

Met het oog op morgen

De publieke omroep na 2008

Kabinetsvisie op de toekomst van de publieke omroep

Den Haag, 24 juni 2005

Inleiding

De Nederlandse publieke omroep heeft de afgelopen tachtig jaar een eerbiedwaardige positie in het medialandschap opgebouwd. Hij doet verslag van actuele gebeurtenissen. Hij verbeeldt de tijdgeest, organiseert ontmoeting tussen groepen, en geeft mede vorm aan onze cultuur. Toch is dit alles niet vanzelfsprekend. Door digitale technologie veranderen het media-aanbod, de productie en distributie en het mediagebruik van mensen. De publieke omroep moet daarop inspelen, wil hij zijn opdracht blijven waarmaken. Ook is een antwoord nodig op ontwikkelingen in mediagebruik en maatschappij die knagen aan de representativiteit van de publieke omroep voor de gehele bevolking. Het kabinet acht de tijd rijp voor een hervorming. De publieke omroep moet klaar zijn voor de uitdagingen van de eenentwintigste eeuw. In deze toekomstvisie zet het kabinet uiteen welke veranderingen nodig zijn. Na discussie over deze visie in de Tweede Kamer, zal het kabinet een voorstel indienen voor wijziging van de Mediawet. Als de wet wordt aangenomen, zal de publieke omroep met ingang van september 2008 in een nieuwe vorm gaan functioneren.

Wat merkt de burger ervan als zij of hij in 2008 de programma's en inhoud van de publieke omroep hoort, ziet of gebruikt?

Ten eerste zal de publieke omroep te beluisteren zijn op vijf algemene radiozenders, waarschijnlijk dezelfde als nu. Op televisie zijn er drie analoge algemene publieke zenders. Bovendien beschikt de publieke omroep over een scala aan gespecialiseerde digitale kanalen, waarop liefhebbers aan hun trekken komen: met documentaires, geschiedenis, oude televisiehits, discussiefora, maar ook met parlementair nieuws. Een multimediaal offensief verbetert de relatie met jonge mensen van 0 tot 35 jaar en roept de vergrijzing van het publiek een halt toe. *Crossmediale* programmering voor radio, televisie en het internet zal veel voorkomen, temeer daar genoemde media feitelijk in elkaar op zullen gaan – ook in de huiskamer. De publieke omroep zal regelmatig samenwerken met dagbladen, cultuurpodia, evenementen en andere organisaties. Zo is hij voor burgers een gids in het overvloedige media-aanbod.

Ten tweede blijft de publieke omroep symbool van zijn vier kernwaarden: kwaliteit, betrouwbaarheid, maatschappelijke betrokkenheid en onafhankelijkheid. De activiteiten van de publieke omroep zijn herkenbaar door een reclamevrij jeugd aanbod, een scala aan opiniërende programma's, een afwisselend palet van drama, films en kunstprogramma's. Uiteraard verzorgt de publieke omroep gerespecteerd en onafhankelijk nieuws en verslaat hij sport en evenementen. Puur pretentieloos amusement biedt de publieke omroep niet meer. De publieke omroep lijkt niet op de commerciële omroep. Integendeel: de publieke omroep blijft de kwaliteitsstandaarden bepalen waar ook andere zenders zich aan spiegelen en hij blijft pionierswerk verrichten.

Daardoor zullen niet alle burgers altijd kijken en luisteren; maar wel sommige burgers altijd en alle burgers soms. Burgers weten zich de grootaandeelhouder van de publieke omroep. Ideële omroeporganisaties met leden of donateurs blijven – als licentiehouders – een cruciale, typisch Nederlandse bouwsteen van de publieke omroep. In 2008 zullen er nieuwe omroeporganisaties zijn, maar ook een aantal met een langer verleden; allen staan met beide benen in de samenleving, als ideële en ondernemende organisaties.

Ten derde merkt de burger dat de programmering als geheel sterker wordt. De kijker en luisteraar staat voortaan centraal. De bedrijfsvoering en programmering blijven bij de tijd en voldoen aan de maatschappelijke verwachtingen. Om dat te verzekeren, komt de verantwoordelijkheid voor de publieke omroep vanaf 2008 in één hand. De versterkte leiding verdeelt de zendtijd en een groot deel van de middelen voor de diverse platforms. De licentiehouders krijgen een eigen vast budget voor een deel van de programma's, toegespitst op de functie opinievorming en maatschappelijk debat. Zij hebben inhoudelijke autonomie bij de programma's die voor dat doel gemaakt zijn. Nieuws wordt gemaakt door een gezaghebbende, onafhankelijke journalistieke werkmaatschappij die interne pluriformiteit van de berichtgeving hoog in het vaandel draagt. Voor de categorieën cultuur, educatie en andere informatie kiest de programmaleiding uit voorstellen van ideële omroeporganisaties en buitenproducenten. Ook hier staat de inhoudelijke autonomie van de makers voorop. Een levendige creatieve bedrijvigheid van zelfstandige makers, grotere en kleinere producenten en faciliteitenbedrijven werkt mee aan de programma's van de publieke omroep. Bijzondere banden onderhoudt de publieke omroep met de kunstwereld en met het onderwijs.

Deze visie is gebaseerd op het advies *Focus op functies* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, in het bijzonder de aanbevelingen over de publieke omroep.¹ Verder heeft het kabinet gebruik gemaakt van advies van de Raad voor cultuur², het rapport van de visitatiecommissie Rinnooy Kan, reacties van een dertigtal betrokken organisaties en particulieren³, en achtergrondstudies van TNO en het Sociaal en Cultureel Planbureau.⁴

De brief is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 4 geeft een schets van een nieuwe, vitale en toekomstbestendige publieke omroep. Om deze te beargumenteren volgt eerst (hoofdstuk 1) een analyse van de rol van de media in de samenleving en de rol van de overheid bij het waarborgen van publieke belangen. Daarna bespreekt het kabinet de twee motoren van vernieuwing – technologische veranderingen en sociaal-culturele veranderingen (hoofdstuk 2) – en de kansen en bedreigingen die dit oplevert voor de publieke omroep (hoofdstuk 3). In het laatste hoofdstuk (5) wordt de lange termijnvisie gedetailleerd uitgewerkt op onderdelen.

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbesteding mediabeleid*. Februari 2005. Op de aanbevelingen over het bredere mediabeleid, inclusief commerciële omroep en pers, volgt dit najaar een reactie van de Staatssecretaris van OCW, mede namens de minister van EZ.

² Raad voor Cultuur. *De publieke omroep voorbij. De nieuwe rol voor de overheid in het publieke mediadomein*. Maart 2005.

³ Zie Bijlage 1 voor een globale analyse van de reacties.

⁴ Rapport visitatiecommissie landelijke publieke omroep. *Omzien naar de omroep*. April 2004. TNO. *Quick Scan Beleid publieke omroep in Europa, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten*, december 2005, en *Overheidsbeleid publieke omroepen nieuwe diensten in vijf Europese landen*, februari 2005 (in opdracht van het Ministerie van OCW). Sociaal en Cultureel Planbureau. *Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten*. September 2004.

1. Media en overheid

1.1 Over de maatschappelijke rol van de media

Een beschouwing over de publieke omroep start bij de rol van media in het algemeen. De betekenis van media strekt zich uit over een vijftal maatschappelijke domeinen: democratie, educatie, cultuur, economie en vrije tijd. Het kabinet maakt bij deze analyse nadrukkelijk gebruik van het WRR-rapport *Focus op functies*.

Democratie. Media hebben cruciale functies in de democratie, in de woorden van de WRR: 'nieuws, opinie en achtergrond.' Radio, televisie, kranten en internet doen verslag van actuele gebeurtenissen en bieden zo een venster op de wereld – ver weg en dichtbij. Dagbladen, opiniebladen en de publieke omroep zijn podia voor maatschappelijk debat. De moderne democratie kan niet functioneren zonder tussenkomst van de media, waarin uiteenlopende standpunten en stromingen een stem krijgen. Overigens heeft de tussenkomst van media soms ook negatieve kanten, bijvoorbeeld door hypes te scheppen.⁵

Educatie. Via de media kunnen mensen een leven lang leren, over uiteenlopende terreinen – van relaties en gezondheid, dier en milieu, tot geschiedenis en wetenschap. Van oudsher heeft vooral de publieke omroep nauwe relaties met het onderwijs en de wetenschap. Hij zendt ook veel programma's uit die de bedoeling hebben bepaalde kennis en vaardigheden aan te leren. In die zin is er verwantschap met de functie die de WRR omschrijft als 'specifieke informatie'. Een aanname bij de educatieve functie is dat het gaat om feitelijke en zoveel mogelijk objectieve informatie en dus niet om opinie en ideologie. Dit laat onverlet dat de scheidslijn in de praktijk lastig is.

Cultuur. Media maken onlosmakelijk deel uit van onze cultuur, dat wat ons bindt. Net als de WRR beschouwt het kabinet cultuur als een breed begrip: cultuur in de antropologische zin, als stelsel van waarden, normen en gedragingen waarmee verschillende groepen zich onderling binden en zich van elkaar onderscheiden. Taal is het hoofdingrediënt. Media dragen bij aan een gedeeld referentiekader en daarmee aan identiteitsbesef – Europees, nationaal, regionaal en lokaal. Evenzeer zijn media een element in subculturen van groepen die een bepaalde levensstijl en smaak met elkaar delen. Wij bewaren kranten en radio en televisieprogramma's niet voor niets als cultureel erfgoed: daaruit kunnen volgende generaties straks opmaken hoe de tijdgeest was. De culturele *functie* van media dient kortom veel breder te worden opgevat dan de culturele *programming* van de publieke omroep; deze beslaat traditioneel de genres Nederlandse film en drama, muziek, kunstzinnige documentaires en informatieve programma's over kunst.

Economie. Voor functies van media in het economisch domein vraagt dit kabinet extra aandacht. De media zijn een belangrijke creatieve bedrijfstak, verbonden met sectoren als entertainment, uitgeverijen en ICT. De publieke omroep is een kraamkamer van talent en innovatieve media-inhoud. De export van televisieformats en media-inhoud is een bron van welvaart. Verder is de mediasector grootgebruiker en soms uitvinder van nieuwe informatie- en communicatietechnologie. Vaak worden

⁵ Zie ook de kabinetsreactie op adviezen van RMO en ROB over relatie tussen politiek en media. Kamerstuk 2003-2004, 29692, nr.1, Tweede Kamer.

de positieve effecten van reclame in media onderschat; advertenties en spots zijn smeermiddel voor de economie.

Vrije tijd. In hun vrije tijd maken mensen graag en veel gebruik van media. Met iedere nieuwe generatie verandert het mediagebruik, grosso modo ten nadele van de gedrukte media en ten gunste van audiovisuele media. De motieven waarmee mensen iets lezen, beluisteren of bekijken verschillen van persoon tot persoon en van moment tot moment. Maar door alles heen loopt de behoefte van mensen om zich te informeren en te ontspannen. In veel gevallen gaan die beide zaken gelijk op. Daarom is het lastig de functie 'vermaak' waarover de WRR spreekt, in de praktijk af te bakenen van andere functies, zoals opinievorming en cultuur – een amusant programma kan ook informatief zijn en andersom.

1.2. Over de rol van de overheid: het mediabeleid

De WRR verbindt de zorg van de overheid voor het medialandschap aan grondwaarden van de democratische rechtstaat: vrijheid en gelijkheid. Het kabinet herkent zich in deze analyse. Het gaat er om dat makers journalistiek kunnen bedrijven en creatieve producties tonen, zonder overheids censuur of toetsing vooraf. Van even groot belang zijn gelijke mogelijkheden voor burgers om zich te laten informeren en inspireren, verhalen te horen maar ook om zelf een stem te hebben in de media, als individu en als groep. Dat betekent dat de overheid het medialandschap zo ordent dat een behoorlijk deel van het aanbod onafhankelijk van politieke en commerciële drijfveren tot stand komt. Hierbij hoort ook het ideaal dat media de pluriformiteit aan opvattingen en interesses bij de bevolking weerspiegelen. Verder garandeert mediabeleid dat alle burgers toegang hebben tot een (betaalbaar) basisniveau van informatie en cultuur. Zoals samengevat door de WRR gaat het om een drietal operationele waarden van mediabeleid: *onafhankelijkheid*, *pluriformiteit* en *toegankelijkheid* van media. In tweede instantie volgt *kwaliteit*. En in laatste instantie bestrijdt de overheid *negatieve invloed* van media, bijvoorbeeld bij de bescherming van minderjarigen tegen geweld in de media.

Dat het mediabeleid gericht is op constante waarden, wil niet zeggen dat alles bij het oude kan blijven. Integendeel: juist om vaste waarden te onderhouden, moeten instrumenten van mediabeleid geregeld veranderen. De WRR bepleit een nieuwe benadering, een 'focus op functies'. In essentie is deze focus een analytisch instrument, een nieuwe zienswijze voor overheidsbeleid op mediagebied. Volgens de WRR is het niet vruchtbaar meer om te beredeneren wat het beleid moet zijn voor de verschillende media – radio, televisie, pers, internet - en de verschillende infrastructuren – kabel, koper, ether, satelliet. In het digitale tijdperk vervagen de grenzen ertussen. In plaats daarvan moet het mediabeleid starten bij de maatschappelijke functies die media vervullen, ongeacht hun distributiewijze. De WRR onderscheidt er zes: nieuws, opinie en achtergrond, kunst en cultuur, specifieke informatie, vermaak, reclame en voorlichting. Vervolgens zou de overheid per functie de risico's moeten bepalen voor onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid en desgewenst maatregelen treffen. In het volgende hoofdstuk schetsen we ontwikkelingen in het medialandschap en de maatschappij, hun effecten voor de diverse functies van media, en wat in dit licht de bestaansgrond is voor een publieke omroep.

2. Publieke functies in een veranderende omgeving

Digitale technologie drukt een stempel op de mediamarkt. Niet alleen verandert de wijze van produceren, verspreiden en gebruiken. De nieuwe techniek brengt andere trends in een stroomversnelling. De WRR noemt in dit verband internationalisering, mediaconcentratie en commercialisering. Deze raken op hun beurt vervlochten met sociaal-culturele trends, zoals secularisering, ontzuiling, individualisering, immigratie. Het nettoresultaat: mensen gebruiken andere media en mensen gebruiken media anders.

2.1. Digitalisering van het medialandschap

Een blik in de toekomst werpen, naar 2010 en verder, is niet gemakkelijk. Maar de contouren van het nieuwe medialandschap zijn al wel zichtbaar.

Nieuwe techniek. Digitale radio en televisie en breedband zullen doordringen tot vrijwel alle huishoudens, de enige vraag is nog in welk tempo. Het aantal kanalen zal vermenigvuldigen en er is steeds meer technologie waarmee gebruikers zelf kunnen kiezen wat ze wanneer afnemen. Belangrijker nog is dat radio, televisie en internet in elkaar schuiven, een proces dat convergentie wordt genoemd: technisch vergelijkbare media-inhoud – combinaties van tekst, beeld en geluid – bereikt langs meerdere netwerken – kabel en koper, digitale ether en satelliet – de gebruiker – diens radio of televisietoestel, computer, mobiele telefoon en andere mobiele randapparatuur.

Cross-mediaal aanbod. Omdat aandacht van het publiek en inkomsten schaars blijven, zullen mediabedrijven nieuwe kanalen veelal vullen met meer van hetzelfde en met goedkoop, buitenlands materiaal, vooral entertainment. Cross-mediale productie en programmering wordt de norm. Dat betekent dat hetzelfde audiovisuele (basis)product in allerlei vormen en selecties en op meerdere momenten wordt aangeboden: via algemene kanalen en via themakanalen, rechtstreeks en op aanvraag, al dan niet verrijkt met tekst en interactie tussen gebruikers.

Ander mediagebruik. De bestaande radio- en televisiezenders houden voorlopig het grootste aandeel in de kijk- en luistertijd. Mensen hebben nu eenmaal graag een voorgesorteerd, gevarieerd audiovisueel aanbod, zeker aan het eind van een drukke dag. Maar daarnaast kiezen mensen gericht tussen gespecialiseerde zenders (of websites) en uit inhoud die op te vragen is – denk aan 'Uitzending Gemist' en de archieven van de publieke omroep, of aan filmdiensten. Bij het kiezen zullen mensen zich laten begeleiden door startpagina's, zoekmachines en elektronische programmagidsen (EPG's). De jongste generaties en drukke gezinnen zullen het eerst en het meest van de digitale opties gebruik maken.

Andere aanbieders. De concurrentie op de Nederlandse audiovisuele markt neemt toe. Dit betekent: strijd om programma's, strijd om rechten, strijd om creatief en journalistiek talent, strijd om aandacht van het publiek en vooral een strijd om inkomsten. De huidige commerciële en publieke omroepen hebben niet langer de beste uitgangspositie. Een nieuwe filterfunctie is weggelegd voor de eigenaars van distributienetwerken; zij bundelen zenders in pakketten en bieden startmenu's of zoekmachines aan die burgers wegwijs maken in het audiovisuele aanbod. Tegelijk ontstaan kansen voor eigenaars van uitzendrechten en voor producenten, die eigen nichezenders kunnen opzetten voor

breedbandinternet. De beste positie is natuurlijk weggelegd voor internationale, multimediale concerns. Zij exploiteren dezelfde rechten en producten op meerdere markten en hebben toegang tot 'eigen' distributienetwerken. In de waardeketen (zie Figuur 1) beheersen zij meerdere schakels, van de productie van inhoud tot de verkoop aan het publiek.

Andere financieringsbronnen. Door de technische ontwikkelingen komt het op reclame gebaseerde financieringsmodel van omroepen in gevaar. Mensen kunnen reclamespots aldoor gemakkelijker omzeilen, bijvoorbeeld door ze weg te klikken of iets later via de eigen harde schijf van een televisietoestel een programma te bekijken. Ondertussen verwerven andere partijen hun inkomsten rechtstreeks bij de burger. Het verschil tussen open netten en betaaltelevisie – 'voor en achter de decoder' – verdampt. Veel programma's zullen beschikbaar zijn als onderdeel van pluspakketten en als afzonderlijke dienst. De ontwikkeling van radio en televisie gaat naar meer specifiek aanbod, gefinancierd door gedifferentieerde prijzen voor burgers.

Figuur 1: Waardeketen audiovisuele sector

	Content Creator	Content Producer	Content Owner	Content Packager	Content Provider	Content Distributor	Consument
Huidige Partijen	Omroepen Producenten	Omroepen Producenten	Omroepen Producenten	Omroepen	Omroepen	Nozema Kabelbedrijf Satelliet	Consument
Nieuwe Toetreders	Internet- provider Consument Uitgever	Internet- provider Consument Uitgever	Internet- provider Kabelbedrijf Uitgever	Producenten Kabelbedrijf Internet- provider Digitenne/ KPN	Producenten Kabelbedrijf Internet- provider Digitenne/ KPN	Telefonie- bedrijf (ADSL) Digitenne/ KPN UMTS- aanbieders	Consument

2.2. Ontwikkelingen in mediagebruik en maatschappij

Voor het mediabeleid is niet alleen van belang hoe markt en techniek zich ontwikkelen. Evenzeer tellen sociaal-culturele veranderingen. Het Nederlandse omroepbestel is gegrondvest op het verenigingsleven. En dat verandert. Mensen vinden elkaar nog steeds op basis van afkomst, religie en politieke voorkeur. Maar vaker organiseren zij zich tegenwoordig rondom levensstijlen en interesses. Volgens recent onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau is sinds 1980 het aantal leden en/of donateurs van maatschappelijke organisaties gestegen, in een tempo dat ruim drie keer zo hoog lag als de bevolkingsgroei. Maar deze ontwikkeling geldt slechts voor enkele sectoren. Issuebewegingen groeien uitbundig, maar traditionele sociale bewegingen – zoals politieke partijen, vrouwenorganisaties, kerken en omroepverenigingen – verliezen terrein.⁶ Mensen zijn geen lid meer voor het leven en hun inzet voor een ideële organisatie is afhankelijk van de ruimte in hun agenda. De invloed van exclusieve, alomvattende gemeenschappen is afgenomen. Deze sociaal-culturele ontwikkelingen zijn niet zonder meer te typeren als individualisering. Er is nog steeds een vitaal maatschappelijk middenveld, maar dat verandert van karakter. Lidmaatschap wordt vervangen door

⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau. *Landelijk verenigd. Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*. Den Haag, februari 2005.

donateurschap. Nieuw zijn zogenoemde 'lichte' gemeenschappen die deelterreinen van het leven bestrijken en waar mensen gemakkelijk in en uit stappen.⁷

Parallel aan veranderingen in het verenigingsleven, zijn er veranderingen in het mediagebruik. Digitalisering beïnvloedt als opgemerkt het mediagebruik, maar vooral in combinatie met sociaal-culturele en demografische trends. Jongeren van nu hebben een sterke oriëntatie op audiovisueel amusement. Zij gaan niet als vanzelf meer kranten lezen en meer publieke radio en televisie gebruiken wanneer ze straks ouder zijn⁸. Internet is het enige medium dat nog groeit. Merkbeleving is voor deze groep belangrijk, alleen al omdat zij op basis van andere drijfveren keuzes maken. Voor een extra dimensie zorgt de multiculturele samenstelling van de Nederlandse samenleving. Bij de eerste generatie migranten volgen velen het Nederlandse nieuws en onder hen is de lokale omroep relatief populair, maar verder oriënteren zij zich 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)smak, naar interessegebieden en naar maatschappelijke kwesties die van belang worden gevonden of juist taboe zijn. Vooral in de grote steden ontstaat een multiculturele, 'urbane' subcultuur met een heel eigen dynamiek en een bijbehorende mediamix.

2.3. Publieke waarden in het geding

Met de WRR en de Raad voor cultuur is het kabinet van mening dat de markt ook in de toekomst niet vanzelf goed voorziet in alle maatschappelijke functies. Daarom blijft er een rol voor een publieke omroep. De risico's gelden eerst en vooral voor de functies nieuws, opinievorming en maatschappelijk debat, cultuur, educatie en andere informatie. In deze functies zijn onafhankelijkheid, pluriformiteit, toegankelijkheid en kwaliteit van het aanbod niet vanzelfsprekend. Evenmin is zeker dat burgers kennis nemen van waardevolle (publieke) inhoud. Weliswaar neemt de schaarste aan *distributiek*analen af, maar in een klein en zeer competitieve taalgebied als Nederland blijft 'publieke' media-*inhoud* schaars. Wat commercieel gemaakt kan worden, blijft afhankelijk van de belangstelling van grote groepen en van kleinere koopkrachtige of koopgrage groepen die interessant zijn voor adverteerders. Genres die duur zijn om te maken en die weinig of een 'verkeerd' publiek bereiken, hebben bij commerciële media geen prioriteit. Lang pionieren met innovatieve programmaconcepten zit er evenmin in.

Digitalisering geeft een nieuwe impuls aan concentratie van media in handen van enkele internationale concerns. Bedrijven die belangen hebben in meerdere onderdelen van de waardeketen – rechten, programma's, zenders, distributienetwerken – zijn in een positie om andere aanbieders te verdringen. Ook kunnen zij de keuze van burgers beperken door koppelverkoop en kunstmatig hoge tarieven. In het digitale medialandschap ontstaan ook extra zorgen omtrent de betrouwbaarheid van informatie. Juist een open en laagdrempelig medium als internet biedt ruimte voor informatie uit zeer uiteenlopende bronnen, geregeld van twijfelachtige kwaliteit. Burgers willen niet steeds zelf op zoek naar informatie, om vervolgens de waarde ervan te wegen. Vanuit het publieke belang is een al te dominante rol voor zoekmachines ongewenst, omdat zij de informatie niet of nauwelijks wegen en soms betalende aanbieders een betere positie geven op de 'hitlijst'. Juist in het digitale tijdperk is daarom grote

⁷ J.W. Duyvendak en M. Hurenkamp (red). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. 2004. Van Gennep: Amsterdam.

⁸ SCP. *Achter de Schermen*. p.195. 2004.

behoefte aan journalistieke en creatieve intermediairs die borg staan voor kwaliteit van informatie. Ook de rol van media in het (mede) vormgeven van sociale cohesie is in het geding. In een zee van gespecialiseerd aanbod voor kleine doelgroepen, zullen alleen algemene media met een groot publiek voor ontmoeting en uitwisseling blijven zorgen. Al met al is er volop reden om publieke waarden in de media van overheidswege te blijven beschermen. Om effect te sorteren, moet dit gebeuren met een scala aan instrumenten en over de volle breedte van het medialandschap. Binnen dat bredere mediabeleid past overheidssteun aan een publieke omroep.

Een vraag is of het mediabeleid in de toekomst nog onderscheid kan en moet maken tussen omroep, pers en andere media. Het kabinet neemt de aanbeveling van de WRR over om in de analyse en de beleidsvisie van de overheid uit te gaan van maatschappelijke functies. Als het aankomt op concrete maatregelen, blijven er relevante verschillen tussen gedrukte en audiovisuele media. Bij audiovisuele productie spelen hoge vaste kosten en lage marginale kosten, hoge toetredingsdrempels en grote maatschappelijke impact. Zonder ordening door de overheid en steun aan een publieke omroep, komt het maatschappelijk gewenste diverse audiovisuele aanbod eenvoudigweg niet tot stand. Print is veel goedkoper om te maken en te verspreiden en is bovendien individueel afrekenbaar. Daarom kan de overheid volstaan met bescheiden steun ten behoeve van pluriformiteit van de pers, gecombineerd met grenzen aan eigendomsconcentratie.

2.4. Een publieke omroep blijft nodig

Nu al is de Nederlandse omroepmarkt de meest concurrerende van Europa, met een groot aantal succesvolle commerciële zenders op een klein taalgebied (zie Figuur 2). Digitalisering geeft een nieuwe impuls aan bedrijvigheid in de mediasector. In aantal en omvang zijn commerciële omroepbedrijven al belangrijk. Het commerciële radio- en televisieaanbod is gevarieerder dan in de beginjaren. Amusement en buitenlands product blijven dominant, maar nieuws, Nederlands drama en klassieke muziek behoren nu ook tot het repertoire. Mensen kijken en luisteren gemiddeld meer dan de helft van de tijd naar commerciële zenders. Dat brengt maatschappelijke verantwoordelijkheid met zich mee. Daarom stelt de Nederlandse Mediawet enkele minimumeisen aan commerciële omroepen. Deze gaan over de bescherming van minderjarigen en consumenten, over het aandeel Europees audiovisueel product en over diversiteit op de radiomarkt. Commerciële omroepen hanteren daarnaast zelfstandig bepaalde standaarden, zoals algemene journalistieke beginselen, onderstreept door hun deelname in de Raad voor Journalistiek. Het kabinet zet in op een grotere bijdrage van commerciële omroepen aan publieke belangen, in het bijzonder: bescherming van de menselijke waardigheid (integriteit), ondertiteling voor doven en slechthorenden, en het (laten) bewaren van programma's als deel van onze nationale geschiedenis.

Van een heel andere orde zou het zijn om voortaan publieke taken te beleggen bij commerciële omroep. Met de WRR wijst het kabinet dit idee af. Ook in de toekomst zijn publieke taken het best belegd bij een zelfstandige publieke omroeporganisatie met een eigen plaats in het medialandschap. Ten eerste is alleen met een publieke omroep een publiek ethos in de media zeker gesteld. Makers die werken voor de publieke omroep zijn bezig met de inhoud en met kijkers en luisteraars, en niet met belangen van adverteerders en aandeelhouders. In een commercieel omroepbedrijf is de drijfveer om winst te maken en dat beperkt altijd de mogelijkheden voor publieke programmering. Zelfs als er overheidsgeld tegenover staat, leveren commerciële omroepen niet de gewenste diversiteit en

kwaliteit, zoals blijkt uit ervaringen in Nieuw Zeeland.⁹ Via de wet zware programmatische eisen stellen aan commerciële omroep vindt het kabinet onwenselijk omdat het de ondernemingsvrijheid te zeer inperkt. In een Europese context zijn strenge nationale regels bovendien niet effectief: commerciële omroepen zullen proberen deze te omzeilen door vanuit een ander land uit te zenden. Ten tweede is een publieke omroep 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. Zou de publieke omroep worden vervangen door een fonds dat subsidies verdeelt voor bepaalde soorten programma's, dan moet dat fonds criteria voor honorering aanleggen. Er ontstaat dan grootschalige bemoeienis namens de overheid met de inhoud van audiovisuele media. Ook zijn aan een fonds hoge transactiekosten verbonden, denk aan aanvraagprocedures, beoordelingscommissies, regelingen voor beroep en bezwaar.¹⁰

Figuur 2: Aantal algemene (open, analoge) televisiekanalen in Europa in 2004

	Publiek	Commercieel	Totaal
Nederland	3	6	9
Duitsland	2	6	8
Frankrijk	3	3	6
Italië	3	3	6
België			
– Vlaanderen	2	3	5
– Wallonië	3	2	5
Groot-Brittannië	2	3	5
Spanje	2	3	5
Zweden	2	3	5
Oostenrijk	2	1	3

Bron: TNO, Quick Scan, 2004. Exclusief nieuwe zender(s) van Talpa in Nederland.

2.5. Externe pluriformiteit en functies van de publieke omroep

Een discussie over vormgeving van publieke functies beweegt zich snel rond de keuze tussen markt en overheid. Het kabinet hecht aan de andere weg, juist ook op mediagebied: de publieke omroep is eerst en vooral van de samenleving. Nederland heeft de bijzondere traditie om maatschappelijke stromingen toegang te garanderen tot publieke zendtijd. Dit typeert men met de term 'externe pluriformiteit'. Hier tegenover staat 'interne pluriformiteit', waarbij één en dezelfde mediaorganisatie zorgt dat alle groepen in de samenleving zich herkennen in het publieke aanbod, zoals bij de BBC en de VRT het geval is. Door externe pluriformiteit was de Nederlandse publieke omroep, in het tijdperk van de verzuiling, nagelvast ingebed in de samenleving. Zo is het nu niet meer. Maar nog steeds biedt het beginsel

⁹ In Nieuw Zeeland is de publieke omroep eind jaren tachtig geprivatiseerd. In plaats daarvan kwam er een fonds, *NZ on Air*, waarop commerciële omroepen en de voormalige publieke omroep een beroep doen. Dit heeft geleid tot een verschraving van de programmering. De wetten van de markt zijn zo dwingend dat subsidies van het fonds vooral ten goede komen aan populair nationaal product in prime time (soap, reality). Zwaardere programma's worden ondanks de beschikbare subsidie weinig gemaakt en op ongunstige tijdstippen uitgezonden. TNO. *Quick Scan*. December 2004.

¹⁰ Financiering via fondsen past beter bij de cultuursector, met zijn grote diversiteit aan makers en podia, verspreid over het hele land, en met overheidsbeleid dat de nadruk legt op de kwaliteit van afzonderlijke producties.

waarborgen voor diversiteit in termen van pluriformiteit van standpunten en waarden.¹¹ Externe pluriformiteit helpt mee afstand te scheppen tussen de publieke omroep en de staat, des te belangrijker omdat deze sinds 2000 direct financiert. Maatschappelijke inbedding van de publieke omroep blijft belangrijk. De WRR redeneert dat in het bijzonder in de functie opinievorming en maatschappelijk debat waarborgen voor externe pluriformiteit nodig zijn. Omdat media een grote rol hebben in het democratische proces, is het belangrijk te waarborgen dat er meerdere discussiepodia zijn waarop een verschillend geluid kan klinken. Voor de andere functies – nieuwsvoorziening, cultuur, educatie en andere informatie – kan pluriformiteit intern worden belegd, bij één publieke omroeporganisatie. In hoofdstuk 4 komt het kabinet hierop terug.

Volgens de WRR hoeft vermaak als functie geen onderwerp van overheidszorg te zijn. Het kabinet volgt deze redenering. Dit neemt niet weg dat amusement als vorm binnen de omroep, als genre dat meehelpt om de andere functies te realiseren, wel een wezenlijk onderdeel is van een publiek mediapakket. Veel programma's zijn mengvormen en vervullen meerdere functies tegelijk. In hoofdstuk 4 komt het kabinet hierop terug.

¹¹ Zie *Tien Puntenplan voor de publieke omroep*. Overleg A-omroepen, februari 2005.

3. Kansen en bedreigingen voor de publieke omroep

Nu is vastgesteld dat een publieke omroep nodig blijft, is de vraag wat de ontwikkelingen voor hem betekenen? Digitalisering biedt enerzijds volop kansen burgers goed te bedienen; anderzijds zijn er risico's dat het publieke aanbod uit het centrum van de aandacht wordt verdrongen. Sociaal-culturele trends bedreigen de representativiteit van de publieke omroep voor de samenleving. Daartegenover staan kansen voor een nieuw verenigingsleven en voor een beter contact met verschillende doelgroepen.

3.1. Kansen voor de publieke omroep

Verrijking en verdieping aanbod. Achter de algemene zenders (*broadcasting*), ontstaat ruimte voor gespecialiseerd aanbod op digitale radio, televisie en internet (*narrowcasting* en *on demand*), en dus voor verrijking en verdieping voor een publiek van liefhebbers. Ook geven de digitale media een tweede leven aan waardevol publiek materiaal; het kan vaker worden uitgezonden en via archieven blijft het op te vragen. Een nieuwe kansrijke rol is die van gids. Bij de presentatie van eigen gespecialiseerd aanbod, kan de publieke omroep burgers attent maken op verwante informatie van (betrouwbare) anderen en daar ook mee samenwerken.

Technologische en creatieve innovatie. Op technologisch gebied behoort de publieke omroep tot de voortrekkers en aanjagers. Commerciële partijen maken in de beginfase graag gebruik van publieke *content* om nieuwe diensten te introduceren, zoals nu gebeurt bij digitale televisie. Veel organisaties die het kabinet hebben geschreven over de toekomst van de publieke omroep, vinden dat de publieke omroep op alle digitale platforms actief moet zijn. Dit betekent digitalisering van productie, verspreiding en opslag en geleidelijke integratie van redacties van radio, televisie en internet. Het meest interessant zijn de nieuwe journalistieke en creatieve werkwijzen die ontstaan, vaak op het grensvlak met andere sectoren zoals software, vormgeving, erfgoed en bibliotheken.

Een tweede leven voor culturele en educatieve producties. Bij de publieke omroep worden veel bijzondere culturele producties gemaakt. Vaak zijn zij duur, eenmalig – denk aan een documentaire of een operaregistratie - en voor een klein publiek. Het educatieve aanbod loopt uiteen van programma's die direct aansluiten op het onderwijs tot populair-wetenschappelijke rubrieken. Op algemene zenders vallen bijzondere culturele en educatieve producties soms wat weg in het grote geheel. Op digitale kanalen krijgen zij extra kansen om opnieuw gezien en gehoord te worden. Dat heeft alleen effect, bij een gelijktijdige investering in promotie en zichtbaarheid, met blijvende inzet van de algemene radio en televisiezenders.

Gespecialiseerd aanbod voor doelgroepen. De publieke omroep heeft de opdracht alle lagen van de bevolking te bereiken, inclusief lastig te bereiken doelgroepen als jongeren en allochtonen. Hij mag daarin selectief zijn en hij mag voorop lopen. Denk aan lokale publieke radiozender FunX, die zich met een vernieuwende mix van muziek en informatie richt op jonge luisteraars in Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag. Nu de distributieschaarste afneemt, ontstaan er meer kansen om doelgroepen met gespecialiseerd aanbod te bereiken. Een multimediaal, publiek offensief is mogelijk, georganiseerd rondom enkele herkenbare merken.

Het nieuwe verenigingsleven. Het open bestel biedt ruimte aan nieuwe vormen van verenigingsleven, zoals De Nieuwe Omroep illustreert en blijkt uit initiatieven van bestaande omroepverenigingen. Zeker met inzet van digitale media kan de publieke omroep mensen blijven organiseren rondom idealen en interesses. Juist omroepverenigingen kunnen – alleen of met verwante organisaties – een spil zijn in digitale gemeenschappen en zo een nieuwe invulling geven aan hun relatie met de samenleving.

3.2. Bedreigingen voor de publieke omroep

Minder aandacht van het publiek. Nu al is de Nederlandse omroepmarkt de meest concurrerende van West Europa, met veel commerciële zenders op een klein taalgebied. Straks is de publieke omroep omgeven door grote, internationale concerns met vertakkingen in de hele keten van audiovisuele productie en distributie. In dat geweld zal hij niet automatisch zichtbaar blijven. Zeker omdat een publieke omroep zijn commerciële tegenstrevers niet hoort te imiteren en niet voor de grootste gemene deler kan kiezen. Het aanbod moet onderscheidend zijn, 'publiek' van karakter en daardoor gemiddeld genomen wat serieuzer en zwaarder. Dat is niet strijdig met populariteit, maar het kost meer moeite het publiek te interesseren. Een herkenbare crossmediale presentatie van het publieke aanbod, overzichtelijk gegroepeerd rondom enkele submerken, is noodzakelijk wil de publieke omroep maatschappelijk gezien werkelijk gewicht in de schaal leggen.

Toegankelijkheid in het digitale domein. Steeds meer netwerken lenen zich voor verspreiding van radio en televisie. Kabel is nu nog de dominante infrastructuur met aansluitingen in ruim 91%¹² van de huishoudens. Satelliet (10% huishoudens), digitale ether, vaste en mobiele telefonie ontwikkelen zich als alternatief en aanvulling. De burger kan distributeurs gaan kiezen en combineren. Dat betekent dat de publieke omroep via alle platforms toegankelijk moet zijn. Dat is niet vanzelfsprekend. Kabelbedrijven geven de algemene publieke zenders verplicht door (*must carry*) in een basispakket. Voor het overige is het een zaak van onderhandelingen tussen publieke omroep en distributeurs; zij leggen in contracten vast in welke pakketten en onder welke voorwaarden het publieke aanbod voor burgers beschikbaar is.¹³ Een nieuwe schakel in de keten tussen aanbieder en consument, vormen keuzemenu's. Bij digitale televisie is dat de zogenoemde elektronische programmagids (EPG). Vanaf deze pagina zullen burgers verder klikken naar zenders en programma's. Een distributeur die tevens aanbieder is van eigen programma's zal zijn eigen programma's voorop willen plaatsen. Het is noodzakelijk dat ook de publieke omroep eenvoudig binnen deze EPG te vinden is en/of een eigen EPG kan doorgeven en/of deze ontwikkelt met andere aanbieders en met distributeurs. Minder grijpbaar is de plek die publiek aanbod inneemt bij zoekmachines, startpagina's en indexen die mensen gebruiken om over het *world wide web* te struinen.

Financiële ruimte. In de digitale context wordt de publieke omroep niet goedkoper. Weliswaar zal hij veel hetzelfde basismateriaal gebruiken voor meerdere platforms. Maar dat materiaal is voor digitale media verrijkt – met achtergrondinformatie, discussiefora e.d. – en geschikt gemaakt voor ander soort gebruik, met behulp van zoek sleutels en archieven. Voor een deel is ook nieuwe, crossmediale *content*

¹² Commissariaat voor de Media (2004). *Mediaconcentratie in Beeld. Concentratie en Pluriformiteit van de Nederlandse Media in 2003*. Hilversum, november 2004.

¹³ De publieke omroep heeft bijvoorbeeld een contract voor verspreiding via de satelliet. De Nederlandse burger moet daarvoor eenmalig een smartcard aanschaffen (noodzakelijk voor de decodering van programma's waarvan de rechten zijn afgekocht voor Nederlands grondgebied).

nodig om gewicht in de schaal te leggen. Verder stijgen de kosten door toenemend communicatieverkeer en voor auteursrechten. Herschikking van reguliere radio en televisie naar nieuw digitaal aanbod is maar beperkt mogelijk en hangt ook samen met de omvang van het (potentiële) publiek voor digitale diensten. Meer inkomsten uit reclame zijn niet realistisch: tegenover een mogelijke omzetsijging op nieuwe platforms, staat een omzetsdaling door afnemende effectiviteit van reclame (het publiek verspreidt zich immers en kan reclame makkelijker ontwijken). Er is wel een ontwikkeling dat burgers meer gedifferentieerd voor audiovisueel aanbod gaan betalen. Maar die bijdrage komt nu vooral terecht bij de *packagers*, meestal tevens de distributeurs, en bij aan hen gelieerde commerciële omroepen of producenten. De vraag is hoe en onder welke condities ook de publieke functies van nieuwe inkomstenstromen kunnen meeprofiteren? Lukt dit niet, dan zal de publieke omroep tussen de toenemende activiteiten van anderen aldoor minder gewicht in de schaal leggen.

Eigen identiteit en samenwerking door omroepverenigingen. In vergelijking met Europese collega-omroepen heeft de Nederlandse publieke omroep in de digitale context een extra opgave. Hij wordt gevormd door meerdere zendgemachtigden die enerzijds een eigen missie en identiteit hebben en anderzijds moeten samenwerken. De samenwerking kwam de afgelopen tien jaar wel op gang, maar was steevast te weinig en te laat. Volgens de visitatiecommissie Rinnooy Kan lijkt er sprake van een paradox: hoe meer gedeelde verantwoordelijkheid omroepverenigingen dragen, hoe minder zij kleur bekennen *en* hoe minder het totale resultaat. Het eindsaldo is dat de publieke omroep verliest op alle fronten. De pluriformiteit van de programmering neemt af, kijkers en luisteraars verliezen belangstelling, en ledentallen dalen.

Figuur 3: Ontwikkeling ledental publieke omroep¹⁴

	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
De Nieuwe Omroep		52.191
MAX		65.155
Totaal aantal leden	3.791.382	3.257.015
Totaal aantal huishoudens (CBS)	6.266.000	7.052.458
Lidmaatschap in huishoudens (gemiddeld)	60,5%	46,2%

¹⁴ Bron: Commissariaat voor de Media.

Erosie maatschappelijke representativiteit. Het draagvlak voor omroepverenigingen is aan erosie onderhevig. Ondanks de komst van nieuwe omroepen, daalt het aantal leden sinds begin jaren negentig gestaag: toen was gemiddeld 60,5 % van de huishoudens lid, nu is dit 46,2% (zie Figuur 3). Van de tien omroepverenigingen drijven er vijf op de combinatie lidmaatschap en abonnement op de omroepgids. Wanneer uitgevers ook programmagidsen gaan maken, zullen hun ledentallen dalen. Ook is de gezamenlijke achterban niet representatief voor de samenleving, want relatief oud en hoogopgeleid en weinig in evenwicht met de komst van nieuwe Nederlanders.¹⁵ Hetzelfde geldt voor het bereik van de publieke zenders bij de bevolking. Het bestel kampt dus ook zo gezien met afnemend maatschappelijk draagvlak. Andersom geredeneerd: voor een groeiende groep mensen vormt commerciële televisie het primaire venster op de wereld.¹⁶

3.3. Conclusies uit de analyse

Iedere publieke omroep in Europa kent de balanceeroefening, door een voormalige baas van de BBC getypeerd als: 'making good programmes popular and popular programmes good'. In de digitale context krijgt deze opdracht een nieuwe dimensie. Er zijn kansen voor het aanbod: er kan meer, het kan beter en het kan anders. Er zijn bedreigingen voor het bereik: wie ziet en hoort al het moois en wie voelt zich nog betrokken? De publieke omroep zal zich tot het uiterste moeten inspannen om burgers voor zijn programma's te interesseren, zodat hij zijn publieke functies daadwerkelijk vervult. Dat vergt strategisch vernuft, bundeling van krachten, en een heldere organisatie die flexibel kan reageren op nieuwe omstandigheden.

¹⁵ Bron: Kijk en Luister Onderzoek

¹⁶ Een groep van 9 miljoen besteedt minder dan 30 procent van zijn kijktijd aan publieke televisie. Hieronder bevinden zich relatief meer jongeren, allochtonen, jonge gezinnen, en mensen die weinig maatschappelijk betrokken zijn. Bron: Kijk en Luister Onderzoek.

4. Naar een vitale publieke omroep

Het kabinet wil een vitale publieke omroep die zich richt op de digitale toekomst. Een publieke omroep bovendien die zijn maatschappelijke opdracht voluit waarmaakt en die daarbij de kijker en luisteraar centraal stelt. Omdat de digitale context aan de publieke omroep nieuwe eisen stelt en zijn maatschappelijke representativiteit niet als vanzelf verzekerd meer is, veranderen zijn taak en organisatie. Het WRR-advies is een belangrijke inspiratiebron geweest: het kabinet onderscheidt een drietal publieke functies, belegt deze ook organisatorisch binnen de publieke omroep, en geeft de eindverantwoordelijkheid voor het geheel bij de raad van bestuur. Zo ontstaat een heldere organisatie van de publieke omroep, met daarbinnen een duidelijk omschreven opdracht voor ideële omroeporganisaties met leden of donateurs. De paradox tussen eigen identiteit en onderlinge samenwerking wordt opgelost.

De hoofdlijnen van een nieuwe publieke omroep zijn hieronder uiteengezet. In hoofdstuk 5 zijn enkele onderdelen nader uitgewerkt, vooruitlopend op het wetsvoorstel dat het kabinet zal indienen na discussie over deze visie met de Tweede Kamer.

4.1. Taak

Publieke omroep in een duaal bestel. Ook in een digitaal medialandschap zal publieke inhoud schaars blijven. Het is niet wenselijk publieke taken te beleggen bij commerciële omroepen. Het kabinet ziet een publieke omroep als de beste garantie voor een onafhankelijk, veelzijdig en veelvormig aanbod dat aan hoge kwaliteitsstandaarden voldoet. Er blijft dus een duaal omroepbestel, waarin concurrentie bestaat tussen spelers met wezenlijk verschillende drijfveren: enerzijds licht gereguleerde commerciële omroepen gericht op winst, anderzijds een stevige publieke omroep met dito wettelijke rechten en plichten. Burgers houden zo echt iets te kiezen. Hetzelfde geldt voor makers, producenten, distributeurs, adverteerders.

Focus op publieke functies. Het blijft de opdracht van de publieke omroep om alle lagen van de bevolking te bedienen en daadwerkelijk te bereiken. Daarbij hoort een breed samengesteld programmapakket. Omdat er aldoor meer commercieel aanbod is, kan de publieke omroep zich concentreren op een drietal 'publieke' functies. Dat zijn: 1) nieuws, 2) opinievorming en maatschappelijk debat en 3) cultuur, educatie en andere informatie. Amusement verdwijnt als doel op zich (als functie), maar blijft onmisbaar als vorm (als genre) om de publieke functies te helpen realiseren.

Crossmediale programmering. De crux van digitalisering is dat radio, tv, internet langzaam in elkaar schuiven waardoor nieuwe gebruiksmogelijkheden ontstaan. De publieke omroep vervult zijn taak dan ook via al deze platforms en vooral toekomstige combinaties daarvan. Wat nu nog innovatie heet, is straks de norm: crossmediale programmering. Dat houdt in dat dezelfde *content* in verschillende varianten en via verschillende distributiekanaalen beschikbaar is voor burgers.

Algemene en gespecialiseerde zenders. De publieke omroep moet zichtbaar zijn in het totale media-aanbod, wil hij maatschappelijk effect sorteren. Zolang er analoge uitzendingen bestaan, blijven drie televisiezenders en vijf radiozenders beschikbaar voor de publieke omroep. Daarna zal de publieke omroep inspeland op de digitale ontwikkelingen zijn middelen spreiden over algemene en

gespecialiseerde kanalen. Hoe en wat is een strategische keuze.¹⁷ Om flexibel in te spelen op digitalisering, actueel mediagebruik en behoeften van doelgroepen, ontwikkelingen bij commerciële partijen en financiële aspecten en de mogelijke daling van reclame-inkomsten, zal de invulling van twee of drie algemene netten over worden gelaten aan de raad van bestuur. Deze doet een jaar voorafgaand aan de start van de nieuwe licentieperiode (2008-2013) een voorstel voor aantal en aard van de zenders. Daarbij wordt mede acht geslagen op de situatie in de ons omringende landen. De overheid heeft instemmingsrecht en keurt het voorstel af of goed.

Multimediaal jongerenoffensief. Een multimediaal offensief is nodig om de vergrijzing en dus 'leegloop' van het publiek van de publieke omroep tegen te gaan. Nodig is een samenhangende programmering rondom enkele herkenbare merken, gericht op kinderen, jongeren van 15 tot 25 jaar en de groep tot 35 jaar. Hierbij past aandacht voor zaken die leven in urbane subculturen. In de prestatieafspraken tussen overheid en publieke omroep wordt voor het multimediale jongerenoffensief een budget geormerkt.

Kunst en cultuur. De publieke omroep is zelf producent van kunstzinnige uitingen, in de vorm van bijvoorbeeld Nederlands drama, documentaires, satire. Daarnaast is hij podium en promotor voor popmuziek, boeken, beeldende kunst, nationaal erfgoed en andere cultuuruitingen. In de nieuwe organisatie zal de raad van bestuur zorgdragen voor een goed gecoördineerd en ambitieus 'cultuurbeleid' van de publieke omroep. Met als vanzelfsprekende uitkomst: een gevarieerd aanbod dat recht doet aan verschillen in smaak en waardering binnen de bevolking. Van even groot belang is continuïteit in de programmering (vaste titels en vaste uitzendtijden) en een tweede kans voor culturele programma's via gespecialiseerde kanalen. In de prestatieafspraken tussen overheid en publieke omroep zal cultuur een bijzondere plaats krijgen. Verder hecht het kabinet aan goede samenwerking tussen de publieke omroep en de filmsector. Wenselijk zijn meerjarige investeringen door de publieke omroep in Nederlandse speelfilm, een transparante procedure voor coproducties tussen omroep en filmsector, en een publieksvriendelijk vertoningsbeleid voor Nederlandse films. In het najaar zal de Staatssecretaris van OCW een brief aan de Tweede Kamer sturen over het filmbeleid. Die brief gaat uitgebreider in op de relatie tussen de film- en omroepsector.

4.2. Financiering

Budget publieke omroep. De Nederlandse publieke omroep behoort nu tot de goedkoopste in Europa¹⁸ en wordt in de digitale toekomst niet goedkoper. Een verdere verlaging van het budget gaat onvermijdelijk ten koste van de kwaliteit en het bereik van de publieke omroep en dus ten koste van zijn publieke functies in de samenleving.¹⁹ Daarom kiest het kabinet voor een budgetneutrale hervorming per 2008: de

¹⁷ Zou de publieke omroep op dit moment een algemene televisiezender opgeven, dan is dat bedrijfsmatig onaantrekkelijk. Zowel het publieksbereik als de reclame-inkomsten dalen in afwezigheid van volwassen digitale alternatieven. Dit zou betekenen dat burgers voor circa € 120 miljoen aan publieke audiovisuele inhoud moeten missen, die dan ook niet meer beschikbaar is voor digitale themakanalen en internet, terwijl de besparing op het omroepbudget per saldo (daling van kosten min daling reclame-inkomsten) slechts circa € 50 miljoen bedraagt.

¹⁸ In 2005 bedraagt het budget van de mediabegroting € 850 miljoen. De inkomsten bestaan uit € 640 rijksbijdrage en € 210 reclame en rentebaten. De publieke omroep verkrijgt daaruit een budget van € 675 miljoen. De bijdrage per burger is € 45 euro per jaar (rijksbijdrage en reclame opgeteld), tegenover een gemiddelde in Europa van € 75 per jaar, zo heeft de Raad voor cultuur berekend. Zie ook SCP, *Achter de Schermen*.

¹⁹ Een zogenoemde 'aanvullende' publieke omroep - alleen serieuze programma's en geen reclame - is niet goedkoper maar duurder; de rijksbijdrage zou in totaal € 85 –109 miljoen hoger uitvallen. Een al te zwaarwichtige publieke omroep zal bovendien een groot deel van de bevolking van zich vervreemden en dus gering maatschappelijk effect sorteren.

rijksbijdrage blijft gelijk en reclame blijft deel uitmaken van de financiering van de publieke omroep.²⁰ Bij tegenvallende ontwikkelingen rondom reclame-inkomsten zal de derving niet uit publieke middelen worden gecompenseerd. De normale budgetindexering voor de publieke omroep blijft behouden. Bij het behoud van reclame tellen meerdere overwegingen. Voorop staan effecten voor de burger. Wordt de Ster afgeschaft, dan moet de rijksbijdrage omhoog en zal ook de burger via de belastingen meer gaan betalen. Hij krijgt daarvoor geen beter en gevarieerder publiek aanbod terug. Winnaars zijn de aandeelhouders van commerciële omroepen. Zij zullen de vrijkomende ruimte op de reclamemarkt incasseren, in de vorm van meer winst of uitbreiding met nieuwe, niet persé hoogwaardige kanalen. Mogelijk zullen sommige doelgroepen zich wellicht helemaal afwenden van de publieke omroep en zich eenzijdig door commerciële omroep laten informeren. Dat zou uitholling zijn van de publieke functies die de overheid juist wil waarborgen.²¹

Kinderprogrammering reclamevrij. Vaak is gewezen op mogelijk nadelige invloed van reclame op de allerjongste kinderen. Weliswaar zullen veel kinderen altijd reclame blijven zien, onder meer op de commerciële zenders.²² Maar het is redelijk dat ouders de keuze krijgen om hun kinderen te vrijwaren van reclame op televisie. Het kabinet zal ervoor zorgen dat de publieke kinderprogrammering geen reclame bevat. De inkomstenderving van circa € 15 miljoen wordt niet aangevuld met extra geld uit de publieke middelen, maar wordt grotendeels gecompenseerd door het maximum aan totale reclamezendtijd (per jaar) te verhogen, waardoor de publieke omroep vooral overdag meer reclamezendtijd kan verkopen.

4.3. Organisatie

Maatschappelijke inbedding. Het kabinet hecht eraan dat de publieke omroep stevig verankerd is in de samenleving. Het is zijn opdracht de veelvormigheid en veelkleurigheid van de samenleving te reflecteren en verschillende stromingen met elkaar te verbinden. In de digitale context ontstaan nieuwe kansen voor *communities* met de publieke omroep als uitvalsbasis. Daarom worden ook na 2008 ideële omroeporganisaties toegelaten, te noemen 'licentiehouders'. Nieuw is dat naast verenigingen met leden, ook stichtingen met donateurs een licentie kunnen krijgen. Dat past bij variërende vormen van burgerparticipatie in deze tijd.

Drempels voor legitimatie. Het kabinet wil een open bestel houden, met gelijke kansen voor oude en nieuwe gegadigden. Aan de andere kant wil het kabinet de lat niet te laag leggen: versnippering van zendtijd over te veel spelers is onwenselijk. Daarnaast moet sprake zijn van aantoonbaar maatschappelijk draagvlak. Alle huidige getalsdrempels (nu 150.000 en 300.000 leden) worden vervangen door een systematiek waarbij het gegarandeerde budget voor de functie opinie en maatschappelijk debat via een staffel direct afhankelijk is van het aantal leden van een licentiehouder

²⁰ Gemengde financiering van een publieke omroep is gangbaar in Europese landen. TNO, *Quick Scan Beleid publieke omroep in Europa, Nieuw Zeeland en de VS*. December 2004. Overigens heft Nederland als enige land geen omroepbijdrage bij burgers, maar betaalt het de publieke omroep sinds 2000 rechtstreeks uit belastingen.

²¹ Overigens hechten adverteerders en mediaplanners aan concurrentie op de reclamemarkt tussen commerciële en publieke omroep. Zonder Ster zouden de tarieven stijgen en zouden adverteerders sommige doelgroepen (bijvoorbeeld hoger opgeleide mannen) moeilijker bereiken.

²² Uit cijfers van KLO blijkt dat kinderen van 6-12 jaar gemiddeld 9 minuten reclame per dag zien op televisie. Hiervan wordt 2 minuten (25%) gezien rondom jeugdprogramma's op zowel de commerciële als publieke omroepen. De overige 7 minuten (75%) zien kinderen rondom programma's die niet specifiek voor hen zijn bestemd. Reclame rondom jeugdprogramma's bij de publieke omroep is verantwoordelijk voor ongeveer 7% van de totale hoeveelheid reclame die kinderen van 6-12 jaar te zien krijgen.

in relatie tot het totale ledental van alle licentiehouders gezamenlijk. De ondergrens blijft wel absoluut: 50.000 leden of donateurs. Dit is ook de drempel voor nieuwkomers om aspirant-licentiehouder te worden. Een minimum financiële bijdrage van € 2 euro per maand garandeert dat het lidmaatschap of donateurschap getuigt van werkelijke betrokkenheid van burgers. Deze is losgekoppeld van de programmagids.

Taken verdelen. In de nieuwe omstandigheden, volstaat het niet ideële omroeporganisaties de opdracht te geven met elkaar een totaalpakket voor alle doelgroepen te realiseren. De maatschappelijke relevantie van de publieke omroep is alleen duurzaam te waarborgen door pluriformiteit zowel 'extern' als 'intern' te organiseren. Geïnspireerd door het WRR-advies kiest het kabinet ervoor programmaproductie voor radio, televisie en internet in de drie functies op verschillende wijze vorm te geven. Hierdoor ontstaat een heldere taakverdeling. Licentiehouders kunnen een eigen identiteit uitdragen in de functie opinie en maatschappelijk debat. Voor het overige produceren zij programma's in open concurrentie met buitenproducenten en onder verantwoordelijkheid van de raad van bestuur.

Onafhankelijk nieuws. De functie nieuwsvoorziening, inclusief sport en evenementen, is het beste belegd bij een onafhankelijke, neutrale organisatie. Er komen in de wet extra waarborgen voor de interne pluriformiteit van nieuws. Immers, onafhankelijkheid veronderstelt een gelijkwaardige en onpartijdige behandeling van alle standpunten. Een kwaliteitsslag wordt mogelijk gemaakt door een deel van het budget van de NPS in te zetten ter versterking van de nieuwsfunctie.

Opinievorming en maatschappelijk debat. Voor de functie opinievorming en maatschappelijk debat is externe pluriformiteit cruciaal. Het gaat erom dat verschillende stemmen onafhankelijke en eigen podia hebben en houden in de media. Daarom zullen programma's in deze functie op alle platforms gemaakt worden door de licentiehouders. Zij krijgen hiervoor een eigen vast budget. Het totale budget dat beschikbaar is voor deze functie bedraagt 50% van het huidige vaste budget van de omroepverenigingen gezamenlijk, € 129 miljoen (prijsspeil 2005). In de functie opinie en maatschappelijk debat, hebben licentiehouders bovendien inhoudelijke autonomie en waarborgen voor gelijkwaardige plaatsing van deze programma's op de algemene publieke radio en televisiezenders.

Cultuur, educatie en andere informatie. In deze derde functie zal creatieve en journalistieke concurrentie centraal staan. De raad van bestuur doet een oproep tot programmavoorstellen, onder licentiehouders en onder buitenproducenten, en kiest de meest aansprekende uit. Zo ontstaan kansen voor makers buiten het bestel en worden alle programmakende organisaties geprikkeld tot de beste kwaliteit voor de beste prijs. Dit biedt volgens het kabinet de benodigde waarborgen voor kwaliteit en verscheidenheid van het aanbod en een goed bereik onder de gehele bevolking. Gelet op het belang van pluriformiteit in deze functie is het wenselijk dat juist ook de licentiehouders, met hun inbedding in de samenleving, bijdragen aan deze programmering. Dit wordt onderstreept in een wettelijke (kwalitatieve) opdracht aan de raad van bestuur. Voor bijzondere educatieve expertise beschikt de raad van bestuur over een interne werkmaatschappij. Tevens waarborgt de raad van bestuur zonnodig de continuïteit van (kwetsbare) programmering in de functie cultuur met hulp van een interne voorziening.

De kijker en luisteraar centraal. Het gaat er in de digitale context niet om wie welke zendtijd verzorgt op welke radio of televisiezender. Het gaat er om dat kijkers en luisteraars verzekerd zijn van publieke

inhoud, en deze langs allerlei wegen kunnen zien, horen en lezen. Bij alle belangrijke strategische en programmatische keuzes staat de publieke taak en het publiek voorop. Daarbij past eenduidige eindverantwoordelijkheid voor het totaal bij de raad van bestuur. Hij verdeelt voortaan niet alleen zendtijd maar ook een groot deel van het budget voor programmaproductie – exclusief het autonome deel van licentiehouders.

De onafhankelijke raad van toezicht controleert de raad van bestuur. Vertegenwoordigers van licentiehouders nemen plaats in een adviescollege. Verder is het aan de raad van bestuur om via internet, hoorzittingen, publieksfora en andere manieren de burger en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de programmering en publieke verantwoording af te leggen. Licentiehouders kiezen eveneens eigen vormen voor het contact met leden en donateurs.

Maatschappelijk en economisch ondernemen . Samenwerking met andere organisaties is in een digitaal medialandschap bij uitstek een middel om zichtbaar te blijven voor de burger. De publieke omroep krijgt hiervoor de ruimte, binnen de grenzen van de publieke taak. Licentiehouders krijgen alle kansen zich te ontwikkelen tot zelfstandige multimediaondernemingen.²³ Ten eerste kunnen ze 'maatschappelijk ondernemen' met activiteiten die direct aansluiten bij hun taak binnen de publieke omroep, bijvoorbeeld vanuit hun missie een website onderhouden en evenementen organiseren. Deze activiteiten moeten kostendekkend zijn en eventuele winst vloeit terug naar de publieke programmering. Ten tweede kunnen licentiehouders voortaan ook 'economisch ondernemen'; met eigen geld commerciële activiteiten ontplooiën, bijvoorbeeld een tijdschrift of een themakanaal, en de winst houden.

²³ Zie ook *10-puntenplan* van de A-omroepen (februari 2005) en rapport Wetenschappelijk Instituut CDA, *Afstemmen op het publiek. De maatschappelijke verankering van de publieke omroep*. April 2004.

5. Uitwerking van enkele onderdelen

De taken en de organisatie van de publieke omroep zijn technologieneutraal. Dit houdt in dat de principes van toepassing zijn op activiteiten op radio, televisie en internet. Op onderdelen zal de uitvoering in de praktijk wel wat verschillen. Dit is beschreven in paragraaf 5.9.

5.1. Taak

Een onderscheidende programmering

In de Mediawet wordt het onderscheidende karakter van het publieke aanbod benadrukt. Dit gebeurt door een aangepaste taakomschrijving (artikel 13c), waarbij 'verstrooiing' als opdracht uit de wet verdwijnt, maar amusement als vorm blijft toegestaan. Elementen in de taak van de publieke omroep zijn dan:

- een gevarieerd en volledig aanbod verzorgen, in de functies nieuws, opinie en maatschappelijk debat, cultuur, educatie en andere informatie, waarbij amusement geen doel op zich is maar wel kan dienen als vorm om deze functies gestalte te geven;
- gericht op zowel een algemeen publiek als op bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen. Het geheel leidt tot een relevant bereik;²⁴
- inhoudelijke onafhankelijkheid (afgezien van de wettelijke plichten) t.o.v. commerciële invloeden en de overheid;
- de pluriformiteit aan overtuigingen, opvattingen en interesses die leven binnen de bevolking weerspiegelen;
- de Nederlandse nationale identiteit weerspiegelen en mede vormgeven, met inbegrip van culturele diversiteit;
- onderscheidend zijn van commercieel aanbod door zowel de balans als de hoge gemiddelde kwaliteitsstandaard van zijn totale programmapakket;
- voor iedereen toegankelijk zijn;

Toezicht en verantwoording

Uitvoering van de taak is de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur, gecontroleerd door een raad van toezicht. Het Commissariaat voor de Media houdt toezicht op de rechtmatige besteding van middelen en op de naleving van de wettelijke eisen door de publieke omroep.

De publieke omroep is verantwoordelijk voor het vervullen van zijn publieke functies volgens de nieuwe omschrijving in de Mediawet. De overheid bemoeit zich niet met het dagelijkse programmabeleid, maar stelt wel in algemene zin de goede uitvoering van publieke functies zeker. Daarvoor voorziet de mediawet straks in meerdere instrumenten, hieronder uiteengezet.

- Nieuw is de toedeling van het budget per functie in plaats van bepalingen omtrent zendtijd voor omroeporganisaties en programmacategorieën. Het betreft minimum budget voor nieuws en sport (NOS-RTV) en voor opinievorming en maatschappelijk debat (licentiehouders). Ook wordt budget geormerkt voor bijzonder educatief aanbod dat belegd wordt bij een interne werkmaatschappij

²⁴ Met een relevant bereik wordt kwalitatief bereik bij de verschillende deelgroepen bedoeld, niet een (constant) hoge kijkdichtheid.

binnen de publieke omroep. De grondslagen van de budgetten per functie worden vastgelegd in de wet. Hiervan gaat een algemene sturing uit op de programmamix, vergelijkbaar met de huidige programmavoorschriften voor minimum percentages zendtijd voor informatie, cultuur en verstrooiing. Nadrukkelijk blijft de budgetallocatie in de wet globaal. Het is onwenselijk dat de overheid voor afzonderlijke programmagenres of doelgroepen specifieke budgetten vastlegt in de wet. Dat werkt verstarrend, belemmert een professionele bedrijfsvoering en een zelfstandige (van de overheid onafhankelijke) uitvoering van publieke functies door de raad van bestuur. Specifiekere afspraken over budgetten passen wel in de wederzijdse prestatieafspraken tussen overheid en publieke omroep.

- Eens in de vijf jaar is er een visitatie door een onafhankelijke commissie, ingesteld door en in opdracht van de raad van toezicht van de publieke omroep. Deze zal de prestaties van de publieke omroep evalueren. In het bijzonder zal de visitatiecommissie beoordelen hoe externe en interne pluriformiteit in de praktijk gestalte heeft gekregen.
- Eens in de tien jaar en met inachtneming van het visitatierapport, dient de publieke omroep een concessiebeleidsplan in en eens in de vijf jaar een tussentijds concessiebeleidsplan. Hierover adviseren het Commissariaat voor de Media en de Raad voor cultuur. De minister van OCW keurt het concessiebeleidsplan goed.
- Meerjarige prestatieafspraken zijn een nieuw onderdeel in de verantwoordingscyclus. Zij volgen uit het (tussentijds) concessiebeleidsplan en worden na overleg tussen de publieke omroep en de Staatssecretaris van OCW wederzijds vastgesteld. De eerste prestatieafspraken worden dit jaar reeds gemaakt, voor de periode 2006-2008. Na de hervorming van de publieke omroep in 2008 kunnen prestatieafspraken ambitieuzer zijn omdat de raad van bestuur meer greep krijgt op de uitvoering ervan. Voor de periode 2008-2013 wil het kabinet in ieder geval accenten leggen bij het bereik onder jongeren en allochtonen en bij onderdelen van de culturele programmering, zoals Nederlands drama en film. Voor het multimediale offensief gericht op jonge doelgroepen zal mogelijk al in 2006-2008 budget geoormerkt worden. De hoogte en inzet hiervan is onderwerp van overleg tussen de Staatssecretaris en de raad van bestuur.
- Ieder jaar presenteert de publieke omroep zijn beleid in een voortschrijdende meerjarenbegroting. Deze bevat zowel een programmatische en financiële terugblik als een vooruitblik. Ook is apart aandacht voor de realisatie van prestatieafspraken. Over de meerjarenbegroting adviseren Commissariaat voor de Media en Raad voor cultuur. Op basis van de plannen kent de minister van OCW het budget toe.

Programmavoorschriften vervallen

Artikel 50 van de mediawet verplicht de publieke omroep op dit moment tot een volledig programma-aanbod op televisie met onderdelen van informatieve (minimaal 35% zendtijd), culturele (minimaal 25% zendtijd) en verstrooiende (maximaal 25%) aard.²⁵ Het kabinet wil deze programmavoorschriften laten vervallen²⁶. Hij heeft daarbij meerdere overwegingen.

Ten eerste is zendtijd op de bestaande televisie en radiozenders in de digitale context niet langer de meest relevante eenheid van output. Globale sturing op de programmamix gaat voortaan uit van de toedeling van een minimumbudget per functie. Daarnaast zijn er de prestatieafspraken, waarin deels

²⁵ Deze percentages kunnen niet bij elkaar opgeteld, omdat sommige programma's in meerdere categorieën vallen. Bijvoorbeeld een documentaire over Dali is informatie en kunst.

²⁶ Het programmavoorschriften voor Europees product (minimaal 50% van de zendtijd) geldt voor commerciële en publieke televisie en vloeit voort uit de Europese televisierichtlijn. Dit voorschrift blijft dan ook bestaan.

afspraken worden gemaakt over het aanbod. Het ligt dan ook voor de hand de programmavoorschriften te laten vervallen, omdat anders sprake is van een toename van administratieve lasten.

Ten tweede is het toezicht op programmavoorschriften ingewikkeld en voor buitenstaanders moeilijk te doorgronden. De rapportage van de Publieke omroep en het toezicht door het Commissariaat is gebaseerd op de zogenoemde MJB-indeling: dit is een meerdimensionaal systeem waarbij het aanbod allereerst wordt gerubriceerd in één van de overkoepelende categorieën fictie, non-fictie, amusement en muziek (vormindeling). Binnen deze hoofdrubricering worden de programma's verder ingedeeld op basis van hun specifieke inhoud, bijvoorbeeld nieuws en actualiteiten. Deze systematiek wordt ook intern door de Publieke omroep gebruikt om het programmabeleid vorm te geven. In de MJB-indeling is voorts vastgelegd of een programma meetelt voor de huidige programmavoorschriften in de Mediawet. Over de indeling van programma's ontstaat gemakkelijk discussie, omdat de hedendaagse televisiepraktijk zich nu eenmaal kenmerkt door mengvormen.

Ten derde passen de programmavoorschriften niet goed in de functionele benadering, die functie en vorm onderscheidt. De regel wordt dat al het aanbod (100%) van de publieke omroep moet voldoen aan informatieve en/of culturele functies en dat geen enkele programmavorm (0%) uitsluitend de functie verstrooiing mag vervullen (Zie Figuur 4). Functies zijn niet op voorhand beperkt tot bepaalde genres, en vermaak blijft als vorm toegestaan. Voor het toezicht op naleving van de publieke taak volgens de functionele indeling, zal het Commissariaat een aangepaste systematiek ontwikkelen. De overheid dient zich te onthouden van beoordeling van de inhoud van programma's. Dat brengt immers een risico mee van weging op grond van smaak of vooroordelen.

Figuur 4: Positie van amusement in de functionele benadering

	Nieuws en opinie en maatschappelijk debat	En/of cultureel en educatief	En/of vermaak
Vervult het programma van de publieke omroep één of meer van deze functies?	Ja	Ja	Ja
	Ja	Ja	Nee
	Ja	Nee	Nee
	Nee	Ja	Ja
	Nee	Ja	Nee
	Nee	Nee	Ja



Taak publieke omroep

Geen taak publieke omroep

Programmavoorschriften NPS

De taken van de NPS zijn nu in de mediawet onderstreept met specifieke programmavoorschriften. De NPS dient minimaal 40% van haar televisiezendtijd te besteden aan culturele programmaonderdelen, waarvan minimaal 20% aan kunst. Dit voorschrift wordt in 2008 vervangen door overheveling van budget van de huidige NPS naar de raad van bestuur, ook speciaal bedoelt voor de kwetsbare programmering in de functie cultuur, educatie en andere informatie.

De NPS moet momenteel verder minimaal 25% van haar radiozendtijd en 20% van haar televisiezendtijd te besteden aan multiculturele programmering. In de toekomst volstaat het niet dergelijke cruciale taken vooral bij één omroep neer te leggen, maar is de opdracht aan de publieke omroep (de raad van bestuur, licentiehouders en werkmaatschappijen) om zich over de volle breedte

van zijn aanbod rekenschap te geven van de multiculturele samenleving. Het kabinet wil die opdracht benadrukken in de prestatieafspraken. Het gaat dan niet om aanbod, maar om bereikdoelen. Dit stimuleert de publieke omroep ook om kijk- en luisteronderzoek te doen dat representatief is voor de bevolking, inclusief etnische minderheden.

5.2. Distributie in de digitale context

Toegankelijkheid op de diverse netwerken

In de digitale context kan de burger via meerdere netwerken het publieke aanbod ontvangen of opvragen: via kabel, koper, ether en satelliet. Een optimale mix moet zorgen voor een groot bereik bij de Nederlandse bevolking tegen zo laag mogelijke kosten. Dan blijft de publieke omroep toegankelijk en betaalbaar.

Zoals beschreven in de brief over de mediabegroting 2005 aan de Tweede Kamer zal het kabinet met ingang van 2006 bezuinigingen op de analoge etherspreiding van de drie televisiekanalen van de publieke omroep.²⁷ De analoge etherfrequenties voor radio blijven gehandhaafd. Het aantal televisiekijkers via de antenne op het dak is zeer beperkt en de uitzendkosten zijn hoog. Op niet al te lange termijn wordt de analoge ethertelevisie vervangen door een digitaal signaal (DVB-T). Het grote voordeel is dat de burger dan overal in Nederland mobiel (op zolder, in de caravan, in de auto) een pakket televisiekanalen kan ontvangen. En terwijl de analoge ether alleen binnenlandse publieke televisieprogramma's biedt, kunnen mensen via de digitale ether binnen en buitenlandse publieke en commerciële omroepen ontvangen, televisie én radio. Dit is belangrijk voor succesvolle ontwikkeling van digitale ether als alternatieve infrastructuur voor kabel en satelliet. Het zou ook te duur worden wanneer de publieke omroep als enige via de digitale ether uitzendt. Wel heeft de publieke omroep een eigen vergunning voor de digitale etherdistributie, zodat hij verzekerd is van een plaats binnen het digitale etherpakket en hij zelf kan bepalen welke combinatie van algemene en gespecialiseerde zenders hij hierin aanbiedt.

Omdat kabel nu de dominante infrastructuur is en regionale monopolies kent, zijn kabelbedrijven wettelijk verplicht ten minste vijftien televisieprogramma's en vijfentwintig radioprogramma's aan alle aangeslotenen op hun netwerk door te geven. Een aantal van deze programma's wordt in de Mediawet al aangewezen. Dit zijn de zogenoemde *must carry* programma's, waaronder de algemene programma's van de Nederlandse publieke omroep. Programmaraden, gevormd uit de plaatselijke bevolking, adviseren zwaarwegend over de invulling van de overige programma's die ten minste moeten worden doorgegeven. De vraag rijst of deze instrumenten in een digitale context toereikend zijn. De WRR vraagt in zijn advies aandacht van de overheid voor toegankelijkheid. In de toekomst zullen veel audiovisuele diensten deel uitmaken van een pakket waarop burgers zich apart abonneren. Distributeurs zijn daarbij een cruciale schakel. Zij bezitten niet alleen netwerken, maar exploiteren ook decoders, filters, startpagina's met een zoekmenu (Elektronische Programma Gids) en eigen inhoud. In zijn reactie op de bredere analyse in het WRR advies, dat dit najaar verschijnt, zal het kabinet de consequenties voor het mediabeleid verkennen.

Flexibele keuze van distributiekkanalen

De crux van digitalisering is dat radio, televisie en internet in elkaar opgaan waardoor ander type aanbod en ander gebruik mogelijk wordt. Het kabinet trekt hieruit de conclusie dat wetgeving niet in de

²⁷ Kamerstuk 2004-2005, 29800 VIII, nr. 71, Tweede Kamer

weg moet staan van crossmediale ontwikkeling van mediaorganisaties. In de wet wordt daarom de taak van de publieke omroep onafhankelijk van de distributiewijze geformuleerd, overigens wel in relatie tot audiovisuele productie. De wet maakt nu nog onderscheid tussen hoofdtaken die verbonden zijn aan de analoge basiszenders (drie plus vijf) en beschouwt andere programmadiensten – themazenders, internet - als neventaken. Dit onderscheid vervalt.

De discussie over het aantal radio- en televisiezenders komt door digitalisering in een ander licht te staan. Distributieschaarste is straks geen relevant vraagstuk meer. De overheid zal vanaf 2008 in de mediawet sturen op functies van de publieke omroep. De distributiewijze is een afgeleide. De publieke omroep zal flexibel moeten inspelen op het actuele mediagebruik van mensen, zodat hij maatschappelijk effect sorteert. Zolang er analoge uitzendingen bestaan, blijven in beginsel drie televisiekanalen en vijf radiokanalen beschikbaar voor de publieke omroep. Daarna zal de publieke omroep inspeland op de digitale ontwikkelingen zijn middelen spreiden over algemene en gespecialiseerde kanalen. De raad van bestuur is in de beste positie om de strategische keuzes te maken over de invulling van twee of drie algemene netten en daarbij een onderbouwing te leveren. Hij doet hiertoe een jaar voorafgaand aan de nieuwe licentieperiode (2008-2013) een voorstel voor aantal en aard van de zenders, en vervolgens iedere vijf jaar in het (tussentijds) concessiebeleidsplan. Daarbij wordt mede acht geslagen op de situatie in de ons omringende landen. De overheid heeft instemmingsrecht en beslist op grond dus uiteindelijk over aantal en aard van de publieke zenders. Eén van de gespecialiseerde digitale zenders zal bestemd zijn voor (parlementair) nieuws.

Multimediaal offensief voor jongeren

Het kabinet hecht eraan dat de publieke omroep werk maakt van een multimediaal offensief gericht op jonge doelgroepen. Cruciale ingrediënten zijn: presentatie en promotie van aanbod rondom één of meer sterke merken, samenhangende inzet van radio, televisie en internet (multimediaal) en een toereikend budget. Het gaat om programma-aanbod in alledrie de functies en in alle radio- en televisiegenres. Het is niet de bedoeling kleuring van zenders of inrichting van websites bij wet op te leggen. De verantwoordelijkheid voor dergelijke strategische programmatische keuzes ligt eerst en vooral bij de raad van bestuur. Wel zal het kabinet budget veilig stellen voor de jongere doelgroepen in het kader van de prestatieafspraken 2008-2013. Vanwege de urgentie zal de Staatssecretaris van OCW hierover snel overleg voeren met de raad van bestuur, ook voor de prestatieafspraken 2006-2008.

Samenwerking met derden

De publieke omroep, en daarbinnen de ideële omroeporganisaties, moeten alle digitale wegen naar geïnteresseerden bewandelen. Hij doet dat onder meer door inhoud en publieksbereik te delen met anderen en gezamenlijk digitale diensten te ontwikkelen. Partners variëren van profit tot non-profit en van professionele organisaties tot clubs van particulieren. Veel vormen van samenwerking zijn vanuit een oogpunt van publiek belang en dienstverlening aan burgers toe te juichen. Het kabinet onderzoekt belemmeringen in de huidige mediawet en zal deze wegnemen. Wel blijft overeind dat derden geen (excessieve) winst mogen maken uit publieke omroepmiddelen.

5.3. Organisatie: sturing over het geheel

De huidige organisatiestructuur is zeer ingewikkeld omdat het deelbelangen van omroepen verenigt met het belang van het geheel. In het wetsvoorstel met korte termijn maatregelen (naar aanleiding van

het visitatierapport) worden al enkele vereenvoudigingen doorgevoerd.²⁸ Vanaf 2008 staat eenduidige sturing voorop. In de digitale context worden alle belangrijke besluiten genomen op het niveau van de publieke omroep als geheel, en dus niet per net of als een compromis tussen meerdere zendgemachtigden.

Raad van bestuur

De dagelijkse sturing op hoofdlijnen is in handen van een raad van bestuur, waarbinnen bestuurlijke, programmatische en zakelijke competenties vertegenwoordigd zijn. De raad van bestuur is in zekere zin te beschouwen als baas van een *holding*, met daarbinnen werkmaatschappijen en licentiehouders. Hij is verantwoordelijk voor alledrie de functies, de gehele strategie en het totale programmabeleid, inclusief de profilering van televisie- en radiozenders en de keuze van digitale activiteiten die uit het omroepbudget bekostigd worden. De raad van bestuur is verantwoordelijk voor de verdeling van de zendtijd en het budget, met inachtneming van basisgaranties per functie die door de wetgever zijn vastgelegd (zie de navolgende paragrafen). De leden van de raad van bestuur worden benoemd door de raad van toezicht. Het is niet wenselijk hen door de Kroon te laten benoemen, omdat de raad van toezicht (zie hieronder) dan geen eigen gezagsrelatie kan onderhouden met de door hem te controleren raad van bestuur. Trapsgewijze benoeming van de raad van bestuur, door de raad van toezicht, zorgt daarnaast voor afstand tussen de overheid en degenen die verantwoordelijk zijn voor het dagelijks reilen en zeilen van de publieke omroep. Dit is nodig voor de programmatische onafhankelijkheid van de publieke omroep en zeer belangrijk in een democratie.

Raad van toezicht

Het toezicht op hoofdlijnen van het beleid, is de taak van een raad van toezicht van de publieke omroep. Hierin hebben deskundigen zitting uit verschillende relevante disciplines (media, juridisch, financieel, bestuurlijk) en die geen belangen hebben in deelnemende licentiehouders of in buitenproducenten. De leden van de raad van toezicht worden benoemd door de Kroon en geworven via een open en transparante procedure.

In het wetsvoorstel wordt zorg gedragen voor een heldere en evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden tussen minister/staatssecretaris, de raad van toezicht en de raad van bestuur.

Flexibele vormgeving van sturing en overleg

Radio- en televisiezenders zijn nu nog afzonderlijk bemand met eigen coördinatoren en met redacties voor overleg tussen omroepen. In de digitale toekomst wordt de zender als organisatorische eenheid minder belangrijk. Het ligt voor de hand dat er sturing, eindverantwoordelijkheid en overleg is per afzonderlijk medium: voor radio, voor televisie, en voor internet en overige nieuwe media. Maar evenzeer dient de raad van bestuur te zorgen voor een goede crossmediale programmering over de platforms heen. Daarom kunnen er ook organisatorische eenheden ontstaan per functie, naar thema's of naar doelgroepen.

Er is geen moment waarop digitalisering voltooid is. Daarom wil het kabinet de organisatie en besluitvorming wendbaarder maken en dus niet meer zo gedetailleerd de structuur vastleggen in de mediawet. In het wetsvoorstel met maatregelen voor de korte termijn is dit al voorzien. Zodra dit wetsvoorstel is aangenomen door de Eerste Kamer, kan de raad van bestuur zelf bepalen welke interne organisatie nodig is voor de bepaling en uitvoering van de strategie en het programmabeleid. Voor 2008

²⁸ Wijziging van de mediawet in verband met het bevorderen van een gezamenlijke strategie en duidelijke regie met betrekking tot de programmering van de landelijke publieke omroep, alsmede het aanbrengen van een helderder afbakening tussen toezicht, bestuur en professionele werkprocessen binnen de organisatie van de landelijke publieke omroep. Kamerstukken II, 2004/05, 29 991.

geldt dat de kijker en luisteraar centraal staat bij de inrichting van de televisie- en radiozenders. Dit betekent dat de raad van bestuur met het oog daarop vanaf 2008 bepaalt op welke zenders licentiehouders een plek krijgen. Het wettelijke recht van de huidige omroepverenigingen op een thuiszender vervalft dan.

College van licentiehouders

Licentiehouders zijn belangrijke spelers binnen de landelijke publieke omroep; als autonome vormgevers in de functie opinie en maatschappelijk debat, en als belangrijke opdrachtnemers in de functie cultuur, educatie en andere informatie. Zij hebben bovendien een eigen maatschappelijke achterban en dragen daarmee bij aan de maatschappelijke inbedding van de publieke omroep. Het is daarom belangrijk dat licentiehouders hun plannen afstemmen op die van de publieke omroep als geheel en vice versa. Het belang van deze afstemming brengt mee dat een zorgvuldige organisatorische inbedding gekozen moet worden.

Het wetsvoorstel met korte termijn maatregelen voorziet al in de vorming van een college van omroepen waarin bestuurders van de huidige omroepverenigingen plaatsnemen. Vanaf 2008 wordt dit een college van licentiehouders. In dit college spelen de ideële omroeporganisaties een rol van betekenis. Zij zullen de raad van bestuur gevraagd en ongevraagd adviseren over het programmabeleid van de publieke omroep. Die adviezen kunnen in het bijzonder betrekking hebben op pluriformiteit.

5.4. Organisatie functie nieuws

NOS RTV

De functie nieuws wordt gediend met berichtgeving over en registratie van actuele gebeurtenissen en evenementen in binnen- en buitenland. Hieronder valt ook de sportverslaggeving. Het kabinet wil de onafhankelijkheid, de pluriformiteit, de kwaliteit en de continuïteit van nieuws zeker stellen. Hij doet dit als volgt:

Verzekerd wordt een continue productie en bedrijfsvoering die niet afhankelijk is van wisselende opdrachten en die eenduidig worden aangestuurd. In de mediawet wordt een budget vastgelegd voor de functie nieuws. Op basis van een extrapolatie van de huidige budgetverdeling (prijsspeil 2005) bedraagt dit € 140 miljoen per jaar voor radio, televisie en internet (Zie Bijlage 3: Budgetten per functie). Een deel van het huidige NPS budget dat vrijvalt wordt aan de functie nieuws toegevoegd. Met dit budget is een kwaliteitsslag mogelijk voor nieuws, inclusief een sterke crossmediale presentie. De productie vindt plaats in een interne werkmaatschappij, in casu NOS-RTV. Deze werkmaatschappij valt onder de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur, maar heeft een eigen programmatisch mandaat en draagt eigen programmatische verantwoordelijkheid.

Interne pluriformiteit

In de mediawet wordt opgenomen dat de nieuwsvoorziening evenwichtig en onafhankelijk is. Dit houdt in dat de nieuwsvoorziening onafhankelijk is van politieke en commerciële belangen. Ook is de norm dat nieuws onpartijdig wordt gebracht en dat de redactie verschillende bronnen raadpleegt en zaken vanuit verschillende standpunten en invalshoeken belicht. Anders gezegd gaat het om 'interne' pluriformiteit.

Nieuwsvoorziening is een vak. Verantwoord journalistiek handelen op basis van genoemde beginselen staat centraal. De overheid moet afstand bewaren, juist vanwege het belang van onafhankelijke media in de democratie.

In het wetsvoorstel zal worden zorggedragen voor objectieve en onafhankelijke nieuwsvoorziening, het geen zal worden zeker gesteld door middel van volledige interne pluriformiteit. Bij de uitwerking van waarborgen voor interne pluriformiteit in het wetsvoorstel, wordt gekeken naar voorbeelden in omliggende landen die zich wellicht laten vertalen naar de Nederlandse situatie. Bij de BBC krijgt de nieuw te vormen BBC Trust een rol; dit is een soort raad van toezicht die de huidige Board of Governors vervangt. De Trust stelt onder meer de journalistieke gedragscode van de BBC vast en rapporteert over de naleving daarvan. Enerzijds door het publiek te ondervragen: wat vinden zij van de betrouwbaarheid en onpartijdigheid van de publieke nieuwsvoorziening? Anderzijds door specifieke thema's – bijvoorbeeld berichtgeving over integratie of Europa - voor te leggen aan panels van onafhankelijke experts en aan focusgroepen. Ook behandelt de Trust klachten uit de samenleving over de programmering, o.a. over onpartijdigheid van nieuws. In Duitsland heeft de publieke omroep WRD een soort programmaraad, met vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld. Deze geeft de top van de WDR advies over allerlei aspecten van het programma-aanbod en betreft daarin ook klachten van burgers over partijdigheid. De Vlaamse publieke omroep VRT laat veel onderzoek verrichten. Zo heeft hij een universiteit opdracht gegeven een inhoudsanalyse te verrichten van zijn nieuwsvoorziening. De Nederlandse publieke omroep participeert al in de versterkte zelfregulering van de journalistieke beroepsgroep naar aanleiding van adviezen over medialogica: de Raad voor Journalistiek, de wetenschappelijke nieuwsmonitor van het Persinstituut en een mediadebatbureau. Ter voorbereiding op het wetsvoorstel, zal het kabinet de Raad voor cultuur advies vragen met welke andere instrumenten de interne pluriformiteit van nieuws van de publieke omroep in de Nederlandse situatie het beste is gewaarborgd.

5.5. Organisatie functie opinievorming en maatschappelijk debat

Vast budget voor licentiehouders

De publieke omroep is een vrijplaats voor meningen en biedt aan uiteenlopende stromingen in de samenleving een podium. Om pluriformiteit in deze functie te verzekeren, kiest het kabinet ervoor deze extern vorm te geven. Ideële omroeporganisaties met aantoonbaar maatschappelijk draagvlak krijgen een licentie. Die licentie geeft een wettelijk recht op een vast budget voor productie van programma's ten behoeve van opinievorming en maatschappelijk debat. Op basis van extrapolatie van de huidige bestedingen in opiniërende genres bedraagt dit voor de licentiehouders gezamenlijk € 129 miljoen per jaar (prijspeil 2005) op alle platforms (radio, televisie en internet). Dit bedrag staat gelijk aan 50% van het huidige vaste budget van de omroepverenigingen samen, exclusief het variabele deel dat zij nu kunnen verwerven uit het huidige programmaversterkingsbudget bij de raad van bestuur (Zie Bijlage 3: Budgetten per functie). Het totale budget voor opinievorming en maatschappelijk debat wordt verdeeld onder de licentiehouders op basis van de ledenaantallen (zie paragraaf 5.7).

Overige waarborgen voor licentiehouders

Licentiehouders hebben inhoudelijke autonomie bij de productie van hun opiniërende programma. Ook zijn zij verzekerd van plaatsing in de publieke zendtijd door de raad van bestuur. Bij of krachtens de mediawet worden waarborgen geregeld voor de gelijkwaardige plaatsing van de opiniërende programma's tussen 16.00 en 24.00 uur op de algemene basiszenders voor radio en televisie. Daarbij hoort dat de raad van bestuur en transparant systeem hanteert voor toewijzing van zendtijd aan programma's van licentiehouders, van de interne werkmaatschappijen en van buitenproducenten.

Sommige genres lenen zich beter voor de functie opinievorming en maatschappelijk debat dan andere, zoals actualiteiten over binnen- en buitenland, discussieprogramma's en satire. Maar het staat licentiehouders vrij zelf de vorm te kiezen waarmee zij willen bijdragen aan de publieke meningsvorming. Die keuze zal ook afhangen van de groepen waarop zij zich richten. Voor het toezicht op een rechtmatige besteding van het budget van licentiehouders aan de functie opinie en debat, zal het Commissariaat een aangepaste systematiek ontwikkelen

Aanvullingen in verband met pluriformiteit

Het kán zijn dat het totaal van omroepverenigingen niet de pluriformiteit van de gehele bevolking 'blijkt te weerspiegelen en ook niet het totale palet aan meningen en stromingen vertegenwoordigt in de functie opinie en maatschappelijk debat. In dat geval is de raad van bestuur bevoegd om lacunes te vullen met aanvullende programma's, bijvoorbeeld met een multiculturele invalshoek, om pluriformiteit te verzekeren. Hiervoor komt een deel van het huidige NPS budget beschikbaar.

Religie en levensbeschouwing

De publieke omroep blijft een podium bieden aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag. Dit type aanbieders brengt levensbeschouwelijke verdieping, niet aanvullend op overige aanbieders, maar als zelfstandig gepositioneerde zendgemachtigden met de voor hun achterban kenmerkende boodschap. Het Commissariaat voor de Media bepaalt het draagvlak en de verdeling van middelen op basis van onderzoek naar de aanhang voor religieuze hoofdstromingen in Nederland.

Nergens in het medialandschap is toegankelijkheid op deze manier geregeld. Alternatieven met een vergelijkbaar maatschappelijk effect zijn er niet. In hun ééntje, los van het publieke bestel, zouden de huidige 39f omroepen slechts preken voor het actieve deel van de eigen parochie, terwijl nu de grotere groep van geïnteresseerden in religie en levensbeschouwing wordt bediend en bovendien de onderlinge ontmoeting waardevol is. Dat laatste geldt eens te meer in een multiculturele samenleving. Het kabinet wil benadrukken dat de programma's die 39-f omroepen uitzenden direct verband moeten hebben met de betreffende religieuze- of levensbeschouwelijke stroming. Dit kan in de vorm van kerkdiensten op radio en televisie, maar ook in de vorm van programma's over de maatschappelijke betekenis van een religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging.

In het kader van het wetgevingsproces zal het kabinet met het Commissariaat voor de Media en de 39f omroepen bespreken op welke wijze een rechtvaardige verdeling van middelen het beste kan plaatsvinden. Verder is samenwerking op het niveau van ondersteunende diensten een aandachtspunt.

5.6. Organisatie functie cultuur, educatie en andere informatie

Overgang naar open concurrentie

De programmaproductie voor de derde functie wordt uiteindelijk in volledig open concurrentie georganiseerd. Buitenproducenten en licentiehouders dingen op gelijke voet mee naar opdrachten van de raad van bestuur.²⁹ Voor de producenten betekent dat zij nieuwe kansen krijgen om programma's te maken voor de publieke omroep. Voor alle makers, ook de licentiehouders, ontstaat een maximale

²⁹ Van deelneming aan de open inschrijving worden uitgesloten diegene die verkeert in de omstandigheden zoals bedoeld in art. 29 van de Richtlijn Diensten (geen faillissement of strafblad e.d.). Voorts worden conform artikel 31 en 32 van de Richtlijn eisen gesteld aan financiële en economische draagkracht, vakkundigheid, efficiency, ervaring en betrouwbaarheid.

prikkel om aansprekende producties te leveren. Concurrentie leidt ook tot een prikkel om efficiënt te werken.

De raad van bestuur draagt volledige verantwoordelijkheid voor het totale pakket in deze functie. Hij kiest uit voorstellen van licentiehouders en buitenproducenten een evenwichtige totaalmix die de pluriformiteit aan interesses, opvattingen, stijlen en smaakvoorkeuren binnen de bevolking weerspiegelt. Ook let hij erop dat programma's kwaliteit hebben en een relevant bereik bij de doelgroepen en de bevolking in het algemeen. Innovatie is ook een belangrijk aspect in deze functie. Het budget dat de raad van bestuur in deze functie op alle platforms besteedt bedraagt circa € 206 miljoen (prijsspeil 2005, Bijlage 3). Om licentiehouders in de gelegenheid te stellen geleidelijk hun omroepbedrijven in te richten op een open systeem van concurrentie, geldt een overgangperiode van drie jaar: 2009, 2010 en 2011. Een deel van het budget zal de raad van bestuur in die periode vooraf bestemmen voor interne inschrijving door de licentiehouders; voor dit deel geldt al wel concurrentie, maar alleen tussen licentiehouders onderling en dus intern.³⁰ Dit budget voor interne inschrijving wordt stapsgewijs in drie gelijke delen afgebouwd. Het overige budget wordt door de raad van bestuur direct extern uitbesteed, op de markt van buitenproducenten en (de ondernemingspoot van) licentiehouders. In een jaarprogramma maakt de raad van bestuur vooraf helder welk deel van de programmering open staat voor de interne inschrijving en welk deel open staat voor inschrijving door buitenproducenten en licentiehouders. Vanaf 2012 is sprake van volledig open concurrentie. Gedurende de overgangperiode houden de licentiehouders dus zekerheid over een – zij het afnemend – bedrag voor programma's in de functie cultuur, educatie en andere informatie (zie Bijlage 3). Daarnaast kunnen zij opdrachten verkrijgen in het open deel. En zij krijgen geleidelijk meer ruimte om economisch te ondernemen. In verband met Europese regels, moet in iedere fase de symmetrie tussen lasten en lusten voor licentiehouders strikt worden gewaarborgd.

Blijvende rol voor licentiehouders

Een blijvende bijdrage van licentiehouders in deze functie is cruciaal. Zij hebben immers wortels in de samenleving en kunnen ook in deze functie bijdragen aan pluriformiteit van het programma-aanbod naar smaken, stijlen, waarden e.d. Er komt een bepaling in de wet om de rol van de licentiehouders in deze functie zeker te stellen. Deze zal luiden: "De raad van bestuur draagt zorg voor een pluriform programma-aanbod in de functie cultuur, educatie en andere informatie, waarbij mede door inschakeling van licentiehouders aan de maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke verscheidenheid van de bevolking in het programma-aanbod op evenwichtige wijze uitdrukking wordt gegeven. "

Het Commissariaat voor de Media zal steeds jaarlijks achteraf beoordelen of aan de uitvoering van deze wetsbepaling is voldaan. Het college van licentiehouders zal de raad van bestuur en de raad van toezicht gevraagd én ongevraagd over dit onderwerp adviseren.

Educom wordt interne werkmaatschappij

Voor een kleiner deel van het aanbod in de functie cultuur, educatie en andere informatie is niet concurrentie maar continuïteit nodig. Bij al te grote bedrijfsonzekerheid, sneuvelt het experiment als eerste. In elk geval moet de publieke omroep in eigen huis beschikken over duurzame contacten met het onderwijs en over gespecialiseerde aankoop- en productiestaf voor educatieve programmering (zoals schooltelevisie). De Educom wordt daartoe omgevormd in een interne werkmaatschappij, die net als NOS RTV valt onder de eindverantwoordelijkheid van de raad van bestuur, maar met een eigen

³⁰ Dit betekent een voorkeurspositie in deze functie voor licentiehouders. Dit is Europeesrechtelijk houdbaar, mits de situatie tijdelijk is en een overgang behelst naar een uiteindelijk volledig open systeem.

programmatisch mandaat en eigen programmatische verantwoordelijkheid. De werkmaatschappij maakt of bestelt niet alleen zelf programma's, maar kan ook expertisecentrum zijn voor licentiehouders en buitenproducenten die actief zijn in de educatieve functie. Het vaste budget voor de interne werkmaatschappij in deze functie en voor alle platforms bedraagt €28 mln (gelijk aan huidig budget Educom, prijspeil 2005).

Toekomst NPS

De stichting NPS wordt opgeheven. De vrijvallende middelen van de NPS worden toegeedeeld aan de drie functies: een deel gaat naar nieuws, een deel naar opinie en maatschappelijk debat, en een deel naar cultuur, educatie en andere informatie. De middelen die naar nieuws worden overgeheveld dienen ter versterking van de nieuwsfunctie. Het maken van programma's in de functie opinie en maatschappelijk debat is voorbehouden aan de licentiehouders. Het kán zijn dat het totaal van licentiehouders niet de pluriformiteit binnen de gehele bevolking blijkt te weerspiegelen. In dat geval is de raad van bestuur bevoegd om lacunes te vullen.

De raad van bestuur waarborgt dat de resterende programma's (te financieren uit het voor dat deel vrijvallende NPS budget), waaronder bijvoorbeeld Klokhuis en Sesamstraat, gemaakt worden óf door licentiehouders, óf door andere aanbieders in het kader van functie C. Indien noodzakelijk voor de continuïteit van de programma's kan dit ook door middel van een interne voorziening. Dat geldt in het bijzonder ook voor kwetsbare programmering: programma's die vanwege hun karakter (hoge kosten, klein publiek, bijvoorbeeld operaregistraties en dans) van groot belang zijn voor het publieke bestel.

Verplicht percentage onafhankelijk product

Er geldt nu voor de publieke omroep een verplichting om 25 procent van zijn zendtijd te vullen met programma's gemaakt door onafhankelijke producenten.³¹ De omroepverenigingen moeten nu gezamenlijk voldoen aan deze verplichte uitbesteding. In het nieuwe model blijft de verplichting bestaan, maar komt hij volledig voor rekening van de raad van bestuur. Licentiehouders kunnen naar eigen behoefte bepalen of ze al of niet buitenproducenten inschakelen bij de productie van hun programma's.

Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties

De ervaring leert dat ook een publieke omroep een extra stimulans nodig heeft om culturele producties tot stand te brengen. Dat geldt vooral voor programma's met hoge kosten en een klein publiek, voor bijzondere eenmalige producties en voor risicovol experiment. Het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties zal daarom na 2008 blijven bestaan. Wel is in de nieuwe constellatie reflectie op zijn prioriteiten en werkwijze nodig. Binnenkort verschijnt een evaluatie van het fonds door de Raad voor cultuur. Het kabinet zal deze evaluatie aangrijpen om in overleg te treden met het Stimuleringsfonds over de situatie vanaf 2008. In elk geval wil het kabinet het Stimuleringsfonds een grotere rol geven in het stimuleren van vormexperimenten met nieuwe media op audiovisueel gebied. Ook verwacht het kabinet dat afstemming tussen het Stimuleringsfonds en de raad van bestuur nog belangrijker wordt. Nu zijn omroepverenigingen de aanvragers en de zendtijddhouders en is dus zeker dat een gesubsidieerd programma wordt uitgezonden. Straks is dat anders voor de culturele functie. Licentiehouders, buitenproducenten en de taakorganisaties binnen de publieke omroep vragen aan. De

³¹ De Europese televisierichtlijn bepaalt dat minimaal 10 procent van de zendtijd of het budget van Europese (commerciële en publieke) omroepen wordt uitbesteed aan onafhankelijke producenten.

raad van bestuur en het Stimuleringsfonds zullen samen een algemeen en inhoudelijk kader moeten afspreken dat ook waarborgen biedt voor het uitzenden van te honoreren programmavoorstellen.

Het Muziekcentrum van de Omroep

In het geheel van het Nederlandse orkestenbestel nemen de klassieke omroeporkesten, het Groot Omroepkoor en het Metropole Orkest, ondergebracht bij de Stichting Muziekcentrum van de Omroep (MCO), een aparte plaats in. Het MCO is een van de grootste culturele voorzieningen in ons land en 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.

Tussen nu en 2008 zal het MCO zich moeten omvormen tot een zelfstandig onderdeel binnen de publieke omroep. Daarbij houdt het MCO een plaats tussen het omroepbestel en het orkestenbestel in. Het is van belang dat het MCO, Radio 4 en de Concertzender nauwer gaan samenwerken bijvoorbeeld bij de productie en programmering van de omroepensembles op radio en televisie. Om te waarborgen dat de producties van het MCO op de verschillende platforms en de podia behouden blijven, is het noodzakelijk dat het bedrag dat nu uit de verschillende programmeringsbudgetten van de NPS en de omroepverenigingen komt (in podiaprogrammering en menskracht), vanaf 2008 door de raad van bestuur beschikbaar wordt gesteld voor dit doel (in het kader van de functie cultuur, educatie en andere informatie).

De hervorming van het MCO geeft de mogelijkheid om tot een hoger cultureel rendement te komen. Ten eerste kan het MCO zich ontplooiën in het digitale domein, door te werken met gespecialiseerde muziekanalen op digitale televisie en internet. Omdat het een relatief kleine kijkers en luisteraarsmarkt betreft, is een gezamenlijke aanpak tussen het MCO en Radio 4 vereist. Om een compleet digitaal muziekpakket te kunnen leveren, wordt ook het rijke archief met oudere opnames benut. Ook is hier ruimte om producties uit te zenden van andere orkesten uit binnen- en buitenland. Op deze manier worden liefhebbers van levende muziek optimaal bediend door het MCO en de publieke omroep. Ten tweede kan het MCO meer werk maken van muziekeducatie. Omdat het MCO de massamedia als basis heeft, kan hij mensen bij uitstek kennis laten maken met de verschillende muziekstromingen. Ten derde kan het MCO zich ondernemender opstellen binnen zowel het omroepbestel als het cultuurbestel. Bijvoorbeeld door producties vaker uit te voeren, door samen met een dansgezelschap optredens te verzorgen, en door eigen inkomsten te verwerven bij filmmaatschappijen.

5.7. Toegang voor licentiehouders

Verenigingen en stichtingen

Licenties worden eens in de vijf jaar verleend (dus twee maal gedurende een concessieperiode van tien jaar voor de publieke omroep als geheel). Toegelaten worden ideële omroeporganisaties die representatief zijn voor een maatschappelijke, culturele of levensbeschouwelijke stroming binnen de bevolking. Dat kunnen net als nu verenigingen zijn met leden, maar ook stichtingen met donateurs. De stichtingsvorm kan andere groepen aanspreken en past bij een trend naar meer passieve participatie in het maatschappelijke verkeer en professionalisering van maatschappelijke organisaties.³²

³² SCP. *Landelijk verenigd*. Februari 2005.

Getalsdrempels en koppeling statussen aan hoogte vast budget

Licentiehouders hebben maatschappelijk draagvlak. Dat moet blijken uit het aantal betalende leden of donateurs. De wettelijke minimum bijdrage voor leden en donateurs wordt vastgesteld op € 2 per maand (€ 24 per jaar). Dit dient als bewijs voor serieuze betrokkenheid van burgers en het draagt mede bij aan het verwerven van een substantieel eigen budget. In dit bedrag kan de programmagids niet zijn inbegrepen, maar licentiehouders mogen hiervoor wel andere diensten aan leden en donateurs bieden.

De huidige getalsdrempels van 150.000 en 300.000 leden vervallen. Dit wordt vervangen door een systematiek waarbij het gegarandeerde budget voor opinie en maatschappelijk debat via een staffel direct afhankelijk is van het aantal leden van een licentiehouder in relatie tot het totale ledental van alle licentiehouders gezamenlijk. Daarbij past een ondergrens van 5%. Voor aspiranten blijft er in de mediawet een getalsdrempel van 50.000 leden of donateurs; dit wordt tevens de ondergrens voor bestaande licentiehouders. Na vijf jaar moeten aspiranten voldoende aanhang hebben, zijnde 5% van het totaal aantal leden. Op deze manier zullen de drempels mee variëren met de maatschappelijke participatie van mensen, en blijft de openheid van het bestel en externe pluriformiteit gewaarborgd. Dit is ook nodig, omdat de verwachting is dat programmagegevens vrijkomen voor uitgeverij die programmabladen willen maken. Het kabinet steunt een initiatiefwetsvoorstel dat hiertoe is ingediend door VVD en D66 en waarvan de behandeling dit jaar zal zijn afgerond.

Voor de budgetverdeling betekent dit dat uitgaande van de huidige situatie met 7 A-omroepen, 1 B-omroep en 2 aspiranten eerdergenoemde € 129 miljoen (prijspeil 2005) voor opinie en maatschappelijk debat verdeeld wordt over 7,8 licentiehouders.

Tegenover het recht op een vast eigen budget voor de functie opinie en maatschappelijk debat, staat een plicht voor licentiehouders om een bepaalde hoeveelheid uren programma's te maken voor de algemene radio en televisiezenders; de minimale en maximale omvang wordt vastgelegd in de wet. Met die bandbreedte wordt voorkomen dat programma's met deze functie ofwel te duur en inefficiënt gemaakt worden of juist veel te goedkoop, dan wel dat geheel geen programma's worden aangeleverd voor een bepaald medium (bijvoorbeeld radio).

Overige eisen aan licentiehouders

Bij de toelating gaan voor licentiehouders verder de volgende eisen gelden:

- Zij zijn in hoofdzaak gericht op het bijdragen aan de publieke omroep. Andere maatschappelijke organisaties zoals Natuurmonumenten of de ANWB worden dus niet toegelaten.
- Zij hebben een duidelijke maatschappelijke missie die past bij de functie opinie en maatschappelijk debat en die blijkt uit het voorgenomen programmabeleid.
- Ook moet het beleidsplan dan wel het feitelijk functioneren van een licentiehouder binnen het bestel vertrouwen bieden op een professionele bedrijfsvoering en op naleving van de wettelijke eisen.
- Inspraak van leden en donateurs is niet meer wettelijk verplicht; de licentiehouders kiezen zelf in welke vorm zij contact onderhouden met de achterban.

Het kabinet schrapt de eis van toegevoegde waarde voor aspiranten. Nieuwkomers hoeven niet langer aan te tonen dat zij in programmatisch opzicht iets nieuws toevoegen aan het bestaande aanbod. Zo wordt de openheid vergroot, wordt de toelatingsprocedure eenvoudiger en kan de overheid inhoudelijk

meer afstand houden. De minister van OCW beslist over toelating, na raadpleging van de Raad voor cultuur, het Commissariaat en de publieke omroep.

Geen vergelijkende toets of omroepverkiezingen

Representativiteit van licentiehouders kan het beste van 'onderop' door burgers worden bewezen. Het is moeilijk en onwenselijk om van 'bovenaf', door of namens de overheid, een landkaart te tekenen van stromingen die tot de publieke omroep kunnen worden toegelaten. Daarna zou de overheid ook nog moeten (laten) toetsen welke partij inhoudelijk als beste uit de bus komt. Omdat de rol van licentiehouders is toegespitst op de opiniërende functie, verdraagt zo'n vergelijkende toets zich slecht met de uitingsvrijheid.

Omroepverkiezingen vindt het kabinet evenmin aantrekkelijk. De zo verworven steun van licentiehouders zou te vrijblijvend zijn en wellicht een momentopname blijken en afhankelijk van de populariteit van programma's op dat moment. Simulatie van omroepverkiezingen³³ wijst uit dat omroepen met populaire programma's niet alleen de meeste kijkers maar ook de meeste stemmen trekken. Terwijl mensen die lid of donateur worden, dat vaak doen omdat ze vinden dat bepaald type programma's er moeten zijn – ook als ze daarnaar zelf niet steeds kijken en luisteren.

De WRR oppert de gedachte een 'mandje' aanvullende criteria te hanteren, zoals kijktijdaandeel, bereik, waardering, deelname aan *communities* op internet en aan andere missiegerelateerde activiteiten. Het gaat hier steeds om prestaties die licentiehouders leveren gedurende een vijfjaarlijkse licentieperiode. Bij voorkeur zou het moeten gaan om meetbare doelen die licentiehouders zichzelf stellen, als onderdeel van hun missie. De visitatiecommissie kan dan net als nu beoordelen of de eigen doelen door licentiehouders zijn gehaald. Het kabinet vindt een dergelijke beoordeling door een visitatiecommissie van groot belang. Het houdt licentiehouders scherp en bij echte wanprestatie heeft de minister van OCW gedocumenteerde aanleiding om een verlenging van een licentie achterwege te laten. Maar het kabinet wil prestatiecriteria bij toelating niet met hetzelfde gewicht laten meewegen als de representativiteit van een licentiehouders. De besluitvorming zou dan al te complex worden. Wat gebeurt er met een licentiehouders die nog genoeg leden heeft maar de eigen bereikdoelstellingen niet haalt? En is dat alleen zijn verantwoordelijkheid of ook een verantwoordelijkheid van de raad van bestuur die immers programma's plaatst? Welke garanties zijn er dat een nieuwkomer beter gaat presteren? Nieuwkomers (aspiranten) kunnen per definitie niet aan prestaties in het verleden worden getoetst.

Alles afwegend, kiest het kabinet ervoor representativiteit van licentiehouders, gemeten naar het aantal leden en donateurs, ondubbelzinnig voorop te stellen bij toelating en verlenging van een licentie.

5.8. Maatschappelijk en economisch ondernemen door licentiehouders

Meerdere omroepverenigingen willen zich ontwikkelen tot dynamische, maatschappelijke multimediaorganisaties. Omroepverenigingen zijn particuliere organisaties die nu nog hoofdzakelijk publieke taken vervullen binnen het verband van de landelijke publieke omroep. In de nieuwe opzet verandert dit. Licentiehouders krijgen veel eigen speelruimte.

Voor de functie opinievorming en maatschappelijk debat vervullen licentiehouders zelfstandig een publieke taak. Voor die taak gelden de regels – en beperkingen - van publieke nevenactiviteiten.

³³ Bron: Publieke omroep, *Imagobarometer*, 2004. .

Maatschappelijk ondernemen is wel mogelijk, maar activiteiten moeten in het verlengde liggen van de publieke taak en inkomsten moeten terugvloeien naar diezelfde publieke taak.³⁴

In de rol van producent dingen licentiehouders mee naar programmaproductie voor de functie cultuur, educatie en andere informatie. Net als nu het geval is met de buitenproducenten, zullen afspraken gemaakt worden over het overdragen van rechten van programma's aan de publieke omroep. Alleen dan kan de raad van bestuur immers crossmediaal (her)gebruik voor de publieke taak realiseren. Licentiehouders kunnen het betreffende materiaal alleen gebruiken voor andere (eigen) activiteiten, indien hierover afzonderlijke afspraken zijn gemaakt.

Bij de concurrentie voor programmering met de derde functie past dat licentiehouders daartegenover ruimte krijgen om buiten de publieke omroep eigen activiteiten te ontplooien en zo inkomsten te verwerven: de openheid werkt zo twee kanten op. Licentiehouders zijn dus vrij om ook economisch te ondernemen, dat wil zegen: los van de publieke taak, met eigen inkomsten eigen (commerciële) activiteiten te ontplooien en eventuele winst te behouden.³⁵ Alles is mogelijk, van evenementen organiseren tot tijdschriften uitgeven tot het produceren van programma's voor commerciële omroep tot exploitatie van eigen themakanalen. Eis is wel dat licentiehouders voor eigen commerciële activiteiten niet – althans niet zonder verrekening – gebruik maken van materiaal dat zij voor de opiniërende functie met overheidsgeld hebben gemaakt. Om het onderscheid in publieke en private activiteiten helder te houden en te voldoen aan de nationale en Europese regels van mededinging, moeten de licentiehouders de publieke (functie opinievorming en maatschappelijk debat) en private activiteiten (productie voor derde functie en eigen activiteiten) strikt van elkaar scheiden. Nodig is een gescheiden financiële huishouding en waarschijnlijk ook een scheiding van activiteiten in aparte bedrijven.

In deze nieuwe constellatie zullen sommige omroepbedrijven van licentiehouders groter worden, anderen kleiner, afhankelijk van de eigen ambities en het succes op de diverse 'markten'.

5.9. Bijzonderheden voor radio en internet

Bovengeschetste principes van de nieuwe publieke omroep gelden onverkort voor radio en internet. Bewust zijn de taak en de organisatie geënt op een praktijk van crossmediale programmering in een digitaal medialandschap. In de dagelijkse praktijk zullen niettemin wel verschillen in werkwijze zijn. De digitalisering van etherradio verloopt bijvoorbeeld veel trager dan ethertelevisie, terwijl (mobiele) internetradio opmerkelijk snel opkomt. Het medium radio houdt ook zo zijn eigen wetmatigheden, vanwege de aard en het gebruik ervan. Zo hebben radiozenders horizontale programmering, met dagelijks en wekelijks dezelfde programma's het hele jaar rond. Dit vergt een continue productie met een vaste redactie, wat veelal het goedkoopst in eigen huis bij een omroepbedrijf, te realiseren is. Slechts een klein deel van de radioprogramma's kan ook door onafhankelijke producenten worden gemaakt, zoals documentaires en hoorspelen. Deze praktijk heeft gevolgen voor de organisatie per functie.

Nieuws, sport en evenementen zijn net als voor televisie een zaak van NOS RTV. De functie opinie en maatschappelijk debat wordt verzorgd door licentiehouders, uit hun vaste autonome budget. De meeste opiniërende programma's zijn nu te horen op Radio 1 en op 747AM, sommige op de andere zenders. De functie cultuur, educatie en ander informatie krijgt in hoofdzaak, maar niet uitsluitend,

³⁴ De Europese Commissie noemt dit (maatschappelijk ondernemen) commerciële exploitatie van de publieke taak.

³⁵ De Europese Commissie noemt dit (economisch ondernemen) commerciële stand-alone activiteiten die volledig los staan van de publieke taak

vorm op Radio 2, Radio 3, Radio 4, de Concertzender en het geplande multiculturele station van de Publieke omroep en FunX. De raad van bestuur verdeelt het budget voor deze functie via een systeem van open inschrijving. Omdat traditionele radio zich beperkt leent voor buitenproductie, zullen licentiehouders en de interne werkmaatschappij(en) de meeste van de programma's maken met de functie cultuur, educatie en andere informatie. In de toekomst kan dit overigens wel veranderen. Wanneer radio een integraal onderdeel is van crossmediale productie, zullen buitenproducenten zich er meer in gaan bekwamen.

Voor internet geldt dat de meeste websites verbonden zijn aan een televisie en/of een radioprogramma. Daarnaast is internet bij uitstek een platform voor digitale experimenten, met nieuwe vormen van journalistiek, culturele expressie, samenwerking met andere maatschappelijke organisaties en interactie met kijkers en luisteraars. Om innovatie te verzekeren, blijft gedurende de periode 2008-2013 een geormerkt budget bestaan voor nieuwe media (€ 22 miljoen prijspeil 2005), te besteden aan alledrie de functies. Voor de rest is het aan de raad van bestuur om, net als nu, te bepalen hoeveel middelen hij inzet voor welke algemene en gespecialiseerde televisiezenders, radiozenders, websites en gecombineerde toepassingen.

5.10 Europeesrechtelijke aspecten

In de voorbereiding van deze toekomstvisie is rekening gehouden met Europese regelgeving. Er is vooral gekeken naar de invulling van functie cultuur, educatie en andere informatie en naar de mogelijkheden voor licentiehouders om eigen inkomsten te verwerven en te behouden voor (commerciële) eigen activiteiten. Over de mogelijkheden is op hoofdlijnen advies ingewonnen bij de landsadvocaat. Het gekozen systeem voldoet naar verwachting aan de eisen. Bij de verdere uitwerking in een wetsvoorstel zal het kabinet zorgen dat het Europeesrechtelijke – en mededingingsrechtelijke kader wordt gerespecteerd. Daartoe zal overleg met de Europese Commissie plaatsvinden.

5.11. Financiële aspecten

Reclame blijft mogelijk bij de publieke omroep, behalve in de kinderprogrammering. De inkomstenderving van 15 miljoen wordt niet aangevuld met extra geld uit de publieke middelen, maar wordt (grotendeels) gecompenseerd door verruiming van de reclamemogelijkheden, waarbij vooral overdag meer reclame mogelijk wordt. Hiertoe zal al op korte termijn (vanaf 2006) binnen de bestaande wettelijke kaders de zendtijd voor reclame worden uitgebreid. Het toegestane maximum aan reclamezendtijd is in de Mediawet 10% van de totale zendtijd *per jaar*, maar is bij een algemene maatregel van bestuur, het Mediabesluit, beperkt tot 6,5%. Door deze bepaling in het Mediabesluit te wijzigen in het wettelijke maximum van 10%, kunnen de Steropbrengsten op peil blijven. Voorwaarde is een gering effect voor de burger: de verruiming vindt vooral plaats door reclame beter te spreiden over de gehele dag en nacht, waardoor het aandeel reclame in prime time niet of zeer weinig zal toenemen.

Bij tegenvallende ontwikkelingen rondom reclame-inkomsten, zal de derving niet uit publieke middelen worden gecompenseerd. Dit geldt ook voor de periode vanaf nu tot 2008. De normale (wettelijke) budgetindexering voor rijksbijdrage aan de publieke omroep blijft behouden. De functies nieuws en opinie en maatschappelijk debat zullen in geval van bezuinigingen vanwege dalende reclame-inkomsten worden ontzien. De verminderde inkomsten zullen dan grotendeels in aanbod met de functie cultuur, educatie en andere informatie en in het sportaanbod worden opgevangen.

Op lange termijn zijn de huidige rijksbijdrage en reclame naar verwachting niet toereikend om digitale ontwikkeling mogelijk te maken. Het kabinet zal onderzoeken welke extra financieringsvormen passen bij de publieke omroep, in het licht van verschuivingen in de keten van audiovisuele productie, distributie en consumptie. In het bijzonder is de vraag of geld dat burgers betalen voor gedifferentieerde pakketten ten goede kan komen aan de kwaliteit van het digitale aanbod van de publieke omroep. Anderzijds dient de toegankelijkheid voor burgers beschermd te zijn. De opgave is een evenwicht te definiëren tussen universele en gedifferentieerde dienstverlening. Bij het onderzoek wordt aandacht geschonken aan de potentiële opbrengst, beleidsmatige wenselijkheid (passend bij publieke taak) en juridische haalbaarheid van alternatieve inkomsten voor de publieke omroep.

5.12. Wereldomroep

De Stichting Radio Nederland Wereldomroep verzorgt Nederlandstalige radiouitzendingen via de korte golf, bestemd voor luisteraars in het buitenland, en uitzendingen in andere talen, gericht op specifieke regio's. Het gaat niet alleen om luisteraars: sinds 1999 werken NOS, Wereldomroep en de Vlaamse VRT samen om via de satelliet een selectie van Nederlandse en Vlaamse publieke televisieprogramma's te verspreiden onder de naam BVN-tv. Inmiddels heeft deze zender wereldwijde dekking. Digitalisering heeft ook verstrekkinge gevolgen voor de Wereldomroep. Zo wordt concurrentie met binnenlandse en buitenlandse media groter door de opkomst van internet. In steeds meer gebieden kunnen Nederlanders via het world wide web het Nederlandse en internationale nieuws van dag tot dag volgen. En steeds vaker kunnen zij direct radio en televisieprogramma's van Nederlandse omroepen opvragen. Ook het 'anderstalige aanbod' van de Wereldomroep concurreert in toenemende mate met aanbod van buitenlandse lokale, regionale, nationale en internationale aanbieders. Mensen raken langzaam minder aangewezen op officiële staatsmedia; de vrije nieuwsgaring kan mede dankzij digitalisering terrein veroveren.

Programma-aanbod: geen doublures

Het kabinet vindt dat het programma-aanbod van de Wereldomroep aantoonbare toegevoegde waarde moeten hebben ten opzichte van alternatieven in de uitzendregio's. Als ergens ook programma-aanbod van de landelijke publieke en commerciële omroepen beschikbaar is, ligt samenwerking zeer voor de hand en moeten eigen Nederlandse producties van de Wereldomroep herkenbaar toegevoegde waarde hebben voor de gebruikers.

Voor het anderstalige programma aanbod geldt eveneens dat in doublures met andere internationale contentaanbieders moet worden voorkomen. Dat vraagt voortdurende en nauwkeurige afstemming van activiteiten van de Wereldomroep op verruiming van digitaal media-aanbod in de diverse regio's. Voor gebieden waar Nederland een bijzondere band mee heeft kan een toegevoegde waarde worden aangenomen, voor andere gebieden is dat een open vraag: welke doelgroepen hebben behoefte aan welke informatie en hoe kunnen zij het beste worden bereikt?

Distributie: internet als alternatief platform

Via internet is goedkope en efficiënte distributie van programma's mogelijk. Voor de Wereldomroep kan dit leiden tot aanzienlijke kostenbesparingen doordat hij dure ether en satellietuitzendingen op termijn kan afbouwen. Voorwaarde voor vervanging van ether- en satellietuitzendingen door internetuitzendingen is wel dat breedband internet in voldoende mate beschikbaar is. Daarnaast

blijven uitzonderingen mogelijk om specifieke doelgroepen – bijvoorbeeld Nederlandse vakantiegangers in Europa – door middel van de ether of satelliet te blijven bedienen.

Onderzoek en prestatieafspraken

Het kabinet tornt niet aan de taken van de Wereldomroep. Wel geeft de digitalisering aanleiding om te bezien met welk type activiteiten en via welke distributiekanaalen deze het beste kunnen worden uitgevoerd. In overleg met de Wereldomroep is besloten een onafhankelijk onderzoek te laten doen. Per gebied zal onderzocht worden welk media-aanbod er is voor de doelgroepen en waar een toegevoegde waarde is voor programma's van de Wereldomroep. Ook de beschikbaarheid van breedbandinternet wordt in kaart gebracht. Met dit onderzoek doet het kabinet een toezegging gestand, gedaan tijdens het Algemeen Overleg over bezuinigingen op de mediabegroting op 23 juni 2004. De resultaten van het onderzoek kan de Wereldomroep verwerken in zijn meerjarenbegroting voor 2007-2011. Voorstel is om voor die periode prestatieafspraken te maken, zoals dat ook gebeurt tussen de overheid en de landelijke publieke omroep.

5.13 Samenwerking met niet- landelijke publieke omroep

Regionale omroep en in sommige gevallen ook lokale omroepen - zoals in de grote steden - zijn ook in de toekomst een relevante partner voor de landelijke publieke omroep. Dit blijkt onder meer uit de samenwerking tussen partijen omroep bij de uitwisseling van nieuws via de Radio Nieuws Centrale (RCN), bij het gebruik van regionale faciliteiten door de landelijke publieke omroep en bij de samenwerking tussen het grootstedelijke FunX en de landelijke publieke omroep. De afgelopen jaren zijn ook programma's in samenwerking gemaakt.

Het publieke omroeplandschap kan aan maatschappelijke betrokkenheid winnen als specifiek ook regionale thema's of programmering meer aan de orde komen. De koepelorganisaties van de lokale en regionale omroepen (OLON en ROOS) leggen in hun visie op de lange termijn sterke nadruk op het belang van samenwerking tussen de landelijke en lokale/regionale omroep. Het kabinet deelt deze opvatting.

Bijlagen

1. Samenvatting van brieven uit het veld
2. Organogram
3. Budgetten per functie