

DEEL ÉÉN – MEDIABELEID IN DE 21^{STE} EEUW

De WRR heeft de grote trends in de media in kaart gebracht en onderzocht wat zij betekenen voor het beleid. Digitalisering, commercialisering en internationalisering stellen volgens de raad nieuwe eisen aan het mediabeleid: ten eerste moeten maatschappelijke functies en waarden centraal staan in plaats van de afzonderlijke media en distributienetwerken, ten tweede moet het beleid zich uitstrekken over publieke en private spelers, en ten derde moet meer geregeld worden op Europees niveau, aldus de WRR.

De WRR: dominante trends

Digitalisering is een eerste trend die WRR beschrijft. Deze leidt tot efficiëntere benutting van infrastructuur, waardoor de distributieschaarste afneemt en er meer en ander aanbod ('op maat') komt. Nieuwe technologie stelt verschillende netwerken en eindapparatuur in staat gelijksoortige diensten over te brengen. De beslissende stap is het internet protocol, waardoor ook diensten onderling kunnen integreren en steeds interactiever kunnen worden. Een tweede trend is **commercialisering**: een toename van commerciële activiteiten in de media met de bijpassende oriëntatie op de vraag en op winst in plaats van op publieke doelen (kassamedia). Mediabedrijven zoeken schaalvoordelen, veelal internationaal, wat leidt tot concentratie van marktmacht. De derde prominente trend is **internationalisering**. De Nederlandse mediamarkt en nationaal mediabeleid worden sterk beïnvloed door beslissingen in internationale concerns en in de Europese Unie.

In grote lijnen is het kabinet het eens met deze aanbevelingen. In de 21^e eeuw dient mediabeleid zo min mogelijk onderscheid te maken naar technische verspreidingswijzen, echter zonder verschillen tussen afzonderlijke media en mediamarkten te ontkennen. Een publieke omroep blijft in de visie van het kabinet cruciaal voor de bescherming van publieke waarden in de media: onafhankelijkheid, verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid. Omdat burgers niet alleen gebruik maken van publieke kanalen, is het zaak deze waarden daarnaast ook te stimuleren in commerciële media en via maatschappelijk initiatief. Onmiskienbaar dient Nederlands beleid rekening te houden met internationalisering van markten en harmonisering van wetgeving binnen de Europese Unie. Dit vraagt om het juiste evenwicht tussen nationaal beleid en Europese regels voor media, telecommunicatie en mededinging.

1. Maatschappelijke effecten legitimeren het mediabeleid

Een beschouwing over het mediabeleid start bij de maatschappelijke effecten van media. Daarin liggen immers de motieven voor het overheidsbeleid besloten.

1.1. Positieve en negatieve effecten van media

Media zijn cruciale dragers van informatievoorziening en meningsvorming in de democratie. Dankzij kranten, radio, televisie, internet kunnen burgers zich informeren over gebeurtenissen en standpunten. Politieke partijen, stromingen en belangengroepen gebruiken de media om hun ideeën uit te dragen. Misstanden kunnen er aan het licht komen. Dat is één. Ten tweede geven media (mede) vorm aan culturele identiteit en diversiteit. Het zijn middelen voor betekenisverlening en zingeving op diverse niveaus; internationaal, nationaal, lokaal en binnen subculturen. Waarden en normen worden onder meer overgedragen en betwist via radio, televisie, websites, films, boeken, muziek etc. Radio en televisie bieden bij uitstek ook een podium aan andere kunstuitingen. Ten derde dragen media bij aan individuele ontplooiing van mensen. Burgers leren een leven lang, niet alleen in het onderwijs en op het werk, maar ook via media – meestal overigens spelenderwijs terwijl zij zich ontspannen. Ten vierde dragen media bij aan economische groei. Direct, als onderdeel van een omvangrijke en groeiende bedrijfstak die nieuwe technologie snel omarmt. Indirect, door met reclame de verkoop van producten te stimule-

ren. Indirect ook door bij te dragen aan een levendig journalistiek en cultureel klimaat dat Nederland aantrekkelijk maakt als vestigingsplaats voor hoogopgeleide werknemers en kennisintensieve bedrijven. Tot zover een viertal evidente positieve effecten. Media hebben soms ook negatieve effecten. De meeste zorg gaat uit naar schadelijke effecten voor de jeugd, bijvoorbeeld van seks en geweld op televisie of van reclame voor alcohol en tabak. Terecht is er ook maatschappelijke discussie over onzorgvuldige berichtgeving, *hypes*, haat zaaien en beschadiging van personen in de media. Een derde voorbeeld vormt vermenging van redactionele inhoud met belangen van adverteerders en sponsors, wanneer deze burgers op het verkeerde been zet.

In de economische wetenschap spreekt men van positieve en negatieve 'externe effecten' en, daarmee verbonden, van marktfalen. Dit houdt in dat de maatschappelijke kosten en baten van een goed uitstijgen boven de kosten en baten voor de individuele aanbieder en afnemer. Omdat die maatschappelijke kosten en baten niet meegenomen zijn in de prijs, produceert de markt teveel of juist te weinig van. Dit is ook het geval bij mediaproductie en distributie; de markt genereert niet spontaan de maatschappelijk gewenste uitkomst. Daarom is de markt slecht in staat een deel van de productie en distributie van media te genereren en dat legitimeert een rol voor de overheid.

1.2. Rol van de overheid: gunstige voorwaarden scheppen

Het kabinet hecht eraan de rol van de overheid helder te markeren: hij schept voorwaarden die positieve maatschappelijke effecten begunstigen en negatieve tegengaan. Er is geen noodzaak tot omvangrijke productie door of namens de overheid, marktvervanging, zoals het geval is bij bijvoorbeeld politie en onderwijs. Een omvangrijke overheidsrol in de media is bovendien strijdig met de vrijheid van meningsuiting.¹ Aan de andere kant wil het kabinet de uitkomst ook niet goeddeels aan de markt overlaten, zoals in Amerika het geval is. Op de kleine Nederlandse taalmarkt komt het maatschappelijk gewenste aanbod simpelweg niet tot stand. Dit onderstreept ook de analyse van ontwikkelingen door de WRR, die de nodige risico's signaleert voor publieke belangen. Daarom stuurt de overheid bij. Bijvoorbeeld door steun en regels voor landelijke, regionale en lokale publieke omroepen, door minimum eisen te stellen aan commerciële omroepen, subsidies beschikbaar te stellen voor de pers, de kabel te reguleren en een nieuwe regeling voor mediaconcentratie en *cross ownership* voor te stellen. Het mediabeleid is in de visie van het kabinet eerst en vooral gericht op het bevorderen van positieve effecten. Daarnaast gaat het mediabeleid evidente negatieve effecten tegen, door wetgeving – bijvoorbeeld een verbod op tabaksreclame – en door zelfregulering te bevorderen – bijvoorbeeld de Kijkwijzer voor ouders en kinderen.

De WRR: waarden en functies

De WRR bepleit een aantal waarden expliciet als uitgangspunt te nemen voor mediabeleid. Dat zijn om te beginnen pluriformiteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid van media. In reactie op de trends, formuleert hij een drietal aanvullende waarden: kwaliteit, sociale cohesie en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De opgave voor mediabeleid is te analyseren of en hoe ontwikkelingen leiden tot risico's voor dit zestal waarden. De WRR meent dat het steeds minder zin heeft dit voor de afzonderlijke media en distributienetwerken te doen. Omroep, pers en internet schuiven immers in elkaar. Als alternatief bepleit de WRR de media markt op te delen naar een zestal maatschappelijke functies. Deze zijn: nieuwsvoorziening, opinievorming en achtergrond, kunst en cultuur, specifieke informatievoorziening, en reclame en voorlichting.

Principieel bemoeit de overheid zich niet met de redactionele keuzes van media. Vanzelfsprekend wordt de redactionele vrijheid wel beperkt door ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Uitwassen, zoals discriminatie en haat zaaien, zijn strafbaar.

¹ Volgens artikel 7 van de Grondwet stelt de overheid voorafgaand geen regels aan de pers. Voor radio en televisie geldt een uitzondering, maar ook dan mag de overheid alleen *achteraf* toezicht houden op naleving van regels.

2. Welke waarden schragen het mediabeleid?

Het kabinet deelt de visie van de WRR dat in het mediabeleid een aantal waarden centraal staan. Het gaat om de volgende gewenste kenmerken van media: onafhankelijkheid, verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid. Juist bij alle veranderingen in de samenleving, geven deze waarden duurzaam richting aan het handelen van de overheid. Zij vormen als het ware ons zoeklicht.

2.1. Media die onafhankelijk zijn, gevarieerd en toegankelijk

Onafhankelijkheid houdt in dat de media zo veel mogelijk vrij moeten zijn van inhoudelijke inmenging door de overheid en andere belanghebbenden. Hiervoor bestaan diverse (grond)wettelijke waarborgen. Ook is de systematiek van het mediabeleid zodanig dat staatsmedia geen kans krijgen. De tweede waarde is verscheidenheid. Omdat burgers zich via de media verhouden tot de wereld om hen heen is het belangrijk dat het aanbod de maatschappelijke verscheidenheid weerspiegelt en niet alleen de stem of smaak van de meerderheid, of een koopkrachtige minderheid. De overheid stimuleert daarom dat de markt – bestaand uit publieke en private organisaties – uiteenlopende inhoud genereert. Een deel van het aanbod wordt gevrijwaard van de druk om winst te maken. Ook worden regels gesteld die verscheidenheid borgen. Kwaliteit, ten derde, is een complex begrip, omdat het tijdgebonden en subjectief is. De overheid bepaalt en beoordeelt kwaliteit niet rechtstreeks – ook gezien de gewenste onafhankelijkheid – maar schept de organisatorische randvoorwaarden (budget, opleidingen, normering en toezicht, visitaties en prestatiecontracten, advisering over subsidies door deskundigencommissies e.d.). Toegankelijkheid, ten slotte, is de vierde waarde. Het ideaal is dat alle burgers gelijke mogelijkheden hebben om informatie (en cultuur) tot zich te nemen. Het overheidsbeleid stimuleert daarom algemene beschikbaarheid, betaalbaarheid, spreiding en deelname aan media.

Bovengenoemde vier waarden hangen direct samen met de eerder genoemde maatschappelijke effecten. We hechten er aan omdat media mede vorm geven aan de democratie; aan culturele identiteit van groepen; aan kennis en vaardigheden van mensen.

De WRR: risico's voor publieke belangen

De WRR heeft geïnventariseerd welke waarden in welke functies risico's lopen, gezien de dominante trends in het medialandschap. Het beeld is in hoofdzaak optimistisch, maar overheidszorg blijft nodig. In het bijzonder signaleert de WRR dat commercialisering en concentratie negatief kunnen uitpakken voor de pluriformiteit, onafhankelijkheid en kwaliteit van nieuws, opinie en specifieke informatie. De pluriformiteit in andere functies hangt sterk af van de omvang van de nationale markt, de mate waarin advertenties en sponsoring de kosten kunnen drukken, en de bereidheid van gebruikers om (meer) te betalen. De distributieschaarste neemt af, maar door concentratie van marktmacht, bundeling van diensten en de opkomst van nieuwe *gatekeepers* is niet gewaarborgd dat kleine en non-profit aanbieders voldoende toegang hebben tot netwerken. Burgers kunnen per saldo toch geconfronteerd worden met een eenvormig en/of duur aanbod. Dit speelt volgens de WRR in alle functies. Een sluipend gevaar acht de WRR verschillen tussen burgers in hun feitelijke capaciteit om zinvol gebruik te maken van het sterk toegenomen aanbod. Door fragmentatie van het media-aanbod en het gebruik kan de sociale samenhang verminderen. Nieuwe reclametechnieken en scoringsdrang in de journalistiek bedreigen de bescherming van de privacy van burgers.

2.2. Sociale samenhang en bescherming van privacy

De WRR introduceert als aanvullende, vijfde waarde: sociale samenhang. Sociale samenhang is geen kenmerk van media, maar wel de gewenste maatschappelijke uitkomst waaraan veelvormige en toegankelijke media bijdragen. Toen iedereen 's avonds dezelfde programma's keek, was de bijdrage van televisie aan sociale samenhang als vanzelf verzekerd. Nu er zoveel verschillende kanalen zijn, en bovendien steeds meer gespecialiseerd aanbod op maat, verandert dit. Mensen kunnen hun mediagebruik geheel richten op gelijkgestemden en anderen ontwijken. De bonte keur aan mediamarktplaatsen draagt een risico mee van fragmentatie in de gemeenschappelijke ruimte. Dat is de communicatiepara-

dox: de toename van de communicatiemiddelen gaat hand in hand met een afname van het wederzijds begrip, vanwege de afname van het aantal gemeenschappelijke fora waar burgers bijeen zijn en elkaar kunnen ontmoeten². Terwijl de kracht van media juist is, dat zij mensen met nieuwe dingen en andersdenkenden confronteren en een gedeeld referentiekader bieden. Daarom blijft de toegankelijkheid van media van belang, onder meer door open kanalen. Verder houdt in het bijzonder de publieke omroep een samenbindende functie, met zijn algemene kanalen gericht op alle lagen van de bevolking, waar burgers vrij van economische en politieke belangen met elkaar in debat gaan.

Als zesde waarde benoemt de WRR bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Volgens de WRR leidt digitalisering ertoe dat bedrijven aldoor gemakkelijker persoonsgegevens opslaan, gebruiken en doorverkopen. Ook is het mogelijk digitaal de identiteit van een ander aan te nemen of laster te verspreiden, en kan steeds meer informatie achtergehouden worden. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is een breed publiek belang dat in diverse wetten geborgd is. Dit neemt niet weg dat ook vanuit het mediabeleid oplettendheid gewenst is. Door commercialisering zal de werkwijze van sommige media gemakkelijker iemands reputatie aantasten of privacy schenden. Het kabinet neemt de aanbeveling van de WRR over, onderzoek te doen naar de rechtspositie van door media benadeelden (zie paragraaf 10).

3. Publieke waarden in een veranderend medialandschap

Het huidige medialandschap is onvoorstelbaar veranderd voor iemand uit, pak hem beet, de jaren vijftig van de vorige eeuw. Mede op basis van het WRR-advies signaleert het kabinet de volgende ontwikkelingen.

3.1. Media-aanbod: meer keuze en meer van hetzelfde

Dankzij commercialisering, digitalisering en internationalisering – in combinatie met de gestegen welvaart – hebben burgers ongekennde mogelijkheden zich te informeren en deel te nemen aan cultuur. De omvang van het aanbod is exponentieel gegroeid. Informatie verspreiden is gemakkelijker en goedkoper dan ooit. Belangrijker nog is de toenemende interactiviteit van elektronische media; gebruikers hebben meer controle over moment, plaats en inhoud en kunnen zelf informatie toevoegen. Zeer laagdrempelig is het internet: bedrijven, overheden en gebruikers richten zich daar rechtstreeks, zonder tussenkomst van de journalistieke media, tot een algemeen publiek, in woord, beeld en geluid. De opkomst van de zogenaamde *peer-to-peer* diensten, die uitwisseling tussen gebruikers onderling mogelijk maken, onderstreept de steeds actievere rol van burgers.

Toch is het niet alleen goud dat blinkt. Veel aanbod is meer van hetzelfde. In een klein en competitief taalgebied als Nederland blijft 'publieke' media-inhoud schaars. De kosten voor mediaproductie nemen immers nauwelijks af, ook al omdat arbeid een belangrijkste kostenfactor is. Verder zijn commerciële media afhankelijk van de belangstelling van grote groepen en van kleinere groepen die interessant zijn voor adverteerders. Genres die duur zijn om te maken en die weinig of een 'verkeerd' publiek bereiken, hebben bij commerciële media geen prioriteit. Lang pionieren met innovatieve concepten zit er evenmin in. Dit geldt in het bijzonder voor audiovisuele productie, vanwege haar economische eigenschappen: hoog risicoprofiel, hoge vaste kosten, lage marginale kosten en hoge toetredingsdrempels. Alle creatieve bedrijfstakken worden geconfronteerd met illegaal (digitaal) gebruik. Op internet is de integriteit en kwaliteit van dit aanbod is zeer wisselend en wat de moeite waard is bereikt niet automatisch het publiek. Informatie op internet is bovendien vaak onderhevig aan specifieke belangen, dus niet onafhankelijk.

Het kabinet heeft bijzondere aandacht voor concentratie van media in handen van enkele internationale concerns. Bedrijven met grote marktmacht en belangen in meerdere onderdelen van de waardeketen – rechten, programma's, zenders, distributienetwerken – zijn in een positie om andere aanbie-

² Zie J. Bardoel & J. van Cuilenburg (2003). *Communicatiebeleid en Communicatiemarkt*. Amsterdam. Otto Cramwinckel Uitgever.

ders te verdringen en zo de keuze van burgers beperken. De verscheidenheid van de media naar standpunten, soorten, stijlen en smaken kan in het gedrang komen. Dit geeft de meeste risico's in de sfeer van nieuws, opinie en achtergronden. Ook al exploiteren concerns meerdere zenders en kranten-titels, met verschillende formules en doelgroepen, bij elkaar genomen drukken zij een grote stempel op de meningsvorming in ons land.

3.2. Mediadistributie: meer plek, maar wat is vindbaar?

Onmiskenbaar neemt de distributieschaarste snel af. Technologische convergentie stelt verschillende netwerken in staat dezelfde diensten aan te bieden. Daardoor neemt de concurrentie tussen verschillende netwerken – ether, kabel, satelliet, telefoon – toe. Tegelijkertijd blijven schaarse etherfrequenties belangrijk voor het succes van radiostations, en blijft kabel voorlopig nog het dominante distributienetwerk voor televisie. Kortom, de distributieschaarste is nog niet verdwenen.

Dankzij digitalisering kunnen burgers 'op maat' allerlei diensten afnemen. Dat is gunstig voor toegankelijkheid. Maar er is een keerzijde: informatie is niet persé vindbaar en voor iedereen te bereiken. Je moet geld en vernuft hebben om je op internet zichtbaar maken: grote commerciële bedrijven hebben dat, kleinere non-profit organisaties veel minder. In het overvolle digitale domein hebben burgers behoefte aan intermediairs die helpen informatie te vinden en de waarde ervan te beoordelen. De markt biedt tal van oplossingen: zoekmachines en startpagina's, systemen voor weging en beoordelingen door gebruikers en deskundigen. Dergelijke poortwachters zijn evenwel niet zonder eigen commerciële belangen. Ook komt informatie die nu nog circuleert in het open domein, op termijn terecht achter 'tolpoorten', zodat gebruikers er meer voor moeten betalen. Deze ontwikkelingen vormen een risico in combinatie met commercialisering en concentratie.

3.3. Mediagebruik: verschillen tussen mensen

Wat de maatschappelijke effecten zijn van cultuur en media hangt uiteraard niet alleen af van het aanbod. Even belangrijk is het mediagebruik van mensen. Bekend is dat mensen meer elektronische media zijn gaan gebruiken, ten koste van gedrukte media. Vaak wordt gesteld dat het niet lang zal duren voor mensen geen televisie meer kijken en alleen maar surfen op internet. Die conclusie vindt het kabinet te gemakkelijk. Uit gebruiksonderzoeken komt een gecompliceerder beeld naar voren.³ Hoewel de waardering voor internet hoog is, neemt de televisiekijktijd alleen maar toe. Het mediagebruik verschilt overigens per generatie. Voor ouderen zijn nieuwe media vooral een aanvulling op reeds bestaande media. Jongeren maken daarnaast gretig gebruik van de nieuwe media en doen bovendien van alles tegelijk: internetten, naar de radio luisteren, televisiekijken, bellen. De computer wordt vaker gebruikt om te kijken en luisteren maar ook voor traditionele communicatie, en verdringt daardoor andere toestellen.

Verder blijkt uit onderzoek dat hoogopgeleiden gemakkelijk zware en lichte mediagenres combineren. Lager opgeleiden en de middenklasse hebben een eenzijdiger menu, waarin commercieel geproduceerd amusement centraal staat. Een risico is dat de publieke media die de overheid nu steunt, bij een groeiend deel van de bevolking niet meer aankomt. Mogelijk is ook niet iedereen even vaardig en kritisch in de omgang met media, terwijl de informatiesamenleving dat wel veronderstelt.

4. Een agenda voor toekomstbestendig mediabeleid

Gezien de bovenbeschreven ontwikkelingen is de vraag of het huidige mediabeleid effectief is en blijft in het veranderende medialandschap. In deze paragraaf volgt de visie van het kabinet op de vormgeving van mediabeleid, geïnspireerd door het advies van de WRR.

³ SCP (2004) *Achter de Schermen*. Den Haag

4.1. Een accentverschuiving op de lange termijn

Onder invloed van digitalisering ontstaan vragen over de reikwijdte van wetten, regels en publieke voorzieningen. Veel ontwikkelingen waarbij publieke belangen in het geding zijn, spelen zich af op een internationale en commerciële markt. Verder ontstaan op internet nieuwe non-profit initiatieven die weliswaar (nog) een gering bereik hebben, maar die wel bijdragen aan publieke meningsvorming en culturele vernieuwing. Net als de WRR, meent het kabinet dat het mediabeleid zich aan deze trends moet aanpassen om effect te sorteren.

Het kabinet maakt onderscheid tussen de eigen actuele agenda en het mediabeleid op de lange termijn. De agenda van dit kabinet reikt verder dan een hervorming van de publieke omroep. In deze regeerperiode zijn en worden onder andere de volgende zaken gerealiseerd: decentrale financiering van de regionale omroep, versterking van zelfregulering in de journalistiek, de omschakeling van de analoge ether, een nieuwe regeling voor mediaconcentratie met meer ruimte voor *cross ownership*, ruimere mogelijkheden voor publiek-private samenwerking, en een nieuw model voor invloed van burgers op de samenstelling van het kabelpakket. Enkele van deze actuele onderwerpen komen uitgebreider aan bod in deel twee van de brief.

De WRR: toekomstbestendig mediabeleid

In het licht van de trends, doet de WRR drie algemene aanbevelingen voor het mediabeleid. Ten eerste past volgens hem een mediums specifieke benadering niet meer bij de geconvergeerde mediamarkt. Hij pleit ervoor voor publieke waarden en publieke functies centraal te stellen, in plaats van specifieke media en distributienetwerken. Ten tweede houdt een publieke omroep een rol, maar moeten publieke belangen daarnaast geborgd worden via commerciële media. Ten derde past het nationaal georiënteerde beleid niet goed meer bij de internationaliserende mediamarkten. Zowel ontwikkelingen als regels dienen in Europees verband te worden gezien.

Voor de lange termijn verwacht het kabinet een accentverschuiving. De opgave is het mediabeleid breder en gevarieerder vorm te geven. Het zal zoveel mogelijk onafhankelijk zijn van de stand van de distributietechniek en gericht zijn op zowel publieke als private media. Landelijke, regionale en lokale publieke omroepen houden een cruciale en onvervangbare rol in het medialandschap. Daarnaast worden regels en steun voor commerciële media en op diverse particuliere non-profit initiatieven al belangrijker om publieke belangen te beschermen. De precieze mix van interventies is nu niet te geven; dat hangt af van ontwikkelingen in aanbod en gebruik en van politieke keuzes. Wel vat het kabinet hieronder samen wat volgens hem uitgangspunten zijn voor toekomstbestendig mediabeleid. In de kern schragen deze ook de maatregelen voor de korte termijn van dit kabinet.

4.2. De inhoud voorop, in plaats van de distributietechniek

Volgens de WRR is het niet vruchtbaar meer om te beredeneren wat het beleid moet zijn voor de verschillende media – radio, televisie, pers, internet – en de verschillende distributienetwerken – kabel, koper, ether, satelliet. In het digitale tijdperk vervagen de grenzen ertussen. Daarom adviseert de WRR uit te gaan van de maatschappelijke functies die media vervullen, ongeacht hun distributiewijze. De overheid zou per functie – nieuws, opinie, et cetera – de risico's moeten bepalen voor onafhankelijkheid, verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid en desgewenst maatregelen treffen.

Het kabinet deelt de analyse van de WRR dat distributienetwerken *an sich* niet meer de juiste grondslagen voor beleid zijn. De crux is mediabeleid aan te passen aan de digitale context. Dit betekent dat wetten en regels en publieke voorzieningen zo min mogelijk onderscheid maken naar de distributietechnologie, anders gezegd: mediabeleid dient zoveel mogelijk 'netwerk-neutraal' te zijn. In die visie past het bijvoorbeeld dat het Bedrijfsfonds voor de Pers steun verleent aan internetjournalistiek en dat vanaf 2008 de publieke omroep de taak heeft publieke elektronische inhoud te leveren via radio, televisie en andere relevante platforms. Een ander voorbeeld is de regulering van distributienetwerken vol-

gens de Europese richtlijnen voor elektronische communicatie. Ook het voorstel van de Europese Commissie voor een herziene Europese richtlijn *Televisie zonder Grenzen* definieert audiovisuele diensten onafhankelijk van de distributietechniek. In dit soort kwesties is nu al de leidraad voor het kabinet mediabeleid zo aan te passen dat de beoogde publieke belangen gewaarborgd blijven. Daarnaast streeft het kabinet ernaar een gelijk speelveld te realiseren voor commerciële bedrijven die gelijksoortige diensten of inhoud aanbieden.⁴

Bovenstaande betekent niet dat er in het mediabeleid helemaal geen onderscheid meer zal zijn tussen de diverse media. Soms zijn er nu eenmaal verschillen die rechtvaardigen dat de overheid anders optreedt op de diverse deelmarkten. Zo blijft de noodzaak van een publieke omroep groter dan de noodzaak van publiek gefinancierde pers. Behalve de werking van een markt, is maatschappelijke impact een argument om media verschillend te behandelen. Dit speelt bijvoorbeeld bij de herziening van de genoemde Europese televisierichtlijn. De Europese Commissie stelt voor om audiovisuele diensten op aanvraag, de zogenaamde non-lineaire diensten, een lichter regime te laten gelden dan voor lineaire audiovisuele diensten, omdat gebruikers in het eerste geval meer controle hebben over tijdstip en inhoud.⁵

4.3. Focus op functies in theorie en praktijk

Het kabinet acht een focus op functies zoals voorgesteld door de WRR een waardevol analytisch instrument voor de vormgeving van mediabeleid. Niet alleen legt het de nadruk op de aard van het aanbod, ongeacht de verspreidingswijze. Het helpt ook om de mediamarkt in zijn geheel te beschouwen. Voor nieuws en opinie bijvoorbeeld vullen pers, televisie en radio elkaar aan. Een nieuwe regeling voor mediaconcentratie met meer ruimte voor *cross ownership* houdt hier rekening mee (zie deel twee). Ook is het interessant om de waarden van het beleid aan de genoemde functies te relateren, zoals de WRR doet in een model van 'schering en inslag', een metafoor uit de weefkunst. Bij de functie opinie telt vooral dat de media de veelheid aan stromingen en opvattingen in de bevolking representeren. Bij de functies vermaak, kunst en cultuur en specifieke informatie gaat het meer om verscheidenheid naar soorten en smaken. Zoals bekend was dit mede de inspiratie voor het kabinet voor een nieuwe organisatie van de publieke omroep. Tegelijkertijd geldt dat functies in de praktijk van media-aanbod en mediagebruik nogal eens in elkaar overlopen. De WRR noemt dit zelf 'hybridisering'. In het wetsvoorstel voor een nieuwe publieke omroep houdt het kabinet hier rekening mee. Mede in reactie op zorgen van het Commissariaat voor de Media over de handhaafbaarheid, is de verdeling van taken en budgetten niet volledig afhankelijk gemaakt van een (rigide) indeling naar functies. Wel zijn het autonome budget en de taak van maatschappelijke omroeporganisaties met leden of donateurs nadrukkelijk toegespitst op de functie opinievorming en maatschappelijk debat.

4.4. Eisen aan en subsidies voor commerciële media

Beleid dat zich over de volle breedte van de media uitstrekt, heeft vier ingrediënten. Het eerste ingrediënt van een toekomstbestendig mediabeleid, is om bij wet inhoudelijke eisen te stellen aan commerciële media. De pers inhoudelijk reguleren is verboden in de Grondwet; vanuit de economische theorie is er bovendien geen overheidsrol, anders dan bij audiovisuele media, omdat print relatief goedkoop is en makkelijk te distribueren. Wel zijn er regels voor commerciële televisie. In ons land zijn deze goeddeels gebaseerd op minimum regels van de Europese richtlijn *Televisie zonder Grenzen*. In sommige andere Europese landen verlangt men meer, bijvoorbeeld nieuws in prime time of een bijdrage aan (co)productie van films. Het kabinet komt met wetgeving die commerciële televisie verplicht een deel

⁴ Vanzelfsprekend afgezien van overheidssteun aan een publieke omroep die opereert op dezelfde mediamarkt en dus onvermijdelijk concurreert met commerciële media.

⁵ Lineaire audiovisuele diensten zijn opgebouwd in een aaneengeschakelde programmering, waarbij de aanbieder het tijdstip van uitzending bepaalt en de redactionele verantwoordelijkheid heeft voor de programma's en programmaschema's. Ze worden als het ware naar de kijker geduwd: 'push-diensten'. Voorbeelden zijn traditionele omroep en ook bepaalde vormen van IP-TV, ongeacht het distributiekanaal. Bij non-lineaire audiovisuele diensten vraagt de kijker een bepaalde inhoud op, op een zelfgekozen moment: 'pull-diensten'. Daaronder vallen *video-on-demand* en bepaalde vormen van distributie van audiovisueel materiaal via het web.

van hun programma's te ondertitelen voor doven en slechthorenden. Als Nederland in de toekomst meer van dit soort inhoudelijke eisen wil stellen, dan is een oplossing van de jurisdictiekwestie belangrijk (toegelicht in paragraaf 6.2). Het kabinet maakt zich hier sterk voor bij de herziening van de Europese televisierichtlijn. Voor de verscheidenheid van commerciële radio is belangrijk op welke wijze in 2011 de etherfrequenties worden verdeeld. Daarnaast zal in het kader van het kabinetsbeleid om administratieve lasten zoveel mogelijk terug te dringen, het toestemmingenregime voor commerciële omroep in de Mediawet vervangen worden door een registratiestelsel.

Een tweede ingrediënt is zelfregulering door de sector – publieke en commerciële media inbegrepen. Waar nodig gebeurt dit met een basis in de wet (co-regulering). Dit is vooral aantrekkelijk bij ethische en normatieve kwesties die bovendien sterk verbonden zijn met de redactionele inhoud van media. Er zijn al de nodige voorbeelden, zoals de Reclame Code, de Raad voor de Journalistiek, de Kijkwijzer. Naar aanleiding van de maatschappelijke discussie over muziekclips, overwegen muzikanten momenteel maatregelen te nemen rond het uitzenden van clips met veel seks en geweld en voorlichtingsvideo's uit te zenden. Het kabinet vindt dit een goede ontwikkeling.⁶

Een derde ingrediënt, subsidie voor commerciële media, kennen we eveneens in Nederland. Er is het Bedrijfsfonds voor de Pers en commerciële media kunnen meeprofiteren van de *Creative Challenge Call* die de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Economische Zaken organiseren om de verbinding tussen creatieve en andere bedrijven te verstevigen. Voor specifieke subsidie aan commerciële radio en televisie ziet het kabinet de komende jaren nog geen aanleiding.

Een vierde ingrediënt voor breed mediabeleid is concentratie in de mediasector tegengaan. Bundeling van marktmacht in handen van enkelen is nadelig voor verscheidenheid – naar soorten, smaken en standpunten. Mediabeleid raakt hier direct aan mededingingsbeleid. In deel twee van deze brief presenteert het kabinet een voorstel voor een regeling die het marktaandeel (door fusies, niet door autonome groei) van één concern maximeert voor de afzonderlijke en gecombineerde markten van pers, radio en televisie. Voor *cross ownership* komt juist meer ruimte, zodat uitgeverijen meer kunnen investeren in verwante activiteiten op radio en televisie. Dit past bij crossmediale strategieën van bedrijven in het digitaliserende medialandschap.

4.5. Steun voor een publieke omroep en andere non-profit media

De regulering en financiering van een publieke omroep blijft een cruciaal onderdeel in het mediabeleid. In *Met het oog op morgen...* heeft het kabinet betoogd waarom hij een publieke omroep niet wil vervangen door een fonds dat subsidies verleent aan commerciële media. In een dergelijk systeem zijn de verscheidenheid en kwaliteit van de programmering minder, de transactiekosten zijn hoger en de inhoudelijke bemoeienis van de overheid is groter.⁷ De veranderingen in het medialandschap en sociaal-culturele ontwikkelingen geven wel aanleiding voor een hervorming van de taak en organisatie van de landelijke publieke omroep. Daarnaast heeft de Europese Commissie de Nederlandse overheid gevraagd zogenoemde 'dienstige maatregelen' te nemen, naar aanleiding van klachten over staatssteun aan de publieke omroep. De voornemens van het kabinet zijn als bekend medegeïnspireerd op het WRR-advies voor een 'open en gemengd model'. Op 24 mei 2006 ontving de Tweede Kamer het wetsvoorstel met het advies van de Raad van State.⁸ Het streven is een wetswijziging voor 1 januari 2007.

Lokale en regionale omroep maken een wezenlijk onderdeel uit van de publieke media. Zij bieden burgers een venster op de directe leefomgeving en zijn podia voor meningsvorming in de lokale en provinciale democratie. Lokale omroep biedt daarnaast aan burgers de mogelijkheid om zelf, als ama-

⁶ Zie de kabinetsreactie op het rapport 'Wijzer Kijken' die op 2 juni 2006 naar de Kamer wordt gestuurd.

⁷ In Nieuw Zeeland is de publieke omroep eind jaren tachtig geprivatiseerd. Er kwam een fonds, *NZ on Air*, waarop commerciële omroepen en de voormalige publieke omroep een beroep konden doen. De praktijk van dit fonds was dat het aanbod steeds schraler werd. De wetten van de markt bleken zo dwingend dat subsidies van het fonds vooral ten goede komen aan populair nationaal product in *prime time* (*soap, reality*). Zwaardere programma's worden ondanks de beschikbare subsidie weinig gemaakt en op ongunstige tijdstippen uitgezonden. Uit: TNO*STB (2004). *Quick Scan Beleid publieke omroep in Europa, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten*.

⁸ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 571, nrs. 1-3.

teur, radio en televisie te maken. De algemene kaders waarbinnen regionale en lokale omroep functioneren, zijn een verantwoordelijkheid van het rijk en vastgelegd in de Mediawet. De financiering is de verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten.

Meer aandacht verdienen particuliere non-profit initiatieven in het digitale domein. Zij zijn gebaat bij bescheiden en tijdelijke vormen van overheidssteun, in eerste instantie op experimentele basis. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de WRR om meer te variëren en te leren in beleid. Juist op internet doen zich interessante vernieuwingen voor, zowel in de sfeer van opinie en debat als op cultureel gebied. De bestaande (experimentele) regeling Digitale Pioniers laat zien hoe kleinschalige burgerinitiatieven met weinig geld en goede begeleiding, naar een hoger niveau worden getild. Een ander goed voorbeeld is Creative Commons, een internationaal initiatief op basis waarvan schrijvers, filmmakers, fotografen etc. de mogelijkheid wordt geboden om met behoud van hun auteursrechten hun werken (via het internet) te verspreiden en ter beschikking te stellen voor hergebruik door derden.

4.6. Relatie met andere creatieve bedrijfstakken

Een toekomstbestendig mediabeleid schenkt aandacht aan de relatie met de andere creatieve bedrijfstakken. De onafhankelijke audiovisuele productiesector heeft een eigen erkende plaats in het mediabeleid. Dit komt tot uiting in het verplichte percentage onafhankelijk product voor publieke en commerciële televisie. In de nieuwe Mediawet wordt een fors deel van het budget van de publieke omroep voortaan door de raad van bestuur verdeeld. Zo ontstaat concurrentie tussen onafhankelijke producenten en bedrijven waarin licentiehouders deelnemen, waaronder de huidige omroepverenigingen. De relatie tussen omroep en film was een onderwerp in de Filmbrief die Kamer onlangs heeft ontvangen: omroepen zijn niet alleen filmvertoner, maar ook financier, producent, distributeur, bron van inspiratie en kweekvijver van talent.⁹ Er zijn van oudsher sterke banden tussen radio en muziek, televisie en film, pers en boeken, alle media, vormgeving en zakelijke dienstverlening. In een context van digitalisering groeit die samenhang: internationaal spreekt men steeds vaker over *content industries*. Behalve dat zij onze cultuur mede vormgeven, zijn zij van betekenis voor de economie: vanwege het aanzienlijke belang van *content* voor de benutting van technologie, van entertainment voor de vrijetijdseconomie en van podiumkunsten voor de woonaantrekkelijkheid van steden die met elkaar concurreren om de gunst van de creatieve klasse.¹⁰ Ook hebben zij gemeen dat intellectuele eigendomsrechten, met name auteursrechten en aanverwante rechten, een sleutelrol spelen bij hun vermogen om economische waarde te genereren.

4.7. Een sleutelrol voor distributie

De toegankelijkheid van media voor burgers staat of valt bij distributie. Het kabinet streeft naar open concurrentie zowel op als tussen verschillende distributienetwerken en op basis van eerlijke, redelijke en niet discriminerende voorwaarden voor diverse aanbieders van inhoud en diensten.¹¹ De verwachting is dat de positie van zowel gebruikers als dienstenaanbieders sterker wordt, omdat ze keus krijgen uit meerdere netwerken. Radio is voor een groot bereik nog afhankelijk van de ether, die de overheid verdeelt. En voor televisiedistributie is de kabel nog dominant. Daarom gaat de OPTA naast de transportkosten ook toezicht houden op het inhoudsdeel van de kabeltarieven voor consumenten.¹² Kabelbedrijven zijn verplicht de algemene publieke zenders door te geven en burgers te betrekken bij de samenstelling van een basispakket. In overleg met de sector werkt het kabinet aan een model voor publieksonderzoek – op basis van co-regulering – dat programmeraden kan vervangen. Dit model lichten we toe in deel twee.

⁹ *Structuurversterking filmindustrie*. Kamerstukken II, 2005-2006, 25434, nr. 26.

¹⁰ *Ons Creatieve Vermogen, brief Cultuur en Economie*. Kamerstukken II, 2005-2006, 27406, nr. 57.

¹¹ Ook de Europese Commissie heeft recentelijk het belang van de toegankelijkheid op basis van 'open access requirements' van de netwerken in relatie tot vrije mededinging nog eens benadrukt (COM (2006) 129). De Europese Commissie hecht grote waarde aan deze voorwaarden in het kader van het behalen van de Lissabon doelstellingen.

¹² Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met een herziening van het nationale beleid ten aanzien van de aanleg van kabels ten dienste van openbare elektronische communicatienetwerken, Kamerstukken II, 2005-2006, 29 834, nr.2.

In de toekomst kunnen nieuwe machtsposities ontstaan, bijvoorbeeld door verticale integratie of door exclusieve afspraken tussen distributeurs en leveranciers van inhoud. Daarom ziet de overheid, in het bijzonder de toezichthouders, nauw toe op de toegankelijkheid van netwerken. Wetgeving moet blijven voorzien in bevoegdheden om in te grijpen zodat netwerken voor dienstenaanbieders en eindgebruikers toegankelijk worden en blijven. De basis daarvan is gelegen in de Europese richtlijnen in het nieuwe regelgevend kader voor elektronische communicatie, die de komende jaren wordt herzien. Verder is het belangrijk dat overheid en industrie inzetten op standaardisatie, interoperabiliteit en open (*non proprietary*) standaarden, bijvoorbeeld van set top boxen en van software. Dit bevordert de uitwisseling van informatie en de keuzevrijheid voor eindgebruikers.

5. Mediagebruikers: wegwijs in een open medialandschap

5.1. Toegankelijkheid verzekeren

De rol van mediagebruikers blijft vaak onderbelicht. Ten onrechte, want wat en hoe mensen kijken, luisteren en lezen bepaalt mede de maatschappelijke effecten van media. Naast ouders, buurt en school dragen media bij aan de socialisatie van kinderen. Maar het gaat niet alleen om de jeugd. Alle groepen in de samenleving informeren en vermaken zich via diverse media. Wat is daarbij de rol van de overheid? Het kabinet vindt dat mensen mans genoeg zijn om hun weg te vinden in de media. Het kabinet kiest voor de volgende invalshoek: zorg dat een pluriform aanbod voor iedereen toegankelijk is en stimuleer voorzieningen die mensen begeleiden bij het maken van eigen keuzes.

Ten eerste is een doelstelling dat iedereen tegen een redelijke prijs toegang heeft tot een basispakket van informatie en cultuur in de media. Vandaar de hiervoor beschreven aandacht van de overheid voor mediadistributie. Deze doelstelling wordt ook gediend door de Europese regeling die voorschrijft dat bepaalde sportieve en culturele evenementen via een open televisienet (zonder extra betaling) moeten worden uitgezonden. Een derde voorbeeld is ondertiteling van televisie voor doven en slechthorenden, waartoe straks ook commerciële omroepen verplicht worden, zoals reeds eerder aangekondigd. Er zijn ook stimuleringsmaatregelen om websites beter toegankelijk te maken voor mensen met auditieve en/of visuele handicaps.

Ten tweede draagt overheidsbeleid bij aan voorzieningen die mensen helpen hun weg te vinden in het overvloedige media-aanbod. Zo verwijzen publieke omroepen mensen op hun websites door naar verwant aanbod van andere journalistieke, culturele en maatschappelijke organisaties. Het kabinet juicht een dergelijke 'gidsfunctie' voor de publieke omroep in het digitale domein toe. Belangrijk zijn ook de openbare bibliotheken, met hun brede aanbod en specifieke deskundigheid. Mensen kunnen overal in het land bij bibliotheken boeken, muziek en films lenen, kranten lezen, documentatie inzien, op internet surfen, en met hulp van bibliotheekmedewerkers relevante en betrouwbare informatie over bepaalde onderwerpen zoeken. Deze functie van de bibliotheek als toegangspoort tot informatie krijgt in toenemende mate een digitale dimensie (bibliotheek.nl). Het kabinet stimuleert dit in het kader van de vernieuwing van de bibliotheeksector, onder regie van de Vereniging voor Openbare Bibliotheken en in samenwerking met provincies en gemeenten.

Een derde onderwerp in dit verband is mediawijsheid: de vaardigheden die nodig zijn om actief en kritisch om te gaan met de media. De Raad voor Cultuur constateert in het advies *Mediawijsheid* dat onze samenleving een breder wordend spectrum aan media kent, waaraan burgers deelnemen en ook zelf bijdragen.¹³ Burgerschap veronderstelt dat mensen zich bewust zijn van de mogelijkheden én beperkingen van de verschillende media (beeld, geluid, gedrukt), te beginnen in de opvoeding van en het onderwijs aan jonge mensen. De bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zullen in het najaar een reactie geven op het advies van de raad, inclusief een inventarisatie van bestaande initiatieven op het gebied van media-educatie en in het kader van het project ICT in het onderwijs. Ook bevat deze reactie een weergave van gesprekken met onderwijsinstellingen over hun rol op dit gebied.

¹³ Raad voor Cultuur (2005). *Mediawijsheid. De ontwikkeling van nieuw burgerschap*. Den Haag, 12 juli 2005.

5.2. Bescherming van de jeugd

Bijzondere aandacht heeft het kabinet voor de jeugd. Zij worden beschermd tegen audiovisuele media-inhoud die voor hen mogelijk schadelijk is. Eerst en vooral zijn ouders en opvoeders verantwoordelijk voor wat hun kinderen te zien krijgen. Zij doen dat mede met hulp van de *Kijkwijzer*, die informeert over mogelijke schadelijkheid van de inhoud van audiovisuele media met behulp van pictogrammen en een leeftijdsadvies. De audiovisuele branche is hier zelf verantwoordelijk voor, maar wel met een basis in de wet (co-regulering). De uitvoerende organisatie is sinds 2000 het NICAM (Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media).¹⁴ De *Kijkwijzer* is beschikbaar voor televisie, bioscoop, en dvd's en video's. Voor games hanteert de branche het Europees erkende PEGI-systeem. De uitgebreide visie van het kabinet op de toekomst van het NICAM staat in de reactie op het advies van de Commissie Jeugd, Geweld en Media, die op 2 juni naar de Tweede Kamer is gestuurd.

6. Europees mediabeleid

De WRR stelt zich de vraag in hoeverre de nationale staat de juiste plek is om de media te reguleren. De raad vindt het wenselijk en op den duur zelfs noodzakelijk om meer zaken op Europees niveau te regelen.

6.1. Subsidiariteit is de leidraad

Kort en goed meent het kabinet dat met de juiste mix van regulering op lokaal, nationaal, Europees en waar mogelijk mondiaal niveau – denk aan de WIPO, WTO en de Unesco – essentiële waarden ook in de toekomst veilig gesteld blijven. In veel opzichten wordt mediabeleid al mede bepaald in Europa, zowel direct door regels voor grensoverschrijdende televisie, als indirect door regels voor telecommunicatie, mededinging en staatssteun, en elektronische diensten. Het kabinet sluit niet uit dat Europese regels in de toekomst belangrijker worden. Immers, buitenlands eigendom van nationale mediabedrijven neemt toe; er ontstaan Europese en internationale mediaconglomeraten met bedrijfsonderdelen die zich op de Nederlandse markt richten; de gebruikersmarkt wordt internationaler en door digitalisering is er volop grensoverschrijdend communicatieverkeer mogelijk.

De motieven voor Europese regelgeving zijn tweeledig. Ten eerste de bevordering van vrij verkeer van goederen en diensten tussen de lidstaten. Ten tweede de bescherming van essentiële publieke belangen. Tegelijk hecht het kabinet eraan dat lidstaten ruimte houden om in hun mediabeleid verschillende accenten te leggen, om sociale, culturele, historische of andere redenen. Leidraad voor het kabinet is daarom subsidiariteit. Dit betekent dat hij voor ieder beleidsterrein steeds zorgvuldig weegt wat op Europees niveau moet worden geregeld en wat beter onderwerp kan zijn van nationaal beleid.

6.2. Europees en nationaal beleid voor televisie

Het staat buiten kijf dat de Europese Unie als hoeder van de interne markt toeziet op eerlijke mededingingsverhoudingen. Aan de andere kant behouden de lidstaten ruimte om eigen instrumenten vorm te geven ten behoeve van de mediapolitieke beleidsdoelstellingen. Zo is in het Verdrag ter Oprichting van de Europese Gemeenschap de culturele dimensie van de audiovisuele sector erkend. Het protocol over publieke omroepstelsels in de lidstaten, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam, is een belangrijke aanvulling hierop. Daarin is vastgelegd dat de lidstaten van de Europese Unie bevoegd zijn om hun publieke omroep te financieren voor het vervullen van de publieke opdracht zoals toegekend, bepaald en georganiseerd door iedere lidstaat. De publieke omroepen in de lidstaten houden immers rechtstreeks verband met de democratische, sociale en culturele behoeften ervan, en met de noodzaak pluralisme in de media te behouden.

¹⁴ NICAM wordt bestuurd door vertegenwoordigers van de betrokken branches en een onafhankelijke voorzitter, mw. H. d'Ancona. Directeur is Wim Bekkers. NICAM kent verder een breed samengestelde adviesraad en een wetenschappelijke commissie.

Voor de ontwikkeling van de commerciële audiovisuele markt is de Europese richtlijn *Televisie zonder Grenzen* van belang. Deze regelt sinds 1989 het grensoverschrijdende verkeer van televisie en legt daarbij minimale regels vast die gelden in alle lidstaten (minimum harmonisatie). Daaronder zijn regels voor reclame, bescherming van minderjarigen, quota voor onafhankelijk en Europees product en een verbod op haat zaaien. Het kabinet ondersteunt de inzet van de Europese Commissie om de Europese televisierichtlijn te moderniseren, in antwoord op technologische en andere ontwikkelingen. Het uitgangspunt dat voor aanbieders van gelijksoortige televisiediensten dezelfde regels gelden, ongeacht de wijze van distributie, steunt het kabinet. Een vraag is nog in hoeverre de televisierichtlijn zich ook moet en kan uitstrekken over audiovisuele diensten die alleen op aanvraag te krijgen zijn, zogenaemde *on-demand* of non-lineaire diensten.

Het kabinet hecht aan beleidsruimte om eigen regels te stellen, niet alleen voor de publieke omroep maar ook voor commerciële televisiezenders. De mogelijkheden daartoe zijn mede afhankelijk van bepalingen over jurisdictie in de televisierichtlijn. In de huidige richtlijn zijn criteria opgenomen om te bepalen welke lidstaat bevoegd is ten aanzien van een televisieomroeporganisatie. Maar: in een groot aantal lidstaten leidt de toepassing ervan tot problemen. Bij de invulling van de bevoegdheidscriteria zou rekening gehouden moeten worden met de situatie dat een omroeporganisatie vanuit de ene lidstaat uitzendt, maar in praktijk gevestigd is in een andere lidstaat, waar ook het publiek zich bevindt, waar de reclame zich op richt, en waar de meeste inkomsten met desbetreffende programma's worden verworven. Het kabinet brengt dit standpunt in tijdens het overleg over de herziening van de Europese richtlijn *Televisie zonder Grenzen*.

6.3. Persbeleid is nationaal beleid

De WRR stelt voor om bepaalde mediapolitieke waarden, die voor de gehele mediasector en in het bijzonder ook de geschreven pers gelden, op Europees niveau te borgen. Hij denkt daarbij aan onafhankelijkheid en pluriformiteit van nieuws, opinie en achtergrond. Van oudsher is persbeleid nationaal beleid. Het kabinet is daar tevreden mee en geen voorstander van uitbreiding van de bevoegdheden op Europees niveau ten aanzien van de geschreven media. De producten van de geschreven pers zijn immers vooral op de nationale markt gericht, de grensoverschrijdende potentie ervan is geringer. De liberale Nederlandse traditie in het persbeleid zou mogelijk ondermijnd kunnen worden. Het is immers de vraag of consensus bereikt kan worden over een zelfde liberale benadering, op Europees niveau.

7. Conclusie

Het kabinet deelt de hoofdlijnen van de analyse van de WRR. Digitalisering, commercialisering en internationalisering stellen nieuwe eisen aan het mediabeleid. Voortaan staan maatschappelijke functies en waarden centraal, in plaats van de afzonderlijke media en distributienetwerken. Het beleid zal zich niet beperken tot publieke spelers, maar zich uitstrekken over de volle breedte van het medialandschap. En er zal meer rekening worden gehouden met ontwikkelingen op Europees niveau.

Dat laat onverlet dat het nog steeds de maatschappelijke effecten van media zijn die het mediabeleid legitimeren. De belangrijke waarden die de overheid daarbij borgt zijn: onafhankelijke en toegankelijke media, van hoge kwaliteit, met een grote mate van verscheidenheid, die bijdragen aan sociale samenhang. Tenslotte is het van belang de privacy van burgers te beschermen.

Het kabinet stelt vast dat het toekomstige mediabeleid in ieder geval de volgende elementen moet bevatten. Het gaat in een enkel geval om een accentverschuiving, soms om een geheel vernieuwde blik op het beleid en de beleidsinstrumenten:

- Inhoud (*content*) blijft voorop staan, met een grotere focus op de maatschappelijke functies van media. Bij Europees mediabeleid spelen overwegingen van subsidiariteit.

- Mediabeleid wordt gezien in samenhang met het bredere thema creatieve industrie. Er is ook meer aandacht voor de bijdrage van commerciële media aan publieke doelen. Een nieuwe vormgeving van de publieke omroep maakt hem klaar voor de digitale toekomst.
- Distributie blijft van groot belang voor het realiseren van een effectief en efficiënt mediabeleid, in het bijzonder de toegankelijkheid van netwerken.
- Mediagebruikers staan centraal waar het gaat om toegankelijkheid, zowel in de zin van de prijsstelling van media, de feitelijke beschikbaarheid ervan, als de competenties van burgers om media kritisch te volgen.

Het volgende deel gaat in op concrete adviezen van de WRR over mediaconcentraties, journalistieke kwaliteit, bescherming van door media benadeelden en toezicht. Het laatste deel, drie, behandelt een aantal actuele kwesties die in het verlengde van het advies liggen.

DEEL TWEE – REACTIE OP CONCRETE AANBEVELINGEN VAN DE WRR

8. Een nieuwe regeling voor mediaconcentratie met meer ruimte voor *cross ownership*

8.1. Analyse en advies WRR

De regering zou moeten bezien hoe de huidige beperkingen betreffende omvang en concentratie van aanbieders feitelijk doorwerken op het gehele medialandschap. De WRR adviseert om de regels waar mogelijk te versoepelen. Hij wijst er wel op dat bij de functies nieuws en opinie niet bij voorbaat het optimisme geldt dat de pluriformiteit sterk wordt bevorderd als gevolg van technologische en economische ontwikkelingen. Daarnaast pleit de WRR voor een monitor voor pluriformiteit, in lijn met de bestaande monitor van het Commissariaat voor de Media.

8.2. Voorstel kabinet voor een nieuwe concentratieregeling

Al jaren bestaat binnen de politiek – achtereenvolgende kabinetten én het parlement – zorg over de almaar toenemende concentraties van mediabedrijven. Het gaat daarbij zowel over concentraties binnen een medium, bijvoorbeeld de dagbladsector, maar zeker ook over concentraties tussen diverse mediumtypen, de zogenoemde *cross ownership*. Die politieke zorg geldt met name de gevolgen van dergelijke concentraties voor de pluriformiteit en de onafhankelijkheid van de nieuws- en informatievoorziening in ons land. Tegelijk wordt gesignaleerd dat de huidige regeling de multimediale ontwikkeling van dagbladuitgevers te zeer beperkt. Het kabinet komt nu met een samenhangende visie ten aanzien van de drie belangrijkste markten voor nieuws en informatie: dagbladen, radio en televisie.

Concreet is het voorstel als volgt. De huidige regeling voor *cross ownership* wordt geschrapt. Daarvoor in de plaats komt een nieuwe concentratieregeling. Deze beperkt de groei van het marktaandeel op de dagbladenmarkt door fusie (niet door autonome groei) tot 35%, en stelt voor het opgetelde marktaandeel op de drie markten een maximum van 90%. Zo komt er enerzijds aanzienlijk meer ruimte voor *cross ownership* en wordt tegelijk een zekere bescherming geboden tegen een te grote concentratie van opiniemacht op de meest relevante markten voor de functies nieuws en opinie. Het kabinet zal, na bespreking met de Kamer, met een wetsvoorstel komen ter uitvoering van dit voorstel.

8.3. De huidige regeling en eerdere discussie daarover

De huidige beperkingen waar de WRR op wijst vloeien voort uit de *cross ownership*regeling in de Mediawet (artikelen 71b en 71c). Volgens deze regeling is het niet toegestaan dat een dagbladuitgever met een marktaandeel op de dagbladmarkt van 25% of meer doorslaggevende zeggenschap heeft in een commerciële omroepinstelling. Op grond van de huidige regeling mag een dagbladuitgever met een marktaandeel op de dagbladmarkt van 25% of meer maximaal een derde van de stemrechten hebben in een commerciële omroeporganisatie of maximaal een derde van de bestuurders benoemen. De huidige regeling legt dus een beperking op in de mate van zeggenschap van een dagbladuitgever in een commercieel radio- of televisiestation. Dit belemmert de multimediale ontwikkeling van deze bedrijven.

De wens om tot een versoepeling te komen van de bestaande *cross ownership*regeling in de Mediawet is eerder door het kabinet uitgesproken in de brief van 13 december 2004.¹⁵ Volgens het oorspronkelijke voorstel zou die versoepeling bestaan uit het verhogen van de mate van zeggenschap die een dagbladuitgever in een commercieel televisiestation zou mogen verwerven. Voor deelnemingen in commerciële radiostations zouden geen beperkingen meer gelden. In dezelfde brief heeft het kabinet aangegeven tegelijkertijd te willen komen met een pluriformiteitstoets voor de dagbladmarkt.

Op verzoek van de Kamer en gelet op het advies van de WRR is nagegaan of de voorgestelde versoepeling toch geen onnodige belemmeringen opwerpt voor het dagbladuitgevers die in radio en

¹⁵ Kamerstukken II, 2004-2005, 29692, nr. 2.

televisie willen investeren (en voor commerciële omroepen die een vergaand samengaan met dagblad-uitgevers nastreven). Tevens is gekeken of een andere wijze van regulering beter voldoet aan de uitgangspunten die het kabinet hanteert.

8.4. Uitgangspunten voor de nieuwe regeling

De nu voorgestelde regeling is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Voorkomen dient te worden dat opiniemacht in een te beperkt aantal handen terecht komt;
- Mediabedrijven moeten ruime kansen krijgen om zich multimedial en internationaal te kunnen ontplooiën;
- Een te ontwerpen regeling heeft alleen betrekking op markten waar sprake is van een substantieel bereik/gebruik in de functies nieuws en opinie.¹⁶
- Op elk van de belangrijkste markten voor nieuws en opinie (dagbladen, radio en televisie) moeten ten minste drie afzonderlijke spelers blijven bestaan;
- Voorkomen dient te worden dat door aanwezigheid van een marktpartij op twee of drie van de genoemde markten een overheersende gecombineerde opiniemacht kan ontstaan;
- Er dient een gelijk speelveld te worden gecreëerd voor Nederlandse en buitenlandse mediabedrijven die actief zijn/worden op de Nederlandse markt;
- Een pluriformiteitstoets op mediaterein moet zo goed mogelijk aansluiten bij het generieke concentratietoezicht van de NMa;
- Op de radio- en televisiemarkt wordt rekening gehouden met de aanwezigheid van de publieke omroep en zijn bijdrage aan de nieuws- en informatievoorziening.

8.5. Geen regeling voor internet

Uit de monitor van het Commissariaat voor de Media blijkt dat voor de functies nieuws en specifieke informatie dagbladen, radio en televisie het hoogste bereik hebben, met andere woorden het meest worden gebruikt. Andere nieuws- en opinievoorzieningen hebben een substantieel lager bereik. Het gebruik van internet als nieuws- en opinievoorziening ve rtont, zeker bij jongeren, een stijgende lijn maar zit nog niet op het niveau van dagbladen, radio en televisie. Alhoewel betoogd zou kunnen worden dat vanwege het toenemende gebruik ook een regeling voor internet getroffen zou moeten worden, ziet het kabinet daar om verschillende redenen van af. Waar de andere markten redelijk eenduidig kunnen worden afgebakend en voorondersteld kan worden dat zij (in potentie) in meer of mindere mate bijdragen aan de functies nieuws en opinie, is dat veel minder eenduidig voor internet. Er zou per site (wereldwijd) bepaald moeten worden of deze meetelt voor het vaststellen van marktaandeel voor Nederlands gebruik in de functies nieuws en opinie. Dat is ondoenlijk, vergt een inhoudelijk oordeel van de overheid en een dergelijke regeling zou ook niet handhaafbaar zijn. Bovendien voorkomt internet vanzelf dat een te beperkt aantal partijen het nieuws en de discussie gaan bepalen. Een mogelijk probleem dat het kabinet op deze plaats alleen wil signaleren is dat, door het gebruik van bijvoorbeeld zoekmachines of *portals*, een beperkt aantal partijen bepaalt op welke wijze toegang wordt verkregen (of juist niet) tot de gezochte informatie. Dat hoort echter thuis in een andere discussie.

8.6. Geen toets op functies nieuws en opinie

Op grond van de maatschappelijke impact van de diverse media richt de voorgestelde regeling zich tot drie markten: dagbladen, radio en televisie. Daarbij is het evident dat dagbladen in alle gevallen belangrijk zijn voor de functies nieuws en opinie. De mate waarin radio en televisie in de praktijk voorzien in deze functies is wisselend en afhankelijk van het gehanteerde *format*. Onderzocht is of het mogelijk is de voorgenomen regeling te beperken tot radio- en televisiezenders die zich voor een substantieel deel richten op deze functies. Daarbij doet zich echter het probleem voor dat de overheid op inhoudelijke gronden moet gaan bepalen wanneer een station wel of niet meetelt in de functies nieuws en opinie.

¹⁶ De markten die betrekking hebben op deze functies zijn: dagbladen, radio, televisie, internet, nieuws- en opiniebladen, huis aan huisbladen.

Indien een zender niet onder de regeling valt en een voorgenomen concentratie op basis van het algemene concentratietoezicht wordt toegestaan, kan de situatie ontstaan dat vervolgens de nieuwe eigenaar het *format* omgooit en wel meer aandacht aan deze functies gaat besteden. De eerder toegestane concentratie zou dan achteraf weer moeten worden teruggedraaid. Een dergelijke regeling zou tot te vergaande overheidsbemoeienis en te veel rechtsonzekerheid leiden, derhalve heeft het kabinet daar niet voor gekozen.

Resteert de keuze om voor de radio- en televisiemarkt niets te regelen (terwijl duidelijk is dat luisteraars en kijkers beide media op substantiële wijze gebruiken om aan nieuws en duiding te komen) of tot een algemene regeling te komen die voldoende vrijheid biedt voor de aanbieders, maar toch voorkomt dat er een te grote concentratie optreedt. Het kabinet kiest voor het laatste.

8.7. Geen toezicht op autonome groei

Het specifieke toezicht beperkt zich tot het beoordelen van voorgenomen concentraties tussen media-bedrijven die op die markten actief zijn en ziet, in tegenstelling tot de huidige *cross ownership*regeling, niet toe op autonome groei. Het kabinet wil alleen voorkomen dat door het overnemen van concurrenten een machtspositie te veel wordt vergroot, maar wil geen consequenties verbinden aan het succesvol ondernemen op genoemde markten. De *cross ownership*bepalingen in de Mediawet, die alleen gelden voor commerciële omroepinstellingen die vallen onder Nederlandse jurisdictie, worden geschrapt en vervangen door een aanzienlijk ruimhartiger regeling die dan wel zal gaan gelden voor alle media-bedrijven die in Nederland op de drie genoemde markten actief zijn of worden. Er worden niet langer beperkingen aangebracht in de zeggenschap die men als dagbladuitgever in een commerciële omroepinstelling (en andersom) mag hebben. Daarvoor in de plaats wordt een beperking aangebracht in het totale marktaandeel dat men op dagbladmarkt of gecombineerd op twee of drie markten mag hebben. Daarmee wordt een gelijk speelveld gecreëerd voor alle partijen die in Nederland op deze markten actief zijn.

8.8. Overleg met betrokkenen

Op basis van de uitgangspunten en nadere overwegingen is aan de hand van een aantal modellen overleg gevoerd met de betrokken sectoren. In die modellen zijn verschillende varianten van toetsing op basis van marktaandelen voorgelegd. Het uiteindelijk voor alle partijen en het kabinet aanvaardbare model houdt in dat alleen een maximaal marktaandeel van 35% voor de dagbladmarkt wordt vastgesteld. Voor radio en televisie worden geen maxima vastgesteld. Wel wordt er voor de combinatie op twee of drie markten een maximum van 90% gehanteerd. Dit model is volgens de partijen vertegenwoordigd in de NDP, VESTRA (aangevuld met Talpa) en VCR het meest flexibel en biedt voldoende ruimte voor multimediale ontplooiing.

8.9. Inhoud van de nieuwe regeling

Nader uitgewerkt ziet het voorstel er als volgt uit. De *cross ownership*bepalingen in de Mediawet worden geschrapt. Daarvoor in de plaats komt een regeling die wordt ondergebracht in de Mediawet en waarop de NMa toezicht houdt. Omdat er op de dagbladmarkt geen publieke voorziening is, wordt voor die markt het maximum marktaandeel dat mag worden behaald door middel van een concentratie vastgesteld op 35% (conform het eerdere voorstel). Concentraties die leiden tot een hoger marktaandeel worden niet toegestaan. Daarmee is er in ieder geval plaats voor ten minste drie spelers. Voor de radio- en televisiemarkt wordt geen aparte regeling getroffen, er is immers een publieke voorziening: de publieke omroep. Het kabinet gaat er van uit dat het onwaarschijnlijk is dat voorgenomen concentraties op deze markten die er toe zullen leiden dat er slechts één commerciële aanbieder overblijft, door de NMa op basis van het generieke concentratietoezicht zullen worden toegestaan. Ook daar is er dus plaats voor ten minste drie spelers.

Om te voorkomen dat de opiniemacht door aanwezigheid van een bepaalde marktpartij op twee of drie van de genoemde markten teveel geconcentreerd raakt, waardoor hefboomeffecten kunnen

gaan ontstaan, wordt het maximum marktaandeel dat men mag behalen als men op meerdere van de genoemde markten actief is vastgesteld op 90% van de combinatie van de twee of drie markten. Dit biedt bedrijven voldoende ruimte om zich multimediaal te ontwikkelen en een behoorlijke omvang te realiseren. Het wordt verder aan het generieke concentratietoezicht, dat de NMa reeds uitvoert, overgelaten om te beoordelen of een concentratie van partijen die alleen op de radio- of televisiemarkt actief zijn, is toegestaan.

Om te bepalen of de 90% marktaandeel op de gecombineerde markten niet wordt overschreden zullen aparte definities worden gegeven voor de dagblad-, radio- en televisiemarkt. Voor het voorkomen van een te grote opiniemacht gaat het immers om de lezers-, luisteraars- en kijkersmarkt. Deze definities zullen zoveel mogelijk aansluiten bij de nu al door marktpartijen gehanteerde definities voor marktaandeel op grond waarvan het Commissariaat voor de Media jaarlijks in de monitor een overzicht publiceert van de ontwikkelingen op de verschillende markten. Bij de berekening van het marktaandeel op de combinatie van markten wordt rekening gehouden met het marktaandeel van de publieke omroep.

8.10 Wie houdt er toezicht?

De NMa (of de Europese Commissie bij grensoverschrijdende concentraties) blijft voorgenomen concentraties op basis van het generieke concentratietoezicht toetsen. Daar worden slechts twee aanvullingen op aangebracht: daar waar het een concentratie op de dagbladmarkt betreft en daar waar een concentratie marktpartijen betreft die tegelijkertijd actief zijn op een combinatie van twee of drie van de volgende markten: dagblad, radio en televisie.

Bij de behandeling van een aangemelde mediaconcentratie zal de NMa een advies vragen aan het Commissariaat voor de Media over de gevolgen van de betreffende concentratie voor de pluriformiteit. Op basis van dat advies zal de NMa besluiten of de concentratie al dan niet is toegestaan, op grond van de hierboven voorgestelde regeling in de Mediawet. Indien de concentratie is toegestaan op grond van die regeling maakt de NMa in hetzelfde besluit kenbaar of de concentratie tevens voldoet aan het bepaalde in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet. Teneinde een zorgvuldige advisering aan de NMa te garanderen zal de bestaande monitoring van de mediaconcentraties door het Commissariaat voor de Media, waarvan de WRR het belang nog eens heeft benadrukt, wettelijk worden verankerd. Verder zullen de NMa en het Commissariaat in het belang van de goede onderlinge samenwerking een samenwerkingsprotocol opstellen.

8.11 En verder...

Met het voorstel worden de wettelijke belemmeren waar dagbladuitgevers (en commerciële omroeporganisaties) nu tegen aanlopen weggenomen. Nu is het nog zo dat, ongeacht het marktaandeel dat men verkrijgt door een deelneming in een radio- of televisieonderneming, de positie op de dagbladmarkt bepalend is. Dat verhindert bijvoorbeeld dat een grote dagbladuitgever een eigen radio- of televisiezender begint terwijl dat juist tot een vergroting van de pluriformiteit zou kunnen leiden. Het kabinet kiest ervoor een regeling te treffen gebaseerd op marktaandeel. Andersoortige regelingen, bijvoorbeeld gebaseerd op het in stand houden van onafhankelijke redacties of afzonderlijke titels, brengen het risico van inhoudelijke bemoeienis door de overheid met zich mee en komen daarmee al snel in strijd met artikel 7 van de Grondwet. Overigens zal het kabinet bij het onderzoek naar de grondrechten in de digitale samenleving, dat onlangs door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties opnieuw is opgepakt, aandacht blijven geven aan de consequenties die dat mogelijk heeft voor een mediaconcentratieregeling.¹⁷ Verder zal daarbij ook de discussie over bijvoorbeeld de herziening van de Europese richtlijn *Televisie zonder Grenzen* worden betrokken, waardoor wellicht de definitie van de televisiemarkt uitgebreid wordt naar diensten die daarmee veel gelijkenis tonen maar daar nu nog niet onder vallen. Daarop kan echter niet worden gewacht. Enerzijds omdat inmiddels volstrekt duidelijk is dat de huidige *cross ownership*regeling niet meer voldoet en onnodig belemmerend werkt en anderzijds

¹⁷ Zie brief van 28 november 2005, Kamerstukken II, 2005-2006, 30300 VII, nr. 35.

omdat het simpelweg schrappen van die bepalingen zonder dat ze vervangen worden door een ander-soortige regeling, het onmogelijk maakt om ongewenste concentratie van opiniemacht tegen te houden. Omdat de regeling wordt gebaseerd op de huidige inzichten in het mediagebruik en daar snelle ontwikkelingen in plaats vinden, acht het kabinet het raadzaam een horizonbepaling en evaluatiemoment op te nemen in het nader uit te werken wetsvoorstel. Dat dwingt de wetgever zich voor de vervaldatum te beraden over voorstellen voor een nieuwe (aangepaste) regeling. Uitgaande van inwerkingtreding in 2007 stelt het kabinet voor de regeling tot 1 januari 2010 te laten gelden. De voorziene evaluatie dient dan in 2009 te worden afgerond. Mocht dit onverhoopt niet lukken dan zal wel de mogelijkheid worden ingebouwd om de regeling tijdelijk te verlengen.

9. Journalistieke kwaliteit en onafhankelijkheid

9.1. Advies WRR

De WRR signaleert risico's voor onafhankelijkheid, pluriformiteit en kwaliteit van de berichtgeving. Concurrentie tussen media, en ook trouwens de grote omloopsnelheid van het nieuws, dwingt journalisten soms tot concessies die ten koste gaan van zorgvuldigheid. Door commercialisering is er druk om het onderscheid tussen reclame en redactionele inhoud niet altijd even te nauw te nemen. Tussen journalistiek en politiek bestaat er ook spanning, mede omdat de media een prominente rol hebben in de meningsvorming, veel kiezers zweven en de overheidscommunicatie steeds professioneler wordt. Tevens adviseert de WRR de verantwoordingsmechanismen van de journalistieke beroepsgroep te versterken. Het beleid inzake het hoger onderwijs dient volgens de raad de komende jaren bijzondere aandacht te schenken aan opleidingen voor journalistiek

9.2. Maatregelen ten behoeve van onafhankelijkheid

Met de NVJ en de reclamesector zal het kabinet overleggen over zelfregulering die scheiding van redactie en commercie stimuleert, in het bijzonder het redactiestatuut en de Reclame Code. Ook wetgeving kan onafhankelijkheid van journalistiek helpen beschermen. In verband met herziening van de Europese richtlijn *Televisie zonder Grenzen* is er discussie over sponsoring van en *product placement* in programma's. Het kabinet heeft daarbij als uitgangspunt dat het belangrijk is de integriteit van informatief audiovisueel aanbod beschermen. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat journalistieke informatie niet gekleurd is door belangen van bedrijven of de overheid en dat reclame voor producten of diensten goed als zodanig herkenbaar is. Wanneer derden meebetalen aan een programma, moet de aanbieder dat vermelden. Als de reikwijdte van de televisierichtlijn wordt uitgebreid, gaat die laatste plicht ook gelden voor audiovisueel aanbod dat opvraagbaar is, zoals op internet.

Verantwoordelijkheid rust er ook op de schouders van de overheid. Om burgers goed te informeren, is effectieve communicatie en voorlichting door de overheid belangrijk. Daarbij dient de overheid geen oneigenlijke invloed te verwerven over de media. In de aanwijzingen voor coproducties uit 2004 zijn regels gesteld voor medefinanciering van programma's door de overheid, bedoeld om de redactionele onafhankelijkheid van die programma's te beschermen.¹⁸ Coproducties van programma's met nieuws, actualiteiten en politieke informatie zijn zelfs helemaal niet toegestaan. Het kabinet zal dit principe ook verankeren in de nieuwe Mediawet.¹⁹

¹⁸ Aanwijzingen inzake het aangaan van overeenkomsten door ministeries en andere instellingen met het oog op de uitzending van coproducties of andere omroepprogramma's (Regeling van 30 juni 2004, nr. 04R467628). De definitie van een coproductie in de aanwijzingen luidt: "een programmaonderdeel dat is vervaardigd of aangekocht en waaraan meerdere partijen, waaronder in ieder geval een omroepinstelling enerzijds en een ministerie dan wel een ander bestuursorgaan behorend tot de centrale overheid anderzijds op basis van een door alle partijen goedgekeurd scenario en/of uitgewerkt synopsis een inhoudelijke en financiële bijdrage hebben geleverd."

¹⁹ De wet bepaalt al dat sponsoring door bedrijven van dergelijke programma's niet is toegestaan. Dit geldt zowel voor publieke als commerciële omroepen.

9.3. Zelfregulering ten behoeve van kwaliteit

Zelfregulering van de journalistieke beroepsgroep gebeurt al met het zogenoemde 'drieluik zelfregulering', waartoe de mediasector in 2004 het initiatief nam, mede in reactie op adviezen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de Raad voor Openbaar Bestuur over de relatie tussen journalistiek en politiek.²⁰ Het gaat om de volgende drie activiteiten:

- 1) toegepast wetenschappelijk onderzoek naar de aard en kwaliteit van het nieuws in kranten en op televisie, de zogeheten nieuwsmonitor
- 2) versterking van de Raad voor de Journalistiek
- 3) een bureau dat debatten organiseert over het functioneren van de journalistieke beroepsgroep.

De overheid verleent aan het derde onderdeel tijdelijk financiële steun, in aanvulling op de eigen bijdragen van de initiatiefnemers.²¹

9.4. Journalistieke opleidingen

Het kabinet deelt met de WRR het belang dat gehecht moet worden aan kwalitatief hoogwaardige opleidingen voor journalisten. Tegelijkertijd meent het dat de huidige Nederlandse opleidingen zonder meer de toets met het buitenland kunnen doorstaan. Het kabinet concludeert dat de kwaliteit van de journalistieke opleidingen in goede handen is bij de opleidingen, en bovendien hun eigen verantwoordelijkheid. Ze vallen immers onder het regime van accreditaties en visitaties binnen het hoger onderwijs.

Naast de HBO-opleidingen zijn de afgelopen jaren ook diverse opleidingen journalistiek in universitair verband van de grond gekomen. Binnen dat geheel van journalistieke opleidingen wordt nadrukkelijk ook aandacht besteed aan de zogeheten multimedijournalistiek, waarmee afgestudeerden breed inzetbaar zijn: zowel voor print, radio, televisie als het internet. De HBO-opleidingen Journalistiek in Utrecht, Tilburg, Zwolle en Ede zijn in 2005 als zelfstandige opleidingen uitvoerig beoordeeld op doelstellingen, onderwijsprogramma, personeel, voorzieningen, interne kwaliteitszorg en resultaten. Alle opleidingen zijn op alle onderwerpen positief beoordeeld. Zeer positief is de beoordeling van de doelstellingen en het niveau, de inhoud van het onderwijsprogramma en de kwaliteit van het personeel. Positief is de beoordeling van voorzieningen, kwaliteitszorg en resultaten. De universitaire *masters* Journalistiek van Groningen en Amsterdam (UvA) zijn in 2005 gevisiteerd als onderdeel van de visitatie van een (sub)faculteit. Ook de opleiding in Rotterdam is in 2005 als onderdeel van een groter geheel van opleidingen gevisiteerd. Ook deze opleidingen werden op alle onderdelen positief beoordeeld en op sommige onderdelen als 'zeer positief'. Deze recente kwaliteitsbeoordeling stemt tot tevredenheid. Niettemin zal het kabinet de dynamische ontwikkelingen op dit terrein met belangstelling blijven volgen, op gepaste afstand.

10. Bescherming van door de media benadeelden

10.1. Advies WRR

Bij openbaarmakingen die een persoon tot onderwerp hebben, zijn de gevolgen voor de betrokkene soms verstrekkend. De WRR adviseert om rechtsvergelijkend onderzoek te verrichten om wetgeving te funderen die de positie kan versterken van iemand die door de media benadeeld wordt. De commercialisering van de media is een belangrijke factor die noopt tot een sterkere rechtspositie van door de media mogelijk benadeelden, aldus de WRR.

²⁰ RMO: Medialogica: over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek, en ROB: Politiek en media, pleidooi voor een LAT relatie. Kabinetsreactie op adviezen RMO en ROB. Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29692, nr. 1.

²¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29692, nr. 12.

10.2. Onderzoek naar rechtspositie

Er is om te beginnen sprake van zelfregulering. Onderdeel van de zelfregulering door de journalistieke beroepsgroep is de Raad voor de Journalistiek. Hier kunnen burgers terecht met klachten over de media; indien een klacht gegrond is verklaard, publiceren de bij de Raad aangesloten media een rectificatie. Bij onzorgvuldige of onjuiste berichtgeving over een persoon, kan de reputatie of persoonlijke levenssfeer van iemand in het geding zijn. De betreffende persoon kan in dat geval onder andere overwegen een actie uit onrechtmatige daad in te stellen.²²

Het signaal van de WRR dat de rechtspositie van door de media benadeelden mogelijk onderbelicht is, neemt het kabinet serieus. De aanbeveling van de raad om een onderzoek te laten doen naar de rechtspositie van door de media benadeelden zal het kabinet dan ook overnemen. Het belang van voldoende rechtsbescherming voor door de media benadeelden staat niet ter discussie. Tegelijkertijd is het kabinet beducht voor de aantasting van de vrijheid van meningsuiting die eventuele rechtsbeschermende maatregelen tot gevolg zouden kunnen hebben. Het kabinet deelt dan ook de opvatting van de raad dat het onderzoek breed opgezet dient te worden, zodat alle kanten goed belicht worden. De opzet van het onderzoek dient nader te worden vastgesteld. Het zal in ieder geval vragen bevatten naar de aard en omvang van een eventueel probleem van (effectieve) bescherming van burgers, de veranderde positie van de media ten opzichte van de burger, nut en noodzaak van eventuele maatregelen, de impact van mogelijke maatregelen op andere belangen en in het bijzonder op de vrijheid van meningsuiting en de wijze waarop in het buitenland de positie van de burger is beschermd. Op basis van het onderzoek zal vervolgens beoordeeld dienen te worden of verbetering van de huidige rechtspositie van door de media benadeelden werkelijk noodzakelijk is, en zo ja wat passende maatregelen daarvoor zijn.

11. Toezicht

11.1. Advies WRR

De WRR doet de aanbeveling om het toezicht op het Nederlandse medialandschap te bundelen in één toezichthouder. Reden hiervoor is de zorg voor de pluriformiteit van het aanbod en pluraliteit van aanbieders in het snel ontwikkelende medialandschap. Dit geldt in het bijzonder voor de onafhankelijke en kwalitatief hoogwaardige voorziening van nieuws en actualiteiten (opiniemacht).

Omdat de spelers in het medialandschap ook steeds internationaler worden en er een Europese mediamarkt ontstaat, is volgens de WRR een Europees mediabeleid wenselijk (zie paragraaf 6). Daarbij zou ook op Europees niveau het toezicht op mededinging en marktordening meer specifiek moeten worden geformuleerd. De Nederlandse toezichthouder moet volgens de WRR nauw samenwerken met de Europese toezichthouders. Een nationaal en op mededinging en marktverhoudingen georiënteerd toezicht voldoet niet, aldus de WRR. Waarom het huidige toezicht onvoldoende in staat zou zijn een samenhangend en effectief toezicht op het medialandschap te houden, is in het rapport niet duidelijk onderbouwd.

Tenslotte pleit de WRR er voor dat de gebundelde toezichthouder zich niet alleen bezig houdt met de controle van de naleving van de wetten, maar ook een duidelijke positie inneemt en zich meer actief opstelt als 'regulator', vergelijkbaar met Ofcom in het Verenigd Koninkrijk. Daarbij gaat de WRR er vanuit dat de wet(gever) ruimte laat c.q. opdracht geeft aan toezichthouders om zelf regels te formuleren waarbinnen ontwikkelingen van mediaorganisaties worden getolereerd.

²² Artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek. Het Burgerlijk Wetboek bevat ook bepalingen die gericht zijn op de bescherming van de burger tegen bepaalde inhoud van media. Als sprake is van een onjuiste of door onvolledigheid misleidende publicatie van gegevens van feitelijke aard kan bij de rechter rectificatie of schadevergoeding gevorderd worden (artikel 6:167 Burgerlijk Wetboek).

11.2. Reactie van het kabinet

Kort en bondig houdt het kabinetsvoorstel in: wel samenwerking, maar geen fusie van toezichthouders. De positie van de toezichthouders op het terrein van de media en telecommunicatie is in het verleden vaker aan de orde geweest. Destijds is door het kabinet besloten dat er geen goede redenen waren om de toezichthouders op het terrein van (tele)communicatie en media samen te voegen.²³ Het centrale vraagstuk, dat ook doorklinkt in de aanbeveling van de WRR, is de noodzaak tot een doelmatig toezicht. Het kabinet erkent dat technologische ontwikkelingen aanleiding kunnen geven tot vraagtekens bij de effectiviteit van het bestaande toezichtsregime. De vraag is echter of het toezicht op dit moment verbeterd wordt met een samenvoeging van de verschillende toezichthouders. Tot op heden is er sprake van een beperkt aantal raakvlakken in de bevoegdheidsverdeling tussen de diverse toezichthouders welke bovendien via samenwerkingsafspraken worden opgelost. Indien wenselijk en noodzakelijk vinden toezichthouders elkaar, stellen convenanten en beleidsregels op, en maken onderlinge werkafspraken. Dit bleek ook meest recentelijk weer bij de evaluatie van de OPTA.²⁴ De minister van Economische Zaken heeft op grond van die evaluatie wederom geoordeeld dat er geen aanleiding was om de OPTA in te bedden in de NMa.

Het kabinet verwacht dat als gevolg van toenemende convergentie van media en telecommunicatie, de politieke en maatschappelijke discussie over toezichthouders in de mediasector actueel zal blijven. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat er wezenlijke verschillen zijn en blijven tussen algemeen mededingingstoezicht en sectorspecifiek toezicht op markten die sterk in ontwikkeling zijn (OPTA) en op inhoudsdiensten (Commissariaat voor de Media). Elk vergt zijn eigen type toezicht. Daarbij komt dat de aanbeveling van de WRR om het toezicht op het Nederlandse medialandschap te bundelen in één toezichthouder niet is gebaseerd op een uitvoerige analyse van de voor- en nadelen van het huidige toezichtmodel en een weging van verschillende toezichtmodaliteiten. Dit is wel nodig om tot een weloverwogen besluit te komen over een eventuele aanpassing van het huidige model. Het kabinet gaat er wel van uit dat een dergelijke analyse de komende jaren aan de orde zal zijn, inclusief de verdeling van de dan bestaande taken en bevoegdheden.

Een en ander laat onverlet dat in deze brief is aangekondigd dat de regeling voor mediaconcentraties zal worden aangepast. Voorgenomen mediaconcentraties zullen worden aangemeld bij de NMa, waarbij het Commissariaat voor de Media een adviserende rol speelt op het gebied van pluriformiteit (zie de uitwerking in paragraaf 8.10).

Tenslotte wijst het kabinet erop dat de discussie die de WRR aanzwengelt over een actieve, regulator-achtige rol van toezichthouders niet nieuw is.²⁵ Nederland kent traditioneel echter een heldere scheiding tussen beleid en toezicht. In andere landen is de scheiding tussen politieke verantwoordelijkheid en de taken van toezichthouders minder geprononceerd georganiseerd. In ons land ligt een 'regulator-model' dan ook niet voor de hand.

²³ Brief van de staatssecretaris van OCW in reactie op de motie Nicolai (kamerstukken II, 2001-2002, 27 088, nr 27).

²⁴ Kamerstukken II, 2004-2005, 29800 XIII, nr 85.

²⁵ Zie motie-Nicolai (Kamerstukken II, 2000-2001, 27088, nr 21) en de reactie hierop van staatssecretaris Van der Ploeg (OCW) Kamerstukken II, 2001-2002, 27088, nr 27)

DEEL DRIE – OVERIGE ACTUALITEITEN

Het kabinet grijpt deze kabinetsreactie ook aan om een aantal actualiteiten te bespreken die in het verlengde van het WRR-advies liggen. Deze zijn de afgelopen periode deels geagendeerd door de Kamer.

12. Publiek-private samenwerking tussen uitgevers en omroep

12.1. Actualiteit

Er bestaan in de huidige wetgeving juridische belemmeringen voor publiek-private samenwerking tussen uitgevers en betrokken partijen binnen de publieke omroep. Begin vorig jaar zijn de Publieke Omroep en het Nederlands Uitgeversverbond (NUV) overeengekomen onderzoek te doen verrichten naar deze belemmeringen. De staatssecretaris van OCW heeft zich hierbij aangesloten. Het Centrum voor Intellectueel Eigendomsrecht (CIER) van de Universiteit Utrecht is geselecteerd om dit onderzoek uit te voeren. De onderzoeksopdracht beperkte zich, op verzoek van de staatssecretaris, niet tot samenwerking met uitgevers en is verbreed tot samenwerking tussen publieke omroepen en commerciële partijen. Het CIER heeft zijn onderzoeksresultaten op 28 april 2006 uitgebracht. Het onderzoek inventariseert de huidige stand van zaken en doet aanbevelingen voor de Nederlandse wet- en regelgeving om samenwerking tussen publieke omroepen en commerciële partijen te faciliteren. De aanbevelingen richten zich vooral op de toepassingspraktijk van het Commissariaat voor de Media. Verder bevat het onderzoek aanbevelingen voor de huidige Mediawet en nieuwe mediawetgeving in verband met het beleid voor de toekomst van de publieke omroep.

12.2. Reactie van het kabinet

Feitelijk vooruitlopend op een van de aanbevelingen in het onderzoeksrapport zal het kabinet bij algemene maatregel van bestuur een regeling treffen voor de neventaken van de publieke omroep. Deze AMvB moet meer ruimte bieden aan publieke omroepinstellingen om samenwerkingsverbanden aan te gaan met derden en additionele eigen inkomsten te verwerven. Hij was overigens al door het kabinet voorgenomen en in procedure genomen naar aanleiding van de kabinetsvisie *Met het oog op morgen...* Het kabinet verwacht dat de AMvB deze zomer in het Staatsblad wordt gepubliceerd.

Aanbevelingen van CIER in verband met nieuwe mediawetgeving zal het kabinet beoordelen in het kader van het wetsvoorstel dat wettelijk uitwerking geeft aan de kabinetsvisie op de toekomst van de publieke omroep. De staatssecretaris heeft haar medeopdrachtgevers en het Commissariaat inmiddels om een reactie op het rapport gevraagd. Na ontvangst van de reacties zal zij voorstellen doen om de samenwerking tussen de publieke omroep en private partijen te verruimen voorzover dat mogelijk is binnen de grenzen die de Mediawet daaraan stelt.

13. Distributie van dagbladen

13.1. Actualiteit

Het overgrote deel van de betaalde dagbladen wordt op abonnementsbasis verspreid. Het is voor de Nederlandse Dagbladpers (NDP) cruciaal dat die bezorging zo goed mogelijk functioneert. Enkele jaren geleden streefde de NDP naar één gezamenlijk distributieapparaat voor alle Nederlandse dagbladen. Dit streven stuitte bij de NMa op bezwaren, die werden ingegeven door de gedachte dat één gezamenlijk bezorgapparaat marktwerking zou fnuiken. Uiteindelijk zag de NDP af van dit initiatief. Onlangs kwam het bericht naar buiten dat PCM en Telegraaf zich andermaal buigen over gezamenlijke bezorging. Nadere details zijn tot dusverre nog niet bekend.

Het inschakelen van jongeren en asielzoekers bij de bezorging stuit zo nu en dan op bezwaren van de aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gelieerde arbeidsinspectie. De NDP is hierover in constructief overleg met het ministerie van SZW en het ziet er naar uit dat partijen daar uit komen.

13.2. Reactie van het kabinet

De bezorging van dagbladen bij de abonnees blijft een belangrijk aandachtspunt, want het overgrote deel van de (betaalde) dagbladen wordt op abonnementsbasis verspreid. Het is voor de dagbladondernemingen cruciaal dat die bezorging zo goed mogelijk functioneert. Het kabinet volgt de problematiek nauwlettend. Inzet van het kabinet is het bevorderen van een optimale en efficiënte bezorging van de (betaalde) dagbladen in ons land, waarbij voldoende rekening wordt gehouden met mededingingsaspecten die hierbij in het geding kunnen zijn.

14. Reclameregels in de Europese richtlijn *Televisie zonder Grenzen*

14.1. Actualiteit

Door de technische ontwikkelingen staat het op spotreclame gebaseerde financieringsmodel van commerciële omroepen onder druk. Kijkers kunnen reclamespots steeds makkelijker omzeilen, bijvoorbeeld door ze weg te klikken of later via de eigen harde schijf van de *personal videorecorder* een programma te bekijken. Tegen die achtergrond stelt de Europese Commissie voor de reclameregels in de Europese richtlijn *Televisie zonder Grenzen* te moderniseren en te verlichten. Dit betekent dat commerciële omroepen vaker korte reclamespots uit mogen zenden in plaats van de huidige langere blokken met grotere tussenpozen. Dit kan ten koste gaan van de reclame-inkomsten van de publieke omroep die aan strengere eisen is gebonden.

14.2. Reactie van het kabinet

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het voorstel van de Europese Commissie om de kwantitatieve reclamebepalingen te verlichten. Het behoud van een gezonde financiële basis voor commerciële omroepen is extra belangrijk nu zij in toenemende mate concurrentie ondervinden van nieuwe toetreders tot de audiovisuele markt, die inkomsten genereren uit communicatieverkeer en abonnementen, zoals bijvoorbeeld telecommunicatiebedrijven en internet *serviceproviders*. De ontwikkeling van radio en televisie gaat naar meer specifiek aanbod, niet langer uitsluitend gefinancierd uit reclame, maar steeds meer ook uit gedifferentieerde kosten voor burgers.

14.3. Onderzoeken naar ontwikkelingen op de reclamemarkt

De betrokken bewindslieden van OCW en EZ laten momenteel gezamenlijk onderzoek doen naar de ontwikkelingen op de televisiereclamemarkt onder invloed van technologische vernieuwingen. De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden gebruikt bij het beoordelen van de huidige reclamebepalingen in de Mediawet ten aanzien van de publieke omroep in het licht van de ontwikkelingen op de televisiereclamemarkt. Verder zal het onderzoek gebruikt worden bij de uiteindelijke vaststelling van het Nederlandse standpunt ten aanzien van de herziening van de reclamebepalingen in de Europese televisierichtlijn.

De Kamer heeft in een motie verzocht om op basis van onderzoek voorstellen te doen voor deregulering van Nederlandse bepalingen over reclame en sponsoring bij commerciële omroep, met het oog op een gelijk speelveld tussen commerciële omroepen die actief zijn op de Nederlandse markt, ongeacht het land van waaruit zij uitzenden.²⁶ In dit verband is van belang te vermelden dat het Com-

²⁶ Kamerstukken II, 2005/06, 30 300 VIII, nr. 65.

missariaat voor de Media op 12 mei 2006 een rapport heeft aangeboden aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap waarin gekeken is naar het (on)gelijke speelveld tussen commerciële omroepen, wel en niet vallend onder Nederlandse bevoegdheid. Belangrijke conclusie is dat voor de zenders die vallen onder Luxemburgse jurisdictie, op het gebied van reclame en sponsoring meer mogelijk is dan onder Nederlandse jurisdictie is geoorloofd. Dit onderscheid vloeit voort uit het verschil in regels en daarmee de grotere onderhandelingsruimte voor adverteerders op het vlak van reclame en sponsoring. Er is op de Nederlandse markt derhalve sprake van een ongelijk speelveld. Het Commissariaat doet in het rapport aanbevelingen om te komen tot een meer gelijk speelveld. De aanbevelingen, kort samengevat:

- Nederland liberaliseert de mediawetgeving door het aan te passen aan het minimumniveau van de Europese richtlijn *Televisie zonder Grenzen* en daarmee aan het Luxemburgse regime. Dit komt erop neer dat de verfijnde en gedetailleerde regels in de Mediawet en het Mediabesluit worden vereenvoudigd of zelfs geschrapt.²⁷ Het Commissariaat tekent hierbij aan dat door een andere wijze van organisatie van het toezicht op de omroep in Luxemburg en mogelijke interpretatieverschillen tussen beide lidstaten van op zich gelijklopende voorschriften, toch een verschillend speelveld zou kunnen blijven voortbestaan;
- Het Commissariaat dringt erop aan dat de jurisdictiecriteria worden gewijzigd bij de aanstaande herziening van de Europese richtlijn *Televisie zonder Grenzen*, zodat doorslaggevend is waar de omroep het daadwerkelijke centrum van zijn activiteiten heeft. Het op 15 december 2005 door de Europese Commissie ingediende wijzigingsvoorstel bevat geen aanpassing van de jurisdictiecriteria. Mogelijk zullen het Europees Parlement en de Raad van Ministers de noodzaak van aanpassing van de jurisdictiecriteria inzien nu steeds duidelijker wordt dat het geen geïsoleerd probleem betreft in Europa.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zal bekeken worden welke dereguleringsmaatregelen genomen kunnen worden om een meer gelijk speelveld voor commerciële omroepen te creëren. In het wetsvoorstel nieuwe Mediawet is alvast een versoepeling opgenomen van de bepaling inzake de onderbreking van films door reclame. Het zal echter altijd zo blijven dat er enig verschil in regelgeving zal blijven bestaan als gevolg van nationale beleidsvoorkeuren. Als voorbeeld kan genoemd worden het voornemen om ondertiteling van televisieprogramma's voor doven en slechthorenden (deels) verplicht te stellen.

15. Alternatieve inkomsten van de landelijke publieke omroep

15.1. Actualiteit

Naar verwachting zijn op de lange termijn de huidige rijksbijdrage en reclame niet toereikend om de digitale ontwikkeling van de publieke omroep mogelijk te maken. Tegelijk ontstaan in het digitale mediaveld nieuwe mogelijkheden voor de publieke omroep om eigen inkomsten te verwerven.²⁸ Een aantal bestaande activiteiten kunnen meer gaan opleveren, zoals de exploitatie van programmarechten of reclame op internet. Nieuwe kansen bieden bijvoorbeeld de doorgifte van publieke kanalen in pluspakketten, of speciale diensten op de mobiele telefoon waarvoor men apart betaalt.

15.2. Reactie van het kabinet

Het kabinet onderzoekt wat de mogelijkheden zijn voor alternatieve inkomsten van de publieke omroep. Daarbij gaat de aandacht niet alleen uit naar de potentiële opbrengst, maar ook naar de beleidsmatige wenselijkheid (passend bij publieke taak) en de juridische toelaatbaarheid. Bij de behandeling van de

²⁷ Daarbij kan gedacht worden aan het, in uitzonderlijke gevallen, toestaan van afzonderlijke reclameboodschappen en nieuwe reclametechnieken als *split screen advertising*.

²⁸ Door wat de Europese Commissie 'commerciële exploitatie van de publieke taak' noemt. In de nieuwe Mediawet valt dit onder het maatschappelijk ondernemen door de publieke omroep en afzonderlijke licentiehouders.

mediabegroting komend najaar zal het kabinet de Kamer informeren over de uitkomsten van dit onderzoek.

16. Recht van de publieke omroep op gebruik van de opnamen van sportevenementen

16.1. Actualiteit

De NOS moet haar publieke taak inzake actuele sportverslaggeving op een adequate wijze uit kunnen voeren. Daarom is het nodig dat, als de NOS niet zelf uitzendrechten van een bepaald sportevenement heeft, zij gebruik kan maken van de opnamen hiervan die een commerciële omroep heeft gemaakt. De huidige bepaling in de Mediawet (artikel 71t) die daarop ziet, is volgens het Commissariaat voor de Media echter niet handhaafbaar.

16.2. Reactie van het kabinet

De NOS zal haar taak inzake actuele sportverslaggeving goed kunnen uitoefenen indien deze wettelijk is gewaarborgd. Dit houdt in dat de NOS de opnamen van een sportevenement ter zake waarvan een commerciële omroepinstelling de uitzendrechten heeft verworven, tegen redelijke voorwaarden kan gebruiken voor een samenvatting van beperkte duur. Bij de volgende gelegenheid tot wijziging van de Mediawet zal een bepaling in die zin worden voorgesteld ter vervanging van de huidige regeling in artikel 71t Mediawet.

16.3. Toelichting

Sinds 1984 beschikt de publieke omroep over een voorkeursrechtbepaling ten opzichte van abonneeverzorgers. Die regeling is in 1987, op basis van een aanbeveling van de Commissie-Duk, nagenoeg letterlijk overgenomen in de Mediawet. In 1993 werd het voorkeursrecht uitgebreid in die zin dat het ingeroepen kon worden tegen alle commerciële omroepen, niet meer alleen de abonneezenders (art. 71t Mediawet). In 1996 schreef de regering in een brief aan de Tweede Kamer inzake het voornemen om een specifiek sportkanaal op te richten (Sport 7) het volgende met betrekking tot artikel 71t Mediawet: "de publieke omroep zal dus altijd in staat gesteld moet worden op enigerlei wijze aandacht te kunnen besteden aan actuele sportverslaggeving. De mate en vorm waarin dit geschiedt, is een kwestie van onderhandeling tussen partijen en wetstoepassing door het Commissariaat voor de Media".²⁹ In een brief van 30 november 2004 aan de Tweede Kamer heeft de regering bevestigd dat de publieke omroep, ter uitvoering van zijn wettelijke taak om actuele sportverslaggeving te verzorgen, in staat moet zijn om een redelijke samenvatting van sportevenementen uit te zenden.³⁰

In een besluit van het Commissariaat voor de Media van 14 juni 2005 heeft deze een oordeel gegeven over de handhaafbaarheid van artikel 71t van de Mediawet. Het Commissariaat concludeerde in dit besluit dat een handhavingsmaatregel met betrekking tot artikel 71t niet mogelijk was omdat de norm niet voldoende duidelijk en kenbaar was en dus niet voldoet aan de eis van voorzienbaarheid. De tekst van artikel 71t bood derhalve te weinig houvast om een sanctie op te leggen, als het daarbij zou gaan om de verplichting tot het verlenen van een subcentie. Het Commissariaat concludeerde wel dat de NOS een programmataak heeft die ze moet kunnen uitvoeren en overweegt dat de wetgever ook na de invoering van de artikelen 72 en 73 van de Mediawet, de evenementenregeling, artikel 71t in stand heeft gelaten.

²⁹ ...in een brief van 19 februari 1996 (Kamerstukken II, 1995-96, 23 968, nr.16).

³⁰ Kamerstukken II, 2004-2005, 29 800, nr. 133.

17. Initiatief wetsvoorstel financiering lokale omroep

17.1. Actualiteit

De financiering van de lokale omroep is sinds 2000 geregeld via het Gemeentefonds. De VNG stelt zich op het standpunt dat gemeenten aan het wetslagen van publieke lokale omroep moeten bijdragen door minimaal deze middelen ook daadwerkelijk aan lokale publieke omroepen beschikbaar te stellen. Hiervoor heeft de VNG zich herhaaldelijk ingespannen; onder meer door het uitbrengen van de *Handreiking gemeente-lokale omroep 2005*. In dit rapport wordt ingegaan op de (financiële) verhouding tussen lokale overheid en lokale publieke omroep. Dat neemt echter niet weg dat nog steeds een aanzienlijk deel van de gemeenten de bijdrage niet of slechts gedeeltelijk aanwendt voor lokale omroep. Dit heeft ertoe geleid dat de Kamer recent een initiatief wetsvoorstel heeft ingediend dat de bekostiging van lokale omroep structureel regelt.³¹

Een tweede punt van zorg bij de lokale omroep en de Kamer is de doorgifte van de lokale omroep in het digitale basispakket van kabelexploitanten. De Kamer heeft hierover recentelijk bericht ontvangen.³² Naar aanleiding van het aansluitende debat is toegezegd de problematiek met de digitale doorgifte van lokale en regionale omroepen te onderzoeken. De staatssecretaris van OCW heeft de bereidheid getoond daartoe zo nodig de mediawet te wijzigen. De Kamer zal hier na de zomer nader over worden geïnformeerd.

17.2. Reactie van het kabinet

Het kabinet verwacht dat indien het initiatiefwetsvoorstel financiering lokale omroep wordt aangenomen, deze in de loop van 2007 in werking treedt. Ten aanzien van de doorgifteproblematiek is de staatssecretaris van OCW in overleg met de kabelexploitanten om lokale publieke omroep ook mee te nemen in het digitale aanbod dat via de kabel wordt aangeboden.

18. Toekomstvisie regionale omroep

18.1. Actualiteit

Eind 2004 heeft het kabinet zijn visie op de rol en functie van lokale en regionale omroep gegeven in een uitgebreide brief aan de Tweede Kamer.³³ Deze brief is opgesteld in het verlengde van de behandeling van het wetsvoorstel *Nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep*. Deze wet regelt de overgang van de financiering van de regionale publieke omroep van Rijk naar het Provinciefonds. Dit is per 1 januari 2006 geëffectueerd.

Ten aanzien van de dertien regionale omroepen bestaat met de volledige overheveling van de financiering naar het Provinciefonds een zorgplicht. Deze houdt in dat in elke provincie het provinciebestuur zorgt voor de bekostiging van het functioneren van ten minste één regionale omroepinstelling. Op de eerste plaats ligt hier een uitdaging voor de provincies en omroepen. De rol van het Rijk blijft dus beperkt tot het stellen van algemene kaders via wet- en regelgeving. Partijen nemen hun verantwoordelijkheid bestuurlijk goed op: de regionale omroepen en IPO bereikten begin 2006 overeenstemming over de 'reële index' op de jaarlijkse bijdrage van de provincies. De overdracht wordt na 3 jaar geëvalueerd.

18.2. Onderzoek over regionale omroep

³¹ Niet-dossierstuk 2005-2006, ocv 0600420, Tweede Kamer.

³² Kamerstukken II, 2005-2006. 26643, nr. 79

³³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 28 856, nr. 7.

In het verlengde van de nieuwe verhoudingen tussen overheid en regionale omroep heeft ROOS een onderzoek laten uitvoeren naar de toekomst van de regionale publieke omroep.³⁴ Het onderzoek geeft helder inzicht in de veranderingen in het medialandschap die mede van invloed zijn op de regionale omroep en de wijze waarop regionale omroepen kunnen reageren op het zich wijzigende mediagebruik. Dit biedt vooral kansen voor de regionale omroep. Het rapport signaleert dat er vooral uitdagingen liggen in het verbreden van de publieksgroepen. Regionale omroepen zullen moeten kiezen voor nieuwe media, geïntegreerde redacties, de digitale revolutie en in meer interactieve mogelijkheden in het contact met de luisteraar en kijker. Juist op het regionale niveau kan mogelijk een toenemende behoefte ontstaan aan nieuws en informatie gezien de verschraving van het regionale medialandschap: door minder kranten en daling van oplages, kan het belang van regionale publieke radio en televisie voor de informatievoorziening toenemen.

18.3. Reactie van het kabinet

Het kabinet vindt het positief dat de regionale omroepen hun rol en positie op deze wijze tegen het licht houden. Regionale omroep is een belangrijke speler in het provinciale media-aanbod. In een aantal door de WRR gemarkeerde functies, zoals nieuws, opinie en achtergrond, speelt de regionale omroep een bijzondere rol. Daarmee draagt hij bij aan de sociale samenhang op een geheel eigen wijze, een rol die, zoals aangegeven, de raad van grote waarde acht. Het kabinet deelt de conclusie van het onderzoek dat het functioneren van de regionale omroep nauwelijks ter discussie staat. Met de recente overheveling van de financiering is nu de uitdaging aan de regionale omroep en de provincies om aan de hand van dit toekomstbeeld op een zinvolle wijze hierop in te spelen.

19. Invloed burgers op samenstelling van het kabelpakket

19.1. Actualiteit

De invloed van burgers op het aanbod radio- en televisieprogramma's door de kabelexploitant is in de huidige Mediawet gewaarborgd via programmaraden. Deze raden worden ingesteld door gemeenten. Zij adviseren de kabelexploitant welke 15 televisie- en 25 radioprogramma's deze ten minste moet uitzenden naar alle aangeslotenen op het desbetreffende kabelnetwerk. De ontwikkelingen staan echter niet stil. De afname van digitale pakketten neemt toe en de kabelexploitanten breiden hun dienstenaanbod steeds verder uit (naast omroepdiensten ook telefonie en internet). Het ligt in de rede dat de invloed van burgers aan blijft sluiten op de groei en de veranderingen van dat aanbod.

19.2. Voorstel van het kabinet

Het kabinet streeft naar een nieuw model van consumenteninvloed. Dit nieuwe model, dat de komende tijd nog verder uitgewerkt zal worden, wordt co-reguleringsmodel genoemd. Zoals reeds aangekondigd in de brief van de minister van EZ en de staatssecretaris van OCW over de ontwikkelingen in de kabelsector,³⁵ beziet het kabinet samen met de programmaraden, de kabelsector, de programma-aanbieders en de Consumentenbond hoe de effectiviteit van de consumenteninvloed zich verder kan ontwikkelen. Ook wordt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten overleg gevoerd.

Het co-reguleringsmodel bestaat uit de volgende drie onderdelen:

- Een gerenommeerd en onafhankelijk bureau voert ten minste eenmaal per jaar een representatief marktonderzoek uit onder de klanten van de desbetreffende kabelexploitant. Het doel van het marktonderzoek is dat de klanten invloed hebben op de samenstelling van het pakket van de vrij

³⁴ Rutten, P., april 2006. *De toekomst van de regionale publieke omroep*. In opdracht van ROOS, Hilversum.

³⁵ Kamerstukken II, 2003-2004, 26643, nr. 49.

toegankelijke televisieprogramma's van de kabelexploitant (zowel analoog als digitaal). De resultaten van dat onderzoek worden openbaar gemaakt.

- Vervolgens legt de kabelexploitant het voorgenomen pakket, dat is gebaseerd op de uitkomsten van het marktonderzoek, voor aan een representatief klantenpanel voor een kwalitatieve toets. De kabelexploitant maakt op basis van de toets van het panel zijn uiteindelijke keuze en rapporteert dit samen met de uitkomsten van het marktonderzoek aan het Commissariaat voor de Media.
- Daarnaast geeft de kabelexploitant voorlichting aan zijn klanten over zijn aanbod van radio- en televisieprogramma's.

Het Commissariaat moet initieel goedkeuring verlenen aan de uitwerking van het model door de kabelexploitant. Daarnaast monitort het Commissariaat jaarlijks de naleving van het co-reguleringsmodel en de pluriformiteit van het programma-aanbod. Het model en het toezicht daarop worden verankerd in de Mediawet. Het is in beginsel de kabelexploitant zelf die bepaalt of hij voortaan wil vallen onder het regime van het co-reguleringsmodel. De kabelexploitant die daarvoor niet kiest, blijft vallen onder het bestaande programmaradenregime.

Het co-reguleringsmodel is zowel voor burgers als voor de kabelexploitant en de commerciële omroepen aantrekkelijk. Voor burgers betekent het nieuwe model dat de invloed op het aanbod van programma's weliswaar wat lichter is dan in het bestaande programmaradenregime, maar daar staat tegenover dat die invloed wordt uitgebreid tot het gehele pakket van de vrij toegankelijke televisieprogramma's van de kabelexploitant. In het bestaande programmaradenregime is de consumenteninvloed op de samenstelling van het pakket televisieprogramma's immers tamelijk beperkt. Dit nieuwe model past beter in een gedigitaliseerd medialandschap waarin burgers steeds meer invloed kunnen uitoefenen op het te kiezen aanbod. De verwachting is dat het model leidt tot een betere relatie tussen de kabelexploitant en zijn klanten. Daarnaast is belangrijk dat het model leidt tot lastenverlichting voor de kabelsector en de commerciële omroepen. De Consumentenbond heeft inmiddels laten weten geen bezwaar te hebben tegen het co-reguleringsmodel van consumenteninvloed. Nadat het overleg met de kabelsector en de overige betrokken partijen met een positief resultaat is afgerond, wordt het wetgevingstraject gestart om de Mediawet te wijzigen.

20. Doorgifte en vindbaarheid van publieke zenders

20.1. Actualiteit

Ontwikkelingen in de markt en de techniek hebben er toe geleid dat verschillende partijen via hetzelfde netwerk *content* kunnen aanbieden, zowel per programma als in pakketten. De huidige Mediawet maakt op het punt van de verplichte doorgifte nog geen onderscheid tussen het transport van programma's (distributie) en het leveren van programmapakketten (als pakket aanbieden aan klanten). De technologische ontwikkelingen bieden distributeurs en content packagers mogelijkheden om het *content*aanbod te differentiëren, bijvoorbeeld door verschillende elektronische programmagidsen (EPG's) aan te bieden. In een situatie waarin digitalisering leidt tot content via talloze kanalen die via tal van verschillende EPG's worden aangeboden, kan de vindbaarheid van de publieke omroep in het gedrang komen.

20.2. Reactie van het kabinet

Het ligt voor het kabinet voor de hand om de Mediawet aan deze ontwikkeling aan te passen en de *must carry* bepalingen in het licht van de technologische en economische ontwikkelingen toekomstbestendig te maken. Op dit moment wordt de *must carry* verplichting opgelegd aan de netwerkaanbieder, zowel voor het transport als voor de samenstelling van een programmapakket. Het kabinet wil de wet zo aanpassen dat niet langer de netwerkaanbieder zelf maar de belangrijkste aanbieder van programmapakketten op een omroepnetwerk verplicht wordt om een basispakket met programma's aan de

eindgebruikers aan te bieden. Over de samenstelling van dit basispakket moeten zij conform de huidige Mediawet advies inwinnen van een programmaraad en bepaalde programma's in het basispakket opnemen. Deze verplichting zal naar analogie van het co-reguleringsmodel van consumenteninvloed worden aangepast (zie paragraaf 19, over de invloed van burgers op de samenstelling van het kabelpakket). Naast deze wijziging van de Mediawet blijft voor aanbieders van omroepnetwerken i.c. de kabelexploitanten de transportverplichting gehandhaafd.

20.3. Vindbaarheid in elektronische programmagidsen

In *Met het oog op morgen...* heeft het kabinet al aangekondigd dat alle vormen van elektronisch mediaaanbod ongeacht de distributiewijze behoren tot de publieke taak van de landelijke publieke omroep. Voor de komende periode, waarin concurrentie tussen infrastructures steeds groter wordt, is marktwerking afdoende om de toegankelijkheid van publieke content te garanderen. Wanneer digitalisering voortschrijdt, kan de situatie ontstaan dat een gegarandeerde plek van de publieke zenders op de dominante infrastructuur niet meer volstaat. Het kabinet onderzoekt momenteel de juridische mogelijkheden tot het waarborgen van de vindbaarheid en daarmee toegankelijkheid van de publieke omroep.