

Vergaderjaar 2007–2008

## 31 200 VIII

### Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2008

#### Nr. 14 HERDRUK<sup>1</sup>

#### BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2007

Het kabinet kiest voor een sterke en pluriforme publieke omroep. Dat is een publieke omroep met smaakmakende programma's op ieder gebied: nieuws en actualiteiten, kunst en wetenschap, drama en documentaires, sport en spel. Een publieke omroep bovendien die open staat voor verschillende maatschappelijke stromingen en die iedereen aanspreekt en bereikt. Een publieke omroep tot slot die altijd en overal bereikbaar is, via radio en televisie, achter de computer of op een iPod.

Tot zover het ideaal, maar wat is de praktijk? In mijn eerste maanden als minister heb ik mij een beeld gevormd van de situatie in Hilversum. Zo ontmoette ik programmamakers en hun bazen. Zij vertelden vol bezieling over hun werk. Natuurlijk is er de liefde voor het vak, voor het maken van radio en televisie, voor de mogelijkheden van internet. Medewerkers van de publieke omroep tonen zich bovendien bewust van hun maatschappelijke opdracht, vandaar hun constante zorg om de kwaliteit én het bereik van de programmering. Men vertelde mij dat de balans is verstoord door bezuinigingen; producties die duur zijn of voor een klein publiek, zoals drama, documentaires, kunstprogramma's, jeugdseries en digitale kanalen hebben daaronder geleden. Wel trekt het bereik onder jonge mensen aan, dankzij een andere indeling van de televisienetten.

Een gemengde indruk heb ik van de organisatie van het bestel. Omroepen willen wel samenwerken, maar zij zijn met velen en hebben ieder een eigen missie. De raad van bestuur zet alle zeilen bij om tot een goed totaalaanbod te komen. Tot slot heerst er onzekerheid over de toekomst. Dit geldt voor enkele omroepverenigingen die kampen met ledenverlies en voor organisaties als de NPS of Teleac/NOT die zich de laatste jaren speelbal voelden van de politiek.

Ik vind het belangrijk dat de bezieling van programmamakers voluit tot haar recht komt, dat zij in een druk, digitaal medialandschap alle aandacht kunnen richten op het journalistieke en creatieve werk en op de kijkers en

<sup>1</sup> I.v.m. het opnieuw afdrucken van de figuren 1, 2 en 3. Het eerder als kamerstuk 31 200 VIII, nr. 14 gepubliceerde stuk komt hiermee te vervallen.

luisteraars. Mede daarom komt er geen grootscheepse hervorming van de publieke omroep. Het kabinet kiest voor een aantal kleinere, gerichte ingrepen.

Er komt geld bij, er komen spelregels voor de crossmediale activiteiten en de raad van bestuur houdt de regie over de verschillende publieke kanalen. Daarnaast kunnen de omroepen voortaan hun bestaansrecht beter bewijzen. Ieders bijdrage aan de pluriformiteit van de publieke omroep – uitgedrukt in ledental én programmatische bijdrage – gaat zwaarder wegen bij de erkenning van omroepen en de verdeling van budget. Op deze manier wordt de eigenheid van het Nederlandse publieke omroepbestel voor langere tijd erkend en beschermd.

### *Leeswijzer*

Hoofdstuk 1 van deze brief opent met de idealen bij een publieke omroep, in hoofdstuk 2 gevolgd door een confrontatie met de weerbarstige praktijk en de conclusies van het kabinet. De hoofdstukken 3 en 4 beschrijven hoe de landelijke publieke omroep eruitziet na wijzigingen van de Mediawet. Hoofdstuk 5 behandelt de lokale en regionale publieke omroep, de omroeporkesten en het Stimuleringsfonds voor Nederlandse Culturele Omroepproducties. Hoofdstuk 6 beschrijft de eisen die Europa stelt aan de vormgeving van publieke omroep in de lidstaten.

## **1. Idealen bij een publieke omroep**

Waarom hecht het kabinet aan een publieke omroep? Het antwoord, in dit hoofdstuk toegelicht, is dat hij garant staat voor onafhankelijkheid, pluriformiteit en kwaliteit op de mediamarkt.

### *Media zijn invloedrijk*

Steun voor een publieke omroep begint bij de erkenning van de prominente rol van media in de samenleving. Dat geldt zeker nu media dankzij digitale technologie alom aanwezig zijn: thuis, onderweg en op het werk. Mensen besteden gedurende hun leven meer tijd aan media dan aan werk, opleiding en andere activiteiten.<sup>1</sup> Alleen slapen legt een nog groter beslag op onze tijd. Media zijn bovendien meer dan een bron van vermaak. Zij zijn podia voor democratisch debat en geven mede vorm aan cultuur – internationaal, nationaal, lokaal en binnen groepen. Wat we zien, horen en lezen beïnvloedt ons beeld van de wereld en onze opvattingen. Misschien gaat in de huidige beeldcultuur zelfs het volgende op: wat wij zien is wie wij zijn...

Omdat media bovengenoemde democratische en culturele functies vervullen, is het belangrijk dat zij vrij zijn, dat een regering zich niet bemoeit met de inhoud van kranten, radio, televisie en internet. Dat is iets anders dan de media helemaal overlaten aan de markt. In alle Europese landen en in de Verenigde Staten gelden er regels en is er overheidssteun voor de media. De motieven hiervoor zijn pas nog overtuigend onderbouwd in het advies «Focus op functies» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)<sup>2</sup>. Volgens de WRR is het een overheids-taak om cruciale waarden in de media zeker te stellen, zoals onafhankelijkheid, verscheidenheid en kwaliteit. Dat geldt ook nu, in een tijd van digitalisering. Weliswaar is er meer distributieruimte (in de ether, op kabel en satelliet, en via vaste en mobiele telefonie) dan voorheen, maar de kosten voor audiovisuele productie blijven hoog en het rendement is ongewis, zeker op een kleine en competitieve markt als Nederland. Daardoor blijft «publieke» media-inhoud schaars. En daarom is en blijft er behoefte aan publieke omroep – op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

<sup>1</sup> Zie onder meer het onderzoek naar tijdbesteding van Nederlanders van het Sociaal Cultureel Planbureau.

<sup>2</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid.

Overigens kan het mediabeleid zich niet beperken tot de publieke omroep. Mensen halen hun informatie en inspiratie ook uit andere media: commerciële radio en televisie, kranten, internet, boeken, films. Alle mediabedrijven, degene met een groot publiek voorop, hebben daarom een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Om effect te sorteren, strekt ook het overheidsbeleid zich uit over de volle breedte van het medialandschap. In een voortgangsbrief naar aanleiding van genoemd advies van de WRR heb ik het belang van een dergelijk breed mediabeleid onderstreept. De kern is dat er naast steun en regels voor de publieke omroep, steun en regels nodig zijn voor andere non-profit media en voor commerciële media.<sup>1</sup> Een voorbeeld is de recente wetgeving over mediaconcentratie. Verder zal het kabinet in overleg met de branche alcoholreclame op radio en televisie beperken, met het oog op de jeugd. Op andere onderdelen krijgen de commerciële zenders juist meer reclamemogelijkheden.<sup>2</sup> Tot slot stimuleert het kabinet dat kinderen en hun opvoeders verstandig gebruik maken van oude en nieuwe media. In overleg met organisaties die zich bezig houden met mediawijsheid, komt er een media-educatie- en expertisecentrum. Doel van het centrum is om kinderen en jongeren, hun ouders en scholen, te ondersteunen in het leren omgaan met de veelheid van media-uitingen en om de samenhang en samenwerking te versterken tussen initiatieven op het terrein van mediawijsheid. Verder zal ik onderzoeken of er naar Amerikaans voorbeeld een klachtensysteem moet komen voor ouders over geweld, seks en vloeken op de tv. Bovendien vraagt het kabinet de omroepen om na te denken welke grenzen ze zelf in acht willen nemen, vooral op de tijden dat ook kinderen en jongeren (mee)kijken, en daarover een gedragscode op te stellen.

#### *De publieke omroep: pluriformiteit voorop*

Waarin onderscheidt de publieke omroep zich van commerciële media? Het meest kenmerkende is dat de publieke omroep handelt vanuit inhoudelijke motieven en niet met een winstoogmerk. Hij stelt burgers centraal in plaats van aandeelhouders of adverteerders. In ruil voor belastinggeld, waarborgt hij publieke belangen in het medialandschap. In de visie van het kabinet is pluriformiteit daarbij het kernwoord.

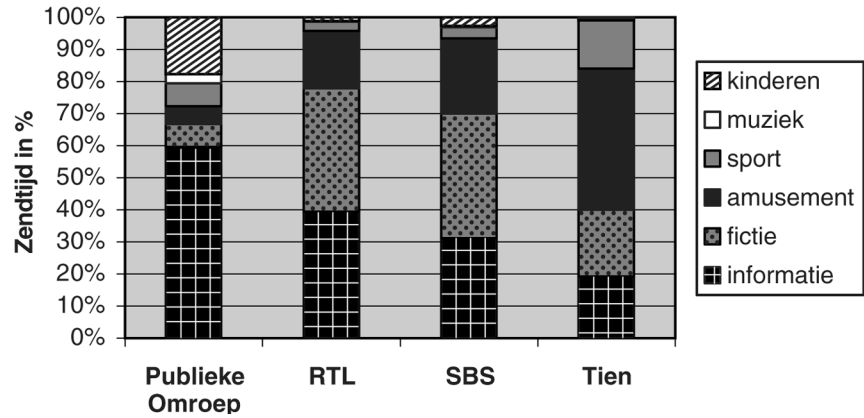
Pluriformiteit heeft allereerst te maken met variatie aan invalshoeken en opvattingen. Nederland heeft evenveel meningen als gezichten en de publieke omroep is voor allen een ontmoetingsplaats. Vandaar dat het kabinet eraan hecht dat de publieke zendtijd open staat voor maatschappelijke stromingen met een aantoonbare achterban, in de vorm van omroepverenigingen met leden. Zij zorgen voor inkleuring van programma's, vooral in de sfeer van duiding en debat, en overigens met respect voor journalistieke normen zoals hoor en wederhoor. De organisaties met een wettelijke taak (NOS, NPS, Educom) vertegenwoordigen geen specifieke gezindte of stroming, maar dragen vanuit een onafhankelijke opstelling bij aan de pluriformiteit van het publieke aanbod.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken, 2006–2007, 29 692, nr. 17, Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Kamerstukken, 2006–2007, 30 800 VIII, nr. 121, Tweede Kamer.

**Figuur 1: Programmering publieke en commerciële televisie in 2006**



(bron: Stichting Kijk Onderzoek)

Pluriformiteit slaat verder op een gevarieerd aanbod. Het is de taak van de publieke omroep een waaier aan programma's te verzorgen: met uiteenlopende onderwerpen, in diverse genres, en voor grote en kleine doelgroepen. Het accent ligt daarbij op informatie, educatie en cultuur. Amusement hoort ook thuis op publieke zenders, maar in een kleiner volume dan op commerciële zenders, zoals figuur 1 dat laat zien.

Pluriformiteit gaat uiteraard ook over de afname, over wie kijken en luisteren. De publieke omroep kan zijn opdracht alleen waarmaken wanneer hij diverse geledingen binnen het Nederlandse publiek aanspreekt en bereikt. Wat telt is niet zozeer het marktaandeel, als wel de plaats die publieke kanalen innemen bij verschillende groepen: man en vrouw, jong en oud, wit en zwart, hoog en laag opgeleid, stad en land. In ieders media-gebruik moet de publieke omroep een rol van betekenis spelen.

#### *Multimediale en culturele taak*

Een moderne publieke omroep is een multimediaal bedrijf. Door digitale technologie zijn de wegen om de burger te bedienen talloos. Het kabinet vindt het de kunst en ook een opdracht voor de publieke omroep om al die mogelijkheden te benutten. Naast de algemene radio- en televisiekanalen, behoren themakanalen, internet en mobiele diensten tot zijn hoofdtaak. Of mensen nu thuis zitten voor de buis, op de fiets met de iPod, of achter de pc te surfen: de publieke omroep is er altijd en overal.

Extra belang hecht ik aan de culturele taak van de publieke omroep, die misschien wel te beschouwen is als de grootste culturele instelling van het land. Om te beginnen is hij zelf een grote producent van cultuur: hij maakt en vertoont drama, documentaires, hoorspelen, muziek en andere kunstvormen. Daarnaast verspreiden de publieke zenders cultuur afkomstig van andere podia, zoals opera, dans, cabaret en film. De publieke omroep is verder een gids omdat hij het publiek in zijn programma's – soms terloops, soms expliciet – informeert over cultureel aanbod. Ten slotte ondersteunt de publieke omroep tal van andere culturele instellingen, via de activiteiten van de omroeporkesten, filmfinanciering en registraties van *live* concerten.

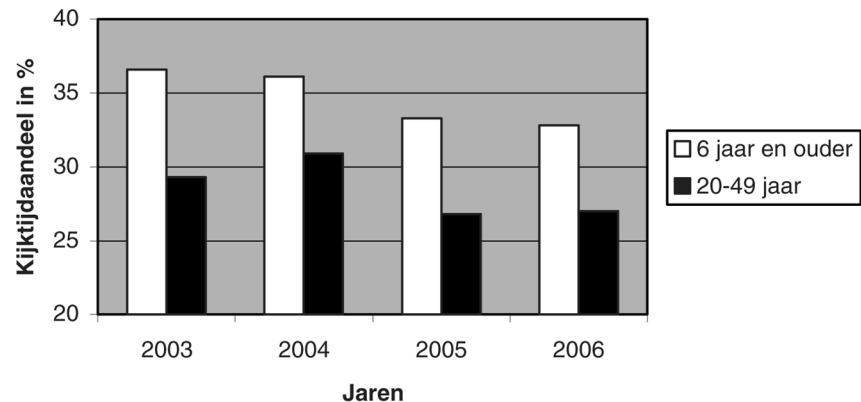
## 2. De weerbarstige omroeppraktijk

Elke publieke omroep in Europa kent de opgave om de balans te bewaren tussen kwaliteit en bereik. Voor de Nederlandse publieke omroep zijn er extra uitdagingen. Dit hoofdstuk beschrijft de drie belangrijkste: veranderend mediagebruik, afnemend maatschappelijk draagvlak en de samenwerking binnen de publieke omroep.

### *Veranderend mediagebruik*

Dankzij dichte bekabeling, handelsgeest en liberale wetgeving heeft Nederland de drukste omroepmarkt van Europa. Er zijn op dit moment een tiental Nederlandstalige commerciële televisiezenders en een dertigtal commerciële (landelijke en regionale) radiozenders. Door alle alternatieven is de bevolking minder trouw aan de publieke omroep dan vroeger. Ongeveer eenderde van de tijd die mensen besteden aan radio en televisie gaat naar de landelijke publieke zenders.<sup>1</sup> In de leeftijdsgroep van 20 tot 50 jaar besteden Nederlanders nog maar een kwart van hun kijktijd aan publieke televisie (zie figuur 2).

**Figuur 2: Kijken naar de publieke omroep 2003–2005**



(Bron: Stichting Kijk Onderzoek)

Immigratie zorgt voor een extra dimensie. Vooral in de grote steden ontstaat een multiculturele subcultuur die zich niet als vanzelfsprekend aangesproken voelt door de traditionele media. Tot slot verandert het mediagebruik onder invloed van digitalisering. Kinderen en jongeren zijn opgegroeid met internet en de mobiele telefoon. Zo langzamerhand gaat dat ten koste van de tijd die zij besteden aan radio en televisie.<sup>2</sup> Op de nieuwe netwerken ondervinden de omroepen – publiek en commercieel – nog meer concurrentie. Allerlei andere organisaties leveren er namelijk ook audiovisuele diensten, en allemaal vechten ze om schaarse rechten, talent, inkomsten en tijd van het publiek. De verwachting is dat in het digitale medialandschap alleen sterke merken een goede positie houden. De cruciale vraag is of de publieke omroep daarbij blijft.

De digitalisering biedt natuurlijk ook kansen. Op internet krijgen programma's een tweede leven en dus een groter bereik. Ook zijn gebruikers directer betrokken, soms zijn ze zelfs medeproducent. De publieke omroep speelt al in op het veranderende mediagebruik, met themakanalen, Uitzending Gemist, websites en mobiele diensten. Voor de afzonderlijke omroepen is internet bij uitstek een medium om op nieuwe manieren contact te leggen met de samenleving, via digitale gemeenschappen en in samenwerking met verwante maatschappelijke, culturele

<sup>1</sup> Jaarrapporten Stichting Kijk Onderzoek en Continu Luister Onderzoek.

<sup>2</sup> Sociaal Cultureel Planbureau (2006) *De tijd als spiegel. Hoe Nederlanders hun tijd besteden.*

en journalistieke organisaties. Toch zijn er nog hindernissen. Ten eerste zit de Mediawet soms een crossmediale strategie in de weg, bijvoorbeeld door onderscheid te maken tussen hoofd- en neventaken, door programmavoorschriften voor de (algemene) zenders en door beperkingen voor samenwerking met andere organisaties. Ten tweede zoekt men naar een passende werkwijze in Hilversum. Het overleg en de besluiten concentreren zich nog op de uitzendschema's van de algemene radio- en televisiezenders: wie maakt wat, met welk geld en voor welk tijdstip? In de toekomst staan wellicht niet alleen de uitzendschema's centraal, maar ook thema's: wie doet wat, met welk geld en via welke combinatie van platforms?<sup>1</sup>

#### *Afnemend maatschappelijk draagvlak*

Door maatschappelijke ontwikkelingen staat het bestaansrecht van de afzonderlijke omroepen onder druk. De relatie van omroepverenigingen met verwante maatschappelijke organisaties en met de achterban is losser geworden, de makers genieten een grotere onafhankelijkheid. Bovendien krimpen de ledenbestanden. Mensen organiseren zich vrijblijvender dan voorheen en in andere verbanden: issuebewegingen groeien, terwijl vakbonden, politieke partijen, kerken en omroepverenigingen aanhang verliezen.<sup>2</sup> Weliswaar haalden sinds 1992 drie nieuwe omroepen de drempel van 50 000 leden – BNN, Max en Llink – en hadden ook de bestaande omroepen genoeg leden voor een erkenning, de totale aanhang van alle omroepverenigingen samen is gedaald (zie figuur 3). Vooral jonge mensen en allochtonen zijn ondervertegenwoordigd in de achterban van omroepverenigingen. Een aantal omroepen moet straks veel investeren in wervingscampagnes om voldoende leden te halen voor een status als A- of B-omroep. Energie en (verenigings)middelen die ten koste gaan van programma's.

Ondertussen krijgt de pluriformiteit via omroepverenigingen een andere invulling. Wat begon als openheid voor ideologische stromingen, wordt al meer een verkaveling van de programmamarkt. De omroepen profileren zich deels – en sommige meer dan andere – met programmatische specialisaties, gericht op bepaalde leeftijdsgroepen en smaakgemeenschappen. Ook organiseren ze daaromheen diverse activiteiten, zoals wandelingen (KRO), samenwerking met lokale poppodia (VPRO) of muziekreizen (TROS). Deze herprofilering van omroepen is een reactie op maatschappelijke ontwikkelingen, het overvolle medialandschap en opeenvolgende reorganisaties van het publieke bestel. Het resultaat is dat omroepen hun bestaansrecht niet langer alleen ontleen aan hun missie, maar daarnaast ook aan hun programmatische specialisatie. Het publiek erkent en herkent dat. In 2004 constateerde de visitatiecommissie dat bij nagenoeg alle omroepen de eigen programma's nog steeds beter werden bekeken door de leden. Maar het omgekeerde is niet meer het geval: waardering voor de programma's van omroepen vertaalt zich niet automatisch in een lidmaatschap. Kortom, de omroepverenigingen zijn wel relevant, maar dat blijkt niet uitsluitend meer uit het aantal leden dat zij hebben.

<sup>1</sup> Interview met KRO-directeur Ton Verlind, 1 juni 2007 op [www.publiekcentraal.nl](http://www.publiekcentraal.nl)

<sup>2</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (2005). *Landelijk verenigd. Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2005/1).

**Figuur 3: Ontwikkeling ledental omroepverenigingen**

	1992	2004
AVRO	608 885	392 933
EO	499 410	476 169
KRO	577 310	476 489
NCRV	507 945	364 823
TROS	530 301	430 918
VARA	544 103	419 998
VPRO	523 428	361 893
BNN		216 446
Link		52 191
MAX		65 155
<b>Totaal aantal leden</b>	<b>3 791 382</b>	<b>3 257 015</b>
Totaal aantal huishoudens (CBS)	6 266 000	7 052 458
Lidmaatschap in huishoudens	61%	46%

Ook de rol van taakorganisaties – NOS RTV, NPS, RVU en Teleac (samen Educom) – binnen het bestel is verschoven. Deze organisaties zijn opgericht in aanvulling op de omroepverenigingen, omdat bepaalde programmatische taken zich daarvoor leenden. Inmiddels hebben zij zich ontwikkeld tot zelfstandige, gespecialiseerde omroepbedrijven. Hun bijdrage aan de publieke programmering is duidelijk omschreven in de Mediawet en onmiskenbaar, maar het is onduidelijk aan wie zij verantwoording schuldig zijn. Medewerkers oriënteren zich op elkaar en het eigen bedrijf, en in mindere mate ook op de raad van bestuur en het culturele en educatieve veld. Omdat zij een natuurlijke achterban ontberen, zijn de taakorganisaties kwetsbaar voor kritiek en een speelbal voor de politiek.

#### *Samenwerking binnen de publieke omroep*

De Nederlandse publieke omroep zit ingewikkeld in elkaar, zo bleek al hierboven. Hij bestaat uit meerdere zelfstandige organisaties en dankzij de openheid van het bestel voor nieuwkomers zijn het er steeds meer. Zo zijn zendtijd, geld en creativiteit versnipperd geraakt over 22 grotere en kleinere organisaties.

Geen wonder dat de vergadertafels in Hilversum dichtbevolkt zijn. Er is continu overleg nodig om tot een evenwichtige programmering te komen. Om de publieke taak veilig te stellen, is de laatste tien jaar het nodige veranderd in de aansturing van de organisatie. De omroepen gingen beter samenwerken, de raad van bestuur kreeg de dagelijkse leiding, er kwam een onafhankelijke raad van toezicht en de omroepen gingen adviseren via een eigen college. Voorlopig sluitstuk is de nieuwe indeling van de radio- en televisiezenders, op basis van het zogenoemde «programmeermodel». Dit houdt in dat de zenderprofielen afgestemd zijn op het kijk- en luistergedrag van diverse doelgroepen. De programma's van omroepen worden daar geplaatst waar ze het beste tot hun recht komen, in plaats van voornamelijk op een «thuisnet».

Na een tumultueuze start werpt de nieuwe zenderindeling zijn vruchten af. Vooral jonge mensen weten de programma's beter te vinden dan voorheen. Keerzijde is dat de omroepen verder af zijn komen te staan van het programmabeleid voor de zenders.<sup>1</sup> De raad van bestuur en namens hem de programmaleiding voor televisie, radio en internet bepaalt de koers, de omroepen zitten aan het einde van de lijn. Daardoor zijn het algemene programmabeleid voor de publieke omroep, en de missie en het programmabeleid van de afzonderlijke omroepen niet optimaal op elkaar afgestemd. In mijn gesprekken met diverse betrokkenen heb ik echter ook geconstateerd dat de onderlinge verhoudingen het afgelopen jaar sterk

<sup>1</sup> Ad de Boer, (januari 2007). *De springer en de vanger*. Onderzoek in opdracht van de raad van bestuur van de publieke omroep.

zijn verbeterd. Dit geldt juist voor het zo belangrijke operationele niveau: het overleg tussen programmadirecties van de omroepen en de programmaleiding van de raad van bestuur over de invulling van de zenders en platforms.

#### *Hoe nu verder met de publieke omroep?*

Alles overziend, trekt het kabinet twee conclusies.

1. Om aansluiting te houden bij nieuwe generaties mediagebruikers, is het nodig dat de publieke omroep multimediaal werkt. Dit vergt een hoger budget en aanpassing van spelregels in de Mediawet. In hoofdstuk 3 staat welke wetswijzigingen nodig zijn.
2. In de *aansturing* van de omroepen is de afgelopen jaren voldoende winst geboekt. Nu is de tijd rijp om de *legitimatie* en de pluriformiteit van de publieke omroep aan te pakken. Dit kan door bestaande instrumenten in de Mediawet aan te scherpen. Hoofdstuk 4 beschrijft het hoe en waarom.

### **3. Wetgeving voor een multimediale publieke omroep**

Zoals al aangekondigd, realiseert het kabinet de wetgeving voor de landelijke publieke omroep in twee stappen.<sup>1</sup> Voorrang hebben nieuwe spelregels voor de multimediale taak, onder meer omdat de Europese Commissie daarom vraagt.<sup>2</sup> Een wetsvoorstel met de benodigde wijzigingen van de Mediawet – de «Multimediawet» – stuur ik binnenkort naar de Tweede Kamer. Hieronder staat alvast een korte toelichting op de belangrijkste wetswijzigingen. Het streven is dat de nieuwe regels in 2008 ingaan.

#### *Meer geld*

Het kabinet wil verzekeren dat de landelijke publieke omroep zijn brede publieke taak blijven uitvoeren en minder afhankelijk is van de schommeling in de reclameopbrengsten. Daarom wordt de bijdrage van de overheid aan de mediabegroting verhoogd met € 50 miljoen in 2008 tot indicatief € 100 miljoen in 2011. In het wetsvoorstel wordt alleen de structurele verhoging van de rijksbijdrage met € 50 miljoen in 2008 aan de mediabegroting vastgelegd. De toekenning van het budget en de financiële details zijn onderwerp van de mediabegroting dit najaar.

#### *Cultuur en Nederlands drama bij de publieke omroep*

Een apart budget, olopend tot € 15 miljoen in 2011 bestem ik voor de productie van Nederlands drama. Dit doe ik als onderdeel van de prestatieovereenkomst met de raad van bestuur. De ontwikkeling van oorspronkelijk kwaliteitsdrama voor een breed publiek vergt een lange adem en de productiekosten zijn hoog. Daartegenover staat dat succesvolle Nederlandse dramaserieën veel uitstraling hebben, die verder reikt dan de uitzendingen op televisie. Dramaproductie creëert een voedingsbodem voor scenarioschrijvers, regisseurs, acteurs en ander talent dat ook werkt voor film en theater. En met historisch drama kan de publieke omroep aansluiten bij de canon voor het onderwijs en de grotere, algemene belangstelling voor de vaderlandse geschiedenis.

Ook het overige culturele aanbod verdient versterking nu het budget weer op peil is. De publieke omroep zegt weer meer te willen gaan doen aan programma's over kunst en cultuur en zal dat ook opnemen in de prestatieovereenkomst. Verder leven er ideeën voor een hechtere samenwerking tussen de publieke omroep en culturele organisaties, onder meer bij de Cultuurformatie, een netwerk waarin diverse partijen overleggen.

<sup>1</sup> Kamerstukken, 2006–2007, 30 800 VIII, nr. 121, Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Vooruitlopend op wijziging van de Mediawet is al een verbeterde systematiek geregeld in een algemene maatregel van bestuur (Mediabesluit).



Om die samenwerking te vertalen in aansprekende programma's, krijgt het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties uit de hogere rijksbijdrage vanaf 2011 € 2 miljoen.

#### *Aard en omvang van de activiteiten*

De publieke omroep houdt drie algemene televisiekanalen en vijf algemene radiokanalen. Daarnaast worden themakanalen belangrijker en audiovisueel aanbod op internet – op vaste en mobiele netwerken. Belemmeringen die de Mediawet nu nog bevat, verdwijnen. Zo verdwijnt het onderscheid tussen hoofd- en neventaken. Belangrijk is dat de overheid greep houdt op de omvang en aard van de activiteiten van de publieke omroep. Ook de Europese regelgeving eist dit. Tegelijk vraagt de digitalisering juist om wendbaarheid, om een publieke omroep die snel inspeelt op veranderingen in techniek, op de markt of in het mediagebruik van mensen. Het voorstel is dit als volgt te regelen:

- De publieke omroep onderbouwt elke vijf jaar in zijn beleidsplan met welke algemene en gespecialiseerde kanalen hij zijn taak wil vervullen. De minister van OCW keurt deze activiteiten goed.
- De wet regelt een minimale omvang van 3 algemene televisiekanalen en 5 algemene radiokanalen.
- Voor deze kanalen waarborgt de overheid etherfrequenties, kosteloze ontvangst via de ether en doorgifte via de kabel.
- De publieke omroep kan net als nu vragen om meer ruimte in de ether. De publieke omroep heeft echter geen automatisch recht op extra frequenties. Hierover dient apart te worden besloten in het kader van het frequentiebeleid en met toepassing van de Telecommunicatiewet.

#### *Prestatieovereenkomst en programmavoorschriften*

Vanaf 2008 vervallen de wettelijke programmavoorschriften voor informatie, cultuur en verstrooiing. Hiervoor zijn vier argumenten. Ten eerste sluiten de programmavoorschriften niet goed aan op de multimediale praktijk, omdat ze slechts gelden voor de drie algemene televisienetten en omdat ze specialisatie van andere kanalen belemmeren. Zo is het voor omroepen onaantrekkelijk te investeren in producties speciaal voor een cultuurkanaal, omdat deze programma's niet meetellen voor het verplichte minimumpercentage cultuur. Ten tweede kent de Mediawet inmiddels een beter instrument voor de publieke omroep om verantwoording af te leggen over zijn totale programmabeleid, namelijk de prestatieovereenkomst met de minister van OCW. Ten derde zorgt de combinatie van een prestatieovereenkomst én programmavoorschriften voor dubbele administratieve lasten. De publieke omroep rapporteert immers over beide en bij beide heeft het Commissariaat voor de Media een toezichthoudende rol. Ten vierde is het toezicht op de programmavoorschriften voor buitenstaanders moeilijk te doorgronden.<sup>1</sup> Dit heeft er meermalen toe geleid dat zowel de prestaties van de publieke omroep als het toezicht door het Commissariaat voor de Media ten onrechte in diskrediet werden gebracht.

De prestatieafspraken zullen dicht aansluiten bij de dagelijkse praktijk van radio en televisie en de beleving daarvan door mediagebruikers. Dit houdt het volgende in:

- De prestatieovereenkomst strekt zich uit over het gehele publieke media-aanbod: algemene en gespecialiseerde kanalen op radio, televisie en internet via vaste en mobiele netwerken.
- In de overeenkomst verbindt de publieke omroep zich aan concrete doelstellingen, zoals zendtijdvolumes en bestedingen in diverse programmacategorieën en te bereiken doelgroepen.
- De overeenkomst is gebaseerd op het beleidsplan dat de publieke

<sup>1</sup> Rapportage en toezicht zijn gebaseerd op de zogenoemde MJB-indeling: een meerdimensionaal systeem waarbij programma's eerst worden ingedeeld in één van de overkoepelende categorieën fictie, non-fictie, amusement en muziek (vorm) en vervolgens verder ingedeeld op basis van hun inhoud, bijvoorbeeld nieuws en actualiteiten. In de MJB-indeling is voorts vastgelegd of een programma meetelt voor de categorieën van de programmavoorschriften.

omroep maakt bij aanvang van een nieuwe erkenningsperiode. In elke volgende erkenningsperiode (van vijf jaar) kunnen de prioriteiten worden bijgesteld.

- De publieke omroep rapporteert elk jaar in de terugblik in zijn (meerjaren)begroting of de doelstellingen worden gerealiseerd. Het Commissariaat voor de Media valideert en verifieert deze gegevens voor de minister van OCW.
- In de Mediawet komt te staan welke sancties mogelijk zijn wanneer de publieke omroep de afgesproken doelen niet realiseert. Het zijn er twee: de minister kan besluiten – tijdelijk – budget in te houden of hij kan de leden van de raad van toezicht ontslaan, die immers de raad van bestuur benoemen en controleren. Het Commissariaat kan in dit specifieke geval geen boetes opleggen, omdat het Commissariaat geen partij is in de (privaatrechtelijke) prestatieovereenkomst tussen de publieke omroep en de minister. Vanzelfsprekend blijft het Commissariaat gewoon toezicht houden op de naleving van alle overige bepalingen in de Mediawet.

Dit jaar sluit ik als minister van OCW voor het eerst een prestatieovereenkomst met de publieke omroep op basis van het huidige vijfjarige beleidsplan dat loopt tot 1 september 2010. Een extra accent krijgen programmacategorieën die door bezuinigingen in de verdrinking dreigden te raken, waaronder Nederlands drama, documentaires, programma's over kunst en cultuur, programma's voor de jeugd en digitale innovatie. De landelijke publieke omroep heeft zelf onder meer diversiteit als speerpunt. De inzet is dat naast de NPS ook programma's van andere omroepen weerspiegelen dat Nederland een veelkleurige bevolking heeft; door de keuze van onderwerpen, gasten en makers.

Het programmavoorschrift voor Nederlands en Europees product blijft bestaan, omdat dit voortvloeit uit de Europese Televisierichtlijn. Hetzelfde geldt voor het verplichte percentage onafhankelijk product. In de Europese richtlijn is dit minimaal tien procent van de zendtijd, in de Nederlandse Mediawet blijft het vijftwintig procent. Dit bevordert een levendige audiovisuele industrie en concurrentie op prijs en kwaliteit.

#### *Samenwerking met andere organisaties*

In het digitale medialandschap doet de publieke omroep er goed aan samen te werken met andere journalistieke, culturele en maatschappelijke organisaties. Ieders aanbod wordt daardoor voor burgers aantrekkelijker en zichtbaarder. Vooral uitgevers en de publieke omroep willen graag met elkaar in zee. Het kabinet zal de mogelijkheden voor crossmediale samenwerking tussen de publieke omroep en andere organisaties als volgt verruimen:

- Het Commissariaat van de Media past al dit jaar zijn beleidsregels aan.<sup>1</sup> Het gaat vooral om regels over titelsponsoring, naamsvermelding en merchandising. Samenwerking met andere organisaties wordt dan beter mogelijk bij programma's van de publieke omroep waarbij sponsoring wettelijk is toegestaan.
- Samenwerking betekent vaak een vorm van sponsoring van programma's. In de Mediawet komt daarvoor meer ruimte. Nu mogen omroepen alleen met andere organisaties samenwerken voor culturele programma's, uitzendingen van sportevenementen en wedstrijden en programma's met een ideëel doel (met uitzondering van programma's voor kinderen onder de twaalf jaar). Ook educatieve programma's lenen zich echter voor samenwerking. Daarom wordt straks sponsoring van deze programmacategorie ook mogelijk.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken, 2006–2007, 29 692, nr. 15, Tweede Kamer.

In de digitale omgeving is het belangrijk dat de omroepen flexibel bijdragen aan de diverse publieke kanalen. Doel is dat de profielen van de zenders aansluiten bij het gedrag van kijkers en luisteraars en dat bovendien de omroepen hun programma's kwijt kunnen op plekken waar zij goed tot hun recht komen. Dit vergt enkele kleine aanpassingen van de Mediawet, leidend tot de volgende systematiek.<sup>1</sup>

- De raad van bestuur blijft eindverantwoordelijk voor het programma-beleid op alle publieke kanalen. Hij verdeelt de zendtijd op de algemene radio en televisiezenders en coördineert ook het overige – thematische en opvraagbare – aanbod. Hij doet dit in nauw overleg met de omroepen, die verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de programma's.
- Omroepen hebben net als nu recht op zendtijd en budget voor een bepaald aandeel in de publieke programmering. Maar om daarbij meer flexibiliteit te hebben, staat de minimale en maximale omvang in uren niet meer in de Mediawet maar in een algemene maatregel van bestuur. Ook kan een omroep in overleg met de raad van bestuur afwijken van deze bandbreedte, bijvoorbeeld meer doen aan radio en internet en minder aan televisie.
- De raad van bestuur zorgt voor evenwichtige plaatsing van de omroepen op de algemene zenders. Daarmee is bedoeld dat de programma's van de omroepen zodanig worden verdeeld over de dag dat zij gelijke kansen hebben om het publiek te bereiken. De omroepen houden de beschikking over wettelijk vastgelegde (minimum aantal) uren voor radio en televisie. De zorg van de raad van bestuur voor evenwichtige plaatsing komt in de plaats van de minimum zendtijd op zogenoemde thuisnetten. Ook dit bevordert een flexibele indeling van de zendtijd.
- Voor de plaatsing van omroepen op de diverse kanalen hanteert de raad van bestuur een transparant systeem. Er is net als nu een interne regeling voor besluitvorming en omroepen kunnen tegen besluiten bezwaar aantekenen, eerst bij een geschillencommissie en zo nodig tot aan de bestuursrechter.
- Omroepen houden de ruimte om «eigen» digitale themakanalen te ontwikkelen. Deze kanalen maken onlosmakelijk deel uit van de publieke taak en vallen daarom onder de regie en van de raad van bestuur. Dit geldt ook voor kanalen die helemaal zijn betaald uit verenigingsmiddelen. Aan de eindverantwoordelijkheid van de raad van bestuur valt niet te tornen, ook omdat de Europese regels vragen om een heldere toedeling van en verantwoording over de publieke taak (zie hoofdstuk 6). Het beleid van de raad van bestuur is overigens dat de omroepen «eigen» kanalen in grote vrijheid kunnen invullen.

### Rechten

In het digitale medialandschap stelt de publieke omroep zijn aanbod beschikbaar langs steeds meer kanalen en gedurende een langere periode. Een programma is bijvoorbeeld eerst te zien op een algemeen kanaal, daarna voor enige tijd op een gespecialiseerd kanaal en opvraagbaar via Uitzending Gemist. Een dergelijke multimediale strategie vraagt een aanpassing van de wijze waarop wordt omgegaan met de rechten binnen de publieke omroep.

Uitgangspunt is dat de omroepen net als nu hun aanbod beschikbaar stellen voor verspreiding naar het publiek. Daartoe komt in de Mediawet een leverplicht voor omroepen. Deze bepaalt dat de raad van bestuur hun programma's gedurende drie jaar kan plaatsen en hergebruiken op alle publieke kanalen. In overleg met de raad van bestuur kan van die termijn

---

<sup>1</sup> Omdat het aantal uitzendingen van omroepen samenhangt met de erkenningen zal de beschreven systematiek pas vervolmaakt worden in het tweede wetsvoorstel, over de erkenning van omroepen.

worden afgeweken. De raad van bestuur zal hiervoor (eventueel bindende) kaders vaststellen. Zo blijft het publieke materiaal optimaal beschikbaar voor het publiek. De omroeporganisaties blijven uiteraard wel gewoon eigenaar van de gebruiksrechten op hun producties.

De positie van onafhankelijke makers vraagt bijzondere aandacht. Zij verkeren vaak in een zwakke(re) onderhandelingspositie ten opzichte van de publieke omroep. Het kabinet onderzoekt nog of hun positie versterkt kan worden door een wettelijke regeling voor het auteurscontractenrecht<sup>1</sup>. Daarnaast is het nodig dat de publieke omroep redelijke en realistische contracten met hen afsluit voor multimediaal gebruik van hun rechten. Dit is de publieke omroep aan zijn bijzondere status verplicht. Anderzijds mag van makers verwacht worden dat zij zich bewust zijn van de bijzondere taak van de publieke omroep en meewerken aan de multimediale verspreiding van hun werken. Daar hebben zij immers ook baat bij. Het is aan beide partijen en hun vertegenwoordigers om in goede onderhandeling hiervoor passende kaders te ontwikkelen<sup>2</sup>.

#### *Salarissen*

Het kabinet gaat iets doen aan de soms hoge salarissen in publieke en semi-publieke sectoren. De Commissie Dijkstal deelt de publieke omroep in bij categorie 1. Dat is het deel van de semi-publieke sector waar het inkomen van de minister-president als maximumnorm geldt. De publieke omroep kan hier dus rekening mee gaan houden. Ook als bestuurders geheel of gedeeltelijk worden betaald uit eigen inkomsten van de vereniging, gelden de normen. Een combinatie van normstellende wetgeving, een interne code van de publieke omroep als geheel, intern toezicht bij de omroepen afzonderlijk en algemeen toezicht door het Commissariaat voor de Media ligt voor de hand. In de uitwerking in de Mediawet zal ik bovendien aansluiten bij het algemene kabinetsbeleid voor beloning in publieke en semi-publieke sectoren in reactie op de aanbevelingen van de commissie Dijkstal.<sup>3</sup>

#### **4. Wetgeving voor de erkenning van omroepen**

Dit hoofdstuk beschrijft de tweede stap in de wetgeving voor de landelijke publieke omroep. Het tweede wetsvoorstel verandert de spelregels voor erkenning van omroepverenigingen en heet daarom de «Erkenningswet». Overigens is ook de positie van de taakorganisaties hierin aan de orde. Omdat de omroepen in het voorjaar van 2009 aanvragen indienen voor een nieuwe erkenning, wil het kabinet dit tweede wetsvoorstel begin 2009 publiceren in het Staatsblad.

#### *Twee wegen naar pluriformiteit*

Pluriformiteit ziet het kabinet als de kernwaarde waarmee de Nederlandse publieke omroep zich blijvend kan onderscheiden, van commerciële omroepen en van publieke omroepen elders in West Europa. De vraag is hoe deze pluriformiteit – van de programmering én van het bereikte publiek – het beste gestalte krijgt.

Ooit was pluriformiteit de vanzelfsprekende optelsom van de delen van het bestel: omroepverenigingen met leden en organisaties met een wettelijke taak. Inmiddels is pluriformiteit een puzzel die zich slechts met grote inspanningen laat leggen. Het tweede hoofdstuk schetst de achterliggende oorzaken. Ten eerste is de achterban van omroepverenigingen niet representatief meer voor de Nederlandse bevolking. Ten tweede ontlenen de omroepverenigingen hun bestaansrecht niet meer alleen aan een bepaalde overtuiging, maar evenzeer aan programmatische keuzes en

<sup>1</sup> Zie Ons Creatief Vermogen. Brief cultuur en Economie. Bijlage bij: Kamerstukken, 2005/06, 27 406, nr. 57, Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Kamervragen met antwoord, 2006–2007, nr. 1820, Tweede Kamer.

<sup>3</sup> Commissie Dijkstal (2007) *Normeren en waarden*. Den Haag, 4 september 2007.

kwaliteiten. Ten derde zijn de taakorganisaties niet louter een aanvulling op wat de omroepverenigingen niet (zouden) kunnen of willen. Ten vierde heeft de Nederlandse publieke omroep trekken van hotel California : « *You can check in anytime you like, but you can never leave* ». <sup>1</sup> Aldoor meer organisaties delen in de publieke middelen. Zo verwordt pluriformiteit tot versnippering en komt de grens van werkbare verhoudingen in zicht. Alles overziend vindt het kabinet dat het tijd is mechanismen voor de pluriformiteit van de publieke omroep bij te stellen, op een manier die past bij de veranderde maatschappelijke verbanden en een druk, digitaal mediaveld.

Het kabinet staat niet alleen in zijn opvatting over de pluriformiteit van de publieke omroep. In 2004 constateerde de visitatiecommissie dat het geheel minder was dan de som der delen en dat op termijn omroepen wellicht beter productiehuisen konden worden. <sup>2</sup> De Raad voor Cultuur sloot zich daar bij aan. <sup>3</sup> In 2005 adviseerde de WRR om alleen de functies opinie en debat door zelfstandige omroepen te laten verzorgen en ander functies, zoals specifieke informatie en cultuur, in één hand (de raad van bestuur) te beleggen. <sup>4</sup> Het kabinet deelt de diagnose van deze drie adviseurs, maar ziet geen heil in de voorgestelde oplossingen. De sleutel voor modernisering van het bestel ligt veel dichterbij. Het begint met de erkenning dat een pluriforme programmering via twee wegen tot stand komt: door de *missie* van omroepen, waarvoor maatschappelijke steun nodig is in de vorm van leden, en door *programmatische specialisatie*. De meeste omroepverenigingen kennen beide drijfveren, maar het accent verschilt. De ene omroepvereniging wordt meer door zijn missie gedreven, een ander onderscheidt zich sterker door een programmatische specialisatie en doelgroep. De bij wet aangewezen taakorganisaties (NOS, NPS en Educom) ontlenen hun bestaansrecht volledig aan hun programmatische specialisatie.

Het kabinet wil beide bijdragen aan de pluriformiteit – via een missie en via een programmatische specialisatie – van de publieke omroep belonen. De mogelijkheden daarvoor zijn al ingebouwd in de Mediawet, maar worden nog te weinig benut. Nodig zijn aanscherping van de regels voor een omroeperkenning en voor de verdeling van budget. Hieronder volgen de details.

### *Erkenning van omroepverenigingen*

Omroepverenigingen met leden blijven dragers van de pluriformiteit van de publieke omroep. Een ledeneis is nog steeds de beste denkbare objectieve maatstaf voor de steun die omroepverenigingen hebben onder de bevolking. <sup>5</sup>

Nu moeten omroepverenigingen minimaal 150 000 leden hebben voor de B-status en minimaal 300.000 leden voor de A-status. Een A-omroep krijgt twee maal zoveel budget en zendtijd als een B-omroep. Deze grove indeling heeft nadelen. Omroepen raken in grote onzekerheid wanneer ze tegen een ledendrempel aanzitten. Een A-omroep die de drempel net niet meer haalt, ziet zijn budget gelijk halveren en een B-omroep verliest zelfs helemaal zijn erkenning. Zeker nu mensen minder (duurzaam) lid worden, legt dit grote druk op omroepen, die dan ook fors investeren in wervingscampagnes. Het kabinet wil de ledeneisen niet simpelweg verlagen, omdat dit versnippering van publieke middelen over meer spelers in de hand werkt. Beter is het de twee statussen te vervangen door een glijdende schaal. Ledenverlies heeft dan geleidelijke en beperkte invloed in plaats van abrupte en grote consequenties voor de positie van een omroep. Bovendien biedt een glijdende schaal de mogelijkheid om

<sup>1</sup> De letterlijke tekst van de klassieker van The Eagles luidt: « *You can check out any time you like but you can never leave.* »

<sup>2</sup> Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2000–2004 (2004). Omzien naar de omroep.

<sup>3</sup> Raad voor Cultuur (2005). *De publieke omroep voorbij. De nieuwe rol van de overheid in het publieke mediadomein.*

<sup>4</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid.

<sup>5</sup> Versus kijk- en luistercijfers en opinieonderzoek (omroepverkiezingen).

omroepen te belonen die tegen de tijdgeest in juist meer leden trekken. De aangepaste systematiek ziet er als volgt uit:

- Elke vijf jaar verleent de minister van OCW erkenningen aan bestaande omroepverenigingen. Daarvoor is net als nu eens in de vijf jaar een ledentelling, die het Commissariaat controleert.
- De ondergrens voor een erkenning voor bestaande omroepverenigingen blijft 150 000 leden. Dit is de constante factor in de legitimatie en een drempel tegen versnippering.
- Het vaste basisbudget en de minimumzendtijd<sup>1</sup> voor alle omroepverenigingen gedurende de erkenningsperiode is gerelateerd aan de 150 000 leden die omroepen minimaal moeten halen voor een erkenning. Zo is gegarandeerd dat omroepen hun missie en identiteit tot uitdrukking kunnen brengen op de publieke kanalen en voldoende zekerheid hebben in de bedrijfsvoering.
- Voor extra leden krijgt een omroepvereniging naar rato (van de onderlinge verhoudingen) extra budget en minimumzendtijd. Het basisbudget en het zogenoemde «ledenbudget» staan beiden voor vijf jaar vast.
- Er komt een bovengrens van 500 000 leden. Daarna krijgt een omroep geen extra ledenbudget meer. Dit zorgt voor een zekere stabiliteit in het systeem en het voorkomt een wapenwedloop om leden en budget.
- De totale omvang van het vaste budget (basisbudget en ledenbudget gezamenlijk) voor alle omroepverenigingen samen zal toenemen dankzij de verhoging van de rijksbijdrage.

In deze systematiek is en blijft het voor omroepverenigingen belangrijk om de band met hun leden te onderhouden. Traditioneel staan verenigingsactiviteiten in het teken van het functioneren van de vereniging en verantwoording over het gevoerde programmabeleid. Juist in deze tijd en met digitale middelen zijn er ook andere, aansprekende activiteiten belangrijk, bijvoorbeeld in het verlengde van de programma's van omroepen. Ik wil omroepen daarvoor meer ruimte geven. Het Commissariaat voor de Media heeft onlangs al zijn beleidslijn voor verenigingsactiviteiten aangepast. Daarnaast onderzoek ik welke wetswijzigingen nodig zijn om verdere verruiming mogelijk te maken.

Sinds 2000 kent de publieke omroep een visitatiesysteem, vergelijkbaar met het onderwijs en de wetenschap. De visitatie vindt elke vijf jaar plaats, voorafgaand aan een volgende erkenningsperiode, in opdracht van de raad van toezicht van de publieke omroep. Het gaat hier dus om een vorm van zelfevaluatie, maar deze is wel wettelijk verplicht. De leden van de visitatiecommissie zijn onafhankelijke deskundigen en maken hun bevindingen openbaar. Centraal staat de vraag of de publieke omroep zijn taken goed vervult. De visitatiecommissie kijkt daarbij zowel naar het geheel als naar de delen. In de vorige kabinetsperiode hebben de bevindingen van de visitatiecommissie het overheidsbeleid beïnvloed. Het kabinet wil de visitatie in het vervolg vooral laten meewegen bij de erkenning van omroepen. Dit kan door de minister van OCW de bevoegdheid te geven om een omroep met een slechte beoordeling geen gewone maar een voorlopige erkenning te verlenen. Hij krijgt dan vijf jaar om het beter te doen. Oordeelt de volgende visitatiecommissie opnieuw negatief, dan kan de minister besluiten de omroep geen erkenning meer te geven. Dit versterkt het bestaansrecht van erkende omroepen. Tegelijk ontstaat er een uitgang voor degenen die niet goed presteren.

#### *Positie van taakorganisaties*

Naast de omroepverenigingen, zijn taakorganisaties een pijler waarop de Nederlandse publieke omroep blijft rusten. Het gaat om NOS RTV, de NPS en de Educom, wiens taken in de Mediawet zijn omschreven. Het kabinet

---

<sup>1</sup> Het betreft een minimum garantie voor plaatsing op de publieke netten. Het blijft mogelijk dat omroepen net als nu meer uren radio en televisie maken.

zorgt dat zij onder gelijkwaardige condities deelnemen aan de publieke programmering. Dit betekent het volgende:

- De taakorganisaties krijgen een heldere bestuurlijke positie binnen het bestel. NOS RTV valt nu direct onder de raad van bestuur, maar wordt straks een zelfstandige stichting met een eigen dagelijks bestuur en raad van toezicht. Bij de NPS en de Educom is dit al goeddeels zo geregeld. Op deze manier krijgen taakorganisaties en omroepverenigingen allen een vergelijkbare relatie met de raad van bestuur.
- De NOS, de NPS en de Educom hebben door hun geschiedenis een verschillende juridische grondslag. De NOS en de NPS zijn bij wet opgericht. Educom, waarin de RVU en Teleac/NOT samenwerken, heeft een erkenning. Dit verschil blijft bestaan.
- De taakorganisaties krijgen een vast budget en minimumzendtijd waarmee zij hun wettelijke programmataak kunnen vervullen. Het budget van de NPS is nu gelijk aan dat van een A-omroep en daardoor afhankelijk van het aantal deelnemende omroepverenigingen (hoe meer, hoe lager). Aan deze koppeling komt een einde: het budget voor alle drie taakorganisaties wordt afzonderlijk vastgesteld.
- Net als nu de NPS, gaan ook NOS RTV en de Educom straks volledig meedraaien in de verdelingssystematiek van het programma-versterkingsbudget (zie verderop). Daarom wordt in de praktijk hun vaste budget lager dan nu.
- De NPS en Educom hebben een (wettelijk verplichte) programmaraad die adviseert over het programmabeleid. Hierin zitten deskundigen die representatief zijn voor diverse maatschappelijke, culturele en educatieve organisaties. Ik zal de taakorganisaties vragen het functioneren van de programmaraden te evalueren en voorstellen te doen voor deze en andere wijzen van maatschappelijke verantwoording. Daarna zal ik beslissen of ook NOS RTV een programmaraad dient in te stellen.
- Taakorganisaties zijn intern pluriform. Er moeten criteria worden ontwikkeld, waarmee de interne pluriformiteit van de taakorganisaties onafhankelijk kan worden getoetst.
- Eens in de vijf jaar evalueert de visitatiecommissie het functioneren van de taakorganisaties. Net als bij de omroepverenigingen, krijgt deze visitatie meer gewicht. In de Mediawet wordt geregeld dat de minister van OCW na een tweede negatieve evaluatie het bestuur van NOS RTV of NPS kan ontslaan of in het geval van Educom een erkenning kan weigeren.

#### *Toetreding van nieuwkomers*

Het kabinet hecht aan de openheid van de publieke omroep, maar wil tegelijk versnippering tegengaan. Het bestel dient behalve een ingang ook een uitgang te hebben. Daarom zullen bestaande omroepen die volgens de visitatiecommissie langere tijd onder de maat presteren, straks hun erkenning verliezen, zoals hiervoor is geschetst. Het kabinet wil verder dat nieuwkomers zich meer en sneller gaan bewijzen. Dit gebeurt als volgt:

- Nieuwkomers moeten net als nu tenminste 50 000 leden hebben om toe te treden als aspirant-omroepvereniging.
- Net als nu moeten aspiranten inhoudelijk iets nieuws toevoegen aan de publieke programmering. Dit wordt vooraf getoetst, op basis van een beleidsplan, en achteraf, op basis van de geleverde programma's en het publieksbereik.
- Nieuwkomers die aan de toelatingseisen voldoen, krijgen een voorlopige erkenning voor drie jaar en een vast basisbudget.
- In deze drie jaar (nu vijf jaar) krijgen aspiranten de tijd om hun bestaansrecht te bewijzen. In die tijd moeten ze doorgroeien naar tenminste 150 000 leden en in de praktijk hun inhoudelijke toegevoegde waarde bewijzen. Lukt hen dat niet, dan verliezen ze hun voorlopige erkenning. Lukt het wel, dan krijgt een aspirant voor de reste-

rende twee jaar een definitieve erkenning. Hun basisbudget gaat dan nog niet omhoog, omdat anders de andere omroepen halverwege de erkenningsperiode middelen verliezen en dus hun bedrijfsvoering moeten aanpassen.

- Er komt extra gewicht op de inhoudelijke toetsing van nieuwkomers. Omdat het gaat over de inhoud van programma's, laat de overheid zich adviseren door deskundigen. De Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media hebben die taak al volgens de Mediawet. Straks heeft ook de raad van bestuur van de publieke omroep een wettelijke adviesrol. Dit past bij zijn eindverantwoordelijkheid voor de pluriformiteit van het publieke aanbod. Deze drie adviseurs toetsen de toegevoegde waarde van nieuwkomers vooraf, bij aanvraag van de aspirant-status, en achteraf na drie jaar.
- Met opzet kiest het kabinet voor toetsing van nieuwkomers na drie jaar, twee jaar eerder dan de aanvraag van erkenningen door bestaande omroepen. Dat voorkomt de neiging om erkende omroepen en aspiranten gelijk te behandelen, wat het idee van toegevoegde waarde zou ondermijnen. Een eerdere toets, na drie jaar, heeft bovendien het voordeel dat nieuwkomers die te weinig bijdragen snel hun aanspraken op zendtijd en geld verliezen. Overigens worden nieuwkomers die na drie jaar een erkenning krijgen, na vijf jaar hetzelfde behandeld als andere bestaande omroepen. Ze worden dan dus ook beoordeeld door de visitatiecommissie en moeten een erkenning aanvragen voor de volgende vijf jaar.

Voor de toetsing achteraf van de huidige aspiranten, Max en Llink, geldt de huidige Mediawet. Deze toetsing vindt plaats in 2009. De Raad voor Cultuur, het Commissariaat en de raad van bestuur zullen mij hierover adviseren. Ik zal bovendien de visitatiecommissie vragen te evalueren wat de vernieuwende bijdrage van Max en Llink is geweest. Ik zal de adviezen zwaar meewegen in mijn besluit over verlening van een erkenning voor 2010–2015.

#### *Samenwerking binnen het publieke bestel*

De omroepen slagen er redelijk tot goed in de eigen leden te bereiken, maar de optelsom van missies en taken van de afzonderlijke omroepen leidt niet automatisch tot een pluriforme programmering die iedereen aanspreekt. Alleen al daarom is het belangrijk dat de omroepen samenwerken en de raad van bestuur over het totaal de regie heeft. Een tweede reden voor samenwerking is de concurrentie van andere aanbieders en nieuwe media. Om in het drukke medialandschap een goede positie te behouden, moet de publieke omroep als één organisatie opereren.

In het coalitieakkoord is onderstreept dat samenwerking binnen het bestel niet vrijblijvend is. Dat geldt voor alle betrokkenen: omroepverenigingen, taakorganisaties en de raad van bestuur. Het kabinet neemt drie maatregelen om de samenwerking te versterken. Ten eerste krijgen de omroepen een stevige stem in het algemene programmabeleid. Ten tweede dragen de omroepen flexibel bij aan de diverse publieke kanalen, in plaats van vrijwel alleen aan een thuisnet. Ten derde krijgen omroepen die zich extra inspannen voor een pluriform totaalaanbod van programma's, meer geld uit het programmaversterkingsbudget van de raad van bestuur. De flexibele indeling van de netten is al beschreven in hoofdstuk 3. Hieronder volgt een toelichting op de twee andere maatregelen.

De betrokkenheid van omroepen bij het programmabeleid wordt als volgt geregeld:

- Sinds 2006 bestaat er een college van omroepen dat de raad van bestuur adviseert over het algemene programmabeleid, waaronder het



vijfjaarlijkse (concessie)beleidsplan, de profielen en de distributie van de publieke kanalen, en de jaarlijkse begroting. Het college van omroepen staat nu op afstand van de praktijk en heeft daardoor niet de bedoelde invloed. Om deze situatie te verbeteren, krijgt het college een andere samenstelling. Allereerst krijgen voortaan alle omroepen, ook de taakorganisaties en de aspiranten, een stem in het college.

- De bestuurlijke organisatie van de individuele omroepen is zeer verschillend. In de Mediawet komen richtlijnen voor de bestuurlijke organisatie van alle omroepen, die aansluiten bij inzichten over goed bestuur in (semi) publieke organisaties. Van belang is vooral een heldere taakverdeling tussen de dagelijkse leiding van de omroepbedrijven en het toezicht daarop namens de vereniging dan wel de stichting met een wettelijke taak. Deze verheldering van rollen ondersteunt de samenwerking binnen de landelijke publieke omroep (zie hieronder).
- Aan het college van omroepen «nieuwe stijl» nemen de directievoorzitters van een omroep deel en geen voorzitters van de raad van toezicht of de vereniging. Zo ontstaat er een directe relatie tussen het bestuurlijke en het uitvoerende niveau. Degenen die met de raad van bestuur afspraken maken over het strategisch programmabeleid en de inhoudelijke koers van de gehele publieke omroep, zijn ook degenen die verantwoordelijk zijn voor de vertaling van de missie en identiteit van hun omroep in het eigen programmabeleid, degenen die gezamenlijk invulling geven aan de programmering van de diverse publieke kanalen en die bijvoorbeeld beslissingen nemen over een crossmediale aanpak.
- Naast het overleg tussen de omroepen en de raad van bestuur, dat programmatisch op een strategischer niveau gaat plaatsvinden, spreekt de raad van bestuur ieder jaar met de omroepen afzonderlijk. Doel van dit gesprek is na te gaan met welke programma's de omroep zijn missie of taak wil uitvoeren en welke andere programmatische bijdragen hij wil leveren aan de publieke kanalen, zodat de raad van bestuur hiermee van meet af aan goed rekening kan houden. Na deze (missie)gesprekken, start het overleg in de diverse netredacties over het programmabeleid, de genreschema's en de begroting voor het volgende seizoen.

Omroepen houden een vast budget, zoals beschreven aan het begin van dit hoofdstuk. Daarnaast krijgen zij elk jaar, en afhankelijk van hun programmatische bijdrage, een variabel bedrag uit het zogenoemde programmaversterkingsbudget van de raad van bestuur. Dit budget is een cruciaal instrument om pluriformiteit van de programmering te verzekeren. Omroepen die goed zijn in bepaalde programmasoorten die anderen niet of te weinig maken, kunnen extra geld krijgen. Hetzelfde geldt voor omroepen die bepaalde doelgroepen goed bereiken. Ook zijn er prioriteiten die om een gezamenlijke aanpak vragen, zoals de komende jaren geldt voor Nederlands drama.

Tot 2005 functioneerde het programmaversterkingsbudget als een soort fonds: omroepen dienden programmavoorstellen in die de netcoördinatoren al of niet honoreerden. Sinds 2005 wordt het programmaversterkingsbudget beter ingezet en verdeeld, namelijk als een integraal onderdeel van het collegiale overleg over de programmering (zie kader «geld op schema»), waarbij alle omroepen betrokken zijn. Deze verbeterde werkwijze neemt het kabinet over in de Mediawet voor de verdeling van het variabele budget.

#### *Geld op schema*

Sinds 2005 verdeelt de raad van bestuur het programmaversterkingsbudget via een werkwijze die in Hilversum bekend staat als «geld op schema». Zowel de raad van bestuur als de omroepen leggen elk jaar hun geld in een virtuele pot. Vervolgens is er overleg over het programmabeleid voor de diverse zenders en komt er een genreschema. Daarin staat per tijdstip het soort programma, de beoogde doelgroep, en het budget. Vervolgens tekenen de omroepen in op het genreschema met programmavoorstellen. Daarover overleggen de programmadirecteuren van de omroepen met de programmaleiding onder de raad van bestuur en deze laatste hakt de knoop door. De toekenning van het programmaversterkingsbudget is dus de «automatische» uitkomst van dit proces.

Het kabinet kiest voor een evenwichtige verhouding tussen vast en variabel budget voor de omroepen. Dit betekent het volgende:

- Het totale vaste bedrag dat beschikbaar is voor alle omroepen samen gaat omhoog. Zo is verzekerd dat de omroepen een bodem hebben onder hun bedrijfsvoering en voldoende middelen om hun identiteit uit te dragen in programma's. Het budget van een afzonderlijke omroep kan wel wat dalen of stijgen, afhankelijk van zijn ledental bij de telling in 2009.
- Het programmaversterkingsbudget gaat eveneens omhoog, 30 procent (nu 25 procent) van het programmabudget voor de omroepen wordt langs deze weg verdeeld. Zo kan de raad van bestuur beter sturen op pluriformiteit en zo hebben omroepen een tweede mogelijkheid om hun bestaansrecht te bewijzen. Naast het budget op basis van hun missie en ledental of taak, verwerven zij immers budget op basis van specifieke programmatische kwaliteiten. Zij kunnen ook zelf kiezen op welke van beide bestaansgronden zij het zwaarste inzetten.
- Alle erkende omroepverenigingen, aspirant omroepverenigingen en taakorganisaties gaan op gelijke voorwaarden meedelen in het variabele budget. De kleine religieuze en levensbeschouwelijke zendgemachtigden doen vanwege hun omvang en status niet mee.
- Gezien de groeiende betekenis van het programmaversterkingsbudget – als instrument voor pluriformiteit – is het passend het college van omroepen hier een rol te geven. Het college van omroepen heeft geen programmerende en producerende taak, dus kan niet zelf geld verdelen. Dit zou ook botsen met de eindverantwoordelijkheid van de raad van bestuur en in laatste instantie de raad van toezicht. Wel is het college een belangrijke gesprekspartner voor de raad van bestuur bij het bepalen van de algemene koers en het programmabeleid voor de diverse publieke kanalen. In dat kader zal ik regelen dat het college voortaan ook kan adviseren over de wijze waarop het programmaversterkingsbudget wordt ingezet. Dit is geen bindend advies, de eindverantwoordelijkheid voor de verdeling van het programmaversterkingsbudget berust bij de raad van bestuur.

#### *Vrijwillige uittreding*

Omroepen kunnen het bestel verlaten. Dit blijft zo, maar het mag niet ten koste gaan van de publieke middelen en taken. Daarom gaan bij uittreding de volgende spelregels gelden:

- Alleen na afloop van een erkenningsperiode kan een omroep zonder boete het bestel verlaten. Voor omroepen die op een andere wijze een bedrijf voortzetten, geldt een afkoopregeling: zij vergoeden de waarde van zaken die (mede) met publiek geld zijn verworven, zoals huisvesting, programma's en naamsbekendheid en zij betalen ook eventuele programmareserves terug. Bij opheffing gelden de meeste van deze regels eveneens.

- Wanneer een omroep binnen de erkenningsperiode stopt, wordt er naast de bovengenoemde afkoopregeling een boete opgelegd die gerelateerd is aan het overheidsbudget dat deze omroep gedurende de looptijd van de erkenningsperiode heeft gekregen.
- Een eventueel aanwezige programmareserve moet worden terugbetaald.
- Al gemaakte nog niet uitgezonden programma's blijven beschikbaar voor de publieke kanalen. Programma's en formats die binnen de publieke omroep zijn ontwikkeld, dienen gedurende enkele jaren beschikbaar te blijven voor de publieke kanalen. Over de rechtenvergoedingen worden bij de uittreding afspraken gemaakt.

#### *Geen gedwongen fusie of clustering van omroepen*

Alle voorstellen van het kabinet laten de eigenheid van de Nederlandse publieke omroep intact. Een ingrijpende hervorming is niet nodig en ook niet wenselijk. Er is de laatste jaren veel veranderd in de aansturing van de omroepen en dat werpt nu zijn vruchten af. Een voorbeeld hiervan is de nieuwe netindeling. Anticiperend op het coalitieakkoord is er in Hilversum wel nagedacht over een volgende stap, zoals fusie of clustering van omroepen. Bij fusie worden omroepen echt één organisatie, bij clustering blijven zij zelfstandig maar machtigen zij een clusterdirecteur om de omroepbedrijven aan te sturen en namens hen zaken te doen met andere omroepen en de raad van bestuur.

Op basis van vrijwilligheid is zowel clustering als fusie mogelijk. Omroepen kunnen zelf kiezen hoe zij vorm willen geven aan onderlinge samenwerking, bestuurlijk of operationeel. De voorgestelde wetgeving maakt fusie overigens in een specifieke situatie aantrekkelijk: een omroep die te weinig leden heeft voor een erkenning kan fuseren met een andere omroepen en dan telt hun gezamenlijke ledental voluit mee voor hun erkenning en budget.

Het kabinet voelt er niet voor fusie of clustering van omroepen bij wet te regelen. De meeste omroepen willen niet fuseren en het kabinet wil ruimte laten voor pluriformiteit van onderop, vanuit maatschappelijke missies. Bij clustering heeft het kabinet andere aarzelingen. Ten eerste blijft evenveel overleg nodig om productie en programmering op elkaar af te stemmen. Wanneer clusters «eigen» radio- en televisiezenders krijgen en de raad van bestuur hiervan afstand neemt, bestaat bovendien het risico dat er concurrentie ontstaat tussen de publieke kanalen. Ten tweede is er geen logische indeling van alle omroepen in clusters. Afhankelijk van de gekozen invalshoek – missie, programma'soort, doelgroep – zijn verschillende combinaties denkbaar. Eenmaal opgenomen in een cluster, ligt samenwerking met een omroep uit een ander cluster minder voor de hand. Onbedoeld raken dan de verhoudingen in Hilversum bevroren, terwijl het digitale medialandschap juist vraagt om wendbaarheid – van de publieke omroep als geheel en van de samenstellende delen.

#### **5. Lokale en regionale publieke omroep**

Veel mediabedrijven in Nederland zijn tegenwoordig onderdeel van een internationaal concern en Engelstalige televisieprogramma's en muziek reizen al lang gemakkelijk over de grenzen. Tegelijk is en blijft er grote behoefte aan nationaal product. En meer dan dat: veel mensen zijn zeer geïnteresseerd in zaken die zich in de eigen woonplaats en regio afspelen. Het is daarom belangrijk dat er in Nederland lokale en regionale publieke omroepen zijn.

De regionale publieke omroepen staan dicht bij de burger, zijn een podium voor plaatselijk politiek debat en een kweekvijver voor journalistiek en artistiek talent. Volgens een onderzoek van de Universiteit Leiden<sup>1</sup> kunnen de regionale omroepen wendbaar opereren en snel en goed inspelen op ontwikkelingen onder de bevolking. Ook aan vakmanschap ontbreekt het niet binnen de regionale omroepen. De kern van de programmering is nieuws en informatie, maar het culturele aanbod groeit. Sommige regionale dramaserieën zijn zelfs uitgezonden door de landelijke publieke omroep. Om het regionale culturele aanbod een extra impuls te geven, is hiervoor bij het Stimuleringsfonds vanaf 2008 meer geld (€ 0,5 miljoen extra) beschikbaar. Over de algemene financiering van de regionale omroepen gaan de provincies. De omroepen en IPO hebben goede afspraken gemaakt over ieders taken en verantwoordelijkheden. In 2009 zal het Commissariaat voor de Media evalueren hoe de overheveling van de financiering van het rijk naar de provincies in de praktijk uitgepakt heeft, zoals de Tweede Kamer destijds heeft gevraagd.

Lokale publieke omroepen hebben een heel eigen karakter. In verreweg de meeste gemeenten maken vrijwilligers de programma's en is er een lichte vorm van bestuurlijk toezicht. Dat past bij de geringe schaalgrootte, maar die heeft ook nadelen. Door onderlinge samenwerking kunnen lokale omroepen aan kracht winnen. In bijna elke regio van Nederland zien we dat er lokale omroepen zijn die meerdere gemeenten bedienen. Ik zal onderzoeken wat dit model van «streekomroep» voor waarde heeft voor het publieke lokale omroeplandschap.

#### *Multimediaal werken*

De digitalisering heeft uiteraard ook gevolgen voor de lokale en regionale omroep. Misschien wel juist voor hen, omdat er allerlei nieuwe mogelijkheden zijn voor interactiviteit, voor dialoog met de burger, iets waar veel lokale en regionale omroepen al goed in zijn. Met de Mediawet krijgen zij net als de landelijke publieke omroep de ruimte om hun publieke opdracht multimediaal uit te voeren. Het publieke karakter van de lokale en regionale omroep is verzekerd doordat de Mediawet voorschrijft dat tenminste de helft van het programma-aanbod een lokaal of regionaal karakter heeft. Ook geldt de eis dat tenminste vijftig procent van het aanbod van informatieve, culturele of educatieve aard is. Omdat er vooralsnog geen prestatieovereenkomsten bestaan tussen de regionale en lokale omroepen en provincies en gemeenten, ligt het niet voor de hand deze programmavoorschriften te schrappen. Wel signaleert het Commissariaat dat lokale omroepen moeite hebben aan de eis voor informatie, cultuur en educatie te voldoen. Ik zal onderzoeken of voor hen een andere invulling wenselijk en mogelijk is.

#### *Multicultureel aanbod*

Nergens zijn de gevolgen van immigratie zo zichtbaar als in de grote steden, op straat, op school én in het mediagebruik. Bij de eerste generatie migranten zijn het Nederlandse nieuws en lokale vrijwilligersprogramma's in de eigen taal relatief populair, maar verder oriënteren zij zich vaak nog op zenders uit de herkomstlanden. Bij hun kinderen – de tweede en derde generatie – komt het mediagebruik veel meer overeen met dat van de gemiddelde kijker en luisteraar. Maar er blijven verschillen – naar (muziek)smaak, naar interessegebieden en naar maatschappelijke kwesties die van belang worden gevonden of juist taboe zijn. En meer nog ontstaat er een gemengde «urbane» subcultuur met een heel eigen dynamiek en smaakvoorkeuren. Speciaal voor de jonge, multiculturele doel-

<sup>1</sup> Rutten (2006) *De toekomst van de regionale omroep. Verkenning van maatschappelijke, culturele en journalistieke betekenis*. Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van stichting Roos.

groep is er een lokaal publiek radiostation, FunX, dat uitzendt in de vier grote steden en samenwerkt met de landelijke publieke omroep. Met een gevarieerd muziekaanbod vermengd met discussie en informatie heeft FunX een prominente plaats verworven in het mediagebruik van jongeren in de vier grote steden. Vanwege de unieke positie van FunX in het mediaveld en de behoefte waarin het voorziet, wil het kabinet dit radiostation samen met de vier steden blijven bekostigen. Datzelfde geldt voor MTNL, dat lokale multiculturele televisieprogramma's maakt en uitzendt in samenwerking met lokale en regionale publieke omroepen in de vier grote steden. Zowel MTNL als FunX worden gefinancierd op basis van afspraken tussen de vier grote steden en OCW. Omdat deze eind 2008 aflopen, zijn nieuwe afspraken nodig.

### *Distributie*

Tot slot vraagt de distributie van de lokale en regionale publieke omroep aandacht. De regionale omroep wordt tegenwoordig digitaal en *free-to-air* doorgegeven via de multiplex van de NOS. Om de regionale omroep een goed bereik te geven, heeft de overheid eenmalig bijgedragen aan de satellietdistributie van de regionale omroepen (voor de periode tot en met 2010). Voor de lokale omroep zal de overgang naar digitale doorgifte via de kabel in de Mediawet geregeld worden. De toegankelijkheid en vindbaarheid van de lokale en regionale omroep zullen verder uitgebreid aan de orde komen in een nota over omroepdistributie die de staatssecretaris van Economische Zaken op een later tijdstip samen met mij zal uitbrengen.

## **6. Overige instellingen**

### *Kerkgenootschappen*

De publieke omroep blijft een podium bieden aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag. Het Commissariaat voor de Media beslist over toelating op basis van onderzoek naar de aanhang van religieuze hoofdstromingen in Nederland. Daarbij is de richtlijn dat er per hoofdstroming niet meer dan één organisatie wordt aangewezen, of een hecht samenwerkingsverband. Het kabinet zal deze toelatingspraktijk bekrachtigen in de Mediawet. Dit voorkomt versnippering van zendtijd en publiek geld. Verder is het een opdracht voor de raad van bestuur om te bevorderen dat kleine zendgemachtigden samenwerken op het gebied van faciliteiten en huisvesting.

### *Muziekcentrum van de omroep*

Het Muziekcentrum van de Omroep (MCO) is een van de grootste culturele voorzieningen in ons land. Het levert zijn bijdrage aan het culturele bestel door de verzorging van de levende muziek op de radio en televisie bij de publieke omroep, en door het spelen op de Nederlandse podia. Het MCO werkt sinds een paar jaar nauwer samen met de omroepen op programmatisch en bestuurlijk vlak. De raad van bestuur fungeert inmiddels via een personele unie als raad van toezicht van het MCO. De bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid van de raad van bestuur voor het MCO wordt vastgelegd in de Mediawet. Dit past bij de sterkere profilering van de culturele taak van de landelijke publieke omroep en een heldere positionering van de levende muziek daarin. Verdere inhoudelijke samenwerking op basis van een gezamenlijk artistiek kader is een zaak van de omroepen en de omroeporkesten zelf. Dat samenwerking nu al concrete resultaten oplevert, blijkt bijvoorbeeld uit een recent initiatief van het MCO en Teleac/NOT op het gebied van muziekeducatie.

Het MCO is ook multimediaal actief. het digitale domein kan het MCO zich ontplooiën door te werken aan gespecialiseerde muziekanalen op (digitale) televisie en internet. Samenwerking met Radio 4 op dit terrein is vereist, vanwege de relatief kleine kijkers- en luisteraarsmarkt. Samen met de omroepen en NPO werkt het MCO al aan een gemeenschappelijke website met verschillende crossmediale functies, zoals ontsluiting van het archief en een mogelijkheid om tickets te bestellen. Ook wordt de muziekbibliotheek gedigitaliseerd en ontsloten.

#### *Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties*

In het begin van deze brief staat al dat de publieke omroep een belangrijke culturele opdracht heeft. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties. Het Stimuleringsfonds is er om de kwaliteit van het culturele radio- en televisieaanbod continu te prikkelen, kritisch te evalueren en te beschermen en te bewaken. Niet alleen bij de landelijke publieke omroep, maar ook bij de regionale publieke omroepen, waarvoor vanaf 2008 € 0,5 miljoen extra beschikbaar is. Het fonds draagt bij aan oorspronkelijk drama, kunstzinnige documentaires en programma's over kunst en cultuur; kortom aan bijzondere en vernieuwende producties met hoge kosten en een klein publiek die, ook binnen een publieke omroep, kwetsbaar zijn.

Het Stimuleringsfonds verandert zijn naam in het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties. Dit onderstreept zijn beleid van de afgelopen jaren om naast traditionele radio en televisie ook audiovisuele vormexperimenten te bevorderen met nieuwe media en multimediale programmering.

Een taak van het Stimuleringsfonds de komende jaren is de versterking van de samenwerking tussen omroepen en cultuurproducerende instellingen. Het fonds is in een unieke positie voor het bij elkaar brengen van deze twee werelden, die zeker in het digitale tijdperk zoveel aan elkaar kunnen hebben en van elkaar kunnen leren. Ik ben dan ook van plan het Stimuleringsfonds hiervoor vanaf 2011 € 2 miljoen extra te geven. Ook verwacht ik dat het fonds de samenwerking tussen de Nederlandse en Vlaamse mediasector stimuleert.

#### *Wereldomroep*

De Wereldomroep vervult drie taken: hij informeert Nederlandstaligen in het buitenland, hij zorgt voor onafhankelijke informatie in landen met een informatieachterstand en hij verspreidt een realistisch beeld van Nederland in het buitenland. De digitalisering is aanleiding om te bezien met welk type activiteiten en via welke distributiekkanalen deze taken het beste kunnen worden uitgevoerd. Hiernaar is in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onderzoek gedaan. Over de resultaten is de Tweede Kamer in mei 2007 geïnformeerd.<sup>1</sup> In die brief heb ik aangekondigd de verantwoording door de Wereldomroep te verbeteren. De systematiek wordt dezelfde als voor de landelijke publieke omroep. Dat betekent dat de Wereldomroep elke vijf jaar een beleidsplan indient, waarin staat wat hij doet, via welke kanalen, met welke concrete doelen en met welke middelen. Mede op basis van het beleidsplan sluiten de Wereldomroep en de minister van OCW een prestatieovereenkomst. Tot slot beoordeelt een onafhankelijke visitatiecommissie eens in de vijf jaar het functioneren van de Wereldomroep. De eerste visitatiecommissie zal al in 2009 rapport uitbrengen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken, 2006–2007, 30 800 VIII, nr. 136, Tweede Kamer.

Het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid vervult een bijzondere positie binnen ons media- en erfgoedbestel. De collectie omvat veel meer dan een selectie uit de programma's die de publieke omroep in driekwart eeuw heeft uitgezonden. Ook Polygoon-journaals, de Haanstra-collectie, bedrijfs- en reclamefilms en materiaal van maatschappelijke en politieke organisaties en de overheid worden er bewaard. Het project *Beelden voor de toekomst* draagt zorg voor het behoud en de beschikbaarheid van deze collectie. Samen met de partners in dit project zet Beeld en Geluid diensten op die het rendement van oud en jong audiovisueel erfgoed aanzienlijk verhogen. Gebruik in het onderwijs en voor het bevorderen van mediawijsheid liggen binnen bereik. Door zijn positie vervult Beeld en Geluid een belangrijke rol in de vernieuwing van het productie- en archiveringsproces van de omroep en vormt het instituut als expertisecentrum een schakel naar andere erfgoedsectoren, ook in internationaal verband. Met de opening van het nieuwe gebouw en de Media Experience is een grote stap gezet om de dienstverlening aan een breed publiek verder uit te bouwen.

## 7. De Europese Unie

Bij de vormgeving en financiering van de eigen publieke omroep zijn lidstaten gehouden aan Europese regels. In deze paragraaf staan de belangrijkste mogelijkheden en beperkingen samengevat.

De basis ligt in een protocol gehecht aan het Verdrag van Amsterdam. Dit interpretatieve protocol over de publieke omroep bepaalt dat iedere lidstaat de bevoegdheid heeft de publieke opdracht toe te kennen, te bepalen en te organiseren en deze te financieren. Daarnaast is een Mededeling uit 2001 van belang waarin de Europese Commissie aangeeft hoe zij de staatssteunregels toepast op de publieke omroep<sup>1</sup>. In deze Mededeling staat dat de publieke omroep een breed scala van programma's mag aanbieden, waaronder dus ook sport en amusement. Ook moet hij kunnen profiteren van nieuwe digitale technologie en wordt hem op dit punt zelfs een voortrekkersrol toegedicht.<sup>2</sup> Lidstaten hebben dus veel ruimte om zelf de taak van de publieke omroep te omschrijven. Maar er geldt geen blanco cheque. Het Europese recht eist dat de overheid greep houdt op de omvang en de aard van de activiteiten van de publieke omroep. Zo is ook voor andere spelers op de markt vooraf duidelijk welke activiteiten de publieke omroep met overheidsgeld gaat verrichten.

Naar aanleiding van klachten van commerciële omroepen heeft de Europese Commissie geoordeeld dat de Nederlandse publieke omroep in het verleden teveel staatssteun heeft ontvangen. Deze overcompensatie bleek volgens de Commissie uit het feit dat er in de jaren 1994 tot en met 2005 een te grote financiële reserve bij de publieke omroep was opgebouwd.<sup>3</sup> Het vorige kabinet moest daarom een bedrag van € 76,3 miljoen plus rente terugvorderen van de publieke omroep. De Nederlandse overheid is tegen dit besluit van de Europese Commissie in beroep gegaan bij de Europese rechter. Deze procedure bij het Gerecht van eerste aanleg loopt nog. De Europese Commissie heeft Nederland verder in een andere procedure gevraagd de Mediawet aan te passen.<sup>4</sup> Dat gebeurt met de verbeterde spelregels voor de multimediale taak van de publieke omroep, zoals eerder in deze brief beschreven. Daarnaast komt er een wettelijk maximum voor de vorming van financiële reserves door de publieke omroep.

Het nationale en Europese mededingingsrecht eisen verder dat een goed onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende activiteiten en de

<sup>1</sup> PB C 320 van 15 november 2001, blz. 5.

<sup>2</sup> Randnummer 12 van de Mededeling, waarin verwezen wordt naar een resolutie van de Raad betreffende de publieke omroep (PB C 30 van 5.2.1999, blz. 1).

<sup>3</sup> Beschikking van de Commissie van 22 juni 2006 betreffende de door Nederland ten uitvoer gelegde ad-hocfinanciering van de Nederlandse publieke omroep, Staatssteun Nr. C 2/2004 (ex NN 170/2003).

<sup>4</sup> Hierbij gaat het om de reguliere financiering van de publieke omroep die door de Commissie wordt beschouwd als bestaande steun (steun van voor de inwerkingtreding van het EG-Verdrag). Nederland moet in het licht van de staatssteunregels een aantal zogenoemde dienstige maatregelen treffen.

daarmee gemoeide geldstromen bij de publieke omroep. De kern is dat publieke middelen alleen bestemd zijn voor de uitvoering van de publieke taak. Tot de publieke taak behoren die activiteiten op radio, televisie en internet die aansluiten bij de wettelijke opdracht en die bovendien zijn opgenomen in het vijfjaarlijkse beleidsplan en de jaarlijkse begroting waaraan de minister vooraf toestemming heeft verleend. Alle andere (neven)activiteiten<sup>1</sup> moeten zichzelf bedruipen. Wanneer voor nevenactiviteiten middelen worden ingezet die met publiek geld zijn bekostigd, bijvoorbeeld personeel of programmarechten, moet de publieke omroep de kosten daarvan tegen een normale marktprijs toerekenen aan de nevenactiviteit. De Nederlandse Mediawet stelt bovendien de eis dat eventuele winst uit nevenactiviteiten altijd terug dient te vloeien naar de publieke taak. Om te beoordelen of nevenactiviteiten voldoen aan de nationale en Europese regels, is het nodig hiervoor een gescheiden boekhouding te voeren.<sup>2</sup> Het Commissariaat voor de Media adviseert nevenactiviteiten ook organisatorisch zo veel mogelijk te scheiden van de publieke taak. Puur commerciële activiteiten die geen enkele relatie hebben met de publieke taak, zijn voor de Nederlandse publieke omroep niet toegestaan.

Het kabinet verruimt de mogelijkheid voor de publieke omroep(en) om samen te werken met andere partijen, zoals dagbladen, culturele en educatieve organisaties. De regels voor sponsoring van publieke programma's worden hiertoe verruimd. Wanneer sprake is van transacties tussen partijen, dan gelden de regels voor nevenactiviteiten. Dit betekent dat de publieke omroep bij organisaties met wie hij samenwerkt een normale marktprijs in rekening brengt moet brengen voor de rechten, goederen of diensten die de publieke omroep inbrengt of afneemt. Daarmee is publiek-private samenwerking ook Europeesrechtelijk goed geregeld omdat voldaan wordt aan de eisen van transparantie en markconformiteit.

De Europese Commissie heeft in december 2005 een voorstel tot herziening van de Europese richtlijn 89/552/EEG, de zogenoemde richtlijn «Televisie zonder Grenzen», naar buiten gebracht.<sup>3</sup> Doel is de regels aan te passen aan de ontwikkelingen in de audiovisuele sector, in het bijzonder de digitalisering en de convergentie van radio, televisie en internet. Vanzelfsprekend zal het kabinet de wetgeving voor commerciële en publieke omroep afstemmen op de herziene richtlijn, nadat deze is behandeld in het Europese parlement en in definitieve vorm is gepubliceerd.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> De Europese Commissie onderscheidt daarbij twee soorten commerciële activiteiten: commerciële exploitatie van de publieke taak (bijvoorbeeld de verkoop van programmarechten of het uitgeven van een programmagids) en stand-alone activiteiten die geen relatie hebben met de publieke taak. Beide typen activiteiten zijn toegestaan, mits er geen sprake is van kruissubsidiëring vanuit de publieke middelen.

<sup>2</sup> Dit vloeit voort uit de zogenoemde Transparantierichtlijn (Richtlijn 80/723/EEG (PB L 195 van 29.7.1980, blz. 35, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2000/52/EG (PB L 193 van 29.7.2000, blz. 75).

<sup>3</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten (COM(2005) 646).

<sup>4</sup> De lidstaten hebben na publicatiedatum twee jaar de tijd om de herziene richtlijn in nationale regelgeving om te zetten.

## Tot slot

Deze brief gaat over geld en wetgeving. Met de voorstellen erkent en beschermt het kabinet de eigenheid van de Nederlandse publieke omroep en stelt hij pluriformiteit van de programmering én van het publieksbereik voorop. Aan het slot past aandacht voor de programmamakers. Want uiteindelijk zijn zij het die bepalen wat de mensen zien, horen, lezen. Zij zijn het die via de media vormgeven aan het publieke debat en aan onze cultuur. In het onderwijs en in de wetenschap is het niet anders. Wat telt, is de inzet en bezieling van steeds weer nieuwe generaties professionals – leraren, onderzoekers, journalisten, programmamakers. Het kabinet hoopt eraan bij te dragen dat die professionals in gunstige omstandigheden kunnen werken voor de publieke zaak.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
R. H. A. Plasterk



## Samenvatting

Er komt geen grootscheepse hervorming van de publieke omroep. Volgens het kabinet is er de afgelopen jaren voldoende verbeterd in de organisatie. Nu is het tijd voor andere zaken. Ten eerste zorgt het kabinet ervoor dat de publieke omroep zich multimediaal kan ontwikkelen en zo aansluiting houdt bij nieuwe generatie mediagebruikers. Ten tweede krijgen de omroepen meer mogelijkheden om hun bestaansrecht te bewijzen, op basis van ledental en programmatische bijdragen. Het kabinet maakt een einde aan een periode van bezuinigingen bij de landelijke publieke omroep. De rijksbijdrage gaat omhoog, oplopend naar indicatief € 100 miljoen in 2011. Hiervan is € 15 miljoen speciaal bestemd voor Nederlands drama. Over het totale programmapakket en de bereikdoelen sluit Minister Plasterk van OCW een prestatieovereenkomst met de publieke omroep.

Haast maakt het kabinet verder met wetgeving die de publieke omroep helpt zijn taak multimediaal te vervullen. Nog dit jaar gaat een eerste, afzonderlijk wetsvoorstel voor wijziging van de Mediawet naar de Tweede Kamer: de «Multimediawet». Dit wetsvoorstel regelt de omvang, de aard en de distributie van het publieke aanbod in het digitale tijdperk. Doel is dat de publieke omroep snel kan inspelen op veranderingen in aanbod, distributie en gebruik van media, terwijl tegelijk de overheid greep houdt op zijn activiteiten. Daarom gaat de publieke omroep zijn multimediale strategie elke vijf jaar onderbouwen in een beleidsplan, waaraan de minister van OCW goedkeuring verleent. De prestatieovereenkomst, die specifiek kan zijn en elke vijf jaar anders, vervangt de globale programma-voorschriften uit de Mediawet. Het kabinet wil dat de raad van bestuur de onverdeelde regie houdt over alle publieke kanalen en dat de omroepen daaraan flexibel bijdragen. Dit is niet alleen cruciaal voor de drie algemene televisienetten, maar ook voor radio, digitale themakanalen en internet. Kortom: voor een samenhangende multimediale strategie. Omroepen hebben straks geen «thuisnet» meer, maar de raad van bestuur zorgt wel voor evenwichtige plaatsing van hun programma's op de publieke kanalen. Ook gaat de raad van bestuur de afzonderlijke omroepen eerder en beter betrekken bij de algemene strategie en het programmabeleid voor de diverse kanalen.

Volgend jaar komt het kabinet met een tweede voorstel voor wijziging van de Mediawet, de «Erkenningswet». Doel is de pluriformiteit van de publieke omroep te versterken. Dat kan volgens het kabinet door te erkennen dat omroepen zich op twee manieren bewijzen: op basis van de aanhang voor hun missie – uitgedrukt in ledental –, en op basis van hun programmatische specialisatie. Naarmate een omroep het op deze punten beter doet, krijgt hij straks meer geld om programma's te maken. Omroepen die op deze punten achterblijven, verliezen budget en uiteindelijk hun erkenning.

In de plaats van de A- en B-status voor omroepverenigingen met minimaal 300 000 en 150 000 komt er een glijdende schaal, waarbij elk lid meetelt (tot 500 000 leden) voor het budget. Omroepen die tegen de tijdgeest in veel leden houden, worden daarvoor beloond. Omroepen die op de rand van de A-status balanceren hebben er ook baat bij, omdat hun budget bij ledenverlies niet gelijk halveert maar geleidelijk omlaag gaat. Daarnaast gaan de programmatische prestaties van omroepen zwaarder tellen. Het kabinet verhoogt daarvoor het budget bij de raad van bestuur, zodat deze meer geld kan geven aan omroepen die het goed doen in bepaalde programma's of bij bepaalde doelgroepen. Het bestel blijft open voor nieuwkomers. Zij moeten net als nu tenminste 50 000 leden hebben, maar zij gaan hun toegevoegde waarde meer en sneller bewijzen.