

# Verantwoording

Kijk samen verder! Reflectie op een toekomstbestendig bestel



# Inhoud

1	Inleiding	3
2	Afbakening	4
	A. Wat bedoelen wij met een ‘toekomstbestendig bestel’?	4
	B. Wat bedoelen wij met ‘het bestel’?	4
	C. Wat staat er in de Mediawet over het doel van de publieke omroep?	4
3	Denkfasen en denkstappen	6
	A. Analyseren	6
	B. Inventariseren	6
	C. Denkrichting vormen	6
4	Resultaten	7
	A. Ontwerpeisen	7
	B. Knoppen en standen	8
	C. Ontwerpeisen per knop	11
	D. Onderbouwing denkrichting	13
5	Aanbevelingen voor het vervolg	16
6	Benutte kennis en expertise	17
	Selectie geraadpleegde literatuur	18
7	Bijlage: assenstelsel	19

# 1 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 verantwoording lichten wij toe hoe de reflectie tot stand is gekomen, welke keuzes wij hebben gemaakt, welke bronnen wij hebben geraadpleegd en zetten wij alle resultaten van ons denkwerk op een rij met onderbouwing. Hiernaast geven wij een aantal aanbevelingen voor het vervolg op deze reflectie. Tot slot bevat dit document werk materiaal dat behulpzaam is bij het met elkaar nadenken over de toekomstbestendigheid van het bestel.

## 2 Afbakening



Voor het maken van de reflectie hebben wij een aantal afbakeningskeuzes gemaakt. Hieronder lichten wij deze keuzes toe.

### A. Wat bedoelen wij met een 'toekomstbestendig bestel'?

Het Commissariaat brengt jaarlijks de Mediamonitor uit. Hierin geven wij een overzicht van het gebruik van verschillende media in Nederland, de mediabedrijven die het media-aanbod verzorgen en de ontwikkelingen in de mediasector. In de editie van 2021 luidt een van de aanbevelingen: zorg voor een toekomstbestendige publieke omroep. Wij schrijven: de vraag is hoe de publieke omroep onafhankelijk en zelfstandig pluriform media-aanbod kan blijven aanbieden in een veranderende maatschappij en een veranderd medialandschap dat zich kenmerkt door de digitale transitie en toenemende mediaconcentratie.

Een publieke omroep waarborgt een plek waar mensen hun mening kunnen vormen, een voorwaarde voor een goed werkende democratie. Hiervoor is het essentieel dat een publieke omroep kan inspelen op veranderingen in de samenleving, technologie en markt. In de reflectie gaan wij bij de probleemanalyse nader in op deze veranderingen en op de eisen die deze veranderingen stellen aan het bestel.

### B. Wat bedoelen wij met 'het bestel'?

Met het bestel bedoelen wij het landelijke publieke mediabestel van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO), de taakomroepen (NTR en NOS) en ledenomroepen (AVROTROS-PowNed, BNNVARA, EO, KRO-NCRV, Omroep Max-WNL, Omroep Zwart, Ongehoord Nederland (ON!) en VPRO-Human).

In de reflectie richten wij ons op het landelijke niveau van het bestel en niet op het lokale en regionale niveau. Op het landelijke niveau ligt de aanleiding (legitimatiecriteriën van de landelijke omroepen) van de reflectie. Het denken over het landelijke niveau is op zichzelf al complex, laat staan als wij dit doen op alle drie de niveaus tegelijk. Wij realiseren ons dat de lokale, regionale en landelijke publieke omroepen nauw met elkaar samenhangen. Pas als we met elkaar een stap verder zijn in het denken over een toekomstbestendig landelijk publiek mediabestel is het verstandig de blik te verruimen naar het volledige publieke mediabestel.

### C. Wat staat er in de Mediawet over het doel van de publieke omroep?

Bij het bepalen van het doel van het bestel nemen wij 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.

Naast het doel van het bestel beschrijft de Mediawet de inrichting (het ‘hoe’) ervan. Zo worden de rollen en functies van onder andere de NPO, omroepverenigingen, NOS, NTR en STER bepaald, net als de erkenningscriteria voor toetreding van omroepverenigingen en eisen aan de organisatie van de verschillende entiteiten in het bestel.

In de reflectie stellen wij niet het doel van het bestel – zoals verwoord in de Mediawet – ter discussie. Wij richten ons in deze reflectie nadrukkelijk wél op de wijze waarop het bestel is ingericht (het ‘hoe’). Wij 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.

# 3 Denkfasen en denkstappen

In de reflectie denken we na in een aantal fasen en stappen.

## A. Analyseren

Wij starten het denken over een toekomstbestendig bestel met de denkfase 'analyseren'. Wij analyseren het huidige bestel en de context waarbinnen het bestaat. Pas als duidelijk is hoe de context van het bestel er nu uitziet en waar knelpunten zitten, kan zinvol worden nagedacht over wat en hoe het beter moet.

Het resultaat van deze denkfase is een probleemanalyse van het huidige bestel inclusief een overzicht van drie fundamentele verschuivingen in de context van het bestel. Tezamen onderbouwen wij hiermee de noodzaak van het nadenken over een toekomstbestendig bestel. De probleemanalyse heeft een plek in de reflectie.

## B. Inventariseren

Voor het nadenken over een ander, meer toekomstbestendig bestel hebben wij in twee stappen nagedacht.

Stap één is het inventariseren van de ontwerpeisen die wij stellen aan een toekomstbestendig landelijk publiek mediabestel. De publieke mediaopdracht biedt allereerst houvast. Hiernaast volgen aanvullende ontwerpeisen uit de probleemanalyse.

Stap twee is een inventarisatie van mogelijke inrichtingen van het bestel. Wij denken hierover na met behulp van een assenstelsel. Met op de horizontale as de mate waarin het bestel open staat voor publieke en private organisaties (of individuele contentmakers) om publiek media-aanbod te maken. De verticale as geeft aan in hoeverre de publieke mediaopdracht een centrale verantwoordelijkheid is of een collectieve. Wat helpt bij het begrijpen van het assenstelsel is het plotten van een aantal mogelijke kenmerken van het bestel. Waar hoort bijvoorbeeld een bestel dat gekenmerkt wordt door externe pluriformiteit in het assenstelsel? En waar hoort een archetype model thuis zoals dat van de BBC? Zie de bijlage op pagina's 19 t/m 21 voor het assenstelsel in zeven weergaves. Per weergave plotten wij één of een aantal kenmerken of archetype modellen. De eerste vijf weergaves tonen het kenmerk en laten zien in welk gebied dit kenmerk kan worden geplot. De zesde weergave plot drie archetype modellen: het omroepverenigingen-model, het BBC-model

en het Nieuw-Zeelandse model. Tot slot is er een assenstelsel waarin alle kenmerken en modellen een plek hebben.

Het assenstelsel biedt houvast bij het nadenken over mogelijke inrichtingen van het bestel. Maar hoe weten wij wat alle (relevante) mogelijkheden zijn? De lijst aan mogelijke inrichtingen van het bestel is een lange. Het is ondoenlijk om tot een volledige lijst van inrichtingen te komen. Daarom denken wij eerst vrij na om vervolgens uit de resultaten 'knoppen' te destilleren. De knoppen kunnen wij in verschillende standen draaien als het gaat om het bestel. Met een voorbeeld leggen wij uit wat wij bedoelen met knoppen.

In het huidige bestel borgen omroepverenigingen de maatschappelijke binding van de publieke omroep. Wij 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 verkiezingen 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. Een combinatie van de knoppen en standen leidt tot een veelheid aan mogelijke inrichtingen van het bestel.

De resultaten van deze denkfase zijn een lijst met knoppen en standen en ontwerpeisen. De knoppen, standen en ontwerpeisen hebben een plek in deze verantwoording.

## C. Denkrichting vormen

In de fase 'denkrichting vormen' kijken we naar de knoppen en standen vanuit de ontwerpeisen. In welke standen kunnen de knoppen staan op basis van de ontwerpeisen?

Het resultaat van deze denkfase is een denkrichting waarin een toekomstbestendig landelijk publiek mediabestel te vinden is op basis van de ontwerpeisen. De denkrichting heeft een plek in de reflectie. De onderbouwing van de denkrichting heeft een plek in deze verantwoording.



# 4 Resultaten

De resultaten van de denkfases en -stappen zijn bovenal de reflectie. De reflectie bestaat uit de probleemanalyse, de ontwerpeisen op hoofdlijnen, de knoppen en standen op hoofdlijnen, en de denkrichting voor een toekomstbestendig bestel.

Hieronder volgt een volledig overzicht van de ontwerpeisen en knoppen en standen en de onderbouwing van de denkrichting.

## A. Ontwerpeisen

In de denkfase 'inventariseren' denken we na over de eisen waaraan een toekomstbestendig bestel moet voldoen. In de reflectie nemen we de huidige publieke mediaopdracht als uitgangspunt. De ontwerpeisen die we stellen aan een toekomstbestendig bestel volgen uit de publieke mediaopdracht. Ook volgen ontwerpeisen uit de probleemanalyse.

### Ontwerpeisen

---

#### Eisen aan het publieke mediabestel die voortvloeien uit de Mediawet

1. Het bestel verzorgt media-aanbod dat in overeenstemming is met publieke waarden en een breed en divers publiek voorziet van informatie, cultuur en educatie (en amusement als middel). Media-aanbod dat:
  - a. op evenwichtige wijze de pluriformiteit weerspiegelt van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied;
  - b. gericht is op bereik van iedereen (alle bevolkings- en leeftijdsgroepen), met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen;
  - c. onafhankelijk is van commerciële- en overheidsinvloeden;
  - d. voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen;
  - e. via alle mediakanalen en voor iedereen toegankelijk is.
2. Het bestel stimuleert innovatie van media-aanbod, volgt en stimuleert technologische ontwikkelingen en benut mogelijkheden om media-aanbod aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken.

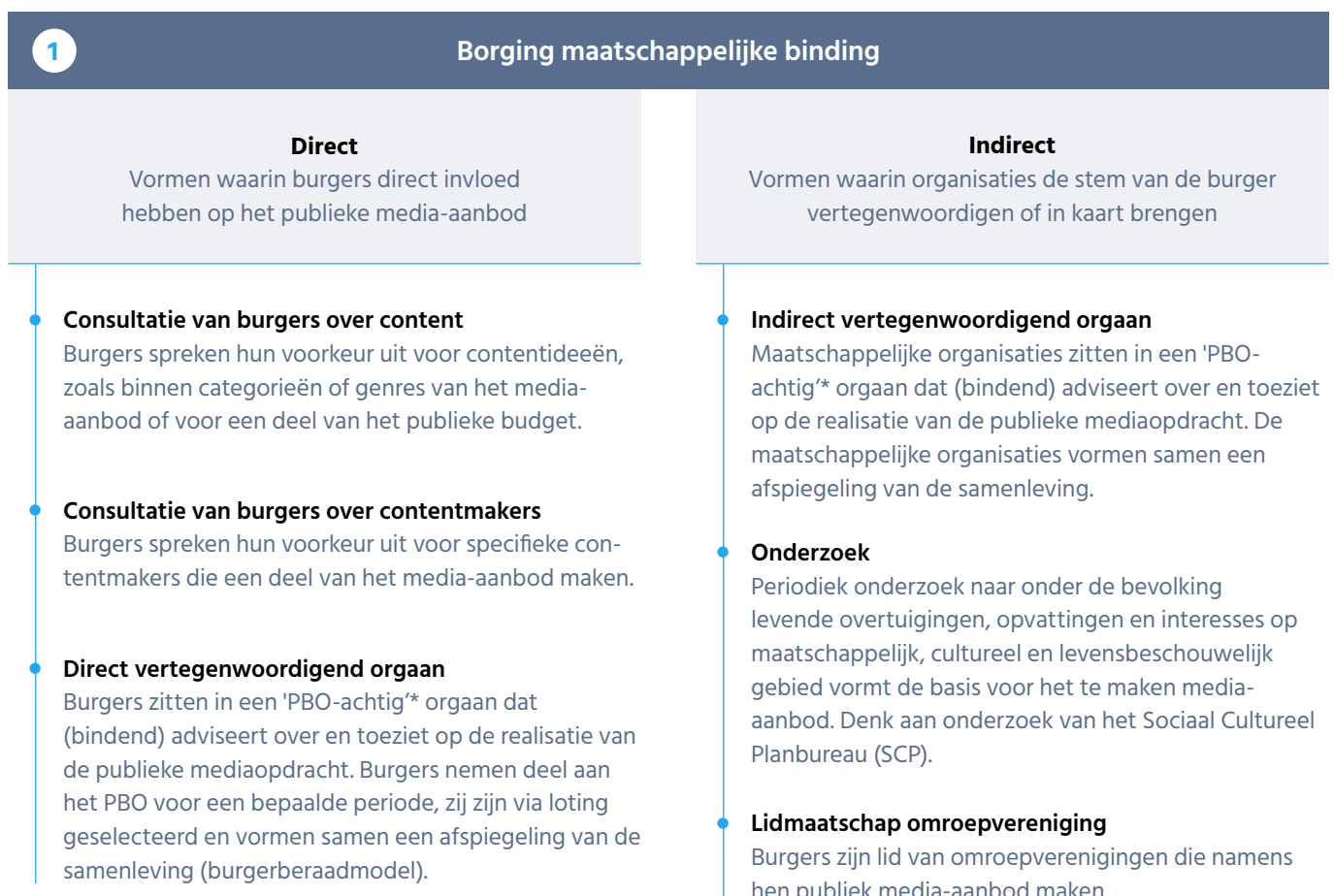
#### Eisen aan het publieke mediabestel die voortvloeien uit de probleemanalyse

3. Het bestel kent een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden in coördinatie, ontwikkeling, productie en distributie van content.
4. Het bestel waarborgt transparantie en heldere besluitvorming: besluiten worden weloverwogen genomen, getoetst, geëvalueerd en eventueel bijgesteld.
5. Het bestel kent mechanismen voor toetsing en evaluatie van spelers in hun bijdrage aan de publieke mediaopdracht, en er zijn consequenties verbonden aan onvoldoende bijdrage.
6. Het bestel is toegankelijk voor een diverse groep contentmakers.
7. Het media-aanbod is aantrekkelijk en zichtbaar voor (een jong) publiek dat in toenemende mate gewend is om online en via andere platforms media te consumeren.
8. Het bestel weet zich staande te houden in de concurrentie om aandacht van consumenten en adverteerders met machtige (internationale) platforms.
9. Het bestel is vrij van perverse prikkels, zoals de prikkel om reclame-inkomsten te genereren.
10. Het bestel is doelmatig.

## B. Knoppen en standen

In de denkfase 'inventariseren' identificeerden wij knoppen en standen van het bestel. In dit schema staan de zes knoppen en de verschillende standen waarin de knoppen kunnen staan. Voor veel van de standen geldt dat criteria nodig zijn voor het concretiseren ervan. De stand van ledenomroepen die een concessie krijgen toegekend vraagt om criteria. De stand van contentproducenten die in aanmerking kunnen komen voor bekostiging voor het maken van content vraagt om criteria. De keuze voor deze criteria is afhankelijk van de keuze voor een pakket aan standen. Wij doen om die reden geen uitspraken over specifieke criteria. Voorafgaand aan de vraag over criteria ligt de keuze voor een pakket aan standen die tezamen leiden tot een ander bestel.

Wij hebben deze lijst van knoppen en standen gedestilleerd uit de lijst van mogelijke inrichtingen van het bestel. Wij denken hiermee de belangrijkste zes knoppen te identificeren. De standen die wij per knop identificeren is niet uitputtend. Hierop zijn ongetwijfeld aanvullingen mogelijk. In het verder uitwerken van een toekomstbestendig bestel komen die wellicht naar boven.



\*PBO staat voor Programmabeleid Bepalend Orgaan. Lokale en regionale publieke omroepen kennen een wettelijke plicht tot een PBO. Met het PBO wordt de maatschappelijke binding vormgegeven.



2

## Verantwoordelijkheid publieke mediaopdracht

### Centraal

Verantwoordelijkheid ligt bij één organisatie

- Een centrale organisatie is verantwoordelijk voor realisatie van de publieke mediaopdracht op basis van een door het Rijk verleende concessie. De centrale organisatie stuurt op content, zoals via 'geld-op-schema', genrekavels of doelgroepkavels.

### Mengvorm

Verantwoordelijkheid ligt bij een groep organisaties met centrale regie

- Een centrale organisatie coördineert via content (zoals via 'geld-op-schema', genre- of doelgroepkavels) de uitvoering van de publieke mediaopdracht door een groep organisaties (bijvoorbeeld omroepen) in het bestel. Het Rijk stuurt door middel van erkenningscriteria op het aantal en welke organisaties in het bestel actief zijn.

### Decentraal

Verantwoordelijkheid ligt bij een groep organisaties

- Een groep organisaties (bijvoorbeeld omroepen) is gezamenlijk verantwoordelijk voor de realisatie van de publieke mediaopdracht. Het Rijk stuurt door middel van erkenningscriteria op het aantal en welke organisaties in het bestel actief zijn.

3a

## Toegankelijkheid bestel voor makers van publiek media-aanbod

### Open

- Alle contentproducenten kunnen bijdragen aan realisatie van de publieke mediaopdracht via een selectieprocedure. Selectie vindt plaats op basis van de grootste toegevoegde waarde van de productie.

### Semi-gesloten

- Een aantal contentproducenten krijgt op basis van een concessie toegang tot het bestel en daarmee het exclusieve recht om voor een bepaalde periode een deel van de mediaopdracht te realiseren.

### Gesloten

- Een aantal contentproducenten wordt in principe voor onbepaalde tijd toegelaten tot het bestel (hieraan zijn eisen en een procedure verbonden) en hebben het recht om gezamenlijk de publieke mediaopdracht te realiseren.

3b

## Toegankelijkheid bestel voor makers nieuwsvoorziening

### Zelfstandige nieuwsvoorziening

- Eén partij is verantwoordelijk voor de nieuwsvoorziening (nieuwsvergaring, productie en presentatie), zoals nu de NOS.

### Publiek persbureau

- Een nieuwsorganisatie funktioneert als een publiek persbureau dat de basisingrediënten levert voor de nieuwsvoorzieningen die andere contentproducenten binnen het publiek bestel verzorgen.

### Geen onderscheid tussen nieuws en andere content

- Nieuws komt op dezelfde wijze tot stand als al het andere publieke media-aanbod (zie 3a).

4

## Profilering publieke media-aanbod

### Uniforme profilering

- Publieke content is op alle plekken onder een merk en vanuit een overkoepelende strategie beschikbaar.

### Mengvorm

- Op onderdelen bestaat een uniform merk en strategie. Binnen de strategie hebben contentproducenten ruimte zich als afzender te profileren.

### Gedifferentieerde profilering

- Iedere contentproducent heeft maximale ruimte om afzender te zijn van publieke content die zij maken en deze voor het voetlicht te brengen.

5

## Distributie publieke media-aanbod

### Publieke kanalen

- Het volledige publieke media-aanbod is exclusief beschikbaar op de publieke lineaire kanalen en online platforms.

### Mengvorm

- Het volledige publieke media-aanbod is beschikbaar op een mix van publieke en niet publieke lineaire kanalen en online platforms.

### Alleen kanalen van derden

- Het volledige publieke media-aanbod is alleen beschikbaar op de lineaire kanalen en online platforms van derden.

6

## Bekostiging publieke media-aanbod

### Meerjarig

- Contentproducenten hebben meerjarige zekerheid over de bekostiging van hun bijdrage aan de publieke mediaopdracht.

### Mengvorm

- Contentproducenten hebben meerjarige zekerheid over de bekostiging van hun bijdrage aan de publieke mediaopdracht en kunnen bekostiging krijgen voor specifieke contentbijdragen.

### Op projectbasis

- Contentproducenten ontvangen bekostiging voor specifieke contentbijdragen aan de publieke mediaopdracht.

## C. Ontwerpeisen per knop

Met de reflectie leveren wij materiaal om met elkaar na te denken over een toekomstbestendig bestel. Wij komen op basis van dit materiaal uit op de geschetste denkrichting.



### Ontwerpeisen

- Het media-aanbod weerspiegelt op evenwichtige wijze de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied.
- Het bestel verzorgt media-aanbod dat in overeenstemming is met publieke waarden en een breed en divers publiek voorziet van informatie, cultuur en educatie (en amusement als middel).



### Ontwerpeisen

- Het bestel kent een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden in coördinatie, ontwikkeling, productie en distributie van content.
- Het bestel waarborgt transparantie en heldere besluitvorming naar binnen naar buiten: besluiten worden weloverwogen genomen, getoetst, geëvalueerd en eventueel bijgesteld.
- Het bestel kent mechanismen voor toetsing en evaluatie van spelers in hun bijdrage aan de publieke mediaopdracht, en er zijn consequenties verbonden aan onvoldoende bijdragen.
- Het media-aanbod voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen.
- Het media-aanbod is onafhankelijk van commerciële- en overheidsinvloeden.



### Ontwerpeisen

- Het bestel is toegankelijk voor een diverse groep makers.
- Het bestel stimuleert innovatie van media-aanbod, volgt en stimuleert technologische ontwikkelingen en benut mogelijkheden om media-aanbod aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken.



#### Ontwerpeisen

- Het media-aanbod is zichtbaar voor (een jong) publiek (dat in toenemende mate gewend is om online en via andere platforms media te consumeren).
- Het bestel weet zich staande te houden in de concurrentie om aandacht van consumenten en adverteerders met machtige (internationale) platforms.



#### Ontwerpeisen

- Het media-aanbod is via alle mediakanalen en voor iedereen toegankelijk.
- Het media-aanbod is gericht op bereik van iedereen (alle bevolkings- en leeftijdsgroepen), met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen.



#### Ontwerpeisen

- Het bestel is vrij van perverse prikkels zoals de prikkel om reclame-inkomsten te genereren.
- Het bestel is doelmatig.

## D. Onderbouwing denkrichting

In de denkfase 'denkrichting bepalen' hebben wij op basis van de ontwerpeisen 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 programmabeleidend bepalend 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.

#### Onderbouwing

De Mediawet stelt dat 'het media-aanbod op evenwichtige wijze de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses dient te weerspiegelen'. Bij de inrichting van het bestel is gekozen om de omroepverenigingen de taak te geven om de aanwezige stromingen in de maatschappij te vertegenwoordigen en zo de pluriformiteit te waarborgen. Hiermee is gekozen voor een indirecte vorm van maatschappelijke binding, waarbij representatieve organisaties de schakel vormen tussen het publieke media-aanbod en de pluriformiteit in de maatschappij.

Deze indirecte vorm werkt zolang de identiteitsvormen in de maatschappij relatief goed doorklinken in een beperkt aantal en relatief vastomlijnde verzameling van omroepverenigingen. Wij weten dat dit door afnemende ledenaantallen inmiddels niet meer het geval is. In eerdere onderzoeken en reflecties naar de legitimatiecriteria voor publieke omroepen is bovendien geconcludeerd dat het begrip stroming niet langer betekenisvol in te zetten is. De samenleving is

in toenemende mate dusdanig fijnmazig en veranderlijk dat niet van een groep organisaties verwacht mag worden dat ze deze goed kunnen representeren.

Daar komt bij dat met recht getwijfeld kan worden of het hebben van een bepaald aantal leden een goed criterium is om maatschappelijke binding aan te tonen. Het hebben van een bepaald aantal leden toont vooral het vermogen aan om een groep mensen op de been te krijgen en niet noodzakelijk een brede en onderscheidende binding met een achterban. De omroepen zouden daarom niet langer belast moeten worden met de irreële taak om via leden hun maatschappelijke binding aan te tonen.

### 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. In de praktijk is deze centralisatie ook al aan het ontstaan. Centralisatie verandert de huidige sturing op organisaties, naar een sturing op het daadwerkelijke media-aanbod. Dit past bij de focus van de huidige publieke mediaopdracht op het media-aanbod. 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.

#### Onderbouwing

In het huidige bestel is de verantwoordelijkheid voor de publieke mediaopdracht belegd bij een groep organisaties (de omroepverenigingen, de taakomroepen en de NPO) die ieder voor een deel van de realisatie verantwoordelijk zijn. Met behulp van erkenningen en een concessie wordt voor een bepaalde periode takenpakketten toevertrouwd aan specifieke organisaties.

Het opdelen van taken en collectieve verantwoordelijkheid

\*PBO staat voor Programmabeleidend Bepalend Orgaan. Lokale en regionale publieke omroepen kennen een wettelijke plicht tot een PBO.

Met het PBO wordt de maatschappelijke binding vormgegeven.

leidt ertoe dat individuele spelers geen directe verantwoordelijkheid hebben (of kunnen nemen) voor het realiseren van de publieke mediaopdracht als geheel. Individuele omroepen leveren weliswaar een bijdrage, maar hebben niet de taak om de publieke mediaopdracht in de breedte te realiseren. De NPO heeft een regierol op het geheel, maar deze is beperkt en omvat bijvoorbeeld niet het inhoudelijk sturen op de content. Zo is er weinig correctie mogelijk als een omroep content maakt die niet in lijn is met de publieke mediaopdracht. De kwaliteitsborging is min of meer overgelaten aan de individuele actoren, waarbij pas bij een nieuw erkennings- of concessiebesluit consequenties getrokken kunnen worden. De grijze gebieden die ontstaan maken dat er makkelijk onderlinge spanningen kunnen ontstaan over de mate van sturen op of de mate van verantwoordelijkheid nemen door spelers.

De collectieve verantwoordelijkheid maakt dat het al dan niet realiseren van de publieke mediaopdracht wordt bepaald door de optelsom van activiteiten van alle spelers. Er is in het huidige bestel dus slechts indirecte sturing op de uitkomst mogelijk. Dat is in toenemende mate problematisch omdat ook het aantal spelers is toegenomen die samen de publieke mediaopdracht moet realiseren.

In de praktijk zien wij al een beweging ontstaan om de diffuse sturing op de publieke mediaopdracht te hanteren. De NPO vervult een steeds stevigere rol en stuurt direct en indirect meer op content, zoals via het genrebeleid, de pitchmodule en het handhaven van de gedragscodes. Deze beweging wordt ingezet als hulpconstructie ter correctie op het bestel, in plaats van dat de sturing op de realisatie van de publieke mediaopdracht in het bestel zelf eenduidiger wordt belegd. Dit maakt de ingezette beweging kwetsbaar en op den duur minder effectief.

### **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 wordt 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.

#### **Onderbouwing**

Het huidige bestel kan als semi-gesloten worden getypeerd vanwege de toonaangevende rol van organisaties (omroepverenigingen, taakomroepen en de NPO) die voor langere tijd het media-aanbod vormgeven. Het semi-gesloten karakter van het bestel is niet wezenlijk veranderd door de (groeïende) rol van de buitenproducenten omdat de buitenproducenten vooralsnog overwegend in opdracht van de omroepen werken.

Een belangrijk nadeel van het semi-gesloten karakter van het bestel is dat hiermee het aanbod van relevante content kunstmatig wordt beperkt. Contentmakers worden gedwongen om aansluiting te zoeken bij of samen te werken met de omroepen, dan wel om zelf een omroepvereniging te vormen. Dit terwijl de ambitie van een contentmaker primair ligt bij het maken van relevante content en niet bij het zijn van een omroepvereniging of het aansluiting vinden bij een omroepvereniging.

Als opnieuw gekeken wordt naar hoe de publieke mediaopdracht het beste gerealiseerd kan worden, dan is een meer open systeem wenselijk om zo het bestel beter gebruik te laten maken van de innovatie en kwaliteit van een meer diverse groep contentproducenten.



#### **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.

##### **Onderbouwing**

Van oudsher draaide de profilering van het publieke media-aanbod op een beperkt aantal sterke merken van de omroepverenigingen die konden rekenen op een grote herkenbaarheid bij hun achterbannen. De sterke profilering van het publieke media-aanbod is sindsdien verwaterd door de toename van het aantal omroepen, het loslaten van de thuiskanalen en het sterk gegroeide commerciële (online en on demand) aanbod. In reactie hierop wordt het merk en de platforms van de NPO meer centraal gesteld in de profilering van het publieke media-aanbod. Hiermee is in de praktijk een beweging van een Albert Cuyp-concept (losse kramen) naar een Bijenkorf-concept (store in store) ingezet.

Vanwege de stevige concurrentie van (internationale) spelers en de binding met en vindbaarheid voor het publiek (waaronder ook jongeren die gebruikersgemak vooropstellen) moet de publieke content sterk in de markt worden gezet en fragmentatie worden voorkomen. Hiervoor is nodig dat het totale aanbod herkenbaar neergezet wordt, en dat de krachten worden gebundeld rondom één platformstrategie dat aan de hoogste eisen van gebruikersgemak voldoet.

# 5 Aanbevelingen voor het vervolg

Het Commissariaat beoogt met de reflectie voorbereidend werk te doen voor de transitie naar een toekomstbestendig bestel. Als bouwstenen levert de reflectie op: de ontwerpeisen (afgeleid uit de Mediawet en aangevuld met eisen die de toekomstbestendigheid moeten borgen), de knoppen en standen en de denkrichting. Om tot een integrale bijstelling van het bestel te komen is uiteraard meer nodig. Hieronder volgen enkele aanbevelingen voor het proces om tot een toekomstbestendig bestel te komen.

- Richt integrale bijstellingen van het bestel op het 'hoe'. In de reflectie stellen wij niet het doel (het 'wat') van het bestel – zoals verwoord in de Mediawet – ter discussie. In plaats hiervan hebben wij ons gericht op de wijze waarop het bestel is ingericht (het 'hoe'), vanuit de overkoepelende vraag: hoe ziet een toekomstbestendig landelijk publiek mediabestel eruit? Desalniettemin is de wereld waarin de publieke omroep bestaat een andere dan de tijd waarin het bestel ontstond. Het zou daarom voor de hand liggen een bijstelling van het bestel te beginnen bij het doel van de publieke mediaopdracht (het 'wat'). Echter, gezien de staat waarin het bestel nu verkeert heeft het aanpakken van het 'hoe' vooral prioriteit. Om die reden adviseren wij – ook in het vervolg op de reflectie – het doel van het bestel (het 'wat') als een vaststaand gegeven te beschouwen en te concentreren op een bij de tijd passende inrichting van het bestel.
- Let bij de uitwerking op de voor- en nadelen. Inherent aan elke inrichtingskeuze is dat hieraan ook risico's zitten. Zo staat in de denkrichting tegenover de voordelen van centrale sturing ook het risico dat bij een onjuiste invulling hiervan de pluriformiteit onder druk komt te staan. Let daarom bij de uitwerking ook op de nadelen van elke keuze zodat deze in de uitwerking al zoveel mogelijk ondervangen kunnen worden.
- Stel een ruime transitieperiode in om te borgen dat huidige betrokken organisaties de kans krijgen om de overgang te maken naar een toekomstbestendig bestel. Door een transitieperiode kan de over decennia opgebouwde kennis en expertise, zoals die van de omroepverenigingen, behouden blijven. De transitieperiode behelst een afgebakende periode met een helder doel (overgang naar de nieuwe inrichting van het bestel), heldere voorwaarden en tussentijdse mijlpalen.
- Benoem een begeleidingscommissie die toeziet op het verloop van de transitieperiode waarin de nieuwe inrichting van het bestel (in stappen) wordt geïmplementeerd. De begeleidingscommissie rapporteert tussentijds aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) over de voortgang (inhoudelijk en qua doorlooptijd) van de transitie.



# 6 Benutte kennis en expertise



Wij hebben de denkfases doorlopen door gebruik te maken van expertsessies, gesprekken met belanghebbenden en literatuuronderzoek.

Het college van het Commissariaat heeft verkennende gesprekken gevoerd met belanghebbenden: de raad van bestuur van de NPO, het College van Omroepen (CvO), de Nederlandse Content Producenten (NCP) en de Raad voor Cultuur.

De experts die deelnamen aan de expertsessies waren deskundigen uit het veld, de wetenschap en het Commissariaat. Wij danken de deskundigen voor hun inzet en denkracht.

De volgende deskundigen hebben een bijdrage geleverd:

- Lodewijk Asscher (partner, van de Bunt Adviseurs)
- Jo Bardeel (emeritus-hoogleraar Journalistiek en Media, Radboud Universiteit en Universiteit van Amsterdam)
- Karin van Es (universitair docent Media & Cultuurstudies, Universiteit Utrecht)
- Ibtisam Harrak (maker, Rose Stories)
- Ila Kasem (partner, van de Bunt Adviseurs)
- Alexander Klöpping (ondernemer)
- Hui Hui Pan (cultureel organisator, Pan Asian Collective)
- Mildred Roethof (eigenaar en maker, Human Nature Films)
- Nienke Venema (directeur-bestuurder Stichting Democratie en Media)
- Elger van der Wel ((tech)journalist)
- René van Zanten (oud-directeur Stimuleringsfonds voor de Journalistiek)
- Gerda van Hekesen (practice lead Onderzoek en Beleidsadvies (OBA), Commissariaat)
- Edmund Lauf (onderzoeker OBA, Commissariaat)
- Janet Slabbekoorn (onderzoeker OBA, Commissariaat)

## Pen en proces

De reflectie is uitgevoerd door een samengesteld team van Commissariaat en Van de Bunt Adviseurs: Sara Blink, Niels Büller, Maikki Huurdeman en Omar Kassem.

## Selectie geraadpleegde literatuur

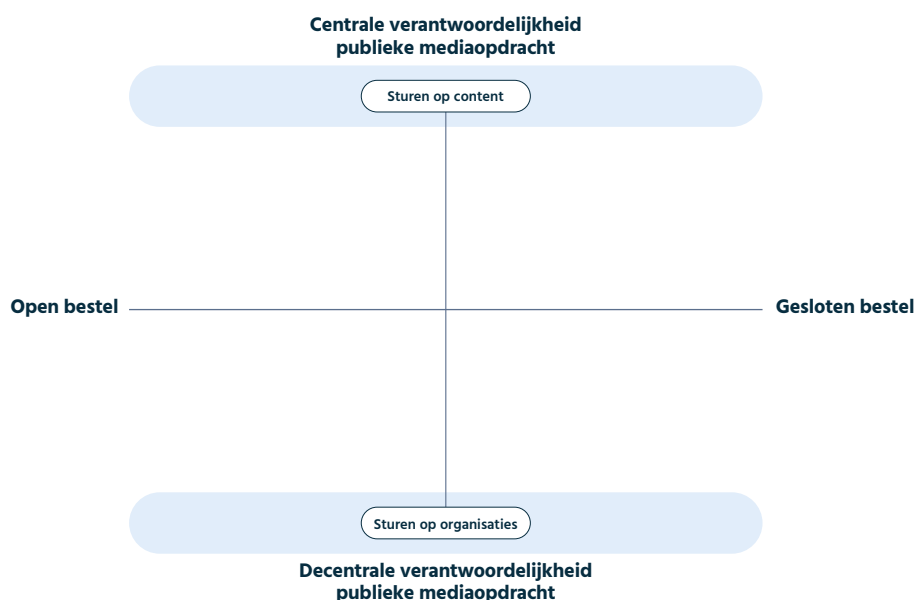
- De heruitvinding van de publieke omroep, Ruurd Bierman en Andrea Leurlijk, Mediafonds (2014)
- De NPO is nog altijd de moeite waard om te verdedigen, Jo Bardoel en Huub Wijfjes, NRC (2021)
- De Tijd Staat Open, Raad voor Cultuur (2014)
- Digital News Report, Commissariaat voor de Media (2021)
- Does Public Service Broadcasting serve the public?, Machiel van Dijk, Richard Nahuis en Daniel Waagmeester, CPB (2005)
- Factsheet: Verschil in Nederland 2014-2020, SCP (2021)
- Focus op Functies, WRR (2004)
- Hilversum in beeld, Doelmatigheid bij de publieke omroep, Algemene Rekenkamer (2019)
- Mediamonitor, Commissariaat voor de Media (2021)
- Samen voor het publiek belang: Evaluatierapport NPO 2013 –2017, IVIR (2019)
- Scenariostudie Journalistiek 2035, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (2021)
- Terugblik 2021, NPO (2022)
- Toezicht op publieke belangen, WRR (2013)
- Verkenning naar legitimatiecriteria voor publieke omroepen, AEF (2021)
- Verschil in Nederland: Sociaal en cultureel rapport 2014, SCP (2014)
- Tijd voor herbezinning op publieke omroep, José van Dijk, Financieel Dagblad, 27 oktober 2021
- Toekomst mediabeleid, Verslag van een commissiedebat, kamerstuk 32 827/nr. 232, 12 oktober 2021
- Visiebrief toekomst publiek mediabestel: waarde voor het publiek, kamerstuk 32 827/nr. 157 OCW, 14 juni 2019
- What's next? Public Service Journalism in the Age of Distraction, Opinion & Information Abundance, European Broadcasting Union (2021)
- Wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep, Memorie van Toelichting, kamerstuk 35 554/nr. 3 (2020)

# 7 Bijlage: assenstelsel

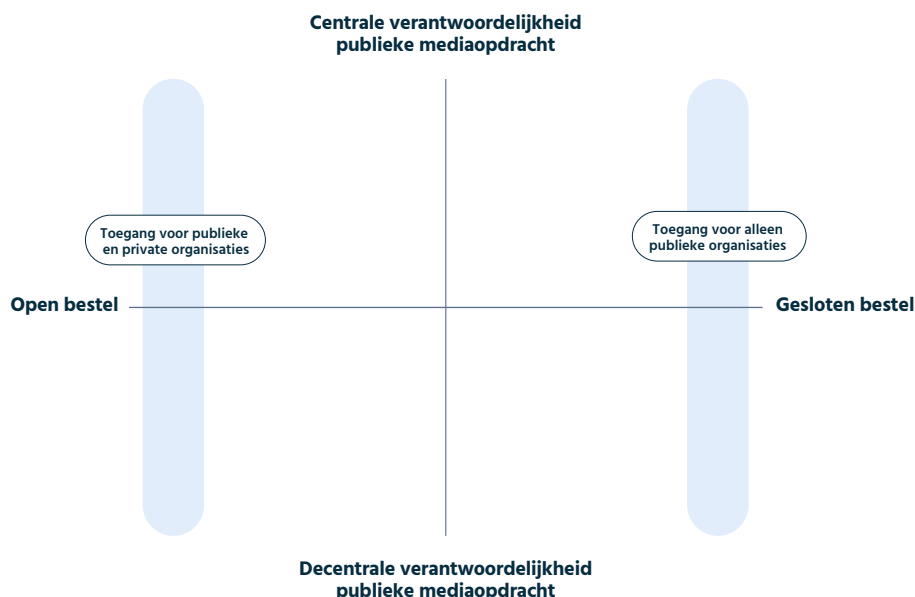
Voor het denken over mogelijke inrichtingen van het bestel is een assenstelsel behulpzaam. Op de horizontale as staat de mate waarin het bestel open staat voor publieke en private organisaties (of individuele contentmakers) om publiek media-aanbod te maken. De verticale as geeft aan in hoeverre de publieke mediaopdracht een centrale verantwoordelijkheid is of een collectieve. Wat helpt bij het begrijpen van het assenstelsel is het plotten van een aantal mogelijke kenmerken van het bestel. Waar hoort bijvoorbeeld een bestel dat gekenmerkt wordt door externe pluriformiteit in het

assenstelsel? En waar hoort een archetype model thuis zoals dat van de BBC? Hieronder volgen zeven weergaves van het stelsel waarin we één of een aantal kenmerken of archetype modellen plotten. De eerste vijf weergaves tonen het kenmerk en laten zien in welk gebied dit kenmerk kan worden geplott. De zesde weergave plot drie archetype modellen: het omroepverenigingen-model, het BBC-model en het Nieuw-Zeelandse-model. Tot slot is er een assenstelsel waarin alle kenmerken en modellen een plek hebben.

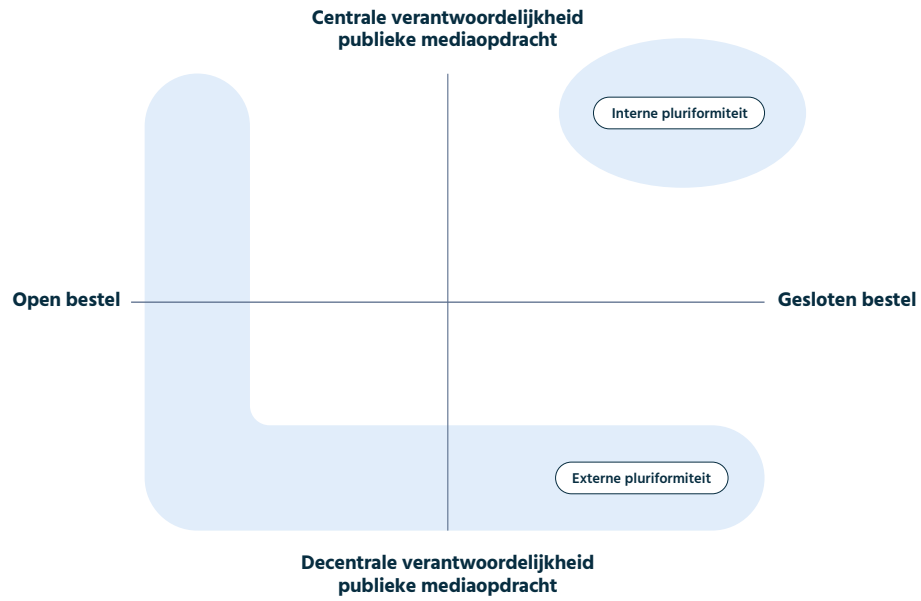
## 1. Sturen op organisaties en content



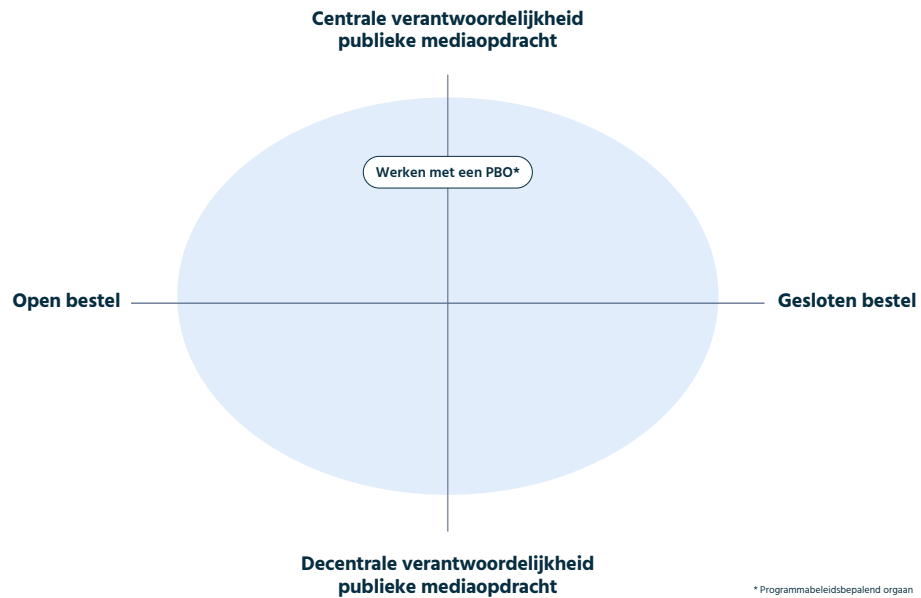
## 2. Toegang voor publieke en private organisaties



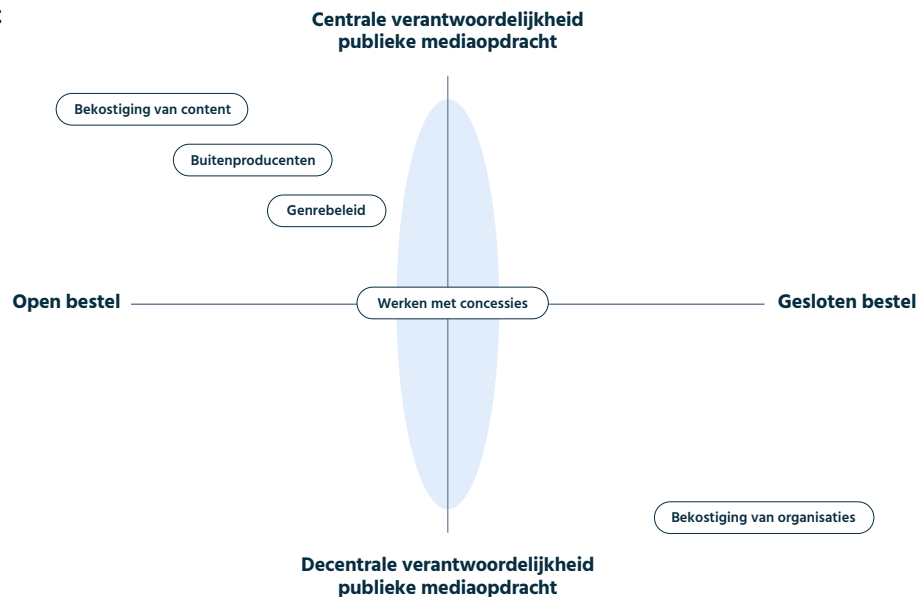
### 3. Interne en externe pluriformiteit



### 4. Werken met een PBO

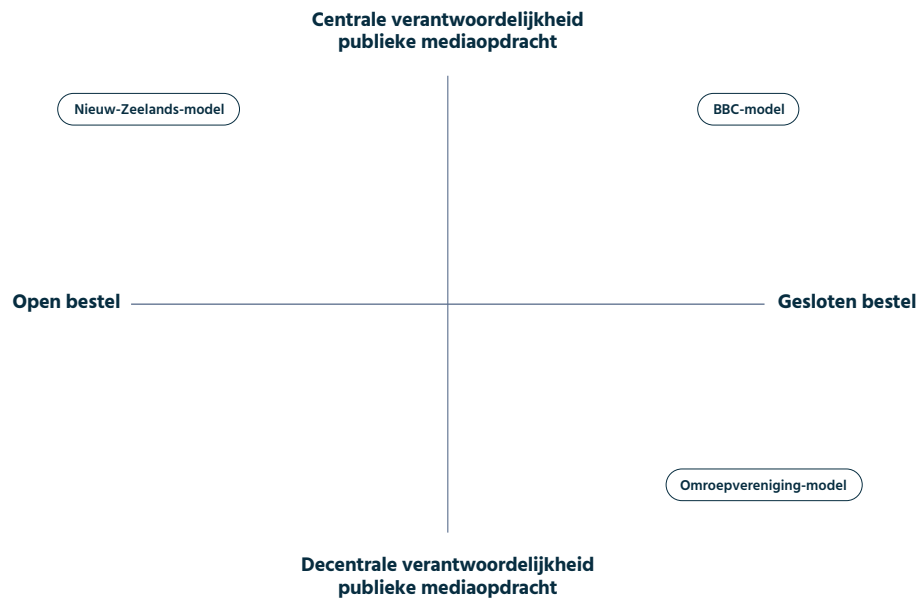


### 5. Bekostiging van content en organisaties met voorbeelden van buitenproducenten en genrebeleid

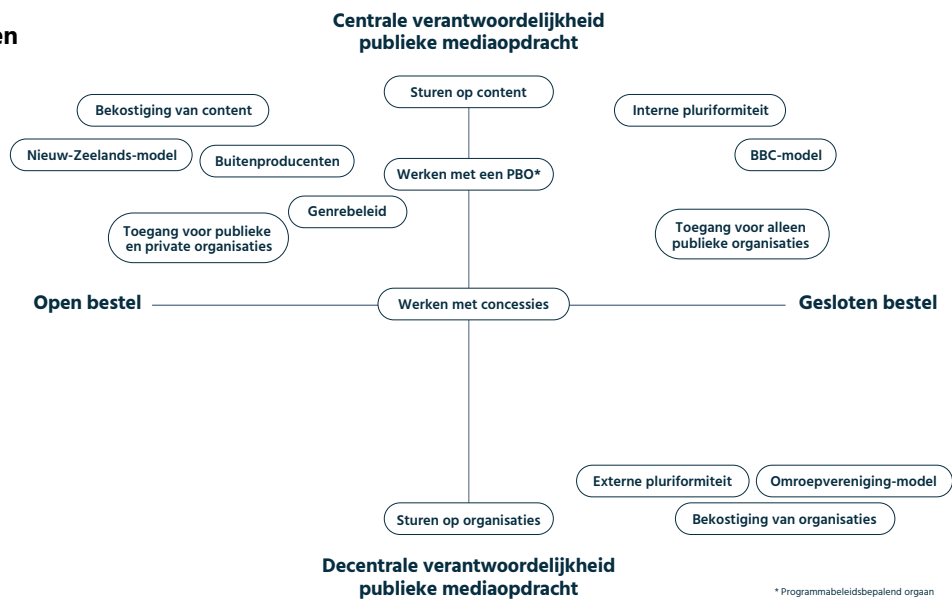




## 6. Archetype modellen



## 7. Combinatie van alle kenmerken en modellen



# Verantwoording

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)