

Twynstra Gudde



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



De governance van de Ster

*In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
directoraat-generaal Media en Creatieve Industrie*



Rapport

29 juni 2016

Roel Lauwerier
Erna Scholtes
Esther Roelofs
Joost van der Kolk
Rianne de Jong

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Doel van dit onderzoek	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 Aanpak van het onderzoek	2
1.3.1 Analyse vanuit vier invalshoeken	2
1.3.2 Onderzoeksaanpak	3
1.4 Afbakening van het onderzoek	5
1.5 Leeswijzer	5
2. Beschrijving van de huidige situatie	6
2.1 Publieke omroepbestel	6
2.2 Ster	9
2.2.1 Taak en activiteiten	9
2.2.2 Besturing en bestuur	9
2.2.3 Financiële kaders	11
2.2.4 Organisatie	11
2.2.5 De Ster als onderdeel van het omroepbestel	12
2.3 Markt	14
2.4 Algemene inzichten governance	16
3. Analyse	20
3.1 Markt	20
3.2 Publieke omroepbestel	22
3.3 Wetgeving en beleid	24
3.4 Governance van de Ster	25
3.4.1 Checks & balances	26
3.4.2 Afstemming aan de bestuurstafel	28
3.4.3 Stelselverantwoordelijkheid ministerie van OCW en het waarnemerschap	28
3.4.4 Bewaken van de integriteit	30
3.5 Beantwoording onderzoeksvragen	31
4. Conclusies en aanbevelingen	34
4.1 Algemene conclusies	34
4.2 Positie en activiteiten in de non-lineaire markt	35
4.3 De Ster als publieke media-instelling	36

Twynstra Gudde

4.4 Gezamenlijke en integrale aanpak	37
4.5 Kader voor de taakuitvoering	38
4.6 Governancestructuur van de Ster	38
4.7 Stelselverantwoordelijkheid ministerie van OCW	40
4.8 Voor de langere termijn...	41
4.9 Meer dan governance en structuren	42
Bijlagen	44
Geïnterviewde personen	44
Geraadpleegde documenten	45

1. Inleiding

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), directoraat-generaal Cultuur en Media, heeft Twynstra Gudde gevraagd om de governance van de Stichting Etherreclame (Ster) te onderzoeken. In de inleiding van deze rapportage wordt ingegaan op het doel van dit onderzoek en de bijbehorende onderzoeksvragen. Daarnaast wordt beschreven hoe dit onderzoek is aangepakt en afgebakend. Als laatste onderdeel biedt dit hoofdstuk een leeswijzer waarin wordt weergegeven hoe dit rapport is opgebouwd.

1.1 Doel van dit onderzoek

Het publieke omroepbestel in Nederland is aan grote veranderingen onderhevig. Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen zorgen voor nieuwe manieren om media en reclame bij het publiek te brengen. Dit leidde binnen het omroepbestel tot hervormingsmaatregelen om enerzijds de financiële positie (kosten verlagen en inkomsten verhogen) en anderzijds het creatieve en innovatieve vermogen te versterken. Deze hadden consequenties voor de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) en de verschillende omroeporganisaties. Gedurende dit onderzoek lag de nieuwe Mediawet ter behandeling voor in de Eerste Kamer, waarin nieuwe hervormingsmaatregelen hun beslag zouden krijgen.

Deze ontwikkelingen hebben, naast het verzoek van de staatssecretaris van OCW om de opbrengsten te verhogen, grote impact op het werk en de organisatie van de Stichting Ether Reclame (In dit rapport zal worden verwezen naar 'Ster'). Enkele bestuursfuncties zijn nog vacant en sinds het recente vertrek van de directeur berust de leiding van de organisatie bij een interim-directeur. Dit samenstel van omstandigheden is aanleiding voor het ministerie van OCW om de huidige governance van de Ster te laten onderzoeken. Daarbij is het doel van dit onderzoek om te bepalen of de huidige governance structuur nog steeds adequaat is gezien de huidige situatie waarin de Ster zich bevindt en de ontwikkelingen richting de toekomst. Dit onderzoek is uitgevoerd door Twynstra Gudde en deze rapportage is daarvan het resultaat.

1.2 Onderzoeksvragen

Het ministerie van OCW heeft, samen met het bestuur van de Ster, een aantal onderzoeksvragen aan de start van dit onderzoek geformuleerd:

1. In hoeverre hebben ontwikkelingen en veranderende omstandigheden invloed (gehad) op de rol van de Ster en op de relatie tussen de Ster en (verschillende onderdelen binnen) de landelijke publieke omroep?
2. In welk opzicht en in welke mate hebben ontwikkelingen van de afgelopen tijd in de markt (bijvoorbeeld de komst van nieuwe partijen en de wijze waarop rechten van belangrijke evenementen op de markt komen) en in distributiemogelijkheden (internet, on demand, mobiel) invloed gehad op de rol en werkwijze van de Ster?
3. Hebben de ontwikkelingen en aanpassingen van de afgelopen jaren in de organisatie en taakopdracht van de publieke omroep invloed gehad op en geleid tot aanpassingen in bestuurlijke en interne organisatie en werkwijze bij de Ster?
4. Is de bestaande governancestructuur van de Ster - bestuursmodel - adequaat in het licht van moderne inzichten over governance?

5. Is de huidige governancestructuur adequaat in het licht van de positie van de Ster?
6. Is de interne organisatie - directiemodel met eenhoofdige directie - adequaat met het oog op de omvang en kwalitatieve uitvoering van de werkzaamheden?
7. Wat is de huidige kenmerkende werkcultuur binnen de Ster en tussen de Ster en (instellingen binnen) de publieke omroep?
8. Geven de meest recente en komende wijzigingen in de organisatie en taakuitvoering van de publieke omroep (bezuinigingen, clustering, scherpere taakopdracht, vergroten eigen inkomsten, centrale exploitatie en beheer van rechten, intensiever gebruik van online en on demand platforms) aanleiding voor wijzigingen in de positie, bestuurlijke organisatie, interne organisatie en werkwijze van de Ster?
9. Zijn de ontwikkelingen van de afgelopen jaren en de komende ontwikkelingen van invloed op de relatie tussen Ster en minister als "aandeelhouder" en zo ja, leidt dat tot aanpassingen in de verhouding met de minister, bijvoorbeeld op het vlak van toezichts- en benoemingsbevoegdheden?

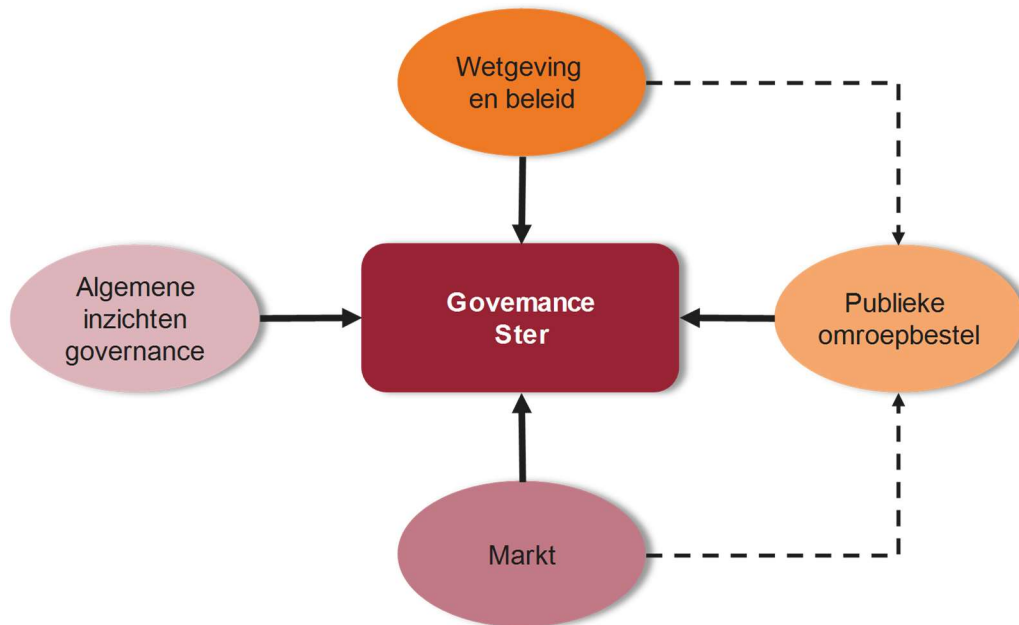
In paragraaf 1.3 wordt verder ingegaan op de manier waarop deze onderzoeksvragen richting geven aan de aanpak van dit onderzoek.

1.3 Aanpak van het onderzoek

In opdracht van het ministerie van OCW, directoraat-generaal Cultuur en Media, heeft Twynstra Gudde dit onafhankelijke onderzoek opgezet en uitgevoerd. Hierna volgt een uiteenzetting van de gevolgde onderzoeks aanpak. Het eindresultaat, deze rapportage, is de verantwoordelijkheid van Twynstra Gudde.

1.3.1 Analyse vanuit vier invalshoeken

Onder governance verstaan wij "het geheel aan sturing, beheersing, verantwoording en toezicht" rondom een organisatie en/of de uitvoering van een taak. Om dit geheel goed te kunnen beoordelen, worden in dit onderzoek vier invalshoeken gehanteerd van waaruit de governance van de Ster bekeken kan worden (weergegeven in figuur 1.1).



Figuur 1.1. Vier invalshoeken voor de governance van de Ster

De eerste invalshoek is **wetgeving en beleid**, dit zijn de kaders voor het functioneren van de Ster. Elementen die vanuit deze invalshoek dienen als referentiekader voor de governance structuur van de Ster zijn o.a. de (huidige) Mediawet 2008, het Mediabesluit 2008, de statuten, en de beleidsregels van het Commissariaat voor de Media.

Vanuit de tweede invalshoek, **het publieke omroepbestel**, wordt de besturing, organisatie en financiële aansturing van dit bestel in relatie tot de governance van de Ster onder de loep genomen. Onder andere de positie van de Ster in het gehele omroepbestel, de relatie tussen de NPO en de Ster en het toezicht door het Commissariaat voor de Media komen aan bod.

De ontwikkelingen in de **markt** dienen als derde invalshoek. Met de markt doelen we op de adverteerders en hun reclame- en marketingbureaus. Vanuit deze invalshoek kijken we naar de ontwikkelingen in de markt die vanuit deze doelgroep worden benoemd en daarnaast naar het beeld wat bij hen aanwezig is over de Ster als organisatie. Deze ontwikkelingen en beelden koppelen we vervolgens aan de governance structuur van de Ster.

De laatste invalshoek is gericht op **algemene inzichten over governance**. We toetsen de governance structuur van de Ster hierbij aan algemene trends, belangrijke aspecten van governance (zoals *checks and balances*) en kaderstellende documenten rondom governance zoals de *Gedragscode goed bestuur en integriteit publieke omroep 2012* (eerdere versie uit 2006, geactualiseerd in 2011) en de beleidsnota over governance van het Commissariaat voor de Media (2015).

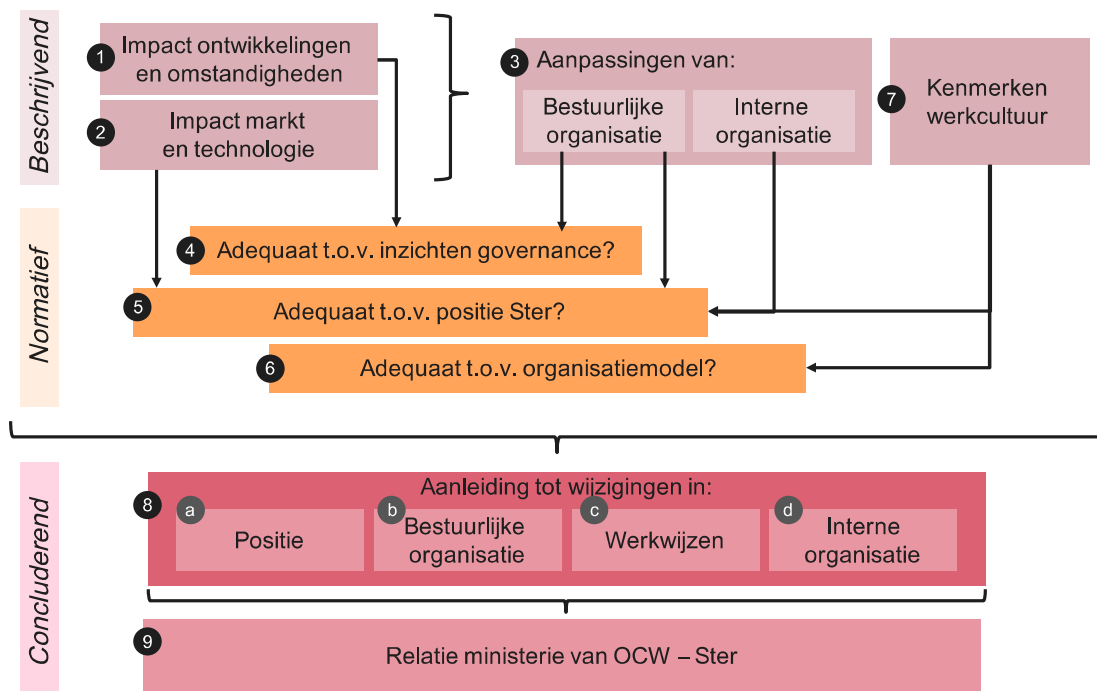
1.3.2 Onderzoeksaanpak

Bovenstaande invalshoeken bepalen het perspectief om de governancestructuur van de Ster te onderzoeken en daarmee ook een perspectief om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

De geformuleerde onderzoeksvragen reiken verder dan alleen de governance in termen van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht van de Ster. Het gaat ook over de inrichting, rolnvulling, samenwerking en cultuur van de organisatie, over de externe oriëntatie en het inspelen op ontwikkelingen bij kijkers en adverteerders.

Om de vragen goed te kunnen beantwoorden is een ordening aangebracht welke richting geeft aan de onderzoeksaanpak.

- De vragen 1, 2, 3 en 7 zijn *beschrijvend* van aard. Documentatie aangevuld met informatie uit interviews bij Ster, NPO en OCW, vormen de bronnen ter beantwoording van deze vragen.
- De vragen 4, 5 en 6 hebben een *normatief* karakter. Gevraagd wordt naar een oordeel van de zijde van de onderzoekers. Op basis van onze analyse geven wij een onafhankelijk expertoordeel.
- Vervolgens wordt in vraag 8 tegen de achtergrond van de beantwoorde vragen 4, 5 en 6 de *balans* opgemaakt rond positie¹, bestuurlijke organisatie, werkwijzen en interne organisatie.
- Ten slotte is de beantwoording van vraag 9 aan de orde die *concluderend en aanbevelend* van aard is. Die vraagt naar een voorstel voor een passend arrangement voor de relatie tussen de Ster en OCW..



Figuur 1.2. De onderzoeksvragen in samenhang

Bovenstaande ordening is de leidraad geweest in de aanpak voor ons onderzoek, waarbij zowel interviews zijn gehouden als documentenstudie is uitgevoerd. Door middel van interviews hebben wij zowel betrokkenen gesproken vanuit de Ster, maar ook vanuit het ministerie van OCW, NPO, NOS, het Com-

¹ 'Positie' vatten wij op als verzamelaanduiding voor de formele positie in juridische zin, de rolomvatting en verantwoordelijkheden van de Ster in relatie tot de opgaven waar de organisatie voor staat en de verhouding tot de omgeving en het bestel.

missariaat voor de Media en marktpartijen. De documenten zijn aangeleverd door de verschillende betrokken partijen. In de bijlage zijn overzichten opgenomen met de geïnterviewde personen en de geraadpleegde documenten.

1.4 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich, zoals hiervoor geschetst, op de governance van de Ster. Voor de volledigheid melden we enkele noties voor de afbakening van dit onderzoek:

- Dit onderzoek richt zich op het publieke omroepbestel op *landelijk niveau* als speelveld waarin de Ster zich begeeft. Mogelijke invloeden op, effecten voor en/of relaties met (de organisatie en het bestel van) *de regionale en lokale omroepen* worden buiten beschouwing gelaten.
- In het onderzoek wordt uitgegaan van het *huidige wettelijke kader*, zijnde Mediawet 2008.
- Het *intern functioneren* van de Ster in de zin van doelmatigheid, financiën, naleving van de Wet normering topinkomens en integriteit is niet expliciet meegenomen. Dit onderzoek naar de governance van de Ster richt zich op de bestuurs- en topstructuur van de Ster en de verhouding tot de omgeving.
- Het onderzoek richt zich niet op *functioneren en handelen van individuele personen* in het onderzochte speelveld.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit drie onderdelen, zoals ook is weergegeven in de ordening van de onderzoeksvragen. Het eerstvolgende onderdeel van deze rapportage is een beschrijving van de huidige situatie vanuit de verschillende invalshoeken. Dit onderdeel is feitelijk en vormt de basis voor de analyse, welke te vinden is in hoofdstuk drie. In de analyse wordt de informatie vanuit de beschrijving geïnterpreteerd en daarmee vormt de analyse het geheel van observaties in het kader van de governance van de Ster. Aan het eind van hoofdstuk drie komen we op basis van de analyse tot een beantwoording van de onderzoeksvragen. Het laatste hoofdstuk biedt vervolgens de overstijgende conclusies en de aanbevelingen.

2. Beschrijving van de huidige situatie

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de Ster en van de vier invalshoeken van waaruit naar de governance van de Ster wordt gekeken. Allereerst wordt een beschrijving gegeven van het publieke omroepbestel, gevolgd door een beschrijving van de Ster zelf, relevante wetgeving en beleid en ontwikkelingen in de markt. Tot slot volgt een schets van algemene inzichten over governance.

2.1 Publieke omroepbestel

Nederland kent een publieke omroep, gefinancierd uit publieke middelen en uit reclame-opbrengsten, met als taak om media aan te bieden voor het brede Nederlandse publiek. Dit publieke omroepbestel is georganiseerd op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Deze organisatie is gebaseerd op de in de Mediawet 2008 vastgelegde publieke media-opdracht: het op landelijk, regionaal en lokaal niveau verzorgen en aanbieden van media-aanbod op het terrein van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing, via alle beschikbare aanbodkanalen. De Ster maakt, als publieke media-instelling met zendtijd op de publieke mediakanalen, onderdeel uit van dit publieke omroepbestel.

NPO: taak en besturing

De Stichting Nederlandse Publieke Omroep (hierna: NPO) is het samenwerkings- en coördinatietoegaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. Deze mediaopdracht behelst het verzorgen van publieke mediadiensten door het aanbieden van media-aanbod op het terrein van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing, via alle beschikbare aanbodkanalen (art. 2.1 Mediawet 2008). De Mediawet 2008 omschrijft de taken van de NPO in artikel 2, lid 2. In verband met dit onderzoek zijn de volgende onderdelen uit artikel 2, lid 2 relevant:

- De NPO coördineert het totale media-aanbod op en tussen aanbodkanalen; de omroepen zijn verantwoordelijk voor het maken van de programma's en voor de inhoud ervan. De NPO draagt zorg voor de bekostiging van de landelijke publieke media-instellingen, op basis van de door de Minister van OCW beschikbaar gestelde gelden. De NPO heeft voorts tot taak het bevorderen van een doelmatige inzet van de gelden die bestemd zijn voor de verzorging en verspreiding van het media-aanbod en het bevorderen van geïntegreerde financiële verslaggeving en verantwoording.
- De NPO heeft de afgelopen jaren een sterkere positie, leidende rol en prominenter profiel gekregen als koepelorganisatie voor de publieke omroep. Met andere verhoudingen tot de omroepverenigingen, die op hun beurt door fusies in aantal zijn afgenomen.

De NPO heeft een bestuursstructuur met een raad van toezicht, een raad van bestuur en een college van omroepen. De raad van toezicht van de NPO kent vijf onafhankelijke leden die op voordracht van de minister van OCW bij koninklijk besluit worden benoemd voor vijf jaar, met een eenmalige mogelijkheid tot herbenoeming. Artikel 2.7 van de Mediawet stelt dat de raad van toezicht toezicht houdt op het beleid van de raad van bestuur, de algemene gang van zaken bij de NPO en de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau en staat de raad van bestuur met advies terzijde. Bij de vervulling van hun taak richten de leden van de raad van toezicht zich naar het gemeenschappelijke belang van de landelijke publieke mediadienst.

Twynstra Gudde

Het college van omroepen wordt gevormd door leden die benoemd zijn door alle omroepenorganisaties (incl. NOS en NTR). Dit college adviseert de raad van toezicht en de raad van bestuur gevraagd en ongevraagd over het beleid voor het media-aanbod.

De raad van bestuur is onder meer belast met de dagelijkse leiding van de NPO, de coördinatie, ordening en profilering van het totale media-aanbod op en tussen de aanbodkanalen. De raad van bestuur kent ten hoogste drie leden, die door de raad van toezicht worden benoemd. Besluiten tot benoeming behoeven de instemming van de minister. Momenteel bestaat de raad van bestuur NPO uit twee leden.

Omroeporganisaties

Naast de NPO wordt het publieke omroepbestel gevormd door de omroeporganisaties en omroepverenigingen. Het gaat dan om de omroeporganisaties gevormd uit of bestaande uit omroepverenigingen: AVROTROS, KRO-NCRV, BNN-VARA, VPRO, EO, MAX, PowNed, WNL, Human. Deze omroeporganisaties moeten een erkenning verkrijgen op grond van ledenaantallen en het vertegenwoordigen van een maatschappelijke stroming. Daarnaast zijn er omroeporganisaties met een specifieke taak, vastgelegd in de Mediawet: NOS, NTR en Ster. Deze hebben een specifieke taak binnen het bestel en zijn niet afhankelijk van een erkenning op grond van ledenaantallen. De specifieke taak voor de Ster is het verzorgen van media-aanbod dat bestaat uit reclameboodschappen. Als zodanig treedt de Ster op als verkoper van reclamezendtijd. De omroeporganisaties zijn verantwoordelijk voor het maken van programma's, binnen de algemene kaders die de NPO stelt en die zijn vastgelegd in onder meer het vijfjaarlijkse Concessiebeleidsplan, de prestatieovereenkomst met de minister, de meerjarenbegroting, de nadere afspraken met de omroepen, de netprofielen en het coördinatieglement. Deze omroeporganisaties, met uitzondering van de Ster, hebben allemaal het besturingsmodel van een raad van toezicht met een directeur-bestuurder. De algemene ledenvergadering is in elk van de verenigingen het hoogste toezichthoudende orgaan.

In een concessiebeleidsplan beschrijven de NPO en de omroeporganisaties gezamenlijk voor een periode van vijf jaar de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de publieke media-opdracht (uitgewerkt in kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen), welke aanbodkanalen worden ingezet en welke organisatorische, personele, materiële en financiële middelen nodig zijn. De minister van OCW dient met het concessiebeleidsplan in te stemmen voor zover het plannen betreft met nieuwe aanbodkanalen. Voor het overige brengt de minister zijn oordeel ter kennisname van de RvB NPO. Op basis van dit plan wordt een prestatieovereenkomst tussen de minister en de NPO gesloten en wordt er jaarlijks een meerjarenbegroting ingediend om de benodigde financiële middelen aan te vragen. Over de uitvoering van de taakopdracht en prestatieovereenkomst legt de NPO jaarlijks verantwoording af aan de minister van OCW door middel van een Terugblik en een Jaarverslag.

Toezicht op het bestel door het Commissariaat voor de Media

Het Nederlandse publieke omroepbestel kent een extern toezichthoudend orgaan, het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat). Het Commissariaat is belast met het toezicht op de naleving van de Mediawet en kan handhavend optreden als een media-instelling de regels overtreedt. Daarnaast voert het Commissariaat het financiële rechtmatigheidstoezicht op alle omroeporganisatie in het publieke omroepbestel. Voor de Ster richt het toezicht van het Commissariaat zich op het inhoudelijk toezicht. Hierbij gaat het om toezicht op de taakuitvoering en de naleving van de Mediawet 2008 en andere regelingen vanuit het Commissariaat. Het financieel toezicht berust bij het ministerie van OCW.

Publiek vs. commercieel belang: in toenemende mate ingewikkeld

De publieke omroep kenmerkt zich door publieke 'content': een programmering die onafhankelijk is en zich op een brede doelgroep richt waarbij ook aandacht uitgaat naar specifieke en kleine doelgroepen.

Om die content onafhankelijk te houden moet die tot stand komen en getoond worden zonder inmenging van andere belangen, zoals commerciële of politieke. Dit is wettelijk geborgd in de Mediawet 2008 en ook terug te zien in de profilering en werkwijze van de NPO. De unieke positie en content van de publieke omroep zijn aantrekkelijk voor (een deel van de) adverteerders. Om de scheiding tussen inhoud en commercie te borgen is de Ster een zelfstandige organisatie en geen onderdeel van de NPO.

Het is de opgave voor de Ster om de reclamezendtijd op de kanalen van de publieke omroep te exploiteren om zodoende het omroepbestel mede te financieren. De Ster verkoopt zendtijd aan adverteerders rondom content die niet door hen zelf maar onder coördinatie van de NPO en door de omroepen gemaakt wordt. De NPO is verantwoordelijk voor de algehele programmering (inclusief reclamezendtijd) en de bewaking van het unieke publieke karakter ervan. De Ster is daarom altijd volgend aan de programmering van de NPO en 'vullen' de daartoe bestemde reclameblokken. Deze twee belangen – programma en reclame – zijn met de oprichting van de Ster organisatorisch gescheiden doordat de Ster een zelfstandige organisatie binnen het omroepbestel is met een eigenstandige wettelijke opdracht.

Financiering

Het landelijke omroepbestel kent zogenaamde 'duale financiering': de landelijke omroep wordt bekostigd uit algemene middelen (de rijksmediabijdrage) en uit reclame-inkomsten (Ster-gelden). Deze twee vormen de bron van de mediabegroting van de minister van OCW, waaruit onder andere de budgetten voor de landelijke publieke omroep worden bekostigd. Voor 2016 betreft dit een totaalbedrag van € 765 miljoen voor de landelijke publieke omroep. Daarnaast worden de kosten van de programmering van de landelijke publieke omroep gedekt met 'private' inkomsten van omroepverenigingen uit ledenbijdragen en inkomsten uit nevenactiviteiten.

De Ster bekostigt de eigen apparaatskosten uit de inkomsten van verkoop van reclamezendtijd van de landelijke publieke omroep op grond van een kostenbegroting die aan het ministerie van OCW wordt voorgelegd. De Ster heeft de wettelijke en statutaire verplichting om alle netto-inkomsten na aftrek van de kosten af te dragen aan de Minister (in praktijk het Commissariaat voor de Media, die beheerder is van de rekening courantverhouding). De Ster draagt daarmee bij aan de Mediabegroting. In 2014 was dit een bedrag van € 218 miljoen. In 2016 is dit geraamd op € 204 miljoen.

Bezuinigingen en kwaliteitsslag

Het publieke omroepbestel is de afgelopen jaren aan grote veranderingen onderhevig geweest. Die veranderingen hadden met name betrekking op de onderlinge verhoudingen binnen het bestel, waaronder ook de budgetverdeling, en de clustering van omroepen. Deze veranderingen zijn ingegeven door de wens te komen tot betere samenwerking, effectiever aansturing en efficiëntere werkwijzen om zodoende de landelijke publieke omroep de noodzakelijke herkenbaarheid en slagkracht te geven in een snel veranderend medialandschap en veranderingen in de manier waarop het publiek kijkt en luistert. Daarnaast speelden forse bezuinigingen een rol.

In december 2013 heeft de staatsecretaris van OCW, op basis van een onderzoek van Boston Consulting Group, de NPO en de Ster verzocht met voorstellen te komen om de inkomsten te verhogen. In maart 2014 heeft de NPO hiervoor, in samenwerking met de Ster, een voorstel gedaan dat nu geïmplementeerd wordt (brief NPO en bijlage d.d. 28 maart 2014). De essentie van deze aanpak voor de Ster is het vullen van meer reclamezendtijd op televisie, radio, themakanalen en second screen. Dit binnen de bestaande wettelijke grenzen. Het gaat dus om het meer benutten van bestaande (wettelijke) ruimte.

Tegen de achtergrond van de bezuinigingen op de publieke omroep heeft de staatssecretaris in 2014 aan de NPO gevraagd voorstellen te doen voor het verhogen van eigen inkomsten van de landelijke publieke omroep. Een van de maatregelen is het gezamenlijke verkopen van content (rechtenexploitatie). In haar aanpak van maart 2014 licht de NPO deze maatregel toe. In zijn brief aan de Tweede Kamer van september 2014 geeft de staatssecretaris aan dat “Alleen met een gezamenlijke aanpak kan de publieke omroep er in slagen de rechtenexploitatie te optimaliseren en daarmee meer inkomsten genereren”. In het Concessiebeleidsplan 2016-2020 (hst 3.10.3) geeft de NPO aan hoe dit initiatief nader uitgewerkt wordt. Het betreft een nieuwe commerciële entiteit waarmee langs verschillende wegen inkomsten kunnen worden gegenereerd ten behoeve van de financiering van het publieke omroepbestel. De nadruk ligt daarbij op de gezamenlijke exploitatie en verwerving van programmarechten.

2.2 Ster

De Ster is een publieke media-instelling met de taak om reclame te exploiteren en uit te zenden op de kanalen van de publieke omroep. Deze taak is binnen de landelijke publieke omroep exclusief voorbehouden aan de Ster. Daarnaast kan de Ster op verzoek reclame verzorgen voor regionale publieke omroepen. Hierna volgt een beschrijving van de belangrijkste kenmerken van het bestuur, de organisatie en werkcultuur van de Ster.

2.2.1 Taak en activiteiten

In de statuten van de Ster staat de volgende kerntaak omschreven:

“De stichting heeft ten doel om binnen de wettelijke kaders ten behoeve van het Nederlandse publieke omroepbestel alle kansen op het gebied van exploitatie van radiozendtijd, televisiezendtijd en internet-sites te benutten en daarmee een optimale bijdrage aan de financiering van dit bestel te leveren.”

In de Mediawet 2008 staat het als volgt omschreven in artikel 2.99:

“De Stichting Etherreclame heeft tot taak het verzorgen van media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst en, op verzoek, voor de regionale en lokale publieke mediadiensten dat bestaat uit reclame- en telewinkelboodschappen die zijn aangeboden door derden, inclusief omlijsting daarvan.”

En in artikel 2.91 van de Mediawet 2008:

1. In het media-aanbod van de publieke mediadiensten mogen reclame- en telewinkelboodschappen die zijn aangeboden door derden worden opgenomen.
2. Reclame- en telewinkelboodschappen, inclusief omlijsting daarvan, in het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst worden uitsluitend verzorgd door de Ster.
3. De Ster kan op verzoek van regionale en lokale publieke media-instellingen reclame- en telewinkelboodschappen, inclusief omlijsting daarvan, verzorgen die worden opgenomen in het media-aanbod van die instellingen.”

2.2.2 Besturing en bestuur

De Ster is een zelfstandige rechtspersoon met stichting als rechtsvorm. De stichting kent een bestuur, bestaande uit maximaal vijf leden, en een directeur.

De Mediawet schrijft de samenstelling van het Ster-bestuur voor, die eveneens is vastgelegd in de eigen statuten. Het bestuur bestaat uit vijf leden die door de minister van OCW worden benoemd voor

Twynstra Gudde

vijf jaar, met een eenmalige mogelijkheid tot herbenoeming. De benoeming van drie leden is op voordracht van de NPO. De voorzitter wordt door de minister van OCW aangewezen uit de overige twee bestuursleden. De minister van OCW kan tevens waarnemers voor onbepaalde tijd aanwijzen met een raadgevende stem in het bestuur.

Het huidige Ster-bestuur bestaat uit een onafhankelijk voorzitter en twee bestuursleden op voordracht van de NPO. Er zijn twee vacatures: één voor een voordracht vanuit de NPO en de ander voor een voordracht vanuit het Sterbestuur of OCW. Tevens zijn er twee waarnemers aangewezen vanuit het ministerie van OCW. Ook wordt de directeur voor elke vergadering uitgenodigd. De agenda van het bestuur wordt voorbereid door de voorzitter en de directeur.

De invulling van het Ster-bestuur op het moment van schrijven, is in tabel 2.1 weergegeven. De invulling van de bestuursvacatures is uitgesteld in afwachting van dit onderzoek.

Rol	Voordracht	Naam
Voorzitter	Onafhankelijk	Dhr. S. van der Feltz
Vacature	Onafhankelijk	-
Bestuurslid	NPO	Dhr. H. Hagoort
Bestuurslid	NPO	Mw. S. Rijxman
Vacature	NPO	-
Waarnemer	OCW	Mw. H. van Bockxmeer
Waarnemer	OCW	Dhr. K. Bijl

Tabel 2.1. Invulling Ster-bestuur in maart 2016

Het Ster-bestuur heeft volgens de statuten 2003 de volgende taken en bevoegdheden:

- Besturen van de stichting
- Het aangaan van overeenkomsten
- Toezicht houden op en dragen van verantwoordelijk voor de algemene gang van zaken binnen de organisatie
- Het vaststellen van de tarieven voor het opnemen van reclame- en telewinkelboodschappen in de zendtijd van de Ster binnen de publieke omroep.
- Het bestuur is het orgaan dat de Ster primair vertegenwoordigt.

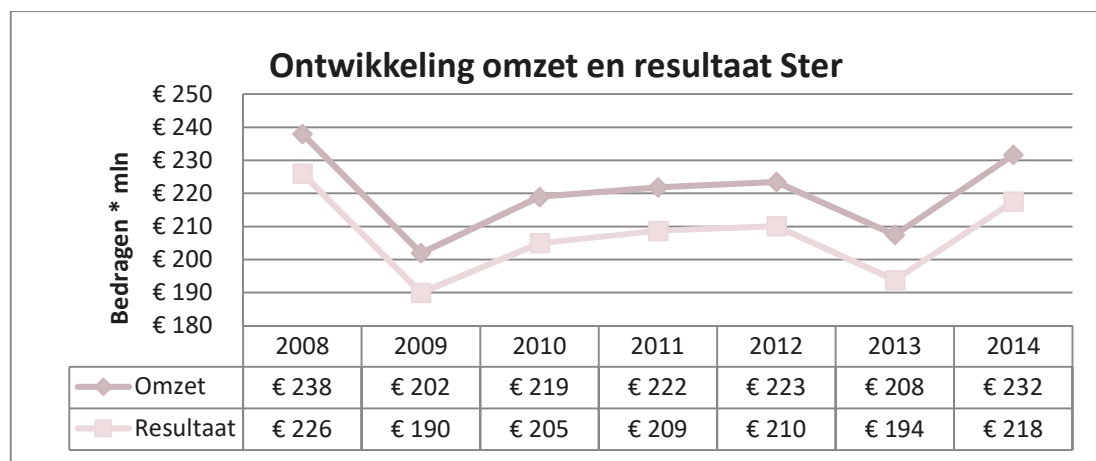
Het Ster-bestuur vergadert circa 6 maal per jaar en neemt besluiten bij meerderheid van stemmen. In de praktijk vindt besluitvorming plaats op basis van gezamenlijke instemming. Schriftelijke besluitvorming buiten vergaderingen om is ook mogelijk. Wanneer de Ster en een bestuurder tegengestelde belangen hebben, dan kan de betreffende bestuurder de stichting niet vertegenwoordigen en ook niet deelnemen aan besluitvorming. In de statuten is dat in artikel 10, lid 4 als volgt verwoord: "In alle gevallen waarin de stichting een tegenstrijdig belang heeft met één of meer van haar bestuurders, zijn die bestuurders niet stemgerechtigd ter zake het bestuursbesluit tot het aangaan van de betreffende handeling. Het bestuur besluit voorafgaand aan de stemming of er al dan niet sprake is van een tegenstrijdig belang, welk besluit met algemene stemmen, met uitzondering van de stem van de betrokken bestuurder(s), wordt genomen." Een dergelijke bepaling komt vaker voor bij organisaties met een 'one tier' structuur waarbij de functies bestuur en toezicht bij één orgaan liggen.

De interne verantwoording over de financiële resultaten vindt plaats middels bestuursrapportages in elke bestuursvergadering, met daarin de actuele financiële stand van zaken ten aanzien van vooral de omzet. Ook wordt er halverwege het jaar een mid-term review afgegeven en na het einde van het jaar de jaarrekening opgesteld, waarin de financiële resultaten uiteen worden gezet. Het bestuur maakt elk

jaar voor 1 juni een bestuursverslag over het voorgaande jaar op, met daarin aandacht voor de werkzaamheden, het beleid en de doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit verslag wordt aan de minister van OCW gezonden en openbaar gemaakt. Daarnaast dient de Ster desgevraagd alle informatie over de werkzaamheden van de Ster aan de minister te verstrekken en de minister kan inzage verlangen in de zakelijke gegevens en bescheiden voor zover dat voor zijn taak noodzakelijk is (art. 2.102 Mediawet 2008).

2.2.3 Financiële kaders

De Ster genereert inkomsten door de verkoop van reclamezendtijd en reclameruimte op de kanalen en platforms van de publieke omroep aan adverteerders tegen door het bestuur vastgestelde tarieven. De jaarmet van de Ster in 2014 was € 222 miljoen. Na aftrek van bedrijfskosten wordt het nettoresultaat ter beschikking gesteld aan de minister van OCW, die het toevoegt aan de Mediabegroting. Zie grafiek 2.1 voor een overzicht van de ontwikkeling van de omzet en het resultaat in de periode 2008 tot en met 2014.



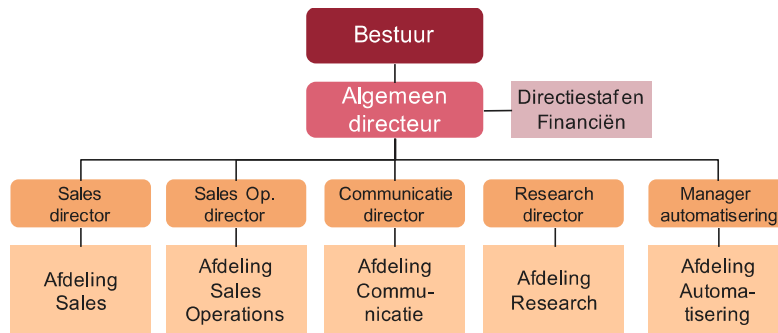
Grafiek 2.1. Ontwikkeling omzet en resultaat Ster over de periode 2008-2014

De financiële verantwoording legt de Ster af aan de minister van OCW. Het bestuur dient jaarrekeningen en begrotingen aan de minister ter instemming toe te sturen. Hierin wijkt het toezicht op de Ster af van de NPO en omroepverenigingen, die onder financieel toezicht van het Commissariaat staan.

In 2014 heeft de staatssecretaris van OCW aan de Ster gevraagd om, net als de overige publieke media-instellingen, te bezuinigen. De zogenaamde 5%-solidariteitskorting. Dit leidde binnen de Ster tot een bezuinigingsoperatie. Het ministerie van OCW heeft gevraagd om een gedetailleerdere begroting, op activiteitsniveau.

2.2.4 Organisatie

De organisatie van de Ster staat onder leiding van de algemeen directeur. De organisatie is begin 2016 teruggedaan van acht afdelingen naar vijf afdelingen en een directiestaf (inclusief financiële functie). De vijf afdelingen zijn: Sales, Sales Operations, Communicatie, Research en Automatisering. De organisatie heeft een totaal van 100 formatieplaatsen (fte, full time equivalent), met een huidige feitelijke bezetting van 89 fte. Hieronder is in figuur 2.1 een visuele weergave van de Ster-organisatie opgenomen.



Figuur 2.1. Visuele weergave organigram Ster-organisatie

De directie van de Ster bestaat uit een natuurlijk persoon die voor onbepaalde tijd wordt aangesteld door het Ster-bestuur: de algemeen directeur. Deze directeur is belast met en verantwoordelijk voor het uitvoeren van het beleid en de besluiten die door het bestuur zijn vastgesteld, de dagelijkse gang van zaken van de organisatie en de verantwoording daarover aan het bestuur. De directeur is gemandateerd om te opereren en de Ster te vertegenwoordigen binnen de kaders van de begroting die door het bestuur wordt vastgesteld (met maximale afwijking van 10%). Zaken die daarbuiten gaan dienen vooraf te worden goedgekeurd door het bestuur. Voorbeelden hiervan zijn: wijzigingen in de interne organisatie, samenwerkingsovereenkomsten met andere partijen en het aanstellen en ontslaan van managers. Zonder goedkeuring van het bestuur is de algemeen directeur gemandateerd om verplichtingen aan te gaan tot een bedrag van € 50.000,--, tenzij het contracten met adverteerders of arbeidsovereenkomsten betreft.

Er is een managementteam dat bestaat uit de algemeen directeur en de vier directors en de manager automatisering. Dit managementteam is voornamelijk bedoeld als afstemmingsoverleg tussen de verschillende disciplines binnen de organisatie. Zaken die voor het bestuur worden geagendeerd worden door de algemeen directeur voorbereid.

Cultuur en werkwijze

De kerntaak van de Ster, reclame-inkomsten genereren, zorgt voor een commerciële mentaliteit en focus op verkoop bij medewerkers. De organisatie is geordend in verschillende disciplines met eigenstandige taken, processen en werkzaamheden. Op het niveau van het managementteam worden deze disciplines verbonden. Door medewerkers en leidinggevenden wordt de cultuur getypeerd als informeel, bescheiden, familiair en resultaatgericht. Door de beperkte omvang en de centrale huisvesting kent iedereen elkaar en is er laagdrempelige toegang. De goede resultaten qua inkomsten en reputatie voeden de goede sfeer en de trots om voor de Ster te werken.

2.2.5 De Ster als onderdeel van het omroepbestel

Positie Ster volgens de Mediawet

De Ster heeft een afzonderlijke positie in het publieke omroepbestel. De Mediawet 2008 spreekt van 'publieke media-instellingen' (hoofdstuk 2) en van 'commerciële media-instellingen' (hoofdstuk 3) die respectievelijk publiek en commercieel media-aanbod verzorgen. De publieke media-instellingen kennen een verbijzondering in landelijke (titel 2.2), regionale en lokale (beide titel 2.3) media-instellingen. De Ster wordt separaat vermeld in de begripsbepaling en uitgewerkt in titel 2.5 (artikel 2.99 en 2.91). Daarmee is de Ster een publieke media-instelling die media-aanbod verzorgt, maar zij valt niet in een van de genoemde categorieën en is dus zelf een bijzondere categorie.

Relatie NPO-Ster

De NPO en Ster zijn afzonderlijke rechtspersonen, met elk een andere taak die is vastgelegd in de Mediawet. In algemene zin is de NPO verantwoordelijk voor de programmering van het media-aanbod via de landelijke publieke aanbodkanalen, en de Ster voor de exclusieve exploitatie van de reclameruimte op die kanalen. De Ster krijgt daarvoor zendtijd op bepaalde plekken in de programmering en ruimte in de online omgeving van de publieke omroep. De NPO plaatst tijdslots voor programma's in het uitzend-schema waarop omroepen kunnen intekenen. In overleg met de Ster worden vaste momenten voor reclameblokken in het schema opgenomen.

Dat NPO en Ster twee afzonderlijke organisaties zijn, vindt zijn grond in de noodzaak tot de principiële scheiding van programma-inhoud en reclame/commercie. Het goed functioneren van de publieke omroep vergt wel een goede afstemming tussen de Ster en de NPO wat noopt tot een goede samenwerking tussen beide organisaties. De samenwerking tussen de NPO en de Ster krijgt gestalte op twee niveaus: bestuurlijk en operationeel. De twee NPO-bestuurders zijn tevens bestuurder van de Ster. Daarnaast is er operationele samenwerking tussen medewerkers van de NPO en Ster rondom de plaatsing van de reclame.

Reclame op de publieke omroepkanalen

De Mediawet 2008 kent bepalingen over de organisatie en besturing van het publieke mediabestel en de Ster in het bijzonder (verwerkt in paragrafen hiervoor). Daarnaast bevat de Mediawet 2008 bepalingen die de kaders vormen voor reclame binnen de programmering van de publieke omroep. Deze strekken onder meer tot het waarborgen van de herkenbaarheid van reclame ten opzichte van de andere programma-inhoud, beperking van de hoeveelheid reclame op de publieke kanalen, het bepalen van de wijze waarop reclame in de programmering mag worden opgenomen en het verbieden van programma-onderbrekende reclame. Reclame is als zodanig herkenbaar door deze zowel in tijd als naar inhoud af te grenzen van de programmering. Deze bepalingen vormen de waarborg voor de principiële keuze om het publieke en non-commerciële karakter van de publieke omroep en de programmering in stand te houden.

De kaders vinden toepassing op het lineaire media-aanbod via radio, televisie en internet. De programmering van de NPO is leidend voor de momenten waarop reclame-uitingen mogelijk zijn. De toepasbaarheid op het gevarieerde non-lineaire aanbod anno 2016 toont zich minder eenduidig, omdat de regels voor lineaire reclame niet altijd goed passen bij non-lineaire uitingen. Daartoe opgeroepen door een motie van D66 heeft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer toegezegd dat hij in overleg met de NPO, de Ster en het Commissariaat gaat onderzoeken in hoeverre het wenselijk is om meer regelgeving inzake non-lineaire reclame op te nemen in de Mediawet. Daarvoor is een werkgroep in het leven geroepen.

Nadere regelgeving

De volgende regelgeving is van belang voor de Ster als onderdeel van de publieke omroep:

- Het *Mediabesluit 2008* bevat nadere regels over de duur van het aandeel reclame als deel van het totale programma-aanbod per kanaal per jaar.
- *Beleidsregels van het Commissariaat voor de Media* bouwen voort op de Mediawet 2008 met nadere concretisering, onder andere rond vormaspecten (art. 2.96 en 2.97) en het dienstbaarheidsverbod (art 2.141 Mediawet).
- *Bindende regelingen* vanuit de NPO die beogen afspraken vast te leggen over de programmering en distributie van media-aanbod op de publieke mediakanalen (art. 2.10, 2.57 en 2.60 Mediawet).

- De *Bindende regeling Ster-reclame op internet* (december 2014) van de NPO, die beoogt afspraken vast te leggen over de hoeveelheid reclame op internet en de kwaliteit hiervan.

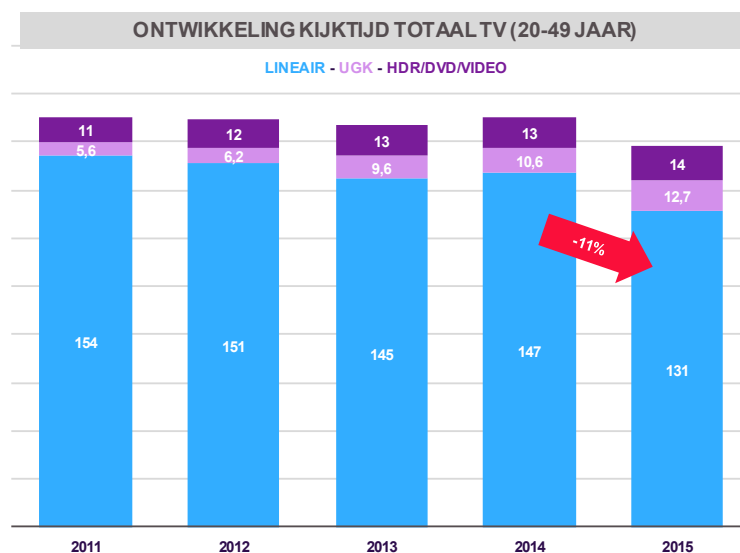
2.3 Markt

Onder 'markt' verstaan we in dit rapport de situatie waar vraag (van adverteerders) en aanbod (platform onafhankelijke audio visuele content) samen komen gericht op de eindgebruiker en consument (luisteraar cq kijker). De belangrijkste klant voor de Ster is de adverteerder, echter ook media- en in groeiende mate reclamebureaus zijn klant. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste ontwikkelingen, mede op basis van interviews met marktpartijen.

Door de taakopdracht opereert de Ster exclusief namens de publieke omroep op de reclamemarkt, waar adverteerders zoeken naar content die interessant zijn om bij te adverteren, en waar potentiële consumenten hun producten, diensten en bijbehorende boodschap kunnen zien of horen. De kanalen van de publieke omroep zijn voor adverteerders interessant vanwege het bereik (kijk- en luisteraandelen) en de diverse samenstelling van het publiek (doelgroepen), mede vanwege de diversiteit in programma-inhoud. Als gevolg van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen verandert deze markt snel.

Verschuiving van lineaire naar non-lineaire markt

Het medialandschap wordt gekenmerkt door veel dynamiek. Het lineair kijken daalt de laatste jaren licht, echter in 2015 is deze daling fors met -11% ten opzichte van 2014. Dit is in grafiek 2.3 te zien.



Lineair kijken daalt met 11% ten opzichte van 2014.

Grafiek 2.2. Ontwikkeling kijktijd televisie

Waar voorheen de consument vooral lineair tv keek en radio luisterde, is er een verschuiving gaande naar een on-demand media consumptie via digitale kanalen. Deze online markt is sterk versnipperd met een groot aantal diverse buitenlandse aanbieders van Google, Facebook, Youtube tot Netflix, naast de meer traditionele concurrenten als RTL en SBS op televisie en Skyradio, Radio538 en Qmusic op radio.

Binnen de lineaire markt is het kijktijdaandeel (KTA) van de publieke omroep gedaald. Exclusief de sportevenementenmaanden (maanden met Olympische Spelen en EK of WK voetbal) was deze daling al zichtbaar. Verwacht wordt dat dit structureel nog harder zal dalen als gevolg van het verlies van de uitzendrechten aan commerciële aanbieders, waarvan de Champions League een recent voorbeeld is. Naast kijkers trekken hierdoor ook adverteerders naar de concurrenten.

Veranderend kijkgedrag

De zogenaamde *customer journey* is complex: consumenten raadplegen media op verschillende manieren via verschillende kanalen. Ze bepalen zelf het tijdstip, gebruiken verschillende apparaten en kiezen verschillende kanalen.

Bovenstaande heeft op zijn beurt effect op de manier waarop mensen bereikt worden als het gaat om reclame. Ook binnen de reclame zien we een verschuiving naar de online markt. De 'klassieke' manier van reclame maken (reclameblokken voor en na een programma) is niet meer (altijd) de gewenste vorm voor adverteerders. Het is niet de verwachting dat deze vorm verdwijnt, maar er zijn nieuwe en aantrekkelijke vormen van adverteren bij gekomen, mogelijk gemaakt door nieuwe media- en distributietechnieken. Reclame gaat zich daardoor meer en meer vermengen met de inhoud. Denk hierbij aan product-placement in en sponsoring van programma's. De boodschap van de adverteerder moet voortdurend op een andere manier verpakt worden. Een volledig digitale integratie is onmisbaar voor een goede effectiviteit en performance voor adverteerders. Het is lastiger geworden voor een adverteerder om massabereik kostenefficiënt in te kopen: bijvoorbeeld voor een 1+ bereik van 80% zijn in 2015 26% meer GRP's nodig dan in 2011.

De omzet van de Ster komt hoofdzakelijk uit verkoop van reclamezendtijd op de meer traditionele lineaire TV en radio. Met het sterke Ster merk is deze positie stevig en zijn de resultaten de afgelopen decennia goed. Op non-lineair gebied blijft de positie van Ster sterk achter, daar waar concurrenten fors hebben geïnvesteerd en geïnnoveerd in deze hard groeiende markt. De verschuiving naar de non-lineaire markt wordt door de Ster ook gezien als essentieel, zij nemen deze ontwikkeling dan ook mee in de strategievorming voor de toekomst bij voorkeur in nauwe samenwerking met NPO (of omroepen) om de beschikbare mogelijkheden te benutten en uit te breiden.

Datagedreven performance marketing

Juist omdat het kijkgedrag verandert en er steeds meer versnippering is als het gaat om het aanbod, wordt het steeds belangrijker, om met reclame de consument te (kunnen) blijven bereiken. Er wordt daarvoor steeds meer gebruik gemaakt van datagedreven performance marketing; programma-inhoud en reclame-uitingen bepalen en organiseren op basis van beschikbare data over de consument en het kijkgedrag van die consument. Het uitgangspunt is om zo goed mogelijk te weten wie je klanten zijn en hoe zij zich gedragen, de *customer journey* te begrijpen, om hier vervolgens zo maximaal mogelijk met de communicatie mix op af te kunnen stemmen. Dit biedt vervolgens ruimte voor 'op maat' gemaakte reclame voor de consument. Het exploiteren van gebruikersprofielen en andere publieke omroep content, die hoofdzakelijk bij de NPO ligt, is van belang. De Ster is op zoek om hiermee haar dienstverlening richting adverteerders te vergroten.

Content-distributie-reclame

Het vergroten van de dienstverlening kan langs de lijnen van content, distributie en reclame. Zowel adverteerders, media- en reclamebureaus als media bedrijven zijn continue op zoek naar de juiste balans tussen content, distributie en reclame.

Als we het hebben over adverteerders, bedoelen we de bedrijven en organisaties die hun product, dienst, gedachtegoed of activiteit willen promoten. Media- en reclamebureaus adviseren de adverteerders over de manier waarop zij het beste potentiële klanten en doelgroepen kunnen bereiken en ondersteunen de adverteerders bij het ontwikkelen en uitvoeren van reclame. Reclame is in de woorden van de Mediawet: “uiting in welke vorm dan ook, niet zijnde een telewinkelloos bericht, waarmee onmiskenbaar wordt beoogd het publiek te bewegen tot het kopen van een bepaald product of het gebruik maken van een bepaalde dienst, dan wel gunstig te stemmen ten aanzien van een bepaald bedrijf, een bedrijfstak of een bepaalde instelling teneinde de verkoop van producten of de afname van diensten te bevorderen”. Media bedrijven zijn de bedrijven die de zendtijd exploiteren. Zowel wat betreft (de planning van) de programmering, de productiebedrijven van de programma's zelf en de exploitatie van de reclameruimte.

Met *content* wordt de informatie, de inhoud van de boodschap bedoeld, de wijze waarop de conversatie met en ervaring door de kijker of luisteraar plaatsvindt. Het gaat bijvoorbeeld om programma's die worden uitgezonden op radio en televisie, de berichtgeving en communicatie via websites, social media en apps. Bij de publieke omroepen vindt een strikte scheiding plaats tussen de commerciële boodschap en de inhoudelijke publieke boodschap. Bij de commerciële omroepen is deze scheiding minder strikt.

Het distribueren van content kan op diverse manieren. *Distributie* richt zich op distributie van content via alle soorten kanalen en apparaten (televisie, radio, tablet, smartphones etc.). Hierin is een onderscheid te maken tussen lineair en non-lineair aanbod van content. Lineair zijn de 'traditionelere' kanalen zoals radio en televisie, met een programmering die lineair in de tijd wordt uitgezonden. Non-lineair aanbod wordt niet opeenvolgend in de tijd uitgezonden, maar is flexibel raadpleegbaar. De kijker bepaalt zelf wanneer hij wat kijkt of luistert. Dit gebeurt met name met online aanbod via websites, apps, social media en andere kanalen en combinaties daarvan. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook varianten van 'uitzending gemist', 'second screen' faciliteiten waardoor je naast de televisie op je tablet een ander programma volgt of aanvullende boodschappen ontvangt alsook verschillende varianten van 'video on demand'.

Bij de verschillende vormen van distributie worden verschillende vormen van reclame toegepast. Als het gaat om de lineaire kanalen, wordt vooral gebruik gemaakt van reclamespotjes. Bij commerciële omroepen wordt ook gebruik gemaakt van 'non spot advertising'. Dat houdt in dat bijvoorbeeld een product zichtbaar is gedurende het programma of dat wordt aangegeven dat het programma mede mogelijk wordt gemaakt door een bepaalde adverteerder. Als het gaat om de non-lineaire kanalen zijn er ook andere vormen van reclame. Naast reclamespots tijdens het kijken van 'uitzending gemist' of ander uitgesteld kijken, valt te denken aan 'pre roll' bij een filmpje op een website of op YouTube. Ook banners op websites zijn een vorm van reclame op non-lineaire kanalen. Er worden tevens combinaties gemaakt tussen lineaire kanalen en non-lineaire kanalen, bijvoorbeeld door het verwijzen in een televisieprogramma naar een app, social media of een website waar ook reclame op staat. Door middel van advertising/banners of door het verweven van een product in een boodschap. Hier zit weer het verschil tussen de publieke omroep en de commerciële omroepen, dat bij de publieke omroep een strikte scheiding tussen commercie en inhoud wordt gehandhaafd. Dit houdt in dat er bijvoorbeeld geen producten worden getoond of producten niet op een andere manier worden aangeprezen gedurende de programma's of andere vormen van inhoudelijke communicatie via non-lineaire kanalen.

2.4 Algemene inzichten governance

Het denken over governance in het algemeen en good governance in de publieke sector in het bijzonder heeft sinds het einde van de vorige eeuw een snelle ontwikkeling doorgemaakt. Governance is een

verzamelbegrip voor het geheel van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht in en rond een organisatie of de uitvoering van een bepaalde taak. In dit onderzoek is aan de orde de vraag of en zo ja in hoeverre de governance van de Ster als onderdeel van het publieke omroepbestel nog adequaat is met het oog op de taak en positie van de Ster in het veranderend medialandschap en gelet op de veranderende inzichten van governance in de publieke sector.

Algemene trends

De aandacht voor governance is breed, zowel in de private als publieke en semi-publieke sector, fors toegenomen. Crises, incidenten, belangenverstrengeling en structurele weffouten leidden er in allerlei sectoren toe dat meer nauwgezet wordt gekeken naar de manier waarop de governance is vormgegeven. Hierbij wordt onder meer gekeken naar een goede balans tussen intern en extern toezicht, een passende bestuurs- en organisatiestructuur met *checks & balances*, de wijze van (publieke) verantwoording en de positionering van stakeholders.

In eerste aanleg richtte de aandacht voor governance zich op goed bestuur in beursgenoteerde bedrijven: goed bestuur, adequaat toezicht en het afleggen van verantwoording. Al snel werden ook bedrijven en organisaties in de (semi-)publieke sector aangesproken op dergelijke principes. In navolging van de Code Tabaksblad (2003) paktten allerlei branches in de (semi-)publieke sector de handschoen op en stelden een eigen code op, bij wijze van zelfregulering: pas toe of leg uit. De reikwijdte van deze principes was breder dan alleen de besturing en organisatiestructuur. Aan de orde zijn ook richtlijnen inzake integriteit c.q. het voorkomen van belangenverstrengeling, renummeratie, horizontale verantwoording en klokkenluidersregelingen.

Ook in de publieke omroep en de bredere culturele sector zijn codes opgesteld, respectievelijk de *Gedragscode goed bestuur en integriteit publieke omroep 2012* (eerdere versie uit 2006, geactualiseerd in 2011) en de *Governance Code Cultuur* (2014). In december 2015 kwam ook het Commissariaat voor de Media met een compacte beleidsnota over governance in het mediabestel, als aanzet voor een rapport medio 2016. De inhoud van deze relevante documenten wordt hieronder beknopt weergegeven.

Belangrijkste aspecten van governance

De huidige opvattingen over governance in de publieke sector worden gekenmerkt door een aantal thema's. We schetsen deze thema's in algemene zin waarbij we ons richten op de thema's die voor dit onderzoek het meest relevant zijn. We volstaan met een selectie van relevante punten in het kader van dit onderzoek.

Cruciaal is dat er op alle niveaus sprake is van checks & balances: binnen de directie, binnen het bestuur en binnen een eventuele raad van toezicht (RvT). In het verkeer tussen directie en bestuur of tussen bestuur en RvT zijn checks & balances evenzeer van belang. Het is de kunst om spraak en tegenspraak te organiseren om de legitimiteit, de mogelijkheid tot controle en de kwaliteit van besluitvorming te borgen. De *checks & balances* zitten ook in de manier van werken; in de processen en besluitvormingsprocedures. *Checks & balances* krijgen in formele zin vorm door op het orgaan dat verantwoordelijk is voor de realisatie van de doelen, zoals het bestuur of de directeur-bestuurder, toezicht te laten uitoefenen door een ander orgaan, zoals de raad van toezicht of de raad van commissarissen. Maar papier is geduldig. Cruciaal zijn de rol- en taakopvatting van betrokkenen. Het gaat om gedrag, dat normconform en integer moet zijn.

Governance is altijd onderhevig aan *kaders*. Wet- en regelgeving zijn kaderstellend aan afspraken over governance. Branchespecifieke governancecodes vormen de vrijwillige concretisering daarvan. In het algemeen geldt dat bestuur en toezichthouders daar bewust naar handelen. Afwijken kan, maar moet wel uitgelegd en daarmee verantwoord worden.

Dit raakt aan de vraag of er sprake moet zijn van regelgeoriënteerd of principegeoriënteerd bestuur en toezicht: *rule based* of *principle based* toezicht. Enerzijds zien we veel nadruk op het ontwikkelen van meer regels om ongewenste situaties te voorkomen. Keuzen en prestaties worden bij voorkeur in kwantitatieve termen neergezet. Vaak gaat dit gepaard met benchmarks, aan de hand waarvan de relatieve positie ten opzichte van branchegenoten kan worden bepaald. Beoordeling geschiedt volgens de vraag: gebeurt het volgens de regels en volgens de afspraken? Als tegenwicht tegen deze beweging wordt er gepleit voor beoordeling 'in de geest van intenties' van de wetgeving en van de maatschappelijke functie. Veel gehoorde kritiek op benchmarks is dat het gemiddelde als norm gaat functioneren. Overigens tref je, ook in het publieke domein, mengvormen aan van *rule based* of *principle based* toezicht. Dat geldt ook voor de Mediawet 2008 die regels bevat voor wanbeheer en mogelijkheden om op te treden bij taakverwaarlozing.

In alle sectoren heeft de kwestie van *belangenverstrengeling* steeds meer aandacht gekregen. Aandacht die gepaard gaat met kritischer bejegening van situaties waarin belangenverstrengeling optreedt dan wel waar het risico daarop aanwezig is. Hier zitten twee kanten aan. Als het gaat om (potentiële) zelfverrijking of financiële voordelen voor naasten is het uit den boze. Uit inhoudelijk oogpunt kunnen combinaties van kennis en posities juist waardevol zijn. De netwerksamenleving is erop gebouwd. De complexiteit van opgaven, zeker die van maatschappelijke organisaties, kan bijna niet zonder.

Relevante kaderstellende documenten

Het Commissariaat voor de Media presenteert in zijn beleidsnota *Governance en Interne Beheersing Landelijke en regionale publieke media-instellingen* (2015) vijf thema's, waarvoor het zijn toezicht gaat vormgeven:

- a. Inrichting bestuur en intern toezicht
- b. Risicomanagement, administratieve organisatie en interne beheersing
- c. Compliance en rechtmatigheid
- d. Transparantie en externe verantwoording
- e. Leiderschap, integriteit, cultuur en gedrag.

Deze zal ook van toepassing zijn op de Ster, als onderdeel van de publieke omroep. De normering en de wijze van toezien worden bepaald in dialoog met de publieke media-instellingen, wat resulteert in een rapport medio 2016.

Veel organisaties werken met codes die ingaan op governance en gedrag. De Ster zelf heeft geen code als zodanig. Wel zijn er in de media- en cultuursector rondom de Ster dergelijke codes. Om een beeld te geven wat er in dergelijke codes wordt opgenomen, beschrijven wij er twee.

In de eerste plaats de *Gedragscode goed bestuur en integriteit publieke omroep 2012* waarin de raad van bestuur van de NPO een aantal richtlijnen stelt waarnaar landelijke publieke media-instellingen zich moeten richten. Deze is niet van toepassing op de Ster. De gedragscode voor de publieke omroep bevat vier richtlijnen en twee regelingen:

- een richtlijn ter bewerkstelling van goed bestuur en toezicht
- een richtlijn ter waarborging van de integriteit
- een richtlijn ter vormgeving van de verslaglegging
- een richtlijn met betrekking tot het beloningskader
- een klokkenluidersregeling
- een regeling die de instelling en werkwijze van de Commissie ter bevordering van goed bestuur en Integriteit Publieke Omroep (CIPO) bepaalt.

Twynstra Gudde

In de tweede plaats is voor de cultuursector in brede zin de *Governance Code Cultuur* opgesteld vanuit het initiatief Cultuur+Ondernemen. Ook deze geldt niet voor de Ster. De code is ingericht aan de hand van de volgende uitgangspunten:

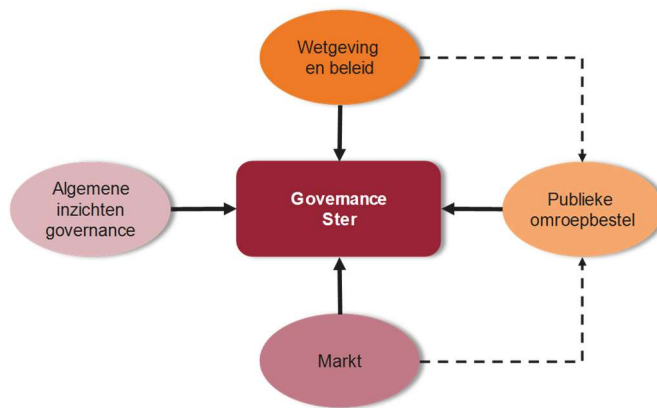
- een bewuste omgang met de governance code;
- een weloverwogen keuze voor het besturingsmodel;
- duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden tussen uitvoering, bestuur en toezicht;
- onafhankelijkheid van het toezicht en het vermijden van belangenverstrengeling;
- het waarborgen van deskundigheid en diversiteit in de samenstelling van de raad van toezicht;
- een goed georganiseerde, onafhankelijke financiële controle;
- publieke verantwoording door de organisatie.

In de *Governance Code Cultuur* worden de volgende kenmerken beschreven:

- duidelijkheid over het besturingsmodel en de daarbij horende verantwoordelijkheden
- integer en transparant handelen, met oog voor de belangen van alle betrokkenen (de stakeholders)
- deskundigheid in bestuur en toezicht
- effectief bestuur en toezicht, waarover ook verantwoording wordt afgelegd
- effectiviteit in het realiseren van missie, doelstellingen
- efficiënte besteding van (publieke) middelen.

3. Analyse

Uit hoofdstuk 2 vloeit een aantal vraagstukken en dilemma's voort die impact hebben op de governance van de Ster. In dit hoofdstuk halen we die terug, geven we aan wat ze betekenen voor de governance en duiden we de impact. We doen dit wederom aan de hand van vier invalshoeken rondom de governance van de Ster (zie onderstaande figuur). In deze analyse maken we gebruik van de documentenstudie en onze inzichten uit de interviews.



Figuur 3.1. Invalshoeken onderzoek

3.1 Markt

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen in de reclamemarkt en de impact daarvan op de governance van de Ster.

Veranderend kijkgedrag

Ontwikkelingen in de markt zijn ingegeven door een gewijzigde behoefte van de consument en daarmee van de adverteerder. De zogenaamde *customer journey* is complex: consumenten raadplegen media op uiteenlopende manieren. Ze bepalen zelf het tijdstip, gebruiken verschillende apparaten en kiezen verschillende kanalen. De adverteerder speelt hierop in en gebruikt andere marketingvormen en beweegt van traditionele marketing naar 'experience marketing'. Naast bereik is de beleving onderdeel van de communicatiestrategie. Programma-inhoud en reclame-uitingen worden steeds meer bepaald en georganiseerd op basis van beschikbare data over de consument en het kijkgedrag van die consument, zo geven marktpartijen aan. Het is volgens hen lastiger geworden voor een adverteerder om massabereik kostenefficiënt in te kopen door versnippering als gevolg van het veranderende kijkgedrag en het grotere aantal mediakanalen waar consumenten gebruik van (kunnen) maken.

Data van deze consumenten is belangrijk om de customer journey te kunnen begrijpen. Het exploiteren van gebruikersprofielen en andere content van de publieke omroep, die hoofdzakelijk bij de NPO liggen, is van belang. Hier ligt een kans. De Ster kan deze data en informatie benutten om haar dienstverlening richting adverteerders te vergroten en daarmee haar inkomsten te verhogen.

Gevolgen voor verdienmogelijkheden van de Ster

De technologische ontwikkelingen en de ontwikkelingen in de markt leiden tot zogenaamde 'disruptie' of radicale verandering in de media- en reclamemarkt (zie beschrijving in paragraaf 2.3). De concurrentie voor content waar adverteerders op afkomen is vergroot. Commerciële mediabedrijven en ook online platforms leveren content die concurreert met die van de NPO.

Dit heeft gevolgen voor de omvang van de inkomsten die de Ster kan genereren. In de eerste plaats door de wijze waarop de rechten van sportevenementen verhandeld worden en het verminderen van het amusementsaanbod op de publieke omroep. De sportrechten komen in steeds mindere mate bij de publieke omroep te liggen (bijvoorbeeld de Champions League). Dit brengt met zich dat aantrekkelijke content voor adverteerders bij andere partijen komt te liggen, waardoor de Ster inkomsten kan mislopen. Eenzelfde gevolg kan voortvloeien uit het feit dat de publieke omroep minder ruimte voor amusement kan gaan aanbieden. Dit als gevolg van een aanscherping van het beleid en de aanstaande wijziging van de Mediawet 2008. Minder sport en minder amusement kunnen van invloed zijn op het aantal kijkers wat de verdienmogelijkheden van de Ster beperkt. Dit wordt ook geconstateerd in het rapport van de Boston Consulting Group (BCG). In dat rapport wordt een daling van de inkomsten van de Ster voorzien door een dalend kijkersaandeel van de publieke omroep.

In de tweede plaats worden de verdienmogelijkheden van de Ster bedreigd door een verschuiving van lineair naar non-lineair kijken. In paragraaf 2.2 hebben we laten zien dat het lineair kijken binnen een belangrijke doelgroep in 2015 met -11% is afgenomen ten opzichte van 2014. In het BCG-rapport wordt aangegeven dat deze ontwikkeling zal leiden tot een daling van de inkomsten die de Ster kan genereren. De verschuiving vindt langzaam plaats, tot een "kantelpunt" wordt bereikt. Na het kantelpunt versnelt de verschuiving van lineair naar non-lineair totdat sprake is van verzadiging van de non-lineaire markt. Hoe de verhoudingen tussen lineair en non-lineair liggen op het moment van verzadiging, is nu niet te zeggen. Dat het aandeel lineair dan fors minder is, is wel duidelijk. Dit wordt onderschreven in de interviews die we hebben gehouden. Een kleiner aandeel lineair kijken hoeft geen bedreiging te vormen voor de verdienmogelijkheden van de Ster, indien de Ster een sterke positie heeft in de non-lineaire markt. Daar is echter geen sprake van. De Ster heeft een sterke positie in de lineaire markt, maar niet de non-lineaire markt. Op dit moment wordt ongeveer €5 miljoen door de Ster gegenereerd op de non-lineaire markt. Dat is ongeveer 2% van de totale omzet.

Impact van de ontwikkelingen

De verschuiving van lineair naar non-lineair heeft consequenties voor de waardepropositie van de publieke omroep in het algemeen en voor het taakveld en de activiteiten van de Ster in het bijzonder. Om te beginnen is het, gezien de verschuiving van lineair naar non-lineair kijk- en luistergedrag en gelet op de huidige geringe opbrengsten uit de non-lineaire markt, van belang om expliciet de vraag te beantwoorden in hoeverre de Ster haar positie in de non-lineaire markt verder moet versterken of dat de Ster zich vooral op de lineaire markt blijft richten. Indien voor het laatste wordt gekozen, moet worden geaccepteerd dat de bijdrage die de Ster levert aan de mediabegroting op termijn onder druk kan komen te staan. Het beantwoorden van deze vraag is (ook) bestuurlijk van aard waarbij het antwoord als gezamenlijk doel voor de Ster en de NPO dient. Vanzelf komt dan ook de vraag aan bod wat er nodig is om, indien daartoe wordt gekozen, de positie in de non-lineaire markt te versterken. Inzetten op het versterken van de positie van de Ster in de non-lineaire markt betekent niet dat de Ster zich niet meer hoeft te richten op de lineaire markt. Indien het antwoord is dat de Ster haar positie in de non-lineaire markt moet versterken, betekent dit dat lineaire en non-lineaire markt gecombineerd worden benut, op een zodanige wijze dat de totale inkomsten uit de beide markten zo optimaal mogelijk is. Het is in dat scenario dus geen kwestie van of-of, maar van en-en.

Indien wordt gekozen voor het versterken van de positie van de Ster op de non-lineaire markt, moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Ten eerste moeten de positie van de Ster binnen het publieke omroepbestel en het samenspel tussen de organisaties binnen het publieke omroepbestel zodanig zijn dat de inkomsten uit de non-lineaire markt kunnen worden geoptimaliseerd. Dit is van belang omdat het benutten van de non-lineaire markt leidt tot nieuwe vragen in de samenwerking tussen de Ster en de NPO en de omroepen. De ruimte die de Ster heeft in het lineaire aanbod van de publieke omroep is duidelijk. Op het non-lineaire vlak is het zaak dat de Ster, de NPO en de omroepen elkaar ook vinden. Illustratief is een voorbeeld. Dat betrof de 'players'. De omroepen moeten op hun websites software ('players') gebruiken om content te kunnen laten zien. Bepaalde players maken de grootte van het bereik inzichtelijk. Wanneer de andere omroepen andere players gebruiken, betekent dit dat geen informatie over het bereik beschikbaar komt. Dat is hinderlijk voor de Ster en belemmert het optimaal benutten van de non-lineaire mogelijkheden. De discussie over de keuze van de players laat zien dat het benutten van de non-lineaire markt leidt tot nieuwe vragen in de samenwerking tussen de Ster en de NPO en de omroepen. In paragraaf 3.2 analyseren we de ontwikkelingen met betrekking tot het publieke omroepbestel en gaan we in op de samenwerking tussen de organisaties binnen het publieke omroepbestel.

Ten tweede dient wetgeving en beleid het benutten van de non-lineaire markt goed te faciliteren. Het onderscheid tussen inhoud en commercie is in de lineaire omgeving eenduidig aangebracht. Zo zijn er geen reclameblokken tijdens een programma. Een non-lineaire omgeving leidt tot nieuwe vragen. Denk alleen al aan banners op websites; content en reclame-uiting gaan dan meer samen. Van belang is dat duidelijk is geregeld en afgesproken hoe publieke belangen zoals het scheiden van inhoud en commercie worden geborgd in de non-lineaire omgeving. In paragraaf 3.3 analyseren we de ontwikkelingen met betrekking tot de wetgeving en het beleid en gaan we in op deze randvoorwaarde.

Ten derde is een heldere governancestructuur van de Ster van belang. De governance moet het uitvoeren van de taken mogelijk maken. De governance geeft vorm aan het bestuur van en toezicht op de organisatie van de Ster. En checks & balances zorgen voor een goed besturing van en toezicht op de organisatie. Op de governance van de Ster gaan we in in paragraaf 3.4.

3.2 Publieke omroepbestel

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen in het publieke omroepbestel en de impact daarvan op de governance van de Ster.

'Status aparte' van de Ster

De onderlinge verhoudingen tussen de Ster en de publieke omroep zoals we die aantreffen in dit onderzoek 'zijn zo gegroeid', zoals we meermalen optekenden tijdens de interviews. Het samenstel heeft jarenlang naar tevredenheid gefunctioneerd en met goede financiële resultaten, dankzij de rolinvulling van en productieve verhoudingen tussen sleutelpersonen.

Hier is in de afgelopen jaren druk op komen te staan. De volgende ontwikkelingen en veranderende omstandigheden waren en zijn daar aanleiding voor:

- Wijzigingen in de personele bezetting van sleutelposities in de top van de Ster.
- Verhoogde aandacht van de politiek voor hervormingsmaatregelen, bezuinigingen en verhoging van eigen inkomsten binnen de publieke omroep.
- Technologische ontwikkelingen die leiden tot een concurrerende reclamemarkt en tot nieuwe vormen en kanalen van reclame-uitingen (zie vorige paragraaf)
- Veranderingen in kijkgedrag als gevolg van technologische ontwikkelingen (zie vorige paragraaf)

Deze veranderingen en ontwikkelingen zetten druk op de afweging tussen het verhogen van inkomsten en het realiseren van publieke doelstellingen, ofwel de spanning tussen commerciële versus publieke belangen (zie vorige paragraaf). Dit vraagt om een herijking van de taken, verantwoordelijkheden en rolinvulling van alle partijen in het publieke omroepbestel alsook een betere samenwerking en afstemming tussen deze partijen. Wat op dit moment niet bevorderend werkt voor de totstandkoming van de noodzakelijke afstemming en samenwerking, is de bijzondere status, positie en taak van de Ster.

Geen landelijke publieke media-instelling

In juridische zin kent de Ster een 'status aparte' die is bepaald op diverse plekken in de wet- en regelgeving. De Ster is een publieke media-instelling, maar is geen *landelijke* publieke media-instelling (zie paragraaf 2.2.5). Uit de interviews blijkt dit onderscheid niet bij alle betrokkenen bekend en wat dit onderscheid kan betekenen wordt verschillend geïnterpreteerd. Daar waar reeds sprake is van een optimaal functionerende samenwerking, hoeft dit onderscheid niet voor problemen te zorgen. Als de druk op de samenwerking wordt verhoogd door ontwikkelingen in de markt, kan een dergelijk onderscheid leiden tot discussies die eerder belemmerend dan bevorderend zijn voor de verdere verbeteringen van de samenwerking tussen de Ster en de NPO.

Een voorbeeld van een dergelijke discussie tussen de Ster en de NPO gaat over de vraag of de NPO daadwerkelijk bevoegd is tot het vaststellen van regelingen die ook bindend zijn voor de Ster. In paragraaf 3.3 gaan we dieper in op het voorbeeld van de Bindende regeling Ster-reclame op internet. Dergelijke discussies leiden de aandacht af van een samenwerking op de inhoud.

De Ster heeft ook een eigen positie waar het gaat om het toezicht dat het Commissariaat voor de Media houdt op de Ster. Anders dan bij landelijke publieke media-instellingen houdt het Commissariaat enkel inhoudelijk toezicht op de Ster en geen financieel toezicht. Dit maakt dat het Commissariaat geen integraal – inhoudelijk en financieel – toezicht kan houden op de Ster, zoals dat bij de andere publieke omroeporganisaties wel het geval is. Gezien de kerntaak van het Commissariaat, de substantiële inkomsten van de Ster voortvloeiend uit zendtijd op de publieke mediakanalen en de toenemende spanning tussen commerciële en publieke belangen binnen de publieke omroep, ligt het voor de hand om het Commissariaat ook financieel toezicht te laten houden op de Ster.

Andersoortige taak van de Ster

De NPO en omroepen zijn naar hun aard gericht op productie van content door programmering van inhoudelijke kwaliteit. Het zijn vanouds *spending organisations*, waarin kwaliteit en creativiteit voorop staan. De Ster is daarentegen juist een organisatie die inkomsten moet genereren. De inkomsten die de Ster genereert, komen via het ministerie van OCW en het Commissariaat voor de Media ten gunste aan de publieke omroep. De resultaten die de Ster boekt en de impact van de ontwikkelingen in de markt op de Ster worden daardoor niet direct door de NPO en de omroepen gevoeld. Van een natuurlijke verbondenheid van de NPO en de omroepen met de Ster door eenzelfde soort werkzaamheden is niet vanzelfsprekend sprake.

Te midden van de op content en inhoud georiënteerde omroepen wordt de Ster eerder beschouwd als een 'stoorzender'. Dit omdat de specifieke opgave van de Ster als zendgemachtigde een heel andere is: verkopen van zendtijd in plaats van kwalitatief invullen van zendtijd. Dit leidt in het omroepbestel tot onderling onbegrip, wat de verhoudingen niet ten goede komt. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat partijen binnen het publieke omroepbestel elkaar niet zonder meer vinden.

Financiële prikkels tot samenwerken ontbreken

Opbrengsten van de Ster komen ten goede aan de Mediabegroting. Omdat er geen sprake is van 1:1 doorgeleiden van die opbrengsten naar de NPO, is er geen sprake van wederkerige financiële afhankelijkheid tussen NPO en Ster. Ster heeft te maken met kaders die de NPO krachtens de Mediawet stelt als het gaat om het uitzenden van reclame via de publieke mediakanalen. Voor zover die belemmeringen opwerpen in het realiseren van de taakuitvoering van de Ster, ondervindt de NPO daarvan niet de onmiddellijke gevolgen. Andersom kunnen, hoewel indirect, belemmeringen in de taakuitvoering van de Ster wel leiden tot minder reclame-inkomsten wat op langere termijn wel degelijk consequenties zal hebben voor de financiering en taakuitvoering van het publieke omroepbestel.

Huidige samenspel in het publieke omroepbestel

Het organisatorisch scheiden van commercie (taakveld Ster) en inhoud (taakveld NPO en omroepen) is een bewuste ontwerpkeuze en heeft lang en goed gefunctioneerd. Het publieke omroepbestel staat door de veranderende omstandigheden in het medialandschap en de ontwikkelingen in de markt nu echter voor de uitdagende opgave om tegelijkertijd het publieke karakter van de publieke omroep te borgen en waar mogelijk te versterken alsook blijvend (meer) inkomsten te genereren vanuit markt. Daarvoor is een integrale aanpak noodzakelijk. Die integraliteit geldt voor twee invalshoeken. Enerzijds integraal door een combinatie van de verschillende mogelijkheden om inkomsten te genereren, zoals advertenties en verschillende vormen van distributie en video on demand. Anderzijds integraal door het afwegen van publieke en commerciële belangen, die steeds meer verweven raken en wederzijds direct en indirecte impact op elkaar hebben. Een eerste stap is om als publiek omroepbestel als één geheel op te treden en als betrokken organisaties goed samen te werken. Dit vraagt van het ministerie van OCW dat hij zodanig stuurt, inclusief het creëren van passende randvoorwaarden, dat het publieke omroepbestel ook daadwerkelijk optreedt als een geheel en dat de gewenste samenwerking tot stand komt.

3.3 Wetgeving en beleid

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op wetgeving en beleid en de impact daarvan op de governance van de Ster.

Een aantal zaken blijkt duidelijk uit wetgeving en beleid:

- Er is een publieke omroep, die betaald wordt uit publieke middelen
- De publieke omroep wordt gekenmerkt door onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid. De publieke omroep is van en voor iedereen.
- Het Commissariaat voor de Media houdt toezicht op de rechtmatige en besteding van de publieke middelen
- De publieke omroep heeft zendtijd voor reclame
- De reclame is begrensd naar herkomst (herkenbaar), moment en duur
- De Ster heeft de opdracht om te streven naar maximale inkomsten uit de verkoop van reclamezendtijd.

In wetgeving zijn van oudsher duidelijke kaders gesteld voor reclame in de lineaire omgeving. Ook voor de non-lineaire omgeving gelden dergelijke kaders. De algemene bepalingen voor reclame in de Mediawet 2008 gelden voor alle vormen van media, dus ook de non-lineaire kanalen. Daarnaast staan er specifieke regels in de Mediawet 2008 voor de lineaire kanalen. Deze regels betreffen onder meer de herkenbaarheid, de maximale hoeveelheid, de plaatsing in blokken en het verbod van programmaonderbreking en de uitzonderingen daarop. Op grond van de Mediawet 2008 zijn deze specifieke regels zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing op al het overige media-aanbod van de publieke omroep, dus ook zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing op de non-lineaire kanalen. Verder

heeft het Commissariaat voor de Media beleidsregels vastgesteld die ook gelden voor de non-lineaire kanalen. De NPO heeft ten slotte een 'Bindende regeling Ster-reclame op internet' vastgesteld.

Formeel zijn er daarmee kaders voor reclame op non-lineaire kanalen, zoals ook terecht wordt geschetst in de kamerbrief (september 2014) in reactie op de motie Verhoeven (december 2013). Met deze kaders worden grenzen gesteld aan en wordt ruimte gegeven aan reclame op non-lineaire kanalen. Bij het benutten van deze ruimte blijkt er in de praktijk onduidelijkheid te bestaan tussen de Ster en de NPO is er in onvoldoende mate spraken van een gedeelde en gedragen visie op het benutten van die ruimte.

Dit leidt tot discussies tussen de Ster en de NPO. Illustratief is de discussie over de 'Bindende regeling Ster-reclame op internet' en de briefwisseling die daaruit voortvloeit. Onderwerp van discussie is vooral de mate waarin de regeling de Ster wel of niet te veel beperkt. De NPO vraagt in antwoord hierop in een brief om nadere onderbouwing van gegevens. En stelt dat "wij, tot kan worden aangetoond dat er sprake is van een financieel effect, namelijk dat een daling in advertentie-inkomsten door verschuiving van lineair naar on demand kan worden gecompenseerd door pre-rolls, geen besluit nemen tot verruiming of beperking van kaders voor Ster reclame op internet".

De regeling van de NPO en de discussie die de regeling heeft opgeleverd, laat in ieder geval vier dingen zien. In de eerste plaats laat het zien dat het ontbreekt aan een eenduidig en gedragen kader voor de non-lineaire markt. In de tweede plaats laat het zien dat de ontwikkelingen op de non-lineaire markt van invloed zijn op de reclame-inkomsten uit de lineaire markt. De reclame-inkomsten van een reclameblok op televisie laten zich niet eenvoudig vervangen door reclame-inkomsten van een pre-roll op internet. In de derde plaats is het voor in ieder geval de Ster onduidelijk of de NPO überhaupt een bindende regeling kan toepassen op de Ster. De Mediawet 2008 spreekt in artikelen 2.10, 2.57 en 2.60 alleen van bindende regelingen voor landelijke publieke mediadiensten, maar de Ster is in deze wet niet als zodanig aangemerkt. En in de vierde plaats dat de samenwerking tussen de NPO en de Ster verbetering behoeft. Anders zou de afzonderlijke positie van de Ster in de Mediawet 2008 niet tot problemen leiden, zou vooraf afstemming hebben plaatsgevonden, ook op bestuurlijk niveau, en zou er op een andere manier het gesprek worden gevoerd dan met het sturen van brieven.

Het ministerie van OCW heeft, mede ter uitvoering van de eerder genoemde motie Verhoeven, het initiatief genomen tot oprichting van een werkgroep die zich moet buigen over reclame op internet. In een document voor deze werkgroep van het ministerie van OCW, de NPO, de Ster en het Commissariaat voor de Media (november 2015) wordt gesteld dat de specifieke regels in de Mediawet tevens betrekking hebben op online reclame. De werkgroep onderzoekt de aandachtspunten ten aanzien van exploitatie van online reclame. De resultaten van de werkgroep kunnen bijdragen aan het tot stand brengen van een duidelijk en gedragen kader voor reclame op non-lineaire kanalen.

3.4 Governance van de Ster

In deze paragraaf komen de volgende inzichten rond de governancestructuur van de Ster aan bod:

- belang van checks & balances
- afstemming aan de bestuurstafel
- de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van OCW en het waarnemerschap
- het bewaken van de integriteit

3.4.1 Checks & balances

Een belangrijk onderdeel van governance is het op orde hebben en houden van checks & balances. Dit is van belang vanwege de *countervailing power* die er vanuit gaat. Het is de kunst om spraak en tegenspraak te organiseren om de legitimiteit, de mogelijkheid tot controle en de kwaliteit van besluitvorming te borgen. Dit vertaalt zich niet alleen in institutionele vormgeving op diverse niveaus, maar ook in gedrag.

Aard van het bestuur

Het institutioneel vormgeven van checks & balances gebeurt in de regel binnen het publiek domein door het ontrafelen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en realisatie van de doelen aan de ene kant – het bestuur – en het houden van (intern) toezicht op het bestuur aan de andere kant. Het voordeel van dit onderscheid is dat op deze manier de missie van de organisatie, in dit geval de publieke opdracht van de Ster, en de realisatie daarvan bewaakt kan worden zonder dat de toezichhoudende blik wordt vertroebeld door de druk van en verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van zaken. Als eventueel nadeel voor het splitsen van toezicht en bestuur geldt dat de toezichhouders onvoldoende zicht hebben op het functioneren van de organisatie, bijvoorbeeld omdat ze niet direct betrokken zijn bij de dagelijkse gang van zaken en een beperkt aantal keren per jaar bijeenkomen.

Als de organisatie van de Ster wordt vergeleken met andere rechtspersonen met een wettelijke taak valt op dat de Ster als een van de weinige organisaties geen raad van toezicht heeft. Het bestuur van de Ster is zowel bestuur als toezichhouder. Andere rechtspersonen met een wettelijke taak, zoals de AFM, het CBR, Staatsbosbeheer en het CAK, hebben een functiescheiding toegepast tussen bestuur en toezicht. Ook in het onderwijs en bijvoorbeeld bij de NWO is dit het geval. Kijkend naar de mediasector hebben de meeste organisaties deze functiescheiding toegepast. De NPO, de omroepen, de regionale omroepen en de NOS en NTR hebben deze scheiding ook en hebben daarmee een raad van toezicht. Breder kijkend in de mediasector hebben het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek en het Mediafonds net als de Ster geen raad van toezicht. De Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie, de Stichting Mondriaan Fonds, Stichting Nederlands Filmfonds, de Stichting Fonds Podiumkunsten, de Stichting Nederlands Letterenfonds en de Stichting Stimuleringsfonds Creatieve Industrie hebben echter wel een raad van toezicht. In de cultuursector is het bij de (rijks)musea ook gebruikelijk om te werken met een raad van toezicht. Denk bijvoorbeeld naar het Rijksmuseum Amsterdam, Kröller Müller Museum, Gevangenis museum, het Afrika Museum, het Geldmuseum, het Noordbrabants Museum, het Scheepvaartmuseum, het Joods Historisch Museum, het Museum Volkenkunde, het Keramiekmuseum en het Texels Museum. De Ster is binnen de brede groep van rechtspersonen met een wettelijke taak alsook binnen de groep van rechtspersonen met een wettelijke taak op het terrein van cultuur en media een van de buitenbeentjes zonder een organisatorische scheiding tussen bestuur (bestuur of directie) en toezicht (raad van toezicht of raad van commissarissen).

Een besturingsmodel zonder functiescheiding wordt steeds minder toegepast. Dat is niet voor niets. Als een orgaan verantwoordelijk is voor het dagelijkse bestuur van een organisatie en tegelijkertijd daarop toezicht moet houden, vermindert de kans op goede checks & balances. Het feit dat de Ster geen raad van toezicht heeft, hoeft niet per sé te betekenen dat er in onvoldoende mate sprake is van intern toezicht en daarmee checks & balances. De Ster heeft jarenlang goed gefunctioneerd en levert tot op heden kwaliteit en maakt de financiële verwachtingen waar. Voorwaarde is dan wel dat het bestuur daadwerkelijk ook volwaardig en expliciet de rol pakt van intern toezichhouder. Uit de interviews komt een beeld naar voren dat dat de laatste jaren niet vanzelfsprekend het geval is geweest. De ene keer neigt het bestuur zich vooral bezig te houden met operationele zaken. De andere keer pakt het bestuur vooral de rol van toezichhouder. Dit wisselt in tijd, naar gelang de prioriteiten van dat moment

en lijkt afhankelijk van de personen die zitting hebben in het bestuur. De wijze waarop het bestuur wordt geïnformeerd en in positie wordt gebracht, kan hierbij ook een rol spelen.

Resumerend blijkt de aard van het Ster-bestuur duidelijk geregeld te zijn: besturen en toezicht houden. In de praktijk wisselt de focus waardoor het risico bestaat dat de ene keer de bestuursfunctie of de andere keer de toezichthoudende functie te weinig aandacht krijgt. Een goede invulling van de checks & balances komt daarmee in het gedrang. Hierover is in het bestuur gesproken, maar dat heeft nog niet geleid tot wijzigingen of een gedragen visie op de wijze waarop het Ster-bestuur haar beide rollen wil invullen en invulling wil geven aan checks & balances.

Samenspel bestuur-directeur

Ook voor de positie van de algemeen directeur geldt dat deze formeel bezien, duidelijk is vastgelegd. Uit de statuten blijkt dat de directeur voornamelijk als pure uitvoerder is gepositioneerd. Veel bevoegdheden liggen bij het bestuur. De directeur is ook geen bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden. In het geval de aard van het bestuur onvoldoende, gedragen geëxpliciteerd is, kan in de praktijk echter een situatie ontstaan dat de directeur, bewust of onbewust, meer ruimte krijgt dan formeel is bedoeld. Een bestuur dat meer acteert als een raad van toezicht laat een ruimte vallen die, wil de organisatie blijven draaien, opgevuld kan worden door de directeur. Uit de interviews blijkt dat daarvan periodiek sprake is geweest. Dit wordt versterkt door het feit dat het bestuur ongeveer zes keer per jaar bijeen komt. De voorzitter van het bestuur heeft buiten de vergaderingen om meer contact met de directeur en de andere bestuursleden besteden buiten de vergaderingen om ook tijd aan de Ster. Desalniettemin is de beschikbare tijd dusdanig beperkt dat afgevraagd moet worden of dit voldoende is om een organisatie als de Ster te kunnen besturen. Net als bij de aard van het bestuur is het samenspel tussen bestuur en directeur lange tijd onvoldoende expliciet besproken. De laatste tijd is daar verandering in gekomen wat een basis biedt om tot een passende aanpak te komen.

Directeur-managementteam

De vergaderingen van het managementteam zijn op dit moment vooral gericht op het uitwisselen van informatie. Daar waar de organisatie in het verleden meer door het managementteam werd aangestuurd, ligt het primaat van het management nu bij de directeur, zo wordt in interviews aangegeven. Zeker op het moment dat de directeur meer ruimte krijgt door de onduidelijke aard van het bestuur, kan het van belang zijn dat er spraak en tegenspraak plaatsvindt binnen het managementteam. Sowieso is het voor een organisatie met een commerciële taak in een politiek-bestuurlijke omgeving aan te raden om binnen de directie of het managementteam verschillende inzichten goed aan tafel te hebben. Dat draagt bij aan een afgewogen interne besluitvorming.

Huidige samenstelling bestuur

In de periode 2014-2015 zijn zowel de voorzitter van het bestuur als de directeur van de Ster vertrokken. Verder was van één bestuurslid de termijn afgelopen. Dit heeft geleid tot een versmalling van het Ster-bestuur naar drie leden, te weten een onafhankelijk voorzitter en twee NPO-bestuurders. De vacature voor de directeursfunctie wordt ad interim ingevuld. Zowel de invulling van de bestuursvacatures als de definitieve invulling van de directeursvacature is uitgesteld in afwachting van dit onderzoek. De leden van het NPO-bestuur hebben op dit moment een meerderheid. Alhoewel dit een tijdelijke situatie is, is dit voor de checks & balances binnen het bestuur geen wenselijke situatie.

Gelet op wat in deze subparagraaf naar voren is gebracht, is het raadzaam om de governance van de Ster meer aan te laten sluiten op de moderne inzichten over governance, specifiek door het scheiden van bestuur en toezicht en het vormgeven van checks & balances.

3.4.2 Afstemming aan de bestuurstafel

Het bestuur van de Ster is op dit moment samengesteld uit een onafhankelijke voorzitter en twee bestuursleden die tevens bestuursleden zijn van de NPO. Twee bestuurszetels zijn op dit moment vacant. Bij de bestuursvergaderingen zijn twee waarnemers namens het ministerie van OCW aanwezig. Bij een volledige bezetting hebben de bestuursleden die op voordracht van de NPO worden benoemd, de meerderheid in het bestuur.

In de interviews wordt aangegeven dat de bestuurstafel regelmatig wordt gebruikt om tot afstemming te komen over eventuele discussiepunten tussen de Ster en de NPO. De betrokken partijen – Ster, NPO en het ministerie van OCW – zitten dan bij elkaar en het bestuur van de Ster wordt dan gebruikt als platform om tot oplossingen te komen voor de samenwerking tussen de Ster en de NPO. Het veranderend kijkgedrag en de veranderende vraag uit de markt brengen met zich dat de samenwerking tussen de Ster en de NPO sneller onder spanning komt te staan doordat verschillen van inzicht bestaan over de manier waarop op deze ontwikkelingen moet worden ingespeeld of omdat het leidt tot nieuwe vragen waarop nog niet tot een gedeelde en gedragen antwoord is gekomen (zie paragraaf 3.3). Dat de bestuurstafel voor afstemming tussen de organisaties wordt gebruikt, vindt de laatste jaren dan ook vaker plaats.

Door betrokkenen wordt in de interviews aangegeven dat leden van het bestuur er zitten met verschillende 'petten'. De bestuursleden vanuit de NPO hebben in sterke mate oog voor het belang van de publieke omroep. Voor hen staat de publieke programmering voorop. Reclame staat op het tweede plan. De waarnemers bewaken het belang dat het ministerie van OCW heeft bij de Ster. Dan gaat het bijvoorbeeld over het borgen van het onderscheid tussen reclame en programma, de normering van topinkomens en de borging van de politieke verantwoordelijkheid van de bewindspersoon. De onafhankelijke voorzitter draagt zorg voor goede besluitvorming.

Dit samenspel van factoren brengt een aantal risico's met zich. Een te sterke nadruk in het Ster-bestuur op afstemming tussen de NPO en de Ster kan er toe leiden dat er niet genoeg aandacht uitgaat naar de primaire taak: besturen van en toezicht houden op de Ster. Het kan er ook toe leiden dat op operationeel niveau te weinig de samenwerking wordt opgezocht tussen de Ster en de NPO. In de interviews werd aangegeven dat medewerkers in de organisaties elkaar op operationeel niveau weinig opzoeken. Afstemming tussen de Ster en de NPO aan de bestuurstafel en bestuurslid zijn van zowel de NPO als de Ster hebben een versterkend effect op elkaar. Er wordt gesproken over de belangen en posities van elke organisatie afzonderlijk. De bestuursleden worden als het ware geduwd in hun rol als bestuurslid van hun 'eigen' organisatie. Het belang van de Ster kan daardoor in het gedrang raken. Dit wordt ook gezien en als zodanig ervaren door de bestuursleden.

Het samenspel van factoren brengt verder met zich dat daadwerkelijke afstemming, in de zin van komen tot een integrale afweging in het belang van het omroepbestel in zijn geheel, moeizaam tot stand kan komen. Dit versterkt de noodzaak tot het eenvoudiger en vaker komen tot de noodzakelijke integrale afweging.

3.4.3 Stelselverantwoordelijkheid ministerie van OCW en het waarnemerschap

Het ministerie van OCW is verantwoordelijk voor het stelsel van de publieke omroep. Met betrekking tot de Ster staan twee publieke belangen voorop: de inhoud van programma's mag niet worden beïnvloed door commerciële belangen en binnen dit kader moeten zoveel mogelijk inkomsten uit reclame worden gegenereerd.

Het ministerie van OCW heeft krachtens de Mediawet 2008 de status van waarnemer in het Ster-bestuur. Bij andere publieke media-instellingen wordt niet gewerkt met waarnemers. Het waarnemerschap wordt op dit moment ingevuld door twee personen. Dat is anders dan bij andere publieke media-instellingen. De aanleiding voor die constructie was destijds de financiële afdracht van de Ster aan het ministerie van OCW. Toen in de jaren zestig van de vorige eeuw de (voorganger van de) Ster werd opgericht, was het ook meer gebruikelijk om te werken met een waarnemer dan nu het geval is. Het waarnemerschap is in de loop der jaren niet gewijzigd, omdat daar ook geen aanleiding voor was en de governance van de Ster niet eerder onderzocht is zoals nu het geval is.

Uit de interviews blijkt dat de invulling van de stelselverantwoordelijkheid ten opzichte van de Ster vooral via de waarnemers werd ingevuld. Daar is de laatste jaren verandering in gekomen. Zo wordt niet meer alleen financieel-technisch naar de begroting en jaarrekening van de Ster gekeken, maar wordt door het ministerie van OCW ook het gesprek aangegaan met de Ster vanuit een strategisch perspectief. Ook heeft het ministerie van OCW het initiatief genomen om een werkgroep te starten over de vraag hoe om te gaan met reclame op het internet. In de werkgroep zitten de Ster, de NPO, het Commissariaat voor de Media en het ministerie van OCW. (Dit is overigens een vorm van afstemming die niet verloopt via de bestuurstafel van de Ster.) Hiermee wordt breder invulling gegeven aan de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van OCW.

De rol van waarnemer is niet formeel bepaald. Er ligt geen formeel vastgesteld profiel, takenpakket of protocol. Daarmee zijn ook de doelen en grenzen niet voor allen kenbaar. De invulling van het waarnemerschap is vooral afhankelijk van personen, onderlinge verhoudingen en de prioriteiten van dat moment. De invulling krijgt nu als volgt gestalte:

- Het ministerie van OCW spant zich in om inhoudelijke afstemming tussen Ster en NPO, 'de dialoog', te bevorderen.
- Aanwezigheid bij de beraadslagingen van het bestuur biedt een platform voor informatie uitwisseling, zodat het ministerie van OCW op de hoogte is van ontwikkelingen bij de Ster, en het ministerie van OCW de Ster op de hoogte kan brengen van beleidsmatige ontwikkelingen.
- Het ministerie van OCW houdt op dit moment financieel toezicht op de Ster.

De combinatie van het waarnemerschap en het financiële toezicht door het ministerie van OCW maakt de positie van de waarnemers aan de bestuurstafel precair. Dit blijkt onder andere uit het feit dat kort geleden is besloten om financiële zaken in het kader van de begrotingsvoorbereiding en verantwoording van Ster weg te halen van de bestuurstafel en deze enkel in het bilaterale contact tussen het ministerie van OCW en de Ster aan de orde te stellen. De reden hiervoor lag voornamelijk in de bezuinigingsopgave die het ministerie de Ster had opgelegd. Het bilaterale contact tussen het ministerie en de Ster vond plaats in het ambtelijke contact tussen de directeur Ster en de senior beleidsmedewerker financiën, die de waarnemers informeert en adviseert. Bij belangrijke besluitvormingsmomenten (begroting, jaarrekening, mid-year-update) worden de financiën wel besproken in het bestuur. Deze wijziging valt samen met een actievere sturing door het ministerie van OCW op begroting en jaarrekening. Voorheen diende Ster een kostenbegroting in, waarin slechts in beperkte mate een relatie gelegd werd naar activiteiten. Met ingang van 2016 wordt gevraagd naar een activiteitenbegroting die gerelateerd is aan de strategie van de Ster.

De wijze waarop het waarnemerschap wordt ingevuld heeft soms trekken van medebesturen, zo werd aangegeven in interviews. De waarnemers hebben geen stemrecht. Daarover is geen discussie. Op het moment dat waarnemers de zienswijze van het ministerie inbrengt, heeft dat invloed op de discussie en de besluitvorming ongeacht of de waarnemers formeel geen stemrecht hebben. De waarde inzake informatieverstrekking door het ministerie van OCW wordt herkend en positief beoordeeld.

Het is voor alle betrokkenen, op verschillende momenten en om uiteenlopende redenen echter ook ongemakkelijk dat het ministerie van OCW de niet-gedefinieerde rol van waarnemer vervult in het Ster-bestuur. Waar zijn de waarnemers wel of niet bij aanwezig? Dit leidt er onder andere toe dat sommige zaken buiten de bestuursafdeling om plaatsvonden, terwijl die normaliter wel op de bestuursafdeling thuis horen. Dit geldt voor de eerder genoemde financiële zaken in het kader van de begrotingsvoorbereiding en de verantwoording door de Ster die van de bestuursafdeling zijn gehaald. Ook ten tijde van het rapport van de Boston Consulting Group vonden de gesprekken over het rapport buiten de bestuursvergadering om.

We zouden kunnen zeggen dat het waarnemerschap een 'open norm' is, die door betrokkenen in wijsheid en in de geest van de wet zijn invulling krijgt. Dat is in principe mogelijk, maar brengt risico's met zich mee in de zin dat niet duidelijk is geëxpliciteerd wat het doel, de werkwijze en de gedragsprotocollen zijn van de waarnemers. Het feit dat waarnemers bij het bestuur zitten, leidt er ook toe dat er zaken buiten de bestuursafdeling om worden georganiseerd die normaliter daar wel thuishoren. Dit draagt niet bij aan een transparant functionerend bestuur.

Het werken met waarnemers past ook niet binnen de huidige algemene inzichten van governance. Weliswaar zorgt het waarnemerschap er voor dat het ministerie van OCW goed op de hoogte is van wat speelt bij de Ster. Het betekent ook dat het ministerie van OCW via de waarnemers betrokken is bij alle, ook operationele zaken die langs het bestuur komen. Dat kan zorgen voor een bepaalde mate van betrokkenheid en kennis van zaken, terwijl de stelselverantwoordelijkheid met zich meebrengt dat het ministerie van OCW enige mate van afstand behoudt tot de organisaties die uitvoering geven aan de publieke opdracht. Om deze reden gebeurt het soms dat de waarnemers tijdens vergaderingen vertrekken of niet deelnemen aan de discussie. Of expliciet, ook voor de notulen, een standpunt innemen vanuit het ministerie.

Ook wat betreft dit aspect is het raadzaam om meer aan te sluiten op de moderne inzichten over governance. Dit kan door niet meer te werken met waarnemers, maar door het invullen van de stelselverantwoordelijkheid via de band van de kaderstellende rol van het ministerie van OCW, het benoemen van de leden van de raad van toezicht en het inhoudelijk en financieel toezicht dat door het Commissariaat voor de Media kan worden uitgevoerd.

3.4.4 Bewaken van de integriteit

Binnen elke organisatie bestaat in het kader van de governance aandacht voor integriteit. Vaak wordt dit gecombineerd met het publiceren van een code. De Ster heeft een eigen set aan regelingen ter borging van integriteit. De integriteitscode is onderdeel van het hoofdstuk HRM in de Bedrijfsregelingen Ster. Allerlei potentiële vormen van belangenverstrengeling komen hierin aan de orde. Tevens strekt de code tot ongewenste gedragingen binnen de organisatie. Een van de bijlagen is een protocol over gebruik van social media. Een andere gaat over ongewenste omgangsvormen. Deze laatste bevat ook de regeling vertrouwenspersoon en de klachtenregeling.

Hoewel niet overal even systematisch opgesteld, komt de integriteitscode in hoge mate tegemoet aan de gebruikelijke standaarden. Een klokkenluidersregeling ontbreekt.

NPO heeft een aantal richtlijnen waarnaar landelijke publieke media-instellingen zich moeten richten. De *Code goed bestuur en integriteit Publieke Omroep* is een van die richtlijnen. Omdat de Ster geen landelijke publieke media-instelling is, is deze code op dit moment niet van toepassing op de Ster. On-

verlet latend dat de huidige integriteitscode van de Ster in hoge mate tegemoetkomt aan de gebruikelijke standaarden, kan de Ster wellicht aansluiten op de *Code goed bestuur en integriteit Publieke Omroep*.

3.5 Beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van de beschrijving en de analyse uitgevoerd in deze en de voorgaande hoofdstuk komen we tot een beantwoording van de onderzoeksvragen, zoals gesteld door het ministerie van OCW. In het volgend hoofdstuk worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd die de onderzoeksvragen overstijgen. Daarom en gelet op het feit dat in dit hoofdstuk uitgebreid is ingegaan op de invalshoeken die van invloed zijn op de governance van de Ster, doen we dit kort.

1. *In hoeverre hebben ontwikkelingen en veranderende omstandigheden invloed (gehad) op de rol van de Ster en op de relatie tussen de Ster en (verschillende onderdelen binnen) de landelijke publieke omroep?*

De in hoofdstuk 2 en 3 geschetste ontwikkelingen en veranderende omstandigheden hebben geen invloed gehad op de formele rol van de Ster. De formele relatie met de landelijke publieke omroep is evenmin gewijzigd. De ontwikkelingen op de non-lineaire markt zorgen er wel voor dat de opgave voor het publieke omroepbestel om inkomsten te blijven genereren complexer wordt. Dit leidt ook tot een toename van de complexiteit in de samenwerking tussen de Ster en de NPO daar waar die samenwerking des te belangrijker wordt om inkomsten te kunnen blijven genereren. Een goede samenwerking wint aan belang omdat van het publieke omroepbestel wordt verwacht dat ze meer inkomsten gaan genereren. De rol van de Ster en de relatie tussen de Ster en de landelijke publieke omroep hebben goed gefunctioneerd, maar behoeven door de geschetste ontwikkelingen en veranderende omstandigheden verbetering om de opgave van het publieke omroepbestel te kunnen realiseren.

2. *In welk opzicht en in welke mate hebben ontwikkelingen van de afgelopen tijd in de markt (bijvoorbeeld de komst van nieuwe partijen en de wijze waarop rechten van belangrijke evenementen op de markt komen) en in distributiemogelijkheden (internet, on demand, mobiel) invloed gehad op de rol en werkwijze van de Ster?*

De Ster heeft altijd goed gefunctioneerd en zorgde voor een stevige financiële bijdrage aan de media-begroting. In formele zin hebben de ontwikkelingen in de markt en in distributiemogelijkheden nauwelijks geleid tot wijzigingen in de rol en werkwijze van de Ster. Het overgrote deel (ongeveer 98%) van de inkomsten van de Ster worden uit de traditionele lineaire markt gehaald. Het publieke omroepbestel staat door de veranderende omstandigheden in het medialandschap en de ontwikkelingen in de markt nu echter voor de uitdagende opgave om tegelijkertijd het publieke karakter van de publieke omroep te borgen en waar mogelijk te versterken alsook blijvend (meer) inkomsten te genereren vanuit de markt. Om deze opgave te kunnen realiseren, bestaat de behoefte om de rol en werkwijze van de Ster en de samenwerking tussen de Ster en de NPO en de omroepen verder te verbeteren en anders vorm te geven. Op deze wijze kan worden gekomen tot integrale afstemming in het belang van het publieke omroepbestel in zijn geheel.

3. Hebben de ontwikkelingen en aanpassingen van de afgelopen jaren in de organisatie en taakopdracht van de publieke omroep invloed gehad op en geleid tot aanpassingen in bestuurlijke en interne organisatie en werkwijze bij de Ster?

Ten tijde van de veranderingen in de organisatie en taakopvatting van de publieke omroep hebben enkele wijzigingen in de bestuurlijke organisatie, met name waar het gaat om de personele bezetting, en de interne organisatie of werkwijzen van de Ster zich voorgedaan.

Niet in formele en structurele zin, want de besturingsstructuur en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van en binnen de Ster zijn niet gewijzigd. Binnen de Ster-organisatie heeft wel een kleine verschuiving van taakvelden plaatsgevonden vanuit het oogpunt van efficiëntie en afstemming. In de periode 2014-2015 zijn zowel de voorzitter van het bestuur als de directeur van de Ster vertrokken. Dit heeft geleid tot een tijdelijke versmalling van het Ster-bestuur naar drie leden, zijnde een onafhankelijk voorzitter en twee NPO-bestuurders. De vacature voor de directeursfunctie wordt ad interim ingevuld. Het voorlopig niet invullen van de bestuursvacatures en de directeursvacature vond plaats met het oog op dit onderzoek.

4. Is de bestaande governancestructuur van de Ster - bestuursmodel - adequaat in het licht van moderne inzichten over governance?

De bestaande governancestructuur heeft lang goed gefunctioneerd. Sinds de oprichting van de Ster is de governancestructuur in grote mate gelijk gebleven. Zeker doordat de Ster goede resultaten leverde, ging er niet veel aandacht uit naar de governance en bestuursstructuur van de Ster. Dit onderzoek laat zien dat de governance op onderdelen aanpassing behoeft om deze meer te laten aansluiten op de moderne inzichten over governance. Specifieke aandacht daarbij verdienen het scheiden van bestuur en toezicht en het vormgeven van checks & balances.

5. Is de huidige governancestructuur adequaat in het licht van de positie van de Ster?

Om in de toekomst nog steeds de opgave van de Ster te kunnen realiseren en om te blijven zorgen voor goede checks & balances verdient de governancestructuur van de Ster aanpassing. Op deze manier kan afgewogen besluitvorming worden geborgd en kan samenwerking binnen het publieke omroepbestel op de non-lineaire markt verder tot stand komen. Goede afstemming tussen en samenwerking van de Ster en de NPO en de omroepen is hiervoor noodzakelijk.

6. Is de interne organisatie - directiemodel met eenhoofdige directie - adequaat met het oog op de omvang en kwalitatieve uitvoering van de werkzaamheden?

De interne organisatie van de Ster is afhankelijk van de governancestructuur. We komen tot de conclusie dat deze governancestructuur aanpassing behoeft. Dit zal ook gevolgen hebben voor de interne organisatie. Indien het bestuur en het toezicht worden gescheiden, zal de managementstructuur daarop moeten worden aangepast. Hierop komen we in het volgende hoofdstuk terug. Los van de managementstructuur kan worden geconstateerd dat de interne organisatie van de Ster adequaat is gelet op de goede financiële resultaten laat zien op de lineaire markt. De positie op de non-lineaire markt is niet stevig. De resultaten van de werkgroep van het ministerie van OCW, de Ster, de NPO en het Com-

missariaat voor de Media kunnen worden gebruikt om de positie van de Ster en het publieke omroepbestel in zijn geheel op de non-lineaire markt te versterken. Dit kan in de toekomst nopen tot het aanpassen van de interne organisatie van de Ster.

7. Wat is de huidige kenmerkende werkcultuur binnen de Ster en tussen de Ster en (instellingen binnen) de publieke omroep?

Volgens de Ster wordt haar werkcultuur gekenmerkt door een commerciële mentaliteit, met een focus op reputatie, marktaandeel en omzet. De organisatiecultuur wordt geschetst als informeel, bescheiden, familiair en resultaatgericht. Medewerkers zijn, mede vanwege de goede resultaten en reputatie, trots om bij en voor de Ster te werken. Kenmerkend voor de positie waarin de Ster zich bevindt, is dat (medewerkers van) de NPO de Ster als erg commercieel, soms als té commercieel typeren. Terwijl de markt van adverteerders en reclame- en marketingbureaus de Ster als te weinig innovatief, klantgericht en ondernemend typeren. Het ontbreekt aan een voldragen samenwerking, ook op operationeel niveau, tussen de Ster en andere organisaties binnen het publiek omroepbestel.

8. Geven de meest recente en komende wijzigingen in de organisatie en taakuitvoering van de publieke omroep (bezuinigingen, clustering, scherpere taakopdracht, vergroten eigen inkomsten, centrale exploitatie en beheer van rechten, intensiever gebruik van online en on demand platforms) aanleiding voor wijzigingen in de positie, bestuurlijke organisatie, interne organisatie en werkwijze van de Ster?

De Ster functioneert sinds haar oprichting goed. Nu is het zaak de Ster klaar te maken voor de opgave waarvoor het publieke omroepbestel zich gesteld ziet: het publieke karakter van de publieke omroep borgen en meer inkomsten genereren in een snel veranderende markt. Hiervoor is een aanpassing nodig van de positie, de bestuurlijke organisatie, de interne organisatie en de werkwijze van de Ster als ook een verbetering van de samenwerking en afstemming tussen de partijen in het publieke omroepbestel. Door het besturen van en het toezicht houden op de organisatie te splitsen, wordt er meer evenwicht in de governancestructuur van de Ster. Ook maakt deze scheiding het mogelijk dat het bestuur zich volledig kan richten op het besturen van de organisatie en de raad van toezicht zich kan bezighouden op het houden van toezicht op de organisatie en de wijze waarop de taken worden uitgevoerd. Tussen het bestuur van de Ster en het bestuur van de NPO kan tot een goede afstemming worden gekomen. In het hoofdstuk 4 werken we deze aanbevelingen verder uit.

9. Zijn de ontwikkelingen van de afgelopen jaren en de komende ontwikkelingen van invloed op de relatie tussen Ster en minister als "aandeelhouder" en zo ja, leidt dat tot aanpassingen in de verhouding met de minister, bijvoorbeeld op het vlak van toezichts- en benoemingsbevoegdheden?

De minister van OCW draagt de stelselverantwoordelijkheid voor het gehele publieke omroepbestel. Dat wordt op dit moment ingevuld door de Mediabegroting, herijking van de Mediawet, de waarnemers in het Ster-bestuur, het financiële toezicht en door interventies zoals het instellen van een werkgroep voor reclame op non-lineaire kanalen. Om de integraliteit binnen het publieke omroepbestel te verbeteren, verdient de invulling van de stelselverantwoordelijkheid versterking door het aanpassen van de governance van de Ster, het sturen op een duidelijk en gedragen kader voor reclame op non-lineaire kanalen en het verbeteren van de samenwerking tussen de Ster en de NPO en de omroepen. De governancestructuur behoeft aanpassing.

4. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de analyse komen we tot conclusies en aanbevelingen. We hebben aangegeven wat de impact is van de ontwikkelingen en omstandigheden. In dit hoofdstuk geven we aan hoe daar mee omgegaan kan worden. We doen dat door samenvattende beschouwing te geven van de analyse. Eerst schetsen we ons algemene beeld van de governance van de Ster. Daarop volgen enkele blokken waarin we conclusies trekken en komen we tot aanbevelingen. Tot slot doen we enkele aanbevelingen over samenwerking en onderlinge verhoudingen.

4.1 Algemene conclusies

De governance van de Ster is lange tijd niet onderzocht dan wel aangepast, terwijl er in de publieke omroep de nodige wijzigingen in organisatie en governance hebben plaatsgevonden, zoals de vorming en ontwikkeling van de NPO en de fusies van enkele omroepverenigingen.

De Ster functioneert sinds haar oprichting en tot op heden stabiel en goed. De reclame-inkomsten voldoen structureel aan de verwachtingen en leveren een substantiële bijdrage aan de mediabegroting van de minister van OCW. Ook is de reputatie van de Ster in de reclamemarkt goed. Deze prestaties aan sich zijn geen aanleiding tot wijzigingen in de governancestructuur van de Ster.

Uit dit onderzoek blijkt wel dat *ontwikkelingen in de reclamemarkt* en de *positie van de Ster* in het veranderende publieke omroepbestel aanleiding geven tot wijzigingen in de governancestructuur.

De *ontwikkelingen in de reclamemarkt* zorgen voor nieuwe vragen waar de Ster, samen met de NPO en de omroepen, antwoorden op moet vinden. De groeiende en snel veranderende non-lineaire markt roept de vraag op hoe de scheiding tussen commercie en inhoud het beste vorm kan krijgen. Wettelijke kaders zijn gegeven, maar hoe daarbinnen om te gaan met nieuwe technieken en mogelijkheden vergt goede afstemming en samenwerking tussen de Ster, de NPO en de omroepen. Zeker omdat de ontwikkeling van nieuwe technieken snel gaat, vraagt dit om duidelijke prioritering in waar de Ster zich op moet richten en ook om een duidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de publieke omroep. Dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 4.2.

De veranderingen in de wijze waarop media geraadpleegd en reclame getoond wordt – de verschuiving van lineair naar non-lineair – werpen ook vragen op over de waardepropositie van de publieke omroep in het algemeen, de *positie van de Ster* in het bijzonder en ook de onderlinge verhoudingen tussen Ster en NPO. Dit onderzoek toont aan dat de Ster zonder meer deel uitmaakt van de Nederlandse publieke omroep, maar dat de positie in het bestel en de verhouding met de NPO en omroepen in de praktijk niet altijd even duidelijk is. De Ster is met haar bestuursstructuur zonder scheiding van toezicht en bestuur een uitzondering in het publieke omroepbestel en de cultuursector. De samenstelling van dat Ster-bestuur met onder meer twee NPO-bestuurders als bestuursleden en twee waarnemers van het ministerie van OCW maakt dat deze bestuurstafel in de praktijk een orgaan is voor afstemming tussen Ster, NPO en OCW over ontwikkelingen in de markt, de afweging tussen publieke en commerciële belangen en de kaders voor de taakuitvoering van de Ster zelf. Daarnaast versterkt de wettelijke basis van de Ster als publieke media-instelling zonder typering landelijk de bijzondere positie van de Ster. Deze conclusies worden nader uitgewerkt in de paragrafen 4.3 tot en met 4.6.

4.2 Positie en activiteiten in de non-lineaire markt

De Ster vervult een belangrijke functie binnen het publieke omroepbestel. Meer dan 25% (circa 200 miljoen euro) van de Mediabegroting wordt bekostigd door de reclame-inkomsten die de Ster genereert. Het uitvoeren van de opdracht om zoveel als mogelijk inkomsten te genereren, moet de Ster uitvoeren binnen het wettelijk kader. Concreet betekent dit dat de hoeveelheid reclame beperkt is en dat de publieke waarde van een scheiding tussen programma en reclame strikt moet zijn geborgd.

De Ster heeft haar taken goed uitgevoerd en er daarmee voor gezorgd dat de financiële bijdrage aan de mediabegroting continu op orde was. Met name de ontwikkelingen in de markt maken dat het in voldoende mate genereren van reclame-inkomsten in de toekomst onder druk kan komen te staan.

De belangrijkste ontwikkeling in de markt hangt samen met het kijkgedrag. Kijkers zappen niet meer alleen op de televisie van zender naar zender. Kijkers kijken naar 'uitzending gemist', bekijken filmpjes op YouTube, zijn geabonneerd op Netflix, kijken series terug op internet en downloaden films. Dit leidt tot een afnemend lineair en een toenemend non-lineaire bereik. De kijker is niet alleen meer kijker van een programma. Hij volgt de ontwikkelingen via een app, deelt zijn mening over het programma op fora, zoekt extra filmpjes op internet, googlet naar het recept dat hij bij 'Heel Holland bakt' heeft gezien, download de soundtrack van een serie, geeft op Twitter commentaar terwijl hij het programma kijkt en wil op internet achterhalen of de Dominicaanse Republiek (Wie is de mol) geen goede bestemming is voor de volgende vakantie. De adverteerders en hun reclame- en marketingbureaus volgen dit gedrag van de kijkers en willen op de juiste momenten op de juiste plek hun boodschap kwijt. Niet meer alleen rondom de programma's, maar bij alle stappen die de kijker zet.

Voor de publieke omroep is het de uitdaging om hierop te anticiperen in hun non-lineaire mediakanalen. In de lineaire markt krijgt de scheiding tussen commercie en inhoud vorm door bijvoorbeeld geen reclame(uitingen) toe te staan tijdens het programma. Programma en reclame zijn letterlijk gescheiden in tijd en met beeld- en geluidssignalen. Op non-lineair vlak is dat onderscheid minder eenduidig te maken, met vormen als pre-rolls, banners en 'homepage-takeovers'. Hierbij dient continu de afweging te worden gemaakt tussen de publieke media-opdracht en de kansen voor het genereren van inkomsten. Want de non-lineaire markt biedt naast reclame ook mogelijkheden voor andere soorten van inkomsten, bijvoorbeeld door betaalde video-on-demand diensten of abonnementsvormen waarbij je betaalt om programma's eerder en langer te kunnen zien. Dit vraagt om duidelijkheid over de rol van de Ster: binnen welke kaders kan ruimte op de non-lineaire kanalen voor reclame geëxploiteerd worden? En ook: welke impact hebben de verschillende manieren van inkomstenverwerving op elkaar?

Wat ook speelt is dat het bereik van de publieke omroep steeds meer aan concurrentie onderhevig is van commerciële zenders. Commerciële zenders zijn er al langer, maar het bereik van de commerciële zenders groeit en het aantal neemt toe. Zeker als sport meer verspreid raakt over publieke en commerciële omroepen en er minder amusement wordt geprogrammeerd, komt het bereik van de publieke omroep verder onder druk te staan. Minder sport en minder amusement kunnen van invloed zijn op het aantal kijkers wat de verdienmogelijkheden van de Ster beperkt. Dit wordt ook geconstateerd in het rapport van de Boston Consulting Group (BCG). In dat rapport wordt een daling van de inkomsten van de Ster voorzien door een dalend kijktijdaandeel van de publieke omroep.

Deze ontwikkelingen zetten de realisatie door de Ster van haar publieke taak onder druk. De Ster is al decennia sterk in het verzorgen van reclame in het traditionele lineaire bereik. De omzet uit de non-lineaire markt is substantieel minder dan uit de lineaire markt: ongeveer 5 miljoen euro van de totale 200 miljoen euro. In paragraaf 2.2 hebben we laten zien dat het lineair kijken binnen een belangrijke

doelgroep in 2015 met 11% is afgenomen ten opzichte van 2014. In het BCG-rapport wordt aangegeven dat deze ontwikkeling zal leiden tot een daling van de inkomsten die de Ster zal kunnen genereren. De verschuiving vindt langzaam plaats, tot een “kantelpunt” wordt bereikt. Na het kantelpunt versnelt de verschuiving van lineair naar non-lineair totdat sprake is van verzadiging van de non-lineaire markt. Hoe de verhoudingen tussen lineair en non-lineair liggen op het moment van verzadiging, is nu niet te zeggen. Dat het aandeel lineair dan fors minder is, is wel duidelijk.

Het is van belang de vraag expliciet te beantwoorden of het gewenst dat de Ster haar aandacht op de non-lineaire markt verder versterkt of dat de Ster zich vooral op de lineaire markt blijft richten. Indien voor het laatste wordt gekozen, moet worden geaccepteerd dat de bijdrage die de Ster levert aan de mediabegroting op termijn onder druk kan komen te staan. Inzetten op het versterken van de positie van de Ster in de non-lineaire markt betekent niet dat de Ster zich niet meer hoeft te richten op de lineaire markt. Indien het antwoord is dat de Ster haar activiteiten in de non-lineaire markt verder moet uitbouwen, betekent dit dat lineaire en non-lineaire markt meer gecombineerd en integraal worden benut en zo mogelijk versterkend kunnen werken, op een zodanige wijze dat de totale inkomsten uit de beide markten zo optimaal mogelijk is. Het is in dat scenario dus geen kwestie van of-of, maar van en-en, met een vraag waar de prioriteit ligt om als Ster de aandacht op te richten.

Aanbeveling over positie van de Ster op de non-lineaire markt

- Expliciteer in hoeverre de Ster haar positie in de non-lineaire markt verder moet versterken, met welke prioriteit en onder welke condities dat gebeurt.

4.3 De Ster als publieke media-instelling

Indien wordt gekozen voor het versterken van de positie van de Ster op de non-lineaire markt, moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan, wil dit kunnen slagen. Ten eerste moeten de positie van de Ster binnen het publieke omroepbestel en het samenspel tussen de organisaties binnen het publieke omroepbestel zodanig zijn dat de inkomsten uit de non-lineaire markt kunnen worden geoptimaliseerd. Zowel de positie als het samenspel voldeed lange tijd, maar behoeven doorontwikkeling om mee te kunnen met de ontwikkelingen in de non-lineaire markt. De positie van de Ster kan worden verduidelijkt door de bijzondere positie van de Ster in de Mediawet op een tweetal punten te heroverwegen.

In de eerste plaats is de Ster wel een publieke media-instelling en daarmee onderdeel van het publieke omroepbestel, maar de Ster is geen *landelijke* publieke media-instelling in de zin van de Mediawet. Dit betekent onder meer dat de Ster niet zonder meer valt onder de coördinerende taak van de NPO en bijbehorend instrumentarium, waaronder bindende regelingen vanuit de NPO. Daar waar sprake is van een goed functionerend samenspel binnen de publieke omroep, hoeft dit onderscheid niet voor problemen te zorgen. Als de druk op de onderlinge verhoudingen wordt verhoogd door ontwikkelingen in de markt of vanuit de landelijke politiek, kan een dergelijk onderscheid leiden tot onduidelijkheid en discussies die belemmerend zijn voor de verdere verbeteringen binnen de publieke omroep en het samenspel tussen de Ster, de NPO en de omroepen. De Ster, de NPO en de omroepen hebben elk andere taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Ze hebben elkaar nodig om adequaat in te spelen op ontwikkelingen in de omgeving, met name als het gaat om de balans tussen publieke en commerciële belangen. Verduidelijking van de wettelijke positie van de Ster en de toepassing daarvan in de praktijk kunnen bijdragen aan een verduidelijking van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden en aan een verbetering van de samenwerking binnen de publieke omroep om de gezamenlijke uitdagingen aan te gaan. In de tweede plaats laat dit onderzoek zien dat het financieel toezicht op de Ster, in tegenstelling tot andere publieke media-instellingen, niet wordt uitgeoefend door het Commissariaat voor de Media. Gezien de kerntaak van het Commissariaat, de substantiële inkomsten van de Ster

voortvloeiend uit zendtijd op de publieke mediakanalen. de toenemende spanning tussen commerciële en publieke belangen en de noodzakelijke samenhang en eenduidigheid binnen de publieke omroep, ligt het voor de hand om het Commissariaat ook financieel toezicht te laten houden op de Ster. Daarmee wordt het toezicht van het Commissariaat op de Ster 'integraal', zowel inhoudelijk als financieel, zoals dat ook bij de NPO en andere omroeporganisaties gebeurt.

Aanbevelingen over de positie van de Ster

- Verhelder de wettelijke status van de Ster (als publieke media-instelling, zijnde niet landelijk), de gevolgen daarvan voor de positie van de Ster in het speelveld van de publieke omroep en de relatie met de NPO in het bijzonder.
- Laat het Commissariaat voor de Media integraal, inhoudelijk én financieel, toezicht houden op de Ster.

4.4 Gezamenlijke en integrale aanpak

Het organisatorisch scheiden van commercie (Ster) en inhoud (NPO en omroepen) is een bewuste ontwerpkeuze binnen het publieke omroepbestel. Met reclame op de lineaire markt, wat sinds de oprichting de primaire focus van de Ster is geweest, is dat ook een logische scheiding. Het publieke omroepbestel staat door de veranderende omstandigheden in het medialandschap en de ontwikkelingen in de markt nu echter voor de uitdagende opgave om tegelijkertijd het publieke karakter van de publieke omroep te borgen en waar mogelijk te versterken en blijvend (meer) inkomsten te genereren vanuit de markt. Daarvoor worden diverse initiatieven ontplooid binnen de publieke omroep. Voorbeelden hiervan zijn het verhandelen van programmarechten en de ontwikkeling van VOD-diensten. Hierbij bestaat het risico op versnippering en daardoor wederzijdse neveneffecten die het totale potentieel van inkomsten negatief beïnvloeden. Deze onderlinge afhankelijkheden pleiten voor een gezamenlijke en integrale aanpak als publiek omroepbestel.

Die integraliteit geldt voor twee invalshoeken. Enerzijds integraal door een combinatie van de verschillende mogelijkheden om inkomsten te genereren, zoals advertenties en verschillende vormen van distributie en video on demand. Anderzijds integraal door het afwegen van publieke en commerciële belangen, die – zeker op de non-lineaire kanalen – steeds meer met elkaar verweven raken en wederzijds directe en indirecte impact op elkaar hebben. Een eerste stap is om als publieke omroepbestel als één geheel op te treden en de samenwerking tussen de Ster, de NPO en de omroepen te verbeteren. Daarop volgen vragen of het genereren van inkomsten decentraal of centraal georganiseerd moet worden en vervolgens waar dat belegd zou moeten worden. Toegepast op de Ster: is de Ster alleen verantwoordelijk voor reclame op de publieke mediakanalen of voor de algehele exploitatie van de publieke omroep?

Aanbevelingen over een gezamenlijke en integrale aanpak

- Zorg dat door de NPO, de Ster en de omroepen wordt gekomen tot een gezamenlijke, integrale aanpak voor het genereren van inkomsten.
 - combinatie van de verschillende mogelijkheden om inkomsten te genereren.
 - afwegen van publieke en commerciële belangen.
- Gebruik hierbij de resultaten van de werkgroep voor reclame op non-lineaire kanalen en betrek bij het ontwikkelen van het integrale kader de diverse inkomsten genererende activiteiten van de NPO en de omroepen.
- Hiervoor dient minimaal op regelmatige basis afstemming tussen Ster, NPO en evt. andere omroeporganisaties plaats te vinden, om gezamenlijk afspraken te maken en samenwerking verder vorm te geven.

4.5 Kader voor de taakuitvoering

Wat ook van belang is, is dat wetgeving en beleid het benutten van de potentie op de non-lineaire markt goed faciliteren. Het onderscheid tussen inhoud en commercie is in de lineaire omgeving eenduidig aangebracht. Maar de non-lineaire omgeving is dynamisch en continu in ontwikkeling, wat steeds leidt tot nieuwe vragen. Denk alleen al aan banners op websites; content en reclame-uiting gaan dan meer samen. Van belang is dat duidelijk is geregeld en afgesproken hoe publieke belangen zoals het scheiden van inhoud en commercie worden geborgd in de non-lineaire omgeving. Met de Mediawet 2008, de beleidsregels van het Commissariaat voor de Media en de 'Bindende regeling Ster-reclame op internet' van de NPO zijn formeel kaders gegeven voor reclame op non-lineaire kanalen. De NPO is verantwoordelijk voor de coördinatie van de taak en bijbehorende activiteiten van de publieke omroep als geheel, de kaders voor het media-aanbod op de publieke kanalen en het bewaken van de publieke belangen. De Ster heeft de opdracht om de publieke omroepkanalen te exploiteren met reclame en heeft daarvoor een eigen organisatie en operatie.

In de praktijk blijken de bestaande kaders niet in zodanige mate duidelijkheid te bieden en te worden gedragen door de betrokken organisaties dat discussies worden voorkomen en dat een goede samenwerking vanzelfsprekend tot stand komt. Daarnaast is het niet duidelijk waar besluiten worden genomen of doorbraken worden gecreëerd als er in het samenspel onduidelijkheden en conflicten ontstaan. De discussie tussen de Ster en de NPO over de bindende regeling laat het belang zien van de ontwikkelingen op de non-lineaire markt en de invloed daarvan op de reclame-inkomsten uit de lineaire markt. De reclame-inkomsten van een reclameblok op televisie laten zich bijvoorbeeld niet eenvoudig vervangen door reclame-inkomsten van een pre-roll op internet.

Het ministerie van OCW heeft, mede ter uitvoering van de eerder genoemde motie Verhoeven, het initiatief genomen tot oprichting van een werkgroep die zich moet buigen over reclame op internet. De resultaten van de werkgroep kunnen bijdragen aan het tot stand brengen van een duidelijker en gedragen kader voor reclame op non-lineaire kanalen.

Aanbevelingen voor het kader voor de non-lineaire markt

- Gebruik de gezamenlijke, integrale aanpak voor het genereren van inkomsten om het publieke kader voor het genereren van inkomsten op de non-lineaire markt verder te verduidelijken en te ontwikkelen. Het kader heeft als doel het mogelijk maken van een slagvaardige benadering van de non-lineaire markt en biedt borging van de publieke waarden van het publieke omroepbestel.
- In het kader moet worden geëxpliciteerd wat, gelet op de publieke waarden en de opdracht om zoveel mogelijk inkomsten te genereren, wel en niet mogelijk is op de non-lineaire markt (inhoud).
- Verhelder in dit kader de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Ster en de NPO en hun onderlinge verhoudingen (proces). Hierbij hoort het expliciteren van de bevoegdheid om bij eventuele dilemma's een bindende uitspraak te doen. Gelet op de sterker wordende verantwoordelijkheid van de NPO voor de publieke omroep in haar geheel, ligt het voor de hand dat bij dilemma's uiteindelijk de NPO de knoop doorhakt. Dit binnen de kaders gegeven in wetgeving en beleid.
- Betrek hierbij de Ster, de NPO en het Commissariaat voor de Media bij het verduidelijken van dit kader en consulteer partijen in de reclamemarkt.

4.6 Governancestructuur van de Ster

Een heldere governancestructuur van de Ster is van belang om de opgave waar de Ster en de publieke omroep zich voor gesteld zien, te kunnen realiseren. De governance moet het uitvoeren van de

taken mogelijk maken. De governance geeft vorm aan het bestuur van en toezicht op de organisatie van de Ster. En checks & balances zorgen voor een goede besturing van en toezicht op de organisatie.

De governancestructuur van de Ster is sinds haar oprichting in grote lijnen hetzelfde gebleven. Dat maakt dat de Ster binnen de brede groep van rechtspersonen met een wettelijke taak alsook binnen het domein cultuur en media een uitzondering is zonder een organisatorische functiescheiding tussen bestuur en toezicht. Een besturingsmodel zonder functiescheiding wordt steeds minder toegepast. Dat is niet voor niets. Als een orgaan verantwoordelijk is voor het dagelijkse bestuur van een organisatie en tegelijkertijd daarop toezicht moet houden, vermindert de kans op goede checks & balances.

Het feit dat de Ster geen raad van toezicht heeft, hoeft niet per sé te betekenen dat er in onvoldoende mate sprake is van intern toezicht en daarmee checks & balances. Formeel bezien is de aard van het Ster-bestuur duidelijk geregeld: besturen en toezicht houden. In de praktijk wisselt de focus waardoor het risico bestaat dat de ene keer de bestuursfunctie of de andere keer de toezichthoudende functie te weinig aandacht krijgt. Een goede invulling van de checks & balances komt daarmee in het gedrang.

Dit maakt het raadzaam om de governance van de Ster meer aan te laten sluiten op de moderne inzichten over governance, specifiek door het organisatorisch scheiden van bestuur en toezicht waarmee de checks & balances beter tot hun recht kunnen komen.

Een organisatorische scheiding tussen bestuur en toezicht heeft tevens als voordeel dat de beide posities ingevuld kunnen worden door personen met een duidelijk passend profiel en aantoonbare passende ervaring. Zo kunnen de leden van de raad van toezicht worden geselecteerd op basis van hun ervaring met het houden van toezicht en hun kennis van de markt waarbinnen de Ster heeft te functioneren. De bestuurspositie kan worden ingevuld door iemand met het profiel van een bestuurder, gericht op uitvoering en realisatie van de commerciële taken van de Ster binnen een publieke context.

Kenmerkend binnen de huidige governancestructuur van de Ster is het feit dat drie van de vijf bestuursleden op voordracht van de NPO worden benoemd. Dit geeft uitdrukking aan de verwevenheid van de rol en de taken die de NPO en de Ster hebben binnen het publieke omroepbestel. De samenstelling van het Ster-bestuur brengt met zich dat de bestuurstafel regelmatig wordt gebruikt om tot afstemming te komen over eventuele discussiepunten tussen de Ster en de NPO. Afwegingen tussen publieke en commerciële belangen en afspraken over de kaders voor de taakuitvoering van de Ster zelf worden in het Ster-bestuur geagendeerd en gemaakt.

Het veranderend kijkgedrag en de veranderende vraag uit de markt brengen met zich dat de samenwerking tussen de Ster en de NPO sneller onder spanning komt te staan. Dat de bestuurstafel voor afstemming tussen de organisaties wordt gebruikt, gebeurt de laatste jaren dan ook vaker. Naast eventuele voordelen brengt dit een aantal risico's met zich. Een te sterke nadruk op afstemming aan de Ster-bestuurstafel tussen de NPO en de Ster kan ertoe leiden dat de aandacht niet zonder meer uitgaat naar de primaire taak: besturen van en toezicht houden op de Ster. Het kan er ook toe leiden dat op operationeel niveau te weinig de samenwerking wordt opgezocht tussen de Ster en de NPO. Afstemming tussen de Ster en de NPO aan de bestuurstafel en bestuurslid zijn van zowel de NPO als de Ster hebben een versterkend effect op elkaar. Er wordt gesproken over de belangen en posities van elke organisatie afzonderlijk. De bestuursleden worden als het ware geduwd in hun rol als bestuurslid van hun 'eigen' organisatie. Het belang van de Ster en de taakuitvoering kan daardoor in het gedrang raken.

Dit heeft ook een externe dimensie. In de huidige constellatie is niet duidelijk hoe de Ster vertegenwoordigd wordt bij interactie met andere zelfstandige organisaties, zoals de NPO. Terwijl dit in toenemende mate van belang wordt. De dubbelrol van de NPO- en tevens Ster-bestuurders versterkt die onduidelijkheid. Het is dan ook aan te bevelen om tegelijkertijd met het organisatorisch scheiden van bestuur en toezicht binnen de governancestructuur van de Ster de verhoudingen tussen de NPO en de Ster te expliciteren (zie ook paragraaf 4.5).

Aanbevelingen voor de governancestructuur van de Ster

- Breng in de governancestructuur van de Ster een organisatorisch onderscheid aan tussen bestuur en toezicht.
- Beleg het bestuur bij een directeur-bestuurder of een bestuur dan wel statutaire directie met twee of drie leden.
 - Gelet op de omvang van de organisatie van de Ster bevelen we aan te kiezen voor een directeur-bestuurder
 - Het profiel van de directeur-bestuurder is een combinatie van verantwoordelijkheid voor het interne functioneren en presteren en voor de externe vertegenwoordiging van de Ster richting klanten en het speelveld van het publieke omroepbestel.
 - De Ster dient er voor zorg te dragen dat er een stevig managementteam wordt gepositioneerd waarin de verschillende inzichten een plek hebben en waar spraak en tegenpraak wordt georganiseerd.
- Stel een raad van toezicht in
 - met als belangrijkste taken het benoemen van het bestuur of de directeur-bestuurder en het houden van toezicht op:
 - het beleid van het bestuur/de directeur-bestuurder
 - de algemene gang van zaken bij de Ster
 - de uitvoering van de publieke opdracht van de Ster
 - het met advies terzijde staan van de directeur-bestuurder
 - De verantwoordelijke bewindspersoon benoemt de leden van de raad van toezicht.
 - De voorzitter van de raad van toezicht is onafhankelijk.
 - De NPO kan een beperkt aantal kandidaten voordragen zonder dat deze een meerderheid vormen in de raad van toezicht. Het is geen vanzelfsprekendheid dat de bestuursleden van de NPO tevens lid zijn van de raad van toezicht van de Ster.
 - Er wordt niet meer gewerkt met waarnemers vanuit het ministerie van OCW.
 - Leg bij de samenstelling van de raad van toezicht de focus op een profiel passend bij het vervullen van de rol van toezichthouder alsook de kennis van en ervaring met het veld.
- Kom tot een duidelijk afsprakenkader over het samenspel tussen de raad van toezicht en bestuur/de directeur-bestuurder.
- Afstemming tussen de Ster en de NPO vindt plaats tussen het bestuur van de NPO en de directeur-bestuurder (of het bestuur) van de Ster alsook op operationeel niveau tussen de medewerkers. Hiertoe wordt periodiek afstemmingsoverleg opgezet waaraan optioneel ook het ministerie van OCW en/of het Commissariaat voor de Media kan deelnemen als een onderwerp daar aanleiding toe geeft.

4.7 Stelselverantwoordelijkheid ministerie van OCW

Het ministerie van OCW is verantwoordelijk voor het stelsel van de publieke omroep. De relatie tussen het ministerie van OCW en de Ster is bijzonder in vergelijking met andere organisaties binnen de publieke omroep, vanwege het grote financiële belang in de jaarlijkse substantiële bijdrage van de Ster aan de Mediabegroting. De verantwoordelijkheid voor de Ster wordt door het ministerie van OCW op

dit moment ingevuld door vooral de waarnemers in het Ster-bestuur, het financiële toezicht en door interventies zoals het instellen van een werkgroep voor reclame op non-lineaire kanalen.

Het werken met waarnemers past niet binnen de huidige algemene inzichten van governance. Weliswaar zorgt het waarnemerschap er voor dat het ministerie van OCW goed op de hoogte is van wat speelt bij de Ster. Het betekent ook dat het ministerie van OCW via de waarnemers betrokken is bij alle, ook operationele zaken die langs het bestuur komen. Dat kan zorgen voor een bepaalde mate van betrokkenheid en kennis van zaken, terwijl de stelselverantwoordelijkheid met zich meebrengt dat het ministerie van OCW enige mate van afstand behoudt tot de organisaties die uitvoering geven aan de publieke opdracht.

Ook wat betreft dit aspect is het raadzaam om meer aan te sluiten op de moderne inzichten over governance. Dit kan door niet meer te werken met waarnemers, maar door het invullen van de stelselverantwoordelijkheid via de band van de kaderstellende rol van het ministerie van OCW, het benoemen van de leden van de raad van toezicht van de Ster, de coördinerende taak van de NPO en het inhoudelijk en financieel toezicht dat door het Commissariaat voor de Media kan worden uitgevoerd. Deze wijze van invulling van de stelselverantwoordelijkheid sluit aan op de acties die het ministerie reeds heeft ondernomen met bijvoorbeeld het instellen van een werkgroep voor reclame op non-lineaire kanalen.

Aanbevelingen voor de stelselverantwoordelijkheid

- Expliciteer de stelselverantwoordelijkheid die het ministerie van OCW heeft.
- Het ministerie van OCW stuurt, mede via de NPO, op de integraliteit van en samenhang binnen het publieke omroepbestel, de realisatie van de publieke opdracht en de borging van de publieke waarden.
- Het ministerie van OCW draagt zorg voor gestructureerde overleggen over onderwerpen van strategische of bestuurlijke aard tussen het ministerie van OCW en de organisaties binnen het publieke omroepbestel die op regelmatige basis plaatsvinden. Beperk dit niet tot het operationele niveau, maar benut als ministerie ook het niveau van de verantwoordelijke directeur en/of DG.

4.8 Voor de langere termijn...

We zien in de bevindingen van het onderzoek ook aanleiding om een fundamentele heroriëntatie uit te voeren op de positie van de Ster binnen het publieke omroepbestel. Welke ontwikkelingen binnen de media in de toekomst de overhand zullen krijgen en welke invloed deze hebben op de mogelijkheden om inkomsten te genereren uit de markt, is niet met zekerheid te stellen. Wel wordt voorzien dat er een verschuiving of kanteling komt van lineair naar non-lineair media-aanbod. Dit maakt dat er gekomen moet worden tot een integrale marktbenadering wil het publieke omroepbestel in de toekomst nog in voldoende mate marktaandeel hebben en inkomsten uit de markt kunnen genereren. We hebben al aanbevolen deze integrale aanpak verder vorm te geven. Als wordt gewerkt aan de integrale marktbenadering en de daarmee samenhangende samenwerking tussen de Ster, de NPO en de omroepen, zal de vraag opkomen in welke mate in de toekomst de bestaande grenzen tussen de Ster en de NPO overeind kunnen blijven.

De hiervoor geconstateerde spanningen binnen de publieke omroep tussen de lineaire en non-lineaire aanbodkanalen, tussen de publieke en commerciële belangen en tussen de verschillende inkomsten genererende activiteiten roepen vragen op over de organisatorische scheiding tussen de Ster en de NPO. Wellicht vergen deze spanningen een samenhangende en integrale sturing van de verschillende

mogelijke kanalen en inkomstenbronnen waardoor een afzonderlijke Ster niet meer noodzakelijk of wenselijk is.

Het vergt nadere bestudering in hoeverre en op welke wijze de publieke belangen, vooral het scheiden van inhoud en commercie, op de lange termijn geborgd kunnen worden in de veranderende mediamaarkt en wat dit voor de positie van de Ster binnen het omroepbestel betekent.

Aanbevelingen voor de langere termijn

- Kom tot een fundamentele heroriëntatie op de positionering van inkomsten genererende activiteiten binnen het publieke omroepbestel en in het bijzonder op de positie van de Ster daarin.
 - Decentrale positionering van diverse inkomsten genererende activiteiten?
 - Centrale positionering van de gehele exploitatie van de publieke omroep?
 - Is de Ster alleen verantwoordelijk voor reclame of ook voor andere inkomsten genererende activiteiten?
- Voer deze heroriëntatie uit in het licht van een integrale marktbenadering met een mix aan verschillende inkomstenbronnen, zoals reclame, rechten en distributiemogelijkheden.
- Betrek bij deze heroriëntatie de vraag in welke mate tot integrale sturing kan worden gekomen met instandhouding van de bestaande en autonome organisaties Ster en NPO.

4.9 Meer dan governance en structuren

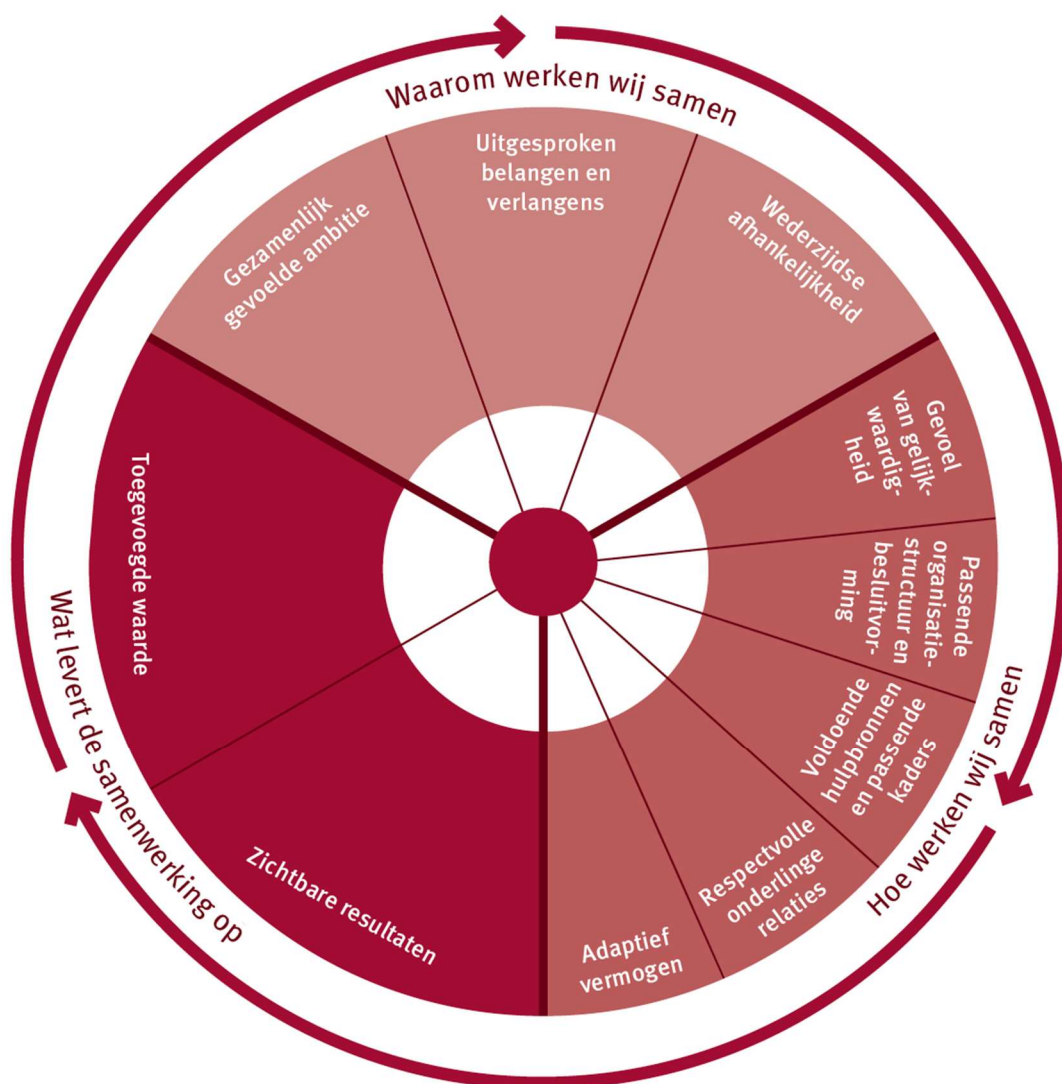
Dit onderzoek richt zich op de governancestructuur van de Ster, waarvoor voorgaande analyse is uitgevoerd, conclusies zijn getrokken en aanbevelingen zijn geformuleerd. Maar governance is geen doel op zich. Het moet bijdragen aan de doelstellingen en het primaire proces van de Ster. Daarnaast is de Ster geen organisatie op zich, maar is het onderdeel van het publieke omroepbestel met wederzijdse afhankelijkheden. Alleen het aanbrengen van wijzigingen in de governancestructuur van de Ster of in de verhoudingen binnen het publieke omroepbestel is niet zaligmakend. De omgeving, zowel politiek, technologisch als maatschappelijk, is dynamisch en verandert zo snel dat er nieuwe uitdagingen blijven komen. Uitdagingen die niet door één autonome organisatie opgelost kunnen worden. Daarom is het van belang dat, gezien de onderlinge afhankelijkheden, de partijen in het publieke omroepbestel met elkaar samenwerken. Met de publieke media-opdracht als basis en een gezamenlijke ambitie om een media-aanbod te leveren dat waardevol, onafhankelijk en divers is en toegankelijk via zoveel mogelijk kanalen.

Aanbevelingen voor samenwerking in het publieke omroepbestel

Investeer in de samenwerking tussen de verschillende organisaties binnen de publieke omroep. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het kijkglas voor samenwerking tussen organisaties (zie onderstaand figuur). Bij samenwerking is het van belang de vraag *'waarom werken we samen?'* te blijven stellen en met elkaar proberen te beantwoorden. Hebben we elkaar echt nodig? Hebben we een gezamenlijke ambitie en doorleven we die ook? Word ieders belang vertegenwoordigd? Of beter: is het geheel meer dan 'de som der delen'? Hieraan ten grondslag ligt de wezensvraag: *wat levert de samenwerking op?* Heeft de samenwerking toegevoegde waarde voor alle partners en voor onze omgeving en klanten? Zijn er zichtbare resultaten te boeken en successen te vieren?

Zijn de antwoorden op voorgaande vragen overwegend 'nee', dan ligt schijnsamenwerking op de loer (voor de buhne of "omdat het moet") en is de samenwerking gedoemd te mislukken. Zijn de antwoorden overwegend 'ja', dan is de vervolgvraag: *'hoe werken we samen?'* In een proces van samenwerken is daarvoor een aantal condities essentieel:

- Persoonlijke relaties en onderling vertrouwen: samenwerken is vooral samen werken, wat valt of staat met oprechte interesse, onderling begrip en respect.
- Gelijkwaardige verhoudingen: geen enkele partij is gelijk, maar als je elkaar nodig hebt is gedeeld eigenaarschap essentieel.
- Passende organisatiestructuur: er moet duidelijkheid zijn over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de samenwerking om beslissingen met draagvlak en legitimiteit te nemen.
- Voldoende middelen en hulpbronnen: iedereen wil wat uit de samenwerking halen, maar zal daarvoor ook iets in moeten brengen.
- Adaptief vermogen: het is de kunst om het nut en de noodzaak van de samenwerking bespreekbaar te blijven maken.



Figuur 4.1. Kijkglas voor samenwerking tussen organisaties

Bijlagen

Geïnterviewde personen

In afstemming met de opdrachtgever is met de volgende personen gesproken.

Naam	Organisatie	Functie
mw. Marjan Hammersma	Ministerie van OCW	Directeur-generaal Cultuur en Media
mw. Hermineke van Bockxmeer	Ministerie van OCW Ster	Directeur Media en Creatieve Industrie Tevens waarnemer in bestuur Ster
dhr. Kees Bijl	Nationaal Archief Ster Ministerie van OCW	Financial Controller Tevens waarnemer in bestuur Ster
Dhr. Aron Tihanyi	Ministerie van OCW	Financieel beleidsmedewerker media
dhr. Constantijn Heemskerk	Ministerie van OCW	Senior beleidsmedewerker media
dhr. Sam van der Feltz	Ster	Voorzitter
mw. Shula Rijxman	NPO Ster	Lid raad van bestuur NPO Lid bestuur Ster
dhr. Henk Hagoort	NPO Ster	Lid raad van bestuur NPO Lid bestuur Ster
dhr. Cees van Steijn	Ster	Directeur a.i.
mw. Francien den Hollander	Ster	Directiesecretaris en jurist
mw. Marieke van Echtelt	Ster	Researchdirector
dhr. Cyriel Drieling	Ster	Hoofd financiën
mw. Arian Burman	Ster	Oud-Directeur
mw. Madeleine de Cock Buning	Commissariaat voor de Media	Voorzitter
dhr. Jan Buné	Commissariaat voor de Media	Commissaris
mw. Gerda Hekesen	Commissariaat voor de Media	Jurist en projectleider
dhr. Jan de Jong	NOS	Algemeen directeur
mw. Marije Schuring	NPO	Directeur Financiën
dhr. Joost Baak	NPO	Programmamanager Strategie
Vertegenwoordigers van de volgende partijen uit de markt		
	Mindshare	
	TBWA	
	KPN	
	ING	

Geraadpleegde documenten

Hierna vindt u de documentatie die voor dit onderzoek is geraadpleegd, geordend naar steller.

Ster:

- Businessplannen 2007 t/m 2015
- Jaarrekeningen 2010 t/m 2014
- Jaarverslagen 2010 t/m 2014
- Organigram per 1 februari 2016
- Statuten incl. wijzigingen 2013
- Reputatieonderzoeken 2013 en 2015
- Agenda's vergaderingen Ster-bestuur 2012 t/m 2016

Ministerie van OCW:

- Ministerie van OCW (2014). Regeling financiële verantwoording landelijke publieke media-instellingen en de Ster.
- Ministerie van OCW (2014). Handboek financiële verantwoording landelijke publieke media-instellingen en de Ster.
- Ministerie van OCW (2014). Kamerbrief - Plan van aanpak NPO over verhoging eigen inkomsten publieke omroep
- Ministerie van OCW (2015). Notitie van werkgroep OCW, NPO, Ster en CvdM over wet- en regelgeving voor online reclame.
- Ministerie van OCW (2013). Trends in beeld. Hoofdstuk 4: Stelselmonitor Cultuur en Media.
- Ministerie van OCW (2013). Adviesaanvraag toekomstverkenning mediabestel. 16 juli 2013.
- Ministerie van OCW (2014). Kamerbrief over verhoging eigen inkomsten publieke omroep. 24 september 2014.
- Ministerie van OCW (2014). Kamerbrief over toekomst van het publieke mediabestel. 13 oktober 2014.
- Ministerie van OCW (2014). Kamerbrief Mediabegroting 2015. November 2014.
- Ministerie van OCW (2015). Antwoord op vragen van het lid Elias (VVD) over STER-afspraken in het NOS-contract voor de eredivisiesamenvattingen. 30 maart 2015.
- Ministerie van OCW (2015). Regeling financiële verantwoording landelijke publieke media-instellingen en de NPO. 23 juni 2015.
- Ministerie van OCW (2015). Nader rapport voorstel wetwijziging Mediawet 2008. 21 augustus 2015.
- Ministerie van OCW (2015). Rijksbegroting OCW 2016. 15 september 2015
- Ministerie van OCW (2015). Kamerbrief Mediabegroting 2016. 6 november 2015.

Nederlandse Publieke Omroep (NPO):

- NPO (2011). Gedragscode Goed Bestuur en Integriteit Publieke Omroep 2012.
- NPO (2015). Jaarverslag 2014.
- NPO (2014). Jaarverslag 2013.
- NPO (2015). Meerjarenbegroting 2016-2020.
- NPO (2015). Concessiebeleidsplan 2016-2020.
- NPO (2015). Samenvatting Concessiebeleidsplan 2016-2020.
- NPO (2014). Aanpak verhoging inkomsten n.a.v. Onderzoek BCG. 28 maart 2014.
- NPO (2014). Brief aan ministerie van OCW - Aanpak eigen inkomsten. 28 maart 2014 (reactie op brief ministerie OCW op 5 december 2013).
- NPO (2014). Bindende regeling Ster-reclame op internet. 20 november 2014.

Twynstra Gudde

Commissariaat voor de Media:

- Commissariaat voor de Media (2015). Beleidsnota Governance en Interne Beheersing voor landelijke en regionale publieke media-instellingen. 16 december 2015.
- Commissariaat voor de Media (2011). Beleidsregels reclame publieke media-instellingen 2011.

Overig:

- Raad voor Cultuur (2014). Advies voor een toekomstbestendige publieke omroep.
- Raad van State (2015). Advies over wetsvoorstel wijziging Mediawet 2008. 10 juli 2015.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). Toezien op publieke belangen.
- SEO (2010). De publieke omroep en de creatieve sector.
- Cultuur-Ondernemen (2014). Governance Code Cultuur.
- Boston Consulting Group (2013). Onderzoek naar mogelijkheden voor verhogen inkomsten van de Landelijke Publieke Omroep.