/digitale kabel, maar afhankelijk van de mate waarin andere platforms aan belang winnen, dienen hier andere platforms aan te worden toegevoegd, zoals mobiele platforms en toegang tot internet(IP)-netwerken.
2. Daarnaast dient voor de Publieke Omroep de mogelijkheid te blijven bestaan om de beschikking te hebben over eigen platforms om zo aan het gehele publiek zonder verdere kosten de hoofdkanalen van de omroep aan te kunnen (blijven) bieden. Voor radio betekent dat ruimte in de vorm van eigen frequenties voor analoge en digitale uitzendingen via de ether. Voor televisie eigen landelijk dekkende frequenties t.b.v. DVB-T en een mobiele tv-variant, bijvoorbeeld DMB-T.
3. De Publieke Omroep moet onafhankelijk van commerciële belangen zijn eigen distributiecapaciteit kunnen zekerstellen. Voorkomen moet worden dat distributeurs beperkende voorwaarden gaan stellen aan inhoud en vorm van de content van de Publieke Omroep. Daarvoor moet ontvlechting plaatsvinden tussen distributie- en contentdiensten.
4. De Publieke Omroep moet zijn programma’s aan het publiek kunnen aanbieden op de wijze die het publiek wenst. Dit betekent dat de programma’s van de Publieke Omroep techniekneutraal aangeboden moet kunnen worden en dat de wijze van distributie de voorkeuren van het publiek volgt. ‘Anytime, anyplace’ is hier het leidende principe.

Onderwerp 3 Organisatie van de Publieke Omroep

Vraag 4a: Welke veranderingen in de organisatie van de publieke omroep zijn gewenst met het oog op een goede programmering, presentie en publieksbereik in het digitale medialandschap?

Dit aspect is uitgebreid besproken in Hoofdstuk I en is tevens terug te zien in de titel van deze reactie: 'Van bolwerk naar netwerk'. Hoofdstuk II bevat acht ambities die de Publieke omroep zichzelf stelt:

1. Mogelijk maken dat de burger de spin wordt in het Web;
2. Programmeren voor zowel de grachtengordel als Volendam;
3. Verantwoordelijkheid nemen voor bereik en kwaliteit;
4. De Publieke Omroep groeit verder uit tot betrouwbare gids;
5. De Publieke Omroep heeft vrije toegang tot de schermen;
6. De Publieke Omroep versterkt de kwaliteitsjournalistiek;
7. Doorontwikkeling naar een open, toegankelijk en interactief omroepbestel;
8. Via samenwerking vergroten van de efficiëntie van het omroepbestel.

De overheid speelt hierbij een belangrijke rol via (zie Hoofdstuk III):

Vraag 4b: Wat zijn de voordelen van bovengenoemde opties om de openheid van het bestel voor diverse maatschappelijke geledingen te behouden en te beheersen? Welke alternatieven ziet u?

Optimaliseren van dynamiek. Om bij te dragen aan het publieke domein hoeven nieuwe aanbieders niet per se de status van institutionele en/of erkende omroep te krijgen. Kenmerk van het huidige medialandschap is immers juist de grote dynamiek en de snelle wisselingen in issues en doelgroepen. Andere vormen van invulling van openheid liggen dan veel meer voor de hand, bijvoorbeeld door tijdelijke participatie van one-issue groepen binnen bestaande omroepen. Hiermee kan de dynamiek worden geoptimaliseerd, zonder het risico van fragmentatie, onbestuurbaarheid en toenemende overheadkosten.

Optimale balans tussen slagkracht en pluriformiteit. In Hoofdstuk III, ambitie 3 doet de Publieke Omroep concrete voorstellen voor het vergroten van de dynamiek en doelmatigheid van het omroepbestel. Het gaat hier om een numerus fixus, een prikkel op fusies, toetsing op toegevoegde waarde voorafgaand aan ledenwerving, en introductie van een nieuwe fase voorafgaand aan de aspirant-periode, waarin omroepen zich *niet* institutioneel/bestuurlijk verankeren.

Aanvullende criteria voor maatschappelijke verankering. In Hoofdstuk II, ambitie 7 zijn voorstellen uiteengezet voor aanvullende criteria voor maatschappelijke verankering. De publieke Omroep bepaalt zelf hoe de criteria in het zogenaamde 'mandje' worden gewogen.

Onderwerp 4: Inhoudelijke samenwerking met derden

Vraag 5: Welke (duurzame) samenwerking tussen de publieke omroep en verwante journalistieke, culturele en educatieve organisaties is wenselijk en wat eist dat van de publieke omroeporganisatie en de wetgeving.

In Hoofdstuk II, ambitie 6 is aangegeven dat de Publieke Omroep zich de komende jaren wil inzetten voor het versterken van de kwaliteitsjournalistiek, onder erkenning van de bijdragen van zowel de geschreven pers als de audiovisuele media. Daarbij hoort ook de versterking van de lokale en regionale media.

Wetgever maakt samenwerking mogelijk. De wetgever zou samenwerking binnen het publieke domein waar mogelijk moeten bevorderen en eventuele wettelijke obstakels moeten wegnemen (zie Hoofdstuk III, punt 4).

Stabiele financiering. In dit verband deelt de Publieke Omroep ook graag zijn opvattingen over de financiering van de Publieke Omroep. De wijze waarop publieke omroepen in Europa worden gefinancierd verschilt van land tot land. Grofweg kan een onderscheid worden gemaakt tussen vier bronnen van financiering:

1. Omroepbijdrage;
2. Overheidsmiddelen (via fiscaal systeem);
3. Advertentieopbrengsten;
4. Overige opbrengsten.

De samenstelling van de financieringsmix heeft invloed op de wijze waarop een publieke omroep in een land functioneert. Concreet gaat het dan om:

- De mate van onafhankelijkheid van overheidsinvloeden (bepaald door de mate van directe afhankelijkheid van financiering door overheid).
- De mate van onafhankelijkheid van commerciële invloeden (bepaald door de mate van directe afhankelijkheid van advertentie-inkomsten).
- De 'prijs/kwaliteit verhouding' voor het publiek (bepaald door de omvang van de belastingbijdrage).
- De mate van stabiliteit van een publieke omroep (bepaald door de mate van zekerheid over beschikbare budgetten).

Het huidige financieringsmodel in Nederland, met een combinatie van jaarlijks vast te stellen overheidsmiddelen (waarin Sterinkomsten zijn verdisconteerd) en overige opbrengsten, levert in het licht van bovenstaande het volgende beeld op:

Goede 'prijs/kwaliteit verhouding' voor burgers. Doordat de overheid de kosten van de Publieke Omroep deels financiert uit de Ster, krijgen burgers veel waarde voor relatief weinig geld. Het opgeven van deze financieringsbron van de overheid zou betekenen dat niet langer de burgers, maar de (buitenlandse) aandeelhouders van de commerciële omroepen profiteren. Uit onderzoek van de Bond van Adverteerders (12-02-2010) is gebleken dat 80% van de dan vrijkomende middelen van adverteerders in dat geval naar commerciële omroepen zouden vloeien en (slechts) 0.4% naar dagbladen.

Aanzienlijke onafhankelijkheid van commerciële invloeden. De Ster is in Nederland een financieringsbron voor de rijksbegroting en niet rechtstreeks voor de Publieke Omroep. De overheid heeft daarbij aan de exploitatie door de Ster de volgende beperkingen gesteld:

- Ster kan maximaal 10% van de totale zendtijd aanwenden voor reclame, terwijl de commerciële omroep aanzienlijk meer zendtijd tot zijn beschikking heeft.
- Ster mag maar zeer beperkt programmaonderbrekend reclame uitzenden. In de praktijk is op de publieke zenders 7.5% reclame te zien.
- Commerciële omroepen hebben inkomsten uit sponsoring. De publieke omroepen hebben slechts zeer beperkte sponsormogelijkheden.
- De publieke omroepen en Ster mogen geen non-spot activiteiten exploiteren.

Risico van overheidsbeïnvloeding. Nederland kent een 'single funding model' waarbij de directe financiering vanuit de overheid veruit de grootste bron van financiering is. Wanneer een publieke omroep voor het grootste gedeelte direct afhankelijk is van overheidsfinanciering, is het gevaar van overheidsafhankelijkheid en daarmee van ongewenste overheidsinvloeden niet denkbeeldig. In een dergelijk financieringsmodel is de onafhankelijkheid van overheidsinvloeden met andere woorden verre van gewaarborgd. Nederland neemt met dit risicovolle financieringsmodel, in vergelijking met de meeste andere West-Europese landen, een uitzonderingspositie in. In landen met een omroepbijdrage (zoals Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen) is de onafhankelijkheid van de overheid veel vanzelfsprekender omdat er geen directe financieringsafhankelijkheid bestaat.

Geen stabiele financiering. De financiering van de publieke Omroep genereert onnodig veel onzekerheid voor de Publieke Omroep:

- **Politieke bemoeienis met inhoud programma's.** Een jaarlijkse budgetvaststelling door de overheid betekent een jaarlijkse uitnodiging aan de overheid en politiek om zich inhoudelijk met de Publieke Omroep te bemoeien. Het is allerm minst denkbeeldig dat de hoogte van budgetten dan direct wordt verbonden met politieke inschattingen over zin en onzin van specifieke genres en inhoudelijke invullingen daarvan.
- **Onttrekken van geld aan waar het om gaat: goede programma's.** Een publieke omroep die veel onzekerheden kent over zijn financiële vooruitzichten opereert bovendien suboptimaal. De mate van stabiliteit van financiering houdt direct verband met de noodzaak van het aanhouden van 'veiligheidsreserves'. Hoe instabieler de financiering, hoe groter de 'spaarpot' moet zijn voor minder goede tijden. En hoe groter de spaarpot, hoe minder het geld wordt besteed waaraan het besteed moet worden: het maken van goede programma's voor het Nederlandse publiek.
- **Instabiele bedrijfsvoering, vooral in economisch slechtere tijden.** Door de afhankelijkheid van de jaarlijkse vaststelling van de rijksbegroting, is de Publieke Omroep in Nederland gedwongen veel reserves aan te houden. In Europa zijn deze overigens gemaximeerd op 10% van de jaarlijkse begrote kosten. De Europese Commissie acht dit percentage "*necessary to withstand cost and revenue fluctuations*". Hierop mogen uitzonderingen worden gemaakt wanneer het gaat om uitzonderlijke, niet weerkerende grote kostenposten die nodig zijn om de publieke missie te vervullen. Dit percentage geldt echter ook voor landen met een stabiele financieringsvorm en kan dus niet worden gezien als een extra veiligheidsklep voor de landen met een directe overheidsfinanciering. De Publieke Omroep in Nederland heeft met andere woorden een substantieel instabieler bedrijfsvoering dan de meeste andere Europese publieke omroepen. Dit brengt met name risico's met zich mee in economisch slechtere tijden.

Onderwerp 5: Onafhankelijkheid van de Publieke Omroep tegenover de overheid

Vraag 6: Op welke wijze dienen overheidscontrole en onafhankelijkheid van de publieke omroep in evenwicht te worden gebracht? Is er aanleiding om wetgeving op (ondermeer bovengenoemde) onderdelen te wijzigen?

Onafhankelijkheid is een groot goed. Wil de Publieke Omroep zijn toegedachte wettelijke opdracht ongehinderd kunnen uitvoeren dan behoort deze inhoudelijk onafhankelijk te kunnen functioneren van de politiek en de overheid. Vrijheid van meningsuiting en het ontbreken van toezicht vooraf zijn pijlers van onze democratische

rechtsstaat. Het is niet voor niets dat in de Grondwet deze basisbeginselen zijn vastgelegd. Dit is een groot goed.

Europees Parlement op de bres voor pluriformiteit. Nog in 2008 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen over concentratie en pluralisme in de media in de Europese Unie. In deze resolutie roept het Parlement in herinnering dat de Europese Unie zich zal inzetten voor de verdediging van de pluriformiteit in de media als essentiële pijler van het recht op informatie en de vrijheid van meningsuiting. In de resolutie overweegt het Parlement dat de publieke omroepen moeten kunnen rekenen op de inkomsten en instrumenten die noodzakelijk zijn om te garanderen dat zij daadwerkelijk onafhankelijk zijn van politieke druk en de krachten van de markt. Het Parlement constateert dat publieke media soms lijden onder ontoereikende financiering en politieke druk.

Publieke Omroep wordt sluipenderwijs afhankelijker van politiek en overheid. Een staatsomroep is een omroep die bestuurlijk, financieel en inhoudelijk aan directe invloed van de staat onderhevig is. Een dergelijke omroep zou in directe strijd zijn met de vrijheid van meningsuiting, zoals vastgelegd in art. 10 EVRM. 'Overheid op afstand' was dan ook ooit het uitgangspunt van de eerste Mediawet. Sindsdien zijn er echter vele wetswijzigingen geweest die direct of indirect de betrokkenheid van de politiek bij de programmering sluipenderwijs vergroot hebben. Het meest zichtbaar is daarbij de fiscalisering van de omroepbijdrage geweest, die indirect door partijen is aangegrepen om via het instrument van de subsidiekraan invloed uit te oefenen op de opdracht van de Publieke Omroep. Voorbeelden nadien uit binnen- en buitenland laten zien dat onafhankelijkheid niet vanzelfsprekend is en dat directe invloed op de jaarlijkse budgetten en benoemingen van bestuurders daarom onwenselijk is. Recent onderzoek van de Erasmus Universiteit¹ concludeert in verband met dit laatste:

"The media, in particular the broadcasting companies and associations, can perhaps be considered as the sector with the highest degree of party patronage." (...) "Their main motive is to gain control over a certain sector of organizations; by appointing a trustworthy appointee, parties hope to have easy access to information and to ensure that policies are implemented in line with party programmes."

Financiële stabiliteit absolute voorwaarde. In zijn reactie op de consultatie van de Europese Commissie over een mogelijke herziening van de mededeling inzake de toepassing van de staatssteunregels op publieke omroepen, schreef de minister van OC en W in 2008 dat financiële stabiliteit een absolute voorwaarde is voor een goed functionerend publieke omroepbestel en nodig om de onafhankelijkheid van de Publieke Omroep ten opzichte van de Staat te waarborgen. Het huidige model is te kwetsbaar geworden om dit goede voornemen in de praktijk voor langere tijd te garanderen. Onze ambitie is dat de Publieke Omroep weer kan functioneren volgens het oorspronkelijke concept van overheid op afstand. Hoofdstuk II, punt 1 bevat hiertoe een tweetal concrete voorstellen (stabiele financiering na goedkeuring voor heel de concessieperiode en politiek gevoelige besluiten over de Publieke Omroep op grotere afstand plaatsen van de overheid).

¹ Political influence on public appointments in the Netherlands: the X-factor, respondents report van dr. S. van Thiel, Erasmus Universiteit Rotterdam, December 2009. Citaten zijn terug te vinden op pagina 26 en pagina 32.

Democratie als winnaar. Met een overheid die dichterbij Hilversum kruipt kan in de huidige situatie wat over een langere periode is opgebouwd in korte termijn worden afgebroken. Een grotere afstand tussen overheid en Publieke Omroep levert tenminste drie winnaars op: de democratische rechtstaat, de vrijheid van meningsuiting en de onafhankelijke informatievoorziening.