DE TIJD STAAT OPEN

advies voor een toekomstbestendige publieke omroep

Inhoud

Ten geleide 5

Durf te veranderen 13

1. De urgentie 25
2. Waarom de publieke omroep bestaat 37
3. Een inhoudelijk sterk en open bestel 53
    1. Een nieuwe mediaorganisatie 55
    2. Een open bestel 61
4. De beantwoording van de adviesvragen 67

Bijlagen 99

1. Adviesaanvraag toekomstverkenning mediabestel 100
2. Samenstelling commissie 108
3. Samenstelling focusgroepen 110
4. Overzicht van geconsulteerden 114
5. Legitimering en taakopdracht van de publieke mediadienst 118
6. Literatuur 138

Colofon 145

De tijd staat open

De tijd staat open, het hijgt aan weerszijden
of avond en donker elkander omarmen, het slaapt
dat het kraakt in de stokoude boomgaard, zwanger
van wanvruchten galappels wormen

in het huis het gemor van adem, van data
dat de nachtschade hangt aan zijn leven
dat de zaaier ontkiemt in zijn veldbed
dat de groene woorden als kersen bederven

bij vlagen het heden, de vragen, gesteun
van de lage eenmalige bomen om een lange totale
genadige zomer, om najaar, om winter –

Gerrit Kouwenaar

De tijd staat open
1996, Querido

Ten geleide

Waarom dit advies?

Een onafhankelijke en betrouwbare publieke omroep – op landelijk, regionaal en lokaal niveau – is volgens de Raad voor Cultuur een groot goed. De programma's, websites en *live streams* die ons via de publieke omroep bereiken, verbeelden en becommentariëren de cultuur in Nederland. Zij verbinden bevolkingsgroepen, informeren, leren en vermaken ons. Zij verrijken ons leven. Of, anders gezegd: de publieke omroep vormt een dragende pijler onder onze democratische rechtstaat. En dat zal hij ook in de toekomst moeten zijn. Geen eenvoudige opdracht, want er verandert veel.

Technologische vernieuwingen buitelen over elkaar heen, het mediagebruik verandert onder onze handen. Vijf jaar geleden hadden HBO en Netflix hier nog nauwelijks betekenis. Niemand volgde toen het nieuws vooral via de smartphone en social media. Inmiddels krijgen, maken en delen wij – consument en producent – informatie en belevenissen overal, onmiddellijk en op iedere plek. Een moderne en toekomstbestendige publieke mediadienst moet op deze veranderingen inspelen en er gebruik van maken. De structuur van die publieke mediadienst moet zo zijn ingericht dat hij deze veranderingen aankan.

De publieke omroep functioneert in veel opzichten goed, maar staat onder druk en vertoont slijtage. De technologische veranderingen en de internationale reactie daarop van steeds groter wordende mediaconglomeraten zijn een factor van belang. Betrouwbare en onafhankelijke media-inhoud is niet meer vanzelfsprekend. Het publiek op traditionele platforms als televisie en radio vergrijst, jonge doelgroepen worden moeilijk bereikt. Het vertrouwde politieke draagvlak erodeert. De financiering loopt sterk terug. En, de bestuurlijke drukte is groot.

Er is een omslag in het denken nodig over de publieke omroep. Van een omroep die is gericht op radio en televisie zal hij zich moeten ontwikkelen tot een publieke mediadienst die programmeert op alle platforms en samenwerkt met commerciële partijen en makers. Van een bestuurlijk complex zal de publieke omroep zich moeten ontwikkelen tot een creatieve netwerkorganisatie waarin de inhoud leidend is.

De staatssecretaris van OCW heeft de Raad voor Cultuur advies gevraagd over de toekomst van het publieke mediabestel. Zijn vragen gaan onder meer over het onderscheidende karakter van de programmering, het aanjagen van innovatie en creatieve competitie, over culturele en levensbeschouwelijke programmering, de positie op nieuwe media en mobiele diensten, de rol en organisatie van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO), en over de mogelijkheden om nieuwe geluiden aan bod te laten komen. Dit advies geeft op deze vragen een antwoord. Soms zijn die antwoorden verreikend, omdat verandering echt nodig is – maar er is ook oog voor wat goed en uniek voor Nederland is en dus behouden moet blijven.

Hoe is dit advies tot stand gekomen?

De raad heeft een commissie onder leiding van Inge Brakman gevraagd het advies voor te bereiden. De commissie bestond verder uit Pieter Broertjes, Petra ter Doest, Wim van de Donk, Pauline Krikke, Hans Laroes, Inge Ligthart, Paul Rutten, Peter Schrurs, Wim Vanseveren en Mathieu Weggeman. De commissie werd ondersteund door Jaap Visser, Marleen Elshof en Martine Verweij.

Om zoveel mogelijk expertise bij de voorbereiding van het advies te betrekken, heeft de raad vier focusgroepen gevormd: Innovatie, Organisatie, Programmering en Samenwerking omroep en pers in de regio. Deze groepen werkten onder voorzitterschap van respectievelijk Erik van Heeswijk, Yvonne Zonderop, Gerard Dielessen en Allard Berends. In deze focusgroepen zaten makers, journalisten, wetenschappers en anderen. Hun namen zijn te vinden als bijlage bij dit advies. De rapporten van de focusgroepen zijn digitaal gepubliceerd op *www.cultuur.nl*. De commissie heeft daarnaast met vele deskundigen en betrokkenen uit het veld gesproken. Een overzicht van deze gesprekspartners is ook als bijlage opgenomen.

De raad heeft Saskia Welschen onderzoek laten doen naar de legitimering en taakopdracht van de publieke mediadienst. Haar bevindingen zijn als bijlage opgenomen in dit advies. De raad heeft daarnaast Frank Huysmans een onderzoek laten uitvoeren naar mediagebruik en -ontwikkelingen. Zijn rapport 'Media, informatie en communicatie: trends en beleid' is als digitale bijlage bij het advies gevoegd. De commissie heeft voor haar advies van beide onderzoeken dankbaar gebruikgemaakt.

De commissie heeft in de periode van september 2013 tot februari 2014 haar werkzaamheden uitgevoerd. De inspanningen van de leden van de commissie waren intensief en consciëntieus; hun denk- en verbeeldingskracht inspirerend. De raad is hen erkentelijk voor het werk dat zij hebben verzet. Hij sluit zich aan bij de bevindingen van de commissie en neemt haar adviezen over.

Wat zijn de belangrijkste aanbevelingen?

De adviezen van de commissie leiden tot de volgende aanbevelingen:

1. **Scherper dan nu zal de publieke omroep (publieke mediadienst) zich moeten onderscheiden met media-inhoud die van publiek belang is**

   Deze publieke meerwaarde wordt nu gemeten langs gevestigde criteria als onafhankelijkheid, pluriformiteit, betrouwbaarheid en culturele diversiteit. Voorgesteld wordt om daaraan de criteria innovatief karakter, samenwerking met derden en publieksparticipatie toe te voegen. De publieke mediaopdracht dient daarop aangepast te worden.

2. **De publieke omroep is breed en voor iedereen, maar maakt wel duidelijke keuzes op inhoud**

   De prioriteiten moeten scherper benoemd en beter bewaakt worden. De prioriteiten die nu centraal staan in de programmering van de publieke omroep (journalistiek, Nederlandstalig drama & documentaire, kinderprogramma's, kennis & cultuur en evenementen) vormen een goed uitgangspunt. Maar ze kunnen in de loop der jaren veranderen. Niet alleen het marktaandeel, maar vooral het bereik is van belang. Er komen hoofdredacteure die

eindverantwoordelijk worden voor de inhoud van het complete aanbod. De basis wordt gevormd door een ‘contract met de samenleving’ waarin de publieke omroep beschrijft wat hij zal doen en maken. Het contract wordt gemaakt op basis van een brede consultatie, van publiek, experts en makers.

3. **Het mediabestel wordt ook geopend voor andere partijen dan de omroepverenigingen**

Makers, mediabedrijven en zzp’ers met creatieve en innovatieve ideeën kunnen rechtstreeks hun programma’s aanbieden bij de NPO. Hierdoor ontstaat een vernieuwd, open en pluriform systeem met enerzijds omroepverenigingen en anderzijds vrije mediaproducenten. Zo kunnen nieuwe ideeën en stromingen snel toegang krijgen tot de publieke mediadienst en wordt het stelsel dynamisch en hedendaags. Geadviseerd wordt het ‘programmaversterkingsbudget’, dat nu 50% is volgens de Mediawet, ook voor buitenstaanders open te stellen. In de praktijk zullen daardoor zowel de omroepverenigingen als partijen buiten het bestel programma’s leveren die gefinancierd worden uit deze middelen.

4. **De publieke omroep programmeert voor alle platforms; naast televisie en radio ook voor nieuwe media en mobiele platforms**

Het is de inhoud die ertoe doet. Niet het platform, niet de zender – maar programma’s, producties, informatie. Distributie van content via publieke netten lijkt nu en in de toekomst geen garantie meer dat deze ook wordt gevonden. De publieke media kunnen daarom hun functie alleen effectief uitoefenen als zij publiek en doelgroepen weten te bereiken op alle platforms.

5. **De publieke omroep heeft een gidsfunctie**

Kabelaars, Telecombedrijven of partijen als Google en YouTube gaan steeds meer bepalen hoe het scherm (op tv, pc, tablet, mobiel, etc.) eruit ziet, en wat men te zien en te horen krijgt. Om publieke media-inhoud ook in de toekomst beschikbaar en vindbaar te houden, is het van belang dat de mediagebruiker goed de weg kan vinden in de overstelpende hoeveelheid informatie die (inter)nationaal voorhanden is. De publieke omroep moet daarom ook een ‘gids’ zijn. Daarbij valt te denken aan een portal (een soort ‘Uitzending gemist +++’), maar de technologische ontwikkelingen gaan zo snel dat over een aantal jaren deze ontsluiting wellicht op een heel andere manier vorm krijgt. Belangrijk is dat die ontsluiting gepaard gaat met context: uitleg en duiding over waar de inhoud vandaan komt, door wie het is gemaakt en waarom.

6. **De NPO krijgt een andere, geactualiseerde rol en organisatiestructuur**

De NPO zal zich veel meer moeten opstellen als een netwerkorganisatie, die samenwerkt met zijn publiek en toegang biedt aan burgers en andere mediaorganisaties dan alleen de actuele bespelers. Om zijn herkenbaarheid te vergroten, zal de publieke omroep zijn focus moeten verleggen van ‘representatie van’ naar ‘relatie met’ het publiek. Dit stelt nieuwe eisen aan de organisatie en inrichting van de NPO: het vraagt om een mediaorganisatie met een creatief hart, die wendbaar en innovatief is en waarvoor de makers centraal staan. En die tegelijkertijd bestuurlijk slagvaardiger en organisatorisch eenduidig in elkaar steekt. De NPO wordt een omroep met een uitzendvergunning. Dit advies doet concrete voorstellen voor de inrichting van zo’n organisatie.

7. **De omroepverenigingen richten zich meer op specifieke publieksgroepen en thema’s**

De omroepverenigingen geven publieksgericht vorm aan hun identiteit. In plaats van representatie richten ook zij zich op de relatie met en participatie van het publiek. De samenleving vraagt om nieuwe vormen van verbinding en de verenigingen kunnen daarin bij uitstek een rol vervullen.

De omroepen en NPO worden elke vijf jaar getoetst door een visitatiecommissie. Publieksbinding, kwaliteit en samenwerking met andere omroepen en organisaties maken onderdeel uit van de aspecten waarop zij worden beoordeeld. Publieksbinding kan op verschillende manieren worden aangetoond, daarom vervalt het ledencriterium als harde eis. Elke vijf jaar blijft voor nieuwe organisaties de mogelijkheid bestaan om toe te treden tot het omroepbestel, op voorwaarde dat er sprake is van

een aantoonbare band met publieksgroepen en van een toegevoegde waarde. Daarmee blijft in het bestel ruimte voor nieuwe geluiden en stromingen.

8. **Culturele en levensbeschouwelijke programmering is bij uitstek publiek en verdient extra waarborgen en een breed publiek bereik**

Het Mediafonds vervalt. De taken en functies van dit fonds kunnen conform de plannen van de NPO worden uitgevoerd, op voorwaarde dat er ook inzet van middelen voor jeugd, games en talentontwikkeling komt. Voorstellen voor productie van content zullen, precies zoals nu bij het Mediafonds, een onafhankelijke kwalitatieve toets krijgen. Het geoormerkte bedrag voor culturele mediaproducties dient opgehoogd te worden met het budget van het CoBO-fonds (Co-productiefonds Binnenlandse Omroep).

Omdat vanaf 1 januari 2016 de zogenoemde 2.42 – omroepen ophouden te bestaan, zou in de toekomst bij de publieke omroep het gedachtegoed van de wereldgodsdiensten anders gewaarborgd moeten worden. De samenwerking tussen EO en IKON, KRO/NCRV en RKK, VPRO en eventueel Human neemt een deel van dat gedachtegoed voor zijn rekening. De programmering over andere wereldgodsdiensten en/ of levensbeschouwelijke stromingen zoals Islam, Hindoeïsme, Boeddhisme en Jodendom past bij de taakopdracht van de NTR. De NTR krijgt ook de opdracht witte vlekken op het gebied van culturele programmering in te vullen.

9. **Op regionaal niveau is een open bestel wenselijk, waarin publieke en private nieuwsorganisaties de krachten kunnen bundelen**

Met name op het gebied van nieuws- en informatievoorziening dient er ruimte te zijn voor experimenten en samenwerkingsverbanden tussen de private en publieke sector, tussen dag- en nieuwsbladen en regionale omroepen. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van coöperaties waar door een samenwerkingsverband content wordt geleverd aan omroepen, kranten en nieuwsbladen, en ook Ikaan nieuwe journalistieke initiatieven. Landelijke en regionale omroepen moeten meer programmatisch gaan samenwerken om tot een zo sterk mogelijke publieke nieuwsvoorziening en culturele programmering te komen.

De bestuurlijke aansturing van de regionale mediavoorziening dient vanuit een zelfstandig en door regionale partijen benoemd bestuur plaats te vinden.

Tot slot

Omdat de situatie van de regionale journalistiek zorgwekkend is, zal de raad aanbeveling 9 uitwerken in een nader advies over de toekomst van de regionale journalistiek. Ook zal de raad in een later advies nog specifiek ingaan op de positie en diversiteit van de publieke radiozenders. De raad ziet hier kansen om de informatieve positie van de publieke omroep te versterken door meer zendtijd in te ruimen voor achtergrondinformatie, levensbeschouwing en kunst en cultuur.

De Raad voor Cultuur adviseert de staatssecretaris en partijen in het mediaveld de bevindingen en conclusies van de commissie ter harte te nemen. Gebruik dit advies om 17 miljoen Nederlanders ook in de toekomst kwalitatief hoogwaardige, relevante en mooie producties en programma's te bieden. Dit is het moment om veranderingen door te voeren: 'de tijd staat open'.

Durf te veranderen

Op 14 februari 2014, middernacht, lanceerde Netflix het tweede seizoen van *House of Cards*. Kevin Spacey speelt de hoofdrol in deze serie over politieke manipulatie en machtsmisbruik, begin jaren negentig al een succesvolle BBC-serie met Ian Richardson in een glansrol. Sir Francis Urquehart van de BBC werd Frank Underwood in de VS.

Overal in de wereld zaten miljoenen mensen op dit moment te wachten. Op Twitter, op blogs en websites werd met spanning naar de lancering toegeleefd. Zelfs het Witte Huis tweette mee.

De serie werd, net als deel één, in z'n geheel online gezet. Mensen keken meteen, van begin tot eind, de hele nacht door. 'Binge-kijken' heet het: achter elkaar zoveel mogelijk, misschien zelfs alle afleveringen zien. Twitter stond bol van opvattingen en reacties. Er hoefde niets te worden opgenomen van tv. Het was niet wachten op de dvd-box.

House of Cards was er, in z'n geheel, en kon meteen bekeken worden, overal waar Netflix beschikbaar is. Op ieder gewenst moment, op de manier waarop de kijker dat wil.

Geen omroep, geen televisiezender, kwam eraan te pas.

Er is veel aan het veranderen in de mediasector. Omroepen, kranten en uitgeverijen weten zich tot op het bot uitgedaagd door nieuwkomers en nieuwe ontwikkelingen. *House of Cards* is er een illustratie van.

Mediaorganisaties, of ze nu een publiek of commercieel karakter hebben, dreigen te worden weggevaagd als ze niet zelf een antwoord vinden op de sterke veranderingen die gaande zijn en die voor schokgolven zullen blijven zorgen. Ze moeten zich opnieuw uitvinden, nieuw gedrag vertonen, behouden waar ze goed in zijn, maar dat vertalen naar de nieuwe tijd. Het medialandschap staat zodanig onder druk dat de commissie duidelijk en overtuigend handelen van de publieke omroep voorstelt. Er is een grote mate van urgentie. De verandering moet *nu* plaatsvinden.

Om mee te kunnen buigen met de storm van veranderingen zal de publieke omroep zijn wortels moeten verstevigen en zal hij nieuwe vormen moeten ontwikkelen om in contact te zijn met het publiek. Er is een heldere focus nodig. Dat betekent ruimte voor de makers en voor wat zij maken: de inhoud. Een strakke organisatie, een plaats om datgene wat in Nederland wordt gemaakt toegankelijk te maken. Een organisatie, die boven alles het publieke belang centraal stelt in al zijn uitingen.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie Toekomstverkenning Mediabestel van de Raad voor Cultuur onderzocht hoe in Nederland een zo krachtig mogelijke mediasector kan worden bevorderd en meer specifiek: welke rol de publieke omroep daarin heeft. Het advies wordt aangeboden aan staatssecretaris Dekker van OCW.

In dit rapport beschrijft de commissie wat zij aan ontwikkelingen ziet.

Het begint met de brede internationale context: de veranderingen die voor alle mediabedrijven (commercieel en publiek) in vergelijkbare mate gelden, binnen en over de grenzen.

De commissie kijkt vanzelfsprekend ook naar de specifiek Nederlandse omstandigheden: hoe heeft het bestel zich ontwikkeld, hoe staat het er nu voor, en hoe kan het worden versterkt, rekening houdend met de eisen van de nieuwe tijd?

Het zou naïef zijn net te doen alsof we precies weten hoe 2020 eruit gaat zien. Daarom willen we een mediaorganisatie die alle onverwachte ontwikkelingen aankan en dus flexibel van denken en handelen is; die vooral wordt gedragen en gewaardeerd door het overgrote deel van het publiek, de eigenaren van het publieke bestel.

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. In de eerste drie schetst de commissie haar advies voor de publieke omroep.

Hoofdstuk 1, analyseert de grensoverschrijdende veranderingen van het moment, en de specifieke omstandigheden van de Nederlandse publieke omroep.

Hoofdstuk 2, beantwoordt de vraag wat het bestaansrecht van de publieke omroep is en wat de prioriteiten en de kernwaarden dienen te zijn.

Hoofdstuk 3, beschrijft de voornaamste wijzigingen die de commissie voorstelt.

In het vierde hoofdstuk geeft de commissie antwoord op de vragen die staatssecretaris Dekker aan de Raad voor Cultuur heeft gesteld. Dit hoofdstuk bevat de concrete uitwerking van de opvattingen uit hoofdstuk 1 tot en met 3. In de bijlage is een uiteenzetting over de legitimering en taakopdracht van de publieke omroep opgenomen.

Een beschrijving van de werkwijze en samenstelling van de commissie en de focusgroepen, die de commissie van ideeën hebben voorzien, volgt daarop.

De bronnen die zijn gebruikt voor alle hoofdstukken en voor de bijlage staan vermeld in de literatuurlijst.

De commissie ziet een sterk, dynamisch, open en transparant mediabestel voor zich, in de toekomst. Het vergt durf om te veranderen en niet hier en daar wat bij te schaven. Maar die durf is er ongetwijfeld, bij iedereen die vooruitkijkt.

Inge Brakman
voorzitter
Commissie Toekomstverkenning Mediabestel

Mede namens de leden
Pieter Broertjes, Petra ter Doest, Wim van de Donk, Pauline Krikke, Hans Laroes, Inge Ligthart, Paul Rutten, Peter Schrurs, Wim Vanseveren en Mathieu Weggeman.

1. De urgentie

Over de publieke omroep in Nederland en de grote grensoverschrijdende ontwikkelingen

Het fundament onder de publieke omroep lijdt al jaren aan slijtage. Maar net zoals aan gebouwen of aan een brug van de buitenkant niet te zien is hoe sterk de constructie nog is, zo is ook van een afstand aan de publieke omroep niet echt te zien dat er van slijtage, erosie en afkalving sprake is. Die is vooral waarneembaar onder de oppervlakte en achter de decors. Niet alleen daar natuurlijk, maar vooral daar.

De Nederlandse Publieke Omroep (NPO) is succesvol. Hoewel er ongetwijfeld over ieder programma, iedere vorm van content en iedere inhoudelijke beslissing kan worden gediscussieerd, bereikt wat de publieke omroep maakt een groot deel van de bevolking. Dit grote bereik is belangrijk voor een systeem dat wordt gefinancierd uit de algemene middelen en dat dus ook in principe van iedereen behoort te zijn.

Er is een ruim en gevarieerd aanbod. Vergeleken met andere publieke omroepen in Europa zit de Nederlandse omroep in de kopgroep, kwalitatief gezien. Uit recente onderzoeken blijkt dat hij relatief efficiënt en relatief goedkoop is, en inmiddels begrijpt hij wat er nodig is in deze digitale tijd. Voor wie verder kijkt dan ‘Boer zoekt vrouw’ zijn de verschillen met commerciële omroepen goed zichtbaar.

Gebeurtenissen die de samenleving verbinden (groot nieuws, zaken van en rondom het Koninklijk Huis, sportevenementen, ‘Serious Request’) spelen zich af op de platforms van de publieke omroep.

Van oudsher zijn mensen lid van een omroeporganisatie en dus ‘lid’, of ‘drager’, van het systeem. De samenleving wordt dan ook voor een groot deel weerspiegeld in de diversiteit en pluriformiteit die de omroepverenigingen belichamen. Omroepen dragen op hun beurt bij aan een efficiëntere organisatie door fusies aan te gaan die in het verleden ondenkbaar waren.

Oppervlakkig gezien zou je kunnen zeggen: niets aan de hand, met hier en daar een aanpassing kunnen we nog jaren verder.

Maar dat zou te kortzichtig zijn, en een aantal andere ontwikkelingen compleet negeren. Er speelt veel meer.

Legitimatie ter discussie

In 1989 begon RTL met commerciële televisie in Nederland. De publieke omroep, monopolist, zag zich plotseling beconcurreerd en bestreden, zowel op inhoud als op positie. Publieke en commerciële omroepen zijn elkaars directe concurrenten in de aandacht van de consument. De komst van SBS in de jaren 90 vergrootte de onderlinge concurrentie.

Aangezien de publieke omroep mede door reclame-inkomsten via de STER (waarvan de opbrengsten naar het ministerie van OCW gaan) wordt gefinancierd, is er sprake van een permanent gevecht om deze markt. STER-opbrengsten, bijna 200 miljoen in 2013, maken de publieke omroep mede mogelijk, maar maakt het systeem ook kwetsbaar voor verwijten van marktverstoring.

Vanzelfsprekend ontmoeten de concurrenten elkaar in hun programma's en aanbod. De publieke omroep heeft de taak bij te dragen aan het algemeen belang en wil zoveel mogelijk mensen bereiken; de commerciële omroep richt zich eveneens op een breed publiek, maar wel met een accent op de doelgroep 'boodschappers' in de leeftijd van 20 tot 49 jaar. Doel van de commerciële omroep is het maken van winst.

Er zijn geen pasklare regels te bedenken waardoor publieke en commerciële omroepen uit elkaars vaarwater blijven. Met name in categorieën als nieuws, sport, amusement en live evenementen is overlap te zien. De publieke omroep definieert idealiter zijn karakter, rol en taak veel meer door de wijze waarop deze programmacategorieën worden vormgeven en door een juiste balans in de totale programmering dan door een gebod iets te doen of juist niet te doen. In de publieke discussie wordt succesvol aanbod van de publieke omroep vaak bekritiseerd, vanwege dat succes – alsof alleen de 'markt' succesvol mag zijn. Dat mag niet het criterium zijn. Het idee dat de publieke omroep niets mag doen wat ook maar enigszins lijkt op wat commerciële omroepen doen, maakt van de publieke omroep een heel smal systeem. Dat zal per definitie slechts een klein aantal mensen bereiken en zijn legitimatie en draagvlak ineen zien schrompelen.

Maar een onderscheid tussen beide omroepen zal wel zichtbaar moeten zijn. Dat verschil moet tot stand komen door een duidelijke prioritering, en door het benadrukken en vormgeven van het publieke belang en de publieke waarden.

De publieke omroep zal dus moeten aantonen dat wat hij maakt en voor wie past bij de publieke taak.

De legitimatievraag komt niet alleen van de commerciële omroepen, maar ook van de uitgeverijen. Deze vechten voor hun bestaan, proberen hun verdienmodellen te vinden in de nieuwe digitale wereld en komen daar de publieke omroep tegen die experimenteert met publiek geld.

Er is dus uit de markt een serieuze vraag naar een duidelijke inkadering van datgene wat de publieke omroep allemaal mag en kan.

Het publiek vergrijst

De publieke omroep moet iedereen bedienen, waar dan ook, met welke achtergrond dan ook, van iedere leeftijd. Zeker de publieke omroep heeft met een vergrijsd publiek te maken, bij de ene uiting sterker dan bij de andere. Een organisatie die voor en van iedereen pretendeert te zijn, wordt op termijn in zijn bestaan bedreigd als hij geen contact vindt met en legitimatie bij de jongere generaties. Er is een sterke digitaliseringsslag nodig om het (jongere) publiek op een aansprekende wijze te bedienen.

Verlies aan politiek draagvlak

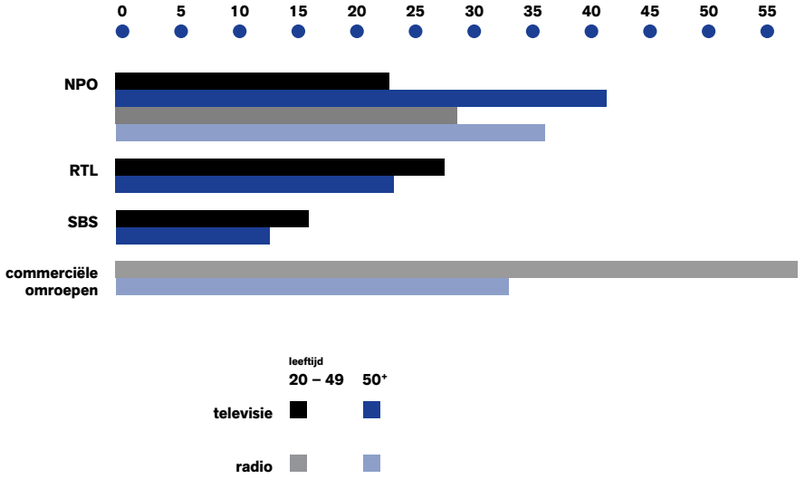
Lange tijd is Hilversum monopolist geweest in een door Haagse wetgeving en nauwe onderlinge banden gecreëerde, veilige omgeving. Geld was er in ruime mate en omroepbestuurders kenden de weg in Den Haag, vaak omdat zij er zelf vandaan kwamen. De verzuiling die Nederland mede heeft gevormd, zorgde ervoor dat het DNA van politieke partijen en omroeporganisaties nog langdurig overeenkomsten vertoonde.

De jaren hebben hun tol geëist. Er groeiden nieuwe generaties publiek, politici en bestuurders op, met andere verwachtingen en minder oude vanzelfsprekendheden. Het monopolie op radio en tv maken verdween. Net als andere gevestigde instituties kreeg ook de publieke omroep te maken met wantrouwen en kritiek. De echo van die kritiek werd ook in Den Haag gehoord.

De volksvertegenwoordiging en de verschillende coalities blinken niet uit in consistente besluitvorming en gedrag. Het afschaffen van het kijk- en luistergeld en het introduceren van een extra inkomstenbelastingheffing om de publieke omroep te financieren, ging gepaard met de belofte dat de geldkraan niet politiek gebruikt zou worden.

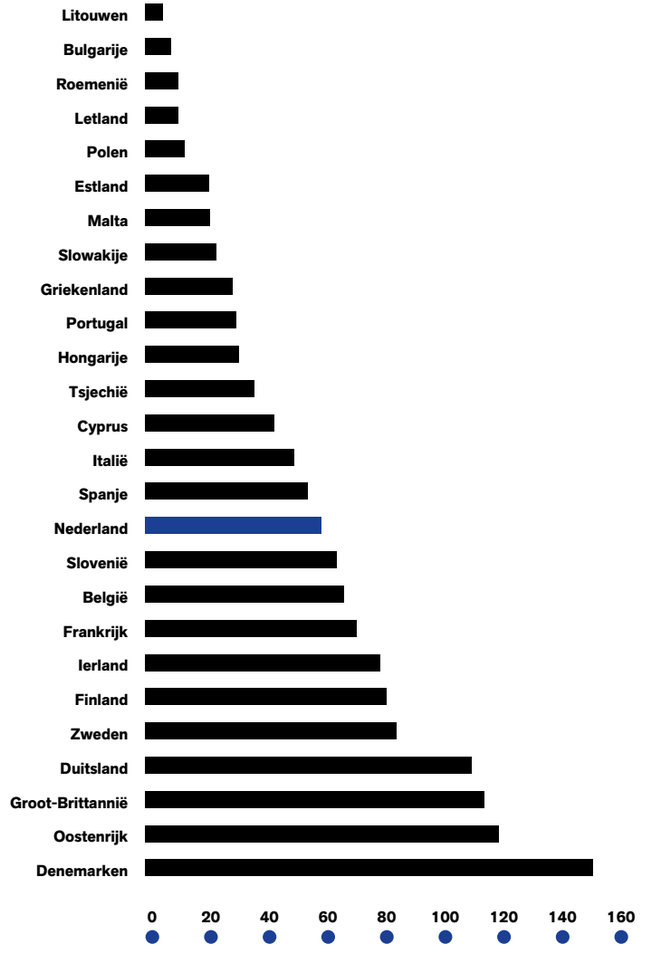
Marktaandelen 2013

Gemeten in een week over 24 uur, in leeftijdsgroepen 20 – 49 en 50+



bron: Stichting Kijkonderzoek, jaarrapport 2013
en Nationaal Luisteronderzoek, NLO/GfK, *2013*.

Inkomsten in euro van de publieke omroep per hoofd van bevolking in 24 EU-landen (2011)



bron: European Audiovisual Observatory, *2013*.

Vrijwel onmiddellijk daarna gebeurde dat wel; het is vervolgens niet meer gestopt. Een consistente visie op wat de publieke omroep zou moeten zijn, ligt niet ten grondslag aan het vaststellen van de hoogte van het meerjarig budget.

Het breed gedragen maatschappelijk sentiment van – op z'n minst – onverschilligheid tegenover het Hilversumse bestuurlijke complex zorgt daarbij niet voor tegenwicht.

Bestuurlijke verdeeldheid

Misschien komt dit ook omdat er weinig mensen zijn die van 'Hilversum' houden. Hilversum, dat is het bestuurlijke complex van omroeporganisaties en koepel NPO, van zender- en netmanagers en van onderlinge regels en inefficiëntie. Of deze schets, dat gebrek aan liefde, verdiend is of niet, is niet zo relevant. Een beeld dat in lange jaren werkelijkheid is geworden, valt niet te corrigeren met een Hilversums 'ja maar' of een beroep op de ledenaantallen.

De publieke omroep heeft geen daadkrachtig aanpassingsvermogen aan de nieuwe eisen laten zien die nieuwe ontwikkelingen en verhoudingen met Den Haag en het publiek steeds stellen. Al vele jaren is er een interne strijd gaande om bevoegdheden, zelfstandigheid, zendtijd en budget. In die periode is wel een vergroting van de rol van het 'centrale apparaat' (de NPO) zichtbaar, ten koste van de omroepverenigingen, maar geen enkele stap gaat van harte en vaak onder druk van 'buiten' (lees: politiek- departementaal Den Haag).

Veel van wat Hilversum deed en doet wordt door de buitenwereld gezien als 'te weinig en te laat'. Voor omroepbegrippen fundamentele besluiten en veranderingen worden gezien als 'defensief'. Omroepen hebben zich ten onrechte langdurig beschouwd als de 'eigenaren' van het systeem. Dat is onjuist. Hilversum noch Den Haag is eigenaar. De echte eigenaren zijn de kijkers, luisteraars en gebruikers: het publiek, al is dat in de huidige tijd een wat te passieve term.

De Nederlandse publieke omroep, met zijn centrale koepel, omroepverenigingen en taakorganisaties NTR en NOS, is een complex met tegengestelde belangen. Dat hoeft op zichzelf niet verkeerd te zijn als er sprake is van creatieve spanning tussen makers, maar hier is sprake van bestuurlijke inefficiëntie. Het elastiek van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden is ver uitgerekt.

Opvallend, maar te verklaren door de wijze waarop het systeem is georganiseerd, is de manier waarop bestuurders in Hilversum elkaar met regelmaat luidruchtig de maat nemen – de vijand woont kennelijk in eigen huis. De buitenwereld ziet soms onbegrijpelijke gevechten van elkaar weinig gunnende en respecterende bestuurders. De noodzakelijke ledenwerving maakt van de omroepen concurrenten in plaats van partners.

Teruglopende financiering

Al dit jaar, maar zeker vanaf 2015 zullen de gevolgen van de bezuinigingen op de publieke omroep duidelijk worden. De Boston Consulting Group (BCG), die op verzoek van het ministerie van OCW in 2013 onderzoek heeft gedaan naar mogelijkheden om de eigen inkomsten bij de publieke omroep te verhogen, ziet daarnaast ook teruglopende inkomsten uit de hoofdtaak en overige activiteiten opdoemen. In een eerder onderzoek door BCG, 2011, naar de mogelijkheden van de publieke omroep om de bezuinigingen op te vangen door meer efficiëntie, werd geopperd minder eigen programma's, meer herhalingen, goedkopere producties en langere reeksen te programmeren. Wellicht als gevolg daarvan: veilige keuzes, in plaats van durf. Minder tijd voor research (want tijd is geld). Meer aankoop.

Als gevolg daarvan: kritiek op het soortgelijk gewicht van eigen producties. Kritiek op een gebrek aan lef. Op een eroderende rol als aanjager van culturele producties en documentaires. Op een gebrek aan innovatie.

Het risico dat de publieke omroep zich juist minder op zijn publieke karakter in de digitale tijd richt en in kwalitatieve zin 'afvlakt', is serieus aanwezig. Als hij in plaats van verschil te maken te veel overeenkomsten vertoont met commerciële omroepen, komt de legitimiteit verder ter discussie te staan.

Naast de geschetste interne ontwikkelingen doen zich op het gebied van digitalisering en internationalisering van de media externe ontwikkelingen voor, waardoor de commissie een grote urgentie ziet om nu te handelen.

De commissie Toekomstverkenning Mediabestel ontwaart, met het bovenstaande in gedachten, een slepende crisis die de publieke omroep in Nederland aantast, zeker op termijn.

2020

Het is uitdagend en tegelijkertijd eigenlijk onmogelijk een jaar als 2020 uit te kiezen en te beschrijven, als punt op de horizon om naartoe te werken.

2020, dat is bijna zes jaar vanaf nu. Zes jaar geleden was er nog geen iPad (die is van 2010). Toen had de BBC vastgesteld dat nieuws op mobieltjes niet groot ging worden. In 2008 had Facebook net een Nederlandse versie geïntroduceerd. Hadden de namen Netflix en HBO nog nauwelijks betekenis hier.

Niemand zei al dat zij of hij nieuws vooral via Facebook en YouTube volgde. 'Delen' had nog niet de betekenis die het woord nu heeft, noch de omvang.

Twitter was nog niet de plek voor brekend nieuws en individuele gevatheid en discussie in 140 tekens.

Tegelijkertijd was al veel eerder de dood van de radio, en daarna de dood van de televisie, aangekondigd. Radio en tv leven echter nog volop en zijn – op de ene plaats wat succesvoller dan de andere – in staat geweest zichzelf te vernieuwen.

Het is dus verstandig om naar 2020 te kijken en rekening te houden met X, Y en Z: de Grote Onbekenden.

Ongetwijfeld zitten ergens in garageboxen de Steve Wozniaks en Steve Jobs' en Chad Hurley van deze tijd te knutselen aan hun eigen Apple, YouTube of Twitter.

Ze zullen met toepassingen komen waarvan we nu met het cynisme van de alleswetende visionair geneigd zijn te zeggen 'dat dat nooit zal gebeuren' maar die gedrag en verwachtingen van miljoenen en miljoenen mensen zullen veranderen.

Het jaar 2020 is te ver weg om gevat te worden in een blauwdruk die zekerheden suggereert. De enige manier om met de toekomst om te gaan is te durven experimenteren, te durven veranderen, een *mindset* te hebben die openstaat voor het onverwachte, een organisatie die in staat is om mee te bewegen en voorop te lopen, geïnspireerd door de uitgangspunten en waarden die de grondslag vormen van het huidige systeem.

Toch… Er zijn langjarige ontwikkelingen te ontwaren waarvan de commissie zeker weet dat zij invloed zullen hebben op het publieke bestel. Van belang zijn in ieder geval de volgende:

Content is dominant

Niet meer het platform, niet het medium. Content is een verzamelwoord en containerbegrip voor producties, programma's, uitingen, materiaal, sites, beelden, verhalen, *livestreams* – en meer. Content wordt gedeeld, wordt doorgelinkt, in netwerken uitgewisseld, veranderd, bediscussieerd en verworpen.

Diverse platformen

Als we het klassieke product bekijken dat bijvoorbeeld 'Wie is de Mol' op tv is, dan zien we dat het oude eenrichtingsverkeer van vroeger (de uitzending bekijken) nog steeds bestaat, maar dat het spel tegelijkertijd op Twitter wordt bediscussieerd en gedeeld; dat de uitzending op websites en mobiel op telefoons en tablets is te volgen; dat het programma lang na de uitzending terug is te vinden, wordt geliked of bekritiseerd.

Grotere en minder grote gebeurtenissen zijn live te volgen. Er is sprake van het verlangen tot 'onmiddellijkheid': overal bij zijn op het moment dat er iets gebeurt, in staat te delen en te (be)oordelen, of van het verlangen om in een keer een hele serie uit te kijken.

Elk platform kent zijn eigen specificaties, zijn eigen taal en gebruiken. Er zal dus voor de digitale platformen niet lineair geprogrammeerd moeten worden, er zullen andere vaardigheden nodig zijn en nieuwe redacties ontstaan.

'Altijd, overal, onmiddellijk, op iedere plek', willen wij informatie. Wat nu een smartphone is, kan straks ook een koffiebeker zijn of de voorruit van een auto.

Merken en namen worden in het voller rakende medialandschap steeds belangrijker

Aantrekkelijkheid en identiteit worden veel meer bepaald door de 'naam' van het product (programma), soms de maker/afzender, soms de presentator. Merken zijn relaties. Ook de NPO wil een sterke relatie met zijn publiek. Dat is ook nodig in de strijd met de grote internationale merken als Netflix, HBO en straks misschien ook Fox. Het merk 'NPO' bezit nu weinig aantrekkelijkheid en staat vooral voor een bestuurlijk orgaan, niet voor een gedreven club van makers.

Het Nederlands product komt in het gedrang

De publieke omroep is een Nederlandse omroep. Hoewel RTL en SBS in handen zijn van grotere buitenlandse conglomeraten, hebben ook zij een duidelijke Nederlandse identiteit. Ondertussen betreden grote buitenlandse spelers de Nederlandse markt, die mede aantrekkelijk is door zijn goede 'broadbandinfrastructuur'. Netflix is bijvoorbeeld in één jaar tijd een factor van betekenis geworden in een met ons vergelijkbaar land als Denemarken. Er is geen reden om aan te nemen dat diezelfde ontwikkeling zich ook niet hier zal voordoen. HBO is overal te vinden. Fox staat nog maar aan het begin van zijn activiteiten. Van oorsprong Nederlandse productiemaatschappijen worden opgekocht door grote internationale partijen als Time Warner en Freemantle.

Telecomproviders azen op eigen aanbod en content. De concurrentie is nu 'veel breder, veel onverwachter, en veel internationaler'. De nieuwe spelers zijn vaak veel groter en kapitaalkrachtiger en hebben de aantrekkelijkheid van de sexy nieuwkomer; ze hoeven bovendien niet per definitie content voor alleen de Nederlandse markt te maken. Buitenlandse producties kunnen in die omstandigheden steeds dieper het Nederlandse DNA, de Nederlandse identiteit, mee veranderen.

Digitalisering heeft ook de relaties tussen omroep en publiek fundamenteel veranderd

Deze ontwikkeling zal zich alleen maar doorzetten. Van passieve kijker tot actieve meespeler en maker. Vanzelfsprekend zullen zowel nu als straks grote groepen kijkers of luisteraars alleen maar consumeren. Langjarige trends tonen echter aan dat uiteindelijk alle generaties steeds meer digitaal actief worden en actief omgaan met wat de omroepen – en anderen – maken. De hiërarchische, verticale onderlinge relatie is veranderd in een horizontale. Grote organisaties opereren in netwerken vlak naast en met individuen.

Bij de huidige en komende tijd horen ook 'transparantie en dialoog', op alle niveaus. Waar vroeger het product (de uitzending) voldoende was, is er nu veel meer behoefte om antwoord te krijgen op vragen over keuzes, aanpak, kosten, salarissen, handelingen en gedragingen. Die dialoog begint vaak al voor een product/content is voltooid, en kan lang daarna doorgaan. Een dialoog als deze is niet alleen gebouwd op wantrouwen – dat sterker is dan vroeger – maar vooral ook op de behoefte aan betrokkenheid en waardering. Omroepen, programma's, presentatoren en andere dragers zijn ook onderdeel van community's en juist in deze digitale kringen groeien nieuwe mogelijkheden om open te zijn, verantwoording af te leggen en samen te werken. Om verbindingen tot stand te brengen en vertrouwen te creëren. Om op nieuwe wijze legitimatie te verwerven.

Er is, als de lijnen van nu worden doorgetrokken, een grote behoefte aan organisaties die *lean and mean* verbindingen leggen tussen individuen en ontelbare netwerken. Die vertrouwen verwerven en verdienen, die meehelpen identiteit te bepalen, die experimenten helpen ontwikkelen.

2. Waarom de publieke omroep bestaat

Over publiek belang, kernwaarden, prioriteiten en wat de publieke omroep teruggeeft

Het doel van de publieke omroep laat zich op verschillende manieren beschrijven. De commissie heeft gekozen voor een omschrijving die een van de focusgroepen heeft aangereikt: “verbinding door verbeelding van cultuur in Nederland, ter bevordering van (inter)nationaal burgerschap en democratie”.

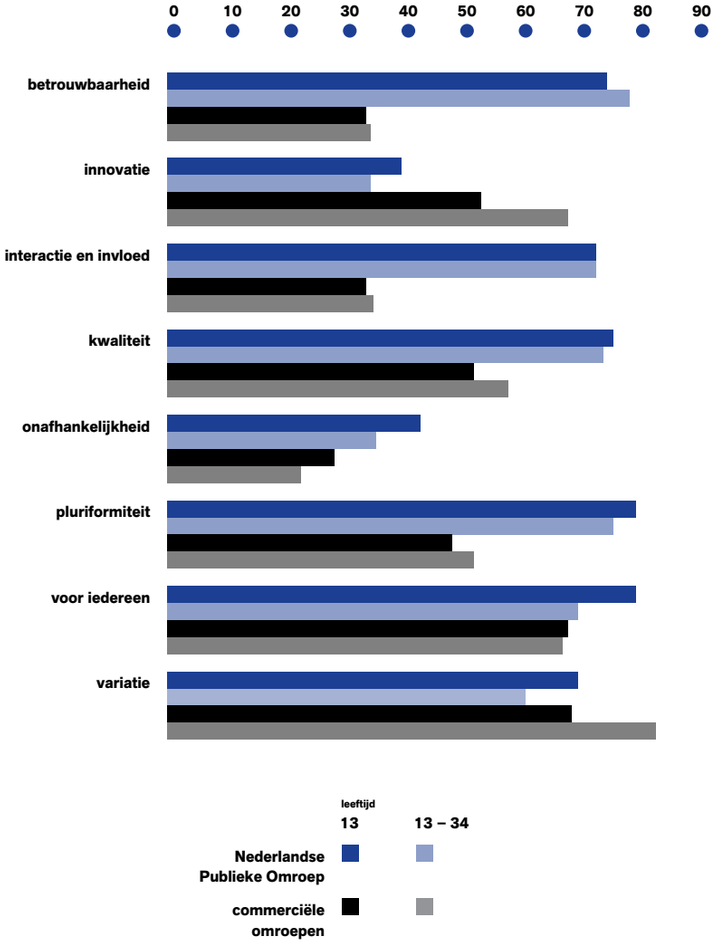
De publieke omroep kan alleen maar bestaan als het publiek dat wil. Het publiek, de optelsom van iedereen die wij samen Nederland noemen, de samenleving dus, is eigenaar en opdrachtgever. Natuurlijk, er is een politieke werkelijkheid, uitgedrukt in mediawetten en begrotingen, moties en kritiek. Er is een gecompliceerd medialandschap waarin publieke bestuurders en commerciële eindverantwoordelijken elkaars keuzes bekritiseren. Er is Europese regelgeving.

Maar uiteindelijk kan alleen de samenleving als geheel vaststellen hoe zij de rol van de publieke omroep waardeert, en welke mogelijkheden en financiële middelen zij beschikbaar stelt om de publieke omroep te laten functioneren. Om vast te stellen of de publieke omroep bestaansrecht heeft.

Daarvoor is het belangrijk te weten welk publiek belang de publieke omroep dient, wat hij doet en maakt, hoe hij zich manifesteert en verbindt met andere sectoren, hoe hij zich gedraagt, waar zijn grenzen zich bevinden, wat hij teruggeeft aan de samenleving.

Return on Society is de internationaal veelgebruikte term. “*To enrich people’s lives with programmes and services that inform, educate and entertain*”, zegt de BBC.

Toegekende waarden aan publieke en commerciële omroep door de leeftijdsgroepen 13⁺ en 13 – 34, in procenten.



bron: Kwaliteitskaart NPO, Ipsos, onderzoek onder 1.000 Nederlanders in november 2012, representatief voor Nederland 13⁺.

Onafhankelijk

De commissie staat een publieke omroep voor die een substantiële bijdrage levert aan wat Nederland is: een democratische rechtstaat van bijna 17 miljoen Nederlanders met een gevarieerde achtergrond en een grote verscheidenheid aan opvattingen; zij weten waarin zij van elkaar verschillen en wat hen bindt.

Een publieke omroep kan eraan bijdragen dat de inwoners van ons land zich in volle vrijheid ontwikkelen tot – als zij dat willen – goed geïnformeerde burgers met eigen opvattingen en voorkeuren. Een onafhankelijke en betrouwbare omroep is een belangrijke, continue en stabiele bijdrage aan wat de commissie de publieke omgeving, publieke sfeer noemt.

Een publieke omroep draagt bij aan de cohesie binnen een samenleving; verbindt in plaats van scheidt; overstijgt een fragmenterende samenleving; ambieert de lijm te zijn die alle partjes van Nederland samenbindt.

Het is aannemelijk dat de verbindende rol van de publieke omroep op internet alleen maar crucialer wordt. Voor elke maatschappelijke groep zijn er talloze websites en digitale kanalen, dat aanbod zal alleen maar groeien. Waardoor het risico op fragmentatie toeneemt.

De publieke omroep draagt op een belangrijke wijze bij aan wat Nederland is, aan de identiteit van ons land. Dat doet hij door wat hij maakt of meehelpt te maken: series, films, programma's of andere content, gericht op alle publieksgroepen. Hij heeft een grote rol bij wat 'eigen' is in dit relatief kleine taal- en cultuurgebied dat steeds meer te maken krijgt met vooral Engelstalige producties, die ook hun waarde hebben maar niets zeggen over onze samenleving. 'Ramses' kan alleen hier worden gemaakt. 'Nederland van boven' kan alleen maar hier worden bekeken. 'De Prooi' is de Nederlandse weerslag van een grote internationale ontwikkeling.

Dat vergt eigenzinnigheid, eigen denken, eigen producties, en eigen geld. En schept ruimte voor de creatieve en culturele industrie, waardoor de geïnvesteerde euro's in het publieke systeem ook op een andere manier waarde toevoegen.

Vertrouwen

In het hart van iedere publieke omroep moeten diegenen centraal staan voor wie hij werkt: het publiek. Of beter, de vele groepen van mensen – in allerlei samenstellingen en onderlinge verbanden – die kijken, luisteren, lezen, participeren, delen, nadenken. Voor wie de publieke omroep waarde

toevoegt aan hun leven. Soms door informatie, in al zijn vormen en uitingen. Soms door amuserende en culturele programma's. Soms door sport, documentaires, films, rechtstreekse gebeurtenissen, activiteiten in het digitale domein. Soms door programma's, specifiek voor kinderen, jongeren of senioren.

Aan de basis hiervan dient vertrouwen te liggen: het vertrouwen dat wat de omroep uitzendt en maakt, klopt; dat participanten en publiek respectvol worden behandeld; dat de verhalen verteld worden die verteld moeten worden. Breder: dat de publieke omroep meehelpt een klimaat te scheppen waarin alle relevante opvattingen worden geuit en bediscussieerd. Dat er durf en innovatie is, creativiteit, nieuwsgierigheid en onbevangenheid. En dat er wordt gewerkt op basis van hoge kwalitatieve normen, integriteit en maximale efficiency.

Vertrouwen van het publiek moet iedere dag opnieuw worden verdiend.

De commissie hanteert de volgende kernwaarden waaraan de publieke omroep moet voldoen:

– Programma's (content) moeten onafhankelijk gemaakt worden, op basis van maar één centrale gedachte: in het belang van het publiek. Informatie is betrouwbaar en verifieerbaar.

– De publieke omroep heeft de ambitie iedereen te bereiken. Iedere groep in de samenleving, welke achtergrond deze ook heeft of hoe deze bereikt kan worden. Omgekeerd moet ook ieder idee, ieder standpunt, iedere gedachtewereld, een plek kunnen vinden op de platforms van de publieke omroep. Generaties en leeftijdsgroepen verschillen; dat geldt ook voor culturele achtergronden, religie, meerderheden en minderheden. Hoge en populaire cultuur bestaan naast en door elkaar. De publieke omroep dient alle opvattingen, gedachten en achtergronden te kennen, diversiteit en pluriformiteit te belichamen en uit te dragen, en gevarieerd te programmeren. De publieke omroep werkt op basis van hoge standaarden op het gebied van kwaliteit, integriteit en professionaliteit. Daarvoor dient hij voortdurend te worden uitgedaagd door het publiek, en ook door anderen in de creatieve en media-industrie.

– De publieke omroep opereert in openheid en transparantie, gaat in discussie, corrigeert fouten, luistert en verandert. Legt verantwoording af. Dat geldt voor alle geledingen: van bestuur tot redacties. Dat veronderstelt interactie, en invloed van het publiek op beleid en keuzes.

– De publieke omroep dient een aanjager van innovatie te zijn en ruimte te bieden voor talentontwikkeling. Door innovatie, kennis en ervaring te delen, is hij ook buiten de publieke sector van toegevoegde waarde. Het gaat zowel om formats als meer technische toepassingen en manieren om met het publiek verbonden te zijn.

Bovenstaande kernwaarden zijn niet tijdgebonden; zij staan los van de vraag of er sprake is van analoge of digitale domeinen en platforms. Toepassingen verschillen wel: openheid en dialoog zijn in de digitale wereld uitdagender en veel meer verrijkend dan in de analoge.

Genoemde waarden zijn niet per definitie uniek voor de publieke omroep; het is de som van de waarden die het verschil maakt. Het geheel van wat de publieke omroep maakt, moet bijdragen aan het eerder gedefinieerde publieke belang; daarmee onderscheidt de publieke omroep zich van de commerciële partners.

Het publiek volgend

De hier beschreven opvatting over wat de publieke omroep zou moeten zijn leidt tot een brede aanpak, brede programmering (alle genres) en brede beschikbaarheid, op alle relevante platforms. Hij is daar waar het publiek is en zich naartoe beweegt. De discussie over de hoeveelheid netten, zenders en sites is in de ogen van de commissie achterhaald. Er heerst op dat gebied geen schaarste meer en andersom: het schrappen van een platform (een zender) verkleint het bereik en levert nauwelijks geld op, zoals sommige mensen denken. Evenmin levert het per se efficiency op.

Maar vanzelfsprekend zullen prioriteiten het onderscheid met andere aanbieders verder benadrukken. De Raad van Bestuur van de NPO maakte begin 2013 bekend voor vijf prioriteiten te kiezen: journalistiek, Nederlands drama & documentaire, kinderprogramma's, kennis & cultuur en evenementen. Het zijn herkenbare prioriteiten; ze moeten in de praktijk ook worden toegepast.

De publieke omroep, zoals hierboven beschreven, kan niet los worden gezien van het veel bredere medialandschap, waarin commerciële omroepen uit binnen- en buitenland en uitgeverijen actief zijn. Iedere Nederlander heeft toegang tot een ruime hoeveelheid televisie- en radiozenders, nationale en regionale kranten, bladen, een grote, onuitputtelijke hoeveelheid content die via internet beschikbaar is – geordend en ongeordend, hier gemaakt of ver over de grenzen geproduceerd, ook Nederlands ondertiteld. Dit media-aanbod groeit met onwaarschijnlijke snelheid; aanbieders zijn al lang niet meer de traditionele mediaorganisaties.

In die zin is er een enorme rijkdom aan aanbod waarin het publiek desondanks vaak blijkt te kunnen aangeven welk onderscheid er is tussen de publieke en commerciële omroepen – hoewel de specifieke afzender meestal niet meer kan worden genoemd.

De publieke en commerciële omroepen en uitgeverijen zitten op elkaars terrein; activiteiten van de publieke omroep worden regelmatig als marktverstorend ervaren. Er is geen muur te metselen tussen de publieke en commerciële omroepen. Er moet wel helderheid zijn over taken en taakopvatting, rollen en aanbod. Er moeten wel voorwaarden zijn gecreëerd waarbij de ene de andere sector niet wegdrukt, met als uiteindelijk gevolg een verschraald media-aanbod.

Samenwerken maakt sterker

Vertegenwoordigers uit de publieke wereld, makers, topbestuurders van commerciële omroepen en uitgeverijen en hun organisaties hebben op uitnodiging van de commissie samen gediscussieerd over de toekomst van de publieke omroep. Letterlijk niemand ontkende het bestaansrecht van de publieke omroep. Welbeschouwd was er maar een enkeling die bepleitte dat de publieke omroep zich zou moeten terugtrekken in de hoekjes die commerciële partijen overlaten.

Er is wel een evidente behoefte aan helderheid over de toekomstige rol. En meer nog behoefte aan samenwerkingsvormen, aan een intelligentere benadering dan geredeneerd vanuit tegenstellingen en verondersteld vijandschap. Het is interessanter te onderzoeken hoe publieke en commerciële partijen samen een zo sterk en gevarieerd mogelijk medialandschap kunnen vormen; met erkenning van de ruimte die alle partijen daarin nodig hebben en concurrerend op een wijze die versterkt in plaats van verzwakt.

Een sterk medialandschap, met een sterke focus op Nederland en in Nederland actieve spelers, waarbij alle betrokken partijen in staat zijn zich te ontwikkelen, is buitengewoon belangrijk.

Taak en missie van de publieke en commerciële omroepen verschillen. In de hoogwaardige, kennisintensieve samenleving die Nederland is, spelen alle betrokken partijen hun rol. Er zouden samenwerkingsverbanden moeten groeien, die niet tot stand komen als er alleen maar vanuit schuttersputjes naar elkaar wordt geloerd.

Voor de commerciële omroepen betekent dit dat zij de ruimte moeten krijgen om te floreren. Voor de publieke omroep betekent dit een duidelijke keuze voor het maken van content waarin de hier beschreven kernwaarden tot uiting komen en duidelijk blijkt dat het publieke belang ermee gediend is.

De commissie wil niet tot achter de komma vaststellen hoeveel geld er aan de verschillende genres en programmacategorieën mag worden besteed. Binnen een heldere taakopdracht (een ‘Contract met de Samenleving’), voortkomend uit de wet en neergelegd in een heldere missie, dient de publieke omroep zelf keuzes te maken. Daarbij hoort een actieve wijze van publieke verantwoording.

Alle voetbalrechten voor veel geld kopen – zo dat al zou kunnen – is niet wenselijk, maar de publieke omroep verbieden voetbal uit te zenden is dat ook niet: het samenvatten van de nationale competitie, het volgen van het Nederlands elftal, is heel goed mogelijk binnen de kernwaarden die wij beschrijven; sport is immers ook identiteit, is ook verbindend.

Krantenuitgeverijen hebben de laatste jaren kritiek geleverd op de nieuwsfunctie van de publieke omroep en in het bijzonder op de digitale successen op het gebied van nieuws.

De commissie onderkent de moeilijke positie van dagbladen, juist nu de publieke omroep ook met nieuws sterk aanwezig is in het digitale domein. Een langjarig gegarandeerde, goede publieke nieuwsvoorziening is echter van wezenlijk belang voor het functioneren van onze samenleving. De publieke omroep heeft daarin een zelfstandige taak.

De commissie bepleit wel een betere samenwerking tussen de dagbladen en de publieke omroep. Publiek- private samenwerking op het gebied van nieuws en achtergrondjournalistiek zou kunnen leiden tot een versterking van beide partijen.

Onderzoeken tonen aan dat landen waarin een sterke publieke omroep samen met sterke commerciële partijen kan bestaan, niet alleen een kwalitatief hoogstaand (informatie-)aanbod hebben. Omgekeerd kan worden vastgesteld dat landen waar de publieke of commerciële sector de ander overheerst, een veel minder kwalitatief hoogstaand (informatie-)aanbod kennen.

Algemeen wordt aangenomen dat nieuwsuitzendingen van de publieke en commerciële omroepen elkaar sterker maken door elkaar uit te dagen en te beconcurreren. NOS-Journaal en RTL-Nieuws prikkelen elkaar; dat geldt ook voor andere programma's en producties. Wanneer publieke en commerciële media naast elkaar bestaan, wordt de pluriformiteit van het totale medialandschap versterkt. Een gevolg hiervan is dat bepaalde ingrepen in de publieke sector ook negatieve effecten hebben op de commerciële.

Nieuwe meetinstrumenten

Een heldere taakafbakening voor de publieke omroep en een duidelijke prioritering zijn eerste vereisten. Openheid, discussie en controle, onder andere via een stevige visitatie die gericht is op onderscheidend vermogen, zijn van levensbelang.

Overlap zal er altijd zijn tussen systemen die per definitie – ieder voor zich – op basis van volkomen logische en te ondersteunen uitgangspunten breed zijn. Maar hoe duidelijker identiteit en missie, hoe duidelijker het onderscheid. Voor de makers die een taak hebben, voor het publiek dat verwachtingen heeft.

In het DNA van een publiek systeem moet dan ook zitten dat, ondanks de taakopdracht breed te zijn, de eerste prioriteit niet ligt in het reageren op kijk-, luister- en klikcijfers alleen. Het gaat om bereik, impact en kwaliteit. Nieuwe meetinstrumenten en nieuwe criteria dienen te worden ontleend aan de kernwaarden. Kijk- en luistercijfers horen daarbij, maar zijn niet dominant.

Binnen de *European Broadcasting Union* is een systeem ontwikkeld waarmee onafhankelijk kan worden vastgesteld of een omroep zijn publieke taak vervult, door te checken in hoeverre de publieke kernwaarden worden nageleefd.

Nog interessanter is de innovatieve rol van de publieke omroep, als pionier, uit te werken en mede dienstbaar te maken aan de commerciële sector, en om de hekken rondom het publieke domein weg te halen. Binnen de publieke kerntaken, binnen de publieke opdracht, kunnen ook andere partijen dan de huidige acteren.

SOCIAL RADIO
APP'JES VIA 3FM-APP
10:58
Tim
De enige echte St. Patrick knaller zijn toch The Pogues met Fiesta?
10:58
Marjo
Kan je de nieuwe singel van milkbar draaien? De zanger is ook lers :)zou ik heel erg leuk vinden!!!
10:57
mark
Gary Moore & Phil Lynneth Out in the fields
10:57
Niels Albers
Hey Michiel, Ik zit hier in mijn groene trui naar je show te luisteren. Kan je iets van The Frames draaien? Ook een geweldige Ierse band met Glen Hansard als frontman. Proost! (ik wacht nog even met het opentrekken van een biertje) Niels
10:56
Marco Kampman
Daarlangs geleden! M'n eerste gekochte singletje! Uit Rocky IV
10:55
thijs rademaker.
Dropkick murpheys op vol volume in de auto. Heerlijk echt genieten. #rugbyclubwildrovers #3fm #stpatricksday
TW / FB / G+
11:03
Annemiek Verbeek
St Patricksday-thema op @3FM. Te suf, zou je denken, maar het levert knallekkere nummers op.
10:59
Mr.Roy of the woods
@3fm vodka van korplikaani ... Als ik me niet vergis in de band
10:56
Kensington
We see a lot of you voting for the #3FMAwards, thanks a lot & keep 'em coming! Best Band, Best Rock, Best Live Act.
stemmen.3fm.nl/3fmawards-2014
10:55
Jason Meenderink
Hoi michiel, zou je zo editors-honesty willen draaien?? alvast bedankt!!! :)
10:52
Fenna Kramer
Ik word zo blij van @michielveenstra :) Zo leuk om te
MetMichiel NTR
Michiel Veenstra
3FM.nl/metmichiel
17 maart: Milow live bij Giel
#3FM

SPORT

3. Een inhoudelijk sterk en open bestel

Over de noodzaak de inhoud centraal te stellen en de deuren van het bestel te openen; alle creatieve ‘hands on deck’

Ondanks de kritiek die er nu, in het verleden en in de toekomst op systeem en programma’s is en zal worden uitgeoefend, is ook in Nederland de publieke omroep in beweging, garandeert hij een zeer behoorlijke kwaliteit en is er geen sprake van stilstaand water waaruit langzaam de zuurstof verdwijnt.

De leden- en taakomroepen hebben in een recent media-akkoord, 31 januari 2014, nieuwe afspraken gemaakt over wat zij maken, en wat zij zijn, verder te verbeteren.

Het doel van de commissie is een publiek bestel dat houdbaar is op de langere termijn. Zij heeft de ambitie een systeem te helpen ontwikkelen dat dynamisch is, meebeweegt op de golven van de digitale tijd en uit een veelheid aan bronnen put.

Een publieke omroep die tegelijkertijd meer aansluiting vindt bij jongere generaties, een van de grote uitdagingen van de huidige instituties en organisaties.

Twee belangrijke uitgangspunten domineren de gedachten en voorstellen van de commissie.

De huidige organisatievorm voor de publieke omroep in Nederland is volgens de commissie te veel gebaseerd op regels en te weinig op principes en ideeën en daardoor in zijn opereren niet krachtig genoeg. In hoofdstuk 1 is geconstateerd dat het systeem slijtage vertoont, als gevolg van jarenlange veranderingen en aanpassingen, waardoor niet de meest optimale lijnen bestaan tussen makers en bestuurders, en uiteindelijk: kijkers, luisteraars, gebruikers.

De publieke omroep in Nederland is een amalgaam van omroepverenigingen en taakomroepen met soms gezamenlijke, soms tegengestelde belangen; en een koepelorganisatie die programmeert, budget toewijst, merkenbeleid voert – soms tegen de zin van de omroepen in – zich voortdurend uitgedaagd weet door de omroepen, en die op zijn eigen beurt ook uitdaagt en uitprobeert.

De waardering voor wat het systeem ‘is’, is minder groot dan voor wat het systeem ‘maakt’. Dat betekent: kritisch tegen het onderliggende systeem, maar met een open oog voor wat het desondanks voortbrengt, met waardering voor de makers en hun creatieve kracht.

Het zou onverstandig zijn de waarde van wat de omroepen in gezamenlijkheid maken, en zijn, te bagatelliseren. Er wordt niet zo vaak meer gesproken over het ‘unieke Nederlandse bestel’ als in het verleden, maar de publieke omroep zoals we die nu kennen is een belangrijk voertuig om pluriformiteit en diversiteit vorm te geven.

Publieke omroepen, gefuseerd, verbonden dan wel zelfstandig, hebben samen rond de 3,5 miljoen leden en hebben over het algemeen een door religie, ideologie of leeftijd gevoed stelsel van wortels, ieder met hun eigen ontwikkeling door de jaren heen, loskomend van of ontstaan in contrast met de oude zuilen. In iedere omstandigheid is dit een belangrijk gegeven.

De commissie ambieert een publieke omroep die wordt gedragen door bijna 17 miljoen Nederlanders, waarbij publieksbinding een van de belangrijke middelen is om dat doel te bereiken, maar niet het enige. Met daarbij als uitgangspunt: verder bouwen aan pluriformiteit, diversiteit, veelzijdigheid en nieuwsgierigheid. Een opener bestel, waarin het beste van wat Nederland maakt binnen de context, missie en taak van de publieke omroep een plaats vindt.

Dat betekent

De huidige organisatie die NPO heet, en die de commissie vooral ziet als een organisatie die gericht is op ‘besturen en beheren’, moet een ‘mediaorganisatie’ worden, gericht op ‘inhoud’ en op ‘maken’ (laten maken om preciezer te zijn); gericht op de wijze waarop taak en missie worden vertaald in content op alle relevante platforms.

En

Het bestel wordt opengesteld voor andere organisaties dan alleen de bestaande omroepen. In samenwerkingsverbanden met de bestaande omroepen, dan wel volledig zelfstandig, kunnen andere (culturele) organisaties – groot of klein – bijdragen aan de Nederlandse Publieke Omroep in de nieuwe tijd. Doorslaggevend is de vraag of wat zij maken waarde toevoegt aan wat de publieke omroep is.

De commissie werkt deze twee voorstellen hierna uit.

1. Een nieuwe mediaorganisatie

Voorbeelden zijn altijd te beperkt maar toch illustreren ze vaak precies wat goed is, of verbeterd moet worden.

3FM, radio dus, werkt in grote lijnen zoals de commissie dat voor ogen ziet. Een zendermanager (we zouden hem ‘hoofdredacteur 3FM’ kunnen noemen) met een duidelijke visie op wat hij met zijn zender wil, hoe hij de publieke taak vertaalt voor jongere muziekluisteraars en onderscheidend is. De dj’s van de verschillende omroepen lopen in en uit en praten over muziek en plannen; er is een kleine redactie die meedenkt en meemaakt, en een paar producers om bijvoorbeeld grote live uitzendingen te helpen maken. Op de redactie zitten mensen van NOS-op-3 naast de webredacteuren van de zender. Door de jaren heen is 3FM een sterk, positief geladen merk geworden met een duidelijke publieke identiteit. Redacteuren van de omroepen zitten dichtbij; de dj’s zijn in dienst van omroepen maar ‘werken voor 3FM’. Iedereen is gericht op radio maken.

Op de nieuws- en sportzender Radio 1 gaat dat anders. Natuurlijk is er een verklaring voor: Radio 1 is belangrijker voor het profileren van de omroepen dan 3FM en verschijnt dus eerder op de radar van de bijdragende omroepen.

Maar hierdoor ligt de focus uiteindelijk veel minder op het gezamenlijk maken van een sterke publieke radiozender, in het maken van goede journalistiek. Het gaat veel meer over de blokken die de omroepen voor zichzelf opeisen, de presentatoren, het geld. De zendtijdindeling van nu is meer de consequentie van omroepfusies, dan van een overtuigend beeld van hoe de sport- en nieuwszender van de publieke omroep eruit moet zien.

De Mediawet, die gedetailleerde eisen stelt aan het onderbrengen van omroepen op radiozenders, helpt ook niet echt mee om die andere weg te kiezen. Daarvoor zijn aanpassingen nodig.

Hoewel redacteuren elkaar over het algemeen kennen en geregeld van de ene naar de andere omroep overstappen, is er geen gezamenlijke plaats, of beter: een gezamenlijk klimaat, waarbinnen het gaat over het samen maken van radio, het inhoudelijke profiel van de zender en de wijze waarop pluriformiteit en diversiteit worden vormgegeven.

Organisatievormen en voorbeelden zijn overigens niet per se van radio naar tv (of de digitale wereld) te vertalen. Het gaat de commissie om cultuur, klimaat en werkwijze, veel belangrijkere elementen dan welke op papier getekende organisatievorm ook.

Deze centrale gedachte wil de commissie vertalen naar het gehele systeem van wat de publieke omroep is. De commissie stelt een organisatie voor waarbij, direct onder een College van Bestuur, hoofdredacteuren inhoudelijke verantwoordelijkheid dragen voor het totaal aan wat er door de publieke omroep nieuwe stijl op alle relevante platforms wordt gebracht.

Hoofdredacteuren zijn eindverantwoordelijk voor wat er wordt gemaakt, besteld en geplaatst. De inhoudelijk verantwoordelijken krijgen de hiërarchische positie die bij een 'makende', creatieve organisatie hoort en zijn dus eindverantwoordelijk voor de inhoud van de programma's.

Op deze wijze wordt de huidige besturende en beherende organisatie vervangen door een creatieve organisatie met een inhoudelijke focus.

Het is belangrijk eerst de context te schetsen. Volgens de commissie zal een nieuwe Mediawet de wettelijke basis bieden voor wat de publieke omroep is; een samenvatting van taak, missie, rol, platforms, etc.

Daarvan afgeleid sluit de publieke omroep in de voorstellen van de commissie een 'Contract met de Samenleving', waarin wordt beschreven wat hij zal doen en zal maken, en waar, en welke – bijvoorbeeld – innovatieve rol hij wil spelen; hoe hij in een permanente dialoog is, formeel en informeel, en hoe hij verantwoording aflegt aan samenleving en overheid.

In dit contract worden de prioriteiten benoemd, zoals bijvoorbeeld journalistiek, Nederlands drama & documentaire, kinderprogramma's, kennis & cultuur en evenementen. Deze prioriteiten kunnen veranderen, na een zekere periode. De commissie kan zich voorstellen dat ze kunnen worden gekozen na consultatie van het publiek en experts/professionals.

Dat contract wordt uitgewerkt in een inhoudelijke aanpak (welke prioriteit qua programma's en content, welke financiële prioriteit, welke toepassingen, welke platforms etc.). Die inhoudelijke aanpak, voortdurend in verandering, is de facto de taakopdracht aan de genoemde hoofdredacteuren, in overleg met eindredacteuren en makers binnen en buiten het bestel, onder de eindverantwoordelijkheid van het bestuurslid met de inhoudelijke mediaverantwoordelijkheid. Echter: het bestuur bestuurt, op de afstand die daarbij hoort. De inhoudelijk verantwoordelijken hebben autonomie binnen hun taakopdracht, precies zoals bij de hoofdredacteuren van kranten, websites en tijdschriften.

Op deze wijze is de weg van abstractie (wet) naar concrete toepassing (programma/content) in consistente stappen af te leggen en wordt wat de publieke omroep uiteindelijk is, aangestuurd en vormgegeven door inhoudelijke hoofdredacteuren en makers.

Zij moeten kijken naar het geheel van wat de publieke omroep brengt, en bezien of de eisen van pluriformiteit en diversiteit voldoende invulling krijgen. Zij zien de lacunes, en daarna de mogelijkheden.

Pluriform en divers

De Nederlandse publieke omroep is ook nu al veel meer ingericht om pluriform en divers te zijn dan de publieke omroep in vergelijkbare landen. VRT, BBC, ZDF zijn minder pluriform en divers dan wat in Nederland wordt gemaakt.

Toch is de wijze waarop pluriformiteit nu georganiseerd wordt niet voldoende. Nu niet en evenmin op termijn.

Nu is pluriformiteit gebaseerd op representativiteit: omroepen vertegenwoordigen als vereniging een bepaald gedachtegoed. De commissie wil de stap zetten van representatief naar relationeel denken. In netwerken zijn relaties met mensen, programma's, uitingen, 'merken', doorslaggevend – gedragingen en verwachtingen van de jongere generaties illustreren die ontwikkeling.

Essentieel: de commissie neemt geen afscheid van pluriformiteit, maar geeft hem anders vorm.

Overigens kunnen ook nu genoeg opmerkingen geplaatst worden bij de keuzes die gemaakt worden op het gebied van pluriformiteit en diversiteit. Informatieve programma's hebben de onbedwingbare neiging vergelijkbare invalshoeken en gasten te zoeken; de nieuwsgierigheid naar andere verhalen lijkt niet groot. Het Nederland dat in de omroeporganisaties zelf te zien is en op tv en radio te zien en te horen, is niet per se het Nederland zoals dat buiten te zien is. De Randstad domineert de provincie.

Bekende Nederlanders worden van praat- naar praatprogramma gerecycled. Aandacht besteden aan religie of aan 'zwaardere' programma's is niet hetzelfde als programma's wegzetten aan de randen van de nacht. Er is hier een stevige inspanning nodig.

De commissie is van oordeel dat de huidige omroepverenigingen pluriformiteit mede vormgeven. Geworteld in een van oorsprong verzuilde samenleving, overkoepelen zij echter niet het hele scala van wat Nederland is. Er is sowieso een leeftijdsprobleem, als naar de huidige leeftijdsbestanden wordt gekeken. Representatieve pluriformiteit kan de snelle (sociale) evoluties van de nieuwe tijd niet naar behoren volgen. Relaties zijn per definitie dynamisch.

Representatieve pluriformiteit overziet niet de lacunes; relaties in een dynamisch systeem doen dat wel. Daar wordt voortdurend de vraag gesteld: zijn wij nog van iedereen, zijn wij nog in contact met alle groepen voor wie wij bestaan?

Een publieke omroep met de taakopdracht die de commissie aan hem wil geven, heeft de dynamiek die bij een snel veranderende samenleving hoort. Pluriformiteit verandert van een statisch gegeven in een dynamisch maatschappelijk debat, dat antwoorden oplevert over wat de publieke omroep moet zijn, en maken.

Daarbij is het goed als de bestaande omroepverenigingen die ontwikkeling nog verder versterken, door zich te specialiseren in genres, thema's, specifieke doelgroepen, zodat zij er aan meehelpen dat de som van de publieke omroep groter wordt dan zijn samenstellende delen.

Creatieve kracht

De publieke omroep 'maken' kent verschillende dimensies. Er is sprake van 'eigen' producties, van producties door anderen (externe producenten), aankoop en samenwerkingstrajecten. En er zijn vele platforms om inhoud op te plaatsen. Van tv-kanaal tot app, of welke toepassingsvorm dan ook.

In het voorstel van de commissie zijn hoofdredacteuren verantwoordelijk voor genres (informatie, documentaires, amusement, etc.) of doelgroepen (ouderen, jongeren, etc.). Ze 'plaatsen' wat er gemaakt is of 'bestellen' content om de publieke missie goed te kunnen uitvoeren. Ze werken samen met de netcoördinatoren om tot een goede netindeling te komen. En ze krijgen een extra opdracht om de digitale ontwikkeling te versnellen. De governance van deze samenwerking kan op diverse manieren geregeld worden. Het past meer bij de huidige tijd om dat in overleg met de mensen te doen dan dat hier voor te schrijven. De Raad van Bestuur heeft daartoe de eerste verantwoordelijkheid.

Fundamenteel is dat de grote creatieve kracht van de omroepen dicht bij hen is; er wordt voortdurend gewogen, besproken, bedacht, weggegooid of geproduceerd. Los van de formele gezagsverhoudingen moet er een informelere werkwijze ontstaan waarin de makers elkaar uitdagen. De commissie wil een werkwijze die het maken centraal stelt, geen nieuwe bestuurslaag; die wil zij juist opruimen. Leemlagen tussen degenen die maken en de inhoudelijk eindverantwoordelijken die bestellen, initiëren en plaatsen, worden opgeruimd. De commissie ziet sterk inhoudelijk gedreven redacties in volle samenwerking met de makers van omroepen en andere aanbieders. Een club mensen die werkt met ideeën, deadlines en concrete plannen.

Cultuur is belangrijk: inhoudelijk gedreven mensen aan de macht die anderen laten excelleren; die werken met vertrouwen. Hoofdredacteuren gaan over de genres, doelgroepen en de prioriteiten, maar laten de makers hun keuzes maken. Geven ruimte voor interviewprogramma's, maar blijven ver weg van het voorschrijven wie de interviewer en wie de geïnterviewde moet zijn. Dat laten ze over aan de makers, de omroepen, de aanbieders. Ze zijn dirigent, die solisten en het collectief de ruimte geven het beste te brengen van wat zij aan talent in huis hebben.

De werkwijze is in feite platformonafhankelijk; content is dominant. De aanpak moet bovendien veelgelaagd zijn. Als voorbeeld: de hoofdredacteur en de redacties van de omroepen die samen verantwoordelijk zijn voor documentaires, moeten denken in allerlei varianten; allerlei toepassingen van het documentaire-genre op alle denkbare platforms. Net zoals er gevarieerd moet worden in de wijze waarop er research wordt gedaan; vanuit redacties tot in samenwerking met het publiek en met inzet van allerlei digitale middelen.

Deze organisatie kan soepel omgaan met technologische veranderingen. Mocht – bijvoorbeeld – televisie minder dominant worden dan het *tablet* van de komende tijd, dan volgt de inhoud die ontwikkeling en zijn er nauwelijks reorganisaties nodig.

De publieke omroep moet bovendien veiligheid bieden. Interessant is te onderzoeken hoe hij gids en curator kan zijn in een zee van informatie, en kan helpen betrouwbare informatie en achtergronden te ordenen. Hij kan op thema en actualiteit helpen een overzicht te bieden. Op de digitale platforms zijn daarvoor veel mogelijkheden, zelfs op individueel niveau. Essentieel is dat de publieke omroep zijn activiteiten onderneemt met maximale bescherming van de privacy van zijn publiek, ook een vorm van veiligheid.

Alles overheersend is de taakopdracht die is ontleend aan wet en missie. Die gaat uit van een breed bereik, een sterke nadruk op pluriformiteit en diversiteit, op kwaliteit en efficiency, en op innovatie. Aanbod moet breed en smal zijn en alles er tussenin; zwaar en licht; niet per se gericht op hoge kijk- en luistercijfers maar op bereik, betekenis en impact.

Geen enkel systeem zal bestaan zonder vergaderingen of zonder pittige conflicten zijn als het gaat om prioriteiten en budgetten. De commissie gaat er echter vanuit dat er op deze wijze een klimaat en cultuur kunnen ontstaan die gedomineerd worden door inhoudelijke kwesties. Met korte lijnen, een eenduidige focus, een gevoel voor onderlinge loyaliteit en de wetenschap dat er een gezamenlijke taak wordt uitgevoerd.

Dat lijkt de commissie de beste manier om de creatieve vrijheid die een mediaorganisatie als deze nodig heeft zo goed mogelijk te organiseren. Essentieel is dat deze nieuwe cultuur wordt verankerd in een nieuw en opener bestel, met nieuwe omgangregels en verantwoordelijkheden.

2. Een open bestel

Een publiek bestel moet breed zijn, gevarieerd en ambitieus, en het beste brengen dat de creatieve/ media-industrie te bieden heeft. Ook hier geldt dat concurrentie het geheel verder brengt.

Tot nu toe is die taak gegeven aan de omroepverenigingen en de taakomroepen. Met afdoende succes voor een pluriform bestel.

De veranderingen die de commissie voorstelt komen dan ook niet voort uit fundamentele kritiek op wat er nu wordt gemaakt, maar uit de dwingende ambitie om de publieke omroep zich verder te laten ontwikkelen in de nieuwe tijd.

Daarin wordt het vormgeven aan de identiteit van wat Nederland is en de kwesties die hier spelen nog noodzakelijker door het grensoverschrijdende geweld van een globaliserend media-aanbod. Alle creatieve *hands on deck*, wat de commissie betreft.

Tot nu toe is de enige weg om content op de publieke platforms te brengen die van, of via, de bestaande omroepen. Soms meldt een nieuwe omroep zich om een lacune te vullen. Omroepen maken zelf of laten programma's maken door andere producenten. Die weg blijft een logische.

Tegelijkertijd gaat hij voorbij aan het gegeven dat ook elders content kan worden geproduceerd, op allerlei plekken en allerlei manieren, die ook zou kunnen passen binnen taak en missie van de publieke omroep. Het voertuig van een ledenomroep is daarvoor niet het enige.

Ook andere organisaties, zoals uitgeverijen, culturele instellingen, kleine startende productiebedrijven, musea, organisatoren van evenementen, zouden kunnen bijdragen aan het geheel van wat de publieke omroep is. Aan de wijze dus waarop Nederland zich toont en via de platforms van de publieke omroep wordt meebeleefd.

Gegeven dit uitgangspunt bepleit de commissie een bestel dat zowel ruimte geeft aan de bestaande omroepen als aan andere spelers, waardoor de pluriformiteit breder wordt vormgegeven. Omroepen vormen als het ware de ruggengraat en hebben een concessie; andere partijen kunnen op ad hoc basis aan eenmalige projecten bijdragen of gedurende langere tijd (bijvoorbeeld steeds per 'uitzendseizoen').

Omroepen worden daarbij ook aangemoedigd samen te werken met externe partners.

Sommige content kan voor alle platforms bedoeld zijn, andere misschien alleen voor de digitale uitingen.

De commissie trekt die lijn door naar de regio. Ook daar zouden veel meer mogelijkheden tot samenwerking moeten kunnen groeien en experimenten moeten worden aangegaan. Bijvoorbeeld tussen regionale omroepen en regionale kranten, waar hier en daar al mee wordt geëxperimenteerd.

Daaraan zouden ook lokale media, waarvan sommige een interessante professionele ontwikkeling doormaken, stevig moeten kunnen meedoen. De regionale organisaties blijven zelfstandig en zoeken horizontale samenwerking met maatschappelijke en culturele organisaties. Ze kunnen met private partijen in een aparte entiteit samenwerken om gezamenlijk nieuws te produceren, dat weer door de schragende organisaties, maar ook door andere, nieuwe journalistieke initiatieven benut kan worden. Dat kunnen ze in bijvoorbeeld coöperaties of stichtingen organiseren.

De publieke omroep kan volgens de voorstellen van de commissie gemaakt worden door de huidige omroepen, en door partijen die nu buiten het bestel staan; grote, al lang bestaande of kleine nieuwkomers. Tegelijkertijd kunnen er allerlei ad hoc of langdurige samenwerkingsvormen worden aangegaan tussen omroepen en andere maatschappelijke instellingen.

Dat stelt eisen aan de wijze waarop er met geldstromen wordt omgegaan en waarop ze worden gecontroleerd. Dat is een organisatorische kwestie die geen belemmering zou moeten zijn. Partijen die nu nog buiten het bestel opereren maar graag bijdragen en waarde toevoegen, doen dat binnen de spelregels van een publiek systeem dat draait om content, en niet om winst.

Verrijken

Hoe een en ander ook wordt uitgewerkt, de basisgedachte is: naast de omroepen en hun creatieve kracht, is er in de Nederlandse samenleving een groter potentieel aanbod, waarmee de publieke omroep kan worden verrijkt.

Centraal staan, zoals gezegd, missie en taakopdracht, die worden bewaakt door de genoemde hoofdredacteuren. Zij beoordelen het aanbod, bestellen, organiseren pitches.

Zij zien erop toe dat uit het totale aanbod een publieke omroep tot stand komt die op alle platforms onderscheidend en breed is, divers en pluriform, innovatief en in direct contact met z'n publiek.

Zo'n publieke omroep zal hierdoor volgens de commissie een nieuwe vorm van steun en legitimatie verwerven. En wat ook belangrijk is: er ontstaat een gelijker speelveld: partijen die niet publiek gefinancierd worden, kunnen in relatie met bestaande omroepen of zelf rechtstreeks als externe producent opereren met een programmatisch aanbod dat past bij de publieke omroep.

De Mediawet moet daartoe veranderd worden. De huidige wet is te beperkend en gericht op wat er niet mag. De commissie pleit voor een inspirerende wet die zegt wat er wél mag, binnen de grenzen van wat met publiek geld redelijk is. Zo'n wet maakt een opener bestel mogelijk, met meer partners en veel meer verschillende samenwerkingsvormen.

Op die manier werken er meer spelers met een grotere, gezamenlijke creatieve kracht aan een bestel dat pluriformiteit en diversiteit – eigentijds georganiseerd en vormgegeven – als voornaamste opdracht heeft. Kijkers, luisteraars en gebruikers staan daarbij centraal.

Op deze wijze ontstaat er een publieke omroep die onderdeel is van talloze netwerken; die een directe horizontale relatie met het publiek in al zijn facetten en samenstelling onderhoudt in plaats van een meer hiërarchische; die openstaat voor ideeën van buiten de eigen kring; die antwoordt geeft en verklaart; die meehelpt te creëren aan wat Nederland is en wil zijn; die, in de nieuwe, digitale tijd met zoveel uitdagingen en complicaties, gedragen wordt door de mensen van wie hij is: het publiek.

TOEKOMSTBEELDEN

- **WAT IS UW IDEAALBEELD VOOR PUBLIEKE MEDIA IN HET MEDIALANDSCHAP VAN 2020 ?**

Antwoorden van deelnemers aan consultatiedag

4. De beantwoording van de adviesvragen

In dit hoofdstuk worden de vragen beantwoord uit de adviesaanvraag van 16 juli 2013 van staatssecretaris Dekker van OCW aan de Raad voor Cultuur.

De commissie heeft zich allereerst de vraag gesteld of er gezien het overweldigende informatieaanbod wel een publieke omroep nodig is. [1] Over het bestaansrecht van de publieke omroep is een aparte analyse gemaakt, met een internationale vergelijking; deze is opgenomen in de bijlage. De taakopdracht en legitimatie van de publieke omroep zijn hierin ook geplaatst in de context van de ontwikkelingen in het medialandschap en het mediagebruik. De commissie heeft bij de beantwoording van de vragen van de staatssecretaris gebruikgemaakt van deze analyse.

1. Hoe kan het onderscheidend karakter van de publieke omroep worden gewaarborgd?

Uit periodiek onderzoek van de NPO blijkt dat mediagebruikers op onderdelen wel degelijk onderscheid zien tussen publieke en commerciële omroepen. Tegelijkertijd is te horen, onder andere in de gesprekken die de commissie voerde met diverse belanghebbende partijen, dat de programmering onvoldoende onderscheidend is, omdat de functies en taken van de publieke omroep niet duidelijk genoeg geformuleerd zijn. Uit de consultatieronde bleek dat het bestaansrecht van de publieke omroep niet ter discussie staat. [2] Wel de invulling ervan. Is de publieke omroep wel publiek genoeg, is de overlap met de programmering van de commerciële omroepen niet te groot? Wordt er niet te veel gestuurd op marktaandelen en te weinig op bereik?

Er zal altijd discussie zijn over het publieke karakter van de programma's van een brede publieke omroep. Het zal daarom aankomen op een juiste maatvoering; welke programma's op welk moment op welk platform worden aangeboden, mede in relatie tot de programmering van de commerciële omroepen. De publieke omroep moet niet onnodig concurreren met aanbod dat al bestaat.

1
Hoewel de commissie in dit advies vaak de vertrouwde term 'publieke omroep' gebruikt, is zij zich ervan bewust dat die tekortschiet voor de mediawereld die zich aftekent. Maar de nieuwe term publieke mediadienst klinkt nog wat geforceerd. Voor de leesbaarheid worden beide termen gebruikt.

2
Publiek geproduceerde media worden door verschillende actoren om verschillende redenen als positief ervaren, o.a. omdat deze mede kwaliteitsstandaarden bepalen in de mediasector, publieke media een kweekvijver functie voor talent vervullen, zogenaamde buitenproducenten op publieke platforms gemakkelijker innovatieve formats kunnen uitproberen en commerciële omroepen hun advertentietarieven kunnen relateren aan die van de STER.

Scherper dan nu zal de publieke omroep op alle platforms (tv, radio, internet etc.) zich moeten onderscheiden op programma's die van publiek belang geacht worden en onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, diversiteit, innovatie, variëteit en pluriformiteit als basis hebben. Met de nadruk op een divers en kwalitatief hoogwaardig Nederlands aanbod en de ontsluiting van voor Nederland relevant internationaal aanbod. Begin 2013 noemde NPO-voorzitter Hagoort vijf prioriteiten die centraal staan in de programmering van de publieke omroep: journalistiek, Nederlandstalig drama & documentaire, kinderprogramma's, kennis & cultuur en evenementen. Deze vormen een goed uitgangspunt. Prioriteiten kunnen in de loop der jaren veranderen, bijgesteld worden.

De internationalisering en de toegenomen concurrentie in het mediaveld leveren een groot aanbod op van buitenlandse producties, zowel online als via andere kanalen met een buitenlandse eigenaar. De publieke omroep dient zich daarom in de eerste plaats te richten op content met een nationale insteek. Tegelijkertijd biedt de publieke omroep een venster op de wereld. Hij is er om werelden met elkaar te verbinden. Hij biedt een blik op de Nederlandse cultuur en laat zien dat die onderdeel is van een groter geheel, waar we, als wereldburgers, onderdeel van uitmaken.

De publieke omroep kan zich ook onderscheiden door zich open te stellen als netwerkorganisatie die samenwerkt met zijn publiek, die luistert, die toegang biedt aan burgers, die bijdragen van burgers op waarde schat en die het delen van de producties als uitgangspunt heeft.

De omroep kan zich meer onderscheiden door samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere partijen.

Om het onderscheidend karakter te waarborgen is een sterkere bewaking van de publieke programmering gewenst.

– De commissie stelt voor dat de publieke omroep een contract met de samenleving sluit waarin hij beschrijft wat hij zal doen en maken, en waar, en welke rol hij wil spelen. Hoe hij in permanente dialoog is en verantwoording aflegt. Voorafgaand aan dit contract vindt een brede consultatie plaats, van het publiek, van experts, van makers, op grond waarvan de prioriteiten worden bepaald. Dat kan digitaal met waarderingen of 'likes'; het kan in de vorm van jury's, en/of in debatten zijn beslag krijgen; het kan met behulp van deliberatie (panels van burgers die meedenken), verkiezingen, of inspraakprocedures.

– De commissie stelt voor hoofdredacteuren te benoemen die het geheel van wat de publieke omroep brengt bewaken en bezien of de bovenbeschreven eisen voldoende invulling krijgen. Ze leggen verantwoording af over het onderscheidend karakter aan de samenleving en intern aan de Raad van Bestuur (in nieuwe opzet een College van Bestuur). (Zie vraag 5 voor de uitwerking.)

– De commissie adviseert een 'nulmeting' uit te voeren van de veronderstelde overlap met de commerciële omroepen. Zo wordt duidelijk waar de publieke omroep verbeteringen kan aanbrengen om de overlap te verminderen. Deze exercitie moet helder maken of de publieke omroep op het juiste spoor zit.

De publieke mediaopdracht (art. 2.1. Mediawet) van de publieke omroep beschrijft voldoende welke eisen er aan de programmering gesteld worden, maar behoeft wel actualisering. Het gaat dan vooral om een scherpere focus op innovatie, samenwerking met derden, meer nadruk op publieksparticipatie en de invulling van een publieke gidsfunctie. Dit sluit aan bij de adviezen van de *European Broadcasting Union*, die vorig jaar startte met een omvangrijke herijking van de rol van de publieke omroep. [3] Door deze actualisering zal het onderscheidend vermogen toenemen.

De publieke omroep kan zich ook sterker onderscheiden van de commerciële omroepen door de STER-reclame terug te dringen of te laten vervallen. Met de huidige bezuinigingen acht de commissie dit echter geen haalbaar scenario. De omroep kan de STER-inkomsten niet missen. Meer druk op de verdiencapaciteit door middel van zendtijdverruiming voor de STER of programmaonderbrekende reclame vindt de commissie echter ongewenst. Dit zal eerder leiden tot meer overlap met commerciële omroepen. Aanwezigheid van reclame op de digitale uitingen zal zeer terughoudend moeten plaatsvinden, omdat juist daar de concurrentie in ontwikkeling is. Een waarschuwing is wel op zijn plaats, want bezuinigingen en de verwachte autonome terugloop van inkomsten belopen tegen 2017 rond de 200 miljoen euro. [4]

3 'Empowering Society: a declaration on the Core Values of Public Service Media', European Broadcasting Union, *2013*.

4 BCG rapport 2013 en bezuinigingen Rutte II. Vanaf 2017 geldt nog een extra bezuiniging van 50 miljoen euro.

De ambities die de commissie voor de publieke omroep voor ogen heeft, zullen met dit beperkte budget sterk onder druk staan.

Hoe kan de publieke omroep toegankelijk en aansprekend zijn voor alle delen van de bevolking?

Om zijn taken te kunnen vervullen moet de publieke omroep een breed bereik behalen. Kijkend naar het huidige bereik valt op dat vooral jongeren steeds minder makkelijk worden bereikt. [5] Dit ligt aan hun mediagebruik en belevingswereld; zij bevinden zich veel meer op digitale platforms dan op lineaire kanalen, vinden interactiviteit de normaalste zaak van de wereld en beleven die net weer anders dan oudere generaties. Uit onderzoek van de NPO blijkt dat 39% van de jongeren de publieke omroep niet kent, of alleen van naam, 62% heeft geen of slechts passieve interesse in de publieke omroep. [6] Ook de 'onbezorgde en trendbewusten' (17% van de bevolking) en, in mindere mate, 'drukke forenzen' (9% van de bevolking) worden slecht bereikt. Deze groepen kijken vooral naar commerciële omroepen en/of online. [7]

Vanuit de centrale mediaorganisatie (NPO nieuwe stijl) zal voortdurend moeten worden gemonitord of alle groepen worden bereikt en welke maatschappelijke ontwikkelingen er gaande zijn. Dit kan vervolgens worden vertaald naar specifieke opdrachten, voor specifieke platformen. De commissie is van mening dat de NPO via twee lijnen ervoor kan zorgen dat de omroep toegankelijk en aansprekend is voor alle delen van de samenleving. De eerste lijn loopt via de omroepverenigingen, de andere via het openen van het bestel voor andere aanbieders.

De omroepverenigingen hebben bij uitstek een model om burgers te binden aan het bestel. 3,5 miljoen leden in totaal is een aantal dat bij elke vereniging in Nederland respect zal afdwingen. Met de intrede van omroep Max, BNN, WNL en PowNed werd getoond dat het bestel 'specifieke, vergeten groepen' kan accommoderen. Toch is de huidige vorm van ledenbinding op zijn retour. Het aantal leden loopt terug, nieuwe groepen voelen zich niet aangesproken door deze vorm van binding. En, de publieke omroep heeft de ambitie 17 miljoen mensen te bereiken. Er zal een eigentijdser model gevonden moeten worden.

5
Dit is de leefstijlgroep 'Jonge Connectors': 8% van de bevolking, laag opgeleid, zware internetgebruikers en kijken meer commerciële dan publieke omroep.
uit: NPO Leefstijlgroepen, Hilversum, *november 2010*.

6
'This is Media, Jongeren en de Publieke Omroep', Nederlandse Publieke Omroep, *november 2013*.

7
NPO Leefstijlgroepen, Hilversum, *november 2010*.

Om de doelgroepen van de toekomst goed te kunnen bedienen, bereiken en te laten meepraten over de programma's adviseert de commissie de omroepverenigingen meer ruimte te geven om zich te richten op thema's (bijvoorbeeld cultuur, zingeving) of specifieke groepen (ouderen, lager opgeleiden), zodat ze onderling beter kunnen afstemmen. De relatie met het publiek kan op andere manieren dan alleen met leden aangetoond worden. Internet biedt een scala aan mogelijkheden als 'likes', 'tweets' en 'delen' om een eigentijdse band met het publiek op te bouwen. Daarnaast stelt de commissie voor dat de omroepen verbindingen aangaan met relevante maatschappelijke organisaties, zoals culturele instellingen of wetenschappelijke instituten.

Naast dit systeem van pluriformiteit via de omroepverenigingen wordt het bestel opengemaakt voor andere partijen, die hun programma's rechtstreeks bij de NPO kunnen aanbieden. Daarmee kan veel sneller worden ingespeeld op veranderingen. De NPO kan met het 'programmaversterkingsbudget' programma's bestellen bij de omroepverenigingen, maar ook extern, bij producenten, bij andere mediabedrijven, bij documentairemakers of bij zzp'ers met creatieve en innovatieve ideeën. Hierdoor ontstaat er een systeem van dubbele pluriformiteit; enerzijds via de omroepverenigingen, anderzijds via de partijen van buiten. Vanwege specialisatie en afstemming zal de competitie tussen omroepen mogelijk minder worden, maar een gezonde competitieve druk komt daarvoor terug via het open bestel om de beste programma's te maken, de grootste creatieve waarden te realiseren en de meeste Nederlanders te bereiken.

Hoe kan de publieke omroep herkenbaar en gemakkelijk vindbaar zijn in het totale aanbod?

Distributie van inhoud via publieke netten lijkt nu en in de toekomst geen garantie meer dat deze ook wordt gevonden. Kabelaars of partijen als YouTube gaan steeds meer bepalen hoe het scherm eruitziet en wat je te zien krijgt. Om publieke media-inhoud ook in de toekomst vindbaar te houden, is het van belang dat producties van de publieke omroep tenminste op alle relevante platforms herkenbaar aanwezig zijn.

Uit recent merkenonderzoek blijkt dat de publieke omroep een aantal sterke merken kent. Neem de NOS, Nederland 1 en 2, Radio 1, 3FM en een programma als 'De Wereld Draait Door'. Een aantal daarvan staat in de Top 10 van bekendste Nederlandse merken. [8] Maar wie verder kijkt, vindt de NOS bij jongeren al niet meer in de Top 10. Zoals eerder aangehaald, ervaren mediagebruikers wel degelijk een verschil tussen publieke en commerciële omroepen, maar dat wil niet zeggen dat publieke inhoud automatisch herkenbaar is. Om media op waarde te kunnen schatten is het van belang te weten wie de afzender is, wat diens bedoelingen en afwegingen zijn. Van oudsher zijn de omroepverenigingen sterke merken, maar kijkers en luisteraars hechten zich steeds meer aan individuele platforms, programma's en presentatoren, die zo ook eigen merken worden. [9]

Om zijn herkenbaarheid te vergroten dient de publieke omroep zijn focus te verleggen: van representatie naar relatie met het publiek. Er zal een krachtig merkenportfolio moeten worden ontwikkeld. Een merk heeft een navigatiedoel: het publiek kan de programma's van zijn gading vinden. En het merk heeft tot doel een relatie op te bouwen. Het merk is de metafoor voor de relatie. Met merkenbeleid zal er eerder een band ontstaan tussen de publieke omroep en publiek-(sgroepen). Om deze relatie nader in te vullen en te onderhouden is een creatieve kern nodig. De NPO zal niet langer alleen het bestel moeten beheren, maar zelf een creatieve organisatie moeten worden die de verantwoordelijkheid voelt om de relatie met het publiek te voeden en te onderhouden. Alleen dan zullen publieke media worden herkend en daarmee op (publieke) waarde worden geschat. Naast alle merken die binnen de publieke omroep aanwezig zijn, pleit de commissie voor een overkoepelende merknaam die zich staande houdt tussen sterke merken als Netflix en HBO.

Publieke gidsfunctie

Voor de mediagebruiker kan het een hele opgave zijn de weg te vinden in de overstelpende hoeveelheid informatie die er voorhanden is. Het zou goed zijn wanneer de NPO de verantwoordelijkheid neemt om relevante publieke media-inhoud te ontsluiten. Een overzicht geven en fungeren als gids door een oceaan vol goede en slechte informatie en alles wat daartussen zit, past bij de moderne taakopvatting van een publieke mediadienst.

8
'EURIB - top 100 onmisbare merken 2013', European Institute for Brand Management, *2013*.

9
Voorbeelden hiervan zijn onder meer de 'Top 2000', 'Wie is de Mol', Paul de Leeuw en 'De Wereld Draait Door'.

De commissie denkt daarbij aan een portal, een soort 'Uitzending gemist+++'. Technologische ontwikkelingen gaan echter zo snel dat gidsen over een aantal jaren wellicht op een hele andere manier vorm krijgt. Het belangrijkste is dat de ontsluiting gepaard gaat met een context: waar komt de inhoud vandaan, door wie is die gemaakt en waarom, etc. Niet alleen inhoud van Nederlandse publieke media maar ook van buitenlandse publieke omroepen zou zo ontsloten kunnen worden. En ook inhoud die is gecreëerd door de kijker, luisteraar, gebruiker zelf of andere organisaties, kan gecureerd en vervolgens ontsloten worden. Daarbij past ook een nauwere samenwerking tussen de verschillende niveaus van de publieke omroep in Nederland. Nu al wordt ook via landelijke platforms regionale content ontsloten, onder andere regiodocumentaires via 2Doc.

Een dergelijke invulling van de gidsfunctie zal een eigen redactie vergen die informatie, programma's en doelgroepen met elkaar kan verbinden en die uitdrukkelijk ook over de grens kan kijken, auteursrechten regelt en samenwerking stimuleert. Hiervoor zal budget moeten worden vrijgemaakt.

Auteursrechten

Net als bij de programmering, moet ook bij de exploitatie van auteursrechten het publiek leidend zijn; zonder dat mensen inkomsten mislopen, dient het publiek toegang te hebben tot publiek gefinancierde content.

De NPO en ook het Instituut voor Beeld en Geluid, vanuit zijn archieffunctie, hebben vaak echter grote moeite met het gemeenschappelijk beschikbaar stellen van, dan wel toegang geven tot reeds uitgezonden materiaal vanwege de rechtenclaim van de eigenaren. In veel gevallen zijn dat de omroepen die deel uitmaken van het bestel. Het ligt voor de hand dat de programma's, die gemaakt zijn met publiek geld, aan het publiek ter beschikking worden gesteld.

De NPO zal in de contracten met de makers de exploitatierechten uitdrukkelijk moeten regelen, waarbij het gebruiksgemak voor het publiek centraal dient te staan. Ook zullen opbrengsten van rechten ten goede moeten komen aan de publieke omroep als geheel.

2. Hoe kan de publieke omroep een rol spelen als aanjager van innovatie en creatieve competitie?

De publieke omroep is de afgelopen jaren op een aantal terreinen aanjager geweest van innovatie in de audiovisuele industrie, zoals met de themakanalen of 'Uitzending Gemist'. Het is belangrijk in Nederland te blijven inzetten op media-innovatie.

Media-innovatie vindt plaats op twee niveaus: distributie en platforms (veelal een combinatie van technologie en dienstenconcept) en inhoudelijk.

Innovatie moet volgens de commissie gestoeld zijn op drie doelstellingen:

- het distribueren van materiaal en binden van de juiste doelgroepen,
- publieke betekenis en meerwaarde creëren via vernieuwende formats en content en
- het versterken van de creatieve industrie.

Juist het feit dat een financieel motief in eerste instantie ontbreekt, zorgt ervoor dat in het publieke bestel risico's kunnen worden genomen, dat innovatie zelfs een belangrijk doel van het bestel moet zijn. De publieke omroep kan hiermee laten zien een belangrijk onderdeel te zijn van de topsector Creatieve Industrie.

Het kan hierbij om een breed scala van activiteiten gaan. Als de publieke omroep bijvoorbeeld een kostbaar datajournalistiek project uitvoert, al dan niet in samenwerking met derden, kan het de gewonnen data beschikbaar maken voor andere journalistieke organisaties. Ook radicale interactieve concepten, het organiseren van een laboratorium of het kweken van talent behoort volgens de commissie tot de taken.

Belangrijk is wel de publieke omroep niet te zien als een partij die basistechnologie levert. Het gaat nagenoeg altijd om toegepaste techniek.

De ontwikkeling en coördinatie van een innovatieagenda zou centraal moeten plaatsvinden. Constateren wat mogelijk gewenste vernieuwing is, zien waar gaten zitten en waar overlap, en hoe partijen kunnen samenwerken. De innovatie zal vervolgens het meest succesvol decentraal kunnen plaatsvinden, via omroepverenigingen of via kleine en grotere partijen buiten het bestel, zodat een netwerkaanpak ontstaat. De markt kan zelf ook publieke taken oppakken. [10]

De publieke omroep heeft een rol in talentontwikkeling te vervullen. Doordat ook met kleinere, nieuwe initiatieven kan worden samengewerkt met de NPO, kan de creatieve sector op dit punt worden gestimuleerd. Te denken valt aan het faciliteren van *living labs* (al dan niet op digitale platforms) waar nieuw talent kan experimenteren; het uitbesteden van ontwikkelings- en productieklussen aan jonge, veelbelovende start-ups; meester- gezelrelaties tussen ervaren makers en veelbelovende talenten etc. Anderzijds ontstaat de mogelijkheid voor potentieel talent om rechtstreeks de NPO aan te spreken over door hen ontwikkelde innovatieve concepten en formats. Zo kan de taak van de publieke omroep op het gebied van talentontwikkeling zowel top down als bottom up worden vormgegeven.

3. Op welke manier kan de publieke omroep speciale aandacht besteden aan de culturele en levensbeschouwelijke programmering?

Met de gewenste aanscherping van de taken wordt het belang van culturele programmering voor de publieke omroep duidelijker. Culturele programmering is bij uitstek publiek en wordt minder door commerciële omroepen opgepakt.

In de gepubliceerde omroepbeleidsplannen van het kabinet vervalt in 2017 het Mediafonds. De NPO heeft daarop besloten budget te reserveren ten behoeve van onder meer hoogwaardige dramaproducties en documentaires. De NPO heeft onderzoek laten uitvoeren hoe dit zou kunnen worden gerealiseerd binnen de organisatie. [11] De commissie adviseert het voorstel van de NPO, om een interne procedure op te stellen voor de toekenning van de budgetten, over te nemen. Aanvragen worden getoetst door commissies en een secretariaat, waarna een bestuur (de huidige Raad van Bestuur) de aanvragen met een positief advies in principe overneemt. Deze omzetting zou ook eerder dan 2017 kunnen plaatsvinden.

Wat er volgens de commissie ontbreekt aan de uitwerking van de NPO is de inzet van middelen voor jeugd, games, en talentontwikkeling. Binnen het Mediafonds is dat altijd succesvol uitgewerkt en ook dat aspect zou terug moeten komen als de gelden binnen de publieke omroep verdeeld gaan worden.

10 Zie verder het advies van de focusgroep Innovatie, digitaal bij dit rapport beschikbaar.

11 'Advies NPO over borging ontwikkeling en productie hoogwaardig Drama, Documentaire en Talentontwikkeling', met kenmerk S&B uit-11152, NPO, *20 november 2013*.

Verder verdient de positie van het CoBO-fonds aandacht. Ook hier betreft het gelden die bestemd zijn voor de publieke omroep, waarbij het bestuur wordt gevormd door partijen die de gelden ook gebruiken. Het is logischer ook hier een onafhankelijk bestuur te laten besluiten; dat zou hetzelfde bestuur kunnen zijn als van het 'interne' fonds.

In het recente verleden heeft het Mediafonds de productie en uitzending van regiodocumentaires bevorderd. De commissie wil ervoor pleiten dat ook in de nieuwe constellatie, onder beheer van de NPO, dit onderdeel van de stimulering van de Nederlandse audiovisuele cultuur, in samenwerking met de regionale omroep, wordt gecontinueerd.

Ter stimulering van de creatieve sector zijn ook nog andere fondsen actief, zoals het Filmfonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie. In het buitenland, bijvoorbeeld in Vlaanderen, is een fonds gecreëerd waar ook commerciële omroepen uit kunnen putten, zodat ook daar een extra stimulans komt om eigen producties te maken. Recentelijk is besloten de distributeurs per aangeslotene een bedrag te laten doneren in dit fonds. Deze ontwikkeling spreekt de commissie aan. 'De gelden zouden bij het Filmfonds kunnen worden ondergebracht'.

Door de introductie van een meer open en dynamisch bestel is het denkbaar dat ook externe partijen programma's van culturele aard zullen gaan aanbieden. Indien dit gebeurt, is het minder noodzakelijk dit onderdeel als taak toe te wijzen aan de NTR. De commissie adviseert dit te bezien nadat de hoofdredacteuren een beeld hebben gekregen van mogelijke, witte vlekken in het totale aanbod. De invulling van de witte vlekken zou als taak kunnen worden opgedragen aan de NTR. Een taak die dan meer dan nu het geval is, flexibel zou moeten zijn.

Levensbeschouwing

Vanaf 1 januari 2016 houden de 2.42 omroepen op te bestaan en onderzoekt de NPO hoe de inhoud die deze omroepen brengen, kan blijven voortbestaan binnen de publieke omroep.

Op dit moment verzorgt de NTR de backoffice voor de OHM (Hindoeïsme), huisvesting voor de JO (Joodse Omroep) en productie voor de MO (Moslim Omroep). De IKON/ZVK is een samenwerking aangegaan met de EO, de RKK is een onderdeel geworden van de KRO en de Humanistische Omroep heeft zich aangesloten bij de VPRO. Boeddhistenomroep BOS is gehuisvest bij de VPRO.

In de toekomst zou het logisch zijn vooral het gedachtegoed van de wereldgodsdiensten specifiek bij de publieke omroep te waarborgen. De christelijke stroming (NCRV/KRO en EO) en de humanistische stroming (via de VPRO) zijn straks ruim vertegenwoordigd in het publieke bestel. In het nieuwe omroeppalet is voor de achterban van de wereldgodsdiensten/ levensbeschouwelijke stromingen Islam, Hindoeïsme, Boeddhisme en Jodendom niet vanzelfsprekend een plaats. Om een evenwichtig beeld te creëren, zullen er ook over en vanuit deze stromingen door de publieke omroep programma's moeten worden aangeboden.

Nu heeft de NTR volgens artikel 2.35 van de Mediawet tot taak: Media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst te verzorgen dat voorziet in de bevrediging van in de samenleving levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke behoeften, zodanig dat dit media-aanbod samen met het media-aanbod van de andere landelijke publieke media-instellingen een evenwichtig beeld oplevert van de maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke verscheidenheid in Nederland.

Na de opheffing van de 2.42 omroepen past het goed bij de taakopdracht van de NTR om programma's te maken die het gedachtegoed van deze stromingen weerspiegelen, omdat zij als maatschappelijke doelgroepen elders niet of onvoldoende tot hun recht komen. De NTR is de omroep die op dit moment affiniteit met de wereldgodsdiensten heeft, omdat hij de afgelopen jaren de programma's gemaakt heeft voor de islamitische gemeenschap en door zijn nauwe banden met de MO, OHM en de JO.

De band met de achterban verdient speciale aandacht. Een aparte NTR-programmaraad of kamer waar de achterbannen van de wereldgodsdiensten/ stromingen zijn vertegenwoordigd is wenselijk om de relatie met de groepen in Nederland vorm te geven en om kennis en expertise over de vier wereldgodsdiensten/stromingen samen te brengen. Verder adviseert de commissie dat de programma's worden gemaakt door redacteuren die affiniteit met de wereldgodsdiensten hebben en ook de verschillende stromingen daarbinnen vertegenwoordigen.

4. Hoe moet de publieke omroep zijn maatschappelijke rol vervullen op nieuwe media en mobiele diensten?

Hoewel het mediagebruik via internet en mobiele platforms zal toenemen, is het waarschijnlijk dat het lineaire mediagebruik nog vele jaren blijft bestaan. De traditionele televisiezenders en radiostations worden nog massaal bekeken en beluisterd. De klassieke vorm van programmering blijft daarmee belangrijk. Daarnaast zal een nieuwe manier van programmering moeten worden opgebouwd, voor een groter wordend deel van het publiek dat digitaal en non-lineair media consumeert. De publieke omroep dient daarom een tweesporenbeleid te ontwikkelen. Dit betekent dat de publieke omroep zijn diensten zowel op traditionele lineaire platforms als op nieuwe media en mobiele platforms moet aanbieden. Voor internet zal aparte programmering gemaakt moeten worden. Internet kent eigen wetmatigheden en het publiek vergt een eigen benaderingswijze.

Via dit multi-platformbeleid dient de publieke omroep zo effectief mogelijk interesses en doelgroepen te verbinden aan de juiste publieke content, zodat het publiek de omroep blijft vinden. Alleen dan kan hij zijn publieke functie effectief uitoefenen.

Dat eigen platforms belangrijk zijn om merken te kunnen creëren en om publieksbinding te organiseren, ligt voor de hand. Eigen platforms garanderen gebruikersdata en maken het mogelijk een koppeling te maken tussen veranderende behoeftes en vernieuwende distributiemogelijkheden. Dan is direct contact met het publiek, wat noodzakelijk is voor interactie en participatie, ook eenvoudiger. Het is echter niet te voorkomen om ook op platforms van derden aanwezig te zijn (denk aan YouTube). Waar veel verkeer is en veel publiek aanwezig is, zal de omroep moeten zijn.

Extra distributiekanalen leiden regelmatig tot discussies over marktverstoring. De NPO zal zich daarvoor moeten verantwoorden en voor nieuwe omvangrijke diensten zal, zoals nu in de Mediawet staat, een sterke ex-ante toets moeten worden uitgevoerd. Deze toets vergt onderzoek naar de vraag of de nieuwe diensten behoren bij het publieke belang dat de omroep voorstaat en naar mogelijk concurrentieverstorende elementen.

5. Hoe zou de Nederlandse publieke omroep, onder centrale leiding van de Raad van Bestuur, georganiseerd moeten worden, zodat hij zich in de toekomst kan profileren met en kan excelleren in Nederlands media-aanbod, op de middellange en lange termijn?

Het huidige bestel zit dankzij een jarenlange evolutie zeer fijnmazig in elkaar. Het heeft echter te kampen met bestuurlijke problemen door concurrentie tussen omroepverenigingen onderling en competentiestrijd tussen omroepverenigingen en de NPO. Deze interne problemen komen de wendbaarheid en dynamiek van de publieke omroep niet ten goede. Met het snel veranderende mediagedrag van consumenten en de ontwikkeling van grote (internationale) commerciële spelers op de markt kan de publieke omroep daarom op grote achterstand komen.

De publieke omroep moet wendbaarder en opener worden en daarmee innovatiever, en tegelijkertijd bestuurlijk slagvaardiger en organisatorisch eenduidiger. Alleen dan zal hij snel genoeg kunnen blijven inspelen op veranderende behoeftes en het aanbod kunnen aanpassen aan dat wat in het bredere mediabestel nodig en relevant is voor het publiek.

De publieke omroeporganisatie moet ook gemakkelijker in staat zijn het onderscheidend karakter te waarborgen en relaties te ontwikkelen met een publiek dat zich op steeds andere platforms en netwerken ophoudt.

Een open bestel

Het publieke mediabestel zal wendbaarder en krachtiger worden door het ook open te stellen voor andere partijen dan de actuele bespelers. Het huidige bestel leunt op omroepverenigingen en taakorganisaties die de publieke mediafuncties en taken invullen. Zij kunnen daarbij – en zijn deels verplicht – buitenproducenten inschakelen. Dit relatief gesloten systeem heeft voordelen maar ook een aantal nadelen.

Een groot voordeel van het huidige systeem is dat een aantal organisaties in relatieve veiligheid een eigen creatief DNA heeft kunnen ontwikkelen. Ook creëert de financiële en inhoudelijke onafhankelijkheid ruimte om talenten op te leiden. Niet in de laatste plaats is dit systeem een waarborg voor een pluriform media-aanbod, aangezien deze organisaties van oudsher een eigen maatschappelijke achterban vertegenwoordigen.

Het nadeel van het huidige, relatief gesloten systeem is dat talent dat niet bij deze organisaties werkt amper kans heeft op een directe manier bij te dragen aan de programma's. En in bredere zin is het nadeel dat organisaties (commercieel, publiek, maatschappelijk) die nu niet in het bestel zitten, maar wel innovatieve mediaconcepten of technologie ontwikkelen of juist een bijzonder publiek weten aan te spreken, onvoldoende aan bod komen.

Vroeger ontvingen omroepverenigingen garantie voor een 100% budget en konden op basis van hun eigen programmatische uitgangspunten programma's maken en aanleveren aan TV-netcoördinatoren, zoals dat toen nog heette. De coördinatoren plaatsten de programma's op zenders, na overleg met netredacties. Om meer grip te krijgen op het aanbod van omroepverenigingen is de 100% garantie in stappen verlaagd. Eerst tot 70%. De Raad van Bestuur kreeg daarmee de beschikking over 30% van het totale budget. Dat werd het programmaversterkingsbudget genoemd. Omroepverenigingen stelden programma's voor, die betaald werden uit deze 30%. Nu is het programmaversterkingsbudget verhoogd tot 50%. Omroepverenigingen hebben daardoor een garantie van 50% en kunnen dat percentage nog verhogen door aan netmanagers programma's aan te bieden die passen binnen de programmeerstrategie van een net.

Maar de Raad van Bestuur zal binnen het huidige systeem altijd alle programma's die betaald worden uit het programmaversterkingsbudget moeten bestellen/kopen bij omroepverenigingen en taakorganisaties. De Raad van Bestuur kan niet extern programma's kopen (bijvoorbeeld bij buitenproducenten of uitgevers). Dat geldt eveneens voor speelfilms en televisieseries, zoals de Britse detectives. De aankoop wordt weliswaar centraal georganiseerd binnen de NPO, maar er moet altijd een omroep gekoppeld zijn aan de aankoop. De Raad van Bestuur van de NPO is namelijk geen omroep, heeft geen erkenning, zoals de omroepen. Deze situatie leidt regelmatig tot vertragingen in het programmeerproces en zelfs tot rechtszaken als omroepen het met beslissingen van de Raad van Bestuur niet eens zijn.

Om een bestel te creëren dat de voordelen van de omroepverenigingen combineert met de flexibiliteit van invloed van buiten, adviseert de commissie het bestel open te stellen door het wettelijke garantiebudget voor de omroepen te handhaven, en tevens de centrale mediaorganisatie ('NPO nieuwe stijl') de mogelijkheid te bieden het 'programmaversterkingsbudget', dat nu mediawettelijk 50% is, ook open te stellen voor buitenstaanders of samenwerkingsverbanden. In de praktijk zullen daardoor zowel de omroepverenigingen als partijen buiten het bestel programma's leveren die gefinancierd worden uit de 50% 'programmaversterkingsmiddelen'.

Een centrale mediaorganisatie

De publieke omroep wordt een creatief bedrijf, met een creatief hart. In alle lagen van de organisatie staat het creatieve proces centraal en niet meer het bestuurlijke proces. Dat vergt een zware inspanning van de NPO en van alle bestuurders. De dynamiek zal wezenlijk anders moeten worden.De NPO heeft budget voor aanbesteding, bestelt programma's en plaatst deze. De NPO heeft daarvoor ook een erkenning nodig.

De Raad van Bestuur wordt omgevormd tot een College van Bestuur (CvB), met een voorzitter die verantwoordelijk is voor de relatie met het publiek, de politiek, de marktpartijen. Verder is een lid verantwoordelijk voor inhoud en innovatie en een ander lid verantwoordelijk voor 'operational affairs/ management/ financiën'. Het CvB onderhoudt de bestuurlijke relatie met de omroepverenigingen.

Het lid van het CvB dat verantwoordelijk is voor innovatie en inhoud is eindverantwoordelijk voor het creatieve proces dat wordt geleid door hoofdredacteuren (aantal nader te bepalen). De hoofdredacteuren hebben programmatische vrijheid, zoals bij andere mediabedrijven, en werken op basis van een redactiestatuut.

De hoofdredacteuren hebben hun sporen verdiend op het gebied van creativiteit, journalistiek en innovatie en hanteren de publieke taken en waarden als uitgangspunten. Zij kunnen benoemd worden naar genres (drama, actualiteiten, jeugd, kennis, innovatie, levensbeschouwing) of naar doelgroepen (jong, oud).

De hoofdredacteuren dragen de verantwoordelijkheid voor de programmering: zij bestellen, laten maken, organiseren pitches en wijzen budget toe. Zij hebben de taak diversiteit en pluriformiteit vorm te geven. Ze hebben ook de taak te experimenteren, innovatie te stimuleren, talent te ontwikkelen. De hoofdredacteuren werken in een nog nader te bepalen governance structuur samen met de netcoördinatoren, die verantwoordelijk zijn voor plaatsing van de programma's

op de netten. De precieze afstemming en bevoegdheden zullen door het CvB met de organisatie zelf moeten worden uitgewerkt.

De hoofdredacteuren werken samen met de eindredacteuren van de omroepverenigingen en taakorganisaties, en met de programmatisch verantwoordelijken van de organisaties buiten het bestel.

De hoofdredacteuren blijven binnen het 'Contract met de Samenleving' dat door het CvB na consultatie met het publiek en experts is vastgesteld. De benoeming geldt uitdrukkelijk voor een bepaalde tijd (bijvoorbeeld maximaal 2 x 3 jaar).

De commissie stelt voor dat de netredacties, waar de bestuurlijke en programmatische verhoudingen nu door elkaar lopen, komen te vervallen omdat deze verhoudingen gesplitst worden.

De omroepverenigingen stellen mede de strategie vast, bespreken bestuurlijke aangelegenheden met het College van Bestuur en overleggen inhoudelijk via hun eigen hoofd- of eindredacteuren met de hoofdredacteuren binnen de NPO nieuwe stijl. Zij vormen programmatisch, samen met de taakomroepen, de kern van het bestel. Zij gaan zich meer specialiseren op thema's of doelgroepen en ontwikkelen nieuwe vormen van binding met maatschappelijke organisaties en het publiek. Zij spreken onderling af wie zich vooral toelegt op bepaalde genres en doelgroepen (met bijpassende genres) waarmee zij aansluiting hebben. De huidige concurrentie wordt zo omgezet in samenwerking en afstemming.

De taakomroepen verzorgen de functies die langjarige continuïteit vereisen, zoals een onafhankelijke nieuwsvoorziening bij de NOS, of maken specifieke programma's die elders niet (goed) tot stand komen, zoals minderhedenprogrammering, onafhankelijke en ongebonden achtergrondprogramma's zoals 'Nieuwsuur' en jeugd- en educatieprogramma's die zijn ondergebracht bij de NTR. De verhouding van deze taakomroepen ten opzichte van de NPO vraagt in het nieuwe model extra aandacht en dat geldt ook voor de publieke verantwoording. Een van de consequenties van het nieuwe systeem is dat er mogelijk een andere ordening ontstaat, waarbij scherper gedefinieerd wordt wat bij een taakomroep wordt ondergebracht.

De Raad van Toezicht

Als het College van Bestuur van de centrale mediaorganisatie meer moet sturen op publieke waarden in de programmering, dan veranderen ook de bevoegdheden en de interne controle via de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht is dan ook verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteitsbewaking en de publieke verantwoording (het 'Contract met de Samenleving'), de financiën en de juiste governance verhoudingen.

De Raad van Toezicht stelt jaarlijks het door het CvB voorgelegde strategisch plan en de begroting vast. Hij moet ook het prestatiecontract met de overheid vaststellen en heeft naar het oordeel van de commissie ook een taak in de controle op zaken die tot marktverstoring kunnen leiden zoals merchandising, nevenactiviteiten en de ontwikkeling van platforms.

Regionale en lokale omroepen

Door jarenlange oplagedalingen bij regionale dagbladen en bezuinigingen bij de regionale omroepen is er sprake van een zorgwekkende mediasituatie in de regio. Er is een breed besef bij belanghebbenden dat de situatie in de regio steeds penibeler wordt.

Horizontale samenwerking

In het beleid dat is gericht op publieke media in stad en streek moet de aandacht, ter ondersteuning van burgerschap, primair gericht zijn op versterking van de regionale cultuur en journalistieke infrastructuur.

Zeker in een tijdperk waarin de landelijke overheid het takenpakket van gemeenten uitbreidt. Sterke regionale en lokale informatie- en nieuwsvoorziening verdienen daarom de aandacht.

De commissie adviseert de journalistieke krachten in de regio te bundelen en samenwerking mogelijk te maken met maatschappelijke instellingen en private mediabedrijven. Een verregaande horizontale samenwerking is het kansrijkst. Dit betekent dat regionale en lokale media meer samenwerken met maatschappelijke organisaties en dat publiek -private samenwerkingsvormen tussen pers en omroepen juridisch mogelijk moeten zijn. In dit licht verdienen de recente experimenten op dit vlak in verschillende provincies navolging op die punten die succesvol bleken.

Verkenning van het coöperatiemodel

Regionale krachtenbundeling kan vorm krijgen in een coöperatiemodel waarin publieke en private organisaties samenwerken, maar wel hun eigen functies houden. Publieke en private partners blijven dus naast elkaar bestaan. Regionale en lokale omroepen, regionale dagbladen, huis-aan-huisbladen maar ook individuele journalisten, bloggers, lokale platforms kunnen deel uit-maken van zo'n coöperatie. In een regionale coöperatie kunnen streekredacties of streekteams komen die zich richten op kleinere specifieke gebieden. De journalistieke taken worden opgedragen aan de nieuwe entiteit (de coöperatie). De oorspronkelijke organisaties – aandeelhouders of oprichters – leveren kapitaal en menskracht en nemen producten af tegen waardering van de kosten van die diensten Nieuwe initiatieven kunnen tegen een redelijke vergoeding ook diensten afnemen en daarmee nieuwe journalistieke uitingsvormen maken. Ook hier bepleit de commissie samenwerking met regionale organisaties als theatergezelschappen, bibliotheken, scholen etc.

Behoud van experimentele ontwikkelruimte

Niet alleen om het coöperatiemodel verder te ontwikkelen maar ook om andere vragen te kunnen beantwoorden, is additionele ontwikkelruimte nodig. Denk aan vragen over de rol die burgerjournalistiek kan spelen en over de praktische consequenties van publiek-private samenwerkingsvormen. Ook vragen over de mogelijke rol van distributiepartners in het creëren van regionale binding, is relevant. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan kabelaars, die lokaal glasvezel willen aanleggen en hier geld voor over hebben.

Onderzoek naar (mediawettelijke) mogelijkheden publiek-private samenwerking

De samenwerking tussen Nederlandse media-aanbieders vereist een bereidwillige houding van de omroepen, maar ook van de wetgever om de Mediawet aan te passen en ruimte te maken voor meer publiek- private combinaties.

Meer samenwerking landelijke en regionale omroepen

De synergie tussen de landelijke en regionale omroepen kan worden vergroot om samen een zo sterk mogelijke publieke nieuwsvoorziening en culturele programmering te verzorgen. Enerzijds kan de landelijke omroep gebruikmaken van regionale beelden en/of mensen bij een bepaald landelijk interessant, regionaal nieuwsonderwerp. Anderzijds kan de regionale omroep gebruikmaken van expertise en techniek uit 'Hilversum'. Dit is echter een samenwerking van inhoudelijke aard. De bestuurlijke aansturing van de regionale mediavoorziening dient vanuit een zelfstandig en door regionale partijen benoemd bestuur plaats te vinden.

Een gemeenschappelijke backoffice

De commissie ondersteunt het advies van ROOS om de regionale omroeporganisaties uit het oogpunt van kostenefficiency intensief met elkaar te laten samenwerken in de backoffice. [12]

6. Op welke wijze kan de publieke omroep open staan voor nieuwe geluiden en wat betekent dat voor de toegankelijkheid van het publieke mediabestel?

Omroepverenigingen

Het grote aantal leden van de omroepverenigingen, rond de 3,5 miljoen, illustreert een stevige verankering in de samenleving. Het is de verenigingen gelukt zich door de jaren heen aan te passen en te reageren op het publiek. De mogelijkheid voor nieuwe groepen om eens in de vijf jaar toe te treden, is de kracht van het systeem. Daarmee blijft het systeem levendig.

De keerzijde hiervan is een ingewikkeld bestuurlijk complex, dat veel aandacht vergt en waarbij bestuurlijke problemen een slagvaardig optreden in de weg staan.

Het nieuwe, door de commissie voorgestelde organisatiemodel, is beter bestand tegen meerdere omroepen in het bestel, omdat de regiefunctie van de NPO inhoudelijk versterkt wordt en het bestuurlijke proces wordt losgekoppeld van het maakproces.

Het open bestel geeft ruimte aan vele geluiden, ook als die tussentijds ontstaan. Mocht er over vijf jaar toch een groep opstaan die vindt dat een geluid onderbelicht is gebleven, dan blijft de mogelijkheid van toetreding open. Dit gebeurt op basis van kwaliteit, samenwerkingsactiviteiten en een aantoonbare band met de publieksgroep die zij willen bereiken. Het ledencriterium vervalt als harde vereiste. De band met het publiek kan ook op andere manieren worden aangetoond. (Zie vraag 7 en 8).

12 'Toekomstvenster op de publieke regionale omroep. Visie op invulling van taak en werking van Nederlandse publieke regionale omroepen in de toekomst (2013 – 2020) binnen de voorgenomen plannen van het kabinet Rutte II', ROOS, Hilversum, *april 2013*.

Het systeem dat de commissie voorstelt, stuurt zowel op de externe als interne pluriformiteit. Het systeem moet uiteindelijk zo functioneren dat het maatschappelijke variëteit accommodeert.

Beide mogelijkheden om deel uit te maken van het bestel vormen met elkaar een dynamisch geheel. Iedereen (jonge maker, grote productiemaatschappij, krant, regionale omroep, maatschappelijke instelling, etc.) heeft de mogelijkheid ideeën/voorstellen aan de NPO aan te bieden. De hoofdredacteuren binnen de NPO nieuwe stijl beslissen op basis van hun expertise en de strategie van de NPO over het aanbod. De NPO is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de publieke taken en let daarom scherp op nieuwe geluiden in de samenleving.

De NPO organiseert daarom een drie- of vijfjaarlijks diepgaand maatschappelijk onderzoek, dat actualiteit, maatschappelijke verschuivingen, grondstromen en prognoses in beeld brengt. [13] Dit onderzoek moet telkens aanleiding zijn tot een open en breed maatschappelijk debat en bezinning over maatschappelijke ontwikkelingen. Ook vormt het onderzoek de basis voor innovatie en eventuele organisatorische en programmatische bijsturing. De NPO zal continu in dialoog gaan met publiek en aanbieders, via zijn media in het algemeen en via internet in het bijzonder. De NPO moet herkennen waar hiaten zitten in het aanbod en hierop inspelen door nieuwe opdrachten uit te zetten.

Visitatie

De NPO en de omroepen worden elke vijf jaar getoetst door een visitatiecommissie. Als deze concludeert dat een omroep onvoldoende heeft gepresteerd op de afspraken in de prestatieovereenkomst, bijvoorbeeld in het bereiken van de juiste doelgroepen of het samenwerken binnen de publieke omroep, kan de minister besluiten deze omroep geen of een verminderd recht te geven op het garantiebudget. Indien de NPO in gebreke blijft, zal dat tot uitdrukking komen in het niet voldoen aan het prestatiecontract. In dit contract staan de consequenties voor onderpresteren.

13 De VRT doet soortgelijk onderzoek al jaren en dat heeft veel informatie en inzichten opgeleverd.

Ledencriterium

Om onderlinge concurrentie te beperken en binding te houden met het publiek, gaan omroepen zich toeleggen op bepaalde thema's en/of publieksgroepen en wordt het ledencriterium als maatstaf voor toetreding tot het bestel, zoals het nu in de mediawet staat, afgeschaft. [14] De leden blijven wel degelijk van belang om binding aan te tonen en legitimiteit te organiseren. Naast het werven van leden komen ook andere mogelijkheden van binding en verantwoording. Onder die nieuwe vormen van binding verstaat de commissie in ieder geval ook meer samenwerking met maatschappelijke organisaties en de mate waarin er interactie is met het publiek dat de vereniging zegt te vertegenwoordigen. (Zie verder vraag 7)

7. Hoe kan de Raad van Bestuur van de NPO zorgen voor heldere criteria om te komen tot een goede en evenwichtige programmering en hoe kan zij voldoende *checks* en *balances* inbouwen in het bestel?

Vooraf pleit de commissie voor een systeem dat uitgaat van *principle based* in plaats van *rules based*. Het systeem van de publieke omroep kent een enorm complex van regels en regeltjes en ontbeert duidelijke principes waarop kan worden gestuurd. Om een flexibele organisatie te kunnen zijn, zal het nodig zijn ook hierin een cultuuromslag te maken.

Door de verdere openstelling van het bestel, het omvormen van de NPO van een bestuurlijke naar een creatieve organisatie en de introductie van hoofdredacteuren, zal de dynamiek in de organisatie veranderen. De hoofdredacteuren en de makers (van de omroepen, taakorganisaties en externen) zijn continu met elkaar in gesprek op basis van de publieke missie. De makers kennen hun specifieke publiek (als element/onderdeel van de pluriformiteit) beter dan wie ook en kunnen op basis daarvan de hoofdredacteuren voeden en met hen in discussie gaan over de beste programma's en aanpak. Bij vraag 5 is al een aantal governance issues besproken.

Prestatieafspraken tussen NPO en omroepen op drie niveaus

Omroepverenigingen leggen zich toe op bepaalde thema's en/of publieksgroepen, gaan meer samenwerken en zetten volop in op binding met het publiek. Omroepverenigingen zullen beoordeeld worden op nieuwe criteria.

14 Dit vraagt in ieder geval om herziening van de artikelen 2.24 en 2.25 van de Mediawet 2008.

Deze criteria bevinden zich op drie niveaus. De commissie realiseert zich dat deze criteria nog onvoldragen zijn. Het is iets wat de komende jaren met de mensen zelf en met specialisten moet worden uitgewerkt:

Publieksbinding en bereik

Omroepverenigingen komen alleen voor structurele gelden in aanmerking als ze (kwalitatief) kunnen aantonen verbonden te zijn met doelgroepen in de maatschappij. Hier horen ook afspraken bij over bereik (kwantitatief). De hoeveelheid leden die een omroep heeft is een van de manieren om publieksbinding aan te tonen, maar ook andere vormen van publieksbinding kunnen ervoor in de plaats komen.

Kwaliteit

Het is van wezenlijk belang dat wat wordt geproduceerd door de publieke omroepverenigingen voldoet aan publieke kwaliteitseisen en dat taakafspraken (zoals bereik) worden nageleefd. Om de publieke waarde van programmering te toetsen, kan de door de NPO ontwikkelde kwaliteitskaart worden gebruikt die stuurt op acht criteria: innovatie, onafhankelijkheid, pluri-for-miteit, variatie, voor iedereen, interactie & invloed (identiteitsontwikkeling), betrouwbaarheid en kwaliteit. Verder kunnen elementen als waardering worden meegenomen.

Samenwerking

Omroepverenigingen en taakorganisaties moeten ook worden beoordeeld op de mate waarin ze op een proactieve en constructieve wijze met de NPO, andere omroepverenigingen, maatschappelijke en culturele organisaties samenwerken.

Er komt een openbaar register van de contracterende partijen van de omroepverenigingen en van de NPO, zodat transparant is hoe divers en pluriform de totale groep van buitenproducenten is.

8. Hoe kan de publieke omroep vormgeven aan de notie van informele, publieke verantwoording?

Omroepverenigingen legitimeren hun eigen bestaan, zowel formeel als informeel, op basis van hun leden en de missie die zij vervullen. De NPO zelf heeft weinig mogelijkheden om informele, publieke verantwoording af te leggen.

Dit wordt echter steeds belangrijker omdat met de toename van het media-aanbod de publieke omroep, veel sterker dan nu het geval is, de publieke meerwaarde van al zijn programma's voorop moet stellen, expliciet moet maken en daarover verantwoording moet afleggen aan het publiek. In de internationale publicaties wordt in dit verband gesproken over *full portfolio distinctiveness*. [15]

Media krijgen vrijwel dagelijks allerlei gegevens binnen over bereik, over doelgroepen, over ervaringen van het publiek. Dit gebeurt zowel via officiële onderzoeksorganisaties als via sociale media. Dit is een enorme luxe.

Er zijn vele (informele) digitale mogelijkheden om publieke verantwoording vorm te geven. De Raad van Toezicht of het College van Bestuur van de NPO nieuwe stijl zal deze mogelijkheden moeten onderzoeken en bepalen.

Verder zijn er nog andere mechanismen mogelijk voor informele, publieke verantwoording. Denk aan:

- meer openheid en transparantie (bijvoorbeeld verantwoording van taken; zie hierboven)
- publieksparticipatie, raadpleging bij nieuwe concepten, betrokkenheid van het publiek bij programmering
- samenwerking met maatschappelijke en culturele organisaties
- toetsing van de kwaliteit van programma's via publiekspanels [16]
- publicatie resultaten publiekspanels en communicatie hierover.

Gelet op het belang van informele, publieke verantwoording om draagvlak voor de missie te garanderen, adviseert de commissie al deze mogelijkheden te gebruiken en nog verder uit te werken.

Een publiek dat in grote mate participeert via digitale platforms en sociale media kan op een zeer directe wijze feedback geven en invloed uitoefenen op de wijze waarop publieke media hun taken en functies uitvoeren.

15 'Review of Public Service Television Broadcasting', Ofcom, *2005*.

16 De NPO werkt al met een publiekspanel dat de programma kwaliteit beoordeeld.

9. Hoe kan de onafhankelijkheid van de publieke omroep ten opzichte van de overheid het beste worden gewaarborgd?

In Nederland is de onafhankelijkheid van de publieke omroep ten opzichte van de overheid in principe goed geregeld. De NPO heeft vooral een relatie met de onafhankelijke omroepverenigingen, die een maatschappelijke verankering hebben. Dit zorgt ervoor dat de overheid veel verder op afstand staat dan in meer centralistisch ingerichte mediaorganisaties. Ook na de voorgestelde aanpassingen in het bestel zal deze afstand blijven bestaan en bijdragen aan de gewenste onafhankelijkheid van de publieke omroep.

Statuut

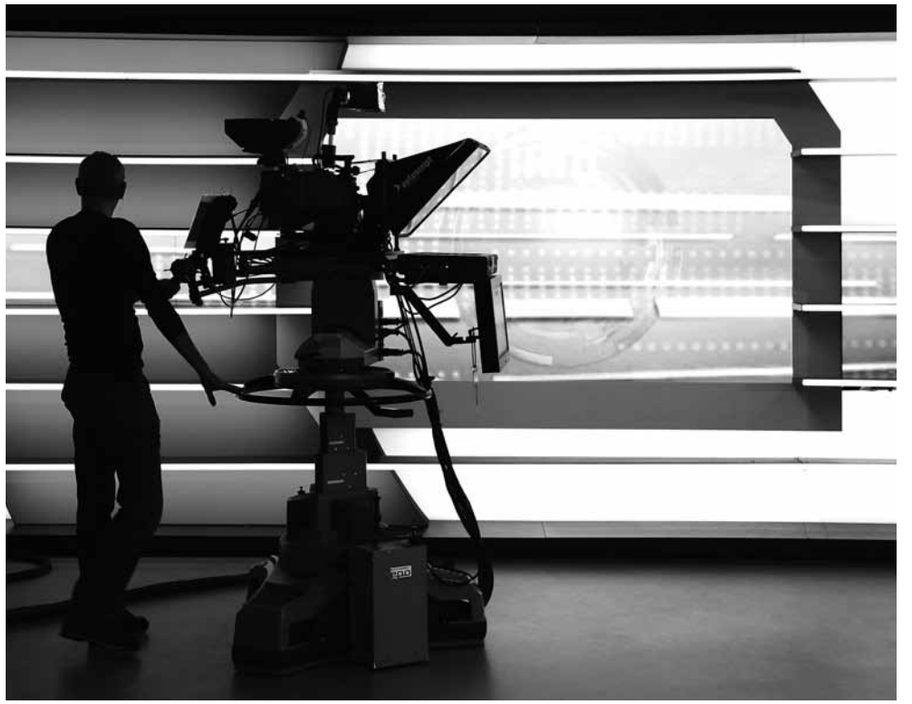
De hoofdredacteuren die binnen de mediaorganisatie NPO nieuwe stijl worden aangesteld, dienen – om de programmatische onafhankelijkheid te waarborgen – op basis van een redactiestatuut te werken.

Budget vastleggen voor erkenningsperiode

De sturingsafspraken tussen overheid en NPO zijn voldoende algemeen en helder. De erkenningsperiode van vijf jaar geeft stabiliteit en continuïteit. De politieke instabiliteit van de afgelopen decennia heeft er echter voor gezorgd dat het budget soms zelfs meerdere malen tijdens de erkenningsperiode werd gekort, waardoor de inmenging van de overheid toeneemt. De commissie adviseert het budget vast te leggen voor een gehele erkenningsperiode en daarbij jaarlijks een accres te hanteren.

Ex-ante toets voor extra diensten

In de Mediawet is een toets opgenomen voor nieuwe diensten van de publieke omroep. De minister beslist uiteindelijk over de toestemming. De onafhankelijke positie komt nog beter tot uitdrukking als dit besluit door een onafhankelijk orgaan, bijvoorbeeld het Commissariaat voor de Media genomen wordt, na consultatie van de Raad voor Cultuur.



autoscript
3

00:00: 13
00: 17:06

Bijlagen

1. Adviesaanvraag toekomstverkenning mediabestel

Raad voor Cultuur
t.a.v. de heer J. Daalmeijer
Postbus 61234
2506 AE DEN HAAG

Media, Letteren en Bibliotheken
IPC 3400

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
A.L. Bremmer

T +31-70-412 2607
a.l.bremmer@minocw.nl

Onze referentie
524338

Bijlage
1

Datum 16 JULI 2013
Betreft adviesaanvraag toekomstverkenning mediabestel

Geachte heer Daalmeijer,

Media spelen een fundamentele rol in onze democratische samenleving: ze zijn een bron van kennis en informatie en bieden een podium voor meningsvorming en debat. Ze zijn de oriëntatiemiddelen waarop we varen in onze maatschappij. Media geven onze cultuur en identiteit vorm: internationaal, nationaal, lokaal en binnen groepen op basis van een gemene deler. Ten slotte zijn media dragers van kunst en vermaak: van verhalen, theater, muziek, documentaires. Deze functie van media is in de kern de legitimatie van het mediabeleid van de overheid. De doelstelling van het mediabeleid, zoals ook verwoord in artikel 15 van de rijksbegroting, is breed: het waarborgen van een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod dat toegankelijk is voor alle lagen van de bevolking, bestaande uit radio, televisie, kranten en internetdiensten.

Het belangrijkste instrument in het mediabeleid van de overheid is de publieke omroep. Met zijn programma-aanbod geeft hij vorm aan een gedeelde culturele identiteit. Hij is er als referentiepunt: om op betrouwbare, integere, pluriforme en onafhankelijke wijze een bijdrage te leveren aan de cohesie binnen onze maatschappij. Voor en van alle inwoners van Nederland.

De publieke omroep opereert in een wereld die alles behalve statisch is. De ontwikkelingen in de samenleving in het algemeen en in het medialandschap in het bijzonder hebben gevolgen voor de positie van de publieke omroep. Onder invloed van digitalisering, globalisering en convergentie verandert niet alleen de samenstelling van de markt waarin de publieke omroep opereert fundamenteel, maar ook het gedrag van de mediagebruiker.

Bovengenoemde ontwikkelingen hebben gevolgen voor de wijze waarop de publieke omroep zijn taakopdracht uitvoert. Bovendien verlaagt dit kabinet de rijksmediabijdrage. Dit dwingt tot het maken van scherpe keuzes in de wijze waarop het aanbod van de publieke omroep tot stand komt en gepresenteerd wordt én in de wijze waarop de publieke omroep is vormgegeven. Wat kan en moet de publieke omroep doen, gegeven de nieuwe financiële realiteit en de snelle veranderingen in het medialandschap, om zijn maatschappelijke functie te blijven vervullen? Dit zijn vragen waarop ik graag een antwoord zie, zodat ik een beleidsagenda kan opstellen voor de publieke

omroep en op een verantwoorde wijze uitvoering kan geven aan de bezuinigingsopdracht van dit kabinet.

Bij brief van 20 juni 2013[1], heb ik de Tweede Kamer laten weten de Raad voor cultuur te vragen een verkenning uit te voeren naar de toekomst van de publieke omroep. De Raad voor cultuur is hier als onafhankelijk adviesorgaan bij uitstek geschikt voor. De genoemde brief bevat het kader waarbinnen de adviesaanvraag tot stand moet komen, een nadere toelichting op hierboven geschetste ontwikkelingen en een overzicht van de kern- en deelvragen. De centrale vraag luidt: welke keuzes moet de publieke omroep maken om zijn maatschappelijke functie in de toekomst te kunnen blijven vervullen op een manier dat hij ook daadwerkelijk impact heeft en hoe zou dat georganiseerd moeten worden? De betreffende brief vindt u in de bijlage. U kunt hem integraal bij de adviesaanvraag betrekken; de adviesaanvraag die nu voor u ligt, is hier een directe afgeleide van.

Samenhang met andere onderdelen regeerakkoord

Het regeerakkoord bevat een bezuiniging op de rijksmediabijdrage van € 100 miljoen. Deze zal op grote lijnen worden ingevuld door een integratie van de landelijke en regionale publieke omroep, opheffing van het Mediafonds en de 2.42-omroepen en een korting op de landelijke publieke omroep. Op 19 juni 2013 heb ik de Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met onder meer de aanpassing van de rijksmediabijdrage[2] naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze voorziet al in de technische uitwerking van het regeerakkoord. Het wetsvoorstel regelt de (financiële) overheveling van de regionale omroepen naar het rijk en de structurele verlaging van de rijksmediabijdrage met € 100 miljoen. De twee wetswijzigingen moeten op 1 januari 2014 van kracht worden.

De wijze waarop aan dit wetsvoorstel, dat van technische aard is, uitvoering gegeven kan worden in de praktijk, is nog onderwerp van uitwerking. De toekomstverkenning door de Raad voor cultuur dient daartoe. Daarnaast werk ik aan een model voor optimale integratie van landelijke en regionale publieke omroep en onderzoek ik hoe de verdiencapaciteit van de publieke omroep kan worden vergroot.

Reikwijdte van de adviesaanvraag

De publieke omroep kan niet anders dan gezien worden als onderdeel van een audiovisuele industrie die verder reikt dan de landsgrenzen. Ik wil de Raad dan ook vragen om in zijn advies het medialandschap als geheel te bezien en te betrekken bij de advisering over dat deel waar het rijk verantwoordelijk voor is. Voorts wil ik de Raad vragen om, gezien de complexiteit en genoemde reikwijdte van het onderwerp, de expertise van andere adviesorganen in te schakelen.
Ook wil ik de Raad vragen bij deze adviesaanvraag de relevante partijen te betrekken. Dit zijn in ieder geval de Nederlandse Publieke Omroep zelf (hierna: NPO), de individuele publieke omroepen, de Centrale Ondernemingsraad van de publieke omroep (COR), het Commissariaat voor de Media en de commerciële omroepen.

---

[1] Kamerstukken II, 2012-2013, 32827 nr. 49

[2] Wijziging van onder meer de Mediawet 2008 in verband met onder meer aanpassing van de rijksmediabijdrage en overheveling van het budget voor de bekostiging van de regionale omroepen van het provinciefonds naar de mediabegroting. Kamerstukken II, 2012-2013, 33664, nr. 2.

Randvoorwaarden

Het kader waarbinnen ik de Raad vraag mij te adviseren, wordt allereerst gesteld door de publieke waarden die de overheid in het mediabeleid wil veiligstellen: onafhankelijkheid, pluriformiteit, kwaliteit en toegankelijkheid van het aanbod voor iedereen. Ook dient de Raad met zijn advies in lijn te blijven van het huidige mediabeleid, waarin het belangrijkste instrument een publieke omroep is met een brede taakopdracht. Ten derde dienen de toekomstige financiële kaders in acht genomen te worden. Ten vierde wil ik de Raad vragen om in zijn advies rekening te houden met de twee andere opdrachten uit het regeerakkoord, namelijk de integratie van de regionale omroep in de landelijke publieke omroep en de opdracht aan de publieke omroep om zijn eigen inkomsten te vergroten. Ik zal er zelf zorg voor dragen dat er een nauwe uitwisseling van informatie en bevindingen plaatsvindt tussen de Raad en de verschillende partijen die betrokken zijn bij deze twee onderdelen. Tot slot is het van belang dat de Raad met zijn advies binnen de grenzen blijft van het regeerakkoord en mijn brief van 20 juni 2013[3] en zijn voorstellen toetst op de doelmatigheid, doeltreffendheid en juridische haalbaarheid ervan.

Samenstelling van de commissie

De vragen die ik in deze adviesaanvraag aan de Raad voorleg, hebben een uiteenlopend en in veel gevallen complex karakter. Ik wil de Raad daarom vragen om voor de uitvoering van deze verkenning een commissie samen te stellen die recht doet aan deze complexiteit.

Adviesvragen

De kern van het advies wordt gevormd door de volgende vraag: welke keuzes moet de publieke omroep maken om zijn maatschappelijke functie in de toekomst te kunnen vervullen op een manier dat hij ook daadwerkelijk impact heeft en hoe zou dat georganiseerd moeten worden?

Deze centrale vraag valt uiteen in een aantal deelvragen, die ik hieronder een voor een themagewijs toelicht.

Vragen ten aanzien van het publieke aanbod

1. Hoe kan het onderscheidende karakter van de publieke omroep gewaarborgd worden?

Het medialandschap waarin de publieke omroep opereert, wordt steeds groter en competitiever. De publieke omroep moet opereren tussen nationale en internationale contentaanbieders die elk hun weg naar de kijker weten te vinden. Kwalitatief hoogstaand en Nederlands aanbod komt daardoor onder druk te staan. De publieke omroep heeft daarnaast te maken met teruglopende inkomsten door bezuinigingen op de rijksmediabijdrage. Dit heeft onder andere tot gevolg dat hij meer producten moet aankopen in plaats van zelf te vervaardigen.[4] Kan de Raad in beeld brengen welke keuzes de publieke omroep moet maken om zich, gegeven deze ontwikkelingen, te onderscheiden met een kwalitatief hoogwaardig Nederlands media-aanbod, dat bovendien toegankelijk en

---

[3] Kamerstukken II, 2012-2013, 32827 nr. 49

[4] *Efficiencyonderzoek Landelijke Publieke Omroep*. Kamerstukken II, 2010-2011, 32033, nr. 8 (bijlage).

aansprekend is voor alle lagen van de bevolking, en herkenbaar en makkelijk vindbaar in het totale aanbod?

2. Hoe kan de publieke omroep een rol spelen als aanjager van innovatie en creatieve competitie?

Niet alleen de publieke omroep heeft te maken met de uitdagingen waar het hedendaagse medialandschap hem voor stelt. Ook commerciële mediabedrijven ondervinden last van de toegenomen concurrentie en zien traditionele verdienmodellen onder druk staan. Anders dan deze bedrijven is de publieke omroep niet eenzijdig afhankelijk van commercieel succes en reclame-inkomsten en kan hij zich toeleggen op de ontwikkeling van nieuwe formats en innovatieve concepten door de zekerheid van de rijksmediabijdrage. Zo kan de omroep fungeren als breekijzer en als aanjager van creatieve competitie, waar andere mediabedrijven weer van kunnen profiteren; en uiteindelijk zo de gehele audiovisuele industrie. Hoe kan de publieke omroep deze rol in de toekomst succesvol vormgeven? Kan de Raad hiervoor verschillende scenario's in beeld brengen?

3. Op welke manier kan de publieke omroep speciale aandacht besteden aan de culturele en levensbeschouwelijke programmering?

Het is efficiënter om niet langer aparte instellingen te hanteren voor de vervaardiging van specifiek media-aanbod, maar de Nederlandse publieke omroep in zijn geheel verantwoordelijk te maken voor alle categorieën aanbod. Het Mediafonds en de 2.42-omroepen worden daarom opgeheven. Daarmee vallen de natuurlijke verzorgers van dit aanbod weg. Hoe kan de publieke omroep naar het oordeel van de Raad ervoor zorgen dat deze twee aanbodscategorieën blijvend de speciale aandacht krijgen die zij verdienen? Hoe kan bij de levensbeschouwelijke programmering daarbij ook recht worden gedaan aan de specifieke wensen en overtuigingen van een doelgroep, ook als dit aanbod niet langer vanuit die doelgroep zelf wordt vervaardigd?

4. Hoe moet de publieke omroep zijn maatschappelijke rol vervullen op nieuwe media en mobiele diensten?

De publieke omroep kan alleen maar impact genereren als hij weerklank vindt en met zijn aanbod is waar het publiek ook is. Het is daarom belangrijk dat de publieke omroep diensten aanbiedt waar het publiek daadwerkelijk en substantieel gebruik van maakt. Zeker nu het budget afneemt en er keuzes gemaakt moeten worden. Hoe kan de publieke omroep met zijn aanbod op de nieuwe en mobiele platforms hier op sturen? In hoeverre bieden de strategische kaders van de publieke omroep hiertoe voldoende waarborgen? En met welk aanbod op deze platforms kan de publieke omroep vorm geven aan zijn maatschappelijke functie, ervan uitgaande dat de specifieke eigenschappen van een platform ervoor zorgen dat deze zich in meer of mindere mate leent voor de uitoefening van bepaalde onderdelen van de taakopdracht?

Vragen ten aanzien van de organisatie

5. Hoe zou de Nederlandse publieke omroep, onder centrale leiding van de raad van bestuur, georganiseerd moeten worden, zodat hij zich in de toekomst kan profileren met en kan excelleren in Nederlands media-aanbod, op de middellange en lange termijn?

In het verleden was het medialandschap overzichtelijk, met weinig spelers. Daarin kon een publieke omroep gedijen die bestond uit veel verschillende kleine en grote omroepverenigingen, elk gemandateerd door hun eigen achterban in de samenleving. Inmiddels maakt de publieke omroep deel uit van een complex en competitief speelveld, waarin hij - globaal gesteld - veel harder moet werken om dezelfde maatschappelijke impact te bewerkstelligen. Dit vraagt om eendracht, flexibiliteit en slagvaardigheid, zodat snel en adequaat ingespeeld kan worden op nieuwe ontwikkelingen en duidelijke keuzes in het aanbod gemaakt kunnen worden, op basis van een helder en herkenbaar profiel. Dat komt ook de toegankelijkheid en de vindbaarheid van het aanbod ten goede. Hoe moet de publieke omroep georganiseerd worden zodat hij dat in de toekomst kan realiseren? Kan de Raad de voor- en nadelen van diverse organisatievormen in kaart brengen? Kan de Raad daarbij ook bekijken hoe publieke omroepen in andere (enigszins vergelijkbare) landen georganiseerd zijn? Daarbij wil ik de Raad vragen ook de motie Segers in acht te nemen en de waarde van een extern pluriform bestel in zijn onderzoek te betrekken.[5] Hoe beoordeelt de Raad tot slot de diverse scenario's op basis van de in deze brief genoemde ambities en uitgangspunten?

6. Op welke wijze kan de publieke omroep openstaan voor nieuwe geluiden en wat betekent dat voor de toegankelijkheid van het publieke mediabestel?

In het huidige bestel kunnen nieuwe omroepen eens in de vijf jaar aanspraak maken op een plaats in het bestel, als zij voldoende leden aan zich binden en toegevoegde waarde bieden. Is dit de manier waarop vernieuwing het beste kan worden vormgegeven, of ziet de Raad alternatieven voor inbedding van openheid voor nieuw maatschappelijk geluid? Daarbij wil ik de Raad vragen om speciaal ook stil te staan bij de efficiëntie van een dergelijk systeem en nadrukkelijk ook andere niveaus (dan dat van een nieuwe organisatie) te onderzoeken waarop deze openheid gerealiseerd kan worden.

7. Hoe kan de raad van bestuur van de NPO zorgen voor heldere criteria om te komen tot een goede en evenwichtige programmering en hoe kan zij voldoende checks and balances inbouwen in het bestel?

De moderniseringswet regelt een grotere rol voor de raad van bestuur in de organisatie van de publieke omroep. Het is van belang dat ook de natuurlijke checks and balances met deze beweging meegaan. Kan de Raad schetsen hoe een nieuw evenwicht tussen enerzijds de bevoegdheden van de centrale leiding en anderzijds de autonomie van de verschillende omroeporganisaties eruit ziet? Hoe zien de checks and balances eruit in een systeem dat in toenemende mate intern pluriform georganiseerd is, in plaats van extern pluriform?

Vragen ten aanzien van de maatschappelijke legitimering

8. Hoe kan de publieke omroep vormgeven aan de notie van informele publieke verantwoording?

De publieke omroep is van en voor de Nederlandse samenleving. De omroep dient dan ook verantwoording af te leggen over de wijze waarop hij zijn publieke taakopdracht uitvoert en de strategische en programmatische keuzes die hij maakt. De omroepverenigingen doen dit via hun ledenraden, maar hoe dient dit georganiseerd te worden voor die organisaties in het bestel die geen leden hebben? Uitdrukkelijk geldt dit voor de NOS, die als publieke nieuwsvoorziening een bijzondere verantwoordelijkheid draagt in onze democratische samenleving.

---

[5] Kamerstukken II, 2012-2013, 32827, nr. 53.

En hoe kan de publieke omroep in de toekomst zorgen voor voldoende draagvlak in de samenleving en vormgeven aan de sterke wortels die hij van oudsher heeft in de maatschappij? Is er een alternatief denkbaar voor het systeem van leden of kan dit systeem gemoderniseerd worden, waarbij uitdrukkelijk ook gekeken wordt naar de mate waarin ook de meer lastig te bereiken groepen in de samenleving betrokken worden?

Vragen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de publieke omroep

9. Hoe kan de onafhankelijkheid van de publieke omroep ten opzichte van de overheid het beste gewaarborgd worden?

De relatie tussen de overheid en de publieke omroep heeft een bijzondere aard. Op basis van Artikel 7 in onze Grondwet mag de overheid wel regels stellen "omtrent radio en televisie." Zij mag zich echter niet bemoeien met de inhoud. Hoe beoordeelt de Raad de huidige wijze waarop de onafhankelijkheid van de publieke omroep is gewaarborgd? Ziet de Raad ruimte voor verbetering en zo ja, hoe kan dit bereikt worden? Ik wil de Raad daarbij vragen om onder meer het benoemingenbeleid in acht te nemen, de duur van de concessieperiode, de prestatieovereenkomst, de continuïteit in afspraken tussen overheid en omroep, en de wijze waarop wederzijds verantwoording afgelegd wordt.

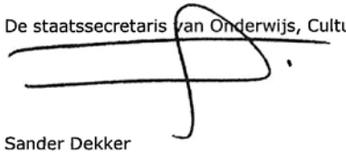
Termijn

Ik verzoek de Raad voor cultuur zijn advies voor 31 januari 2014 uit te brengen. Op basis van het eindrapport van de Raad voor cultuur zal ik dan in het voorjaar mijn beleidsagenda aan de Tweede Kamer sturen, waarin ik dan ook reageer op het advies over de integratie van de regionale en landelijke publieke omroep en het advies over de verdienmogelijkheden van de publieke omroep (zie hieronder).

Ten slotte

Parallel aan deze toekomstverkenning door de Raad, lopen twee andere onderzoeken die voortkomen uit het regeerakkoord. Allereerst wordt gewerkt aan de totstandkoming van een model voor integratie van de landelijke en regionale publieke omroep. Daarnaast loopt nog het onderzoek naar mogelijkheden voor de publieke omroep om zijn eigen verdiencapaciteit te vergroten. Het is voor een adequate gang van zaken noodzakelijk dat deze drie opdrachten in onderlinge samenhang geschieden en de verschillende teams van elkaars werk op de hoogte zijn. In de aanloop naar de eindrapportage vraag ik de Raad daarom om twee tussenrapportages uit te brengen, op 1 oktober 2013 en 1 december 2013, die onder andere voor dit doel ingezet kunnen worden. Raad zal op die momenten ook geïnformeerd worden over de vorderingen binnen de andere twee onderzoeken.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Sander Dekker

2. Samenstelling commissie

Inge Brakman
voorzitter
Pieter Broertjes
Petra ter Doest
Wim van de Donk
Pauline Krikke
Hans Laroes
Inge Ligthart
Paul Rutten
Peter Schrurs
Wim Vanseveren
Mathieu Weggeman

Jaap Visser
secretaris
Marleen Elshof
secretaris

Bijlagen

Samenstelling commissie

3 Samenstelling focusgroepen

De commissie heeft bij haar werkzaamheden gebruik gemaakt van focusgroepen. Deze hebben de commissie geadviseerd over de diverse deelvragen en -onderwerpen uit de adviesaanvraag.

De volgende focusgroepen waren samengesteld:

Innovatie
Over hoe innovatie de publieke omroep bij de uitvoering van zijn functie en taken kan ondersteunen, in het bijzonder als het gaat om de inzet en het gebruik van nieuwe media.

Organisatie
Over de wijze waarop de publieke omroep in de toekomst zijn relatie met het publiek kan onderhouden en uitbouwen.

Programma
Over de manier waarop een brede programmering vorm krijgen; en hoe de publieke omroep (inhoudelijk) onafhankelijk van de overheid kan blijven.

Samenwerking omroepen en pers in de regio
Over de wijze waarop regionale media in de toekomst kunnen samenwerken.

Bijlagen

Samenstelling focusgroepen toekomstverkenning mediabestel

Innovatie

Erik van Heeswijk
voorzitter

CEO Cleverlions.com,
hoofdredacteur VPRO Digitaal •

Christiaan Alberdingk Thijm

oprichter, partner
Bureau Brandeis

Malika el Ayadi

docent journalistieke vaardigheden
School voor Journalistiek,
Hogeschool Utrecht

Bart Brouwers

hoofdredacteur Dichtbij.nl •,
hoofd business development
TMG Landelijke Media
(*sinds 1 december 2013*)

Jelle-Jan Bruinsma

manager content partnerships
YouTube Benelux /
Google Netherlands

Bruno Felix

directeur Submarine

Manuel Kohnstamm

senior vice president, chief policy officer Liberty Global

Geleyn Meijer

decaan faculteit Creatieve Industrie, Hogeschool van Amsterdam

Marleen Stikker

directeur, medeoprichter
Waag Society

Taco Zimmerman

oprichter, directeur
Tuvalu Media

Organisatie

Yvonne Zonderop
voorzitter

journalist

Hans Boutellier

bestuurder
Verwey-Jonker Instituut

Wiebe Draijer

voorzitter
Sociaal-Economische Raad

Bart Drenth

lid Raad Maatschappelijke Ontwikkeling, *partner* Bart Drenth Advies

Sander Dullaart

managing partner Favela Fabric & The Social Shop

Frank Huysmans

bijzonder hoogleraar Bibliotheekwetenschap
Universiteit van Amsterdam

Willemijn Maas

algemeen directeur AVRO •

Josien Pieterse

directeur Netwerk Democratie

Annemiek van der Zanden

studieleider documentaires
De Nederlandse Filmacademie

Programma

Gerard Dielessen
voorzitter

algemeen directeur NOC * NSF

George van Breemen

hoofd financiën Nederlands Fonds voor de Film

Ton F. van Dijk

interim manager IKON

Bernt Hugenholtz

hoogleraar Informatierecht
Universiteit van Amsterdam

Bert Janssens

hoofdredacteur HUMAN

Roland Kieft

artistiek directeur
Residentie Orkest

Samenwerking omroepen en pers in de regio

Allard Berends
voorzitter

directeur, hoofdredacteur
Omroep Flevoland

Piet Bakker

onderzoeker, lector
Hogeschool Utrecht

Erwin Blom

oprichter Fast Moving Targets

Michiel Buitelaar

COO Digital Sanoma •

Wim Jansen

journalist, schrijver

Jacques Kuyf

CEO FD Mediagroep •

Johan van Uffelen

hoofdredacteur BN DeStem

• De hier genoemde functie werd niet tijdens het gehele adviestraject vervuld.

4. Overzicht van geconsulteerden

3FM
Wilbert Mutsaers

AFN Vereniging
Facilitaire Sectie
Bernard Kobes
Henk Bout

AVRO
Art Rooijakkers

De Argumentenfabriek
Frank Kalshoven

Boston Consulting Group
Peter Geluk
Marije van Mens

Centrale Ondernemingsraad
Publieke Omroepen
Rob Bruins Slot
Helma van der Mijl

College van Omroepen
Lennart van der Meulen

Commissariaat
voor de Media
Madeleine de Cock Buning
Jan Buné
Eric Eljon
Renate de Boer
Rutger Fortuin

DenKK Advocaten
Louise Doorman

Documentaireproducenten
Nederland
Suzanne van Voorst
Janneke Doolaard

Filmproducenten Nederland
Marjan van der Haar

KPN
Jos Huigen
Jaap Postma

KRO-NCRV
Coen Abbenhuis
Taco Rijssemus

Mediafonds
Jacob Kohnstamm
Hans Maarten van den Brink

Nationaal Luisteronderzoek
Nicole Engels

NDP Nieuwsmedia
Jacques Kuyf
Tom Nauta

Nederlandse vereniging
van Journalisten
Bert de Jong
Thomas Bruning

Nederlands Filmfonds
Doreen Boonekamp
Frank Peijnenburg

Nederlandse
Publieke Omroep
Henk Hagoort
Shula Rijxman
Jan Westerhof
Anne-Lieke Mol
Joost Baak
Mezen Dannawi
Alexander de Goeij

Netwerk Scenarioschrijvers
Jean van de Velde
Tamara Bos

NTR
Paul Römer
Frans Jennekens

NOS
Jan de Jong

Omroep Brabant
Henk Lemckert
Marjo L'Homme

Omroep Max
Jan Slagter
Fiona Arens

Onafhankelijke
documentairemakers
Ester Gould
Sarah Sylbing

Open State
Arjan el Fassed

Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland
Martijn Vroom
Toos Bastiaansen

Publieke Omroep Amsterdam/ Salto
Rudolf Buurma

Raad van Toezicht NPO
Aalt Dijkhuizen
Nico van Eijk

Regionale Omroep Overleg en Samenwerking
Jan Koster
Gerard Schuiteman

RTL Nederland
Bert Habets

Sanoma
Henk Scheenstra
Norbert Mirani

Ster
Arian Buurman
Sabine van Aken

Stichting Kijkonderzoek
Bas de Vos

Stimuleringsfonds voor de Pers
Vincent Kouwenhoven
Mir Wermuth

Telegraaf Media Groep
Frank Volmer

UPC
Yvonne Schers
William Linders

VARA
David van der Wilde

Vereniging van Commerciële Omroepen
Marjolein van der Linden
Arjo Kramer
Pieter Arnold

Vereniging van Commerciële Radio
Herbert Visser

Vereniging van Onafhankelijke Televisieproducenten
Roel Kooi
Dick van der Graaf

VPRO
Chris Kijne

Why5Research
Jan Callebaut

Ziggo
Arent van der Feltz
Yoram Levi

5. Legitimering en taakopdracht van de publieke mediadienst [17]

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de taakopdracht van de Nederlandse Publieke Omroep, zoals omschreven in de Mediawet, geanalyseerd binnen een normatief kader voor de publieke mediadienst [18] zoals geformuleerd door Europese multilaterale organisaties (Raad van Europa, Europees Parlement, Europese Unie).

Daarnaast is de taakopdracht geplaatst in de context van de ontwikkelingen in het medialandschap en in het mediagebruik. Uit deze analyse komt in de eerste plaats een zekere continuïteit naar voren in de publieke belangen die de legitimering vormen voor de publieke mediadienst. Tegelijkertijd is de context waarin die belangen veilig gesteld moeten worden dusdanig veranderd dat accentverschuivingen in de taakopdracht voor de hand liggen, in het bijzonder op het terrein van participatie, innovatie, samenwerking en publieke meerwaarde.

Alleen door de taakopdracht toekomstbestendiger te maken kan de bijdrage van de publieke mediadienst aan deze publieke belangen worden gewaarborgd.

17
Deze analyse is geschreven door dr. Saskia Welschen. Zij is socioloog en werkzaam als zelfstandig onderzoeker en adviseur. Ze heeft ruime beleidservaring op het gebied van Europees media- en omroepbeleid, *januari 2014*.

18
Conform de actuele terminologie in Europees verband en de Nederlandse Mediawet wordt in deze bijlage gesproken over een ‘publieke mediadienst’ in plaats van over een ‘publieke omroep’.

1. Het Europese debat over de publieke mediadienst

Publieke mediadiensten zijn een typisch product van West-Europese democratieën, een traditie die sterk geworteld is in waarden die met West-Europese democratische samenlevingen geassocieerd worden. Publieke mediadiensten representeren een maatschappelijk gemeengoed, dat een sterke bijdrage levert aan de democratie, cultuur en het pluralisme in onze samenleving. [19] Uit een analyse van de richtinggevende documenten op Europees niveau over de publiek mediadienst komen twee duidelijke tendensen naar voren. Aan de ene kant lijkt er een sterke consensus te bestaan over het belang van de publieke mediadienst in de huidige tijd. De centrale taakopdracht die een publieke mediadienst heeft in de democratische samenleving zijn duidelijk omschreven en in het licht van twee grote transitieprocessen – de overgang naar het duale bestel en de overgang naar de digitale omgeving – steeds weer herbevestigd.

De eerste conclusie is dat de primaire bestaansredenen van de publieke mediadienst ongewijzigd zijn in het veranderende medialandschap, en misschien zelfs wel urgenter geworden. In het verlengde daarvan wordt in de richtinggevende literatuur opgeroepen om publieke mediadiensten de ruimte en flexibiliteit te geven om zichzelf optimaal te kunnen aanpassen aan en te positioneren in het digitale domein. Dat is ook de reden achter het algemene uitgangspunt dat publieke mediadiensten zich op alle platforms moeten begeven.

Aan de andere kant kan worden geconstateerd dat er een steeds sterkere roep is om een heldere afbakening van de taakopdracht van de publieke mediadienst, met name vanuit de Europese Commissie. De achtergrond hiervan ligt in de spanningen die het duale bestel met zich meebrengt en de onvrede onder private mediabedrijven over wat zij beschouwen als 'oneerlijke concurrentie'.

Het debat over de taakopdracht van de publieke mediadienst is een terrein van controverse en conflict, omdat de publieke mediadienst op de markt steeds in aanraking komt met commerciële partijen, die onder dezelfde economische omstandigheden werken en de impact voelen van de activiteiten van de publieke mediadienst op die markt. [20] Onder invloed van deze ontwikkeling worden de lidstaten van de Europese Unie geacht hun publieke taakopdracht scherper te formuleren, en is er behoefte aan een afbakening van taken, in het bijzonder als het gaat om het digitale domein. Die ontwikkeling lijkt haaks te staan op de roep om ruimte en flexibiliteit.

Daarnaast worden publieke mediadiensten geacht om duidelijk en per activiteit aan te geven wat de publieke meerwaarde is van hun activiteiten. De introductie van *public value tests* in verschillende Europese landen is daarvan een manifestatie. Hoewel het normatieve kader van de legitimering van de publieke mediadienst dus nog altijd overeind blijft, is er een verschuiving te zien naar meer pragmatische en publieksgeoriënteerde evaluatie op programma- of dienstenniveau.

19
Zoals onderstreept door de Raad van Ministers van de Europese Unie in het Protocol bij het Verdrag van Amsterdam, *1997*.

20
'Adapting Public Service to the Multiplatform Scenario', Hans Bredow Instituut, *2012*.

2. Het normatieve kader: publieke waarden en maatschappelijke taakopdracht van de publieke mediadienst

In zijn adviesaanvraag onderstreept de Staatssecretaris de publieke waarden die uitgangspunt zijn voor het mediabeleid van de overheid: onafhankelijkheid, pluriformiteit, kwaliteit en toegankelijkheid van het aanbod voor iedereen. Deze waarden vormen de basis van de legitimatie van publieke mediadiensten zoals die in heel Europa gemeengoed zijn. Die waarden zijn ook een cruciaal onderdeel van de maatschappelijke taakopdracht van de publieke mediadienst. Het is vanwege deze waarden dat de publieke mediadienst een *merit good* genoemd kan worden.

Een nadruk op waarden is ook terug te vinden in het rapport *Focus op Functies* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Daarin stelt de WRR dat in de huidige context de fundamentele waarden die aan het mediabeleid ten grondslag liggen weer expliciet als uitgangspunt voor het mediabeleid moeten worden genomen. [21] Voor de WRR zijn vrijheid en gelijkheid fundamentele waarden met een brede werking die het mediabeleid overstijgen, en zijn de waarden die de Staatssecretaris noemt specifiek met het mediabeleid verbonden. De raad voegt daar de twee waarden van sociale samenhang en bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan toe. Elders in dit stuk zal kort worden teruggekomen op *Focus op Functies*.

Uit de analyse van het internationale normatieve kader voor de publieke mediadienst blijkt dat de maatschappelijke taakopdracht van de publieke mediadienst onder te verdelen is in vier deelterreinen: het functioneren van de democratische rechtstaat, het vormgeven van cultuur en identiteit, het voorzien in educatie en informatie en het stimuleren van creatieve innovatie en vernieuwing. Die laatste functie is van recentere aard en wordt tegen de achtergrond van technologische veranderingen in het medialandschap steeds relevanter.

Hieronder wordt uitgebreider op elk van de vier deelterreinen in gegaan. Het dient te worden benadrukt dat de scheidslijnen tussen de vier deelterreinen niet altijd even scherp getrokken kunnen en moeten worden. [22]

Functioneren van de democratische rechtstaat en sociale cohesie

Een van de voornaamste en oudste bestaansredenen van de publieke mediadienst is de bijdrage die hij levert aan het functioneren van de democratische rechtstaat. Alle internationale normstellende documenten bevestigen de speciale rol van de publieke mediadienst in het bevorderen van de waarden van democratische samenlevingen, die direct te herleiden is tot Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens over vrijheid van meningsuiting en informatie. [23] De belangrijkste taken op het terrein van de democratische rechtsstaat zijn toegang tot informatie, bijdrage aan meningsvorming, een platform bieden voor publiek debat met een

21
'Focus op Functies', Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, pagina 11, 158, *2005*.

22
Zie ook de kritische discussie door TNO van de functionele benadering in het WRR rapport 'Focus op Functies', 'Out of Focus', TNO, *2005*.

23
Bevestigd door het Comité van Ministers van de Raad van Europa, Resolution on The Future of Public Service Broadcasting 1994 en Recommendation, 3 On the Remit of Public Service Media in the Information Society, *2007*.

veelheid aan verschillende stemmen en opvattingen en een bijdrage leveren aan sociale cohesie. [24]

Vanuit zijn onafhankelijke positie ten opzichte van staat en markt biedt de publieke mediadienst universele toegang tot onafhankelijke, onpartijdige informatie, die voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen. Op het terrein van sociale cohesie draait de taakopdracht van de publieke mediadienst om bereiken en verbinden. In de eerste plaats dient hij in het belang van gelijke en universele toegang alle groepen en individuen in de samenleving te bereiken. In de tweede plaats dient hij aanbod te verzorgen dat verbindend werkt.

In de context van het uitdijende aanbod in de informatiesamenleving neemt het belang van de publieke mediadienst als bron van onafhankelijke en betrouwbare informatie eerder toe dan af. [25] Aan de ene kant is er een sterke toename van de hoeveelheid beschikbare informatie, in het bijzonder in de online omgeving. Aan de andere kant is de betrouwbaarheid van die informatie niet altijd gemakkelijk te achterhalen en is redactionele verantwoordelijkheid een verwaterd begrip. De publieke mediadienst kan in die context fungeren als een 'eiland van betrouwbaarheid'. [26] Juist tegen de achtergrond van trends als publieksfragmentatie en de toename van verticaal geïntegreerde mediaconglomeraten is er een toegenomen rol voor de publieke mediadienst in het behoud van de 'publieke sfeer'. [27]

Ook op het terrein van sociale cohesie is de publieke mediadienst in de digitale context onverminderd relevant. De WRR stelde in zijn rapport *Focus op Functies* al dat sociale samenhang als waarde meer nadruk zou moeten krijgen in het mediabeleid. Hierbij gaat het om de noodzaak van het onderhouden van een basale consensus tegen de achtergrond van pluralisme en fragmentatie, en het bieden van een platform waar de verschillende maatschappelijke stromingen elkaar blijven ontmoeten. [28]

In die digitale context zijn de primaire zorgen het voorkomen dat bepaalde groepen uitgesloten worden van de nieuwe informatiesamenleving, een tegenwicht bieden op verregaande fragmentatie en het borgen van een pluralistisch aanbod. [29] De publieke mediadienst moet fungeren als een 'publiek marktplein' van de moderne samenleving. Daarnaast dient de publieke mediadienst ertoe bij te dragen dat een zo groot mogelijk gedeelte van de bevolking profiteert van de sociale en culturele meerwaarden van digitalisering. [30]

Vormgever van cultuur en identiteit

De tweede algemeen geaccepteerde taak van de publieke mediadienst, die in alle richtinggevende documenten is opgenomen, ligt op het terrein van cultuur en identiteit. Bescherming van culturele diversiteit is een algemeen belang, en de publieke mediadienst heeft een concrete taak in het onderhouden, beschermen en uitdragen van de nationale cultuur en het bevorderen van culturele diversiteit. [31, 32]

24
Zie 'Resolutie van het Europees Parlement over de publieke omroep in het digitale tijdperk: de toekomst van het duale system' 2010 – 2028 (INI), *25 november 2010*.

25
Zie Recommendation, (3) On the Remit of Public Service Media in the Information Society, Comité van Ministers van de Raad van Europa, *2007*.

26
Nissen, *2006*.

27
Zie European Parliament Resolution of 25 November 2010 on Public Service Broadcasting in the digital era: the future of the dual system.

28
'Focus op Functies', WRR, *2005*.

29
Nissen, *2006*.

30
Recommendation 2003 (9) of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting, Comité van Ministers van de Raad van Europa.

31
'Public Service Broadcasting in the Information Society', Christian Nissen, *2006*.

32
Convention on the diversity of cultural expressions, Article 6, UNESCO.

Die rol valt uiteen in verschillende onderdelen: publieke mediadiensten verspreiden cultuur in al zijn diversiteit onder een breed publiek, bevorderen culturele participatie, produceren zelf kwalitatief hoogwaardig cultureel aanbod en stimuleren de culturele sector in brede zin. [33]

In dit kader is ook van belang dat de publieke mediadienst een grote rol speelt in het stimuleren van originele audiovisuele producties, een rol die in Europa breed wordt onderkend. Doordat de publieke mediadienst zich toelegt op kwalitatief onderscheidende producties draagt hij bij aan de bevordering van een bepaald niveau van kwaliteit in de gehele audiovisuele sector. Als producent en coproducent van originele audiovisuele producties zorgt de publieke mediadienst ervoor dat er permanent een ruimte bestaat voor creatieve en innovatieve audiovisuele productie, die afgeschermd is van de druk van de markt. In deze ruimte kunnen nationale en lokale producties (waaronder Nederlandstalige film, drama, kinderproducties), kwetsbare genres en experimentele, innovatieve producties ontwikkeld worden, waarmee de continuïteit van deze producties wordt gegarandeerd. [34]

Globalisering, internationalisering en homogenisering van het media-aanbod oefenen druk uit op nationale, regionale en lokale culturele uitingen. De publieke mediadienst is een belangrijk instrument om hieraan tegenwicht te bieden. Juist in een landen met een klein taalgebied en een kleine afzetmarkt is dit van prominent belang. [35] Daarbij is het van belang dat ook in de digitale omgeving originele content beschikbaar is die de diversiteit van culturele expressies weerspiegelt. [36]

Educatie

Educatie maakt van oudsher onderdeel uit van de taakopdracht van de publieke mediadienst, waarmee de publieke mediadienst geacht wordt bij te dragen aan de 'verheffing' van gebruikers en het vergroten van gelijke kansen voor iedereen door middel van onderwijs. In internationale documenten wordt relatief minder nadruk gelegd op educatie, maar in bijvoorbeeld de beleidsdocumenten van de BBC juist weer wel (zoals in het BBC Royal Charter, de tweede doelstelling hierin is 'bevorderen van educatie en leren). [37]

Educatieve, Nederlandstalige content is een kwetsbaar genre dat zonder publieke financiering onder druk komt te staan. Bovendien is in het onderwijs een steeds grotere rol weggelegd voor audiovisueel materiaal. Om ervoor te zorgen dat educatieve content van hoge kwaliteit beschikbaar is en blijft voor het gebruik in het onderwijs en leerprocessen dient dit onderdeel uit te blijven maken van de taakopdracht van de publieke mediadienst.

33
Conform de invulling van de culturele taakopdracht in Raats en Pauwels, *2012*.

34
Het is van belang te benadrukken dat er een concrete verplichting is vastgelegd in de Richtijn Audiovisuele Diensten van de Europese Unie, en dat ook commerciële omroepen een Europese wettelijke verplichting hebben op dit gebied.

35
Nissen, *2006*.

36
Recommendation 2007, (3) On the remit of public service media in the information society.

37
De WRR stelde in 2005 dat educatie een vorm van gesystematiseerde en geïnstitutionaliseerde cultuur overdracht was die eigenlijk onder de functie 'cultuur' diende te vallen.

Tegelijkertijd is een nadruk op formeel leren en 'verheffen' gedateerd, en zou de nadruk moeten liggen op een moderne invulling van educatie, waarbij veel ruimte is voor informeel leren. De publieke mediadienst draagt door zijn programmering in algemene zin bij tot educatie en de verspreiding van kennis. Juist het publieke karakter van de programmering – die zich dient te onderscheiden op het gebied van onafhankelijkheid en een onderzoekende en kritische aanpak – draagt bij aan processen van informeel leren. [38]

Innovatie, creatieve industrie en participatie

Het is duidelijk dat innovatie als kerntaak van de publieke mediadienst nog het meest in de kinderschoenen staat. Pas in de laatste tien jaar is deze taak duidelijker in beeld gekomen, en de uitwerking ervan is een stuk minder concreet dan de drie andere onderdelen van de taakopdracht. Wel klinkt in de internationale documenten een steeds sterkere oproep aan publieke mediadiensten om een pioniersrol te spelen op het gebied van innovatie en het bevorderen van de creatieve industrie. In het verlengde hiervan is er internationale consensus dat de publieke mediadienst de ruimte moet krijgen om zich te ontwikkelen op verschillende platforms, en is een techniek-/platform neutrale benadering van het mediabeleid steeds meer de norm. Zoals in paragraaf 1 aangegeven is er wel stevige discussie over de afbakening van publieke media-activiteiten in het digitale domein.

Innovatie als kerntaak voor de publieke mediadienst is om twee redenen van groot belang. In de eerste plaats heeft de publieke mediadienst op het terrein van creatieve innovatie net als op het terrein van kwalitatief hoogwaardige culturele producties een pioniersrol en een normstellende invloed. [39]

De tweede reden is dat innovatie een directe bijdrage kan leveren aan het vervullen van de functies op de andere terreinen: het functioneren van de rechtstaat, cultuur en educatie. Nieuwe technologie heeft een grote impact heeft op de dynamiek tussen media-aanbieders en mediagebruikers. Nieuwe technologie zorgt ervoor dat gebruikers niet langer 'passieve ontvangers' zijn maar 'stakeholders, deelnemers en media-producenten'. [40] Hierdoor ontstaat een nieuwe verstanhouding, waarin het niet meer louter gaat om (uit)zenden maar om het vormgeven van een dialoog en het faciliteren van participatie van burgers in de totstandkoming, gebruik en hergebruik van publiek media-aanbod. Juist een publieke dienst die als bestaansreden heeft dat hij 'van en voor iedereen' is [41] moet voorop lopen in het vormgeven van die dialoog met burgers. Technologische innovatie is een instrument om die dialoog te faciliteren, maar het draait uiteindelijk om de kwaliteit van de dialoog zelf. [42]

38
De Nederlandse Publieke Omroep erkent dat ook in zijn nadruk op kennis en cultuur, en de stelling dat de publieke mediadienst 'moet opvallen door programma's waar je iets van leert', Henk Hagoort, nieuwjaarstoespraak, *januari 2013*.

39
Resolutie van het Europees Parlement over de publieke omroep in het digitale tijdperk: de toekomst van het duale system 2010 – 2028 (INI), *25 november 2010*.

40
Raad van Europa, Recommendation 2007, (3) On the Remit of Public Service Media in the Information Society.

41
'Concessiebeleidsplan 2010 – 2016', voorwoord pagina 8, NPO.

42
Recommendation 2007, (3) On the Remit of Public Service Media in the Information Society.

3. Taken van de publieke mediadienst

Uitwerking in de Nederlandse Mediawet

De concretisering van de maatschappelijke functie van de publieke mediadienst ligt op het niveau van nationale mediawetgeving. [43] In de Nederlandse mediawetgeving is de taakopdracht van de publieke mediadienst, 'de publieke mediaopdracht' neergelegd in artikel 2.1 van de Mediawet van 2008:

Artikel 2.1

1. Er is een publieke mediaopdracht die bestaat uit:
   a. het op landelijk, regionaal en lokaal niveau verzorgen van publieke mediadiensten door het aanbieden van media-aanbod op het terrein van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing, via alle beschikbare aanbodkanalen; en
   b. het verzorgen van publieke mediadiensten waarvan het media-aanbod bestemd voor landen en gebieden buiten Nederland en voor Nederlanders die buiten de landsgrenzen verblijven.

2. Publieke mediadiensten voldoen aan democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving door het aanbieden van media-aanbod dat:
   a. evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is en zich tevens kenmerkt door een grote verscheidenheid naar vorm en inhoud;
   b. op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving geeft en de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied weerspiegelt;
   c. gericht is op en een relevant bereik heeft onder zowel een breed en algemeen publiek, als bevolkings- en leeftijdgroepen van verschillende omvang en samenstelling met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen;
   d. onafhankelijk is van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet, van overheidsinvloeden;
   e. voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen; en
   f. voor iedereen toegankelijk is.

43
Conform het Protocol bij het Verdrag van Amsterdam, Europese Unie, *1997*.

3. Het programma-aanbod van de algemene programmakanalen van de landelijke, regionale en lokale publieke mediadiensten wordt via omroepzenders verspreid naar alle huishoudens in het verzorgingsgebied waarvoor de programma's zijn bestemd zonder dat zij voor de ontvangst andere kosten moeten betalen dan de kosten van aanschaf en gebruik van technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken.

4. In het kader van de uitvoering van de publieke mediaopdracht volgen en stimuleren publieke media-instellingen technologische ontwikkelingen en benutten de mogelijkheden om media-aanbod aan het publiek aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken.

De taken die in de publieke mediaopdracht zijn neergelegd vloeien voort uit de maatschappelijke taakopdracht zoals hierboven is omschreven onder Vormgever van cultuur en identiteit. Er is bijzonder veel aandacht voor de taken die gerelateerd zijn aan de bijdrage van de publieke mediadienst aan het functioneren van de democratische rechtstaat, waarbij met name de pluriformiteit van het aanbod benadrukt wordt. In 2008 is lid 4 toegevoegd aan artikel 2.1. Daarmee is in de mediawetgeving ruimte gemaakt voor de uitbreiding van de taakopdracht naar nieuwe platforms. [44]

Nissen benadrukt dat de publieke taken (of *obligations*) directe impact hebben op de aard en de content van diensten die de publieke mediadiensten leveren. [45] In de formulering van de Mediawettelijke taakopdracht zijn de algemene maatschappelijke taken uit het internationale normatieve kader te herkennen. Daarbij valt het op dat de vierde taak – innovatie – weinig invulling krijgt.

Op basis van de maatschappelijke taakopdracht heeft de publieke mediadienst enerzijds taken met een kwantitatief karakter, voornamelijk op het gebied van bereik. Anderzijds heeft de publieke mediadienst taken op kwalitatief gebied. [46] Waar het bij bereik primair gaat om de doelgroepen in de samenleving die de publieke mediadienst bedient en bereikt, gaat het bij kwaliteit om de content, de inhoud van publieke mediadienst producties en diensten. De huidige context stelt uitdagingen, zowel op het gebied van doelgroepen als op het gebied van content, die hieronder zullen worden beschreven.

Bereiken met kwaliteit

De taakopdracht schrijft voor dat het media-aanbod van de publieke mediadienst 'gericht is op en een relevant bereik heeft onder zowel een breed en algemeen publiek als bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen'. Dit raakt direct aan de taak van het bevorderen van sociale cohesie. Een groot bereik is noodzakelijk als de publieke mediadienst daadwerkelijk zijn bijdrage wil leveren aan het functioneren van de rechtstaat en het stimuleren van sociale cohesie. Om een referentiepunt te kunnen zijn voor alle leden van het publiek is een groot bereik essentieel. Alleen met een substantieel bereik kan de publieke mediadienst daadwerkelijk impact hebben op het politieke, culturele en sociale leven van de samenleving.

In de praktijk betekent dit dat de publieke mediadienst ernaar moet streven om alle groepen in de samenleving te bereiken. De huidige context stelt grote uitdagingen op het gebied van bereik en sociale cohesie. In het digitale medialandschap zijn publieksgroepen steeds meer gefragmenteerd en nemen bijvoorbeeld jonge publieksgroepen in toenemende mate hun toevlucht zoeken tot online en interactieve media. Alle publieke mediadiensten in Europa worstelen met hun bereik onder jongeren en minderheden. [47] Daarnaast leidt toenemende internationalisering en commercialisering van de mediasector tot homogenisering van het aanbod en ondervertegenwoordiging van programma's en genres voor specifieke groepen.

In de huidige taakopdracht is vastgelegd dat de publieke mediadienst moet streven naar zowel een breed als een smal en specialistisch bereik. De achterliggende gedachte is dat een beperking tot programmering die alleen niches, elites of minderheidsgroepen aanspreekt op termijn leidt tot uitholling van de legitimering van de publieke mediadienst. Het streven naar een breed bereik is ook een belangrijk argument voor de uitbreiding van taken van de publieke mediadienst naar het digitale domein. Groepen die primair in de online, interactieve omgeving actief zijn dienen ook op en door middel van die platforms bereikt te worden.

De simpele stelling dat de publieke mediadienst zijn publiek zou moeten volgen is echter onvoldoende. Het streven moet zijn om een groot bereik te realiseren met aanbod van hoge 'kwaliteit'. Hier raakt de taakopdracht op het terrein van content – namelijk het voorzien in een evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig aanbod – aan de taakopdracht op het terrein van bereik. Uit de taakopdracht van de publieke mediadienst zoals eerder verwoord vloeien kwalitatieve verplichtingen voort waar het programma-aanbod van de publieke mediadienst aan zou moeten voldoen.

Voor het functioneren van de rechtstaat is programma-aanbod van belang dat betrouwbaar, onafhankelijk en onpartijdig is en dat voldoet aan strenge journalistieke en professionele kwaliteitsnormen. Ook op het gebied van cultuur en educatie gelden expliciete kwaliteitsnormen. Content voor elke publieksgroep, of het nu een brede of smalle groep is en ongeacht het platform of de methode van distributie, moet uitdrukkelijk en zichtbaar voldoen aan die gestelde kwaliteitseisen. [48] Die eisen moeten ook duidelijker dan nu een instrument zijn om de afbakening van publieke media-activiteiten in de online omgeving te expliciteren.

44
Dit blijkt ook uit de nieuwe terminologie 'publieke mediadienst' ter vervanging van 'publieke omroep'.

45
'Public Service Broadcasting in the Information Society', Christian Nissen, pagina 24, *2006*.

46
'Public Service Broadcasting in the Information Society', Christian Nissen, pagina 25, *2006*.

47
Bardoel en d'Haenens, *2008*.

48
De NPO onderkent dat door hiervan extra speerpunten te maken in zijn 'Concessiebeleidsplan 2010 – 2016, Onze ambities', pagina 10.

Naast bereik is 'verbinden' essentieel. De publieke mediadienst moet de ruimte creëren voor ontmoeting tussen groepen door middel van aanbod dat verbindt. De diversiteit van de samenleving moet in het aanbod gereflecteerd worden, op een manier die bijdraagt aan de afname van maatschappelijke polarisatie. In de context van fragmentatie, de toenemende afstand tussen hoger- en lager opgeleiden en een toenemende digitale kloof kan de publieke mediadienst een rol van bruggenbouwer spelen.

In de digitale context is het bieden van universele toegang bovendien niet langer voldoende om breed bereik te faciliteren. Universele toegang in het huidige tijdperk heeft te maken met de aanwezigheid van publieke mediacontent op alle relevante media en platforms, waarbij zowel toegang tot informatie voor brede publieksgroepen als meer specialistische informatie voor kleinere doelgroepen gegarandeerd moet worden. Tegelijkertijd is alleen beschikbaar zijn onvoldoende, en komt er meer nadruk op de verplichting voor de publieke mediadienst dat publiek programmering ook daadwerkelijk wordt gebruikt.

Toegang bieden betekent dus meer dan het beschikbaar stellen van informatie. Het betekent ook het bijdragen aan de vindbaarheid en het actieve gebruik van informatie.

Brede taakopdracht

De Mediawettelijke taakopdracht stelt dat het publieke media-aanbod de genrecategorieën informatie, cultuur, educatie en verstrooiing dient te omvatten. Hierin is de 'brede taakopdracht' belegd die de Staatssecretaris in zijn adviesaanvraag benadrukt.

In zijn rapport van 2005 stelde de WRR dat de publieke mediadienst een primaire rol te vervullen heeft met betrekking tot de genrecategorieën hoogwaardige nieuws- en informatievoorziening, opinie- en debat, kunst- en cultuurprogrammering en educatie en specialistische informatie, omdat deze genrecategorieën het meest direct te relateren zouden zijn aan de maatschappelijke functies van de publieke mediadienst. [49] De NPO heeft aangekondigd in 2014 prioriteit te geven aan een viertal programmacategorieën in zijn programmering: journalistiek, Nederlandstalig drama en documentaire, kinderprogramma's, kennis en cultuur en evenementen.

De directe link tussen de bovengenoemde programmacategorieën en de normatieve taakopdracht van de publieke mediadienst is evident. De benoemde programmacategorieën liggen in de kern van het bestaansrecht van de publieke mediadienst, en zijn zonder publieke financiering onvoldoende gewaarborgd. [50]

Tegelijkertijd stellen verschillende experts dat een té directe koppeling tussen taken en genres onwenselijk is. [51] Wanneer taken te sterk worden gereduceerd tot genres wordt de discussie beheerst door de vraag binnen welke genrecategorie een programma valt.

49
Conform de genres die de WRR centraal stelt in het rapport 'Focus of Functies'.

50
Zie WRR, pagina 158 e.v., *2005*.

51
'Out of Focus', TNO, *2005*, Bardoel en d 'Haenens, *2008*.

52
Zie WRR, pagina 65 en d' Haenens, *2008*, pagina 347.

Daarnaast is het van belang te onderkennen dat in de huidige tijd steeds meer sprake is van hybridisering van genres, waarbij de grenzen tussen categorieën – zoals informatie en entertainment, of fictie en non-fictie – vervagen. [52]

De centrale vraag zou dan ook niet moeten zijn of een bepaald genre a priori binnen het publieke aanbod thuishoort. In plaats daarvan is de centrale vraag of een specifieke dienst of programma voldoet aan de kwaliteitseisen die aan het gehele media-aanbod van de publieke mediadienst gesteld worden. De publieke mediadienst dient de publieke meerwaarde van al zijn programma's voorop te stellen, expliciet maken en daarover naar haar publiek verantwoording af te leggen. In de internationale literatuur wordt in dit verband gesproken over *full portfolio distinctiveness*. [53] Ook amusement kan daarin een rol behouden, als het maar uitdrukkelijk verbonden wordt aan het realiseren van de algemene maatschappelijke taakopdracht van de publieke mediadienst.

In 2005 adviseerde de WRR dat bij het beoordelen van de taken van de publieke mediadienst sterker gekeken moet worden naar de fundamentele publieke belangen die op het spel staan. In de functiegerichte benadering die de WRR vervolgens uitwerkte wordt op basis van publieke belangen beoordeeld welke functies – en in concrete zin welke genrecategorieën – onderdeel dienen te zijn van de opdracht van een publieke mediavoorziening. [54]

Internationaal is er echter een tendens waarneembaar die niet specifieke genres, maar waarden voorop stelt in het beoordelen van het publieke karakter van content. De Britse toezichthouder OFCOM stelde in 2005 dat het in de context van de snelle transformatie onmogelijk is om vooraf te definiëren welke soort content, welke programma's en welke diensten de publieke mediadienst moet leveren. In plaats daarvan is het belangrijker om per programma de publieke meerwaarde te beoordelen. [55] Daarvoor zijn – in navolging op Brits voorbeeld – in verschillende landen inmiddels zogenaamde *Public Value Tests* ingevoerd. Deze tests passen in een trend om sterker te verantwoorden aan zowel het publiek als marktpartijen hoe de activiteiten van de publieke mediadienst bijdragen aan de uitvoering van de publieke taakopdracht.

53
Jakubowicz, *2007*.

54
'Focus op Functies', WRR, *2005*.

55
Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting *2005*.

4. Aanvullingen op gebied van innovatie en participatie/ burgerschap

Op de terreinen innovatie, creatieve industrie en participatie/burgerschap is de huidige taakopdracht beperkt. In de onderstaande paragrafen wordt besproken hoe de publieke taakopdracht er op deze terreinen uit zou moeten zien.

Een visie op technologische innovatie waarin de burger centraal staat

De kansen en verplichtingen die ontstaan onder invloed van technologische ontwikkelingen worden in de huidige formulering van de publieke mediaopdracht onvoldoende onderkend. Uit de toevoeging over technologische ontwikkelingen in MW art. 2.1, lid 4 blijkt een erkenning van het belang van nieuwe verspreidingsmogelijkheden, maar het accent ligt op de technologische kant daarvan. In de Mediawet wordt geen invulling gegeven aan een meer publieksgerichte kant van technologische ontwikkelingen.

Het tienjaarlijkse Concessiebeleidsplan van de NPO geeft een duidelijke indruk van de wijze waarop de NPO invulling wil geven aan haar missie. [56] De NPO heeft in haar Concessiebeleidsplan veel aandacht besteed aan het digitale domein en werkt met een meer toekomstbestendige terminologie. Tegelijkertijd merken critici op dat ook in het Concessiebeleidsplan de benadering van nieuwe diensten sterkt techniek gedreven is, en er onvoldoende aandacht is voor de daadwerkelijke vraag en behoefte van gebruikers. [57]

Kweekvijverfunctie

Uit de internationale richtinggevende documenten komt steeds duidelijker naar voren dat de publieke mediadienst een pioniersrol heeft op het terrein van innovatie. Die nieuwe prioriteit zou in de formulering van de publieke mediaopdracht duidelijker weerspiegeld mogen worden. De Mediawet is niet de enige plek waarin richting gegeven wordt aan de taken van de publieke mediadienst. Naast de Mediawet bestaan er de vijfjaarlijkse prestatieafspraken, maar ook in dit document is geen speciale aandacht voor bovengenoemde punten.

De taken die de publieke mediadienst zou moeten hebben ter bevordering van innovatie en creativiteit zijn nog niet zo uitvoerig in internationale richtinggevende documenten beschreven als de meer traditionele taken van de publieke mediadienst. Toch komt er een redelijk consistent beeld naar voren van de invulling van deze opdracht.

56
'Concessiebeleidsplan 2010 – 2016', NPO.

57
Bardoel en d'Haenens, *2008*.

De publieke mediadienst kan een centrale rol spelen bij de bevordering van een bloeiende ruimte voor zogenaamde *digital commons*. [58] De publieke mediadienst kan daarin optreden als leidende marktspeler, die zichzelf de taak aanmeet om te innoveren en normen te stellen voor de markt als het gaat om innovatie.

Juist op het gebied van vernieuwing van zowel de creatieve als de maatschappelijke en publieke sector heeft de publieke mediadienst een unieke uitgangspositie. Door opdrachten uit te zetten speelt hij een centrale rol in capaciteitsopbouw van de onafhankelijke creatieve industrie. Aan de ene kant vormt hij een kweekvijverruimte voor experimenten met nieuwe technologie, die afgeschermd van marktdruk ontwikkeld kunnen worden. Tegelijk is de publieke mediadienst in staat hierbij een verbinding te leggen naar een groot publiek. Ook hierbij geldt dat *distinctiveness* – het onderscheidende en publieke karakter van nieuwe diensten en innovatie – centraal moet staan.

Partnerschappen

De publieke mediadienst dient zijn rol als motor van innovatie en creatieve audiovisuele productie zowel binnen als buiten de eigen organisatie vorm te geven. Ook hier is de optimale positie van de publieke mediadienst er een als centrale schakel in een netwerk van creatieve samenwerking en innovatie. De publieke mediadienst moet onafhankelijke, creatieve en innovatieve makers herkennen, ondersteunen en versterken door samenwerking op het gebied van productie en distributie. Daarmee draagt de publieke mediadienst bij aan de vitaliteit van de lokale audiovisuele sector en de creatieve industrie. Hij kan samenwerking tussen verschillende creatieve professionals, bedrijven en maatschappelijke instellingen initiëren en faciliteren. Partnerschappen in de creatieve industrie zijn onontbeerlijk voor innovatie. [59]

58
Cunningham, *2012*.

59
De mate waarin auteursrechtelijke bepalingen netwerken van creatieve samenwerking bemoeilijken zou nader onderzocht moeten worden.

Accentverschuivingen taken democratie, cultuur en educatie

Hierboven werd gesteld dat de drie meer gevestigde onderdelen van de taakopdracht van de publieke mediadienst – bijdragen aan het functioneren van de rechtstaat, vormgeven van cultuur en identiteit en het voorzien in educatie- nog altijd relevant zijn. Tegelijkertijd is de vertaling daarvan naar concrete taken in een ander licht komen te staan door de verdergaande digitalisering.

Hierop kan worden ingespeeld door de nadruk op innovatie en participatie door te trekken naar de andere taakgebieden van de publieke mediadienst, en daarmee een geïntegreerde plaats te geven in de algehele taakopdracht van de publieke mediadienst. Daarmee zijn innovatie en participatie niet langer aparte activiteiten die naast de 'kerntaak' worden uitgevoerd, maar worden zij onderdeel van het palet aan eigenschappen dat alle publieke content gaat kenmerken. Met andere woorden: innovatie en participatie worden onderdeel van datgene wat publiek media-aanbod onderscheidend maakt, waarin de publieke meerwaarde zich manifesteert.

Een sterkere nadruk op innovatie en participatie kan de uitvoer van de meer 'gevestigde' functies versterken, zoals in de volgende paragrafen wordt beschreven.

Functioneren rechtsstaat

De publieke mediadienst heeft in de online omgeving een belangrijke taak als gids, als *gatekeeper* die gebruikers naar betrouwbare en kwalitatief hoogwaardige content begeleidt. [60] Daarbij gaat het niet alleen om het doorverwijzen van het publiek of gebruikers naar de eigen publieke content. De publieke mediadienst moet een centrale plek innemen in een netwerk van non-profit partnerorganisaties en stakeholders, en van daaruit doorverwijzen naar publieke, onafhankelijke en onderscheidende content van al deze partijen. De publieke mediadienst dient actief de samenwerking op te zoeken met andere partijen, waaronder maatschappelijke organisaties en culturele instellingen, die in de online omgeving publieke, onafhankelijke content produceren. Ook moet de publieke mediadienst de productie en verspreiding van *user generated content* aanmoedigen en faciliteren. Leurdijk (2006) stelt terecht dat publieke mediadiensten hun aarzelingen op dit gebied dienen te overwinnen en een solide strategie moeten ontwikkelen om *user generated content* te redigeren, modereren en verspreiden. [61]

60
Die taak wordt door de publieke mediadienst in het Concessiebeleidsplan ook duidelijk onderkend, en krijgt hierin op verschillende manieren invulling.

61
Leurdijk, *2006*.

Dankzij technologische veranderingen zijn de mogelijkheden en verantwoordelijkheden van de publieke mediadienst in het faciliteren van het publieke debat vergroot. De publieke mediadienst kan een centrale rol vervullen in het faciliteren van debat en dialoog tussen individuele burgers, tussen groepen burgers en tussen burgers en instellingen. In de lineaire omgeving bieden nieuwe mogelijkheden tot interactiviteit de kans om de betrokkenheid van het publiek bij programmering te vergroten. In de non-lineaire omgeving kan de publieke mediadienst een prominente rol spelen door een betrouwbare en open ruimte te creëren voor debat, dit debat te modereren en van achtergrondinformatie te voorzien. Het is essentieel dat de publieke mediadienst daarin een rol inneemt als netwerkorganisatie, en intensieve samenwerking opzoekt met relevante partners. Het creëren van een betrouwbare ruimte in de online omgeving voor vrije meningsuiting draagt daartoe bij.

Daarbij is gelijkwaardigheid en toegankelijkheid essentieel. Onderzoek toont aan dat de vaardigheden om in het digitale domein te participeren niet gelijk verdeeld zijn in de samenleving. [62] De publieke mediadienst heeft een speciale verantwoordelijkheid voor het wegnemen van obstakels die de digitale participatie van personen en groepen verhinderen. Zij moet ertoe bijdragen dat de positieve effecten van digitalisering een zo groot mogelijk bereik hebben.

In de eerste plaats moet publiek media-aanbod in het tijdperk van digitalisering voor iedereen toegankelijk blijven. Daarnaast moet er gericht aanbod zijn voor groepen die speciale behoeften hebben in het digitale domein, zoals mensen met een handicap, kinderen en ouderen.

62
Zie bijvoorbeeld Van Dijk, *2012*.

Cultuur

Technologische ontwikkelingen bieden ook in dit domein kansen om participatie op een nieuwe manier invulling te geven. Centraal daarbij staat de gebruiker in de rol van (co) producent, op basis van uitgangspunten als *open access* en *creative commons*. Daarmee wordt onderkend dat cultuur niet alleen een top-down voorziening is, maar gemeengoed dat permanent geproduceerd en gereproduceerd wordt door de samenleving. Programma's van de publieke mediadienst worden daarmee een startpunt voor allerlei vormen van activiteit, hergebruik en betrokkenheid [63]. Op die manier kan de publieke mediadienst zijn culturele taakopdracht optimaal vervullen. Het is van belang om nader te verkennen wat de mogelijkheden zijn om het rijke audiovisuele erfgoed van de publieke mediadienst beschikbaar te stellen voor vormen van user generated creatieve content. Hierbij moet vooral onderzocht worden in hoeverre de huidige auteursrechtelijke regimes deze ontwikkelingen in de weg staan.

Educatie en informatie

In de huidige context zijn twee accentverschuivingen nodig in de manier waarop de taakopdracht van de publieke mediadienst op het terrein van educatie wordt vormgegeven. De eerste verschuiving heeft te maken met de hedendaagse kennismaatschappij. In die kennismaatschappij wordt van burgers verwacht dat zij hun eigen kennis permanent opfrissen en levenslang blijven leren. De publieke mediadienst kan en moet dit proces van levenslang leren ondersteunen. Die taakopdracht beperkt zich niet tot specifieke educatieve content, maar strekt zich uit over de algemene programmering. Juist het proces van informeel leren door algemene publieke programmering is hierbij van belang.

In aanvulling hierop is de tweede verschuiving dat ook op dit terrein optimaal gebruik gemaakt dient te worden van de mogelijkheden van digitale communicatietechnologie. De publieke mediadienst dient gebruikers te ondersteunen in hun behoefte aan kennis, maar die behoefte varieert van gebruiker tot gebruiker. Door nieuwe technologie is het mogelijk om op deze verschillende behoeften in te gaan door middel van diensten als *on-demand*, *e-learning* en *narrow-casting*. Zo ontstaat ook in het domein educatie de mogelijkheid om een enkel programma voor uiteenlopende doeleinden te gebruiken en te laten gebruiken.

Ook op het terrein van formele educatieve content dient de publieke mediadienst gebruik te maken van de kansen die interactieve technologie biedt om het proces van leren en kennis vergaren te optimaliseren. Lineaire educatieve programmering blijft bij het gebruik in het onderwijs een belangrijke rol spelen, maar kan worden aangevuld met online archief materiaal en interactieve applicaties.

63
Murdock 2005; Raats en Pauwels, *2010*.

5. Conclusie

In dit document zijn op basis van een analyse van het internationale normatieve kader de bouwstenen geformuleerd voor een visie op een toekomstbestendige taakopdracht van de publieke mediadienst.

Hieruit spreekt in de eerste plaats het belang van een duidelijkere borging en verantwoording van de publieke meerwaarde van media-aanbod van de publieke mediadienst. Die publieke meerwaarde moet worden gemeten langs een aantal scherp geformuleerde kwaliteitscriteria. Onder die kwaliteitscriteria zijn de gevestigde waarden van onafhankelijkheid, pluriformiteit, betrouwbaarheid en culturele diversiteit. Daarnaast dienen in de huidige tijd de criteria innovatief karakter en participatie een plek te krijgen in de beoordeling van de publieke meerwaarde van media-aanbod.

De sterkere nadruk op publieke meerwaarde is van toepassing op alle activiteiten van de publieke mediadienst. Het zwaartepunt in de beoordeling van de prestaties van de publieke mediadienst moet verschuiven van de programmamix en de onderverdeling in enres naar de publieke meerwaarde *across the board* en van individuele programma's of diensten. Programma's en diensten die deze meer expliciete kwaliteitstoets niet doorstaan verdienen geen plek in het aanbod van de publieke mediadienst. Vervolgonderzoek zou moeten nagaan hoe de beoordeling van de publieke meerwaarde van publieke media-activiteiten vorm kan krijgen, en de verantwoording over de eigen activiteiten naar burgers en de bredere samenleving op nieuwe manieren ingevuld kan worden.

De publieke mediadienst dient manieren te ontwikkelen om de dialoog met burgers vorm te geven. In dit hoofdstuk is aangegeven op welke wijze een nadruk op innovatie en participatie de uitvoering van de taakopdracht op het terrein van het functioneren van de rechtstaat, het vormgeven van cultuur en identiteit en het voorzien in educatie kan versterken. Van belang daarbij is een inzet op innovatie die vraaggestuurd is, en gericht is op de versterking van de participatie van de burger in de publieke sfeer waarin de publieke mediadienst zo'n belangrijke speler is. Innovatie en participatie verdienen een centralere plaats in de wettelijke taakopdracht van de publieke mediadienst.

Op het terrein van bereik dient de publieke mediadienst ernaar te blijven streven alle groepen in de samenleving te bereiken, en daarbij primair in te zetten op verbinden. Bij elk programma of dienst kan daarbij de vraag gesteld worden: kan er naast louter bereik ook een mate van verbinding tussen verschillende groepen, dialoog of participatie gerealiseerd worden?

In al zijn activiteiten moet de publieke mediadienst zijn positie middenin de samenleving opzoeken en verder versterken. Daarvoor is het van essentieel belang dat de publieke mediadienst zichzelf herpositioneert als netwerkorganisatie, en partnerschappen aangaat met andere partijen op verschillende niveaus in de samenleving: private partijen, non-profit partijen, culturele instellingen en niet te vergeten, individuele burgers.

6. Literatuur

J. Bardoel en L. d'Haenens
Public Service Broadcasting in Converging Media Modalities Practices and Reflections from the Netherlands
Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies 14.3: 351 – 360, 2008

J. Bardoel en L. d'Haenens
Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems
Media, culture, and society, nr. 30.3, 2008

BBC
Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation
London: Department for Culture, Media And Sport, 2006

N. de Boer, A. van Diepen en L. Meijs
Swingen met lokale kracht. Overheden en de netwerksamenleving
Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013

Boston Consulting Group
Efficiëntieonderzoek Landelijke Publieke Omroep
Amsterdam: in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011

Boston Consulting Group
Onderzoek naar mogelijkheden voor verhogen inkomsten van de Landelijke Publieke Omroep
Amsterdam: in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013

I. Brakman
Regionale media centra
Wormer: juni 2011

R.S. Candel
Adapting Public Service to the Multiplatform Scenario: Challenges, Opportunities and Risks
Hamburg: Hans-Bredow-Institut, 2012

M. de Cock Buning, F.W. Grosheide en F. den Hollander
Quick-scan crossmediale samenwerking
Centrum voor Intellectueel Eigendomsrecht (CIER), Molengraaff Instituut voor privaatrecht en Universiteit Utrecht, 2006

Commissariaat voor de Media
Mediamonitor 2012 – 2013
Hilversum: Commissariaat voor de Media, 2013

Council of Europe
Resolution No. 1 on the Future of Public Service Broadcasting
Prague: 7 – 8 december 1994

Council of Europe
Recommendation on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting
Brussel: recommendation Rec(2003)9 of the Committee of Ministers to member states, 2003

Council of Europe
Recommendation on the remit of public service media in the information society
Brussel: recommendation CM/ Rec (2007) 3 of the Committee of Ministers to member states, 2007

S. Cunningham
The New Normativity: The innovation imperative
Australia: Paper presented at the RIPE conference in Sydney, september 2012

S. Cushion
The democratic value of news: why public service media matter
London: Cardiff University, 2012

J. van Dijk,
The Evolution of the Digital Divide: The Digital Divide turns to inequality of skills and usage
Digital Enlightment Yearbook, 2012

European Broadcasting Union
Empowering Society: a declaration on the Core Values of Public Service Media
2013

European Broadcasting Union
Vision 2020, Connecting to a networked society
2013

European Institute for Brand Management
EURIB – top 100 onmisbare merken
2013

Europees Parlement
Resolutie van het Europees Parlement over de publieke omroep in het digitale tijdperk: de toekomst van het duale system
2010 – 2028 (INI)

F. Huysmans
Media, informatie en communicatie: trends en beleid
Den Haag: januari 2014

ING.nl
In het nieuws: Nederlandse tv-formats veroveren de wereld
23 september 2013, www.ing.nl

K. Jakubowicz
Public Service Broadcasting: a new beginning, or the beginning of the end?
Think-thank Knowledge Politics, 2007

Q. Kik en L. Landman
Nieuwsvoorziening in de regio
Uit de reeks studies voor het Stimuleringsfonds voor de Pers, S39, 2013

A. Leurdijk
Public Service Broadcasting dilemma's and regulation in a converging media landscape.
RIPE conference in Amsterdam, The Netherlands. vol. 16, 2006

Mediawet 2008

Ministerie van OCW
Publiek-private samenwerking op mediagebied
www.roosrtv.nl

R. Mirande
Online radiostream VARA-BNN ten strengste verboden
Adformatie, 13 januari 2014
www.adformatie.nl

G. Murdock
Building the digital commons. Public broadcasting in the Age of the Internet
Göteborg: Nordicom, Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting, 2005

Nederlandse Publieke Omroep
Advies NPO over borging ontwikkeling en productie hoogwaardig Drama, Documentaire en Talentontwikkeling
Met kenmerk S&B uit 11152, 20 november 2013

Nederlandse Publieke Omroep
Concessiebeleidsplan 2010 – 2016
maart 2010

Nederlandse Publieke Omroep
Gedragscode Goed Bestuur en Integriteit Publieke Omroep
2012

Nederlandse Publieke Omroep
NPO Leefstijlgroepen, handleiding
november 2010

Nederlandse Publieke Omroep
Meerjarenbegroting NPO 2014 – 2018
najaar 2013

Nederlandse Publieke Omroep
This is Media, Jongeren en de Publieke Omroep
november 2013

Nederlandse Publieke Omroep
Nederlandse Publieke Omroep kiest voor vijf prioriteiten
Nieuwjaarstoespraak Henk Hagoort, voorzitter Raad van Bestuur NPO, januari 2013

C. Nissen
Public service media in the information society
Report prepared for the Council of Europe's Group of Specialists on Public Service Broadcasting in the Information Society (MC-S-PSB), 2006

OFCOM
Review of Public Service Television Broadcasting, Phase 3: Competition for Quality
2005

Omroepverenigingen en taakomroepen
Publiek media-akkoord 2016 – 2020
Hilversum: 31 januari 2014

Protocol betreffende het publieke omroep-stelsel in de lidstaten, bij het Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen
Publicatieblad nr. C 340, 10 november 1997

T. Raats en C. Pauwels
The Cultural Remit Renaissance? Conceptualizing and assessing Public Service Broadcasting as a hub in a networked media ecology
Paper presented at the RIPE Conference, London: 2010

Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten
Richtlijn audiovisuele mediadiensten, maart 2010

rijksoverheid.nl
Media en publieke omroep, Hervormingen publieke omroep
Geraadpleegd op 5 februari 2014
www.rijksoverheid.nl

ROOS
Toekomstvenster op de publieke regionale omroep. Visie op invulling van taak en werking van Nederlandse publieke regionale omroepen in de toekomst (2013 – 2020) binnen de voorgenomen plannen van het kabinet Rutte II
Hilversum: april 2013

P. Rutten, A. Leurdijk en V. Frissen
Out of focus: een analyse van het WRR rapport over de toekomst van de media
Delft: TNO, 2005

M. Schudson
The 'Public Sphere' and its Problems: Bringing the State (Back)
In Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy 8, 1994

Sociaal Cultureel Planbureau
Met het oog op de tijd
Een blik op de tijdsbesteding van Nederlanders
Den Haag: November 2013

SEO Economisch Onderzoek
Nieuws en Markt, Welvaartseconomische analyse van de rol van de overheid
Amsterdam: in opdracht van NDP Nieuwsmedia, 2013

Stichting Kijkonderzoek
Voorkeur, waardering en imago Nederland 1, 2 en 3
2013

Stichting Kijkonderzoek
SKO jaarrapport 2013
2014

W. Takken
Kijkt u naar programma of zender?
NRC Handelsblad, 31 januari 2014

D. Tapscott
Growing Up Digital: The Rise of the Net Generation
Columbus: McGraw-Hill, 1996

Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers
De Volgende Editie
Den Haag: juni 2009

UNESCO
Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions
2005

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Focus op functies: Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid
Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005

Colofon

De tijd staat open
Advies voor een toekomst-bestendige publieke omroep

Dit advies is een uitgave van
de Raad voor Cultuur

Leden
Joop Daalmeijer
voorzitter
Melle Daamen
Jessica Mahn
Caroline Nevejan
Annick Schramme
Rocky Tuhuteru
Mathieu Weggeman
Jeroen Bartelse
algemeen secretaris

ontwerp
studio Daphne Heemskerk
fotografie
Aad Hoogendoorn
illustratie
Christina Boldero,
Web of Life
druk
Romer

Raad voor Cultuur
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
Postbus 61243
2506 AE Den Haag

telefoon 070 – 3106686
info@cultuur.nl
www.cultuur.nl

Het is toegestaan (delen van) de inhoud van deze publicatie te citeren of te verspreiden, mits daarbij de Raad voor Cultuur en deze publicatie als bronnen worden vermeld.

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

Den Haag, maart 2014