

De staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap
mevrouw M.J. van Bijsterveldt – Vliegthart
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Datum	Onderwerp
4 mei 2010	Advies Concessiebeidsplan
Uw kenmerk	Ons kenmerk
	2010005652

Geachte mevrouw Van Bijsterveldt – Vliegthart,

Op 1 maart jl. heeft de NPO het concessiebeidsplan 2010 -2016 het licht doen zien. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2.21, tweede lid, van de Mediawet 2008 heeft u het Commissariaat voor de Media verzocht advies uit te brengen over het plan dat het motto 'Verbinden, Verrijken, Verrassen' heeft meegekregen.

Wij stellen vast dat de NPO door plaatsing van het concessiebeidsplan op de site publiekeomroep.nl heeft voldaan aan de wettelijke eis van openbaarmaking. In het navolgende treft u onze opmerkingen aan.

1. Inleiding

Het concessiebeidsplan op basis waarvan de NPO een concessie voor de komende tien jaar van u hoopt te verkrijgen, ontvouwt het voorgenomen beleid van de landelijke publieke omroep tot 2016.

De NPO positioneert de publieke omroep als een belangrijke voorziening die bijdraagt aan het goed functioneren van de democratische samenleving. Niet voor niets is verbinden de eerste functie die in het motto van het plan is opgenomen. De voorzitter van de raad van bestuur van de NPO benadrukte medio april 2010 in een interview in NRC Handelsblad nog eens de verbindende kracht die de publieke omroep voor de maatschappij wil zijn.

Het Commissariaat onderschrijft de analyse die de NPO ons in hoofdstuk 1 voorhoudt. Ook wij zien dat na het verstrijken van het tijdperk van de verzuiling vaste maatschappelijke ankerpunten zijn weggevallen, zonder dat daar direct alternatieven voor zijn ontstaan. Het concessiebeidsplan voegt daaraan toe dat toenemende welvaart, technologische ontwikkelingen en welhaast onbeperkte keuzevrijheid het gevaar in zich dragen dat verlies aan maatschappelijke samenhang kan optreden. Mede gelet op zijn wettelijke taakopdracht zien wij de publieke omroep als instituut bij uitstek om voor zowel brede lagen van de bevolking als voor kleinere doelgroepen te fungeren als maatschappelijk oriëntatiepunt, waar betrouwbare informatie, en kwalitatief hoogwaardige programmering te vinden zijn. De publieke omroep dient een forum te bieden waar Nederlanders elkaar kunnen ontmoeten en het is de plek waar meerderheden en minderheden zich aan de rest van de bevolking kunnen presenteren.

Voor de nabije toekomst zien wij het vertalen van de publieke waarden in concrete programmering als de grootste opgave waar de publieke omroep voor staat.

Het concessiebeleidsplan volgt vrij kort op de Meerjarenbegroting 2010-2014, waarover wij de minister van OCW bij brief van 15 oktober 2009 hebben geadviseerd. De Meerjarenbegroting was op verschillende onderdelen nogal terughoudend, omdat in het voorjaar van 2010 een uitgebreidere beschrijving van voornemens en ambities zou volgen. In deze brief zullen wij nagaan of de NPO thans ingaat op de thema's die in de Meerjarenbegroting zijn blijven liggen. Voorts zullen wij advies uitbrengen over de aanvragen voor nieuwe diensten waaraan u uw goedkeuring dient te hechten.

2. Samenwerking

Het concessiebeleidsplan moet op grond van de wet een beschrijving geven van de samenwerking met de Wereldomroep, de regionale en lokale publieke media-instellingen en anderen.

Deze beschrijving treffen wij aan op de bladzijden 42 tot en met 46 van het plan. Waar in de Meerjarenbegroting doorgaans alleen samenwerking met de Wereldomroep en de regionale omroepen wordt besproken, gaat de NPO nu ook in op samenwerking met uitgevers van dagbladen, het ANP, het Instituut voor Beeld en Geluid, de cultuursector en maatschappelijke organisaties. De publieke omroep kijkt dus in den brede om zich heen, wat wij een gunstige ontwikkeling vinden.

De samenwerking tussen de landelijke publieke omroep en de Wereldomroep is de laatste jaren al op verschillende onderdelen geïntensiveerd, zoals beschreven is in opeenvolgende Meerjarenbegrotingen van de NPO en de Wereldomroep. Wij hebben ons in de adviezen over die begrotingen steeds een groot voorstander getoond van die geïntensiveerde samenwerking en huldigen dat standpunt nog immer. Het uitgangspunt van de NPO is continuering van de samenwerking, maar waar mogelijk wil men die nog verder uitbouwen. Als voorbeeld daarvan is integratie van organisatieonderdelen genoemd. Mochten zich mogelijkheden voor dergelijke integratie voordoen, dan ondersteunen wij de voornemens die de NPO uitspreekt, omdat wij verwachten dat dit verdere efficiencyvoordelen oplevert.

Hoewel de samenwerking geen enkel platform uitsluit, kiest de NPO ervoor om de nadruk te leggen op het informeren van Nederlandstaligen in het buitenland via radio en televisie. Deze keuze komt ons logisch voor.

De dertien regionale omroepen horen voor de landelijke publieke omroep natuurlijke partners te zijn. In het verleden verliep de samenwerking tussen beide nogal eens stroef, maar daar is een kentering in gekomen. Het concessiebeleidsplan beschrijft hoe de samenwerking geïntensiveerd kan worden. Uitwisseling van materiaal, het aan de regionale omroepen bieden van toegang tot het audiovisuele archief, het openstellen van Uitzending Gemist en regionale doorgifte van sportwedstrijden waarvoor de landelijke omroep de rechten heeft zijn voorbeelden van voornemens voor de komende jaren. Het Commissariaat juicht het toe dat de publieke omroep meer dan voorheen toenadering zoekt tot de regionale collega's.

Speciale aandacht gaat in het concessiebeleidsplan uit naar samenwerkingsvormen met private partners. Dat is niet onlogisch gezien de gesignaleerde technologische innovaties en de veranderingen in mediamarkten en mediagebruik. Ook de aanbevelingen van de commissie Brinkman die zijn overgenomen door de minister van OCW zijn een aanjager voor publiek – private samenwerking.

De NPO onderkent dat er waarborgen moeten zijn voor behoud van kwaliteit en onafhankelijkheid als men met derden in zee gaat. Er zijn daarom voorwaarden geformuleerd waaraan samenwerkingsconstructies moeten voldoen. Zo moet samenwerking bijdragen aan de uitvoering van de taakopdracht van de publieke omroep, moeten identiteit en imago herkenbaar blijven en moet het materiaal van de publieke omroep ten goede komen van het publiek en mag het niet gebruikt worden voor commerciële doeleinden. Het Commissariaat is van mening dat de NPO terechte voorwaarden stelt. De publieke omroep is een sterk merk dat bescherming verdient en behoud van onafhankelijkheid is essentieel voor zijn geloofwaardigheid. In onze beleidsbrief publiek-private samenwerking zijn de voorwaarden neergelegd waaronder publiek-private samenwerking is toegestaan.

Hoewel niet alle potentiële partners geschikt zullen zijn voor samenwerking, moet er naar ons oordeel voor gewaakt worden dat niet telkens dezelfde preferente partijen in beeld komen. Eerlijke kansen voor alle partijen (non-exclusiviteit) zijn voor ons een belangrijk uitgangspunt.

3. Mensen en middelen

Artikel 2.20 van de Mediawet 2008 bepaalt dat het concessiebeleidsplan een onderbouwd overzicht bevat van de naar verwachting benodigde organisatorische, personele, materiële en financiële middelen.

Over de benodigde financiële middelen is het concessiebeleidsplan weinig concreet. Nu is het plan natuurlijk geen begroting die eindigt met een budgetaanvraag, maar dat neemt niet weg dat wij, zoals wettelijk is vereist, verwacht hadden een indicatie aan te zullen treffen van de financiën die de NPO nodig denkt te hebben voor de verwezenlijking van zijn ambities in de komende vijf jaar. Paragraaf 9.2 die handelt over de financiering schetst alleen een algemeen beeld van het financieringssysteem. Voorts presenteert de NPO een somber beeld van de inkomstenontwikkeling. De verwachting is dat inkomsten zullen dalen door beperking van sponsoring, de beëindiging van co-financiering door de overheid en weinig vooruitzichten om extra geldstromen aan te boren als gevolg van de economische crisis. Zonder compensatie van de inkomensdaling acht de NPO zich niet in staat het huidige kwaliteitsniveau van het aanbod te handhaven. Naast de vraag om compensatie kondigt de NPO aan zelf op zoek te zullen gaan naar nieuwe inkomstenbronnen, bijvoorbeeld door het aanbieden van betaaldiensten. Dit vindt uiteraard zijn grens bij oneerlijke concurrentie met marktpartijen. Van het aanboren van nieuwe inkomstenbronnen ter compensatie van de dalende inkomsten lijkt men echter ook niet al te veel van te verwachten, omdat het waarborgen van redactionele onafhankelijkheid grenzen stelt aan de mogelijkheden.

De analyse van de kostenontwikkeling is al even weinig opwekkend. De publieke omroep voelt dat de stijgende kosten van buitenproducenten, faciliteiten en de kosten van toenemende administratieve lasten en bureaucratiesering geen gelijke tred houden met de jaarlijkse inkomstenstijging via indexering. Daarbij komt dat het sinds 2005 niet gelukt is de stijging van de structurele kosten binnen de grenzen van de jaarlijkse indexering van het budget te houden. Tot slot wijst de NPO erop dat de toename van het aantal omroepverenigingen gevolgen heeft voor de indirecte kosten. Een concreet voornemen om de indirecte kosten te beheersen is vervat in de toezegging om in de komende concessieperiode toe te werken naar een compactere en meer samenhangende en transparante wijze van verantwoording. Men ziet hier echter ook een verantwoordelijkheid voor de minister van OCW, die de kaders voor sturings- en verantwoordingsvereisten vaststelt.

De NPO beschrijft voor welke zware opgave hij staat in economisch moeilijke tijden. Hiermee geeft de NPO echter niet volledig het door de wet gevraagde overzicht van financiële middelen die de omroep in de eerste helft van de nieuwe concessieperiode nodig heeft. Het ligt op de weg van de NPO hier meer duidelijkheid over te geven.

De publieke omroep geeft aan dat in het huidige bestel, bestaand uit een groot aantal spelers, fragmentatie voorkomen moet worden. Er is veel druk komen te liggen op de bestuurbaarheid, en beheersing van de indirecte kosten. Door de minister van OCW is niet zo lang geleden geopperd dat het aantal omroepen door fusies moet verminderen en soortgelijke geluiden klonken vanuit de raad van bestuur van de NPO. Het had daarom voor de hand gelegen dat het concessiebeleidsplan een nadere uitwerking van de ideeën over de inrichting van het bestel zou bevatten. Het Commissariaat zou graag zien dat in verschillende scenario's voor het toekomstige aantal spelers de te verwachten impact op bestuurbaarheid en indirecte kosten wordt uitgewerkt.

Wij waarderen het streven van de NPO om de verantwoording te stroomlijnen. Wij wezen er al in ons advies over de Meerjarenbegroting op dat van de publieke omroep op het gebied van beleidsdocumenten wel erg veel gevraagd wordt met jaarlijkse meerjarenbegrotingen, terugblikken, prestatieovereenkomst, (tussentijds) concessiebeleidsplan, zelfvisitaties en het periodieke bezoek van de visitatiecommissie. Als hier iets te vereenvoudigen zou zijn dan is dat ons welkom.

Een eenduidige wijze van verantwoording waarbij alle omroepen zich van hetzelfde vocabulaire bedienen en hun verantwoordingsdocumenten op dezelfde wijze inrichten zal bijdragen aan de mogelijkheden voor de raad van bestuur om een benchmark uit te voeren waarmee hij invulling kan geven aan de wettelijke taakopdracht om de doelmatigheid te bevorderen. Het is bekend, onder meer op basis van een notitie van een lid van de raad van bestuur van de NPO, dat de raad van bestuur het uitvoeren van deze opdracht niet makkelijk vindt, mede vanwege de vele manieren waarop de omroepen hun cijfers presenteren. Hij is daar echter wel toe gehouden op grond van artikel 2.2, tweede lid, Mediawet 2008.

De voorstellen met betrekking tot sponsoring krijgen onze steun. De wet legt al de nodige beperkingen op door te bepalen dat sponsoring slechts bij enkele programmacategorieën is toegestaan en de NPO voegt daar nu eigener beweging aan toe dat programma's straks voor nog maar de helft gefinancierd mogen worden met geld dat afkomstig is van commerciële partijen. Het stellen van deze norm maakt nog eens extra duidelijk waar precies de verantwoordelijkheid voor het aanbod ligt.

In de paragraaf over financiering staat de NPO er nadrukkelijk bij stil dat hij met het budget dat de overheid toekent tot de goedkoopste publieke omroepen van Europa behoort. De voorzitter van de raad van bestuur van de NPO illustreerde dat nog eens in een kranteninterview door te zeggen dat de publieke omroep het veelbekeken programma Boer zoekt Vrouw maakt voor het luttele bedrag van € 0,04 per kijker per aflevering. Er valt wel wat af te dingen op deze rekensom, maar dat neemt niet weg dat de publieke omroep relatief gezien met een beperkt budget zijn publieke taak uitvoert. Figuur 9.1 op bladzijde 68 laat een vergelijking zien van de kosten per inwoner van de publieke omroep in 15 Europese landen. Hoewel de cijfers niet geheel vergelijkbaar zijn, (zo zijn er verschillen in het takenpakket van de onderscheiden omroepen) is op het totaalbeeld niet veel af te dingen.

Sinds de fiscalisering van de omroepbijdrage moet elk jaar tijdens de behandeling van het mediagedeelte van de OCW begroting een politieke beslissing genomen worden over de hoogte van het budget van de publieke omroep, die aldus permanent in onzekerheid is over de bestedingsruimte.

Nog niet zo lang geleden moest een forse bezuinigingsopdracht verwerkt worden. Daarin is de publieke omroep geslaagd. Daarna is een structureel extra budget van € 50 miljoen toegezegd om dreigende tekorten op te kunnen vangen en noodzakelijke investeringen te kunnen doen. Het extra budget is later weer gehalveerd. Deze gang van zaken maakt het voor de publieke omroep moeilijk om ver vooruit te kijken.

Van de publieke omroep wordt door de samenleving veel gevraagd. Hij wordt geacht kwalitatief hoogwaardig media-aanbod te verzorgen dat is bestemd voor brede lagen van de bevolking en voor specifieke doelgroepen. Wat het Commissariaat betreft hoort daar langjarige financiële zekerheid tegenover te staan.

4. Programmering

De NPO confronteert de lezer van het concessiebeleidsplan met een geheel nieuw vocabulaire. Er is sprake van verbindende en verrijkende video- en audiopaletten, toonaangevende netten, leidmotieven en domeinen. Met dit systeem beoogt de NPO duidelijk te maken hoe het media-aanbod eruit zal zien, welke mix men wil hanteren en welke doelgroepen men met deze mix wil bereiken.

Toegesplitst op de gezichtsbepalende televisienetten (Nederland 1, 2, 3 en Z@ppelin / Z@PP) toont figuur 4.1 op bladzijde 23 de voorgenomen evenwichtige domeinenmix. In de figuur zijn de zendtijdpercentages opgenomen die aan de verschillende domeinen zullen worden besteed. De NPO onderscheidt zes domeinen: amusement, kennis, expressie, samenleving, opinie en nieuws. Liever zien wij dat zou worden aangesloten bij de indeling van de Stichting Kijkonderzoek. Dit voorkomt extra werk in verband met het aanbrengen van de eigen indeling. Bovendien wordt het dan eenvoudiger om de samenstelling van het programma-aanbod van de NPO te vergelijken met dat van andere media-instellingen. Uit de door de NPO gebruikte indeling in domeinen is bovendien nog niet op te maken hoe het programma-aanbod er precies uit zal zien. Daarvoor is bekendheid nodig met het crossmediaal content classificatie systeem (CCC) waarmee alle programmatitels herleid kunnen worden tot de domeinen. Door alleen inzicht te bieden in de procentuele verdeling van zendtijd per domein biedt de NPO niet voldoende duidelijkheid. In het bijzonder het domein 'samenleving' is tussen de vijf andere functionele domeinen een beetje een vreemde eend in de bijt. Naar wat zich binnen dit domein zal gaan afspelen blijft het gissen zonder (niet in het concessiebeleidsplan voorkomende) achtergrondinformatie over de CCC indeling.

Onder het kopje 'verbeteren bereik' staat dat verbinden de publieke taak is en dat het daarom de ambitie is om wekelijks 85 procent van de Nederlanders te bereiken. Wij waarderen het dat de publieke omroep dit concrete en ambitieuze doel heeft gesteld. Het Commissariaat is echter wel van mening dat enkel een algemene bereikdoelstelling niet voldoende is. Er zou ook moeten worden aangegeven met welke programmagenres men het gewenste bereik wil realiseren.

Als de publieke omroep inzichtelijk maakt in welke mate hij het publiek bereikt met nieuws, amusement, fictie, sport en andere genres, biedt dat het voordeel dat duidelijk wordt hoe de programmering zich onderscheidt van die van de commerciële zenders.

In het domein expressie wil de NPO blijven investeren in drama. In voorgaande plannen is drama ook steeds als een speerpunt benoemd. Wij stellen vast dat de ambities op het gebied van drama de laatste jaren zijn waar gemaakt. Het publiek is een aantal aansprekende dramaseries aangeboden die veel kijkers hebben gevonden. Wij vinden het een goede zaak dat drama, een genre met een samenbindend karakter, hoog op de agenda is blijven staan.

De NPO zegt zich te realiseren dat kindertelevisie belangrijker is dan ooit. Er zijn meer gespecialiseerde kinderzenders gekomen en de brede commerciële zenders doen ook steeds meer met kindertelevisie. Kinderen en ouders vragen om een breed en gevarieerd aanbod dat liefst bestaat uit nationaal product. Volgens het concessiebeleidsplan is dergelijk aanbod kostbaar en daarom voor de commerciële zenders minder aantrekkelijk. De publieke omroep wil hier wel in investeren.

Het Commissariaat vindt het prijzenswaardig dat de publieke omroep, ondanks alle ingewikkelde keuzes die gemaakt moeten worden, bereidheid toont om te investeren in aanbod voor een belangrijke leeftijdsgroep in de samenleving.

Het videopalet Z@PP richt zich op kinderen van 6 tot 12 jaar. In het concessiebeleidsplan komt de zinsnede voor dat Z@PP kinderen wil leren omgaan met media. Wij zouden graag zien dat dit naar ons idee belangrijke onderwerp een verdere uitwerking krijgt. Ons is tevens opgevallen dat het bieden van educatieve ontwikkeling in het algemeen niet tot de genoemde doelen van Z@PP behoort, waar dat bij Z@ppel in wel het geval is. Het lijkt ons dat juist op dit gebied de publieke omroep een meerwaarde kan bieden boven het aanbod van de commerciële aanbieders, ook in de leeftijdscategorie van 6 tot 12.

5. Aansluiting en aanvulling op Meerjarenbegroting NPO

Het Commissariaat heeft het Concessiebeleidsplan naast de Meerjarenbegroting 2010 – 2014 (hierna: MJB) gelegd. De MJB is in september 2009 door de NPO gepresenteerd en beschreef onder meer de beleidsmatige doelstellingen voor de komende jaren, waarbij de NPO voor enkele onderwerpen expliciet heeft aangegeven dat een nadere uitwerking zou volgen in het Concessiebeleidsplan. Door het Commissariaat is bekeken of zich in het plan in het algemeen accentverschuivingen hebben voorgedaan ten opzichte van de MJB. Daarnaast is nader ingezoomd op de onderwerpen waarvan in de MJB een verdere uitwerking in het Concessiebeleidsplan werd aangekondigd of waarvan het Commissariaat in zijn eerdere advies over de MJB heeft gesteld dat die hierin verdere uitwerking verdienen.

Algemeen

Over het algemeen sluiten de speerpunten die in de MJB werden genoemd (expressie en kunst, diversiteit) goed aan bij de strategische doelstellingen in het Concessiebeleidsplan. Ook op andere beleidsgebieden zijn geen grote verschuivingen waargenomen. Onderwerpen als radiobeleid, onderbouwing van de tv-zenderprofielen, samenwerking met derde partijen, digitale strategie, en distributiekeuzes hebben inderdaad een nadere uitwerking gekregen in het Concessiebeleidsplan en worden elders in dit advies behandeld.

Diversiteit

In de MJB werd multiculturele diversiteit als één van de twee speerpunten genoemd. Daarbij gaf de NPO aan nog te werken aan een diversiteitsstrategie voor de nieuwe concessieperiode. In het Concessiebeleidsplan is er vanzelfsprekend nog steeds aandacht voor diversiteit,

bijvoorbeeld op het gebied van de programmatische invulling. Hier wordt verbetering van de representatie van allochtonen en vrouwen als aandachtspunt genoemd. Er worden naar het idee van het Commissariaat weinig specifieke, kwantitatieve doelstellingen op dit gebied geformuleerd. In het bijzonder ten aanzien van de bevordering van de diversiteit in het personeelsbestand van de NPO, kent het Concessiebeleidsplan weinig concrete voornemens. Zoals terug te vinden in ons advies over de MJB, hadden wij verwacht dat de NPO in het Concessiebeleidsplan een nadere uitwerking zou geven van zijn centrale rol, de invulling van de HRM processen en de monitoring van de diversiteit in het personeelsbestand. Wij hebben thans in het Concessiebeleidsplan gelezen dat de verantwoordelijkheid voor de diversiteit in het personeelsbestand bij de individuele omroepen is gelegd, waarbij de NPO slechts een stimulerende rol heeft. Wij zijn van mening dat de NPO op dit gebied een meer coördinerende rol had moeten krijgen dan wel nemen. Hiernaast merken wij nog op dat de diversiteit in het personeelsbestand niet alleen in het geheel, maar ook gedifferentieerd per functie dient te worden bekeken.

Kunstprogrammering

In de MJB werd expressie en kunst als tweede speerpunt genoemd. Hierbij werd aangegeven dat de publieke omroep nog bezig was zijn visie en strategie ten aanzien van de kunstprogrammering uit te werken. In ons eerdere advies over de MJB hebben wij opgemerkt dat wij constateerden dat er in de prestatieovereenkomst afspraken waren gemaakt over het aanbod op het gebied van expressie en kunst, maar dat hieraan geen bereikdoelstellingen werden gekoppeld. Hierdoor was niet te achterhalen in hoeverre initiatieven zoals de portal 'cultura.nl' en de diverse festivalregistraties de doelgroep bereiken. Wij hebben in ons eerdere advies opgemerkt dergelijke toets- en afrekenbare (bereik)doelstellingen graag terug te zien in het nieuwe concessiebeleidsplan.

De in het Concessiebeleidsplan beschreven aanpak van expressie en kunst borduurt voort op de plannen uit de MJB en zijn meer in detail uitgewerkt. De volgende deelgebieden zijn hierbij onderscheiden: verbeteren van vindbaarheid, het bereiken van een breder en jonger publiek, versterken van de externe samenwerking, extra geld voor drama en verbreden van de inzet van de MCO-ensembles. Wij menen dat de doelstellingen en ambities op het gebied van expressie en kunst passend zijn. In termen van vertaling naar bereikdoelstellingen zijn wij voorstander van een verdere toespitsing.

Clearing van rechten

De stand van zaken inzake de clearing van rechten is ten opzichte van wat hierover in de MJB is geschreven, ogenschijnlijk weinig verder ontwikkeld. De NPO noemt in het Concessiebeleidsplan de ambitie om in overleg met de gehele audiovisuele branche een nieuwe, structurele manier van efficiënte, transparante rechtenclearing op redelijke grondslagen te ontwikkelen, om publiek media-aanbod via alle beschikbare platforms, diensten of technieken mogelijk te maken. Het Commissariaat onderschrijft het belang van de ontwikkeling van een dergelijke systematiek en acht deze noodzakelijk voor de uitoefening van de multimediale taakopdracht van de publieke omroep. Hierbij merken wij op dat de rechten van toekomstig te ontwikkelen producties voor zover juridisch mogelijk in handen van de NPO dienen te zijn. Het Commissariaat ziet in dat de totstandkoming van de bovengenoemde systematiek een complex en arbeidsintensief proces is. Wij willen de betrokken partijen ondanks dat aansporen om snel tot een oplossing te komen, die door alle partijen kan worden gedragen.

6. Audiostrategie

In de komende concessieperiode zal radio een belangrijke rol blijven spelen. Ook op dit vlak blijft de NPO zich inzetten voor vernieuwing, onder meer door luisteraars die via digitale platforms naar het audio-aanbod luisteren, van extra informatie te voorzien zoals speellijsten, achtergrondinformatie en dergelijke. Op basis van de tegenvallende belangstelling voor podcasting, het 'op aanvraag' aanbieden van (eerder uitgezonden) uitzendingen, heeft de NPO besloten hier niet verder op in te zetten. Door de komst van nieuwe digitale distributiemogelijkheden via internet en T-DAB verwacht de NPO een steeds verdergaande segmentering van het publiek. De NPO meent derhalve dat hij, als aanbieder die zich richt op de hele bevolking, gedwongen is om het aantal kanalen uit te breiden. Het Commissariaat heeft moeite met deze redenering; de distributiemogelijkheden zullen in de toekomst schier eindeloos worden, zou de publieke omroep hiermee een gelijke tred willen houden? Wij zien grenzen aan de mate waarin de publieke omroep 'niche-markten' zou moeten bedienen. Wij menen dat in de eerste plaats het verbindende karakter van het audio-aanbod van de publieke omroep een maatschappelijke meerwaarde biedt en onderstrepen de uitspraak in het Concessiebeleidsplan dat in een fragmenterende samenleving het belang van breed bekeken of beluisterde kanalen toeneemt. In de voorgenomen uitbreiding van het aantal audiothemanalen zien we dan ook slechts een beperkte meerwaarde.

7. Digitale strategie

De publieke omroep heeft in het Concessiebeleidsplan enkele toekomstscenario's gepresenteerd ten aanzien van de richtingen waarin toekomstige veranderingen in media-aanbod en gebruik kunnen plaatsvinden. Het Commissariaat waardeert deze exercitie en kan zich vinden in het besluit van de NPO om in te zetten op een duale strategie conform scenario 2. In deze strategie blijft de publieke omroep de komende jaren voluit investeren in de brede lineaire netten en zenders. Daarnaast zal verder worden gebouwd aan de ontwikkeling van aanbod dat aansluit bij het geïntegreerde lineaire en non-lineaire mediagebruik van jongeren. In dit licht heeft de NPO in het Concessiebeleidsplan een logische stap gezet door het model te introduceren van audio- en videopaletten. In deze platformneutrale benadering wordt niet langer onderscheid gemaakt tussen aanbod via televisie en internet. Elk audio- en videopalet is gekoppeld aan een lineaire (toonaangevende) zender die een etalage functie heeft. De overige kanalen en activiteiten binnen het palet bieden vervolgens een verdieping en/of verbreding van het aanbod. Met deze indeling is de publieke omroep erin geslaagd om een kader neer te zetten dat kan worden toegepast om de onderlinge verbindingen en daarmee de vindbaarheid en toegankelijkheid van het lineaire en non-lineaire aanbod te versterken.

Ten aanzien van de keuzes voor onder andere het aanbieden van internetsites en themakanalen, zet het Concessiebeleidsplan in op een vermindering van het aantal projecten, titels en non-lineaire diensten en op een versterking van de inhoud door grotere budgetten per project beschikbaar te stellen. Dit moet resulteren in minder titels en kanalen (waaronder websites, portals en themakanalen), met meer kwaliteit. Het Commissariaat juicht een dergelijke ontwikkeling op basis van onder meer bevordering van samenwerking tussen de omroepen en het aanbrengen van verdere samenhang tussen de aangeboden titels toe. Wij kunnen uit het Concessiebeleidsplan niet opmaken hoe dit organisatorisch gezien tot stand zal worden gebracht.

8. Distributiekeuzes

De publieke omroep heeft de wens om met zijn keuze voor platforms en technologie 'het publiek' te volgen. Gesteld wordt dat zodra 1% van de Nederlanders een bepaald platform of netwerk gebruikt voor video- of audioconsumptie, bekeken zal worden of de publieke omroep hiermee van start zou moeten gaan. Het Commissariaat is van mening dat dit wel erg algemeen is gesteld en dat het de vraag is of de publieke omroep wel op veel verschillende platforms aanwezig moet zijn. Wij denken dat de publieke omroep als 'sterk merk' zelf voldoende aantrekkingskracht heeft en niet bevreesd hoeft te zijn om op een beperkter aantal platforms aanwezig te zijn. Zeker als er bij een bepaald platform sprake is van een 'gesloten' systeem, dat door één eigenaar wordt beheerd en aangeboden, is het maar de vraag of de publieke omroep hierop thuis hoort. In een dergelijk geval speelt mogelijk zelfs het dienstbaarheidverbod een rol. Verder betekent aanwezigheid op vele verschillende platforms ook extra kosten omdat content voor elk platform geschikt moet worden gemaakt, en er mogelijk ook extra kosten in verband met rechten moeten worden ingecalculeerd. Wij pleiten er dan ook in zijn algemeenheid voor dat de publieke omroep bij distributiekeuzes vooral focust op generiek toegankelijke diensten op 'open' distributieplatforms. Op die manier is de publieke omroep niet afhankelijk van specifieke leveranciers of distributeurs en kan hij zonder bemoeienis van derden rechtstreeks met zijn gebruikers in contact staan. In het Concessiebeleidsplan hebben wij kunnen lezen dat de NPO deze ambitie ook heeft, en dat hij zal blijven investeren in vrij toegankelijke distributieplatforms als internet, ether en satelliet.

In aanvulling op het bovenstaande, kunnen wij twee mogelijkheden voor het inzetten van nieuwe digitale platforms onderscheiden. De eerste betreft het gebruiken van nieuwe platforms voor de verspreiding van content die ook op overige platforms aanwezig is. Dit geeft een meerwaarde zolang de kosten voor het inzetten van de nieuwe platforms opwegen tegen de vergroting van het publieksbereik. De tweede mogelijkheid betreft het inzetten van niche-platforms voor de verspreiding van specifieke content, gericht op een bepaalde doelgroep. Deze aanpak kan weliswaar het publieksbereik vergroten, maar leidt ook tot fragmentatie van het aanbod. Dit staat op gespannen voet met de wens om te verbinden. Het Commissariaat is dan ook geen voorstander van deze laatste mogelijkheid. Dit hebben wij eerder in het onderhavige advies al opgemerkt bij het onderdeel Audiostrategie, waar het ging om de wens van de NPO om mee te gaan in een verdere segmentering van het audio-aanbod.

De zinsnede dat de NPO beziet of hij zelf de kabelverspreiding van zijn aanbod kan garanderen, roept de vraag op hoe dit er concreet uit zou zien. Wij merken op dat het voorshands niet wenselijk is dat de NPO tot de (kabel)distributiemarkt zou toetreden.

9. Audio- en videokanalen, frequentiebeslag

Wij hadden in eerste instantie geconstateerd dat enkele thans aangeboden kanalen nog niet terug te vinden waren in Bijlage 3a. Na navraag door het Commissariaat heeft de NPO een aanvulling op Bijlage 3a doorgegeven. Hierin is het aantal audio webkanalen aangeboden door FunX bijgesteld naar 11. In het overzicht is verder opgevallen dat naast de gezamenlijke audio webkanalen, ook een groot aantal audio webkanalen wordt verzorgd door de afzonderlijke omroepen. Zo biedt alleen al de AVRO tien eigen webkanalen aan. Wij pleiten

voor een evaluatie van de toegevoegde waarde van deze omroepeigen webkanalen, in lijn met de eerder beschreven strategie van terugbrengen van het aantal titels, met uiteindelijk meer kwaliteit per titel.

In bijlage 4 is de benodigde frequentieruimte beschreven. Wij willen ten aanzien van het onderdeel 'FunX via de FM' opmerken dat de gewenste dekkingsuitbreiding binnen de Telecommunicatiewet niet mogelijk is voor een landelijke publieke zender.

10. Aanvragen nieuwe kanalen

Bijlage 3b van het Concessiebeleidsplan bevat de aanvragen voor vier nieuwe kanalen. Deze nieuwe diensten zijn al eerder door de NPO aangevraagd in het kader van de Meerjarenbegrotingen 2008 - 2012 en 2009 – 2013 en door de Minister van OCW goedgekeurd. Door omstandigheden kon de NPO nog niet met deze activiteiten starten en is een herhaalde aanvraag noodzakelijk, inclusief advisering door de Raad voor Cultuur en het Commissariaat. Wij hebben de aanvragen dan ook in behandeling genomen en zullen deze onderstaand bespreken. In toekomstige, nieuwe gevallen kan de publieke omroep gebruik maken van de experimentenregeling om in een beperkte periode ervaring op te doen met nieuwe aanbodkanalen.

Voorafgaand willen we in het algemeen opmerken dat het op de weg van de NPO ligt om een nadere markering aan te brengen van de grenzen van zijn publieke domein. Met andere woorden, tot welke activiteiten voelt de publieke omroep zich niet geroepen en wil hij dus aan de markt overlaten? Wij menen dat de publieke omroep nu nog vaak alle mogelijkheden open houdt en dat hij sterker kan staan als hij (zodanig na het uitvoeren van een experiment) duidelijk beargumenteerde keuzen maakt.

Uitzending Gemist op bestelling

Deze nieuwe dienst zal het mogelijk maken om content van Uitzending Gemist te downloaden, zodat deze ook te bekijken is wanneer de gebruiker niet online is. Wij merken hierbij op dat de trend waarneembaar is dat steeds meer mensen en mobiele apparaten wel continu online zijn. Juist mensen die geïnteresseerd zijn in het overal en altijd kunnen bekijken van media-aanbod, zullen naar verwachting al in veel gevallen over een mobiele internetverbinding beschikken. Wij raden dan ook aan om kosten en daadwerkelijk te verwachten toegevoegde waarde van de genoemde dienst nog eens goed in ogenschouw te nemen.

Interactieve Service Menu's op digitale televisieplatforms

De publieke omroep wenst gebruik te gaan maken van 'de rode knop', een van de nieuwe functies op de digitale televisieplatforms van de kabelmaatschappijen. Hiermee kan een interactief servicemenu worden opgeroepen. De NPO verwacht hiermee haar programma's te kunnen verrijken met eenvoudig toegankelijke informatie en verwijzingen naar overige programma's van de omroepen. Het Commissariaat kan zich voorstellen dat deze functionaliteit de genoemde meerwaarde biedt.

Mixkanalen video

Ten behoeve van vertoning op 'mobiele tv', vraagt de NPO om een tijdelijke goedkeuring van een drietal mixkanalen. Het Commissariaat is er nog niet van overtuigd dat mobiel lineair aanbod daadwerkelijk een grote vlucht zal gaan nemen. In het verlengde van wat bij

Uitzending gemist op bestelling is gezegd over de trend dat steeds meer mensen continue online zullen zijn, verwachten wij dat het mobiel bekijken van videobeelden in toenemende mate middels een mobiele internetverbinding zal gebeuren. Hiervoor zijn de reeds bestaande diensten als 'uitzending gemist op mobiel' prima te gebruiken. De mobiele telecomnetwerken zijn momenteel mogelijk nog niet berekend op massaal gebruik van mobiele tv via internet; hier wordt echter hard aan gewerkt. Net als bij de aanvraag voor Uitzending gemist op bestelling raden wij dan ook aan om de kosten en de daadwerkelijk te verwachten toegevoegde waarde van deze dienst nog eens goed in ogenschouw te nemen. Wij vinden het in elk geval verstandig dat het experiment een gefaseerde opbouw kent waarbij het daadwerkelijk gebruik wordt afgewacht voordat met fase 3 wordt gestart (waarin de mixkanalen als zelfstandige kanalen zullen opereren en er sprake zal zijn van een kostensprong).

Digitale radiothemakanalen

Onze kanttekeningen onder het kopje Audiostrategie ten aanzien van het opzoeken van nichemarkten, gelden ook voor de aanvraag om tijdelijk radiothemakanalen aan te bieden op de digitale kabel of hiermee vergelijkbare infrastructures. Een dergelijke uitwaaiing (en daarmee versnippering) van het aanbod van de publieke omroep zien wij als minder wenselijk en op gespannen voet met de wens om te verbinden. Het feit dat de voorgenomen publieke radiothemakanalen nauwelijks mainstream programmering bieden, in tegenstelling tot het commerciële aanbod, is op zichzelf nog niet voldoende onderbouwing om te kunnen stellen dat dit domein dan tot dat van de publieke omroep behoort. Wij adviseren om de NPO nader te laten onderbouwen dat er daadwerkelijk behoefte aan deze radiothemakanalen is en dat deze kanalen een daadwerkelijke verdieping in het reeds bestaande aanbod brengen.

11. Advies

Mede gelet op en met inachtneming van het bovenstaande adviseert het Commissariaat u om de NPO de gevraagde tienjarige concessie te verlenen.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

prof. dr. Tineke Bahlmann
voorzitter

prof. dr. Jan van Cuilenburg
commissaris