

Vergaderjaar 2009–2010

32 033

Mediabeleid

Nr. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2010

In het najaar van 2009 heeft de minister van OCW met uw Kamer gesproken over de opzet van een toekomstverkenning voor de publieke omroep.¹ In december 2009 heeft hij een consultatiedocument uitgebracht (Bijlage 1).² Hierop hebben dertig organisaties en één burger gereageerd. Zoals afgesproken, presenteer ik u in deze brief de resultaten van de consultatie. Daarnaast bevat de brief, ook volgens afspraak, de belangrijkste uitkomsten van een onderzoek naar reclamebestedingen in de Nederlandse media.

Inleiding

In het consultatiedocument waarop organisaties begin dit jaar konden reageren, stonden twee vragen centraal:

1. Welke ontwikkelingen in het medialandschap en de maatschappij raken het functioneren van de publieke omroep over pakweg vijf tot tien jaar?
2. Kan de publieke omroep dan verder in zijn huidige vorm, of zijn wijzigingen nodig in zijn taak, organisatie, distributie en financiering?

Net als in het consultatiedocument, ligt de focus in deze brief op de landelijke publieke omroep. Daarnaast komen ontwikkelingen in het bredere medialandschap aan de orde. De brief is te beschouwen als kennisdocument, dat een volgend kabinet kan gebruiken bij de ontwikkeling van toekomstig beleid voor de landelijke publieke omroep. Op basis van de ingekomen reacties zijn de voornaamste ontwikkelingen, standpunten, knelpunten en mogelijke oplossingen geschetst. Ze zijn niet uitputtend beschreven en beoordeeld. Evenmin zijn keuzes gemaakt voor wetswijziging. Dat is de verantwoordelijkheid van de volgende regering.

¹ Kamerstukken II, 2009–2010, 32 123 VIII, nr. 61.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Deelname aan de consultatie

De onderstaande organisaties hebben gereageerd op het consultatiedocument.

Publieke omroep: landelijke publieke omroep (raad van bestuur en college van omroepen samen); Ster; Centrale Ondernemingsraad landelijke publieke omroep; Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking; Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland; Wereldomroep;

Commerciële media: Vereniging voor Satelliet Televisie en Radio Aanbieders; CLT-UFA; MTV Networks; SBS Productions BV; Telegraaf Media Groep; Groep Nederlandse Dagbladpers en Groep Educatieve Uitgeverijen van het Nederlands Uitgeversverbond; Elsevier; NRC; Gottmer Uitgevers

Distributeurs: NL Kabel; YouCa B.V.

Adviesorganen en toezichthouders: Raad voor cultuur; Commissariaat voor de Media; Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit;

Mediafondsen: Stichting Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties; Stichting Stimuleringsfonds voor de Pers, Nederlands Fonds voor de Film;

Koepelorganisaties media: Vereniging van Onafhankelijke Televisie Producenten; Centrum voor Merk en Communicatie; Nederlandse Vereniging van Journalisten; FNV Kunsten, Informatie en Media;

Overige: Gereformeerde Kerken in Nederland; Stichting Interactief Educatief Platform; de heer W. Oldenbroek

Leeswijzer

- Hoofdstuk 1 van deze brief geeft de context waarin de consultatie over de publieke omroep plaatsvindt: de beginselen van het bredere mediabeleid, de betekenis van de publieke omroep, de recente wijzigingen in financiering en wetgeving, en de bevindingen van de laatste visitatiecommissie.
- Hoofdstuk 2 is het eerste hoofdstuk dat gebaseerd is op de reacties op de consultatie, en gaat over de ontwikkelingen in het medialandschap en de mogelijke consequenties voor het mediabeleid.
- Hoofdstukken 3 tot en met 7 behandelen de vijf centrale onderwerpen van het consultatiedocument, te weten: de multimediale strategie, de distributie, de organisatie, de samenwerking met derden en de onafhankelijkheid van de landelijke publieke omroep. Over de financiering van de publieke omroep zijn in de consultatie geen vragen gesteld, maar enkele organisaties hebben toch de vrijheid genomen hun opvattingen over de financiering van de omroep kenbaar te maken. In hoofdstuk 8 komen enkele opmerkingen aan de orde.
- Hoofdstuk 9 vat het onderzoek naar reclamebestedingen samen dat onlangs is uitgevoerd naar aanleiding van het advies over de toekomst van de perssector van de Commissie Brinkman.¹ Het volledige rapport is afzonderlijk naar uw Kamer verzonden.

Werkwijze

- Veel observaties en ideeën komen in meerdere reacties terug. In deze brief is de vrijheid genomen ze onder één noemer te brengen. Bij unieke en specifieke reacties is wel de afzender genoemd. De volledige reacties zijn gepubliceerd op de website van de rijksoverheid en meegezonden als Bijlage 3.² (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/>)

¹ Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (commissie Brinkman). *De volgende editie*. 23 juni 2009. Zie voor de kabinetsreactie Kamerstukken II, 2009-2010, 31 777, nr. 18.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

omroepen/publieke-omroep/functie#toekomstverkenning-publieke-omroep).

- De reacties op het consultatiedocument komen ten dele voort uit de tegengestelde opvattingen van deelnemende organisaties over de rol van de publieke omroep en de verschillende belangen die zij hebben in het medialandschap. De toekomstige vormgeving van de publieke omroep vergt dus ook een politieke afweging. Dergelijke afwegingen zijn echter aan een volgende kabinet om te maken. Ik voorzie de reacties daarom niet van een inhoudelijke beoordeling.
- Een uitzondering op het voorgaande vormen enkele concrete voorstellen over de organisatie van de publieke omroep waarover ook moties zijn aangenomen in de Tweede Kamer¹. Hoewel keuzes ook daar niet aan de orde zijn, acht ik het mijn taak deze voorstellen ten behoeve van uw Kamer te duiden. Dit is gedaan door de verschillen met bestaande wetgeving te belichten en kort in te gaan op de technische consequenties van de voorgestelde wijzigingen.
- Voor feitelijke onderbouwing van deze toekomstverkenning zijn gegevens benut uit jaarlijkse onderzoeken van de mediabranche, Europese statistieken en gegevens van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO).² In Bijlage 2 zijn meer kerncijfers bijeengebracht in tabellen en grafieken.³

Relatie met andere actuele brieven aan de Tweede Kamer

- Los van deze consultatie, heeft het ministerie van OCW de mogelijkheden onderzocht om de taken van de 2.42 omroepen (die de zendtijd verzorgen voor kerken en genootschappen op geestelijke grondslag) te integreren met de taakorganisaties en/of de omroepverenigingen.⁴ De resultaten van dit onderzoek zijn op 10 mei 2010 naar de Tweede Kamer verstuurd.⁵
- Ter voorbereiding van een Algemeen Overleg van de vaste commissie van OCW op 12 mei 2010 (kamerstuk 32 123 VIII, nr. 129), is in een brief het besluit toegelicht van de Europese Commissie over bestaande staatssteun aan de Nederlandse publieke omroep.⁶
- De NPO heeft op 1 maart 2010 zijn concessiebeleidsplan voor de periode 2010-2016 ingediend. Van mijn reactie daarop heeft u op 28 mei 2010 een afschrift ontvangen, samen met de getekende prestatieovereenkomst voor 2010-2016.⁷ Bij Koninklijke Besluit wordt in de zomer de nieuwe concessie verleend, die op 1 september 2010 zal ingaan. De goedkeuringsprocedure voor nieuwe diensten zal uiterlijk 1 september 2010 worden afgerond.
- Sinds 2006 maakt een periodieke evaluatie van de doelstellingen van de rijksbegroting deel uit van de regeringsverantwoording aan het parlement. Vrijwel tegelijk met deze brief ontvangt u de evaluatie van artikel 15.1, het onderdeel media van de rijksbegroting (kamerstuk 31 511, nr. 7). De evaluatie beslaat de periode 2004-2009 en betreft het overheidsbeleid voor de landelijke publieke omroep, de Wereldomroep en het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties.

1. Consultatie in context

1.1. Beginselen van mediabeleid

Mensen besteden per dag gemiddeld zeven uur aan radio, televisie en internet, en nog eens een half uur per dag aan gedrukte media (zie Tabel 1).⁸ De landelijke publieke omroep heeft geen alleenrecht op die mediatijd. Mensen oriënteren zich evenzeer op regionale en lokale omroep, op commerciële omroep, op nieuwe media en op gedrukte media. Ook het mediabeleid van de overheid is breder dan de steun en regels voor de landelijke publieke omroep alleen.

¹ Motie Voordewind (CU), 30 november 2009, Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123 VIII, nr. 82 ; Motie Vendrik (GL), Van der Ham (D66), Remkes (VVD) en Van Dijk (SP), 24 november 2008, Kamerstukken II, 2008-2009, 31 700 VIII, nr. 55;

² De naam NPO verwijst specifiek naar de organisatie die valt onder de raad van bestuur. Voor het overige spreekt deze brief van de (landelijke) publieke omroep.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ Ter uitvoering van motie Van der Ham (D66), Van Dam (PvdA) en Remkes, 26 maart 2009, Kamerstukken II, 2008-2009, 31 804, nr. 60.

⁵ Ministerie OCW. *Partners in levensbeschouwing; een onderzoek naar integratie van levensbeschouwelijke omroepen*. Kamerstukken II, 2009-2010, 31 804, nr. 33. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van interviews met vertegenwoordigers van de 2.42 omroepen.

⁶ Kamerstukken II, 2009-2010, 21 501-34, nr 142.

⁷ Brief Staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer, d.d. 28 mei 2010 over de prestatieovereenkomst en de reactie op het concessiebeleidsplan 2010-2016 van de landelijke publieke omroep.

⁸ Voor gedrukte media is geen jaarlijks onderzoek beschikbaar. De 0,5 uur per dag in Tabel 1 is gebaseerd op het *Tijdsbestedingsonderzoek 2005* van het Sociaal Cultureel Planbureau. Door verschillen in meetmethoden zijn de gegevens van het SCP voor radio, televisie en internet anders dan van het continue brancheonderzoek.

Het mediabeleid vindt zijn legitimatie in de prominente rol van media in de samenleving. Media zijn een bron van kennis en informatie, podia voor meningsvorming en debat, en dragers van cultuur. Omdat media deze democratische en culturele functies vervullen, is het belangrijk dat zij redactioneel onafhankelijk zijn. Cruciaal is ook dat media de diversiteit aan opvattingen en interesses binnen de bevolking weerspiegelen en dat zij kwaliteit hoog in het vaandel dragen. Tot slot moet dit diverse media-aanbod onder handbereik zijn van iedereen: jong en oud, stad en land, rijk en arm.

Deze vier publieke belangen – onafhankelijkheid, verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid – waarborgt de overheid. Ook beschermt de overheid burgers, in het bijzonder minderjarigen, tegen mogelijke schadelijke effecten van media.

Tabel 1: Mediagebruik in minuten per dag

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
radio	199	192	192	187	194	201
televisie	192	195	197	186	184	184
internet (surfen)	0	42	51	55	59	60
totaal elektronische media	391	429	440	428	437	445
gedrukte media		33				

Bronnen: Intomart GfK (radio 10+); Stichting Kijk Onderzoek (televisie 6+); Stichting Internet Reclame (internet 13+); Tijdsbestedingsonderzoek 2005 Sociaal Cultureel Planbureau (gedrukte media).

Het merendeel van het media-aanbod komt op de markt tot stand, maar de bovengenoemde publieke belangen zijn daarbij niet vanzelfsprekend verzekerd. Zonder hier uit te wijden over de diverse vormen van markt-falen¹, is de kern van het mediabeleid dat de overheid positieve maatschappelijke effecten van media bevordert en negatieve effecten zo veel mogelijk probeert te voorkomen. De noodzaak van overheidsinterventies is in 2005 herbevestigd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.² Het uitgangspunt van het Nederlandse mediabeleid is een duaal medialandschap met rechten én plichten voor de publieke omroep en veel vrijheid voor commerciële media. Hieronder volgt een korte kenschets van de recente ontwikkelingen in het Nederlandse mediabeleid. De meeste aandacht gaat naar de landelijke publieke omroep, als onderwerp van de consultatie. De laatste paragraaf beschrijft kort(er) het overheidsbeleid voor overige media.

1.2. Maatschappelijke en economische betekenis publieke omroep

Een publieke omroep garandeert dat tenminste een deel van het media-aanbod aan bepaalde basiswaarden voldoet – los van winstmotieven, los van commerciële belangen en los van belangen van politici en overheid. Dat is de reden dat de Nederlandse overheid een publieke omroep financiert. Ze staat daarin niet alleen. Alle Europese landen hebben een duaal medialandschap met commerciële media én een onafhankelijke publieke omroep.³

In Nederland beslissen burgers meer dan elders mee over de publieke omroep. Zij doen dat immers niet alleen via politieke partijen waarop zij stemmen, maar ook via omroepverenigingen waarvan zij lid zijn. Bij de telling van 2009 waren er 3,65 miljoen omroepleden, een half miljoen meer dan in 2004. Het valt op dat de groei voor rekening komt van jonge omroepen zonder een programmagids (zie Tabel 10 bij § 5.3.).

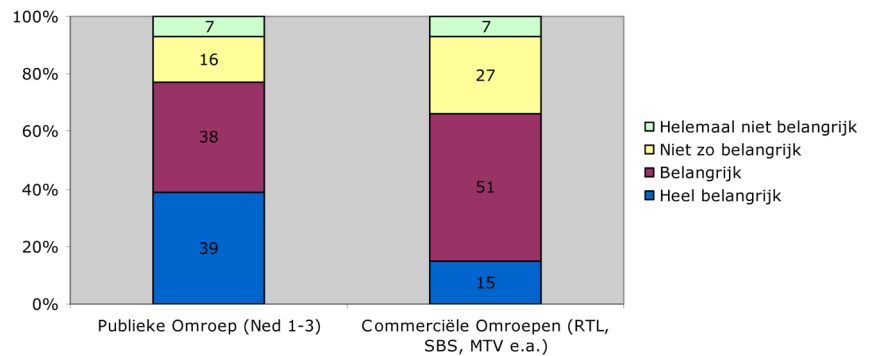
¹ Zie voor meer informatie over de diverse vormen van markt-falen de beleidsdoorlichting van artikel 15, onderdeel media van de Rijksbegroting.

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid. 2 februari 2005.

³ Luxemburg heeft alleen een publiek radiostation. In de Oost Europese landen gaat de overgang van staatsmedia naar een duaal bestel met fricties gepaard. Zie rapporten van het *Open Society Institute*.

Een andere indicatie van de maatschappelijke steun aan de landelijke publieke omroep geeft het imago-onderzoek dat de NPO sinds enkele jaren uitvoert.¹ Daaruit blijkt dat Nederlanders de publieke omroep belangrijker vinden dan de commerciële omroep (zie Figuur 2.) Ook zien mensen duidelijke verschillen tussen het publieke en commerciële aanbod. Bijlage 2 bevat meer gegevens uit dit onderzoek.

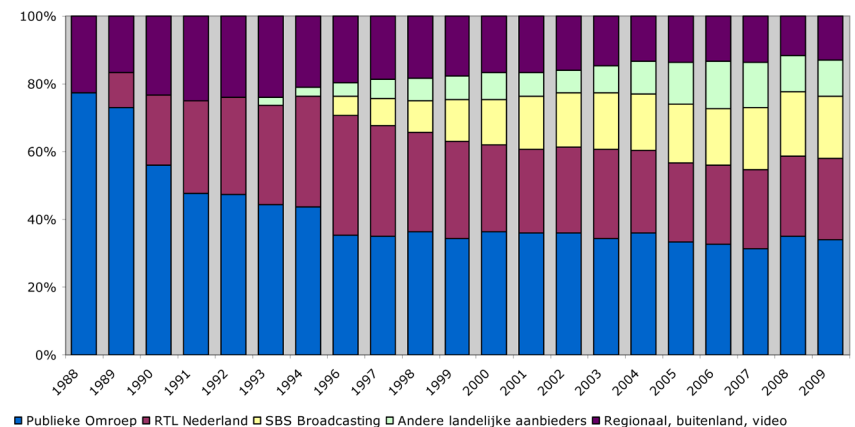
Figuur 2: Belang Publieke en Commerciële omroep volgens de Nederlandse bevolking, 13 jaar en ouder (2009)



Bron: Nederlandse Publieke Omroep, Imago onderzoek 2009

Elke discussie over de taak en omvang van de publieke omroep raakt ook economische belangen. De publieke omroep functioneert immers niet in een isolement, maar is een speler in een verder commercieel medialandschap. Door liberalisering van omroep en telecommunicatie en door bedrijfsovernames in de pers, domineren inmiddels grote internationale ondernemingen de Nederlandse mediasector. Vergeleken met andere Europese landen is de Nederlandse omroepmarkt zeer competitief: er zijn veel radio en televisiezoekers in een klein taalgebied. In 2009 besteedden mensen gemiddeld een derde van hun kijktijd aan landelijke publieke televisiezoekers en de overige kijktijd aan regionale, commerciële en buitenlandse zoekers (zie Figuur 3). Door digitalisering, convergentie en de opkomst van het internet, komen omroepen en kranten steeds meer in elkaars vaarwater en komen andere typen aanbieders van media-inhoud langszij.

Figuur 3: Kijktijdaandelen op de totale televisiemarkt, 00-24 uur, 6 jaar en ouder (1988-2009)



Bron: Kijk en Luister Onderzoek (tot 2002); Stichting Kijk Onderzoek (vanaf 2002) 00-24 uur, leeftijd 6+

¹ Afdeling Kijk en Luister Onderzoek NPO, *Imago van de Publieke Omroep, najaar 2009*. Het onderzoek is gebaseerd op een enquête onder 1000 personen die samen (naar leeftijd, geslacht e.a.) representatief zijn voor de Nederlandse bevolking vanaf 13 jaar.

1.3. Overheidsbeleid voor de landelijke publieke omroep

De spelregels voor de landelijke publieke omroep zijn sinds de jaren negentig meerdere malen gewijzigd, steeds met het oogmerk om zijn taak en organisatie bij de tijd te houden. Veel wijzigingen stonden in het teken van een geleidelijke interne *reorganisatie* van het publieke omroepbestel om de onderlinge samenwerking en slagkracht te verbeteren. De bevestiging van dit proces was de wijziging van de Mediawet in 2005 in verband met het bevorderen van een gezamenlijke strategie.¹ Sindsdien heeft de raad van bestuur behalve de eindverantwoordelijkheid ook echt de regie over de programmering. Hij wordt bijgestaan door een onafhankelijke raad van toezicht en een adviserend college van omroepen. Omroepverenigingen zorgen nog steeds voor pluriformiteit, door inkleuring van programma's vanuit hun identiteit. NOS RTV, de NPS en de Educom staan garant voor de uitvoering van specifieke taken: nieuws en sport, cultuur, jeugd en educatie. Daarnaast is er zendtijd voor kleine religieuze en levensbeschouwelijke organisaties. De openheid voor nieuwe omroepverenigingen is al die tijd behouden gebleven. Vanaf 1 september 2010 krijgen WNL en PowNed vijf jaar de kans om hun toegevoegde waarde bewijzen, aspirant MAX kan verder als erkende omroep, LLiNK zal het bestel moeten verlaten.²

Al rond de eeuwwisseling kreeg de publieke omroep ruimte om nieuwe media te benutten. Nieuwe spelregels voor de *multimediale taak* zijn vastgelegd in de Mediawet 2008.³ Alle vormen van elektronisch media-aanbod, ongeacht de distributiewijze, behoren tot de publieke taak. Vanzelfsprekend zijn daarbij de inhoudelijke eisen van artikel 2.1. Mediawet nog altijd leidend: de publieke opdracht is het zorg dragen voor een media-aanbod dat zich onderscheidt door een verscheidenheid aan genres, onderwerpen en invalshoeken; hoge journalistieke en professionele kwaliteit; redactionele onafhankelijkheid; gericht op kleinere en grotere doelgroepen. In zijn vijfjarige beleidspan moet de publieke omroep zijn programmatische strategie onderbouwen en een overzicht geven van alle concrete activiteiten, in de Mediawet omschreven als «aard en aantal kanalen». Zo ontstaat voor de overheid én voor derden helderheid met welk pakket de publieke omroep zijn taak uitvoert. Voor *nieuwe* kanalen moet de minister van OCW vooraf goedkeuring verlenen. Reacties van belanghebbenden, zoals commerciële media, worden meegewogen in het definitieve besluit. De verantwoording van de landelijke publieke omroep is uitgebreid met een prestatieovereenkomst; deze bevat afspraken over de pluriformiteit en het publieksbereik van het publieke media-aanbod. De prestatieovereenkomst vervangt de wettelijke programmavoorschriften (minimum percentages zendtijd voor informatie en cultuur en een maximum voor verstrooiing) die alleen voor de drie televisienetten golden. De taaktoedeling aan de publieke omroep is volgens de Europese Commissie in overeenstemming met de Europese staatssteunregels.⁴

In 2009 zijn de spelregels voor *erkenning en financiering van omroepverenigingen* gewijzigd.⁵ Doel was de eigenheid van de Nederlandse publieke omroep voor langere tijd te erkennen en te beschermen. Het ledental bepaalt nog steeds het vaste budget van omroepverenigingen, maar het onderscheid tussen een A- en B-status is vervangen door een glijdende schaal waarin elk lid telt. Dit dempt de gevolgen van de dalende ledentrend voor veel omroepen en beloont tegelijk omroepen met een groeiende achterban. Omroepen blijven daarnaast aanspraak maken op het versterkingsbudget in beheer van de raad van bestuur. Hun aandeel daarin is variabel en afhankelijk van hun programmatische bijdrage en prestaties. Door de wetwijziging heeft het versterkingsbudget een multimediale bestemming gekregen. Om te voorkomen dat openheid

¹ Wet van 16 juli 2005 tot wijziging van de Mediawet in verband met het bevorderen van een gezamenlijke strategie en duidelijke regie met betrekking tot de programmering van de landelijke publieke omroep, alsmede het aanbrengen van een helderder afbakening tussen toezicht, bestuur en professionele werkprocessen binnen de organisatie van de landelijke publieke omroep (Staatsblad 426).

² LLiNK heeft bezwaar aangetekend tegen het besluit van de minister van OCW. De procedure loopt nog.

³ Wet van 29 december 2008 tot vaststelling van een nieuwe Mediawet (Mediawet 2008) (Staatsblad 583).

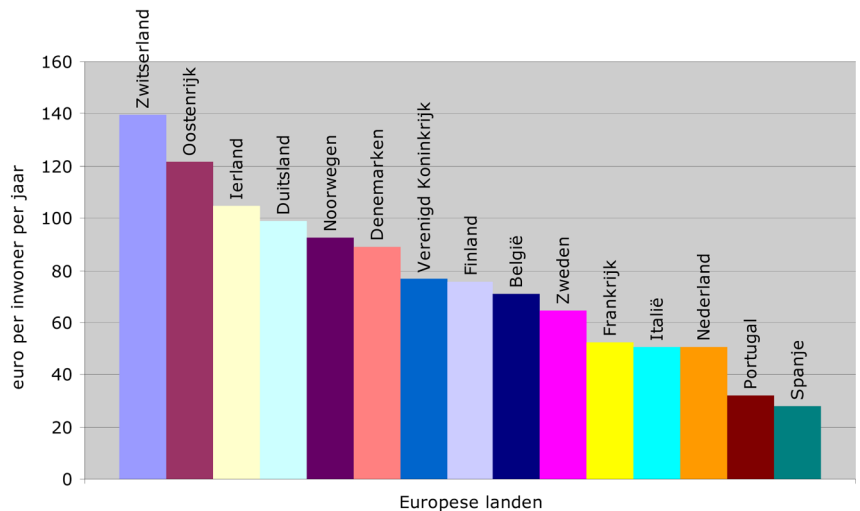
⁴ Beschikking Europese Commissie d.d. 26 januari 2010, nr C(2010)132 definitief, inzake Steunmaatregel E 5/2005 (ex NN 170b/2003) – Jaarlijkse financiering van de Nederlandse publieke omroep.

⁵ Wet van 2 juli 2009 (Staatsblad 300) tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met onder meer de erkenning en de financiering van de publieke Omroep.

omslaet in versnippering, moeten alle omroepen zich bewijzen. In de wet is verhelderd dat nieuwkomers programma's moeten maken die iets toevoegen; dit wordt vooraf en achteraf (na vijf jaar) getoetst. Voor bestaande omroepen krijgt de vijfjaarlijkse visitatie meer gewicht. Na een negatieve evaluatie volgt binnen twee jaar een extra (tweede) evaluatie. Als deze opnieuw negatief is, kunnen bestaande omroepen hun erkenning verliezen. Een nieuwe eis voor erkenning van alle omroepen is dat zij financieel gezond zijn.

De landelijke publieke omroep kent een gemengde *financiering*. Hij wordt bekostigd uit de mediabegroting, die gedeeltelijk gevoed wordt door een wettelijk vastgelegde en geïndexeerde rijksbijdrage en gedeeltelijk door de opbrengsten van de verkoop van reclamezenderijd op de landelijke publieke zenders door de Ster. Volgens statistieken van de *European Broadcasting Union* behoort de Nederlandse publieke omroep met zijn budget in 2008 tot de goedkoopste omroepen in Europa; zie Figuur 4.

Figuur 4: Totaal budget publieke omroepen omgerekend per inwoner voor 15 Europese landen (2008)



Bron: EBU Guides 2009, Volume 4: EBU members» key financial and personnel data. Toelichting: De EBU rekent met **alle** inkomsten van de publieke omroepen in Europese landen, en dus niet alleen de inkomsten uit belastingen of een omroepbijdrage.

De EBU rekent *alle inkomsten* voor de publieke omroep mee; naast de rijksbijdrage (inclusief Ster) zijn dat onder meer eigen inkomsten uit nevenactiviteiten, samen goed voor € 50 euro per inwoner per jaar. Rekent men alléén de bijdrage uit belastingen (exclusief Ster) dan betaalt elke Nederlandse inwoner voor de landelijke publieke omroep nu circa € 30 euro per jaar.

De regels voor reclame bij de publieke omroep zijn strikter dan de regels voor reclame bij commerciële omroepen. Mede door deze beperkingen bedroegen de inkomsten van de Ster in de periode 1990 tot 2009 rond de € 200 miljoen, terwijl de totale netto reclamebestedingen aan radio, televisie en internet in die periode toenamen van € 332 naar € 1.910 miljoen (zie Figuur 14).¹ De Europese Commissie heeft geconcludeerd dat de Ster marktconform opereert.²

¹ Nielsen. *Onderzoek naar mediabestedingen in Nederland*. Mei 2010.

² Beschikking Europese Commissie d.d. 22 juni 2006 betreffende de door Nederland ten uitvoer gelegde ad-hoc financiering van de Nederlandse Publieke Omroep. Staatssteun nr C 2/2004 (ex NN 170/2003), PB L 49 van 22.02.2008, blz. 1.

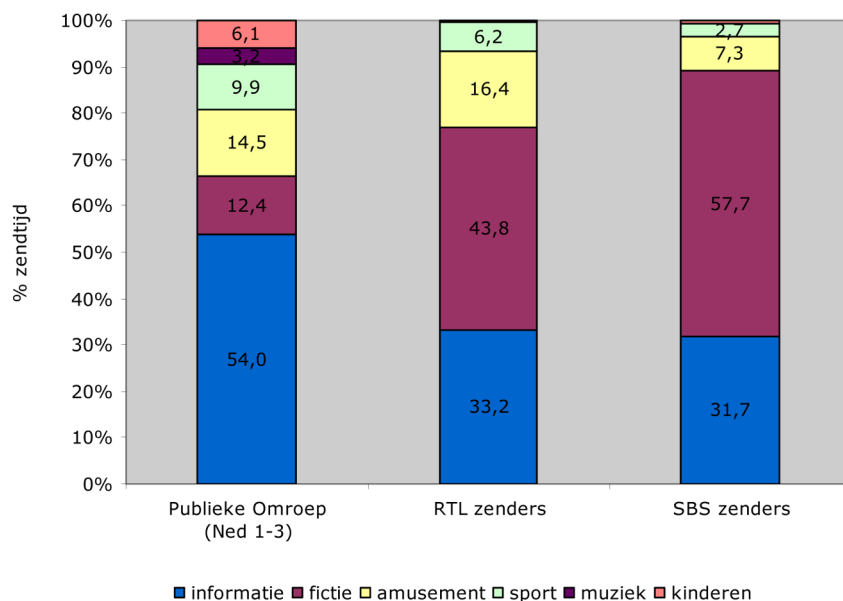
1.4. Evaluatie landelijke publieke omroep 2004–2009

In april 2009 verscheen het tweede *visitatierapport* over de landelijke publieke omroep.¹ De raad van toezicht van de NPO is opdrachtgever van de (verplichte) vijfjaarlijkse evaluatie; het is voor de landelijke publieke omroep een instrument om verantwoording af te leggen en zijn eigen functioneren te verbeteren. De commissie evalueert ook de omroepen afzonderlijk en die evaluatie weegt mee voor de erkenning en dus de rechten op publieke zendtijd en geld. Daarnaast doet de visitatiecommissie zo nodig aanbevelingen voor overheidsbeleid.

Volgens de visitatiecommissie is er sinds de evaluatie in 2004 veel verbeterd. Onder leiding van de raad van bestuur gingen de omroepen hechter samenwerken. Herziene zenderprofielen werden leidend voor de plaatsing van programma's van omroepen en de verdeling van budget werd verbonden met de intekening op de uitzendschema's (geld-op-schema). Deze nieuwe werkwijze wierp vruchten af. De publieke omroep hervond de weg naar de kijkers en luisteraars, en deed dat met een programmamix die zwaarder en gevarieerder is dan de mix op commerciële televisiezenders (zie Figuren 5 en 6 en Bijlage 2).

Alle afzonderlijke omroepen functioneerden volgens de commissie naar behoren, met uitzondering van aspirant LLiNK die zijn beloofde toegevoegde waarde onvoldoende waarmaakte.

Figuur 5: Programmamix drie zendergroepen, in % zendtijd per categorie, 18–24 uur, indeling SKO categorieën (2009)



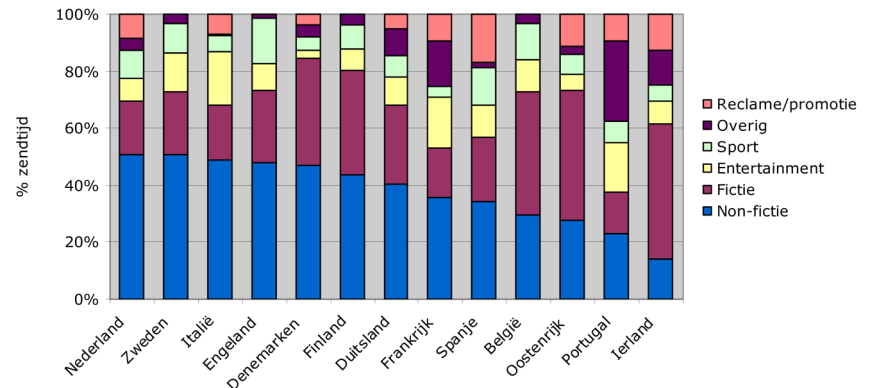
Bron: Stichting Kijk Onderzoek 2009 (www.kijkonderzoek.nl)

De visitatiecommissie had ook kritiek. Zo bleven de resultaten op Nederland 2 en Radio 1 achter bij de verwachtingen, stagneerde de productie van Nederlands kwaliteitsdrama, hadden digitale themakanalen weinig focus en een beperkt bereik, en werd te weinig culturele diversiteit bereikt voor en achter de schermen. De commissie adviseerde de publieke omroep meer werk te maken van een overkoepelende visie achter de programmaschema's. Afzonderlijke omroepen zouden er goed aan doen zich nog meer te schikken naar het geheel. In het digitale domein vond de commissie een betere taakverdeling en bundeling van krachten noodzakelijk.

¹ Visitatiecommissie landelijke publieke omroep 2004–2008. *De publieke omroep: Het spel, de spelers, het doel*. April 2009.

De verbeterde samenwerking in Hilversum was volgens de visitatiecommissie mede te danken aan de wijziging van de Mediawet in 2005 (zie §1.3). De raad van bestuur kon daardoor beter sturen. De visitatiecommissie steunde ook het wetsvoorstel over de erkenning en financiering van omroepen. Voor de toekomst bepleitte de commissie verdergaande maatregelen ter beperking van het aantal deelnemers aan het publieke bestel. De minister van OCW heeft in overleg met de Tweede Kamer besloten deze aanbevelingen te betrekken in de consultatie (zie §5.2.).¹

Figuur 6: Programmamix publieke omroepen in West Europa, in % zendtijd per categorie, 00–24 uur, indeling EBU categorieën (2008)



Bron: EBU Guides 2009 Volume 3: EBU Members» TV programming

1.5. Overheidsbeleid overige media

Nederland kent een wijd vertakt netwerk van *regionale en lokale publieke omroepen*. De Mediawet stelt eisen aan de organisatie en de programmering van deze omroepen en regelt daartegenover distributie via ether en/of kabel en bekostiging door respectievelijk provincies en gemeenten. Waar mogelijk stimuleert de rijksoverheid aansluiting van regionale en lokale omroepen bij landelijke voorzieningen, zoals het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties en Beeld en Geluid (audiovisuele archieven). De bijdragen van het rijk aan FunX en MTNL komen in het bijzonder ten goede aan de culturele diversiteit van het niet-landelijke media-aanbod.

Er wordt op diverse niveaus samengewerkt tussen de landelijke en de regionale omroepen. Voorbeelden van samenwerking zijn het doorprikken van het NOS journaal in de regio, landelijke uitzending van regioops en wederzijds gebruik van beeldmateriaal. Het kabinet heeft zich onlangs uitgesproken voor versterking van de onderlinge samenwerking.²

De overheidsbemoediging met de *pers* is bescheiden. Noodlijdende kranten kunnen onder voorwaarden steun ontvangen van het Stimuleringsfonds voor de Pers. Daarnaast is er tijdelijke wetgeving die eigendomsconcentratie (door fusies en overnames) beperkt. De laatste jaren staan kwaliteit en pluriformiteit in de pers onder druk. Mensen lezen de papieren krant minder en maken vaker gebruik van de diverse gratis nieuwsbronnen, internet leent zich goed voor personeel- en rubrieksadvertenties, en mobiele multimedia laten zich even gemakkelijk meenemen als de papieren krant. Overnames, winsteisen en tegenvallende advertentieinkomsten nopen daarnaast ook tot bezuinigingen op krantenredacties. De Commissie Brinkman heeft de uitdagingen voor de pers vorig jaar in beeld gebracht.³ In reactie op het rapport heeft het kabinet het Stimuleringsfonds voor de Pers tijdelijk extra budget gegeven, ter ondersteuning van de perssector. De subsidie bedraagt € 8 miljoen voor innovatie (2010)

¹ Kamerstukken II, 2009–2010, 31 700 VIII nr. 217 (reactie op het visitatierapport).

² Kamerstukken II, 2009–2010, 32 123 VIII nr. 17.

³ Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (commissie Brinkman). *De volgende editie*. 23 juni 2009.

en € 4 miljoen (€ 2 miljoen in 2010 en € 2 miljoen in 2011) is bestemd voor jonge journalisten.¹ Eerder zijn de regels voor eigendomsconcentratie in de media zodanig versoepeld dat dagbladondernemingen gemakkelijker actief kunnen zijn op de radio- en televisiemarkt.²

Bij *commerciële omroepen* staat net als bij de pers de ondernemingsvrijheid voorop. Voor commerciële radio is vooral de uitgifte van etherfrequenties onderwerp van overheidsbeleid. Het kabinet is van plan de huidige vergunningen te verlengen, met een verplichting voor de stations om te investeren in digitale radio.³

Commerciële televisiezenders vallen onder de minimum regels die voortvloeien uit de Europese Richtlijn voor Audiovisuele Mediadiensten, zoals classificatie van inhoud ten behoeve van kinderen en hun ouders (de Kijkwijzer). Deze regels gelden nu voor alle audiovisuele diensten, lineair (uitzending) en non-lineair (op aanvraag), en ongeacht het gebruikte distributieplatform.⁴ De richtlijn zorgt er onder andere voor dat commerciële omroepen nu meer ruimte hebben voor reclame en sponsoring. Nederland was hiervan een voorstander. In de Mediawet geldt alleen voor alcoholreclame een strenger, nationaal regime.

2. Multimediale ontwikkeling

2.1. Veranderend media-aanbod en -gebruik

Volgens het consultatiedocument biedt het duale landschap van publieke en commerciële omroep en pers een brede basis aan nieuwjournalistiek, aan het muziek- en culturele leven en aan de nationale audiovisuele productie. Tegelijk is de onderlinge concurrentie verhevigd, wat alle mediabedrijven kwetsbaarder heeft gemaakt voor de economische conjunctuur. Door digitale mediatechnologie veranderen nu het speelveld, het aanbod én het mediagebruik. Hierover gaat vraag 2a uit de consultatie.

Vraag consultatie (2a):

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

Samenvatting reacties

In de reacties leggen alle organisaties andere accenten, afhankelijk van hun rol, kennis en ervaring. Over de richting waarin het medialandschap zich ontwikkelt, bestaat overeenstemming. Hieronder een weergave van de verwachtingen.

Ontwikkelingen in techniek en media-aanbod

- *Convergentie:* Internet biedt al ruim een decennium plaats aan mengvormen van tekst, beeld en geluid. De convergentie zet door in de vorm van multifunctionele apparaten en netwerken. Mensen kunnen met hetzelfde toestel steeds meer doen: communiceren, surfen, kijken en luisteren, spelen. De toestellen zijn gekoppeld aan meer dan één distributienetwerk en die netwerken – ether, kabel, koper, glasvezel, satelliet – kunnen zelf ook weer meerdere toepassingen aan.
- *Meer aanbod, meer keuze, meer zoeken:* Het aantal radio en televisiekanalen dat een gemiddeld huishouden ontvangt neemt nog steeds toe. Gevestigde mediabedrijven bieden daarnaast online diensten en bieden toegang tot hun archieven. Bovendien zijn er nieuwe media-

¹ Kamerstukken II, 2009–2010, 31 777, nr. 18.

² Dit door middel van invoering van de Tijdelijke Wet Mediaconcentraties, in werking getreden in juli 2007 en onlangs verlengd tot 1 januari 2012.

³ Kamerstukken II, 2008–2009, 24 095, nr. 24; Kamerstukken II, 2009–2010, 24 095 nr. 254.

⁴ Er geldt een aangepast en lichter EU regime voor de non-lineaire diensten.

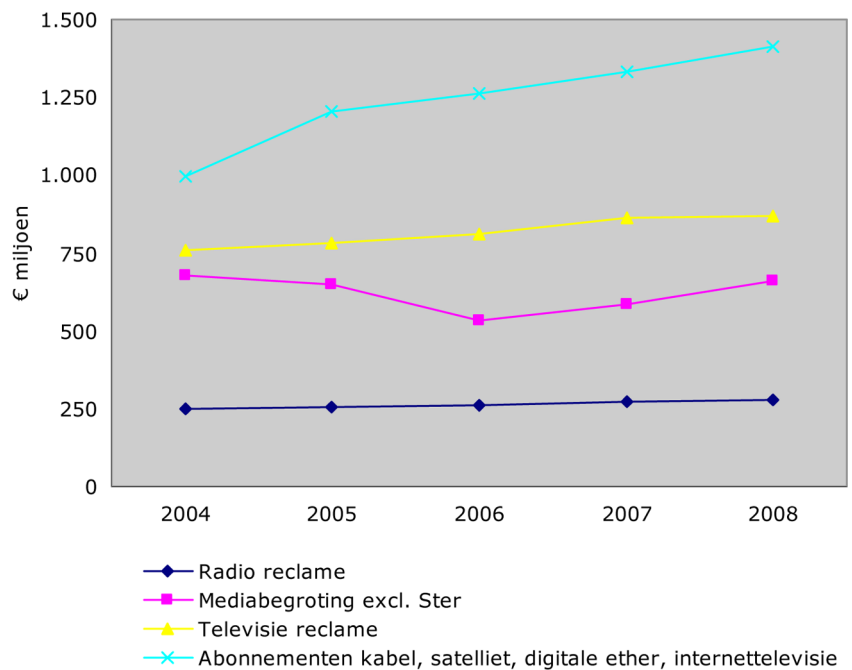
aanbieders (YouTube, Nu.nl) en vertonen websites van overheden, bedrijven en particulieren steeds vaker gelijkenis met professioneel media-aanbod. Door convergentie wordt meer gedacht vanuit inhoudelijke concepten en minder vanuit distributieplatforms. Zoekmachines, Google voorop, en op maat gesneden navigatiemiddelen en interesseprofielen helpen mensen een keuze te maken uit het aanbod.

- *Doorbraak sociale netwerkmedia*: Het gebruik van sociale netwerkmedia als Hyves, Facebook en Twitter neemt snel toe. Zij voegen een extra laag toe aan de traditionele media. Zij zijn regelmatig onderwerp van gesprek en gebruikers verwijzen onderling door naar media-inhoud.
- *Altijd en overal*: Dankzij internet en digitale televisie kunnen mensen informatie en programma's bekijken op momenten die zij zelf kiezen. Straks kunnen zij dat ook op steeds meer plaatsen doen. Mobiel internet via de ether is in opmars. Thuis op grote schermen, onderweg op kleine schermen: alles is straks altijd en overal.

Ontwikkelingen in marktverhoudingen

- *Veranderingen in het speelveld*: Er is niet alleen meer concurrentie, er is ook sprake van diversificatie: spelers begeven zich op elkaars terrein. Kranten vullen artikelen aan met bewegend beeld, omroepen vullen audiovisuele fragmenten aan met tekst. Ook bedrijven die eerst alleen distributie verzorgden, zoals kabelbedrijven en KPN, schuiven op in de waardeketen. Zij brengen media-inhoud van anderen samen in pakketten en voegen eigen inhoud toe.
- *Nieuwe distributieschaarste*: Door de uitrol van breedbandnetwerken en nieuwe compressietechnieken neemt distributieschaarste af, maar tegelijk ontstaan nieuwe diensten die de gewonnen capaciteit in beslag nemen. Vooral grootschalig gelijktijdig gebruik van audiovisuele diensten creëert nieuwe schaarste, ook op het open internet. Mede daardoor moeten internetproviders soms selecteren welk verkeer voorrang krijgt boven andere vormen of inhouden. De Europese Commissie heeft het initiatief genomen om in alle lidstaten een deel van de ether dat nu bestemd is voor omroep te bestemmen voor mobiel breedbandinternet.
- *Economische schaarste*: Meer mediabedrijven strijden om aandacht en inkomsten. Het model voor financiering van commerciële televisie uit (van programma's gescheiden) reclamespots staat onder druk; voor radio geldt dit minder. Betaalde dagbladen verliezen publiek en adverteerders aan internetbedrijven en gratis kranten. Zolang mediabedrijven delen in dezelfde (reclame)budgetten, wordt er vooral meer van hetzelfde herschikt en hergebruikt.

Figuur 7: Inkomsten RTV productie en distributie in Nederland x € miljoen (2004–2008)



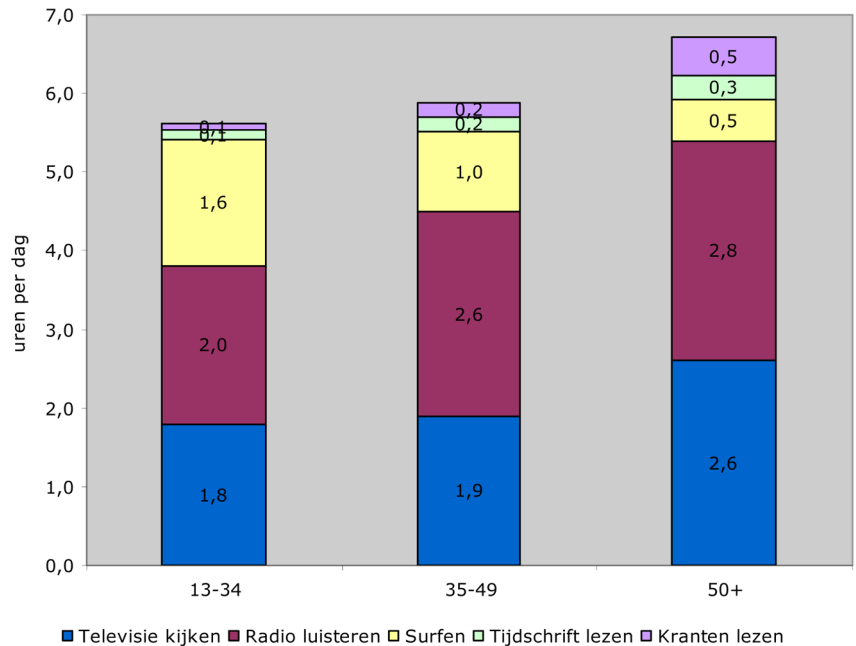
Bron: Mediabegrotingen; European Audiovisual Observatory, Yearbook 2009

- *Zoektocht naar nieuwe betaalmodellen:* Mensen blijken bereid meer te betalen voor datatransport en communicatie, namelijk via hun abonnementen voor mobiele telefonie, kabel en dergelijke (zie Figuur 7). Aanbieders van nieuws, informatie en amusement zoeken naar betaalmodellen waarbij de gebruiker ook meer voor de inhoud gaat betalen.

Ontwikkelingen in mediagebruik

- *Bestaande gewoonten blijven:* Veranderingen in aanbod en techniek vertalen zich niet één op één en meteen in mediagebruik. Mensen houden vast aan gevestigde mediagewoonten en in meerderheid volgen zij dezelfde populairste programma's en zenders.
- *Digitale generatie:* Het mediagebruik verandert wel zichtbaar onder jonge mensen die opgroeien met nieuwe media (zie Figuur 8). Zij maken meer dan ouderen gebruik van internet, waaronder sociale media en opvraagbare mediadiensten.

Figuur 8: Mediagebruik per mediumtype naar leeftijdsgroepen, in uren per dag (2009)



Bron Stichting Internet Reclame, Internet Jaarboek 2010

- *Differentiatie:* Behalve generatieverschillen zijn er demografische trends die differentiatie van mediagebruik in de hand werken. De NPO noemt: meer eenpersoonshuishoudens, meer en actievere ouderen, meer culturele diversiteit, meer mobiliteit en flexibiliteit, andere sociale netwerken.¹
- *Twee sporen:* In Engeland zijn scenario's ontwikkeld die een beeld geven van de richting waarin mediagebruik zich kan ontwikkelen.² De verwachting is dat mediagebruik zich langs twee sporen ontwikkelt. Aan de ene kant blijven mensen gelijktijdig en massaal kijken en luisteren. Aan de andere kant groeit de individuele afname van aanbod op zelf gekozen momenten en onderweg. Vrijwel alle reacties op de consultatie spreken een dergelijke toekomstverwachting uit.

Trends in mediagebruik

Continu branche onderzoek (SKO, Intomart en STIR) en Mediabehoefteonderzoek van de NPO (2009) geven het volgende beeld:

- De tijd besteed aan internet neemt toe onder alle leeftijdsgroepen. Dit gaat niet ten koste van tijd die mensen besteden aan traditioneel radio luisteren en televisie kijken. De tijd besteed aan gedrukte media daalt wel. Zie Tabel 1 bij § 1.1.
- Live televisie kijken en radio luisteren is nog steeds dominant: respectievelijk 85% en 60% van de Nederlanders doet dat elke dag. Uitgesteld kijken en programma's opvragen doet nu 10% dagelijks, maar dit neemt toe. Mensen luisteren wel live radio via internet (30%) maar vragen nauwelijks tot geen podcasts op (1%).
- Het mediagebruik verandert het meest bij mensen jonger dan 35 jaar. Vanaf 2005 is onder hen de kijk- en luistertijd gedaald en het internetgebruik toegenomen. Boven de 20 jaar domineren nog radio en televisie. Tieners – de groep die altijd al minder radio en tv gebruikte – brengen inmiddels evenveel tijd door met internet. Zie Figuur 8. Over 10 jaar zal dit mediagedrag waarschijnlijk bij meer groepen waarneembaar zijn.

¹ Concessiebeleidsplan landelijke publieke omroep 2010–2016. *Verbinden, verrijken, verrassen*, pp. 80–82.

² Social Market Foundation (November 2008). *Public Service in the United Kingdom, A Longer Term View*. November 2008.

2.2. Consequenties voor het (brede) mediabeleid

De samenvatting van reacties in paragraaf 2.1 bevestigt dat het mediaveld evolueert naar een nieuw speelveld, met concurrentie tussen meer spelers die bovendien elkaars terrein betreden. Het consultatiedocument signaleerde al dat er een generatie opgroeit die geen boodschap heeft aan de grenzen tussen omroep, pers en internet. Even poreus zijn voor hen de grenzen tussen journalistiek en vermaak, tussen cultuur en communicatie. Willen de huidige kwaliteitsmedia overleven, dan moeten zij zich vernieuwen.

De commissie Brinkman heeft in beeld gebracht voor welke opgaven de pers staat.¹ Op de regionale krantenmarkt zijn de problemen urgenter dan op de landelijke markt: de regionale kranten zijn steeds minder in staat om het nieuws tot in het diepste van de regio te verslaan. Hierdoor kan het voorkomen dat de lokale democratie niet adequaat meer gecontroleerd wordt, omdat er bijvoorbeeld niet genoeg mankracht is op de redactie om de raadsvergaderingen bij te wonen. Volgens de commissie Brinkman moeten kranten onder meer de stap naar het digitale domein maken. Bovenal verdient de journalistieke infrastructuur als geheel versterking, onder meer door samenwerking tussen gedrukte en audiovisuele, publieke en private media. De commissie Brinkman ging niet specifiek in op commerciële omroepen. Op het eerste oog houden zij dankzij hun audiovisuele en lichtere inhoud gemakkelijker aansluiting bij jonge generaties. Maar ook voor hen zijn er uitdagingen, waaronder het zeker stellen van hun financiering.

In het consultatiedocument is gevraagd of de ontwikkelingen aanleiding geven om meer regels te stellen en/of meer steun te verlenen aan andere media dan de publieke omroep.

Vraag consultatie (1a):

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

Samenvatting reacties

De moeilijkheden in de perssector resoneren in de reacties. Diverse respondenten onderstrepen dat overheidssteun voor journalistieke functies gewenst is, ook als deze door commerciële media worden vervuld. Een enkele organisatie denkt aan wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld voor commerciële omroepen om nieuws en kwaliteitsdrama te verzorgen. Verder wordt gepleit voor generiek beleid dat alle media ten goede komt, zoals een laag BTW-tarief voor digitale producten en uitbesteden van overheidscommunicatie bij lokale en regionale media.

Meerdere respondenten verwijzen naar een advies uit 2005 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De WRR bepleitte destijds om het mediabeleid in te richten rond functies en minder rond de afzonderlijke media omroep, pers, internet.² De WRR zag een rol voor de overheid voor de functies nieuws, opinievorming en debat, educatie en informatie, en cultuur; en niet voor reclame en vermaak. Per functie zouden de risico's bepaald kunnen worden voor verscheidenheid, onafhankelijkheid, kwaliteit en toegankelijkheid, gevolgd door overheidsinterventies over de grenzen van mediumtypen en publieke en private organisaties heen.

¹ Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (commissie Brinkman). *De volgende editie*. 23 juni 2009.

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*. 2 februari 2005.

De Raad voor cultuur bepleit in zijn reactie op de consultatie om een mediafonds naast de publieke omroep te vormen, bijvoorbeeld uit de huidige fondsen voor pers, omroep en/of film. Dit fonds zou een multimediale werkingssfeer moeten hebben en open moeten staan voor aanvragen van zowel non-profit als profit organisaties, inclusief de publieke omroep. De Raad voor cultuur wil zo inhoudelijke en technologische vernieuwing in de media stimuleren. Projectsubsidies van een fonds kunnen zich ook richten op de versterking van specifieke functies – zoals journalistiek of cultuur – of op bedrijfsmatige vernieuwing, zoals samenwerking tussen publieke en private media.

Commerciële media reageren ambivalent op de vraag over verbreding van het mediabeleid. Enerzijds vragen zij erkenning voor hun positieve maatschappelijke functies, in het bijzonder in de nieuwsvoorziening. Als er regelingen zijn, zoals nu voor jonge journalisten en journalistieke innovatie bij het Stimuleringsfonds voor de Pers, dan willen commerciële omroepen daar evenzeer als dagbladen in meedelen.¹ Anderzijds is er terughoudendheid om overheidssteun te aanvaarden. De terugkerende boodschap in reacties van commerciële media is dat de overheid vooral moet zorgen voor een gelijk(er) speelveld voor publieke en private media. Dat kan volgens hen door de publieke taak te versmallen; door reclame, sponsoring en sms-diensten rondom publieke programma's te beëindigen; en door de publieke omroep te dwingen zijn programmagegevens vrij te geven voor derden.

Volgens YouCa is de discussie over een gelijk speelveld eigenlijk een zoektocht naar een *businessmodel* voor nieuwe media. Een probleem is dat de consument gewend is geraakt aan gratis aanbod, door het schijnbaar «gratis» audiovisuele aanbod van de publieke en commerciële omroepen in combinatie met het collectieve kabelabonnement en het gratis aanbieden van internetdiensten door kranten en tijdschriften. Volgens YouCa moeten commerciële partijen ervoor kiezen een prijs te vragen voor hun aanbod en moet ook de publieke omroep dat vaker doen.

De relatie tussen publieke en commerciële media komt in andere gedaanten terug bij de diverse andere onderwerpen van de consultatie. Zo worden in het kader van de organisatie van het bestel voorstellen gedaan voor hybride varianten die een vaste «publieke» bezetting combineren met open concurrentie tussen commerciële partijen (zie hoofdstuk 5). Ook klinken opnieuw pleidooien voor samenwerking tussen publieke en commerciële media ter versterking van de journalistieke basis in ons land (zie hoofdstuk 6).

Tot slot: diverse reacties vestigen de aandacht op problemen rondom de afhandeling en vergoeding van auteursrechten. Het Filmfonds roept de overheid op om omroepen, producenten en makers tot samenwerking te bewegen ten behoeve van een rechtvaardiger verdeling van vergoedingen. Er vinden overigens al gesprekken plaats tussen de diverse private partijen en alleen zij, en niet de overheid, kunnen overeenkomsten over vergoedingen sluiten.

2.3. Uitgangspunten voor de publieke omroep

In het consultatiedocument zijn tegen de achtergrond van het veranderende medialandschap drie functies van de publieke omroep extra uitgelicht, namelijk het bieden van (1) verscheidenheid en vernieuwing, (2) onafhankelijke en betrouwbare informatie en (3) een gedeeld referentiekader. Vervolgens zijn enkele uitgangspunten geformuleerd voor de vormgeving van de publieke omroep, waaronder een brede en multimediale taak, maatschappelijke verankering door middel van omroepver-

¹ Dit is in beperkte mate mogelijk. De innovatieregeling is primair bedoeld om innovatie in de perssector te stimuleren, maar staat open voor crossmediale projecten. Het fonds zal prioriteit geven aan projecten waarbij een of meer uitgevers van printmedia betrokken zijn.

enigingen en langjarige bestaanszekerheid. Respondenten zijn uitgenodigd op deze uitgangspunten te reageren.

Vraag consultatie (1b):

Deelt u genoemde uitgangspunten voor de publieke omroep? Welke uitgangspunten zou u eventueel willen toevoegen of veranderen, op basis van welke argumenten?

Samenvatting reacties

Alle reacties onderschrijven het blijvende belang van een publieke omroep. Wel lopen opvattingen uiteen over de reikwijdte van de publieke taak en de organisatievorm. Dit zijn centrale onderwerpen waarover in de consultatie meer vragen zijn gesteld. De reacties op deze onderdelen zijn daarom in de desbetreffende hoofdstukken 3 en 5 verwerkt. De koepels van regionale en lokale publieke omroepen, ROOS en OLON, en de Wereldomroep vragen in de consultatie om een samenhangend overheidsbeleid voor publieke omroep op de verschillende niveaus. Hierop is kort ingegaan in § 1.5.

3. Multimediale strategie publieke omroep

Een centraal onderwerp van de consultatie is de multimediale strategie van de publieke omroep: hoe kan hij in een veranderend medialandschap en bij veranderend mediagedrag gewicht in de schaal leggen? Het is nadrukkelijk aan de professionals van de publieke omroep om binnen de kaders van de Mediawet 2008 de koers te bepalen, maar de consultatie moest wel een beeld opleveren van gewenste richting.

Vraag consultatie (2b):

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

Samenvatting reacties

De meeste reacties ondersteunen de huidige brede taak. De publieke omroep onderscheidt zich daarbij niet alleen doordat hij bepaalde genres wel en andere juist niet aanbiedt. Zijn meerwaarde is vooral gelegen in de verscheidenheid van het totale aanbod en de kwaliteit van afzonderlijke producties. Een brede taak wordt verder gezien als een voorwaarde om de gehele bevolking te bereiken en niet alleen een goed geïnformeerde bovenlaag. Sommige respondenten merken op dat de publieke omroep wel scherper op de toegevoegde waarde van zijn programma's en kanalen moet letten. Het Commissariaat voor de Media stelt dat kijkers kennis moeten kunnen nemen van het aanbod van hun keuze op tijdstippen die er toe doen. De publieke omroep zou er daarom goed aan

doen voor de toekomst beleid te ontwikkelen voor een evenwichtige verdeling van de uren in prime time over de verschillende genres en doelgroepen.

De meeste reacties onderschrijven het multimediale karakter van de publieke taak. Een gecombineerde inzet van radio, televisie en internet is nu vanzelfsprekend en noodzakelijk om mensen te bedienen en te bereiken. De FNV onderstreept in dit verband dat een discussie over het aantal publieke zenders achterhaald is. Enkele respondenten noemen een stabiele pioniersrol van de publieke omroep belangrijk voor de gehele mediasector en voor de kenniseconomie in het algemeen.

De landelijke publieke omroep is uiteraard het meest uitgesproken over zijn (eigen) toekomstige strategie. Het Concessiebeleidsplan 2010–2016 biedt inzicht in zijn ambities tot 2016.¹ In zijn reactie op de consultatie kijkt de publieke omroep verder over de horizon. Hij streeft ernaar om van een «bolwerk» een «netwerk» te worden: een open, moderne multimediale organisatie waarin burgers en organisaties zich verenigen rond allerlei onderwerpen. Dit betekent het volgende:

- De publieke omroep zal werken vanuit een duale strategie. Enerzijds blijven klassieke radio en televisiezoekers belangrijk. Anderzijds is er het thematisch aanbod, het aanbod op aanvraag, en de interactie en communicatie met burgers. Zo speelt de publieke omroep in op de groeiende behoefte van mensen om zelf te bepalen waar en wanneer zij programma's bekijken en beluisteren. De snelheid waarmee het mediagedrag verandert, zal per bevolkingsgroep verschillen.
- Het draait om vinden en gevonden worden. Breed bekeken voorgeprogrammeerde kanalen zijn onmisbare etalages en knooppunten voor digitale navigatie en cross promotie – het doorverwijzen van diverse media en kanalen naar elkaar.
- De publieke omroep zoekt actief verbinding met de buitenwereld. Hij wil uitgroeien tot een breed maatschappelijk netwerk waarin burgers en organisaties zich verenigen rond thema's en onderwerpen die bij hen passen. De sleutelwoorden zijn interactie, samenwerking en participatie.
- In dit netwerk zijn de afzonderlijke omroepen knooppunten met elk hun eigen verbindingen in de samenleving. De omroepen gaan een uitgebreid netwerk faciliteren van *communities*, waarin tal van doelgroepen actief meedoen rond de programma's of die programma's zelf (mee)produceren.
- In deze visie past het ook voluit samenwerking te zoeken met andere journalistieke, culturele en maatschappelijke organisaties.

De duale mediastrategie die de publieke omroep voorstelt, sluit aan bij het toekomstbeeld in de meeste reacties. De Raad voor cultuur ziet tussen het brede aanbod in de etalage en het smalle aanbod in het magazijn bij uitstek ruimte voor «middelgrote merken». De analyse van de Raad voor cultuur ondersteunt ook de strategie om de publieke omroep tot spil te maken van opinie- en smaakgemeenschappen die zich (mede) rondom media-inhouden groeperen.

Commerciële mediabedrijven onderkennen in hun reacties dat het onlogisch is de publieke omroep af te snijden van de digitale ontwikkeling. Zij geven wel aan veel belang te hechten aan een zorgvuldige procedure voor goedkeuring van nieuwe mediadiensten van de publieke omroep, waarbij belangen van commerciële media worden meegewogen. Verder willen zij op voorhand een smallere *inhoudelijke* afbakening van de publieke taak: de publieke omroep zou zich moeten concentreren op nieuws en opinie, cultuur en educatie en ander media-aanbod aan de commercie moeten overlaten.

Het meest pregnant verwoord Elsevier zijn bezwaren tegen de activiteiten van de publieke omroep. Elsevier stelt dat de vele publieke programma's mediatijd weg trekken bij private radio, televisie en pers. Publieke omroepen die ook actief zijn op de bladenmarkt, concurreren ook om de leestijd.² De publieke omroep concurreert verder op de advertentiemarkt en zorgt voor een prijsopdrijvend effect bij het werven van journalisten. In de woorden van Elsevier is sprake van «een vierdubbele concurrentieslag». Hij vindt een brede en multimediale taak voor de publieke omroep onnodig en ten koste gaan van werkelijk publiek aanbod.

¹ Concessiebeleidsplan landelijke publieke omroep 2010–2016. *Verbinden, verrijken, verrassen*. Zie ook de reactie van de Staatssecretaris van OCW aan de NPO en de prestatie-overeenkomst 2010–2016, waarvan de TK een afschrift heeft ontvangen (2010Z04951/2010D13869).

² Overigens kunnen publieke omroepen alleen tijdschriften uitgeven als nevenactiviteit, dus (tenminste) kostendekkend en zonder inzet van publieke middelen.

4. Distributie

Het mediabeleid van de overheid gaat niet alleen over mediaproductie, maar ook over distributie.¹ Met het omroepdistributiebeleid wil de overheid verzekeren dat zowel makers als burgers optimale toegang hebben tot de diverse elektronische distributienetwerken om zo de beschikbaarheid en bereikbaarheid van een gevarieerd audiovisueel aanbod te bevorderen. De reacties zijn hieronder in twee delen samengebracht: een algemeen deel en een deel over garanties voor de toegankelijkheid van het publieke media-aanbod.

Essentie bestaande regels omroepdistributie (Mediawet en Telecommunicatiewet)

- Er zijn met voorrang etherfrequenties beschikbaar voor de publieke omroep: voor drie landelijke televisiekkanalen en vijf radiokanalen, één lokaal televisiekanaal en één lokaal radiokanaal. Over extra frequentiebeslag door de publieke omroep dient apart te worden besloten.
- De landelijke publieke omroep moet de drie algemene televisiekkanalen en de vijf radiokanalen via de ether verspreiden zonder dat de kijkers en luisteraars extra kosten hoeven te maken, behalve voor de aanschaf van ontvangstapparatuur. Er zijn wel distributiekosten; die betaalt de publieke omroep.
- Op de kabel rust als dominante infrastructuur de verplichting om de drie televisiekkanalen en vijf radiokanalen van de landelijke publieke omroep door te geven, evenals één radio en één televisiekanaal van de regionale en lokale publieke omroepen. De Mediawet regelt ook verplichte doorgifte in het digitale kabelpakket zodra een significant aantal eindgebruikers is bereikt. Kabelnetwerken met weinig aansluitingen, zoals IPTV en glasvezel, kunnen onder voorwaarden een ontheffing krijgen van de doorgifteplicht.
- Voor al het overige publieke aanbod – themakanalen, diensten op aanvraag, mobiele diensten en dergelijke – zijn geen regels. Het is aan de landelijke, regionale en lokale publieke omroepen om de strategie te bepalen en over doorgifte te onderhandelen met de distributeurs.
- De uitgifte van etherfrequenties ten behoeve van commerciële radio is geregeld in de Telecommunicatiewet. Met het oog op de pluriformiteit kan de overheid frequentieruimte reserveren voor specifieke programmacategorieën en is eigendomsconcentratie beperkt.
- Commerciële televisiezenders zijn voor distributie vooral aangewezen op kabelbedrijven. Daardoor hebben ook zij belang bij de regulering van de kabel, zoals de verplichte doorgifte van een basispakket (van minimaal 25 radio en 15 televisiezenders), de regeling van consumenteninvloed op de samenstelling van dit pakket, en het toezicht van de OPTA.
- De OPTA houdt toezicht op telecommunicatienetwerken. Het toezicht is er onder meer op gericht om concurrentie op en tussen netwerken te bevorderen en misbruik van machtsposities tegen te gaan.

¹ Dit is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

4.1 Algemene ontwikkelingen distributie

Vraag consultatie (3a):

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

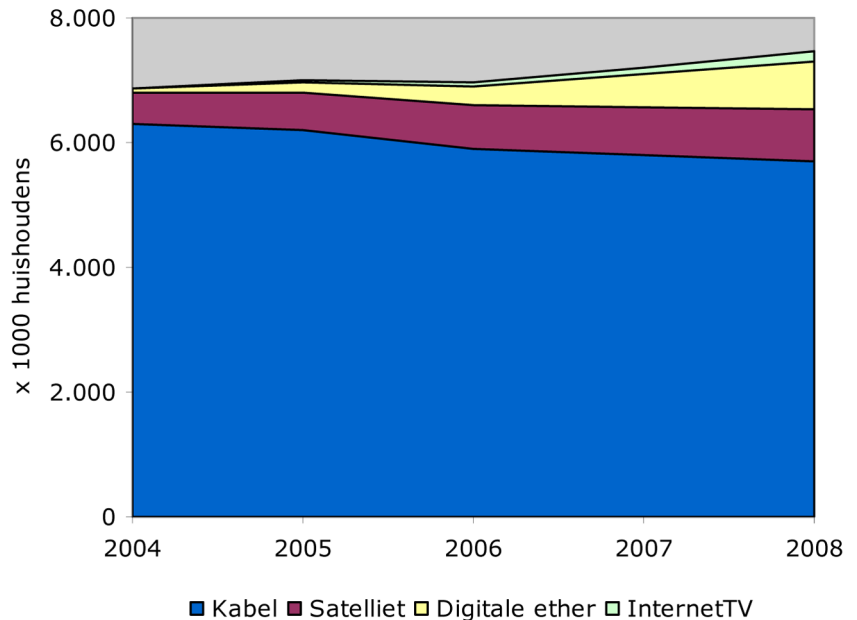
Samenvatting reacties

De belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van audiovisuele distributie zijn weergegeven in hoofdstuk 2: nieuwe distributieschaarste, economische schaarste, een zoektocht naar nieuwe betaalmodellen en *content* aanbieders en distributiebedrijven die beide strijden om toegang tot de klant en inkomsten. De vraag is wie aan wie betaalt en wie de relatie onderhoudt met de klant. Ook kwesties als de toegankelijkheid en vindbaarheid van het audiovisuele aanbod, bijvoorbeeld door kanaalnummers en elektronische programmagidsen, winnen aan belang.

Volgens de OPTA is er één (mededingings)markt voor radio en televisie-distributie via kabel, digitale ether, satelliet, IPTV via DSL en glasvezel. Het open internet – vast en mobiel – wordt al beter geschikt voor de distributie van audiovisuele media maar is volgens de OPTA nog geen volledig substituuut. Voor radio is de ether het dominante netwerk, voor televisie blijft dit de komende jaren de kabel. Dit rechtvaardigt regulering van de machtspositie van de kabel. Meer algemeen moet het overheidsbeleid volgens de OPTA gericht blijven op het realiseren van concurrentie tussen en zo nodig ook op infrastructuur. De OPTA pleit voor een meer integraal beleid voor omroepinhoud en distributie. Dit is nodig omdat nieuwe media en omroep evenals de productie en distributie in elkaar overlopen. Er is sprake van groeiende onderlinge afhankelijkheid van activiteiten in de waardeketen van *content*-productie, -bundeling en -distributie en de ontwikkeling van nieuwe multimediale businessmodellen. Daarbij proberen alle partijen terrein op elkaar te veroveren, waarbij ongelijke machtsverhoudingen de uitkomst beïnvloeden.

Op de achtergrond speelt een financieel vraagstuk. Omroepdistributie gaat gepaard met een geldstroom, namelijk vergoedingen en abonnementen van eindgebruikers. Dit verklaart conflicten over wederzijdse vergoedingen tussen omroepen en kabelbedrijven. Volgens YouCa is sprake van een overgangperiode van analoog en collectief gebruik naar digitaal en meer geïndividualiseerd gebruik van audiovisuele media. In het kielzog daarvan verschuift het betalingsmodel: naast collectieve arrangementen (overheidsbijdrage en reclame-inkomsten) komt rechtstreekse betaling door gebruikers. Daarom is volgens YouCa het creëren van een rechtstreekse programmatische en financiële relatie tussen commerciële en publieke omroepen en hun publiek van belang voor hun toekomstige positie.

Figuur 9: Type televisieaansluiting in aantallen huishoudens, x 1000 (2004–2008)



Bron: European Audiovisual Observatory; Yearbook 2009, Film, television and video in Europe.

4.2 Garanties voor toegankelijkheid van het publieke media-aanbod

Vraag consultatie (3b):

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

Samenvatting reacties

In het digitale medialandschap onderhandelt de publieke omroep net als andere mediabedrijven met steeds meer partijen over distributie van steeds meer onderdelen van zijn aanbod. Enerzijds zijn er volop kansen om langs meer wegen en in meer gedaanten het publiek bereiken. Anderzijds zijn er risico's voor de vindbaarheid en toegankelijkheid van het aanbod. Zo kunnen strategieën van de publieke omroep en/of distributeurs populair aanbod bevoordelen boven gespecialiseerd aanbod voor kleinere groepen (*cherry picking*). Ook kunnen de kosten voor burgers stijgen. Hoe dit in de toekomst precies uitpakt, hangt van veel dingen af: concurrentie- en krachtsverhoudingen op de markt, technische mogelijkheden, het frequentiebeleid in Nederland en de Europese Unie, en uiteraard het mediagebruik van mensen.

In de consultatie is gevraagd welke garanties de overheid zou moeten bieden om toegankelijkheid van het publieke media-aanbod in de toekomst te verzekeren. Omwille van de leesbaarheid zijn hieronder de reacties – grofweg en met enige eigen rubricering – ingedeeld in drie scenario's voor overheidsbeleid.

- 1) *Verzekerde toegang van de publieke omroep tot alle schermen:* In dit scenario verzekert de overheid de toegang van het publieke media-aanbod tot alle netwerken die zich lenen voor audiovisuele distributie. Ook non-lineair publiek aanbod zou daaronder kunnen vallen. Binnen dit scenario zal de overheid keuzes blijven maken, vooral gericht op de bescherming van kwetsbare programma's, regionale en lokale omroep, en de betaalbaarheid voor burgers. Bij een uitbreiding van regels of contracteisen ten behoeve van de toegankelijkheid van

de publieke omroep zouden nadelige effecten voor commerciële concurrenten moeten meewegen. Reacties die aansluiten bij dit scenario zijn van landelijke, regionale en lokale publieke omroepen, de Raad voor cultuur, het Filmfonds, de onafhankelijke producenten, de NVJ en FNV Kiem.

- 2) *Reguleren van marktverhoudingen:* In dit scenario zet de overheid voornamelijk in op meer concurrentie op en tussen netwerken. Dit dient niet alleen de publieke omroep, maar ook commerciële omroepen en consumenten. Centraal staat dan het generieke toezicht van de OPTA, een effectieve uitvoering van zijn marktbesluiten en het bij de tijd houden van definities en bevoegdheden. Het feit dat steeds meer media-aanbod ook via omroepnetwerken interactief opgevraagd kan worden, maakt dat die netwerken vergelijkbaar worden met (mobiele) breedbandnetwerken die gebruik maken van het internetprotocol. Sowieso wint het open internet snel aan betekenis voor de distributie van audiovisuele media. In dat kader wint netneutraliteit aan belang. De beginselen van netneutraliteit, onder meer opgenomen in de Europese richtlijnen voor elektronische communicatie, beogen het open en neutrale karakter van internet te behouden door een eerlijke en transparante behandeling van verschillende verkeersstromen door aanbieders van internettoegang. Reacties die het accent leggen op regulering van marktverhoudingen zijn van de OPTA en YouCa.
- 3) *Geen overheidsbemoeienis meer:* In dit scenario wordt vertrouwd op de werking van de vrije markt. De aannames zijn dat uiteindelijk alle netwerken goede alternatieven voor elkaar zijn en dat de machtsverhoudingen tussen distributeurs, content aanbieders en consumenten met elkaar in evenwicht zijn. Onderhandelingen tussen publieke omroep en marktpartijen én de vraag van burgers bepalen dan wat er van het publieke media-aanbod op welke wijze en tegen welke kosten beschikbaar is. NL Kabel en enkele commerciële omroepen pleiten in de sfeer van dit scenario om verplichte doorgifte van publieke zenders op de kabel af te schaffen. NL Kabel wijst erop dat de publieke omroep zijn content als één pakket aanbiedt, waardoor kabelbedrijven niet alleen de hoofdzenders maar ook andere zenders «moeten» afnemen.

De OPTA suggereert om naast een *must carry* een *must offerte* realiseren. De gedachte hierachter is dat alle distributeurs en netwerken onder redelijke en gelijksoortige voorwaarden publiek media-aanbod kunnen verkrijgen.¹ NL kabel vindt dat de wetgever moet zorgen dat de publieke omroep zijn aanbod zoveel als mogelijk gratis en vrij van rechten laat doorgeven.

5. Organisatie

Over de toekomstige organisatie van de publieke omroep zijn in het consultatiedocument meerdere vragen gesteld. Bovendien zijn in het document enkele voorstellen voorgelegd die voortkwamen uit het rapport van de visitatiecommissie en moties die de Tweede Kamer heeft aangenomen tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de erkenning en financiering van omroepverenigingen.

Dit deel van de consultatie bevat de meest concrete voorstellen voor verandering. Ten behoeve van uw Kamer heb ik kort de verschillen met de huidige wetgeving belicht, alsmede de technische consequenties van wetswijziging.

¹ Wanneer OPTA via besluiten machtsposities op deze wijze reguleert, is «koppelverkoop» niet toegestaan. De publieke taak vereist daarentegen juist dat de publieke omroep controle heeft over de integriteit en bundeling van kanalen, vooral om programma's voor kleine groepen toegankelijk te houden.

5.1. Varianten voor openheid en pluriformiteit

Vraag consultatie (4a):

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

Samenvatting reacties

Op de consultatie is namens alle publieke omroepen één reactie geschreven, ondertekend door zowel de raad van bestuur als het college van omroepen. Dit onderstreept de verbeterde verhoudingen in Hilversum. In zijn reactie schrijft de publieke omroep dat er een balans is gevonden in de rolverdeling en bevoegdheden tussen raad van bestuur en de omroeporganisaties.

In de andere reacties valt de relatieve steun voor een extern pluriform bestel op. Er is waardering voor de aanwezigheid van meerdere omroepen met een eigen identiteit en voor de openheid voor nieuwkomers. Het bestel brengt dynamiek en creatieve concurrentie en versterkt het maatschappelijk draagvlak. In het digitale medialandschap kunnen de afzonderlijke omroepen bij uitstek verbindingen leggen binnen specifieke opinie- en smaakgemeenschappen. De meeste reacties benoemen ook de keerzijden: een complexe interne organisatie, moeizame sturing van het geheel, versnippering van middelen. Een sterke multimediale presentie vereist juist effectieve multimediale promotie en distributie, vanuit één hand gestuurd.

Er klinken geen pleidooien voor een nationale omroep of een gesloten bestel op basis van de huidige omroepen – al of niet gefuseerd. De voorstellen komen merendeels neer op andere varianten voor openheid en pluriformiteit. Uit de reacties zijn grofweg twee scenario's te destilleren.

- 1) *Schaalvergroting*: In dit scenario gaan minder en grotere omroeporganisaties zorg dragen voor het publieke media-aanbod. Schaalvergroting wordt bereikt door fusie tussen omroepen aantrekkelijk of noodzakelijk te maken. Kleine religieuze en levensbeschouwelijke zendgemachtigden sluiten zich aan bij een grote omroep. De raad van bestuur houdt de regie. De openheid voor nieuwkomers wordt beperkt.
- 2) *Productiehuizenmodel*: In dit scenario is sprake van een centraal gevoerd programmabeleid, door de raad van bestuur en/of hoofdredacties. Voor nieuws is er een vaste kern en omroepverenigingen fungeren als bevoorrechte productiehuizen, in directe concurrentie met producenten buiten het bestel. Dit kunnen onafhankelijke audiovisuele producenten zijn, maar ook regionale publieke omroepen, dagbladen of commerciële omroepen.

In de meeste reacties wordt overigens niet echt voor een van deze varianten gekozen, maar worden elementen van beide scenario's vermengd.

Verschillen met huidige wetgeving

Om fusies tussen omroeporganisaties mogelijk te maken, is wetswijziging nodig. De NPS en de Educom (Teleac/NOT en de RVU) hebben al kenbaar gemaakt te willen fuseren. Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer is in beeld gebracht hoe de zendtijd voor kerken efficiënter georganiseerd kan worden. Opties om omroepverenigingen tot fusie aan te sporen worden besproken in §5.2. De vraag voor de wetgever is

daarnaast hoe fusies zich verhouden tot de openheid voor nieuwe omroepen met een eigen geluid en eigen aanhang. Tussen schaalvergroting en openheid bestaat onvermijdelijk een zekere spanning.

Het productiehuisenmodel vergt een meer ingrijpende wetswijziging. De Mediawet regelt al wel dat de landelijke publieke omroep een minimaal percentage van zijn budget besteedt bij buitenproducenten, maar dat verloopt *via* de erkende omroepen en niet *in concurrentie* tussen omroepen en buitenproducenten. Voor een productiehuisenmodel kan lering worden getrokken uit een wetsvoorstel van 2006, dat werd ingetrokken na een coalitiecrisis en kabinetswisseling.¹ Zou een volgend kabinet een vergelijkbare richting kiezen, dan zal bij de uitwerking geïnvesteerd moeten worden in de legitimatie van bevoorrechte productiehuisen c.q. omroepen, en in een zorgvuldige scheiding van publieke en private taken en geldstromen. Dit is ook noodzakelijk om tot een vormgeving te komen die voldoet aan de Europese staatssteunregels.

5.2. Beheersbaarheid van het open bestel

In het consultatiedocument is gevraagd om een reactie op de aanbevelingen van de laatste visitatiecommissie (2009) om het aantal spelers te beperken, bijvoorbeeld door het aantal omroepen aan een maximum te binden, fusie tussen omroepen te stimuleren, een voorportaal te maken voor nieuwkomers en/of een andere rol te geven aan het ledental.

Vraag consultatie (4b):

Wat zijn de voor- en nadelen van genoemde opties om de openheid van het bestel voor diverse maatschappelijke geledingen te behouden en te beheersen? Welke alternatieven ziet u?

Samenvatting reacties

Diverse respondenten ondersteunen de roep om het aantal spelers binnen de landelijke publieke omroep te beperken. De meest concrete aanbevelingen komen van de publieke omroep zelf. Hij stelt dat het aantal omroeporganisaties groot genoeg moet zijn om pluriformiteit te garanderen en klein genoeg om het bestel bestuurbaar te houden. Hij suggereert de volgende maatregelen:

- 1) Een numerus fixus voor het aantal omroepen: minimaal 10 en maximaal 15.
- 2) Positieve prikkel tot fusies door de bovenste ledengrens voor het toekennen van budget te verhogen. Nu krijgen omroepen vanaf 400.000 leden geen extra eigen (leden)budget meer. Deze bovengrens werkt volgens de publieke omroep als perverse prikkel tegen fusies. Een bovengrens blijft wel nodig als veiligheidsklep tegen te vergaande concentratie binnen het bestel.
- 3) Potentiële toetreders voorafgaand aan ledenwerving toetsen op toegevoegde waarde. Dit is een omdraaiing van de huidige volgorde, waarbij eerst leden worden geworven, vervolgens de toetsing plaatsvindt, met daarin een onnodig ingebouwde kans op het teleurstellen van 50.000 leden bij een negatief toetsingsresultaat.
- 4) Voorafgaand aan de aspirant-periode komt een fase waarin nieuwe omroepen zich niet institutioneel/bestuurlijk verankeren, maar eerst onder een eigen programmaraad programma's maken vanuit een bestaande omroep om zo hun professionaliteit en toegevoegde waarde te bewijzen.

¹ Voorstel van wet tot vaststelling van nieuwe regels over de organisatie en uitvoering van de publieke mediaopdracht (Mediawet 20...). Kamerstukken, 2005–2006, 30 571, nr 2, Tweede Kamer.

Verschillen met huidige wetgeving:

- *Ad (1) numerus fixus:* Bij de huidige wetgeving is het aantal omroepen in belangrijke mate afhankelijk van maatschappelijk initiatief en het

draagvlak daarvoor onder burgers. Alleen nieuwkomers moeten hun toegevoegde waarde ten opzichte van bestaande omroepen bewijzen. Een numerus fixus zou betekenen dat elke vijf jaar een vergelijkende toets noodzakelijk is, waarbij alle (oude en nieuwe) gegadigden voor een erkenning worden vergeleken en al of niet verkozen. In 2005 heeft het toenmalige kabinet het idee voor een vergelijkende toets onderzocht en afgewezen vanwege de technische complexiteit.¹ Een vergelijkende toets stelt zeer hoge eisen aan de grondslagen en de zorgvuldigheid van besluitvorming door de overheid. Het leidt tot meer inhoudelijke bemoeienis van de overheid met de omroep en tot complexe procedures, inclusief juridische procedures van bezwaar en beroep. Een objectief criterium als het ledental draagt namelijk direct bij aan de politieke en juridische robuustheid van de erkenningsprocedure.

- *Ad (2) prikkels voor fusie:* De huidige wetgeving is een belemmering voor fusies. Omroepen die groter groeien dan 400.000 leden krijgen geen extra eigen (leden)budget meer. Ook wanneer omroepen fuseren krijgen zij samen minder dan voorheen, terwijl niet fuserende omroepen van de herverdeling kunnen profiteren. Om fusies niet te bestraffen, is het niet voldoende de bovenste ledengrens te verhogen. Waarschijnlijk moet de bovengrens helemaal vervallen, evenals het vaste budget dat alle omroepen krijgen onafhankelijk van hun ledental. Een daadwerkelijke prikkel tot fusie ontstaat pas door de onderste ledengrens van 150.000 leden te verhogen. Nieuwkomers zouden dan eventueel in twee periode kunnen doorgroeien van 50.000 leden naar een verhoogde ledendrempel voor (reguliere) erkenning.
- *Ad (3) omkering toets nieuwkomers:* De huidige wet legt het primaat bij het maatschappelijk initiatief. Wanneer nieuwe gegadigden voortaan eerst inhoudelijk getoetst worden, neemt de inhoudelijke bemoeienis van de overheid toe. Verder valt zonder de voorafgaande ledentelling een forse toename van het aantal aanvragen bij het ministerie van OCW te verwachten. Daarmee vermeerderen de administratieve en juridische lasten.
- *Ad (4) voorportaal voor nieuwkomers:* De wet laat omroepen nu vrij al of niet samen te werken in de sfeer van huisvesting, faciliteiten, personeelsadministratie en dergelijke. De Tweede Kamer heeft bij motie gevraagd naar mogelijkheden om nieuwkomers voor dit soort zaken te laten aansluiten in een gedeeld «voorportaal».² De publieke omroep zegt in zijn reactie op de consultatie back offices van afzonderlijke omroepen te willen samenvoegen. De optie is ook onderzocht voor de kleine religieuze en levensbeschouwelijke zendgemachtigden.³ Het volgende kabinet zou de opties in samenhang kunnen bezien en zo nodig met wetgeving kunnen ondersteunen.

Tabel 10: Ontwikkeling ledenaantal omroepen

	1992	2004	2009
<i>Totaal omroepen met gids</i>	3 791 382	2 923 223	2 853 365
<i>Totaal omroepen zonder gids</i>	0	333 792	806 622
Totaal aantal leden	3 791 382	3 257 015	3 659 987
Totaal aantal huishoudens (CBS)	6 266 000	7 052 458	7 242 202
Lidmaatschap in huishoudens	61%	46%	51%

Bronnen: Commissariaat voor de Media, Centraal Bureau voor de Statistiek

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, *Met het oog op morgen..... De publieke omroep na 2008*. Bijlage bij 29 800 VIII, nr. 234.

² Motie Voordewind (CU), 30 november 2009, Kamerstukken II, 2009–2010, 32 123 VIII, nr 82

³ Ministerie OCW. *Partners in levensbeschouwing; een onderzoek naar integratie van levensbeschouwelijke omroepen*. Kamerstukken II, 2009–2010, 31804, nr 33.

5.3. Rol ledental

Het consultatiedocument vroeg naar reacties op een motie van de Tweede Kamer, die de regering oproep te onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is om alle omroepen te toetsen aan een mandje van criteria, waarvan ledental er één is, naast inhoudelijke criteria.¹

Samenvatting reacties

Weinig partijen gaan hier echt op in. Wel zegt de publieke omroep dat hij nieuwe criteria ontwikkelt voor de evaluatie van de prestaties van de publieke omroep als geheel en van de omroepen afzonderlijk – zoals maatschappelijke interactie, samenwerking, waardering en maatschappelijke impact. De publieke omroep wil zelf bepalen hoe de criteria in dit mandje worden gewogen. Sommige respondenten plaatsen kanttekeningen bij de representativiteit van het ledental. Commerciële media stellen voor om ledenwerfacties met cadeaus te verbieden.

Verschillen met huidige wetgeving:

De wijziging van de spelregels voor de erkenning en financiering van omroepverenigingen in 2009, beschreven in §1.3, hebben als nettore-sultaat dat alle omroepen worden afgerekend op hun ledental én hun programmatische prestaties. In die zin is er al een mandje van criteria. In het Mediabesluit zullen de criteria voor de vijfjaarlijkse evaluatie van omroepen worden vastgelegd, waarbij de precieze operationalisering overigens een taak blijft van de publieke omroep zelf (die de evaluatie-commissie instelt en het beoordelingskader voor de evaluatie opstelt).² Zonder het vereiste ledental is nu geen erkenning mogelijk. Zou het ledental worden losgelaten dan wel slechts een van de wegingsfactoren zijn, dan moet de erkenningsprocedure worden ingericht als een vergelijkende toets. Zie onder punt (1) in § 5.2.

In een evaluatie van de laatste ledenwerfcampagnes heeft het Commissariaat voor de Media geconstateerd dat de omroepen de regels doorgaans hebben nageleefd. Op verzoek van de minister van OCW zal het Commissariaat in zijn richtlijn de maximumwaarde van cadeaus verlagen (voortaan geldt niet de kostprijs maar de winkelwaarde en deze mag maximaal de jaarlijkse contributie bedragen). Ook is toegezegd dat de wet wordt gewijzigd zodat nieuwe omroepen vanaf de aanvang van hun campagnes onder dezelfde regels vallen als de reeds erkende omroepen.³ In algemene zin zij opgemerkt dat regels voor ledencontributie en ledenwerving mede bepalen welke ledendrempels omroepverenigingen kunnen halen.

6. Samenwerking met derden

De consultatie behandelt samenwerking van de publieke omroep met verwante maatschappelijke, culturele en journalistieke organisaties. Vooral internet biedt mogelijkheden voor gezamenlijke projecten. Maar partijen vinden elkaar ook rondom radio en televisieprogramma's, evenementen, festivals, podia en tentoonstellingen. Het onderwerp staat extra in de belangstelling sinds de commissie Brinkman heeft geadviseerd dat kranten en de publieke omroep de krachten bundelen om de journalistieke infrastructuur op niveau te houden.

De vormgeving van samenwerking met derden is vaak ingewikkeld. De Mediawet stelt grenzen, mede vanwege Europese staatssteunregels. Zie de kadertekst voor de essentie van de huidige wetgeving.

¹ Motie Vendrik (GL), Van der Ham (D66), Remkes (VVD) en Van Dijk (SP), 24 november 2008, Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700 VIII, nr. 55

² Op grond van artikel 2.188, eerste lid, van de Mediawet 2008.

³ Kamerstukken II, 2009–2010, 31 8004, nr. 82.

Essentie wettelijke grenzen voor samenwerking

- Uit Europees recht vloeit voort dat publieke middelen moeten worden aangewend voor uitvoering van de publieke taak. Samenwerking met derden mag, maar moet altijd ten goede komen aan de publieke taak. Samenwerking bij nevenactiviteiten mag ook, alleen daar mogen geen publieke middelen bij worden ingezet.
- De meest voorkomende vormen van «samenwerking» zijn normale economische transacties; zo besteden omroepen programma's uit bij onafhankelijke producenten, laten zij uitgevers hun gids drukken, verkopen ze hun programmaformats of merchandising. De NPO sluit onder meer contracten voor kabeldistributie en uitzending van sport. Voor dergelijke transacties zijn de spelregels helder: de publieke omroep kan en moet zich gedragen als iedere andere marktpartij.
- Er zijn ook vormen van samenwerking die lastiger te plaatsen zijn. Zoals personele of redactionele samenwerking, hergebruik of promotie van inhoud of diensten, gezamenlijke exploitatie van activiteiten, samenvoegen van (delen) van de bedrijfsvoering.
- Diverse regels in de Mediawet begrenzen dan de mogelijkheden voor samenwerking, zoals regels voor reclame, sponsoring, dienstbaarheid aan winst van derden en nevenactiviteiten. In essentie beschermen die regels de publieke taak en publieke middelen: de publieke omroep moet redactioneel verantwoordelijk en onafhankelijk blijven en er mag geen geld weglekken naar andere activiteiten. Bovendien beschermen de regels tegen concurrentievervalsing: partners van de publieke omroep mogen niet onevenredig profiteren van publieke middelen.
- De Mediawet maakt geen onderscheid tussen samenwerking met profit en non-profit organisaties, maar wel tussen programmacategorieën. Rondom cultuur, educatie en goede doelen is meer mogelijk dan rondom andere programma's. Bijdragen van de overheid aan programma's vallen niet onder de beperkingen voor sponsoring, maar sinds 2009 sponsort de rijksoverheid sowieso geen producties meer van publieke en commerciële omroepen.
- Het Commissariaat voor de Media ziet erop toe dat de samenwerking van de publieke omroep met derden zich binnen de wettelijke grenzen afspeelt en stelt daarvoor beleidslijnen op. Speciaal om samenwerking tussen omroepen en uitgevers te vergemakkelijken, heeft het Commissariaat de beleidslijnen sinds 2008 verruimd. Er zijn meer mogelijkheden voor (titel)sponsoring en voor samenwerking van uitgevers en omroepen op basis van een gelijkwaardige inbreng van partners.

Vraag consultatie (5):

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

Samenvatting reacties

De reacties op de consultatie zijn uiteenlopend. Aan de ene kant klinken pleidooien voor ruimhartige samenwerking, aan de andere kant bestaat vrees voor verstoring van concurrentieverhoudingen.

Pleitbezorgers van samenwerking willen dat de publieke omroep samenwerkt met anderen om samen meer maatschappelijk effect te sorteren. Hun gedachten gaan uit naar verwante organisaties, vooral in de

culturele sector en in de pers. Wettelijke regels zouden samenwerking zo min mogelijk in de weg moeten staan. Zeker voor tijdelijke en kleinschalige activiteiten zou de wetgever ruimte kunnen bieden, door niet elke activiteit vooraf te laten toetsen door de raad van bestuur en/of het Commissariaat, maar te volstaan met toezicht achteraf. Voor cultuur zouden de regels sowieso ruimhartiger moeten zijn. De Raad voor cultuur bepleit om gedurende een periode zonder restricties met publiek-private samenwerking te experimenteren.

Educatieve uitgevers en kabelmaatschappijen bepleiten in hun reactie op de consultatie dat de publieke omroep zijn audiovisuele content zoveel mogelijk gratis beschikbaar stelt aan marktpartijen. Daartegenover waarschuwen andere commerciële media voor verstoring van de concurrentieverhoudingen.

Voor de commerciële omroepen zijn beducht dat andere mediabedrijven mee gaan liften op de middelen en mogelijkheden van de publieke omroep. Zij zijn niet tegen publiek-private samenwerking, maar willen daarvoor strikte wettelijke kaders. De koepelorganisatie van commerciële televisieomroepen, VESTRA, hecht aan heldere regels en criteria, te formuleren met inspraak van commerciële media, en toetsing van samenwerking door een onafhankelijke instantie.

De Nederlandse Dagblad Pers ziet samenwerking bij voorkeur vormgegeven als een soort markt; hij pleit voor productiehuizenmodel waarbij (interne) omroepen en buitenproducenten – al of niet gezamenlijk – concurreren om opdrachten van de raad van bestuur (zie § 5.1).

Relevant is de suggestie van het Commissariaat om alle nevenactiviteiten van de publieke omroepen, waaronder ook nevenactiviteiten met derden, onder te brengen in één centrale en afzonderlijke rechtspersoon: «Dit bevordert efficiency en professionaliteit, terwijl er ook adequater kan worden omgegaan met marktverstoringen»

Samenvattend wijzen de reacties in de richting van een tweesporenbeleid; aan de ene kant meer vrijheidsgraden voor kleinschalige activiteiten in de non-profit sfeer, aan de andere kant een helder juridisch en organisatorisch kader voor publiek-private samenwerking op de mediamarkt. Een opheldering van de bestaande wetgeving en de daarop gebaseerde beleidslijnen van het Commissariaat kan ook helpen om (vermeende) belemmeringen voor samenwerking weg te nemen.

7. Onafhankelijkheid

De relatie tussen overheid en publieke omroep is per definitie precair. Enerzijds moet de overheid regels stellen en toezien op een goede besteding van belastinggeld. Tegelijkertijd moet zij afstand houden tot programmatische en inhoudelijke keuzes, zodat juist ook de publieke omroep in vrijheid kan berichten over gebeurtenissen, overheidsbeleid en standpunten van politieke partijen. Hoe de balans tussen legitieme overheidscontrole en onafhankelijkheid uitvalt, is mede afhankelijk van wet- en regelgeving.¹ Een buffer tussen overheid en omroep vormen ook onafhankelijk toezicht en advies. Het Nederlandse bestel heeft daarnaast eigen bijzonderheden. Enerzijds zijn er soms banden tussen omroepen en politieke partijen met een vergelijkbare affiniteit, anderzijds vormen de zelfstandige omroeporganisaties een bescherming tegen overheidsinmenging in de programmering. In de consultatie is gevraagd naar suggesties voor een goede balans tussen overheidscontrole en onafhankelijkheid van de publieke omroep.

¹ Raad van Europa, *Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to member states on the guarantee of the independence of public service broadcasting* Aangenomen op 11 september 1996.

Vraag consultatie (6):

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

Samenvatting reacties

De Raad voor cultuur verwoordt het principe van institutionele onafhankelijkheid als volgt: «Deze kan verwezenlijkt worden wanneer de publieke omroep een helder omschreven opdracht heeft en voldoende geld om die uit te voeren. Aan het einde van een (lange) periode controleert de overheid of de publieke omroep zijn taak naar behoren heeft vervuld.»

Een aantal respondenten signaleert dat de overheidscontrole op de publieke omroep sterk is toegenomen, en daarmee de mogelijkheden voor oneigenlijke politieke beïnvloeding. Ook zijn er zorgen over de stapeling van verantwoording en toezicht. Aan de andere kant wijzen respondenten erop dat onafhankelijkheid geen excuus mag zijn om af te zien van overheidscontrole op de publieke taak.

De volgende concrete voorstellen komen naar voren in de reacties op de consultatie.

- *Stabiele financiering:* In de Mediawet is het budget van de publieke omroep vastgelegd en geïndexeerd; een kabinet kan het budget door wetswijziging verlagen of verhogen. Meerdere respondenten pleiten ervoor langjarige financiële zekerheid te regelen, tenminste voor de duur van de vijfjarige concessie. De publieke omroep suggereert verder om een onafhankelijk orgaan een zwaarwegend advies te laten geven over de omvang van de financiering. Drie organisaties (die de makers verenigen en onafhankelijke producenten) pleiten ervoor de fiscalisering terug te draaien, en weer kijk- en luistergeld te heffen in de huishoudens. Reclame wordt genoemd als bijdrage aan onafhankelijkheid.
- *Erkenning omroepen:* De publieke omroep stelt voor te onderzoeken of de overheid meer afstand kan nemen tot de beslissing over de erkenning van omroepverenigingen. De minister van OCW baseert zijn besluit overigens al op adviezen van de visitatiecommissie, het Commissariaat voor de Media, de Raad voor cultuur en de NPO.
- *Prestatieafspraken:* De prestatieovereenkomst vervangt de vroegere programmavoorschriften voor de drie algemene televisienetten. Doel is verantwoording van de publieke omroep te realiseren over de volle breedte van het aanbod – dus multimediaal. Er is geen kritiek op de prestatieovereenkomst als zodanig, wel op de vormgeving ervan. De eerste prestatieovereenkomst bevatte 109 gedetailleerde afspraken. In navolging van de visitatiecommissie 2009 en eerder eigen advies, bepleit het Commissariaat dat de prestatieovereenkomst binnen bredere kaders wordt gesloten om de onafhankelijkheid van de publieke omroep te beschermen. De prestatieovereenkomst voor 2010–2016 bevat al aanzienlijk minder afspraken, op een algemener niveau, maar wel meetbaar.
- *Benoemingen:* Door wetswijzigingen is het aantal benoemingen bij de publieke omroep door de minister en de Kroon toegenomen.¹ De publieke omroep stelt voor benoemingen weer meer op afstand van de overheid te brengen. Overigens hebben bewindslieden van OCW in het recente verleden, leden voor de raad van toezicht van de NPO laten voordragen door een onafhankelijke benoemingscommissie.

¹ De leden van de raad van toezicht van de NPO worden door de kroon benoemd; De raad van toezicht benoemt de raad van bestuur, met instemming van de minister van OCW (MOCW). Bij de NOS en de NPS benoemt MOCW de raad van toezicht op voordracht van de raad van toezicht. De raad van toezicht benoemt de directie respectievelijk de algemeen directeur. MOCW benoemt de raad van toezicht van de Wereldomroep; die benoemt de directie met instemming MOCW. Het STER-bestuur wordt door MOCW benoemd, waarvan drie op voordracht van de NPO. De bestuurleden van het Stimuleringsfonds Pers en het Mediafonds worden benoemd door MOCW, evenals de commissarissen bij het Commissariaat voor de Media.

ROOS vraagt aandacht voor de geringe afstand tussen provincies – als loket waarlangs de financiële middelen worden verstrekt – en de regionale omroep, wat risico's oplevert voor de redactionele onafhankelijkheid.

Tabel 11: Ontwikkeling rijksbijdrage landelijke publieke omroep sinds fiscalisering van de omroepbijdrage, inclusief Ster, x € miljoen, (2000–2009)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
inflatie CBS	2,6	4,5	3,4	2,1	1,2	1,7	1,1	1,6	2,5	1,2
in lopende prijzen	614	657	678	706	672	677	510	726	707	731
in constante prijzen	614	627	624	635	597	590	439	613	579	590

Bron: Mediabegrotingen, Centraal Bureau Statistiek

8. Opvattingen over financiering van de publieke omroep

Over de financiering van de landelijke publieke omroep zijn in de consultatie geen vragen gesteld. Niettemin hebben enkele organisaties daarover hun opvattingen gegeven. In het vorige hoofdstuk is al vermeld dat meerdere organisaties pleiten voor langjarige zekerheid over het budget van de publieke omroep, om de onafhankelijkheid van de publieke omroep tegenover de overheid beter te beschermen. Continuïteit van de financiering zou verder ten goede komen aan creativiteit en innovatie, ook bij onafhankelijke producenten.

Over reclame bij de publieke omroep lopen de opvattingen uiteen:

- Voorstanders noemen de Ster een welkome bron van inkomsten die de belastingbetaler ontziet en de onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid vergroot. Verder zegt het Centrum voor Merk en Communicatie (CMC) dat adverteerders en mediabureaus hechten aan reclamezendentijd bij de publieke omroep. Reclame is volgens hen een onmisbaar onderdeel van de economie en de publieke omroep bereikt bepaalde doelgroepen beter dan andere media. Afschaffing van de Ster komt volgens het CMC niet ten goede aan printmedia, maar voor 80% aan commerciële zenders. De Ster zegt dat het afschaffen van reclame bij zogenaamde «nieuwe» media de publieke omroep in een financieel sterfhuis brengt omdat adverteerders crossmediale campagnes willen voeren.
- Tegenstanders zien de Ster als potentiële aantasting van het publieke karakter van de programmering en/of als ongewenste concurrentie voor commerciële mediabedrijven. Enkele commerciële media merken op dat niet alleen reclame maar ook andere commerciële inkomstenstromen bij de publieke omroep tegen het licht gehouden moeten worden.¹ Het NRC stelt dat afschaffing van de Ster zal leiden tot hogere tarieven bij commerciële omroepen, waardoor kranten aantrekkelijker worden voor adverteerders.
- Enkele organisaties kiezen een middenpositie. Enerzijds hechten zij aan een scherpe scheiding tussen publiek en privaat, anderzijds spreken zij de vrees uit dat de publieke omroep door het wegvallen van reclameinkomsten in een neerwaartse spiraal raakt; zijn programma's worden minder, zijn publieksbereik daalt, terwijl onderwijl commerciële omroepen erop vooruitgaan.

YouCA vestigt de aandacht op geldstromen die gepaard gaan met de verspreiding van media-inhoud. Enerzijds hebben publieke en commerciële omroepen door de uitbreiding van distributiekanaalen te maken met extra kosten: zij moeten hun aanbod op maat toesnijden en ontsluiten, en meer betalen voor transport en voor auteursrechten. Daartegenover staan mogelijk toenemende inkomsten wanneer distributeurs en eindgebruikers meer gaan (mee)betalen aan de geleverde media-inhoud op de diverse platforms.

¹ SBS Broadcasting heeft in een afzonderlijke brief (van 6 mei 2010) verzocht om voor een toekomstige afweging over de financiering van de publieke omroep alle betrokken marktpartijen te raadplegen.

9. Reclame

Reclame is een belangrijke bron van inkomsten in de huidige verdienmodellen van zowel de gedrukte en audiovisuele media en nieuwe diensten op internet. Ook de publieke omroep wordt gedeeltelijk gefinancierd uit inkomsten van reclame verzorgd door de Ster, waardoor de bijdrage uit belastingopbrengsten lager kan zijn. Naar aanleiding van het advies over de pers van de commissie Brinkman,¹ heeft het kabinet een breed onderzoek laten uitvoeren naar de ontwikkeling van reclamebestedingen in de Nederlandse media. Het onderzoek is uitgevoerd door TNS NIPO en Nielsen en de resultaten zijn hierna samengevat. De bestedingen van adverteerders in de media heten in jargon de mediabestedingen. Die term zal hierna gebruikt worden.

Opzet reclame onderzoek

Het onderzoek naar mediabestedingen in Nederland is uitgevoerd door TNS NIPO en Nielsen Media en behandelt de volgende (hoofd)vragen:

- 1) *Hoe ziet de ontwikkeling van de totale mediabestedingen in Nederland eruit?*
- 2) *Wat is de toekomst van (dagblad)reclame in een digitale omgeving?*

Het onderzoek berust op een kwantitatieve analyse van de netto en bruto mediabestedingen, de geregistreerde volumes in seconden en pagina's, het aantal spots en advertenties. Geanalyseerd zijn de mediabestedingen in de periode 1990–2009. De onderzochte mediumtypen zijn: televisie, dagbladen, publiekstijdschriften, radio en internet (vanaf 2006); samen vertegenwoordigen zij 62,4% van de netto bestedingen in 2008.

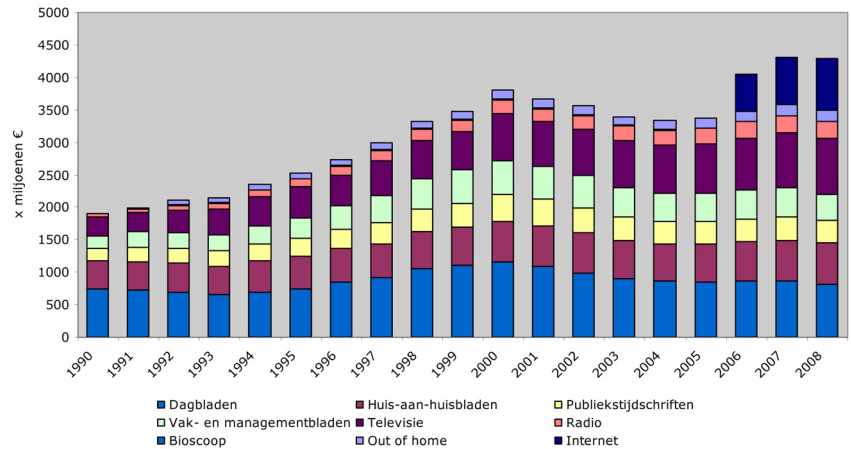
Specifieke analyses zijn gemaakt voor vier branches – financiële dienstverlening, personenauto's, retail en persoonlijke verzorging – samen ruim 40% van de totale bruto mediabestedingen in 2009. Daarnaast berust het onderzoek op interviews met deskundigen om de meningen en opvattingen te achterhalen die leven in de mediawereld.

De netto en bruto mediabestedingen worden op een verschillende wijze gemeten en zijn ook niet tot elkaar te herleiden; netto betekent dus niet bruto minus korting of kosten. De netto bestedingen geven het beste inzicht in de geldstromen per mediumtype; de bruto bestedingen bieden het beste inzicht in de wijze waarop adverteerders hun campagnes opbouwen. Nadere toelichting op de methodiek is te lezen in het rapport.

¹ Kamerstukken II, 2009–2010, 31 777, nr 18.

Uitkomsten reclameonderzoek

Figuur 12: Netto reclamebestedingen in Nederland voor alle mediumtypen (1990–2008), in miljoenen euro's



Bron: Nielsen, Onderzoek naar reclamebestedingen in Nederland (mei 2010)

Eén ontwikkeling springt eruit in het onderzoek. In twintig jaar zijn de absolute mediabestedingen in alle mediumtypen gezamenlijk sterk toegenomen. De groei houdt gelijke tred met de algehele economische groei, en remt tijdelijk af bij economische neergang, zoals te zien in Figuur 12.

Een belangrijke achtergrond voor de groeiende reclamebestedingen vormt de toename van het media-aanbod. Vanaf 1990 doorbreken commerciële omroepen de schaarste aan reclamezendtijd op radio en televisie. De opkomst van internet schept vanaf het jaar 2000 nieuwe ruimte en mogelijkheden. Omdat in die twintig jaar het publiek zich over al meer media verspreidt, moeten adverteerders meer middelen inzetten om consumenten te bereiken.

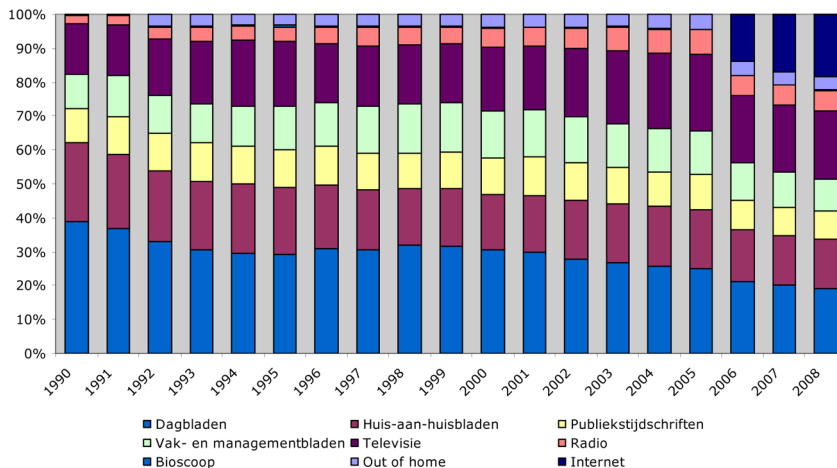
De ontwikkelingen per mediumtype laten een gevarieerd beeld zien. Niet alle mediumtypen profiteren evenveel van de groei: in marktaandeel gemeten winnen audiovisuele media en internet terrein op printmedia (zie Figuur 13).

- Tot 2000 gold de absolute groei voor alle mediumtypen, waarbij de netto mediabestedingen in de audiovisuele mediumtypen wel harder groeiden dan die in de printmedia. In 2000 spatte de «dotcom» zeepbel uiteen en was er sprake van een kentering. Waar de audiovisuele media te maken hadden met een kleine en kortstondige daling van de nettobestedingen, zagen de printmedia de advertentie-inkomsten vanaf dat moment geleidelijk afnemen naar het niveau van 1990.
- Uiteindelijk hebben televisie en internet met ieder 29% in 2009 het grootste marktaandeel in de netto mediabestedingen. Van het oorspronkelijke marktaandeel van 59% van dagbladen is in 2009 nog 23% over. Het marktaandeel van radio is verdubbeld tot 8%. Publiekstijdschriften verliezen iets (nu 10%).
- De analyses van de bruto bestedingen, de advertentievolumes en bestedingen in een viertal branches (financiële dienstverlening, retail, personenauto's en persoonlijke verzorging) bevestigen dat de marktaandelen van audiovisuele media en internet stijgen, en van printmedia dalen.¹
- Binnen de dagbladsector hebben gratis kranten een deel van de mediabestedingen voor hun rekening genomen, ten koste van de

¹ Alleen de branche voor persoonlijke verzorging vormt hierop een uitzondering. Dagbladen maakten in deze branche al een klein onderdeel uit van de mediamix. Wel zien we hier een groeiend aandeel televisie in de bestedingen. De groei gaat ten koste van publiekstijdschriften.

betaalde landelijke en regionale dagbladen. Het aandeel van nieuwe dagbladmagazines is stabiel, maar marginaal.

Figuur 13: Netto reclamebestedingen in Nederland voor alle mediumtypen (1990–2008), in percentages markt



Bron: Nielsen, Onderzoek naar reclamebestedingen in Nederland (mei 2010)

Gemeten in marktaandelen laten de netto (en bruto) mediabestedingen tussen 1990 en 2009 kortom een daling zien in de bestedingen aan printmedia en een stijging in de bestedingen aan audiovisuele media. Het rapport geeft hiervoor meerdere verklaringen.

- Het toenemende audiovisuele aanbod schiep haar eigen vraag. Er kwamen nieuwe commerciële radio- en televisiezenders die aan minder stringente regels gebonden zijn dan de publieke zenders; zij kunnen meer en ook programmaonderbrekende reclame uitzenden. Er kwam simpelweg meer ruimte voor reclame. Op televisie werden in 2009 bijna 40 keer zoveel commercials uitgezonden als in 1990. Op radio was dat bijna 20 keer zo veel.
- De verhouding tussen de kosten van de advertentie en het bereik dat de advertentie genereert, is een heel belangrijk aspect in de mediumkeuze. Terwijl de advertentiemogelijkheden op radio, televisie en internet toenamen, liep het bereik van dagbladen terug. Dit verklaart ook een deel van de verschuivingen in marktaandelen.
- Een ander belangrijk aspect is de tarifiering. De komst van commerciële zenders heeft de prijzen per commercial sterk doen dalen. Overigens bleven de tarieven van de Ster lange tijd hoger dan de tarieven van commerciële zenders; de laatste jaren zijn ze ongeveer gelijk. Ook de gewenning aan kortingspercentages (bij economische tegenspoed) heeft de tarieven doen dalen. Al met al werd televisie bereikbaar voor «kleinere» adverteerders, wat een deel van de toegenomen bestedingen op televisie verklaart. Ook bij radio daalden de tarieven met de komst van de commerciële omroepen, maar minder sterk dan bij televisie. Bij dagbladen werden de tarieven juist hoger. Die stijging komt vooral voort uit het toegenomen gebruik van kleurenadvertenties (van 44% in 1990 naar bijna 90% in 2009), waarvan de tarieven hoger liggen dan voor zwart-wit advertenties.
- Een groot gedeelte van de rubrieks- en personeelsadvertenties is verschoven van dagbladen naar internet en dat heeft invloed gehad op de inkomsten van dagbladen. Door het wegvloeien van de advertenties naar het goedkopere medium internet en sites als Marktplaats,

Speurders, Funda, en Autotrader is een groot deel van de omzet van dagbladen verdampt. Wel hebben enkele uitgevers dit gecompenseerd door eigen vacaturesites op te richten.

De mediumkeuze van adverteerders wordt bepaald door een complex van factoren. De meeste adverteerders kiezen niet voor één medium, maar voor een mix van verschillende mediumtypen om hun doelstellingen en publiek te bereiken.

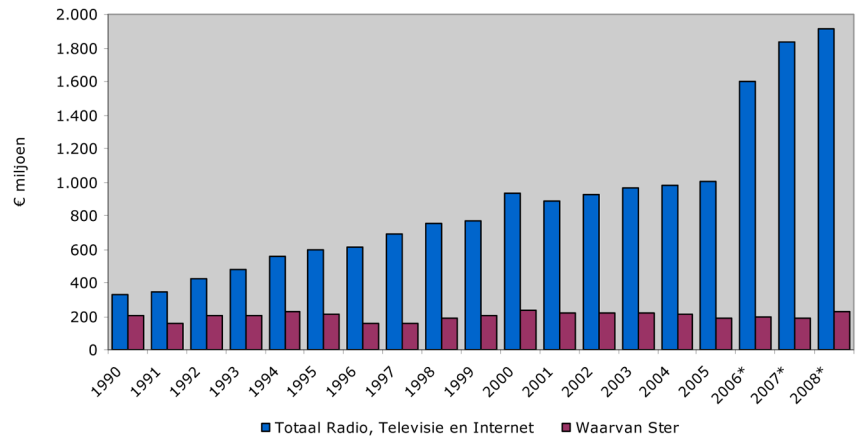
- Medebepalend voor de keuze van een adverteerder voor een bepaald mediumtype, is de prestatie of de gepercipieerde prestatie van het mediumtype in termen van impact, bereik en kosten. Het doel is een goed uitgebalanceerd mediaplan met een zo hoog mogelijk bereik onder de doelgroep tegen zo laag mogelijke kosten.
- Daarnaast spelen vermeende functies en uitstraling van media een rol. Afzied van alle nuances geldt: televisie voor emotie en merkbeleving en een groot bereik; kranten voor actuele informatie en hoger opgeleiden; radio en tijdschriften om campagnes toe te snijden op doelgroepen; internet voor interactie met de (jongere) doelgroepen.
- Adverteerders hebben een totaalbudget voor de mediabestedingen, maar daarbinnen bestaan geen specificaties over naar welk medium welk deel het budget gaat. De adverteerders kijken naar de doelstellingen van de campagne, waar de doelgroep zich bevindt en wat de plaatsingskosten zijn, en bepalen dan de uiteindelijke mediamix.
- In onzekere tijden zoals nu met de crisis lijkt het alsof de adverteerders iets meer geneigd zijn voor televisie te kiezen, als vertrouwd en bewezen medium met een gunstige prijs/bereik verhouding. Internet is voor de meeste (grote) adverteerders nog steeds alleen een aanvullend medium. De groei van netto bestedingen aan internetreclame (Figuren 11 en 12) gaat voor een groot deel naar betaalde zoekresultaten van zoekmachines (Google) en veel minder naar display reclame voor producten en diensten.
- Het inzetten van meerdere mediumtypen in crossmediale campagnes is niet nieuw, maar neemt wel toe. In 1990 schakelden de top 500 adverteerders gemiddeld 4,3 mediumtypen in, in 2000 was dat 4,9 en in 2009 werden gemiddeld 5,4 mediumtypen ingeschakeld.
- Een door adverteerders veelgebruikte mix is de mix waarbij televisie als hoofdmedium wordt ingezet, en radio, dagbladen, tijdschriften en/of internet voor het aanvullende bereik worden gebruikt. Voor iedere campagne wordt een andere mediamix gemaakt, maar daarbij horen tegenwoordig ook (en meer) evenementen, sponsoring, eigen websites; deze onderdelen van campagnes worden overigens vaak uit marketingbudgetten betaald.

Een kernvraag was of er sprake is van substitutie of juist synergie tussen verschillende media. Hierop geeft het onderzoek een gemengd antwoord.

- De dalingen en stijgingen van de bestedingen binnen mediumtypen zijn niet direct te herleiden naar substitutie. Daarvoor zijn de redenen die adverteerders hebben om te kiezen voor een bepaald mediumtype of een mix van mediumtypen te complex.
- Het toegenomen aandeel van audiovisuele media is grotendeels toe te schrijven aan de komst van commerciële zenders: dat gaf veel ruimte voor reclame, tegen dalende tarieven en met een goed bereik. Zoals gezegd genereerde dit nieuwe aanbod als het ware een eigen zelfstandige vraag.
- Substitutie is wel aangetoond voor personeel- en rubrieksadvertenties die bijna volledig zijn verschoven van dagbladen naar internet. Hiermee is ook een deel van de dagbladbestedingen die ermee gepaard gingen verdampt. De kosten voor personeels- en rubriekadvertenties op internet zijn vele malen lager.

- Internetreclame groeit verder vooral in de vorm van betaalde zoekresultaten. Voor reclame voor producten en diensten is internet een aanvullend medium. Hier lijkt sprake van synergie: vooral de combinatie van print met internet wordt aantrekkelijk gevonden.
- De publieke omroep heeft niet geprofiteerd van de veranderingen in de mediabestedingen. De nominale mediabestedingen op de publieke radio- en televisiezenders zijn gelijk gebleven, maar het aandeel van de publieke omroep in het totaal is zeer sterk afgenomen. Zie Figuur 14.

Figuur 14: Aandeel Ster in reclamebestedingen radio, televisie en internet, x € miljoen (1990–2008)



Bron: Nielsen, Onderzoek naar reclamebestedingen in Nederland (mei 2010); Ster Jaarverslagen. In 2009 bedroegen de Ster inkomsten €190 miljoen.

Het rapport sluit af met enkele toekomstverwachtingen.

- De mediabranche is in Nederland volgens de onderzoekers een «volwassen markt»: de marktaandelen van de mediumtypen zijn de laatste jaren relatief stabiel.
- De verwachting voor de middenlange termijn, 2010–2013, is dat de mediabestedingen weer zullen herstellen van de dip in 2009.
- Internet zal geen hoofdmedium worden vanwege het versnipperde gebruik, maar de mediabestedingen in dit mediumtype zullen wel toenemen. Traditionele internetvormen zoals buttons en banners lijken op hun retour. Reclame via zoekmachines is groot in omvang, maar dit is een optelsom van veel kleine adverteerders die de audiovisuele- en printmedia niet kunnen inschakelen. Belangrijk is de opkomst van sociale media en de uitkomst van een algehele zoektocht naar de meest effectieve inzet van het internet door adverteerders.
- Hoewel het marktaandeel van dagbladen in de mediabestedingen is gedaald, blijven zij een aantrekkelijk advertentiemedium. Op onderdelen zijn adverteerders echter ook kritisch. Er is discussie over het (werkelijke) bereik, men vindt de service en innovatie weinig flexibel, en er kleeft een ouderwets imago aan dagbladen.

Het onderzoek geeft aanwijzingen voor gevolgen van afschaffing van de Ster. Wordt de Ster afgeschaft, dan zou er een mogelijkheid vervallen voor adverteerders om tot een effectieve mediummix te komen. Zij zullen hun campagnes en mediumkeuzes moeten aanpassen. Het onderzoek laat zien dat bij keuzes daarin een complex aan factoren speelt. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat de printmedia direct en veel zullen

profiteren van deze verandering; gezien de trends ligt een verschuiving ten gunste van andere audiovisuele media eerder voor de hand.

Tenslotte

De toekomstverkenning is bedoeld als voorbereiding van eventuele wetswijziging na afloop van de huidige erkennings- en concessieperiode van de publieke omroep, die eindigt op 1 januari 2016. Rekening houdend met stappen die nodig zijn voor het verlenen van een erkenning (leden-telling, aanvraag, advies etc.) zou het wetgevingsproces op zijn laatst halverwege 2012 moeten starten.

Ik hoop met deze brief een goede basis te leggen voor verdere discussie en eventuele wetswijziging.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart