

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2010

Nr. 61

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2009

De afgelopen tijd heb ik meermalen met uw Kamer gedebatteerd over de landelijke publieke omroep. Door twee wijzigingen van de Mediawet is de multimediale taak beter geregeld, de regie van de raad van bestuur bekrachtigd, en de positie van omroepverenigingen nadrukkelijker verbonden aan hun ledental en hun programmatische (meer)waarde voor het bestel.¹ Verder is de rijksbijdrage verhoogd. Grote organisatorische ingrepen heeft het kabinet in deze periode bewust vermeden. Toen ik aantrad, was de samenwerking in Hilversum namelijk net verbeterd en ik wilde de omroepen ruimte geven daarmee resultaten te boeken. Onlangs (april 2009) bevestigde de visitatiecommissie Brouwer-Korf het gunstige beeld.² De publieke omroep heeft de weg naar kijkers en luisteraars hervonden en doet dat met een programmamix die zwaarder en gevarieerder is dan op commerciële televisie. Bij de ledentelling bleek de maatschappelijke steun voor omroepverenigingen onverminderd. Vanaf september 2010 gaan nieuwkomers WNL en PowNed uitzenden. De huidige aspirant omroep LLiNK heeft zijn toegevoegde waarde de afgelopen jaren onvoldoende bewezen; daarom is mijn voornemen deze omroep geen erkenning te verlenen.³ Al met al is er een stevig fundament voor de publieke omroep om de komende jaren goed te presteren.

Bij de behandeling van de wetsvoorstellen heb ik ook gezegd dat het denken over de publieke omroep niet ophoudt. Het medialandschap en het mediagebruik van mensen veranderen voortdurend. Sinds de jaren negentig dijt het aanbod uit en verhevigt de concurrentie. Door digitale mediatechnologie komt er een dimensie bij. Er groeit een generatie op die geen boodschap heeft aan de grenzen tussen omroep, pers en internet. Even poreus zijn voor hen de grenzen tussen journalistiek en vermaak, tussen cultuur en communicatie. Willen de huidige kwaliteitsmedia overleven, dan moeten zij zich vernieuwen. De commissie Brinkman heeft in beeld gebracht voor welke opgaven de perssector staat.⁴ Ik wil ook voor de publieke omroep over de horizon kijken. Deze brief beschrijft de aanpak van de toekomstverkenning voor de publieke omroep. Paragrafen 1 en 2

¹ Wet van 29 december 2008 (Staatsblad 583) tot vaststelling van een nieuwe Mediawet (Mediawet 2008) en Wet van 2 juli 2009 (Staatsblad 300) tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met onder meer de erkenning en de financiering van de publieke Omroep.

² Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2004–2008. *De Publieke Omroep: het spel, de spelers, het doel*. 22 april 2009. Zie ook Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700 VIII, nr. 217.

³ Zie ook de brief aan de TK over de erkenningverlening, 10 november 2009.

⁴ Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (commissie Brinkman). *De volgende editie*. 23 juni 2009.

behandelen de uitgangspunten; het belang van een sterke publieke omroep die iedereen bereikt. Paragraaf 3 behandelt de vragen voor de verkenning. Paragraaf 4 beschrijft de opzet; de verkenning krijgt de vorm van een open consultatie.

1. Startpunt: publieke omroep blijft nodig

Startpunt van de toekomstverkenning is dat een publieke omroep in één of andere vorm nodig is en blijft. Dat heeft al lang niet meer te maken met schaarste in de ether, al is die er nog wel. Belangrijker is de maatschappelijke impact van media: zij zijn alomtegenwoordig en hebben een spilfunctie in onze democratie, cultuur, economie en vrije tijd. Een publieke omroep garandeert dat tenminste een deel van het media-aanbod aan bepaalde basiswaarden voldoet.

Enkele functies van de publieke omroep wil ik nog eens uitlichten tegen de achtergrond van het veranderende medialandschap. De eerste functie is te zorgen voor **verscheidenheid en vernieuwing**. De publieke omroep biedt een waaier van programma's, in uiteenlopende genres, met uiteenlopende inhoud en invalshoeken, voor uiteenlopend publiek. Ook pioniert hij met nieuwe formules en nieuwe technologie. Commerciële aanbieders kunnen deze grote verscheidenheid niet garanderen. Weliswaar zijn er dankzij digitalisering meer *distributiek*analen, maar *productie* blijft duur, en al meer partijen strijden om beperkte inkomsten. Daarom richten commerciële media zich op een groot publiek of op kleinere koopkrachtige of koopgrage groepen die (ook) interessant zijn voor adverteerders. Nieuwe televisiezoekers worden vaak goedkoop gevuld, met buitenlandse series en herhalingen. Internet grossiert in het leveren van nieuws dat vooral is gebaseerd op dezelfde ANP berichten. Kranten hebben het moeilijk, terwijl tijdschriften rondom «levensstijlen» en bijpassende consumptiepatronen floreren. Daar komt bij dat de media door fusies en overnames in handen zijn gekomen van slechts enkele internationale concerns; zij paren economische macht aan potentiële opiniemacht. Het aldoor uitdijende media-aanbod is kortom geen garantie voor pluriformiteit, de publieke omroep houdt daar een functie.

Een tweede functie van de publieke omroep is te voorzien in **onafhankelijke en betrouwbare informatie**. Hij is door wet- en regelgeving afgeschermd tegen inhoudelijke beïnvloeding, zowel van de staat als van het bedrijfsleven en andere particuliere belangen. Bij kranten en bij het nieuws op commerciële radio en televisie is onafhankelijkheid ook geborgd, mede dankzij de codes van de journalistieke beroepsgroep. Maar talloze commerciële programma's, printmedia en websites zijn geheel of gedeeltelijk afhankelijk van betalende sponsors. Op internet vermengt de informatie van belanghebbenden zich met informatie van amateurs. Die laagdrempeligheid maakt internet aantrekkelijk en velen doen er hun voordeel mee, maar mensen willen niet voortdurend zelf informatie op waarde schatten en wegen. Er is en blijft behoefte aan «bemiddeling» door onafhankelijke redacties. Juist in een druk en digitaal medialandschap zoekt men naar journalistieke keurmerken. De publieke omroep is daar idealiter één van.

Een derde functie van de publieke omroep is een **gedeeld referentiekader** te bieden aan de gehele bevolking. In andere landen noemen ze de publieke omroep vaak een drager van de nationale identiteit. In Nederland benadrukken we dat de publieke omroep juist ook uiteenlopende overtuigingen binnen de bevolking dient te weerspiegelen. Hoe dan ook hebben radio en televisie grenzen tussen voorheen gescheiden «verzuilde» werelden geslecht. En nog steeds zijn massamedia bij uitstek geschikt om mensen kennis te laten maken met de ervaringen en ideeën van onbe-

kende anderen. Tegelijk is er een opmars van gespecialiseerde media, toegesneden op specifieke interesses van kleine doelgroepen. Gebruikers van *niche* media lopen het risico opgesloten te raken in een wereld die ze al kennen. Er is dan geen verrassing meer en geen verbinding. Ik vind het belangrijk dat er algemene media zijn die voor ontmoeting en uitwisseling blijven zorgen. De publieke omroep doet dat natuurlijk niet als enige, maar zou hij wegvallen dan zou de gedeelde basis aanzienlijk versmallen – ook inhoudelijk.

Al met al is er volop reden om een publieke omroep te behouden. Het is een goede manier om publieke waarden in de media te beschermen. Uiteraard strekt overheidsbeleid zich uit over het hele medialandschap. Er zijn regels voor commerciële audiovisuele diensten, voor distributie via de kabel en de ether, en voor mediaconcentratie. Er is steun voor de pers en internetjournalistiek en er zijn investeringen in mediawijsheid van burgers. In de toekomst worden regels en steun voor andere media dan de publieke omroep wellicht belangrijker om het gewenste effect te sorteren. In 2005 bepleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid al het mediabeleid meer te richten op functies en minder op de afzonderlijke media.¹

Van een heel andere orde zou het zijn om voortaan alle publieke taken te beleggen bij commerciële media. In navolging van de WRR wijst het kabinet dit idee af. Alleen een publieke organisatie kan een publiek ethos in de media zeker stellen. Het gaat erom een plek te creëren waar makers eerst en vooral bezig zijn met de inhoud en met kijkers en luisteraars, en niet met belangen van adverteerders en aandeelhouders. Subsidies en regels kunnen nooit verhinderen dat de drijfveer van commerciële media uiteindelijk is om winst te maken. Een publieke omroep is ook een efficiënte manier om publieke functies in de media vorm te geven. De overheid bepaalt zijn opdracht, takenpakket en budget en kan vervolgens afstand houden tot de uitvoering. In economisch jargon: de transactiekosten zijn gering.

2. Uitgangspunten toekomstverkenning

Het kabinet hecht blijvend waarde aan een publieke omroep. Dat is hieronder uitgedrukt in het eerste uitgangspunt en de daaruit volgende drie andere (politieke) uitgangspunten voor de toekomstverkenning.

- De publieke omroep houdt bestaansrecht. Ook in een druk en digitaal medialandschap garandeert een publieke omroep de kwaliteit, verscheidenheid, toegankelijkheid en continuïteit van een deel van het media-aanbod. Regels en overheidssteun voor commerciële media zijn nodig en kunnen in het toekomstige mediabeleid aan belang winnen, maar een sterke publieke mediaorganisatie niet vervangen.
- De publieke omroep is van en voor iedereen, en heeft mede daarom een brede programmatische opdracht die zich uitstrekt over alle genres. Verder vervult hij die opdracht multimediaal, dus door combinaties van radio, televisie en internet op uiteenlopende netwerken en schermen. Alleen dan houdt de publieke omroep immers aansluiting bij de jonge, digitale generatie.
- De publieke omroep is verankerd in de samenleving en vormt daarvan een redelijk goede afspiegeling. Van oudsher vervullen omroepverenigingen daarin een cruciale rol. Zij vertegenwoordigen de maatschappelijke pluriformiteit en vertalen die in publieke programma's. De ledentallen en toetreding van nieuwkomers onderstrepen dat het verenigingsbestel nog voldoende vitaal is. Wel blijft de coördinatie van verschillende spelers onder één dak lastig.
- De continuïteit van de publieke omroep is voor langere tijd verzekerd. De overheid bepaalt de taak en daarmee de grove contouren van het

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*. 2 februari 2005.

aanbod, maar hoort ver te blijven van inhoudelijke afwegingen. Mede daarom dient de publieke omroep voor een langere periode zeker te zijn van zijn wettelijke opdracht en budget. Het budget is multimediaal. Daardoor kan de publieke omroep geld toedelen aan multimediale thema's, producties of redacties, zonder dat kunstmatig te splitsen naar radio, televisie en «nieuwe diensten».

3. Onderwerpen van de verkenning

Samengevat kiest het kabinet voor een sterke publieke omroep die middenin de samenleving staat. En dus niet voor een smalle, aanvullende publieke omroep die slechts doet wat commerciële partijen niet zouden (kunnen) doen. Met dit eindbeeld voor ogen, richt de toekomstverkenning zich op vijf onderwerpen. Vier daarvan – de multimediale strategie, de verspreiding, de organisatie, en samenwerking met derden – zijn onderwerp van een consultatie van omroepen en andere betrokkenen. Voor het vijfde onderwerp – de wijze van financiering – raadpleeg ik niet de sector, maar benut ik resultaten van een breder onderzoek naar reclamebestedingen in vervolg op het advies van de commissie Brinkman.

Het eerste onderwerp is de **multimediale strategie** van de publieke omroep: hoe kan de publieke omroep in een veranderend medialandschap en bij veranderend mediagedrag, in het bijzonder bij de digitale generatie, gewicht in de schaal leggen? De Mediawet biedt de publieke omroep de ruimte actief te zijn op alle elektronische platforms en laat nadere keuzes open. Er zijn grofweg twee scenario's denkbaar: bundeling en differentiatie. In het eerste blijven algemene radio en televisiezenders leidend en voeden zij de belangstelling voor thematisch en opvraagbaar aanbod, zoals Uitzending Gemist. In het tweede scenario verspreidt de publieke omroep zijn aanbod over een mozaïek van kleinere en grotere multimediale merken. Het is nadrukkelijk aan de professionals van de publieke omroep om de koers te bepalen, maar de verkenning moet wel een beeld opleveren van gewenste richting(en). Keuzes over de distributie en de organisatie en de financiering van het publieke aanbod hangen er immers direct mee samen.

Het tweede onderwerp is de **verspreiding** van het publieke aanbod. De distributie van de basiszenders via de ether en de kabel is wettelijk verzekerd. Een algemene doorgifteverplichting voor alle netwerken is nu niet nodig,¹ maar in de toekomst wellicht wel. Daarnaast spelen diverse strategische kwesties. Tegen welke voorwaarden levert de publieke omroep themakanalen en opvraagbaar aanbod voor digitale pakketten? Kan en moet de publieke omroep voorkomen dat commerciële derden alleen populair aanbod doorgeven (*cherry picking*) of publiek aanbod spreiden over meerdere pakketten? Wie betaalt voor extra diensten: de publieke omroep zelf, de netwerkexploitant, de burger? Op welke manier worden vraagstukken rond auteursrechten geregeld? Wie bundelt en promoot de diensten: moet de publieke omroep dat overlaten aan derden – in de praktijk netwerk of platformexploitanten – of moet hij strategische allianties vormen met commerciële omroepen? Moet de publieke omroep zijn programmagegevens afstaan aan elektronische programmagidsen van derden? De verkenning moet helpen uitwijzen wat nodig is om verspreiding en promotie van het publieke aanbod onder alle Nederlanders veilig te stellen.

Het derde onderwerp is de **organisatie** van de publieke omroep, in het bijzonder de toekomstige organisatie van openheid en pluriformiteit van de publieke omroep. Het gaat dan in elk geval over de rolverdeling tussen de raad van bestuur en de omroepen en over de criteria voor toelating van omroepen. Om een sterk merk te zijn en een goede strategische

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 24 095 en 26 643, nr. 235.

positie te hebben op de distributiemarkt, is stevige centrale regie belangrijk en wellicht ook schaalvergroting en dus minder spelers. In een alternatief scenario dragen de omroepen de zorg voor een waaier aan multimediale submerken. Dan rijst de vraag of de openheid voor «publieke producenten» niet juist groter moet zijn, wat criteria zijn voor deelname in publieke zendtijd en financiering, en of toegewerkt moet worden naar een model van aanbesteding door de raad van bestuur. Ik zal verder reacties verzamelen op aanbevelingen van de visitatiecommissie om het aantal spelers te beperken, bijvoorbeeld door het aantal omroepen aan een maximum te binden, fusie tussen omroepen te stimuleren, een voorportaal te maken voor nieuwkomers en/of een andere rol te geven aan het ledental.

Binnenkort start een onderzoek naar de mogelijkheid om de zendtijd voor kerken en genootschappen op geestelijke grondslag efficiënter in te richten.¹ De resultaten van dit onderzoek betrek ik in de eindrapportage van de verkenning. Tot slot zal ik bij dit deel van de verkenning de motie Vendrik betrekken, die de regering verzoekt na te gaan of het mogelijk is alle omroepen te toetsen aan een mandje van criteria, waarvan ledental er één is, naast inhoudelijke criteria.²

Het vierde onderwerp is inhoudelijke **samenwerking met derden**. Dit onderwerp is vooral in beeld door de commissie Brinkman, die heeft geadviseerd dat kranten en de publieke omroep de krachten bundelen. Ik moedig samenwerking tussen de pers en de publieke omroep zeer aan, omdat ik denk dat de journalistiek en de samenleving daarbij gebaat zijn. Het zal wel een stap zijn om van tegenstrevende partners te worden. De relaties zijn van nature inniger in twee andere maatschappelijke sectoren: cultuur en educatie. Door en op internet ontstaan nieuwe mogelijkheden voor samenwerking met musea, poppodia, filmmakers, bibliotheken, scholen, leraren, educatieve uitgeverij. Tot slot is er reden voor toenadering tussen de publieke en de commerciële omroepen. Met name op het terrein van techniek en distributie (zie boven) lijkt samenwerking vruchtbaar voor beiden. Zo is er bijvoorbeeld al overleg rondom digitale radio en kabeltelevisie.

Alle samenwerking met derden stelt onvermijdelijk de interne organisatie van de publieke omroep op de proef. De raad van bestuur heeft de (wettelijke) regie en onderhandelt over strategische contracten, maar veel initiatieven voor samenwerking ontstaan ook onderop, bij de omroepen; die twee stromen moeten goed samenkomen. Ook de exploitatie en financiering is vaak ingewikkeld, mede vanwege Europese staatssteunregels. Zo mag de publieke omroep niet afdrijven van zijn publieke taak en kan hij niet zonder meer gratis materiaal weggeven, omdat hij daarmee de markt voor anderen zou kunnen verstoren. De toekomstverkenning moet in beeld helpen brengen wat nodige en mogelijke (duurzame) samenwerking tussen de publieke omroep en verwante journalistieke, culturele en educatieve organisaties behelst en wat dat eist van de interne organisatie en de wetgeving.

Het vijfde onderwerp is de wijze van **financiering**. Laat ik duidelijk zijn: dit kabinet voelt er niets voor reclame bij de publieke omroep af te schaffen en te compenseren met belastinggeld. Dat betekent immers dat de burger meer moet gaan betalen voor hetzelfde publieke aanbod. Ondertussen is er geen enkele garantie dat de vrijvallende reclame-euro's ten goede komen aan de dagbladjournalistiek en/of meer verscheidenheid en kwaliteit op commerciële televisie. De ruimte kan evengoed benut worden om een extra (goedkope) commerciële zender in de markt te zetten en/of de winst voor aandeelhouders te verhogen. Ik laat wel een breed onderzoek doen naar reclamebestedingen, zoals aangekondigd in mijn reactie (van 30 september 2009) op het rapport van de commissie Brinkman.³ Reclame is een belangrijke bron van inkomsten in de huidige

¹ Ter uitvoering van motie Van der Ham c.s. Kamerstukken II, 2008–2009, 31 804, nr. 60.

² Motie Vendrik c.s. Kamerstukken II, 2008–2009 31 700 VIII, nr. 55.

³ Kamerstukken II, 2009–2010, 31 777, nr. 181.

verdienmodellen van zowel de gedrukte en audiovisuele media en nieuwe diensten op internet. De publieke omroep is daarbij begrensd door beperking van reclame in de Mediawet. Sinds 1990 zijn de opbrengsten van de Ster dan ook stabiel gebleven, rond de €200 miljoen, terwijl de reclamebestedingen bij de commerciële media sterk toenamen – de laatste jaren overigens alleen bij commerciële omroep en internet, en niet meer bij print. In het onderzoek wordt gekeken naar eventuele substitutie tussen media en naar de ontwikkeling van crossmediale reclame(campagnes). De resultaten betrek ik in de eindrapportage van de verkenning. In de toekomst zijn er wellicht mogelijkheden om uit abonnementen en/of individuele betaling van burgers voor «extra» diensten een nieuwe, derde geldstroom te realiseren voor de publieke omroep. Ik wil daartoe om te beginnen in kaart brengen wat de afgelopen jaren de kosten en opbrengsten zijn geweest van de themakanalen en *on demand* diensten die de publieke omroep beschikbaar stelt via digitale pakketten van kabelbedrijven. Deze gegevens komen in de eindrapportage van de verkenning te staan, en het is natuurlijk aan toekomstige kabinetten om besluiten hierop te baseren.

4. Aanpak en planning

Dit kabinet heeft de spelregels vastgelegd voor de erkenningsperiode die duurt van 1 september 2010 tot 1 januari 2016. De publieke omroep biedt mij in het voorjaar van 2010 zijn Concessiebeleidsplan aan. Nadat ik het plan heb beoordeeld en goedgekeurd, liggen de activiteiten van de publieke omroep voor de periode september 2010-januari 2016 vast. De toekomstverkenning raakt dan ook niet aan de komende erkenningsperiode, maar is bedoeld als voorbereiding van eventuele wetswijziging voor de erkenningsperiode daarna, van 2016 tot en met 2020. Rekening houdend met alle stappen die nodig zijn voor het verlenen van een erkenning (ledentelling, aanvraag, advies etc.) zou het wetgevingsproces op zijn laatst halverwege 2012 moeten starten. Door nu een toekomstverkenning te doen, kan die planning gehaald worden. Bovendien is er gelegenheid om dringende maatregelen al voor 2016 te laten ingaan.

De verkenning heeft een open, inventariserend karakter. Ik wil geen commissie of onderzoeksbureau aan het werk zetten, maar kies voor een consultatie van diverse maatschappelijke organisaties, waaronder de omroepen. Wat zijn hun inschattingen en ideeën over het toekomstige mediagebruik en wat betekent dat volgens hen voor de publieke omroep? Zo vormt zich een agenda voor de toekomst van de publieke omroep voor een volgend kabinet die bovendien inzicht geeft in de maatschappelijke steun voor verschillende opties.

De consultatie start 1 december 2009 met een brief waarin ik de voornaamste kwesties identificeer (hierboven beschreven), en betrokkenen uitnodig daarover hun visie te geven. De brief wordt gepubliceerd op internet en iedereen, ook burgers, kan reageren. Ik zal persoonlijk in elk geval de raad van bestuur en het college van omroepen van de Nederlandse Publieke Omroep, de Raad voor Cultuur, en het Commissariaat voor de Media om een reactie vragen. Ook zal ik een selectie van verwante publieke en private mediaorganisaties en de wetenschappelijke bureaus van politieke partijen uitnodigen te reageren. De consultatie sluit op 1 maart 2010. Voor de zomer van 2010 vat ik de reacties samen en beschrijf ik opties voor wetswijziging in een eindrapportage voor het parlement.

5. Slot

Graag bespreek ik de opzet van de toekomstverkenning voor de publieke omroep in uw Kamer. Samengevat is het voorstel om van december 2009 tot maart 2010 een open consultatie te houden en de verzamelde kennis en ideeën voor de zomer van 2010 samen te brengen in een eindrapport. Dat eindrapport zal behulpzaam zijn bij het voorbereiden van wetgeving voor de publieke omroep na 2016 – of zoveel eerder als nodig. Keuzes zijn aan een volgend kabinet, maar mijn inzet blijft een sterke publieke omroep, een omroep die in het digitale medialandschap cruciale journalistieke en culturele functies op peil houdt en die ook de nu opgroeiende, digitale generatie zal aanspreken en bereiken.

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