

Vergaderjaar 2014–2015

**31 511**

## **Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**

**Nr. 11**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2014

Sinds 2006 maakt een periodieke evaluatie van de doelstellingen van de rijksbegroting deel uit van de verantwoording van de regering aan het parlement.<sup>1</sup> Deze beleidsdoorlichting is bedoeld om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid inzichtelijk te maken. Hierbij bied ik u de beleidsdoorlichting Mediabeleid aan.<sup>2</sup> Deze evaluatie betreft de periode 2010–2013<sup>3</sup>.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de Auditdienst Rijk (ADR). Het is een onafhankelijk onderzoek, dat gebaseerd is op reeds beschikbare informatie en reguliere evaluatieonderzoeken in de onderzoeksperiode.<sup>4</sup> In deze brief geef ik eerst een omschrijving van de reikwijdte van de doorlichting, dan een korte samenvatting van de conclusies van de ADR en vervolgens mijn reactie op de uitkomsten van de doorlichting.

#### **Onderwerp van onderzoek**

In de doorlichting van de ADR staat de algemene doelstelling van het mediabeleid centraal zoals geformuleerd in het onderdeel media in de Rijksbegroting 2012:

*Een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod dat toegankelijk en betaalbaar is voor alle lagen van de bevolking.*

<sup>1</sup> Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006, Staatscourant 28 april 2006, nr. 83. RPE2006 is in 2008 opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

<sup>2</sup> Begrotingswet VIII, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media.

<sup>3</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>4</sup> De complete lijst met evaluaties en andere gebruikte informatie staat op pagina 61 van de Beleidsdoorlichting Mediabeleid 2010–2013.

Deze doelstelling is in de beleidsagenda van 2012 opgedeeld in drie hoofdlijnen waar het mediabeleid zich op richt: a) het media-aanbod, b) de organisatie van het omroepbestel en c) stimuleren van bewust mediagebruik. Deze indeling is ook door de ADR gebruikt bij de beleidsdoorlichting. In de doorlichting worden de instrumenten geëvalueerd die begroot en verantwoord zijn onder artikel 15 van de begroting van OCW. Het instrument waaraan de meeste middelen worden besteed, is de landelijke publieke omroep en de daarmee verbonden instellingen (het Muziekcentrum voor de Omroep, de Wereldomroep en het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid).<sup>5</sup> Maar het mediabeleid is breder dan dat. Het gaat ook over pers en journalistiek, regionale en lokale omroepen, toezicht op de media-instellingen, voorkomen van eigendomsconcentratie in de media, wetgeving voor commerciële omroepen, toegang tot distributieplatforms (waaronder kabel en ether), bewust mediagebruik, auteursrechten en uitingsvrijheid.

De periode waarover de doorlichting gaat is 2010–2013.<sup>6</sup> In die periode zijn ingrijpende beleidswijzigingen aangekondigd en deels al doorgevoerd. De kabinetten Rutte I en II hebben omvangrijke bezuinigingen op de mediabegroting doorgevoerd die vanaf 2013 effect hebben op de begroting van de publieke omroep. Ter invulling daarvan zijn belangrijke wijzigingen in het stelsel van de publieke omroep aangebracht. Het aantal omroeporganisaties is verminderd. De Wereldomroep wordt niet langer bekostigd uit de mediabegroting en is per 2013 overgedragen naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook is de bekostiging van de omroeporkesten gehalveerd. De financiering van de regionale publieke omroep is per 1 januari 2014 overgeheveld van de provincies naar het rijk. Het Mediafonds wordt per 1 januari 2017 opgeheven. In 2013 is de NPO en de Ster gevraagd om een plan te maken om de eigen inkomsten van de publieke omroep te verhogen, zodat het effect van de bezuinigingen deels opgevangen kan worden.<sup>7</sup> Ook vond vanaf 2013 een korting op de organisatiekosten van ZBO's plaats. Dit had onder meer bij het Commissariaat voor de Media een forse bezuiniging en een reorganisatie tot gevolg.

De periode 2010–2013 stond dus in het teken van bezuinigingen en voorbereiding van beleidswijzigingen die voor een deel al effect hadden in deze jaren. Een groot deel van de gevolgen van de bezuinigingen en wijzigingen is echter pas in 2014 of later zichtbaar. De conclusies uit de beleidsdoorlichting moeten dus ook in dit licht worden beoordeeld.

### **Conclusies beleidsdoorlichting ADR**

In de beleidsdoorlichting laat de ADR zien dat de inzet van de instrumenten wetgeving en financiering en de maatregelen daarbinnen in de onderzochte periode doeltreffend en doelmatig lijken voor het realiseren van de centrale beleidsdoelstelling. Deze conclusie betreft het stelsel van de publieke omroepen en het toezicht van het Commissariaat voor de Media daarop, de werking van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, het Mediafonds en de maatregelen ter stimulering van bewust mediagebruik (Mediawijzer.net en Kijkwijzer).

<sup>5</sup> In augustus 2013 is de Stichting Muziekcentrum van de Omroep opgeheven en is de Stichting Omroep Muziek (SOM) van start gegaan.

<sup>6</sup> De vorige beleidsdoorlichting ging over de periode 2004–2009. Beleidsdoorlichting artikel 15, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009–2010, Kamerstuk 31 511, nr. 7.

<sup>7</sup> Zie *Kamerbrief over verhoging eigen inkomsten publieke omroep* (24 september 2014). Dit plan is de uitwerking van onderzoek van BCG. Zie BCG, *Onderzoek naar mogelijkheden voor verhogen inkomsten van de Landelijke Publieke Omroep*, september 2013.

De ADR heeft een aantal aandachtspunten. Deze zijn deels inhoudelijk, maar gaan ook over de manier waarop de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid getoetst kan worden.

Het beleid in de periode 2010–2013 was er op gericht te komen tot een open, bestuurbaar en doelmatig omroepbestel (subdoelstelling b). De ADR constateert dat dit beleid effectief en doelmatig is omdat er weinig middelen met de beleidsinstrumenten zelf zijn gemoeid. Met het aanpassen van de wetgeving en eenmalige frictiekosten is het doel bereikt. Met ingang van 2013 is de bezuiniging op de Wereldomroep geëffectueerd.

De landelijke publieke omroep is gehouden aan de prestatieovereenkomst 2010–2015. Deze omvat 24 prestatieafspraken. Op basis van het behalen van het grootste deel van deze prestatieafspraken en andere evaluaties en onderzoeken, concludeert de ADR dat subdoelstelling a (onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod) grotendeels gehaald lijkt. De ADR concludeert wel dat twee doelstellingen uit de prestatieovereenkomst in de onderzoeksperiode niet gehaald zijn: het gestelde doel voor het bereik van het audio-aanbod (radio) is niet gehaald en het lukt vooralsnog niet om het bereik onder jongeren te vergroten.

Over een deel van de doelstellingen van het mediabeleid constateert de ADR dat deze niet SMART geformuleerd zijn of dat er geen norm gesteld is. In dat geval is het moeilijk te beoordelen is of een doelstelling gehaald is.<sup>8</sup> Ook concludeert de ADR in sommige gevallen wel dat het aannemelijk is dat het beleid doelmatig en doeltreffend is, maar kan hij dit op basis van het beschikbare materiaal niet met zekerheid stellen. Dat is het geval wanneer beleidsinstrumenten wel geëvalueerd zijn, maar er geen effectonderzoek bestaat waarbij het causale verband tussen instrument en het bereiken van de doelstelling wordt aangetoond. Dit geldt onder andere voor de instrumenten onder subdoelstelling c. Kijkwijzer en Mediawijzer.net hebben bewust mediagebruik gestimuleerd en de evaluaties zijn positief. Maar de ADR kan niet met zekerheid stellen dat het daadwerkelijk geleid heeft tot bewuster kijkgedrag en mediagebruik.

### **Beleidsreactie**

De ADR heeft de beleidsdoorlichting gebaseerd op bestaande informatie en onderzoeken. Veel van de aandachtspunten die de ADR noemt, zijn ook voor mij belangrijk. In onderstaande alinea's licht ik toe welke acties ik onderneem op de inhoudelijke aandachtspunten. Ook ga ik in op de doelstellingen die in de begroting gesteld zijn voor het mediabeleid en de manier waarop het beleid geëvalueerd wordt.

#### *Aandachtspunten in het beleid*

De inhoudelijke aandachtspunten die de ADR geeft zijn herkenbaar. De kwaliteit van het aanbod is uiteraard bij alle beleidsvorming een uitgangspunt, dus ook bij de invulling van de bezuinigingen op de publieke omroep. Daarom is de opdracht gegeven aan BCG om te onderzoeken welke mogelijkheden er waren voor het invullen van deze bezuinigingen, zonder aantasting van de kwaliteit van de programma's.<sup>9</sup> Het onderzoek vormde de basis voor de fusies van de omroepen en enkele andere beleidswijzigingen.

<sup>8</sup> Met SMART formuleren wordt bedoeld dat doelen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden moeten worden geformuleerd.

<sup>9</sup> BCG, *Efficiëntieonderzoek Landelijke Publieke Omroep Eindrapportage*, augustus 2011.

Om de publieke omroep toekomstbestendig te houden en aan de doelstellingen van het media-aanbod te blijven voldoen, is volgens dit kabinet echter meer nodig. Op 13 oktober 2014 heeft het kabinet een visie op de toekomst van het publieke mediabestel aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>10</sup> Deze brief vormt de derde stap in de uitvoering van het regeerakkoord.<sup>11</sup> Het gaat hierbij om het bepalen van de richting die nodig is om de publieke omroep klaar te maken voor de toekomst. Hij moet meer onderscheidend zijn en meer open staan voor partijen buiten het bestel. Aanleiding voor de brief zijn de grote veranderingen in het medialandschap en de bezuinigingen van dit kabinet. Het mediagebruik verandert fundamenteel. Ook de verandering in de samenstelling van de markt, distributiemethodes en het aanbod hebben veel impact op de manier waarop de publieke omroep zijn taak moet uitoefenen. Bij het vormgeven van de visiebrief is gebruik gemaakt van het rapport *De Tijd Staat Open* van de Raad voor Cultuur.<sup>12</sup>

De zorg van de ADR over de kwaliteit van het aanbod en het bereik van jongeren zijn ook belangrijke aandachtspunten in de visiebrief. De kwaliteit en publieke waarde van het media-aanbod wordt versterkt door de taakopdracht aan te scherpen en het bestel meer open te stellen voor makers van buiten de publieke omroep. Het kabinet wil dat de programmering meer onderscheidend is en publieke meerwaarde heeft. Ook zijn veranderingen nodig om jongeren te bereiken: de publieke omroep moet zijn aanbod op alle platforms kunnen aanbieden, zodat hij in kan spelen op het veranderende mediagebruik. Ook zal de publieke omroep sterk moeten inzetten op innovatie en de vergrote openheid moeten gebruiken om goede, vernieuwende programma's te aan te bieden die aansprekend zijn, onder andere voor jongeren. Een betere, gezamenlijke strategie voor het bereiken van verschillende doelgroepen via diverse platformen, kan ook bijdragen aan het vergroten van het bereik van de radiozenders van de publieke omroep.

Hiervoor is volgens het kabinet wel verandering nodig in de organisatie van de publieke omroep. De ADR is positief over het behalen van de doelstelling van een open, bestuurbaar en doelmatig bestel, omdat de fusies van de omroepen doorgevoerd zijn en de bezuinigingen gerealiseerd worden. Ik ben daar kritischer over: de individuele belangen van omroeporganisaties gaan nog te vaak boven een goede, gezamenlijke programmering.<sup>13</sup> Hierdoor mist de publieke omroep de slagvaardigheid die zo hard nodig is in het steeds veranderende medialandschap.

De ADR concludeert dat de doelstelling om bewust mediagebruik te stimuleren ruimschoots behaald is. De ADR is wel kritisch over de meetbaarheid van de effecten van deze stimulering. Vanwege het belang van bewust mediagebruik, blijft de functie van Mediawijzer.net om het onderwerp te agenderen en onderlinge samenwerking tussen betrokken partijen te stimuleren, zeer relevant. Wel vind ik dat Mediawijzer.net de taken en middelen gericht moeten inzetten, scherpere doelen moet formuleren en de resultaten beter geëvalueerd moeten worden.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Brief over de toekomst van het publieke mediabestel, Kamerstuk 32 827, nr. 67.

<sup>11</sup> De eerste stap was het bevorderen van fusies van omroeporganisaties en stimuleren van creatieve competitie binnen het bestel. De tweede stap was de overdracht van de verantwoordelijkheid van regionale omroepen naar het Rijk.

<sup>12</sup> Raad voor Cultuur, *De Tijd Staat Open*, maart 2014.

<sup>13</sup> Zie ook mijn brief over de toekomst van het publieke mediabestel, Kamerstuk 32 827, nr. 67.

<sup>14</sup> Zoals toegelicht in de Mediabegrotingsbrief 2015, Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 61.

### *Aanpassing beleidsdoelstelling in de begroting*

De beleidsdoorlichting is gebaseerd op de beleidsdoelstelling en beleidsagenda uit de begroting 2012. Deze doelstelling is in de formulering de afgelopen jaren nauwelijks veranderd, terwijl er wel grote beleidswijzigingen hebben plaatsgevonden en het medialandschap snel verandert. Hoewel de ADR de formulering van de doelstellingen niet expliciet aankaart, wil ik overwegen om de doelstelling, subdoelstellingen en indicatoren met ingang van 2016 te actualiseren. Ik vind het belangrijk om de vaste waarden van het mediabeleid te behouden, maar de doelstellingen moeten wel toekomstbestendig zijn en aansluiten bij de grote veranderingen in het medialandschap. Deze veranderingen vormden aanleiding voor mijn visiebrief over het publieke mediabestel, maar hebben ook impact op het bredere mediabeleid, zoals het persbeleid, bewust mediagebruik en stimuleren van innovatie in de journalistiek.

Bij het actualiseren van de doelstellingen, wil ik aandacht besteden aan de definitie van de algemene, abstracte begrippen in de doelstelling. Wat verstaan we onder toegankelijkheid of verscheidenheid? De grote toename van het media-aanbod zorgt er voor dat we op een andere manier naar deze begrippen kijken dan twintig jaar geleden. Ook besteed ik aandacht aan de subdoelstellingen en de manier waarop zij het hoofdoel van het mediabestel ondersteunen. Dit presenteer ik in de Rijksbegroting van 2016.

### *Verbeteren evaluaties*

De ADR constateert dat op onderdelen SMART-doelstellingen, effectonderzoek en onderzoek naar alternatieve instrumenten ontbreken. Dit is deels te verklaren door de aard van het beleid, omdat het bijvoorbeeld in het geval van de publieke omroep onmogelijk is om een nulmeting te doen. We kunnen niet toetsen hoe het Nederlandse medialandschap er uit zou zien zonder publieke omroep. Ook zijn effectevaluaties ingewikkeld, omdat er bij de beoordeling van de effecten rekening mee moet worden gehouden dat deze niet alleen terug te voeren zijn op overheidsbeleid. Externe factoren, zoals nationale en internationale marktontwikkelingen en eigen keuzes van partijen in het mediaveld hebben invloed op de bereikte resultaten. Dat neemt niet weg dat de evaluatie van het beleid een aandachtspunt is.

Bij het actualiseren van de beleidsdoelstellingen, betrek ik de manier waarop deze doelstellingen kunnen worden geëvalueerd. Bijvoorbeeld welke indicatoren ik kan gebruiken om kwaliteit of toegankelijkheid van het aanbod te operationaliseren en te meten. En hoe zij kunnen aansluiten bij de evaluaties die ik nu uitvoer. Hier kom ik in de begroting van 2016 op terug. Ook zal ik bij het maken van de wetgeving die voortvloeit uit de visiebrief over het publieke mediabestel aandacht besteden aan de evaluatie van de maatregelen. Vanwege de wijzigingen die ik aangekondigd heb in het mediabeleid, maar ook door de snelle en ingrijpende wijzigingen in de mediasector, is het van groot belang de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te blijven volgen.

### **Tot slot**

De beleidsdoorlichting is één van de instrumenten voor de evaluatie van het gevoerde beleid. Uiteraard wordt het beleid op meerdere momenten verantwoord, zoals jaarlijks bij de begrotingsbehandeling en in de

reguliere evaluaties van beleidsinstrumenten. Op deze manier wordt de uitvoering van de doelstelling gemonitord en verantwoord en kan het beleid aangepast worden als dat nodig is.

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