

Vergaderjaar 2014–2015

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 67

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2014

Aan het begin van deze kabinetsperiode heb ik aangekondigd het onderdeel media uit het regeerakkoord in drie stappen uit te werken.¹ De eerste stap was de modernisering van het bestel door de vermindering van het aantal omroeporganisaties (van 21 naar 8). Het maakt het bestel compacter, slagvaardiger en efficiënter. Met de tweede stap zijn enkele financiële maatregelen doorgevoerd. Zo is het budget van de regionale omroepen overgeheveld van de provincie naar het Rijk en is een aanvullende bezuiniging van € 50 miljoen (bovenop de 200 miljoen bezuiniging uit Rutte I) doorgevoerd.²

Het is nu tijd voor de derde en (voorlopig) laatste stap: het bepalen van de richting die nodig is om de publieke omroep klaar te maken voor de toekomst. Het kabinet heeft de Raad voor Cultuur (hierna: raad) gevraagd een verkenning uit te voeren.³

In zijn advies *De Tijd Staat Open* stelt de raad onomwonden dat de publieke mediaorganisaties moeten veranderen om relevant te blijven en invloed te behouden. Volgens de raad is de urgentie groot, omdat het publiek vergrijsd en jongeren maar moeilijk bereikt worden, terwijl de publieke omroep er juist voor alle Nederlanders zou moeten zijn. Daarnaast houden bestuurlijke verdeeldheid en verhoudingen binnen het bestel veranderingen bij de publieke omroep tegen, die juist zo hard nodig

¹ Kamerstuk 33 400, nr. 29.

² Om de effecten van de bezuinigingen op te vangen heb ik de publieke omroep en de Ster gevraagd de eigen inkomsten te vergroten. Ik heb uw Kamer onlangs geïnformeerd over het plan van aanpak van de publieke omroep en de Ster in de Kamerbrief over verhoging eigen inkomsten publieke omroep (24 september 2014 (Kamerstuk 32 827, nr. 65)). Dit plan is de uitwerking van het onderzoek van BCG dat in september 2013 naar de Tweede Kamer is gestuurd.

³ De aanpak voor de Toekomstverkenning heb ik u in juni 2013 toegestuurd. Kamerstuk 32 827 nr. 49. Adviesaanvraag: Kamerstuk 32 827, nr. 59.

zijn.⁴ De mediasector ontwikkelt zich met grote snelheid en de veranderingen hebben grote impact op de publieke omroep. Technische ontwikkelingen en de opkomst van internet zorgen voor een bijna onbeperkt aanbod. Het publiek heeft de mogelijkheid te kijken en te luisteren wanneer en waarnaar men maar wil. Deze ontwikkelingen zetten de legitimatie van de publieke omroep onder druk. Ze vragen om een kritische blik op de taak van de landelijke, regionale en lokale publieke omroepen en de manier waarop zij hun publieke taak het best kunnen vervullen. Dit is, in combinatie met de korting die op het mediabudget wordt toegepast, de aanleiding voor het kabinet om te werken aan een meer toekomstbestendig publiek mediabestel.

Uit de reacties die ik op het advies heb ontvangen en de gesprekken die ik voerde blijkt dat de ideeën over de precieze koers soms verschillen, maar de urgentie tot verandering breed gevoeld wordt, ook bij de landelijke, regionale en lokale publieke omroepen zelf.⁵

Ik realiseer me dat voorgaande stappen al veel gevraagd hebben van de publieke omroep, de omroeporganisaties en hun medewerkers. De eerste bezuinigingen zijn gerealiseerd, nieuwe omroeporganisaties zijn ontstaan en de programmering is daarbij zoveel mogelijk gespaard. Dat verdient een compliment.

Om toekomstbestendig te worden kan de publieke omroep het zich echter niet veroorloven te wachten tot eind 2020, het moment waarop de aankomende concessieperiode afloopt. Het kabinet deelt het gevoel van urgentie van de raad en doet in deze brief voorstellen voor maatregelen in de concessieperiode die start in 2016. Het doel is een publieke omroep te creëren die publiek aan zich bindt met een uitgesproken *publieke* programmering en zich veel beter onderscheidt van andere media-aanbieders. Het moet een slagvaardige publieke omroep zijn, waarin creatieve competitie leidend is en de NPO en omroepen werken vanuit één gezamenlijke visie. In hun gezamenlijke reactie op het raadsadvies onderschrijven de NPO en omroeporganisaties ook deze koers en dit tempo.⁶ Het is goed dat de NPO en de omroeporganisaties, juist op dit moment, de handen ineen hebben geslagen.

Het medialandschap in beweging

De media – televisie, radio, kranten en internet – bevinden zich in een dynamische periode waarin veranderingen elkaar razendsnel opvolgen. De toenemende internetsnelheid en convergentie van platforms hebben de productie, distributie en gebruik van media de afgelopen jaren sterk beïnvloed.⁷ Het kan soms heel snel gaan. Zo zijn tablets pas vier jaar geleden geïntroduceerd, maar hebben zij ons mediagebruik ondertussen drastisch veranderd. We weten inmiddels niet beter. De onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen dwingt partijen zich constant aan te passen aan nieuwe situaties. Grofweg kunnen we vier domeinen onderscheiden waar we de consequenties van die veranderingen direct merken: het mediagebruik (publiek), de samenstelling van de mediamarkt (aanbieders), de verspreidingsmethode (distributie) en het beschikbare aanbod (content).

⁴ Raad voor Cultuur, «De Tijd Staat Open», 2014.

⁵ Raad van Bestuur NPO en College van Omroepen, «Creatief, open en slagvaardig: dat kan nu», juni 2014; *Toekomstvenster op de regionale omroep; OLON Visieplan*.

⁶ Raad van Bestuur NPO en College van Omroepen, «Creatief, open en slagvaardig: dat kan nu», juni 2014.

⁷ Met de Minister van EZ heb ik in december 2013 een visie op internet gestuurd die momenteel wordt uitgewerkt tot een agenda voor de toekomst. Kamerstuk 26 643, nr. 300.

Veranderend mediagebruik – Het massale gebruik van tablets en smartphones en de opkomst van mobiel internet (via Wifi, 3G of 4G) geven het publiek altijd en overal toegang tot media. Ruim tweederde van de Nederlanders heeft een smartphone. Het mediagebruik via tablets groeit razendsnel.⁸ We staan doorlopend in contact met onze omgeving. We delen, becommentariëren en bewerken content en volgen bekenden op Facebook. Belangrijke gebeurtenissen en nieuws zien we op Twitter of de nieuws-app van de NOS, NU.nl of Telegraaf direct op onze smartphone. Ook *user-generated content* speelt een steeds belangrijkere rol. Onderweg naar het werk kijken we nog even snel naar fragmenten op YouTube. Televisiekijken neemt nog steeds een belangrijke plek in, maar kijkpatronen verschuiven zichtbaar.⁹ Zeker onder jongeren, waar uitgesteld kijken (vaak via internet) al bijna 30 procent van de totale kijktijd beslaat. De veranderingen dwingen mediapartijen om constant te zoeken naar nieuwe manieren om het publiek te bereiken, steeds via nieuwe platforms.

Veranderende mediamarkt – Het aantal spelers in Nederland neemt snel toe. Digitalisering, globalisering en convergentie maken het medialandschap steeds groter. De afgelopen drie jaar zijn er grote internationale spelers op de Nederlandse markt gekomen, zoals HBO, Netflix en AMC Networks. Andere aanbieders, zoals FOX, breiden hun activiteiten uit. Dit is niet vreemd, gezien de goede Nederlandse (digitale) infrastructuur en een samenleving die open staat voor nieuwe diensten én bereid is hiervoor te betalen. De traditionele mediabedrijven op de Nederlandse markt ondervinden steeds meer concurrentie van kapitaalkrachtige internationale bedrijven. Door hun omvang en financiële slagkracht zijn internationale mediabedrijven in staat snel te innoveren en hun positie in de markt te bestendigen. Nieuwe eigendomsconcentraties, verticale integratie en consolidatie zijn aan de orde van de dag. Zo kocht het Amerikaanse Time Warner recent de Nederlandse producent Eyeworks. IDTV is al langer in handen van het Britse mediabedrijf ALL3MEDIA. Kabelexploatanten investeren in contentpartijen, zoals de joint venture van Ziggo met het Amerikaanse betaalnetwerk HBO. Ook de interesse van Liberty Global in de Engelse semipublieke televisiezender ITV en de aangekondigde overname van Ziggo, illustreren deze ontwikkeling. Dit heeft effect op de mogelijkheden om rechten voor programma's te verkrijgen en op de internationale oriëntatie van producenten en distributeurs. Dat is zeer relevant voor een klein taalgebied en specifieke mediamarkt als Nederland.

Veranderende distributiemethodes – Programma's bereiken het publiek steeds meer via het open internet in plaats van via de traditionele omroepnetwerken. Het traditionele onderscheid tussen contentaanbieders en distributeurs verdwijnt bovendien snel, waardoor de media en telecommunicatiesector steeds meer met elkaar verweven raken. Distributeurs hebben zich ontwikkeld tot multimediale bedrijven (pakket-aanbieders) die zelf ook content aankopen en rechtstreeks distribueren buiten omroepen om. Aan de kant van producenten, televisienetwerken en omroepen voltrekt zich een vergelijkbare ontwikkeling. Partijen, zoals de publieke omroep en Netflix, brengen hun content rechtstreeks *over-the-top* naar kijkers. Daar komt het traditionele omroepdistributie-

⁸ GfK Trends in Digitale Media, 13 december 2013: Inmiddels heeft 67% van de Nederlanders een smartphone en 53% een tablet. Het mediagebruik op de tablet stijgt. Een derde leest wel eens de krant op een tablet en een kwart kijkt regelmatig tv op de tablet. Eind 2012 was dit nog respectievelijk 21% en 16%.

⁹ Sonck, N., S. Pennenkamp en F. Kok (2014). *Media:tijd 2014*. Amsterdam/Den Haag: NLO, NOM, SKO / SCP: De gemiddelde Nederlander besteedt bijna 3,5 uur per dag aan media als hoofdactiviteit en in combinatie met andere bezigheden is de totale tijd die we aan media besteden ruim 8,5 uur per dag.

netwerk niet meer aan te pas. Zo is Netflix niet alleen een directe concurrent van de Nederlandse publieke en commerciële omroepen, maar ook van de Nederlandse distributeurs en productiehuisen. Door digitalisering is er meer ruimte voor doorgifte van diensten, waardoor distributieschaarste steeds minder een probleem is. Voor lineaire televisie is doorgifte bij de pakketaanbieder voorlopig nog van essentieel belang.¹⁰ Wel is er een toenemende vraag naar mobiel breedband, waardoor de omroepdistributie in de ether onder druk komt te staan. Dit vraagt om een (wettelijke) herbezinning van deze bestemming.¹¹

Veranderingen in aanbod – Het publiek kan meer dan ooit kiezen uit een keur aan dramaserieën, documentaires, films, radioprogramma's, websites, grote spelshows, nieuwsreportages, live-verslagen van sport en concerten en ga zo maar door. Het wordt voor mediaorganisaties nog belangrijker om onderscheidend te zijn met unieke content, vanwege de toename aan aanbod en afzetroutes. Dat vraagt om een integrale visie op het distribueren van het aanbod over de juiste platformen, de beste businessmodellen en programma's die in een overvloedig aanbod het verschil maken. Een veel gehoorde zorg is dat kwalitatief hoogwaardig Nederlands aanbod in het gedrang komt doordat het niet langer vindbaar is of, nog erger, in zijn geheel niet meer geproduceerd wordt. Anderen wijzen juist op de nieuwe kansen en de mogelijkheden voor samenwerking, ook tussen de publieke omroep en internationale spelers. De serie *Lilyhammer* van de Noorse publieke omroep samen met Netflix is daarvan een mooi voorbeeld. Ook het internationale succes van de Deense publieke omroep met series als *Borgen* en *The Killing* wordt vaak aangehaald ter illustratie.

Het bestaansrecht van een publiek mediabestel

De geschetste ontwikkelingen roepen vragen op over het bestaansrecht van de publieke omroep. Er is zoveel te kiezen voor het publiek. Ook commerciële omroepen maken content met een publiek karakter. Denk aan de wetenschapsprogramma's bij *Discovery Channel* of programma's als *SynDROOM* en *Tourette on Tour* van RTL. Worden de publieke waarden, ook zonder tussenkomst van de publieke mediaorganisaties, niet al voldoende vertegenwoordigd in het huidige aanbod? Leveren de vele private aanbieders geen pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand media-aanbod dat een evenwichtig beeld van de samenleving geeft en de diversiteit aan overtuigingen, opvattingen en interesses weerspiegelt?¹² Is er in deze tijd nog wel behoefte aan een publieke omroep?

Het kabinet ziet een blijvend belang voor een publiek mediabestel. Het groeiende aanbod heeft wel effect op de invulling van de publieke taak. Aan de ene kant is het belang van een publieke omroep groter geworden, bijvoorbeeld door een betrouwbare nieuwsvoorziening te bieden in het enorme aanbod aan informatie. Aan de andere kant moet de publieke omroep zich meer bewust zijn van al het aanbod dat al tot stand komt. Het kabinet onderscheidt vier hoofdargumenten voor het bestaan van het publieke mediabestel.¹³

¹⁰ Zie mijn brief over de distributie van televisiediensten. Kamerstuk 33 426, nr. 44. Voor wat betreft het aanbod van lineaire televisiepakketten geef ik dit najaar uitvoering aan de motie Segers-Huizing over het zogenoemde «à la carte menu», waarbij de vraag centraal staat of televisiezenders in kleinere pakketten of per stuk kunnen worden aangeboden. Ik informeer u voor het kerstreces per brief over de uitkomsten.

¹¹ De Minister van Economische Zaken zal uw Kamer begin 2015 informeren over zijn voornemens met betrekking tot de toekomst van de DVB-T vergunningen na 2017.

¹² Mediawet 2008, artikel 2.1.

¹³ Zie ook «Is there still a place for public service television. Effects of the changing economics of broadcasting.» Ed. Robert Picard en Paolo Siciliano, September 2013

Ten eerste is er, hoewel er veel aanbod is, content die niet of slechts in geringe mate op de markt tot stand komt en wél een publiek belang dient. Het gaat daarbij vooral om informatieve en culturele programmering, hoogwaardig drama of educatieve (kinder)programmering. Domeinen die voor marktpartijen die afhankelijk zijn van reclame-inkomsten doorgaans minder interessant zijn, zeker ook vanwege de hoge productiekosten en specifieke doelgroep van dit type programmering. Deze drempel wordt verhoogd door de beperkte verdienmogelijkheden in een klein taalgebied als Nederland.

Ten tweede is de publieke omroep één van de cultuurdragers in Nederland. Hij heeft de taak om series, films, programma's en andere content te maken die de culturele diversiteit van de samenleving weerspiegelt en geeft daarmee ook mede vorm aan die identiteit. Door een podium te zijn voor debat en cultuur, bij te dragen aan het gesprek van de dag en overeenkomsten en verschillen in onze samenleving te laten zien. Hij doet verslag van evenementen van nationaal belang, zoals Koningsdag en sportevenementen. Ook bij rampen bewijst de publieke omroep zijn waarde. Nu er steeds meer internationaal aanbod bij komt, is de taak van de publieke omroep op dat gebied wellicht nog wezenlijker. Hij maakt aanbod in de Nederlandse taal en vanuit de Nederlandse cultuur voor alle leeftijden. De publieke omroep heeft zo een verbindende rol in onze samenleving.

Ten derde is het belangrijk dat er media-aanbod is waar mensen op kunnen vertrouwen. Voor burgers is de kwaliteit, afzender en betrouwbaarheid van media-aanbod dat op de markt tot stand komt niet altijd eenvoudig te bepalen. Het is belangrijk dat er een informatievoorziening is waarvan zeker is dat deze onafhankelijk is gemaakt. Onafhankelijk van inmenging van overheden, bedrijven en belangenorganisaties. Of zoals de raad het omschrijft: «Een onafhankelijke en betrouwbare omroep is een belangrijke, continue en stabiele bijdrage aan wat de commissie de publieke omgeving, publieke sfeer noemt.»¹⁴ De publieke mediadienst draagt ook in brede zin bij aan de kwaliteit van de journalistieke informatievoorziening. Met nieuws, opinie en debat vanuit verschillende perspectieven en het uitvoeren van onderzoeksjournalistiek, vervult hij een waakhondfunctie in de samenleving. Juist in een tijd waarin steeds meer taken door decentrale overheden worden uitgevoerd, is het belang van kritische journalistiek in de regio groot. Door verdieping en hantering van hoge kwaliteitsstandaarden zet de publieke omroep benchmarks in betrouwbare kwaliteitsjournalistiek.¹⁵ Het NOS Journaal en het RTL Nieuws prikkelen elkaar en maken elkaar sterker.

Ten vierde is de publieke omroep in staat om programmatische innovatieve ideeën uit te werken en een kans te geven zonder de directe druk van de markt. Daarbij kunnen ze risico nemen. Nieuwe programmaformats kunnen bijvoorbeeld langer uitgetoetst worden, ook al valt de aandacht van het publiek in eerste instantie tegen. Van deze innovaties kunnen ook marktpartijen profiteren. De publieke omroep kan een pioniersrol vervullen en succesvolle concepten, zoals nieuwe formats of manieren van interactie met het publiek, kunnen ook door marktpartijen worden overgenomen. De publieke omroep kan zo, zoals de raad zei, marktversterkend werken. En ook op het gebied van innovatie kan de publieke omroep normstellende invloed hebben.¹⁶

¹⁴ Raad voor Cultuur, «De Tijd Staat Open», 2014.

¹⁵ Stephen Cushion, «The Democratic Value of News: Why Public Service Media Matter», 2012.

¹⁶ Saskia Welschen, «Legitimering en taakopdracht van de publieke mediadienst» uit het rapport van de Raad voor Cultuur, «De Tijd Staat Open», 2014.

Alles overziend, concludeert het kabinet dat de meerwaarde van de publieke omroep langs twee lijnen tot stand komt. Enerzijds via de *functie* die de publieke omroep heeft om te voorzien in een media-aanbod op het vlak van informatie, cultuur en educatie. Hij maakt programma's die van publiek belang zijn. Anderzijds via de *vorm* waarin dit tot stand komt, opdat het media-aanbod evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is. Hij maakt een aanbod dat het publiek vertegenwoordigt en daarmee een beeld van de samenleving geeft en de diversiteit aan overtuigingen, opvattingen en interesses weerspiegelt. De combinatie van de inhoudelijke functies en de manier waarop die worden ingevuld, vertegenwoordigen samen de publieke waarde van de publieke omroep.

Verandering van het publieke mediabestel onontkoombaar

Dat er bestaansrecht is voor een publiek mediabestel, betekent niet dat de omroepen op de huidige koers door kunnen gaan. Daarvoor hebben de geschetste ontwikkelingen te veel invloed. Sterker nog, de raad schetst een treffend beeld van een bestel in gevaar. Een publieke mediadienst die nog successen kent, maar zeker niet klaar is voor de uitdagingen van de toekomst. Natuurlijk, er gaan ook veel dingen goed, en is er veel bijzonders te zien bij de publieke omroep. De programma's zijn divers, bereiken zowel een groot publiek als de kleinere doelgroepen en de kwaliteit en betrouwbaarheid worden door het publiek en internationaal erkend.¹⁷ Maar dit kan niet verhullen dat de landelijke en regionale publieke omroepen grote moeite hebben om bij te blijven.

Ondanks de recente modernisering van de landelijke publieke omroep, vertoont het bestel nog veel gebreken. De publieke omroep is niet onderscheidend genoeg in het overvolle aanbod. Hij slaagt er niet voldoende in om jongere generaties te bereiken. Individuele belangen van omroeporganisaties gaan nog te veel boven een goede, gezamenlijke programmering. En in de regio komt de noodzakelijke vernieuwing moeizaam van de grond, vanwege de dertien zelfstandige en niet altijd goed samenwerkende omroepen. Ook de betrokkenheid van het publiek, de transparantie en de publieke verantwoording laten te wensen over. En innovatie en talentontwikkeling krijgen niet de juiste prioriteit. Kortom, zonder een koersverandering en een duidelijker koers is de toekomst van de publieke omroep alles behalve rooskleurig.

Er zijn keuzes nodig op het gebied van programmering en organisatie van het publieke mediabestel. De raad schetst glashelder een somber perspectief als we dit nu nalaten: een publieke omroep die langzaam zijn legitimiteit ziet afbrokkelen en zijn publiek verliest. Die niet kan reageren op de veranderingen en uiteindelijk zijn publieke taak niet kan vervullen.

Hoofdpijnen kabinetsvisie

Het kabinet wil een publiek mediabestel dat uitgesproken publieke programmering aanbiedt – een aanbod dat meer onderscheidend is en publieke waarden vertegenwoordigt. De publieke omroep moet meer in verbinding staan met het publiek en impact hebben op het leven van Nederlanders. Dat kan alleen als de publieke omroep slagvaardig kan reageren op alle veranderingen in de mediasector en vernieuwing en creativiteit alle ruimte krijgen. Het kabinet formuleert daarvoor de volgende visie op de toekomst van de publieke omroep.

1. Naar een onderscheidende publieke omroep

¹⁷ De publieke omroep wint regelmatig (internationale) prijzen voor zijn programma's, met name met jeugdtelevisie.

De wettelijke taakopdracht geeft nu onvoldoende richting aan de publieke omroep. Het resultaat is dat deze over het geheel genomen niet onderscheidend genoeg is, dat er te veel overlap is met commerciële zenders en dat het publieke gehalte van programma's regelmatig wordt betwist.

Het kabinet scherpt de taakopdracht aan en vraagt de NPO inhoudelijke instrumenten te ontwikkelen om te sturen op het realiseren van publieke waarden en het bewaken van de kwaliteit van de nieuwsvoorziening.

2. *Vergroting pluriformiteit en creatieve competitie*

Kwaliteit en creatieve competitie moeten leidend zijn in de programmatische keuzes van de publieke omroep. Dit is nu onvoldoende het geval. Wettelijke garanties verhinderen nog te vaak dat noodzakelijke programmatische keuzes gemaakt kunnen worden. Ook blijft veel creativiteit buiten het publieke bestel onbenut doordat externe partijen alleen toegang hebben via de omroeporganisaties, terwijl ze de pluriformiteit van de programmering kunnen vergroten.

Het kabinet vergroot de creatieve competitie en de pluriformiteit binnen het bestel door externe partijen directe toegang te geven tot de publieke omroep en door een aantal garanties uit de Mediawet te schrappen.

3. *Meer eenheid en herkenbaarheid publieke omroep*

Deze tijd vraagt een slagkrachtige publieke omroep die kansen pakt en uitdagingen voortvarend aangaat. In het huidige bestel komt deze gezamenlijkheid moeizaam tot stand. Ook ontbreekt een eenduidige strategie over de manier waarop de publieke omroep als geheel het publiek het best bereikt, met welke content en via welke platforms.

Het kabinet vergroot de mogelijkheden van de NPO in het bepalen en bewaken van de koers van de publieke omroep.

4. *Meer samenwerking binnen en met de regio*

De regionale nieuwsvoorziening staat onder druk, door teruglopend bereik, een verouderd publiek en een kwetsbare financiële situatie. Een meer slagvaardige organisatie en integratie met de landelijke publieke omroepen bieden in de toekomst het beste perspectief op een krachtige regionale publieke mediavoorziening.

Het kabinet stuurt op meer slagvaardigheid en een efficiëntere organisatie van de regionale omroep en op meer samenwerking binnen de regio en met de landelijke publieke omroep.

1. Naar een onderscheidende publieke omroep

De toename van de hoeveelheid content geeft het publiek de mogelijkheid om te kiezen uit een vrijwel oneindig media-aanbod, niet alleen op de televisiezenders van NPO, RTL of SBS, maar bijvoorbeeld ook via YouTube, Facebook, Dailymotion of Netflix. Radio wordt niet alleen meer geluisterd via de ether, maar steeds vaker ook via internet of een muziekdienst als Spotify. In deze overvolle mediamarkt is het de taak van de publieke omroep om onderscheidend aanbod te maken met publieke (meer)waarde. Er kunnen nu vraagtekens gezet worden bij het publieke karakter van delen van de programmering. De nadruk bij de publieke omroep moet liggen op programma's die informeren, bijdragen aan educatie of raken aan onze culturele identiteit. De overlap met commerciële omroepen kan verder worden beperkt. De publieke omroep moet zich meer bewust zijn van zijn omgeving en van het aanbod dat reeds elders tot stand komt.¹⁸ De publieke omroep heeft de opdracht om een breed publiek te bereiken. Met programma's die een breed publiek aanspreken of juist gericht zijn op specifiekere of kleinere doelgroepen.

¹⁸ NDP Nieuwsmedia vindt dat de publieke omroep rekening moet houden met reeds beschikbaar media-aanbod, zoals blijkt uit hun reactie op het advies van de Raad voor Cultuur.

Maar wél altijd met een onderscheidend aanbod dat past bij het publieke karakter van de omroep, en van hoge kwaliteit is. Dit geldt voor al het aanbod, maar in het bijzonder voor de nieuwsvoorziening.

Aanscherpen taakopdracht – De huidige taakopdracht van de publieke media-instellingen geeft nauwelijks richting aan wat de publieke omroep wel of niet zou moeten doen.¹⁹ De raad signaleert dit ook en pleit voor een actualisatie van de publieke taakopdracht. Bovendien zouden innovatie en talentontwikkeling meer in het hart van deze taakopdracht moeten liggen.

Scherpere programmatische keuzes moeten leiden tot een onderscheidende programmering die toegevoegde publieke waarde biedt voor alle lagen van de bevolking. Daarvoor heeft de publieke omroep zelf al vijf prioriteiten geformuleerd: journalistiek, Nederlandstalig drama & documentaire, kinderprogramma's, kennis & cultuur en evenementen. Dit is een goede start. Het kabinet constateert echter dat de formulering van de wettelijke taakopdracht daar niet op aansluit. Deze is nu zo ruim geformuleerd dat er vrijwel geen genre of programma te bedenken is dat er niet onder valt. De taakomschrijving bevat onvoldoende urgentie en richting, terwijl die juist nodig zijn om scherpere keuzes binnen de publieke omroep te realiseren. Daarom past het kabinet de wettelijke taakopdracht van de publieke omroep aan.²⁰

De kern is het verzorgen van media-aanbod op het terrein van informatie, cultuur en educatie. De vijf prioriteiten die de publieke omroep zelf stelt, sluiten hier goed op aan. Er moet steeds een duidelijk publiek doel zijn dat rechtvaardigt dat belastinggeld in programma's wordt gestoken. Voor sommige programma's die alleen maar plezier en vermaak nastreven, is dat niet evident. Dat betekent zeker niet dat amusement vanaf nu taboe is. Het kan soms juist een goed middel zijn om aandacht te trekken voor bijvoorbeeld cultuur of educatie. Dit is te zien bij de kinderprogramma's van de publieke omroep. Ze vermaken met drama en komedie, maar vanuit een duidelijk educatief profiel. Amusement is daarbij een middel, geen doel op zich. Het kabinet wil dat publieke waarden en de mate waarin aanbod onderscheidend is, richtinggevend zijn bij de keuzes over de programmering. Het aanbod moet de pluriformiteit van Nederland en diens grote diversiteit aan overtuigingen, opvattingen en interesses laten zien. De publieke omroep moet programmeren voor alle Nederlanders. Wat hij aanbiedt moet van hoge kwaliteit zijn en onafhankelijk gemaakt.

Vernieuwing is nodig om onderscheidend aanbod te kunnen maken. De publieke omroep heeft als taak om innovatief te zijn door nieuwe formats uit te proberen, talentvolle makers kansen te geven en nieuwe manieren te verzinnen om het aanbod bij het publiek te krijgen. Door de publieke financiering kan de publieke omroep het zich, meer dan commerciële partijen, veroorloven om risico's te nemen en innovatief te zijn. Daardoor fungeert hij ook als aanjager van innovatie in de sector. De innoverende taak wordt prominenter beschreven in de hoofdelementen van de taakopdracht, zoals de raad ook aanbeveelt in zijn advies *De Tijd Staat Open*. Daarbij wil het kabinet nadrukkelijk dat de publieke omroep aandacht heeft voor talentontwikkeling. Zeker na het wegvallen van het Mediafonds vraagt dit extra aandacht. Bij zijn aanpak moet de publieke omroep samen optrekken met andere partijen in de audiovisuele sector.²¹

¹⁹ Dit constateert ook de Vereniging voor Commerciële Omroep in hun notitie «Naar een toekomstbestendige publieke mediaopdracht».

²⁰ Artikel 2.1 van de Mediawet 2008.

²¹ In de brief «Ruimte voor talent in het cultuurbeleid» van Minister Bussemaker is een onderzoek aangekondigd naar talentontwikkeling in de audiovisuele sector. Kamerstuk 32 820, nr. 110.

Onderscheidend op alle platforms – In de taakopdracht wordt benadrukt dat de publieke omroep op alle platforms actief moet kunnen zijn. Om zijn publieke taak uit te kunnen oefenen moet het aanbod daar zijn waar het publiek is en waar het publiek zich naartoe beweegt. Dit is in toenemende mate het internet en *on demand*-aanbod, zeker bij het jongere publiek en rond evenementen en festivals in de samenleving, zoals Serious Request, de Uitmarkt of Lowlands. Daarom moet de publieke omroep op alle platforms kunnen en gaan bewegen. Dit betekent dat programma's niet alleen voor NPO 1, 2 en 3 en de publieke radiozenders gemaakt worden, maar ook specifiek om in *on demand*-omgeving aan te bieden. Het vraagt, per programma en per doelgroep, constant een afweging over de juiste distributiemethode.

Marktpartijen zoals NDP Nieuwsmedia en commerciële omroepen stellen kritische vragen over de reikwijdte van de publieke taakopdracht en de impact van de activiteiten van de publieke omroep op marktinitiatieven. De publieke omroep opereert echter in een markt waarop veel partijen actief zijn, waardoor marktpartijen beïnvloed worden door hetgeen de publieke omroep maakt en distribueert. Ik vind dat de publieke omroep vooral marktversterkend moet zijn. Dat kan wanneer het aanbod onderscheidend is en innovaties tot stand komen die een marktpartij (nog) niet voor zijn rekening kan nemen. Dit kabinet ziet de noodzaak om de taakopdracht aan te passen zodat die meer richting geeft aan waar de inhoudelijke prioriteiten van de publieke omroep moeten liggen. Een inperking van de publieke mediaopdracht als het gaat om het benutten van nieuwe platforms en diensten zou de publieke omroep echter hinderen in zijn opdracht om juist het publiek op te zoeken.

Dit betekent niet dat de publieke omroep een vrijbrief heeft om lukraak van alles te ondernemen en te ontwikkelen. We kennen in Nederland een nieuwe diensten toets, die vergelijkbaar is met de *public value test* in Groot-Brittannië. Deze toets verplicht de publieke omroep steeds nadrukkelijk te onderbouwen wat een nieuwe dienst bijdraagt aan de uitvoering van de publieke taakopdracht. Met andere woorden: wat is de publieke waarde in het licht van het overige aanbod? Daarbij moet de publieke omroep uitleg geven over het beoogde doel, de behoefte van het publiek, de relatie met het andere media-aanbod, het bestaande aanbod op de markt en de wijze(n) van distributie en financiering. Dit gebeurt volgens een uitgebreide, met de Europese Commissie afgesproken openbare en transparante procedure. Marktpartijen worden uitgenodigd schriftelijk en mondeling hun zienswijze te geven. Ook de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) adviseren daarover. In deze procedure wordt op basis van de onderbouwing van de publieke omroep en de schriftelijke en mondelinge inbreng van marktpartijen en de adviezen van de Raad voor Cultuur en het Commissariaat de publieke waarde beoordeeld. Wanneer het publieke belang niet opweegt tegen de onevenredige nadelige gevolgen voor de markt, kan de nieuwe dienst niet of slechts in aangepaste vorm doorgaan.

Sterkere inhoudelijke toetsing door de publieke omroep – De publieke omroep moet zélf de uitvoering van de aangescherpte taakopdracht bewaken en verantwoorden. Door de taakopdracht aan te scherpen geeft dit kabinet meer richting aan de publieke omroep, zonder de onafhankelijkheid aan te tasten. Het geeft geen pasklaar antwoord op de vraag welke programma's wel of niet tot de publieke taak horen. Dit past ook niet bij de onafhankelijke positie die de publieke omroep in Nederland heeft. Met de wettelijke taakopdracht als uitgangspunt en gebaseerd op de doelstellingen in het concessiebeleidsplan en de prestatieafspraken, is het aan de publieke omroep om de programmatische keuzes op de werkvloer te maken. Ik wil dat de publieke omroep de taakopdracht en doelstellingen

vertaalt in een toetsingskader voor deze keuzes. Zodat hij zelf beter inhoudelijk kan beoordelen of het aanbod onderscheidend is en uit kan leggen welke publieke waarden het aanbod vertegenwoordigt.

Bij elk programma moeten omroepen en NPO, elk vanuit hun eigen rol, beoordelen of het voldoende bijdraagt aan het vervullen van de publieke taak. Ik kan me voorstellen dat de NPO hiervoor voort borduurt op de kwaliteitskaart die bij het publiek de publieke waarde van programma's meet, o.a. de betrouwbaarheid, variatie, innovatie en kwaliteit. Het kabinet vindt het belangrijk dat in het beoordelingskader ook meegenomen wordt of het een onderscheidend programma is met publieke meerwaarde. Ik ondersteun het voornemen van de NPO om programmamakers te verplichten vooraf expliciet aan te geven wat de publieke meerwaarde van een programmatitel is en dit een voorwaarde voor uitzending te maken. De NPO heeft ook de taak om de programmering als geheel te toetsen aan de publieke taak. Het kabinet wil dat de NPO in het concessiebeleidsplan en in zijn verantwoordingsdocumenten opneemt hoe deze inhoudelijke toetsing plaatsvindt.

Meer publieke verantwoording – Het kabinet wil dat de publieke omroep meer verantwoording aflegt aan het publiek over de keuzes die hij maakt, zowel vooraf als achteraf. De publieke omroep moet investeren in publieksparticipatie en relaties met de voor hen relevante instellingen en organisaties. Dat is ook een belangrijke aanbeveling uit het advies van de raad. Dat geldt niet alleen voor de omroepen, die dat nu vooral met hun leden doen, maar ook voor de NPO als geheel. Dat kan als programmamakers het publiek meer betrekken bij het bepalen van de inhoudelijke, programmatische prioriteiten, zoals in het concessiebeleidsplan. Deze keuzes kunnen meer interactief tot stand komen.

Bij het afleggen van de verantwoording hoort ook meer transparantie over de inhoudelijke keuzes van de publieke omroep. Daarbij moet het publiek meer mogelijkheden krijgen om hier direct op te reageren: een plek waar men een oordeel kan geven over de kwaliteit en publieke waarde van een programma. Niet enkel achteraf, maar ook gedurende het programma of televisieseizoen. Uitkomsten van publieksmetingen, bijvoorbeeld de kwaliteitskaart van de NPO, zouden gedeeld moeten worden en invloed moeten hebben op toekomstige programmering. De Raad van Toezicht van de NPO krijgt expliciet de taak om toe te zien op de verantwoording aan het publiek. Het kabinet vraagt de NPO in het aankomende concessiebeleidsplan uit te werken hoe zij de sterkere betrokkenheid van en verantwoording aan het publiek vorm gaat geven.

De manier waarop verschillende publieksgroepen betrokken worden bij de totstandkoming van de levensbeschouwelijke programmering, vraagt om extra aandacht na het opheffen van de financiering van de zogeheten 2.42 omroepen.²² Juist in een pluriforme publieke omroep, is het belangrijk dat er aanbod is vanuit en over verschillende religieuze en levensbeschouwelijke stromingen. Dit kan niet zonder dicht bij de achterban te staan. Ik wil dat hier in de periodieke visitatie van de publieke omroep, die in 2019 weer plaatsvindt, expliciet aandacht aan wordt besteed.²³

Tot slot hoort bij publieke verantwoording ook openheid en transparantie over de kosten van de publieke omroep. Geheimzinnigheid over bijvoorbeeld de kosten van voetbalrechten, is wat mij betreft niet langer aan de

²² Met de term 2.42 omroepen worden de kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag die op dit moment media-aanbod verzorgen bedoeld.

²³ Brief aan de Eerste Kamer over de levensbeschouwelijke programmering. Kamerstuk 33 541, 17 december 2013.

orde.²⁴ Verantwoording kunnen afleggen is voor een publieke organisatie een belangrijk uitgangspunt. Zoals ik reeds eerder heb aangekondigd zal ik hierover in overleg treden met de NOS en de NPO om voor de toekomst heldere afspraken te maken.

Versterking journalistieke taak – Het streven naar hoge kwaliteit, sterkere inhoudelijke toetsing en meer publieke verantwoording geldt voor ál het aanbod, maar in het bijzonder voor de nieuwsvoorziening. Het garanderen van betrouwbare en continue nieuwsvoorziening is één van de belangrijkste bestaansredenen van de publieke omroep. Deze functie in de samenleving is van zo'n belang dat het voortbestaan gegarandeerd moet zijn en altijd gestreefd wordt naar een zo hoog mogelijke kwaliteit. Dat is de reden dat de nieuwsvoorziening van de NOS bij de bezuinigingen is ontzien. Juist vanwege het grote belang van goede nieuwsvoorziening, dat nog eens versterkt wordt door de huidige overvloed aan informatie, moet de publieke omroep een betrouwbare, degelijke en relevante bron zijn.

De taakopdracht draagt de ambitie in zich om als publieke omroep hoge kwalitatieve standaarden te zetten en daarbij te innoveren. Nieuws kan bijvoorbeeld op verschillende momenten van de dag anders worden geconsumeerd. Het Amerikaanse ABC News heeft bijvoorbeeld een *app* ontwikkeld die zich door de dag heen aanpast aan een veranderende nieuwsbehoefte. Van veel korte berichten in de ochtend, naar meer toelichting en foto's in de middag en «round-up» video's in de avond. Bij de VRT houdt «De redactie» de hele dag een live blog (live center) bij.²⁵ Streven naar kwaliteit betekent dus ook innoverende manieren vinden om het nieuws bij het publiek te brengen. Manieren die aansluiten bij het veranderende medialandschap en alle verschillende schermen die elk hun eigen gebruik kennen.

Om echt normstellend te zijn moet de publieke omroep ook kritischer zijn op zijn nieuwsvoorziening en meer openstaan voor kritiek van buiten. De publieke omroep nodigt kijkers en luisteraars te weinig uit om hun vragen en klachten over de berichtgeving te delen. Op de nieuwsberichten op NOS-website kan bijvoorbeeld niet gereageerd worden en op de Facebookpagina wordt de dialoog met kijker gemeden. Ook kan er meer verantwoording afgelegd worden over de manier waarop de journalistieke kwaliteit binnen de publieke omroep in den brede wordt bewaakt. Wat gebeurt er met de reacties van kijkers? En hoe koppelt de NPO hierover aan diezelfde kijker terug? De BBC gaat met enige regelmaat via social media in gesprek met het publiek over de keuzes die ze maken. Voor betere verantwoording liggen er allerlei kansen die de publieke omroep kan oppakken, van een actieve social media strategie tot het instellen van een publieke omroep brede ombudsman. Het is van belang dat de publieke omroep het publiek meer wijst op hun klachtenregeling en actief contact zoekt met kijkers en luisteraars, compleet met publieke consultaties.

Ik vind het belangrijk dat de publieke omroep hoge journalistieke standaarden hanteert, kritisch is op zichzelf en zich daarbij meet aan de beste journalistieke organisaties wereldwijd. Daar hoort bij dat het journalistieke principe van hoor en wederhoor altijd toegepast wordt. Dat onafhankelijkheid gegarandeerd is, doordat inhoudelijke verantwoordelijkheden gescheiden zijn van bestuurlijke en financiële. Meegaan in snelheid

²⁴ Tenzij er daarmee belangen van derden worden geschaad. Zie ook mijn Antwoorden op Kamervragen van het lid Elias (VVD) over de samenvattingsrechten van het eredivisievoetbal. Aanhangsel Handelingen II 2013/14. 1730

²⁵ <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/Livecenter>

van de huidige nieuwscyclus moet niet ten koste gaan van de betrouwbaarheid. De publieke omroep hoeft niet de eerste te zijn, maar hij moet er altijd naar streven om de beste te zijn. Ik waardeer daarom het voornemen van de NOS om de pluriformiteit van de nieuwsvoorziening van de publieke omroep door een onafhankelijke partij te laten toetsen.

De publieke omroep kan beter dan nu het geval is laten zien welke journalistieke standaarden worden gehanteerd, hoe deze zijn gewaarborgd en op welke manier wordt omgegaan met kritische vragen van het publiek. Hij moet transparant zijn en verantwoording aan het publiek afleggen over de journalistieke keuzes die hij maakt. De kwaliteit van de journalistieke informatievoorziening moet in de volgende periodieke visitatie van de publieke omroep dan ook een belangrijk aandachtspunt worden.

2. Vergroting pluriformiteit en creatieve competitie

Het aanscherpen van de taakopdracht en betere bewaking en toetsing van de programmering zijn niet voldoende om tot een optimale programmering te komen. Het creatieve proces heeft momenteel nog te veel te lijden onder de bestuurlijke verhoudingen in het bestel. De optelsom van de programma's die de omroepen vanuit hun eigen missie maken, leiden niet automatisch tot een optimale programmering. De programmering is te veel een compromis, waarbij individuele belangen en bestuurlijke afspraken te dominant zijn. Bij de programmering zouden juist creatieve competitie en de kwaliteit van programma's voorop moet staan en niet de bestuurlijke verhoudingen. Scherpere besluiten over de samenstelling van het media-aanbod over alle platforms heen zijn nodig. Dit wordt ook door de NPO en omroepen zelf geconstateerd.²⁶

Vergroten toegang tot het bestel – Het mediabestel wordt geopend voor andere partijen dan de huidige omroeporganisaties. Het kabinet omarmt dit belangrijke principe uit het advies van de raad. De openheid vernieuwt het bestel en zorgt voor meer pluriformiteit en creativiteit. Het stimuleert ondernemerschap en biedt kansen voor meer innovatie bij de publieke omroep. In het huidige bestel is de programmering afhankelijk van de programmatische identiteit en keuzes van de omroepen. Dit zorgt voor pluriformiteit. Maar het feit dat partijen buiten het bestel alleen via de omroeporganisaties bij kunnen dragen aan de programmering beperkt het aanbod en leidt niet altijd tot de meest optimale programmering. Het laat creativiteit bij veel producenten en makers onbenut. Hoewel de omroepen – de een meer dan de ander – nu ook samenwerken, wil het kabinet de pluriformiteit en creativiteit vergroten. Producenten, andere mediabedrijven, maatschappelijke en culturele instellingen kunnen zorgen voor nieuwe geluiden. Talentvolle makers kunnen veel meer kansen krijgen en de publieke omroep kan hiermee de creatieve industrie versterken. Veel producenten hebben de afgelopen maanden ook aangegeven hier voorstander van te zijn. Zij stellen, net als de raad, dat ook anderen dan omroeporganisaties content met publieke waarden maken. Het vergroten van de openheid kan de innovatie en creativiteit van de publieke omroep én de producenten zelf versterken.²⁷ Ik ben blij dat de NPO en de omroeporganisaties ook meer willen samenwerken met andere produ-

²⁶ Raad van Bestuur NPO en College van Omroepen, «Creatief, open en slagvaardig: dat kan nu», juni 2014.

²⁷ Dit blijkt uit de reacties op het raadsadvies van NDP Nieuwsmedia, de Onafhankelijke Televisie Producenten (OTP), Film Producenten Nederland (FPN), Documentaire Producenten Nederland (DPN), Vereniging Nederlandse Animatie Producenten (VNAP) en het Filmfonds.

centen en tot een gezamenlijk voorstel zijn gekomen om dit te organiseren.²⁸

De NPO krijgt vanaf 2016 de mogelijkheid om zelf programmavoorstellen te beoordelen en te bestellen. Dit geldt bijvoorbeeld op gebieden waar de publieke omroep het nu moeilijk heeft en ideeën van buiten het aanbod kunnen versterken, zoals bij het bereiken van jongeren.²⁹ Vanzelfsprekend moet het gaan om programma's met een publiek karakter, die passen binnen de missie en taak van de publieke omroep. De NPO stelt daarom voorwaarden op waaraan een externe partij moet voldoen. De extra ruimte voor externe partijen moet functioneren als de proeftuin van de publieke omroep. Een plek waar vernieuwende programmaconcepten en talentvolle makers ruimte krijgen. Het is het loket waar producenten met innovatieve ideeën en jonge makers terecht kunnen, onder andere degenen die nu voor financiering naar het Mediafonds gaan.

Ik vraag de NPO om dit verder uit te werken, maar ik wil de belangrijkste kaders meegeven: makers en producenten kunnen hun voorstellen bij de NPO indienen, op eigen initiatief of op verzoek van de NPO (bijvoorbeeld met een tender). Van het totale programmabudget is 50% gegarandeerd voor de omroeporganisaties. Met deze budgetgarantie blijven het uitdragen van de missie en een gezonde bedrijfsvoering verzekerd. Het overige deel van het budget kan de NPO gebruiken voor creatieve competitie tussen externe producenten en de omroepen. Dit betekent dat maximaal 50% van het totale programmabudget open staat voor externe partijen.³⁰ Bij de selectie van voorstellen moet heel duidelijk zijn dat het gaat om creatieve competitie, waar de kwaliteit en publieke waarde altijd leidend zijn.³¹

De NPO maakt afspraken met de externe partij over de inhoud, kosten en exploitatie van programmaconcepten. De uitvoering wordt vervolgens ondergebracht bij de NTR als taakorganisatie, of, als daar interesse voor bestaat, bij een bestaande omroeporganisatie. De NPO krijgt geen zendmachtiging, zoals de raad voorstelt, omdat er dan de facto een nieuwe omroeporganisatie ontstaat. Dit is onwenselijk. Het staat haaks op het door het kabinet ingezette beleid, waarbij het aantal spelers binnen de publieke omroep juist is verminderd. Ik wil dat de NPO bij het inrichten van zijn voorstel voorkomt dat er onnodige bureaucratie ontstaat en aandacht besteedt aan de inrichting van de *governance* binnen de publieke omroep.

De nieuwe openheid is een belangrijke stap om het bestel te verbeteren.³² Het zal een groot verschil maken voor producenten en het publiek. Producenten met nieuwe ideeën krijgen veel makkelijker toegang tot de publieke omroep. Dit biedt kansen voor de industrie. En de programma's van de publieke omroep worden vernieuwender, gevarieerder en meer onderscheidend door de inbreng van externe partijen. De publieke omroep wordt daarmee relevanter voor nog meer Nederlanders.

²⁸ Raad van Bestuur NPO en College van Omroepen, «Creatief, open en slagvaardig: dat kan nu», juni 2014.

²⁹ De doelstelling om het bereik onder jongeren te vergroten wordt al jaren niet gehaald. Zie Terugblik NPO.

³⁰ Dit betreft het programmaversterkingsbudget van de NPO, zoals vastgesteld in de Wet van 6 november 2013 tot wijziging van de Mediawet 2008 ten einde het stelsel van de landelijke publieke omroep te moderniseren. Staatsblad jaargang 2013, 454

³¹ De Centrale Ondernemingsraad van de publieke omroep heeft sterk voor dit punt gepleit in zijn reactie op het advies.

³² Dit komt niet in de plaats van de bestaande toegang tot het bestel. Nieuwkomers houden nog steeds de mogelijkheid om elke vijf jaar als aspirant-omroep toegelaten te worden tot het bestel. Zij moeten de verzorging van het media-aanbod wel opdragen aan een erkende omroeporganisatie of de NTR zodat het aantal omroeporganisaties niet toe neemt. Mediawet 2008, artikel 2.26.

Meer flexibiliteit programmering – De publieke programmering komt tot stand in een samenspel tussen omroeporganisaties en de NPO. Regels en verhoudingen in het bestel zorgen er echter voor dat er niet altijd gekozen kan worden voor het programma dat leidt tot de beste programmering. Zendtijd- en plaatsingsgaranties staan dit nog te vaak in de weg. Programma's worden soms enkel geplaatst om te voldoen aan de formele aanspraak van een omroep.

De NPO en omroepen stellen zelf ook voor om het wettelijk recht van omroepen op een minimum aantal uitzenduren op radio en televisie te laten vervallen.³³ De garanties drukken de kwaliteit van de programmering, en doorkruisen de opbouw van het schema. Concurrenieren moet op kwaliteit, niet op zendtijdvolume en uitzendplekken. In een tijd waarin het publiek zich steeds meer op verschillende, digitale platforms begeeft, zijn garanties op de klassieke lineaire kanalen achterhaald. Het is te verwachten dat het op termijn geen uitzondering meer is dat omroepen, gecoördineerd door de NPO, regelmatig specifiek *on demand* aanbod produceren. Daarom schrapt dit kabinet de zendtijd- en plaatsingsgaranties uit de Mediawet. Een gezonde bedrijfsvoering en een redelijke representatie van omroeporganisaties blijven daarbij verzekerd door de budgetgarantie.

Ontwikkeling gidsfunctie – Een andere manier om het publiek het beste aanbod te laten zien en horen, is door te verwijzen. De raad omschrijft dit als de gidsfunctie van de publieke omroep. De publieke omroep zou dit nadrukkelijker kunnen doen door actief te zoeken naar de mooiste (buitenlandse) programma's en deze uit te zenden. Ook hierbij zal de publieke omroep moeten kijken naar het (buitenlandse) aanbod dat al voor het Nederlandse publiek beschikbaar is. Waarom koopt BNN-VARA *The Graham Norton Show*, terwijl dit programma al voor alle Nederlanders te zien was op Comedy Central? De meerwaarde van de publieke omroep ligt in het aanbieden van nieuwe programma's, niet in het met belastinggeld weggopen van programma's die al voor het grote publiek beschikbaar waren. Wel kan de publieke omroep vaker in programma's of op digitale platforms verwijzen naar wat er nog meer tot stand komt. Dit kunnen bijvoorbeeld programma's van regionale en lokale omroepen zijn of van buitenlandse (publieke) omroepen. Ik vraag de NPO om dit te coördineren, zodat de publieke omroep fungeert als een gids op het vlak van interessant publiek aanbod. Dat helpt het publiek nog beter zijn weg te vinden in het overvolle medialandschap.

Stimuleren samenwerking – De raad roept de publieke omroep op om meer samen te werken met maatschappelijke en culturele organisaties en met private mediaorganisaties. Ik ondersteun dat. Samenwerking kan een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het journalistieke aanbod, de binding met de samenleving en versterking van de creatieve sector. Recent zijn de mogelijkheden voor samenwerking uitgebreid. Het Commissariaat voor de Media heeft zijn beleidsregels verruimd en er zijn wettelijke maatregelen genomen die het gemakkelijker maken experimenten te starten met samenwerkingsprojecten.³⁴ Niettemin wordt het wettelijk verbod op dienstbaarheid door verschillende partijen nog gezien als een obstakel

³³ Raad van Bestuur NPO en College van Omroepen, «Creatief, open en slagvaardig: dat kan nu», juni 2014.

³⁴ Invoering per 1 januari 2014 van artikel 2.132, vierde tot en met zesde lid, Mediawet 2008 en Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 26 augustus 2014, nr. WJZ-665627, houdende wijziging van de Mediaregeling 2008 in verband met het vaststellen van nadere regels voor de toepassing van artikel 2.132, vierde tot en met zesde lid, van de Mediawet 2008 (Staatscourant, Jaargang 2014, nr. 24741, Gepubliceerd op 3 september 2014).

voor betekenisvolle samenwerking.³⁵ Aan de andere kant bewaakt deze regel het publieke, non-commerciële karakter van de publieke omroep. Dat is een van de principiële pijlers onder het publieke omroepbestel, die er ook voor zorgt dat het bestel voldoet aan Europeesrechtelijke kaders op het terrein van staatssteun en concurrentie. Het dienstbaarheidsverbod voorkomt ook dat de publieke omroep commerciële partijen oneerlijke concurrentie aandoet. Commerciële omroepen wijzen in hun reactie op het advies van de raad terecht ook op het belang hiervan.

Schrappen of wijzigen van het dienstbaarheidsverbod is dan ook niet aan de orde. Bovendien is er binnen de grenzen van het dienstbaarheidsverbod meer mogelijk dan partijen in eerste instantie denken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de recente samenwerking tussen de regionale omroep L1 en Dagblad De Limburger. Goede voorlichting over de verruimde wettelijke kaders en beleidsregels van het Commissariaat dragen bij aan betere benutting van de ruimte die er voor samenwerking is. Ik heb inmiddels met het Commissariaat gesproken over het belang van gerichte informatievoorziening en ondersteuning van partijen op dit terrein. Het Commissariaat zal zich daar de komende tijd actief voor inspannen. Verder wil ik in samenwerking met het Commissariaat en met betrokkenen bekijken waar ruimte is en welke praktische oplossingen er mogelijk zijn om de samenwerking makkelijker te maken.

3. Meer eenheid en herkenbaarheid publieke omroep

Zonder een slagkrachtige organisatie die kansen pakt en uitdagingen voortvarend aangaat, kan de publieke omroep zijn publieke taak niet goed blijven uitoefenen. In het huidige bestel komt gezamenlijkheid moeizaam tot stand. Zoals de raad zegt: «veel van wat Hilversum deed en doet wordt door de buitenwereld gezien als *te weinig* en *te laat*».³⁶ Er zit een spanning in het bestel tussen de belangen van de omroeporganisaties en die van de publieke omroep als geheel. De omroepen maken programma's vanuit hun eigen missie en voor hun eigen doelgroep. Dit resulteert aan de ene kant in een mooi en divers aanbod en een grote passie bij makers en omroepen om hun programma's zo goed mogelijk te maken en bij het publiek aan te bieden. Aan de andere kant zorgt het ervoor dat er geen eenduidige strategie is over de manier waarop de publieke omroep als geheel het publiek het beste bereikt, met welke content hij dit doet en via welke platforms dit het beste kan. Ook de raad schetst dat een gemeenschappelijke visie nodig is om de publieke taak zo goed mogelijk uit te oefenen.

De discussie tussen de NPO en de VPRO over «ongecoördineerd media-aanbod» laat deze spanning duidelijk zien. De NPO vroeg de VPRO te stoppen met VPRO Vrijplaats, VPROTV en met Smaakmakers op VPRO.nl omdat dit niet paste binnen de gezamenlijke distributiestrategie, terwijl de VPRO het als een innovatieve manier zag om zijn aanbod bij het publiek te krijgen. In plaats van gezamenlijk te zoeken naar de oplossing die het beste in de strategie past, discussieerden ze in de media over het voortbestaan van websites en diensten van een omroep.³⁷ Dit soort discussies en verschil in visie binnen het bestel doet afbreuk aan de kwaliteit van de programmering en frustreert gezamenlijke initiatieven.

³⁵ Het houdt in dat derden uit de samenwerking met een publieke media-instelling niet een meer dan normale winst of ander concurrentievoordeel behalen. Commissariaat voor de Media, «Publiek-private samenwerking», <http://www.cvdm.nl/praktisch/publiek-private-samenwerking/>.

³⁶ Raad voor Cultuur, «De Tijd Staat Open», 2014.

³⁷ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/3573236/2014/01/07/VPRO-moet-stoppen-met-VPROTV-en-Smaakmakers.dhtml>.

Het leidt af van de kerntaak van de omroeporganisaties en datgene waar ze het beste in zijn: het verzorgen van media-aanbod van hoge kwaliteit. De publieke omroep loopt daardoor niet alleen kijkers en luisteraars mis, maar laat ook kansen liggen die bij kunnen dragen aan het versterken van de programmering.

Versterken inhoudelijke sturing NPO – De ervaring leert dat meer gemeenschappelijkheid niet vanzelf gaat. Daarom vergroot het kabinet de mogelijkheden van de NPO in het bepalen en bewaken van de gezamenlijke koers van de publieke omroep.³⁸

De introductie van genrecoördinatoren is een belangrijke stap om de programmering van de publieke omroep te verbeteren. Genrecoördinatoren zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de publieke taak in hun genre, dus voor alles dat gemaakt, besteld en geplaatst wordt. Dit dient te gebeuren vanuit een duidelijke visie op de inhoud en de manier waarop het publiek het beste bereikt kan worden. Deze visie moet samen met de makers van de omroeporganisaties en op basis van goede informatie over en contact met het publiek tot stand komen. Zendtijdgaranties van omroepen staan niet meer in de weg, en er is alle ruimte om lacunes in het aanbod van omroepen in te vullen met aanbod van externe partijen. Het gaat om het beste programma, op de beste tijd, op het beste platform. Ik vraag de NPO om uit te werken hoe de genrecoördinatoren vanaf 2016 organisatorisch ingebed worden. Ik wil dat de NPO daarbij ook kritisch kijkt naar de relatie met de functie van de netcoördinatoren. De versterking van de inhoudelijke sturing door de NPO vraagt om aanpassing van de huidige *checks & balances* binnen het bestel.

De gemeenschappelijke strategie van de publieke omroep wordt elke vijf jaar omschreven in het concessiebeleidsplan. Dit plan is de basis voor het werk van de genrecoördinatoren, voor interne afspraken en voor de belofte van de publieke omroep aan het publiek. De manier waarop dit plan nu tot stand komt is echter onlogisch. Omroepen dienen eerst hun eigen erkenningsaanvraag in. Daarna wordt pas het concessiebeleidsplan opgesteld met de gemeenschappelijke strategie, die rekening moet houden met de plannen van de omroepen. De gemeenschappelijke visie moet juist het kader vormen voor de plannen van de omroepen. Dit proces wordt in de toekomst omgedraaid. Omroepen moeten zo goed mogelijk bijdragen aan de gezamenlijke visie van de publieke omroep. Dit kan beter als omroeporganisaties zich nog sterker dan nu van elkaar onderscheiden, zodat ze vanuit hun eigen missie en kracht bij kunnen dragen aan het geheel. Ik ben blij dat de omroepen en de Raad van Bestuur dit al hebben aangekondigd.³⁹

Meer sturing op doelmatigheid – Sturing op de doelmatigheid binnen de publieke omroep moet beter.⁴⁰ De huidige taakomschrijving van de NPO om de doelmatigheid binnen het bestel te bevorderen, is nog te weinig specifiek om effectief te zijn. De NPO is niet op voorhand betrokken bij en heeft geen inzicht in de totstandkoming van keuzes bij de individuele omroepen met belangrijke programmatische, organisatorische of financiële consequenties. En vanwege de taakbeschrijving van de NPO

³⁸ Bij de uitwerking van de in deze brief gedane voorstellen, zal in goed overleg met de Minister voor Wonen en Rijksdienst, zorgvuldig rekening worden gehouden met de uitgangspunten van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van het kabinet.

³⁹ Raad van Bestuur NPO en College van Omroepen, «Creatief, open en slagvaardig: dat kan nu», juni 2014.

⁴⁰ Doelmatigheid: de uitvoering van beleid is zodanig dat met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk resultaat behaalt. Uit Algemene Rekenkamer, «Strategie Algemene Rekenkamer 2010–2015», 2010.

betwisten omroepen vaak de bemoeienis van de NPO. De NPO moet bij deze besluiten tijdig en beter betrokken zijn, juist vanwege de taak om het gemeenschappelijke belang te bewaken.

Om hier verbetering in te brengen is het nodig dat de taak en bevoegdheid van de NPO op dit punt wordt aangescherpt.⁴¹ Hij wordt uitgebreid tot het realiseren van doelmatige besteding van publieke middelen, zodat doelmatigheid ook echt wordt bewerkstelligd. In de uitwerking hiervan, bijvoorbeeld via bindende regelingen, kan aandacht worden besteed aan onder meer voorafgaande toetsing of instemming door de NPO van investeringen in vastgoed en facilitaire zaken of belangrijke programmatische plannen. Er moet een balans gevonden worden tussen de noodzaak van meer sturing door de NPO en de programmatische autonomie van de omroepen. De NPO stuurt per programma op het budget via de «geld-op-schema-systematiek». Nadat dit budget is vastgesteld, is het niet wenselijk en niet noodzakelijk dat de NPO stuurt op de inhoudelijke keuzes van omroepen. De NPO moet wel te allen tijde inzicht kunnen krijgen in de financiële informatie van de omroeporganisaties, zoals de begroting en onderliggende financiële plannen. Het gaat immers om publiek geld dat gezamenlijk wordt besteed en verantwoord. Deze informatie heeft de NPO nodig om goede benchmarks te kunnen opstellen voor het maken van programmaschema's en de verdeling van het budget via de «geld-op-schema-systematiek». Ook kan de NPO op basis van de gegevens met de omroepen het gesprek aangaan over de doelmatige besteding van hun middelen. De NPO kan dus ingrijpen bij investeringen in vastgoed, facilitaire zaken en grote of langjarige programmatische plannen. Bij de inhoudelijke invulling van de programmering sturen ze beter op de doelmatigheid door goede benchmarks te hebben en hierover het gesprek met de omroeporganisaties aan te gaan.

Centraal beheer van programmarechten – Hoe meer aanbod van de publieke omroep via het internet beschikbaar is, hoe belangrijker het is om een flexibele en gemeenschappelijke distributiestrategie te hebben. Goede afspraken over de rechten zijn hierbij onmisbaar. Vroeger was het simpel: je had rechten voor uitzending op televisie en eventueel een aantal herhalingen. Nu moet er ook onderhandeld worden over de rechten voor Uitzending Gemist, NLziet, uitzenden van content op de digitale kanalen en misschien zelfs evenementen. Op dit moment zijn er nog grote verschillen in de resultaten van onderhandelingen van omroepen met producenten en rechthebbenden. Dit moet beter, zo constateert ook BCG in zijn rapport over de vergroting van de eigen inkomsten van de publieke omroep.⁴² Dat het mogelijk is om als publieke omroep internationaal succesvol te zijn, bewijst de serie *Parade's End*, een samenwerking tussen BBC, VRT en HBO. Dit kan niet zonder een sterke strategie en goede afspraken over de rechten.

De NPO en de omroepen zien ook dat hier winst te behalen is en gaan vanaf 2016 de rechten op programma's collectief verwerven en exploiteren.⁴³ Het kabinet stelt voor dat de NPO verantwoordelijk wordt voor het beheer en de verwerving van de programmarechten. De NPO zal daarbij samen met de omroepen de onderhandelingen gaan voeren, uitgaande van modelcontracten waarin een minimum aan te verwerven rechten is

⁴¹ Zoals aangekondigd in de antwoorden op Kamervragen van het lid Elias (VVD) over de samenvattingsrechten van het eredivisievoetbal. Aanhangsel Handelingen II 2013/14 nr. 1730

⁴² BCG, «Onderzoek naar mogelijkheden voor verhogen inkomsten van de Landelijke Publieke Omroep», september 2013.

⁴³ Raad van Bestuur NPO en College van Omroepen, «Creatief, open en slagvaardig: dat kan nu», juni 2014.

opgenomen. Afwijken van deze contracten kan slechts in uitzonderlijke gevallen. In deze contracten worden niet alleen afspraken gemaakt over het verkrijgen van de rechten voor de publieke exploitatie van programma's, dus voor de lineaire uitzendingen op radio en televisie, het on demand aanbieden in Uitzending Gemist of uitzending op de digitale themakanalen. Maar er moeten ook afspraken gemaakt worden over de manier waarop er daarna meer eigen inkomsten gegenereerd kunnen worden. Bijvoorbeeld door de verkoop van programma's aan buitenlandse omroepen, de verkoop van dvd's of digitale downloads. Dit geldt in zekere mate ook voor het aanbieden van de programma's in NLziet, maar dat ligt genuanceerd, zoals ik u in antwoorden op Kamervragen van uw Kamer heb toegelicht.⁴⁴ Voor het beschikbaar stellen van content voor gebruik in het onderwijs of door culturele instellingen – bijvoorbeeld via het Instituut voor Beeld en Geluid – dienen specifieke afspraken te worden gemaakt. Ten slotte moet worden bepaald hoe de programma's beschikbaar kunnen blijven als ze niet langer actief gebruikt worden voor uitzending of verkoop. Deze afspraken zijn nodig om er voor te zorgen dat het aanbod niet onnodig in de kast blijft liggen. Hierbij moet uiteraard rekening gehouden worden met auteursrechtelijke vergoedingen die hierbij verschuldigd zijn.

Het kabinet vraagt de publieke omroep ook om hun eigen inkomsten te vergroten. BBC Worldwide, de private arm van de BBC, ondersteunt de publieke taak van de BBC door zoveel mogelijk eigen inkomsten te genereren met de content van de BBC. Dit doet zij zeer succesvol. In 2013/2014 werd ruim 200 miljoen euro uitgekeerd aan de BBC die gebruikt kan worden om weer nieuwe programma's te maken.⁴⁵ De markt voor Nederlandse content is vanwege onze taal aanzienlijk kleiner, maar niettemin zijn er meer mogelijkheden dan op dit moment worden benut. Voor bijvoorbeeld de formats van de publieke omroep is internationaal veel interesse. Daarom wordt er een privaatrechtelijke entiteit opgericht, die dit ook voor de Nederlandse Publieke Omroep gaat doen. De oprichting van zo'n entiteit sluit ook goed aan op het plan van aanpak voor het vergroten van de eigen inkomsten van de NPO en de Ster.⁴⁶ Om de NPO hierbij te ondersteunen, moet onderzocht worden hoe deze entiteit het beste ingericht kan worden, waarbij uiteraard de onafhankelijke positie van de publieke omroep en de verhouding van de entiteit tot de NPO, omroepen en de Ster belangrijke aandachtspunten zijn.

Alle opbrengsten die worden gegenereerd komen ten goede aan de publieke omroep als geheel, en niet langer aan de individuele omroepen. Het feit dat een bepaald programma meer opbrengt, is niet per se te herleiden tot een hogere kwaliteit, publieke waarde of belang van het programma voor de programmering. Sommige programmagenres zijn nu eenmaal makkelijker te exploiteren, omdat zij een specifiek publiek aanspreken of een internationaal thema aansnijden. Alle omroepen leveren hun bijdrage vanuit hun eigen specialisatie. Daarom worden deze inkomsten ingezet om de programmering over de gehele linie te verbeteren.

Stevige checks & balances – De maatregelen die dit kabinet voorstelt, zorgen voor een andere balans tussen de omroeporganisaties en de NPO. Omroeporganisaties kunnen zich nog beter richten op hun kerntaak, namelijk het verzorgen van publiek media-aanbod. De NPO krijgt meer

⁴⁴ Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 579.

⁴⁵ BBC Annual review 2013–2014, <http://www.bbcworldwide.com/annual-review/annual-review-2014.aspx>

⁴⁶ Zie hiervoor ook de *Kamerbrief over verhoging eigen inkomsten publieke omroep* die ik op 24 september 2014 aan uw Kamer heb gestuurd (Kamerstuk 32 827, nr. 65).

mogelijkheden om de gezamenlijke strategie uit te zetten en te realiseren. Sommige taken verschuiven en worden door de NPO uitgevoerd in plaats van de omroeporganisaties. Dit maakt het makkelijker om flexibel in te kunnen spelen op alle veranderingen in het medialandschap, maar het is ook efficiënter om meer gezamenlijk te doen. Uiteraard vragen deze veranderende verhoudingen om een kritische blik op de *checks & balances* in het bestel, met name vanwege de vele nieuwe verantwoordelijkheden die de NPO krijgt. Het is ondenkbaar dat de nieuwe situatie leidt tot een inhoudelijke monopolie bij één organisatie of enkele personen. Dit zou kunnen door tijdelijke benoemingen van genrecoördinatoren.⁴⁷ Ook het organiseren van tegenwicht binnen of buiten het bestel kan uitkomst bieden. Ik stel mede daarom voor om de Raad van Toezicht van de NPO anders te positioneren. De raad krijgt als taak om ook toezicht te houden op de manier waarop de publieke omroep als geheel zijn publieke taak uitoefent en niet alleen op de manier waarop de NPO dat doet. Een onderdeel hiervan is de verantwoording aan het publiek. Dit sluit aan bij de maatregelen die de NPO en omroeporganisaties voorstellen. In de uitwerking van de maatregelen wordt expliciet aandacht besteed aan de zwaardere rol voor de NPO en de daarbij behorende *checks & balances*.

Inbedding functies Mediafonds en levensbeschouwelijke programmering

– Het budget van het Stimuleringsfonds Nederlandse culturele mediaproducties (Mediafonds) wordt per 1 januari 2017 ingezet voor de bezuinigingen. Het fonds wordt per die datum opgeheven. De NPO heeft al aangekondigd geld te oormerken en aandacht te gaan besteden aan Nederlandse documentaires, drama en andere culturele mediaproducties, het aanbod dat eerst door het Mediafonds gefinancierd werd.⁴⁸ De NPO oormerkt hiervoor een bedrag van € 16,6 miljoen.⁴⁹ Ik ben blij dat de NPO prioriteit geeft aan de culturele programmering. De publieke omroep is de grootste cultuur(co)producent en het grootste cultuurplatform van Nederland en speelt daarmee een heel belangrijke rol in de culturele sector. De publieke omroep bereikt meer en ook andere Nederlanders met zijn culturele programmering, dan de culturele instellingen in Nederland.

Uit de reacties die ik van partijen heb ontvangen blijkt dat er nog wel zorgen leven over de opheffing van het Mediafonds.⁵⁰ Het Mediafonds stimuleert namelijk ook ontwikkelingsaanvragen en experimenten die niet direct hoeven te resulteren in een programma, documentaire of film, terwijl de NPO tot nu toe alleen producties financiert die direct uitgezonden kunnen worden. Het kabinet vindt deze ontwikkelingsfunctie wel heel belangrijk. Innovatie moet meer aandacht krijgen bij de publieke omroep, net als kansen bieden aan talenten. De publieke omroep moet deze taak oppakken en risico's durven nemen om vernieuwende, spannende ideeën een kans te geven. Dit moet ook een onderdeel zijn van de opdracht van de genrecoördinatoren op hun eigen vakgebied.

De grenzen binnen de audiovisuele sector zijn steeds diffuser, zeker ook bij het culturele aanbod. Het onderscheid tussen een film of een meerdelige serie is voor het publiek steeds minder groot en ook makers wagen zich aan verschillende soorten media. De partijen in de audiovisuele sector zouden daarom zo veel mogelijk samen moeten werken om

⁴⁷ Bijvoorbeeld naar analogie van de manier waarop decanen functioneren op een universiteit.

⁴⁸ Zoals gevraagd is in Motie Van Dam e.a. over de invulling van de bezuiniging. Kamerstuk 33 664, nr. 24.

⁴⁹ De NPO heeft advies gevraagd over de manier waarop deze taken het beste uitgevoerd kunnen worden: Aad Stoop, «Hoe de Nederlandse Publieke Omroep de ontwikkeling en productie van hoogwaardig drama en documentaire kan borgen», 2013.

⁵⁰ Voor de ontwikkelingsfunctie van het Mediafonds (o.a. innovatie en talentontwikkeling) is door verschillende partijen aandacht gevraagd in hun reacties op het Raadsadvies, o.a. het Filmfonds, OTP, FPN, DPN en VNAP.

de hele sector samen zo goed mogelijk te stimuleren. Ik roep de publieke omroep op om afspraken te maken met het Filmfonds en het CoBo-fonds over de ontwikkeling en productie van culturele content. Zij kunnen daarbij ook samenwerking zoeken met partijen als de Film- en Televisie-academie, Binger en Eye.⁵¹ Ik vraag de NPO om in het concessiebeleidsplan 2016–2020 invulling te geven aan de wijze waarop de functie van het Mediafonds zal worden vormgegeven binnen de publieke omroep, inclusief de rol op het gebied van talentontwikkeling en innovatie.

De kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag die op dit moment zendtijd hebben – 2.42 omroepen – ontvangen per 1 januari 2016 geen financiering meer. De NPO heeft eerder toegezegd een minimumbudget te reserveren voor deze programmering.⁵² Ik vind het belangrijk dat de NPO in de komende concessieperiode zorgt voor een goede en afgewogen inbedding van de levensbeschouwelijke programmering in de totale programmering. De NTR is bezig met een plan van aanpak hiervoor. Een aantal heeft onderdak gevonden bij een omroeporganisatie (IKON-EO, RKK-KRO/NCRV). De exacte uitwerking van dit voornemen wordt neergelegd in het concessiebeleidsplan 2016–2020 en de daarbij behorende prestatie-overeenkomst.

4. Meer samenwerking binnen én met de regio

De regionale omroepen staan deels voor dezelfde uitdagingen als de landelijke publieke omroep. Ook zij hebben te maken met een publiek dat media op een andere manier consumeert en ook zij moeten hun functie vervullen in een markt die sterk in beweging is. Het bereik en marktaandeel van de radio en televisiezenders daalt en het gebruik verschuift naar het internet. De regionale programma's zijn nu niet goed te vinden op de 13 televisiezenders, die vaak verstopt zitten op de kabel. Tevens is er sprake van een sterk verouderend publiek.⁵³ Ook de financiële situatie is kwetsbaar. De reclame-inkomsten zijn de afgelopen jaren sterk gedaald en de regionale omroepen hebben vanaf 2017 te maken met een efficiency-taakstelling van € 17 miljoen. Tot slot is de positie van de regionale journalistiek zorgelijk. De raad wijst daarbij op het dalende aantal regionale krantentitels en edities, dat druk zet op de regionale nieuwsvoorziening.⁵⁴ Juist nu meer taken door lokale overheden worden uitgevoerd, bijvoorbeeld in de zorg, is het belangrijk dat journalisten in de regio hun waakhondfunctie blijven vervullen.

Naast bedreigingen liggen er ook grote kansen om de regionale mediavoorziening te versterken, juist nu de regionale omroepen gezamenlijk onder de verantwoordelijkheid van het rijk vallen. Een krachtige regionale publieke mediavoorziening is belangrijk om die kansen te benutten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ontwikkelen van een gezamenlijke strategie, het beter benutten van elkaars kennis en kunde, en het inzetten van meer geld en tijd voor de regionale nieuwsvoorziening. In het regeerakkoord zet het kabinet daarom in op verdergaande samenwerking en integratie van taken met de landelijke publieke omroep. Voorbeelden uit omringende landen laten bijvoorbeeld zien dat door samenwerking, regionaal gemaakt nieuws met landelijk bereik kan ontstaan. Ik heb in 2013 de besturen van NPO en de Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking (hierna: ROOS) gevraagd hiervoor met één gezamenlijke visie te komen. Dit is hen echter niet gelukt. De onderlinge verschillen in cultuur en

⁵¹ Zie brief «Ruimte voor talent in het cultuurbeleid». Kamerstuk 32 820, nr. 110.

⁵² Motie Van Dam, Huizing, Verhoeven en Segers, kamerstuk 33 664, nr. 24.

⁵³ Nationaal Kijk- en Luisteronderzoek (SKO, Rab / Intomart GfK).

⁵⁴ Commissariaat voor de Media, Mediamonitor – mediabedrijven en mediamarkten 2012–2013, p 125 e.v.

professionaliteit tussen beide lagen van het publieke mediabestel bleken nu nog te groot.⁵⁵ Daarom wil het kabinet nu eerst de regionale omroepen versterken, door te sturen op een efficiëntere organisatie en meer samenwerking in de regio en met de landelijke publieke omroep.

Versterking regionaal media-aanbod – De behoefte aan en het belang van media-aanbod over de directe leefomgeving is onverminderd groot. Regionale en lokale evenementen, politiek, sport, cultuur, nieuws: alles wordt door regionale media gemaakt vanuit de specifieke identiteit van de plek waar mensen wonen, werken of naar school gaan. De waarde van de regionale nieuwsvoorziening is ook goed terug te zien bij grote gebeurtenissen in de regio zoals belangrijke evenementen (bijvoorbeeld Skûtsjesilen in Fryslân, Vierdaagse in Nijmegen) en rampen (Brand in Moerdijk). Het regionale aanbod gaat over de directe leefwereld van de kijker en luisteraar, gemaakt in de eigen «couleur locale». Regionale media hebben een verbindende, cultuurdragende rol. Ze dragen bij aan controle van de macht op lokaal en regionaal niveau en leveren daarmee een bijdrage aan de democratie.

Samenwerking is belangrijk, juist ook om de journalistiek in de regio te versterken. De regionale omroepen vervullen hierin een spilfunctie. Er zijn mooie voorbeelden, zoals de gezamenlijke *MijnRegio-app*, waarmee het publiek altijd beschikt over het laatste regionale nieuws. Ook wordt er bijvoorbeeld in Zeeland gekeken naar gezamenlijke huisvesting tussen Omroep Zeeland en de regionale krant PZC. In Fryslân wordt er gewerkt aan een Fries multimediaal platform, Podium Fryslân. Omroep Brabant heeft een intensieve samenwerking met BN DeStem. Ook kan er inhoudelijk samengewerkt worden met lokale omroepen, kranten, culturele en maatschappelijke instellingen zoals bibliotheken, archieven en ROC's.

Deze samenwerkingsvormen – *Regionale Media Centra* (RMC) genoemd – vergroten de verbondenheid met de regio en het publiek en ze versterken de journalistiek in de regio.⁵⁶ Door het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek zijn eind 2012 drie regionale projecten gefinancierd.⁵⁷ De successen van de RMC's zijn op dit moment nog bescheiden en bieden zeker nog geen structurele oplossing voor de problemen met betrekking tot de regionale journalistiek. De opbrengsten van de RMC's worden nauwgezet gevolgd en samen met het Stimuleringsfonds wordt onderzocht hoe hier het beste een vervolg aan gegeven kan worden.⁵⁸ Uw Kamer ontvangt nog een brief waarin ik onder andere in ga op de regionale journalistiek en de RMC's.⁵⁹ Bij publiek-private samenwerking vervullen de partijen verschillende rollen vanuit verschillende belangen. Deze scheiding moet helder blijven.

Er zijn ook samenwerkingsverbanden waar de regionale én lokale omroep in deelnemen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in Amsterdam waar RTVNH en AT5 in één pand gehuisvest zijn, maar ook elders. Een goed voorbeeld daarvan is het mediacentrum Dordrecht of de samenwerking tussen de lokale omroep Venlo en regionale omroep L1 bij de Venloop, het grootste

⁵⁵ Zoals gevraagd in motie Heerma, heb ik hierover meerdere keren gesproken met ROOS. Kamerstuk 33 664, nr. 13

⁵⁶ Een van de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (commissie Brinkman), uit juni 2009, betreft de bundeling van journalistieke krachten van de regionale journalistiek in de vorming van regionale mediacentra.

⁵⁷ De projecten zijn gefinancierd vanuit de subsidieregeling Regionale Samenwerking. Zie: <http://www.persinnovatie.nl/13594/nl/regionale-mediacentra-wat-wel-wat-niet>

⁵⁸ Over het onderzoek naar journalistieke samenwerking in de regio heb ik uw Kamer eerder geïnformeerd. Kamerstuk 33 750-VIII nr. 104.

⁵⁹ In deze brief wordt ingegaan op de toezeggingen, waarover ik u in mijn brief van 21 maart 2014 heb geïnformeerd.

loopevenement in Limburg. Ik heb met OLON en ROOS afgesproken dat zij deze vormen van samenwerking formeler gaan vastleggen.⁶⁰

Naar een meer slagvaardige en efficiënte regionale omroep – Er zijn veel voorbeelden van samenwerking tussen regionale omroepen en partners op regionaal en lokaal gebied. Dat zijn inspirerende initiatieven. Maar er is meer nodig in reactie op de veranderingen in het mediagebruik. De slagkracht van de regionale omroepen is nu te beperkt, zowel bestuurlijk als organisatorisch. De koepelorganisatie ROOS, met daarin de dertien bestuurders van de omroepen, kan bijvoorbeeld alleen op basis van unanimiteit besluiten nemen. Een te groot deel van het publieke budget wordt nu gebruikt voor de bedrijfsvoering van de dertien omroepen. Elk met een eigen directie, pand, uitzendstraat en ondersteunende afdelingen als facilitaire- en personeelszaken. Natuurlijk verschillen de regionale omroepen ten opzichte van elkaar in cultuur, identiteit en regionale inbedding, en dat moet ook zo blijven. De regionale identiteit en inhoudelijke autonomie moeten verzekerd zijn. Maar ze verschillen niet wezenlijk in type organisatie. Het zijn vergelijkbare mediabedrijven met een vergelijkbare organisatiestructuur. De organisatie is nu versnipperd en leidt af van waar men zich in de regio echt op moet richten: het verzorgen van regionaal publiek media aanbod.

Het *Toekomstvenster op de regionale publieke omroep* bevat eerste stappen voor meer efficiëntie en samenwerking bij de regionale omroep. Maar de stappen zijn nog te voorzichtig en niet voldoende om antwoord te geven op de uitdagingen waar de sector zich voor gesteld ziet.⁶¹ Het plan voorziet niet in een meer slagkrachtige organisatie, die nodig is om gezamenlijk op te treden en met één mond te spreken. De regionale omroep kan het zich niet langer veroorloven om bij elk besluit te wachten tot alle dertien afzonderlijke omroepen op één lijn zitten. Om te innoveren en in te spelen op de gezamenlijke uitdagingen, moet het mogelijk zijn om slagvaardiger besluiten te kunnen nemen. Er moet ook één aanspreekpunt zijn voor de landelijke publieke omroep, overheden, het Commissariaat of distributeurs. Het versterken van de positie van ROOS ligt voor de hand, inclusief de bijbehorende *governance*.

Ook zijn de maatregelen om meer efficiëntie te bereiken te veel een compromis in het *Toekomstvenster*. De regionale omroep moet er naar streven om alles dat gezamenlijk kan, ook gezamenlijk te organiseren. Het gaat bijvoorbeeld om de ondersteunende afdelingen, beslissingen over techniek, maar ook over één gezamenlijke begrotings- en verantwoordingscyclus en concessieperiode. Het is voor het publiek niet te begrijpen dat er op meerdere plekken in het land omroeporganisaties met vergelijkbare faciliteiten zitten binnen een straal van 30 kilometer. In dat geval liggen fusies wellicht voor de hand. Er moet voor gezorgd worden dat de regionale omroep efficiënter wordt, opdat zoveel mogelijk geld gaat naar dat wat kijkers en luisteraars belangrijk vinden: regionale programma's van de hoogste kwaliteit. Daarom vraagt het kabinet aan ROOS om voor uiterlijk eind april 2015 een plan uit te werken om het regionale omroepbestel slagvaardiger en efficiënter te organiseren, waarbij uiteraard de eigen identiteit van de verschillende regio's altijd tot uiting moet blijven komen in de programma's.

⁶⁰ Zoals ook gevraagd is in Motie Heerma over meer horizontale regionale integratie en verticale samenwerking (Kamerstuk 33 750-VIII, nr. 67).

⁶¹ Zie: <http://www.roosrtv.nl/downloads/Toekomstvenster%20voor%20de%20publieke%20regionale%20omroep%20-%20april%202013.pdf>

Het regionale media-aanbod moet immers ook in de toekomst vanuit eigen identiteit én onafhankelijkheid gemaakt worden, zoals de motie Heerma over de rol van Omrop Fryslân ook bepleit.⁶² De inhoudelijke autonomie moet verzekerd zijn. Inhoudelijke keuzes worden in de regio gemaakt. Dat betekent dat de Zeeuwen, Twentenaren of West-Friezen, de mensen voor wie het media-aanbod gemaakt wordt, betrokken zijn bij inhoudelijke en programmatische keuzes. Deze regionale binding moet in het plan van ROOS worden verzekerd.

Meer samenwerking met de landelijke omroep – Inhoudelijke samenwerking tussen de regionale en de landelijke publieke omroep biedt kansen om het media-aanbod te versterken. Er zijn goede voorbeelden, zoals de samenwerking in *Bureau Regio*, waarbij de regionale omroepen daadwerkelijk op de redactievloer van de NOS aanwezig zijn. Die vernieuwde samenwerking tussen de NOS en de regionale omroep verdient doorontwikkeling. Dat geldt ook voor de samenwerking tussen *EenVandaag* en de regionale omroepen op het gebied van verslaggeving. Journalisten maken gezamenlijk verhalen over regionale kwesties die ook landelijk relevant zijn, met als doel de publieke journalistiek te versterken. Dit zijn echter nog veelal ad hoc samenwerkingsverbanden op programmaniveau.

De publieke omroep in Groot-Brittannië en Duitsland laat zien dat structurele samenwerking tussen de landelijke en regionale publieke omroep succesvol is. De twaalf Engelse BBC Regions maken verhalen en brengen nieuws uit hun regio's. Ze worden aangestuurd vanuit het hoofdkantoor in Birmingham zonder dat centraal bepaald wordt wie wat maakt, dus met behoud van redactionele autonomie. Één administratie, twaalf regionale identiteiten en een goed bereik. Het regionale nieuws van 18:30 op BBC 1 is één van de best bekeken nieuwsprogramma's van het Verenigd Koninkrijk. En één van de belangrijkste nieuwsuitzending in Duitsland, *Tagesschau*, is een samenwerkingsverband van alle Duitse «regionale» omroepen. De nieuwseditie van acht uur 's avonds wordt tegelijk uitgezonden op het eerste Duitse net, maar ook op de kanalen van de regionale omroepen.⁶³ Het kabinet vindt dat de landelijke en regionale publieke omroepen meer moeten samenwerken, door de introductie van regionale vensters op landelijke zenders. De landelijke publieke omroep moet een omroep zijn voor heel Nederland. Nieuws over de regio hoort daarbij. Door regionaal aanbod op een landelijke zender te presenteren, kan het regionale aanbod beter gevonden worden door het publiek. Het geldt ook andersom: aanbod van de landelijke publieke omroep kan ook door de regio worden gebruikt. Ik vraag de NPO en ROOS om uiterlijk voor het zomerreces 2015 een plan voor deze samenwerking op te stellen. Uitgangspunt is dat deze nauwere samenwerking in de nieuwe concessieperiode vorm krijgt, en dus ook een plek krijgt in het concessiebeleidsplan van de landelijke publieke omroep.

Een belangrijke voorwaarde om deze samenwerking te bereiken is het standaardiseren van de techniek en innovatie bij de regionale omroepen. Deze techniek moet aansluiten op de landelijke publieke omroep. De partijen kunnen op die manier optimaal gebruik maken van elkaars materiaal en faciliteiten, waardoor er efficiënter gewerkt kan worden. Een gezamenlijke platform- en portfoliostrategie en technische harmonisatie

⁶² Kamerstuk 33 400-VIII nr. 40. Zie ook het advies van de tijdelijke Commissie borging Friese taal in de media (Commissie Hoekstra). Kamerstuk 32 827, nr. 47.

⁶³ Hierbij dient opgemerkt te worden dat de budgetten van zowel de ARD als de regionale omroepen natuurlijk vele malen groter zijn dan die van de Nederlandse publieke omroepen (hetzelfde geldt voor de BBC).

tussen de regionale en landelijke publieke omroep moeten onderdeel zijn van het plan dat ik ROOS en de NPO vraag te maken.

Professionalisering lokale omroepen – De lokale omroepen vervullen een belangrijke functie in het gehele mediabestel. De aard van lokale omroepensector en het type uitdagingen waar de lokale omroepen voor staan, vragen om een andere aanpak dan bij de regionale en landelijke publieke omroepen.⁶⁴ Eind vorig jaar heb ik uw Kamer uitgebreid over deze aanpak geïnformeerd.⁶⁵ Samen met OLON (Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland) en VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) wordt hard gewerkt aan de noodzakelijke schaalvergroting en professionalisering van de lokale omroep om ook deze slagkrachtiger en toekomstbestendiger te maken. De gemeenten zijn en blijven echter verantwoordelijk voor de lokale omroepen. Wel wil ik blijven bijdragen aan het professionaliseren van de lokale omroepen. Onderdeel van deze professionalisering van de lokale omroep is het vormen van *streekomroepen*.⁶⁶ Door de samenwerking tussen de lokale omroep en de regionale omroep te formaliseren, biedt deze beweging tegelijkertijd de kans om op termijn werkelijk één publiek mediabestel te realiseren. Een belangrijke eerste stap daarbij is de ontwikkeling van een centrale distributievoorziening, genaamd Mediahub. Ik ondersteun OLON met een bijdrage voor de ontwikkeling en implementatie van de Mediahub.

Tot slot

De maatregelen uit deze brief vragen veel van de landelijke en regionale omroepen en de mensen die daar werken. De veranderingen die het kabinet voorstelt zijn ingrijpend, ik realiseer me dat terdege. Tegelijkertijd spreekt uit hun eigen plannen duidelijk ambitie en het besef dat een aantal ingrijpende veranderingen op korte termijn noodzakelijk zijn. Vanuit die ambitie en dat gezamenlijke perspectief op de toekomst, moet invulling gegeven worden aan de maatregelen die het kabinet voorstelt.

De wetswijzigingen die ik noodzakelijk acht, leg ik in 2015 voor aan uw Kamer. Het streven is inwerkingtreding van de wetswijzigingen op 1 januari 2016. Dit is het moment waarop de concessie- en erkenningsperiode 2016–2020 van de NPO en de landelijke omroeporganisaties van start gaat. Dit betekent niet dat de NPO, ROOS en omroeporganisaties tot 1 januari 2016 moeten wachten met starten met de uitvoering. Ik roep hen op om aan de slag te gaan met de maatregelen uit deze brief en de daarbij passende voorstellen uit de reactie van de NPO en omroepen op het advies van de Raad voor Cultuur en het plan *Toekomstvenster op de regionale omroep*. Ook vraag ik de NPO om mijn visie mee te nemen bij het opstellen van het concessiebeleidsplan 2016–2020, dat ik medio 2015 ontvang.

De evaluatie van de maatregelen uit deze brief zal deels terugkomen in verantwoording over de prestatieafspraken van de landelijke en regionale omroepen. Ook zal, conform de Mediawet, vóór 1 mei 2019 door een onafhankelijke visitatiecommissie geëvalueerd worden hoe de NPO en de omroeporganisaties gezamenlijk uitvoering hebben gegeven aan de

⁶⁴ De lokale omroepsector bestaat voor het grootste deel uit veel kleinere media-instellingen (283) waar veel vrijwilligers werkzaam (~10.000) zijn met een enkele betaalde kracht (~500) met een totaal subsidie bedrag van ongeveer 10 miljoen euro per jaar.

Uit de evaluatie van de financiering van de lokale publieke media-instellingen 2009–2012 van het Commissariaat blijkt dat ongeveer een derde van de instellingen in een financieel zorgelijke situatie verkeert. <http://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2013/12/evaluatie-van-de-financiering-van-de-lokale-publieke-media-instellingen-in-de-jaren-2009-2012.pdf>

⁶⁵ Zie Kamerbrief over de lokale omroep. Kamerstuk 32 827 nr. 60.

⁶⁶ Zie: <http://www.olon.nl/onderwerp/2055840507>

publieke mediaopdracht. Hierbij worden de wijzigingen uit deze brief uiteraard betrokken.

De voorgestelde maatregelen zijn noodzakelijk voor een meer onderscheidend publiek media-aanbod. Scherpere keuzes, sterkere creatieve competitie en meer gezamenlijkheid in het uitvoeren van de publieke taak moeten leiden tot een publieke omroep die creatiever, slagvaardiger en toekomstbestendiger is. De publieke omroep wordt een plek waar innovatie en creatieve makers elkaar ontmoeten. Waar gestreefd wordt naar de mooiste programmering. Altijd met het publiek als vertrek- en eindpunt. Kortom: een publieke omroep die er toe doet. Voor de kijker en luisteraar en voor andere spelers in het medialandschap.

Ik zie uit naar het overleg met uw Kamer over mijn voorstellen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker