

Kijk samen verder!

Reflectie op een toekomstbestendig bestel

De reflectie samengevat

- Een sterke publieke omroep waarborgt vrije meningsvorming en is onmisbaar voor een goed werkende democratie. Als toezichthouder zien wij het als onze taak om risico's voor het landelijke publieke mediabestel in kaart te brengen.
- Het bestel heeft lange tijd goed gewerkt, maar dreigt nu de aansluiting te missen bij maatschappelijke, technologische en marktontwikkelingen. De kenmerken van het bestel verhinderen een passend antwoord op deze fundamentele ontwikkelingen:
 - door nadruk op organisaties in het bestel in plaats van content;
 - door versnipperde verantwoordelijkheid voor de publieke mediaopdracht;
 - door onheldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden;
 - door hoge drempel voor contentmakers om bij te dragen;
 - door tegenstrijdige belangen bij de profilering van het media-aanbod.
- Bijstellingen van het bestel op losse onderdelen lossen de knelpunten niet op en leiden vaak zelf tot nieuwe problemen
- Een toekomstbestendig bestel vereist een integrale bijstelling anders keert de wal het schip
 - zonder hervorming kent het bestel steeds meer organisaties met te weinig maatschappelijke binding;
 - komt de (journalistieke) kwaliteit van het media-aanbod verder onder druk te staan;
 - is geen van de spelers echt aanspreekbaar op realisatie van de publieke media-opdracht;
 - benut het semi-gesloten bestel niet de kwaliteit van Nederlandse makers en;
 - haken jongeren definitief af.
- Wij schetsen een denkrichting voor een toekomstbestendig bestel:
 - Een bestel met een meer directe vorm van maatschappelijke binding;
 - Een bestel met centrale sturing op realisatie van de publieke mediaopdracht;
 - Een bestel dat open is voor contentmakers op basis van toegevoegde waarde;
 - Een bestel met publiek media-aanbod met een eenduidig profiel als één rijk geschakeerd geheel.
- Het bestel moet nu in transitie met behoud van over decennia opgebouwde kennis en expertise. Dit kan alleen als wij het samen doen.
 - Voorwaarde bij de transitie is dat alle betrokken partijen de kans krijgen deze door te maken.
 - De transitie vergt moed, inzet en veranderbereidheid van alle betrokken partijen.

Inleiding

Het Commissariaat voor de Media (Commissariaat) heeft op 16 november jl. van de bewindspersoon voor Media het verzoek ontvangen – net als de NPO en de Raad voor Cultuur – om te reflecteren op de oplossingsrichtingen uit het rapport Verkenning naar legitimatiecriteria voor landelijke omroepen. Het Commissariaat waardeert het verzoek van de bewindspersoon en heeft geconstateerd dat wij breder moeten kijken dan alleen naar de legitimatiecriteria. In de reflectie kijken wij naar de gehele context van het landelijke publieke mediabestel (het bestel) en zetten wij een toekomstbestendig bestel centraal. Hiervoor zijn twee redenen.

Allereerst is vrije meningsvorming van mensen in Nederland een voorwaarde voor een goed werkende democratie. Een sterke publieke omroep is hierbij onmisbaar. Wij zien echter dat het bestel onder druk staat. In onze Mediamonitor van 2021 schreven we: de vraag is hoe de publieke omroep onafhankelijk en zelfstandig pluriform media-aanbod kan blijven aanbieden in een veranderende maatschappij en veranderd medialandschap dat zich kenmerkt door de digitale transitie en toenemende mediaconcentratie. Onze aanbeveling was dan ook: zorg voor een toekomstbestendige publieke omroep.

Een tweede reden om het verzoek van de bewindspersoon ruim op te vatten, is dat het nadenken over legitimatiecriteria alleen meerwaarde heeft in de context waarin de criteria worden toegepast. De legitimatiecriteria zijn immers een schakel in een groter geheel. De doeltreffendheid van erkenningscriteria hangt samen met de inrichting van het bestel.

Vooropgesteld, in het Nederlandse publieke mediabestel gaat veel goed. De publieke omroep is – anders dan in veel andere landen – sinds jaren leider op de televisiemarkt. Het publiek waardeert de kwaliteit van het media-aanbod en het bestel is doelmatig in vergelijking met andere bestellen in Europa.

Als toezichthouder zien we echter ook dat het bestel aansluiting dreigt te missen bij maatschappelijke, technologische en marktontwikkelingen. We zien het als onze rol als toezichthouder om risico's in het toezichtgebied in kaart te brengen. Zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2013 stelde: 'Toezichthouders bevinden zich in een unieke positie om vroegtijdig problemen te signaleren waarbij publieke belangen in het geding zijn, of waar kansen liggen'.

In deze reflectie kijken wij in de probleemanalyse naar de context van en de knelpunten in het huidige bestel. Uit de Mediawet en uit de probleemanalyse volgen ontwerpeisen waaraan een toekomstbestendig bestel moet voldoen. Aan de hand van de ontwerpeisen kijken wij naar het bestel en schetsen wij de denkrichting waarin een toekomstbestendig bestel te vinden is.

Afbakening

Voordat we starten met de reflectie staan we stil bij de afbakening ervan. Een uitgebreidere toelichting op afbakeningskeuzes als ook een verantwoording van de gehele reflectie is in de bijlage te vinden.

In deze reflectie richten we ons op het landelijke niveau van het bestel en nemen we de publieke mediaopdracht als vertrekpunt. De Mediawet stelt dat er een publieke mediaopdracht is die bestaat uit:

- het verzorgen van publieke mediadiensten – op lokaal, regionaal en landelijk niveau – via media-aanbod dat een breed en divers publiek voorziet van informatie, cultuur en educatie (en amusement als middel), via alle beschikbare aanbodkanalen, ook voor Nederlanders buiten de landsgrenzen;
- het stimuleren van innovatie van media-aanbod, het volgen en stimuleren van technologische ontwikkelingen en het benutten van mogelijkheden om media-aanbod aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken.

De Mediawet eist verder dat publieke mediadiensten ‘in overeenstemming zijn met publieke waarden en door middel van het media-aanbod voorzien in de democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving’.

Oftewel, het doel van het landelijke publieke mediabestel is om vanuit publieke waarden een breed en divers publiek via media-aanbod te voorzien in hun behoefte aan informatie, cultuur en educatie (en amusement).

In het verlengde van dit doel stelt de Mediawet als eisen aan het media-aanbod dat deze:

- op evenwichtige wijze de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied weerspiegelt;
- gericht is op bereik van iedereen (alle bevolkings- en leeftijdsgroepen), met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen;
- onafhankelijk is van commerciële- en overheidsinvloeden;
- voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen;
- via alle mediakanalen en voor iedereen toegankelijk is.

In de reflectie stellen we niet het doel van het bestel – zoals verwoord in de Mediawet – ter discussie. We richten ons in deze reflectie nadrukkelijk wèl op de wijze waarop het bestel is ingericht (het ‘hoe’). We richten ons op de vraag: hoe ziet een toekomstbestendig landelijk publiek mediabestel eruit?

Tot slot, een terugkerend maatschappelijk en politiek debat gaat over de precieze afbakening van de taak van het publieke mediabestel (zoals wel of geen sport en amusement) en over de bekostiging van het publieke bestel. Dit debat laten we in deze reflectie buiten beschouwing omdat deze niet bepalend is voor de keuze hoe het bestel toekomstbestendig is te maken.

Probleemanalyse

We starten de reflectie met een probleemanalyse van het huidige landelijke publieke mediabestel. Hoe ziet de context eruit en waar zitten de knelpunten in het huidige bestel?

De wijze waarop het bestel is ingericht (het 'hoe') is niet meer - en steeds minder - passend bij de samenleving, de technologische mogelijkheden en de markt

Het huidige landelijke publieke mediabestel komt voort uit de tijd dat de Nederlandse samenleving in vier ideologische zuilen was verdeeld. De keuze voor externe pluriformiteit, in de vorm van omroepverenigingen die een 'zuil' vertegenwoordigen, was in 1920 een logische en een bij de samenleving passende inrichtingsvorm. In de jaren '60 begon de ontzuiling waarbij 'zuilen' meer 'stromingen' werden en omroepverenigingen zich losmaakten van hun traditionele achterbannen en op zoek gingen naar hun eigen identiteit en kenmerkende programma's. Maar op ten minste drie vlakken hebben exogene factoren ervoor gezorgd dat de inrichting van het bestel niet langer aansluit bij de huidige maatschappij.

Drie fundamentele verschuivingen:

- 1. Samenleving:** groepsvorming in de samenleving laat zich niet meer kenmerken door een overzichtelijk aantal 'stromingen'. Om in de beeldspraak te blijven van 'stromingen' is bij groepsvorming in de samenleving veel eerder sprake van een rivierdelta aan grotere en kleinere rivieren die hun eigen wegbanen, oppuntensamengaan en weer afsplitsen. Hiermee hangt samen dat de wijze waarin groepen zich organiseren sterk is veranderd. Waar voorheen het maatschappelijk middenveld bestond uit duidelijk herkenbare belangenorganisaties met trouwe leden is nu sprake van uiteenlopende organisatievormen - groot en klein - met uiteenlopende vormen en mate van betrokkenheid. Ook in de politiek is deze versplintering goed zichtbaar. Politieke partijen focussen vaker op specifieke onderwerpen en (kleine) doelgroepen.
- 2. Technologie:** groeiende technologische mogelijkheden hebben in een kort tijdsbestek het medialandschap getransformeerd. Lange tijd bestond er schaarste in distributie (via ether- en kabelfrequenties) en was de kijk- of luisterervaring uitsluitend lineair of on demand via video,

dvd of cd. Consumenten moesten veelal wachten tot het programma van hun smaak te zien of te horen was en iets terugkijken of -luisteren was minder gemakkelijk. Inmiddels kunnen consumenten kiezen uit audio, video en tekst in alle mogelijke vormen, via alle mogelijke devices en via vele platforms (sociale media, websites, apps etc.). Consumenten hebben altijd en overal toegang tot content. Het televisietoestel is hiermee minder belangrijk geworden als medium om een massapubliek te bereiken. Kijken en luisteren is veel meer een individuele activiteit geworden, met name onder jongeren.

- 3. Markt:** parallel hieraan is de markt waarop de omroepverenigingen actief zijn onherkenbaar veranderd. Lange tijd bestond het medialandschap uit een overzichtelijke set van sterk gecensureerde televisie- en radiozenders. In plaats van een handvol (grotendeels) Nederlandse spelers die zich als omroepverenigingen manifesteren, is intussen een veelvoud aan actoren actief met sterk uiteenlopende verdienmodellen. Na de intrede van commerciële zenders in 1989, gevolgd door de overgang naar digitale televisie is het commerciële aanbod rap in omvang toegenomen. Met de voorgenomen fusie van RTL en Talpa wordt een volgende stap gezet in de consolidatie van het commercieel aanbod. Recentelijk zijn daar machtige en vermogende internationale platforms zoals Netflix, HBO Max, YouTube en Disney+ bijgekomen. Resultierend in een strijd om de aandacht van consumenten en adverteerders tussen alle mogelijke 'contentaanbieders'. Inmiddels heeft zich daar ook een grote groep makers aan toegevoegd. Mensen die de camera of microfoon op zichzelf richten zoals influencers, vloggers of groepen die hun eigen kanalen opzetten op een van de commerciële platforms.

Het resultaat is dat er knelpunten ontstaan die binnen het bestel niet opgelost kunnen worden

De fundamentele verschuivingen in samenleving, technologie en markt, zetten het publieke mediabestel onder druk. Een aantal kenmerken van het publieke mediabestel – zoals nu ingericht en uitgevoerd – maakt dat het bestel onvoldoende in staat is om zich hierop aan te passen. Met als resultaat dat het draagvlak voor de publieke omroep dreigt af te brokkelen.

Probleemanalyse

De volgende kenmerken staan een toekomstbestendig bestel in de weg:

A. Organisaties staan centraal in het bestel

Een essentieel kenmerk van het landelijke publieke mediabe-stel is dat organisaties hierin centraal staan, en niet content. De keuze om organisaties centraal te stellen is logisch vanuit de eens verzuilde samenleving én de wens om een gezonde afstand te houden tussen het media-aanbod en overheids-invloeden. Cruciaal hiervoor is wel dat de organisaties in het maatschappelijk middenveld goed aansluiten bij de behoeftes in de samenleving.

De aansluiting tussen de samenleving en de organisaties in het maatschappelijk middenveld is geen vanzelfsprekendheid meer. De vraag is of het hebben van een relatief beperkt aantal leden voldoende legitimeert dat omroepverenigingen stromingen representeren, terwijl de samenleving geen duidelijke stromingen meer kent. De omroepverenigingen zijn hierdoor gaan zweven tussen enerzijds de eis die het bestel aan hen stelt om een stroming te vertegenwoordigen en anderzijds de samenleving die zich niet meer op deze manier laat vangen.

Begrijpelijkwerwijs hebben omroepverenigingen de neiging in deze zoektocht om primair te denken en te handelen vanuit continuïteit en positiebehoud. Het is bijvoorbeeld voor omroepverenigingen lastig om een titel te schrappen als deze niet langer past bij de missie, omdat hiermee ook positie wordt ingeleverd. Maar eenmaal verloren is bereik lastig terug te winnen. Het denken vanuit continuïteit van de eigen organisatie – hoe begrijpelijk ook – is echter niet behulpzaam omdat er een (onbedoeld) behoudend en conservatief effect vanuit gaat. Dit terwijl het hervinden van de aansluiting bij de pluriformiteit van de samenleving (en in het bijzonder bij jongeren) om vooruitstrevende stappen vraagt.

B. Omroepverenigingen worden de facto niet getoetst en afgerekend op hun bijdrage aan de publieke mediaopdracht

De huidige wet- en regelgeving en de inrichting van het bestel borgen steeds minder het realiseren van de publieke mediaopdracht. Reden hiervoor is de altijd al aanwezige spanning. Aan de ene kant de collectieve aard van de publieke mediaopdracht (de optelsom van de bijdragen van de omroepverenigingen moet 'op evenwichtige wijze de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied [...] weerspiegelen'). En aan de andere kant de

individuele opgaven van de omroepverenigingen om zich te onderscheiden, een stroming te vertegenwoordigen en zo van toegevoegde waarde te zijn.

De spanning tussen de collectieve opgave van de omroepverenigingen en hun individuele opgave is verder toegenomen door de steeds lagere ledeneis en daarmee de toename van het aantal omroepverenigingen. Bovendien kunnen organisaties die het 'spel' goed spelen en de middelen hebben om een publiekscampagne te voeren nu makkelijker toetreden tot het bestel en zich ook makkelijker handhaven. Ook maakt de 'open voordeur' het bestel kwetsbaar voor oneigenlijk gebruik van publieke middelen. Aspirant-omroepverenigingen kunnen blijven toetreden waardoor het bestel alsmaar voller wordt. Wat weer leidt tot een organisatorisch nog complexer bestel en een steeds kleiner budget per omroepvereniging.

Het is politiek en juridisch moeilijk om toegang tot het bestel te weigeren op vage en kwalitatieve gronden zoals 'toegevoegde waarde' en vertegenwoordiging van 'een stroming'. Evenmin is het behulpzaam dat het huidige bestel geen achterdeur heeft: afscheid nemen van omroepverenigingen is geen onderdeel van het normale functioneren van het bestel. Het resultaat is dat (aspirant-)omroepverenigingen niet effectief worden getoetst of afgerekend op het onvoldoende bijdragen aan de publieke mediaopdracht.

C. Het bestel kent een onheldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden

De omroepverenigingen en de NPO zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het uitvoeren van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. De NPO is het sturings- en samenwerkingsorgaan en heeft onder andere de taak om de samenwerking tussen de omroepverenigingen te bevorderen en het media-aanbod op de aanbodkanalen te coördineren. Dit betekent dat de omroepverenigingen media-aanbod leveren aan de NPO. De NPO bepaalt het uitzendschema en waar welke content op welk platform te vinden is. Het gehele media-aanbod moet pluriform zijn en zowel informatie, cultuur als educatie bevatten. Het is aan de NPO om te beoordelen of het totaalplaatje klopt. Zo niet, dan vult de NTR de gaten in, of is er de mogelijkheid voor onafhankelijke producenten (buitenproducenten) om aanvullend media-aanbod te maken. Het kan niet anders dan dat de NPO zich bij het beoordelen van het totaal uitspreekt over de inhoud van het media-aanbod. Dit terwijl de Mediawet deze taak niet expliciet toebe-deelt aan de NPO. Ook kan deze taak wringen met artikel 7 uit de Grondwet (vrijheid van meningsuiting; censuurverbod).

Bovendien is voor veel betrokken omroepverenigingen en producenten onhelder via welke procedures en op welke wijze besluiten over het media-aanbod tot stand komen.

D. Het bestel is voor contentmakers moeilijk toegankelijk

De inrichting van het bestel en de centrale rol voor organisaties betekenen dat het bestel moeilijk toegankelijk is voor contentmakers en groepen buiten het bestel. Om toegang te krijgen tot de platforms van de publieke omroep moeten contentmakers zich als omroepvereniging manifesteren en voldoende leden zien te werven om toegang tot het bestel te krijgen. De andere toegang tot het bestel voor contentmakers is in een afhankelijke positie als buitenproducent. Hiermee is voor contentmakers een flinke drempel opgeworpen. Het zijn van een omroepvereniging sluit immers niet per definitie aan bij de ambitie om bepaalde content te maken.

E. De noodzaak om te bundelen (samen sterk) botst met de noodzaak om te profileren

Om tegenspel te kunnen bieden aan de grote (internationale) platforms is het voor de publieke omroep belangrijk om herkenbaar en vindbaar te zijn met eigen platforms. De NPO bundelt het aanbod van alle landelijke omroepverenigingen op NPO Start en NPO Plus, en is terughoudend met het verspreiden van content via websites van omroepverenigingen en commerciële platforms zoals YouTube. NPO wil versnippering tegengaan en met een sterk merk herkenbaar zijn in de markt. Omroepverenigingen daarentegen hebben vanuit hun opdracht om onderscheidend te zijn, leden te binden en jongeren te bereiken de nadrukkelijke behoefte om zichzelf te profileren via eigen kanalen en zo nodig ook op de online platforms zoals YouTube, waar het (jongere) publiek te vinden is. De NPO gaat deze profileringsbehoefte tegen door omroepverenigingen te beperken in wat zij via platforms van derden mogen verspreiden. De vraag is hoe de publieke omroep het publiek het beste kan blijven bereiken in de veranderende markt. Is dat via eigen platforms onder één merk of op een andere manier? Momenteel dreigt de publieke omroep vooral jongeren te verliezen nu zij steeds meer online kijken en luisteren via andere platforms dan de publieke.

Het beperkte adaptief vermogen van het bestel resulteert in knelpunten in het functioneren van het bestel, wat weer leidt tot druk bij beleidsmakers om deze knelpunten op te lossen.

Pogingen om de knelpunten op te lossen creëren echter zelf ook weer problemen

Ter illustratie:

- Vanaf 2016 werd het aantal omroeplicenties beperkt tot zes omroeporganisaties. Deze wetswijziging had onder meer tot doel om het aantal omroeporganisaties terug te brengen (op het moment van wijzigen waren er negentien omroepverenigingen) om zo het bestel hanteerbaar te houden en te bezuinigen op het budget van de publieke omroep. Er ontstonden fusieomroepen (zoals BNNVARA) en uiteindelijk ook samenwerkingsomroepen (zoals Omroep Max-WNL). Omdat de samenwerkende omroepen bang zijn hun eigen identiteit te verliezen vindt niet altijd echte samenwerking plaats. De samenwerkingsomroepen zijn in feite lege hulzen: de juridische entiteit ontvangt weliswaar de erkenning, maar de samenwerkingsomroep is niet meer dan een juridisch construct. Bovendien leidde de wetswijziging tot een ongelijk speelveld omdat macht zich concentreerde bij de grote en kapitaalkrachtige 'oude' omroepverenigingen, waar de nieuwe kleinere omroepverenigingen gedwongen zijn om bij 'in te wonen'.
- In 2016 is het publieke bestel opengesteld voor buitenproducenten vanuit de gedachte dat zij zo konden bijdragen aan de pluriformiteit en innovatie in het bestel. Buitenproducenten kunnen een programma-idee pitchen bij de NPO. Indien de NPO het programma-idee ziet zitten is de buitenproducent verplicht de content samen met een omroepvereniging te ontwikkelen. De openstelling voor buitenproducenten resulteert in onduidelijkheid over de rol van de NPO (die niet over de inhoud gaat maar wel poortwachter is voor de buitenproducenten) en de wijze waarop de identiteit van de omroepverenigingen wordt bewaakt bij het ontwikkelen van de content.
- De publieke omroep werkt voor de concessieperiode 2022-2026 met een nieuwe manier van programmeren: de NPO kijkt vanuit de behoeften en het mediagedrag van het publiek naar welk aanbod, op welk tijdstip het beste kan worden geplaatst en op welk aanbodkanaal (via genrebeleid). Hierbij staat niet het type content (audio, video) centraal maar het genre. Het werken met genremanagers en -coördinatoren in plaats van netcoördinatoren moet leiden tot een gelijkwaardiger gesprek tussen de NPO, omroepverenigingen en buitenproducenten over het soort content dat nodig is en welk platform hierbij

Probleemanalyse

past. De nadruk op content (in plaats van organisaties) wordt door NPO en omroepverenigingen ervaren als een behulpzame verandering. Tegelijkertijd leidt genrebeleid tot verdere onduidelijkheid omdat (ook hier) de NPO een grotere inhoudelijke rol krijgt dan staat beschreven in de Mediawet.

Het gevaar is dat het aanpassen van de legitimatiecriteria een volgend voorbeeld is van een bijstelling op een onderdeel die niet het onderliggende probleem oplost, respectievelijk eigen problemen met zich meebrengt.

Conclusie:
Ad hoc bijstellingen lossen de knelpunten niet op, het bestel moet in transitie

De fundamentele verschuivingen in samenleving, technologie en markt - sinds de vorming van het landelijke publieke mediabestel - zetten het bestel onder druk.

De kenmerken van het bestel verhinderen een passend antwoord op deze fundamentele verschuivingen. De nadruk op organisaties, versnipperde verantwoordelijkheid voor de publieke mediaopdracht, onheldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden, de hoge drempel voor contentmakers om bij te dragen en verschillende belangen bij de profilering maken dat het bestel onvoldoende in staat is om zich aan te passen.

De knelpunten die ontstaan worden niet opgelost door ad hoc bijstellingen en/of leiden dikwijls zelf tot nieuwe problemen.

Een integrale bijstelling van de inrichting van het bestel is nodig. Het bestel moet in transitie om deze weer toekomstbestendig te maken.

Hoe verder?

Ontwerpeisen geven houvast bij het draaien aan de knoppen van het bestel

Een integrale bijstelling van het bestel vraagt om kaders die houvast bieden. Houvast kan in de eerste plaats gevonden worden door ontwerpeisen te destilleren uit het doel ('het wat') van het bestel zoals die is beschreven in de Mediawet. Hieronder valt bijvoorbeeld de ontwerpeis dat het media-aanbod de pluriformiteit weerspiegelt van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses. Maar ook dat het media-aanbod iedereen bereikt en voldoet aan publieke waarden en hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen.

Aanvullend hierop formuleren we op basis van de probleemanalyse in deze reflectie een aantal ontwerpeisen die moeten borgen dat het bestel toekomstbestendig is. Ontwerpeisen op basis van de analyse zijn bijvoorbeeld dat het bestel een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden kent en dat het bestel effectieve mechanismen kent voor toetsing en evaluatie van spelers (inclusief consequenties). Een andere voorbeeld is dat het aanbod zichtbaar en vindbaar is voor (een jong) publiek. En ook dat het aanbod zich staande weet te houden ten opzichte van machtige (internationale) platforms in de strijd om aandacht van consumenten en adverteerders. Voor de volledige lijst van ontwerpeisen verwijzen we naar de verantwoording.

De ontwerpeisen geven richting bij het bepalen welke inrichting past bij een toekomstbestendig bestel. Voor deze reflectie hebben we zes 'knoppen' geïdentificeerd die de belangrijkste keuzes voor de inrichting van het bestel weerspiegelen. Voor iedere knop hebben we de verschillende 'standen' benoemd die bij de knop horen.

Ter illustratie, in het huidige bestel borgen omroepverenigingen de maatschappelijke binding van de publieke omroep. We identificeren 'borging maatschappelijke binding' als een 'knop' in het bestel. Bij die knop horen de standen directe en indirecte borging. 'Omroepverenigingen' is een voorbeeld van indirecte borging van de maatschappelijke binding. Voorbeelden van de stand directe borging zijn consultatierondes waarin burgers stemmen op makers of een consultatieronde waarin burgers voorkeuren uitspreken voor bepaald media-aanbod.

Kortom, nadenken over het bestel kan met hulp van zes knoppen met verschillende standen. Hieronder staan de zes knoppen vereenvoudigd weergegeven. Een combinatie van de knoppen en standen leidt tot een veelheid aan mogelijke inrichtingen van het bestel. Voor een gedetailleerd overzicht van knoppen en standen verwijzen we naar de verantwoording.



Denkrichting toekomstbestendig bestel

Op basis van de ontwerpeisen hebben we voor de verschillende knoppen afgeleid welke standen passen bij een toekomstbestendig bestel. Dit leidt tot onderstaande denkrichting die bestaat uit vier onderdelen.

1 Van een indirecte naar een meer directe vorm van maatschappelijke binding

Het bestel sluit beter aan op de huidige maatschappij wanneer de binding via een directe vorm wordt geborgd. In deze vorm van maatschappelijke binding hebben burgers direct invloed op het invullen van de publieke mediaopdracht. Hoe burgers hun invloed kunnen uitoefenen kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Denk aan het inrichten van een landelijk programmabeleidsbepalend orgaan (PBO) waaraan burgers deelnemen, via een burgerberaad, via consultatie van burgers over specifieke content of makers, of een combinatie hiervan. Een PBO is een orgaan dat (bindend) adviseert over en toeziet op de realisatie van de publieke mediaopdracht. Deze manier van borging van de maatschappelijke binding bestaat in Nederland op regionaal en lokaal niveau. Ook in andere landen bestaat een dergelijk orgaan.

2 Van sturen op organisaties naar centraal sturen op realisatie publieke mediaopdracht

Het bestel kan aan effectiviteit, transparantie en afrekenbaarheid winnen als de verantwoordelijkheid voor de publieke mediaopdracht centraal komt te liggen. Net zoals dit in de praktijk al aan het ontstaan is. Duidelijkheid over de verantwoordelijkheid verandert de huidige sturing op organisaties, naar een sturing op het daadwerkelijke media-aanbod. Dit past bij de focus op het media-aanbod van de huidige publieke mediaopdracht. Met een centrale verantwoordelijkheid verdwijnen de grijze gebieden in verantwoordelijkheden tussen organisaties, vermindert de noodzaak tot moeizame afstemming tussen NPO en omroepen en groeit de effectiviteit van het bestel. Met de keuze voor het centraal beleggen van de verantwoordelijkheid wordt transparanter wie (een centrale entiteit) waarover (het totale media-aanbod) verantwoordelijkheid draagt en daarop ook aanspreekbaar is. Ook kan een centrale regisseur besluitvaardiger reageren op ontwikkelingen en veranderende behoeftes in de samenleving.

3 Van een semi-gesloten bestel naar een open systeem op basis van toegevoegde waarde

Het bestel benut de kwaliteit, de creativiteit en het innovatief vermogen van makers volop door zich open te stellen voor een grotere groep contentproducenten.

Bijvoorbeeld door een volledig open procedure waarbij contentproducenten zich inschrijven op een uitvraag voor specifieke content, waarbij selectie plaatsvindt op basis van de grootste toegevoegde waarde. Een voorbeeld van een geslotener invulling is dat een aantal contentproducenten voor een bepaalde periode het recht krijgt om een deel van de mediaopdracht te realiseren (via een concessie). Wanneer de concessieperiode bijna afloopt vindt een nieuwe selectie plaats waarbij alle geïnteresseerde contentproducenten tegen elkaar worden afgewogen en een aantal van hen tot de volgende concessieperiode worden toegelaten. Zo ontstaat gezonde concurrentie op basis van de meeste toegevoegde waarde van de content.

In het huidige bestel is een taakomroep (de NOS) verantwoordelijk voor de nieuwsvoorziening. Op basis van de ontwerpeisen is er geen reden om daar verandering in te brengen. Gelet op het grote belang van vrije meningsvorming, is de keuze voor een taakomroep die zich toelegt op nieuwsvoorziening ook goed te begrijpen. Daar komt bij dat de NOS een hoog vertrouwen geniet en jongere doelgroepen goed weet te bereiken.

4 Van multi-branding en distributie naar het profileren en aanbieden van het publiek media-aanbod als een rijk geschakeerd geheel

Het bestel brengt een herkenbaar totaalaanbod en bundelt krachten rondom één platformstrategie dat aan de hoogste eisen van gebruikersgemak voldoet. Dit betekent dat de ingezette beweging van gezamenlijke aanbieding en profilering van het publieke media-aanbod tenminste wordt doorgezet.

Een overkoepelende strategie betekent evenwel niet dat de makers van het publieke media-aanbod onzichtbaar hoeven te zijn. Een pluriforme groep van makers van publieke content levert meerwaarde op voor het bestel en de burgers. Het benadrukt de pluriformiteit in het publieke mediabestel en maakt transparant wie de makers van het aanbod zijn. Bovendien maakt het mogelijk dat burgers zich 'thuis voelen' bij het werk van specifieke makers.

Tot slot

Met deze reflectie bepleiten wij dat het bestel in transitie moet om de publieke mediaopdracht ook in de toekomst te blijven realiseren. Hiernaast beogen wij met de uitwerking van de ontwerpeisen, knoppen en standen en de denkrichting voorwerk te hebben gedaan voor een toekomstbestendige inrichting van het landelijk publieke mediabestel.

Deze reflectie geeft bewust geen antwoord op de vraag naar legitimatiecriteria, omdat deze logisch samenhangen met de andere keuzes voor de inrichting van het bestel. De rol en invulling van criteria volgen wat ons betreft uit de uitwerking van de geschetste denkrichting.

Niets doen, of maar aan één knop draaien is geen optie. Het bestel moet nu in transitie, anders keert de wal het schip. Zonder bijstelling kent het bestel steeds meer organisaties met een beperkte maatschappelijke binding, komt de (journalistieke) kwaliteit van het media-aanbod verder onder druk te staan, is geen van de spelers echt aanspreekbaar op realisatie van de publieke media-opdracht, benut het semi-gesloten bestel niet de kwaliteit van Nederlandse makers en haken jongeren definitief af waardoor de relevantie van de publieke omroep als geheel afbrokkelt.

De omstandigheden dwingen integrale aanpassingen aan het bestel af en deze vereisen op hun beurt dat de betrokkenen meeveranderen. Dat zal niet makkelijk zijn en logischerwijs gepaard gaan met ongemak. Toch roepen wij de betrokkenen op moed te tonen en in beweging te komen. Durf is nodig om gevestigde posities los te laten en de benodigde transitie in te zetten.

Hier staat tegenover dat de bijstelling van het bestel niet mag leiden tot het verliezen van de over decennia opgebouwde kennis en expertise. De organisaties in het bestel, zoals de omroepverenigingen, mogen verwachten dat een ruime transitieperiode borgt dat eenieder de kans krijgt om de overgang te maken naar een toekomstbestendig bestel. Ook mogen zij verwachten dat zij betrokken worden bij het toetsen van de ontwerpeisen en het nader uitwerken van de denkrichting naar een toekomstbestendige inrichting van het bestel.

Wij zien op onderdelen dat de ontwikkeling uit de denkrichting al wordt ingezet. Dit kan een signaal zijn dat het bestel al naar een transitie toe beweegt. Het is echter nodig om de stap naar een nieuwe inrichting van het bestel bewust en gestructureerd te zetten, zodat de transitie niet half gebeurt of gepaard gaat met onduidelijkheden.

De maatschappelijke waarde van de publieke omroep is in onze ogen onverminderd groot. Een evenwichtig, pluriform, betrouwbaar, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand aanbod is vandaag zo mogelijk nog relevanter dan ten tijde van het ontstaan van het bestel. De publieke omroep was en is een waarborg voor de vrije meningsvorming en is hiermee essentieel voor het functioneren van onze democratie. De publieke omroep laat zien wat ons als Nederlanders verbindt. De publieke mediaopdracht verdient om deze redenen een toekomstbestendig bestel.

Kijk samen verder!

Reflectie op een
toekomstbestendig bestel

Bezoekadres Hoge Naarderweg 78, 1217 AH Hilversum

Postadres Postbus 1426, 1200 BK Hilversum

0357737700 / [cvdm@cvdm.nl](mailto:cvdn@cvdm.nl)