

Koers kiezen

Vijf uitdagingen voor een
duurzame Publieke Omroep

Onderdeel van de
beleidsdoorlichting media

/ Samenvatting

We voerden een toekomstverkenning uit voor een duurzame landelijke Publieke Omroep.

In opdracht van het ministerie van OCW onderzocht AEF mogelijkheden om de continuïteit van de landelijke Publieke Omroep in het internationale krachtenveld duurzaam te borgen. Doel was bouwstenen aan te dragen voor strategische politieke besluitvorming. Deze rapportage is deel twee van een tweeledig onderzoek naar de landelijke Publieke Omroep. In deel één voerde adviesbureau KWINK groep een terugblik uit naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het mediabeleid.

Middels een trendanalyse brachten we het internationale krachtenveld in kaart.

Als startpunt van dit onderzoek voerden we een trendanalyse uit. We beschreven de belangrijkste economische, technologische, politiek-maatschappelijke, Europeesrechtelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in mediagebruik die van invloed zijn op de publieke omroep. Op basis hiervan destilleerden we de drie belangrijkste ontwikkelingen:

1. **Het mediagebruik en het medialandschap veranderen.** Het publiek kijkt en luistert minder lineair, technologische ontwikkelingen vergroten mogelijkheden voor het doorlopend ontstaan van nieuwe platforms en diensten, en het contentaanbod vergroot.
2. **De samenleving verandert en fragmenteert op andere manieren dan voorheen,** o.a. door ontzuiling en hyperdiversiteit. Er zijn minder duidelijke 'stromingen' zichtbaar in de samenleving. Het is voor omroepverenigingen steeds minder makkelijk om de verscheidenheid van de Nederlandse bevolking te representeren. De afgelopen jaren is het aantal omroepverenigingen gegroeid.
3. **In een diffuse informatiesamenleving is kennis meer beschikbaar en meer betwistbaar dan ooit.** In de veelheid van aanbod van (des)informatie en bronnen, is het voor het publiek niet altijd makkelijk om betrouwbaarheid en kwaliteit te beoordelen. Hoewel het vertrouwen in de Publieke Omroep in Nederland relatief hoog is, bestaat er wantrouwen in instituties, wetenschap en media bij bepaalde groepen in de maatschappij.

We destilleerden de vijf uitdagingen waarop koers op gekozen moet worden

We onderzochten sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen voor de Publieke Omroep in het licht van deze drie ontwikkelingen in een SWOT-analyse. Op basis daarvan destilleerden we vijf belangrijkste uitdagingen voor een toekomstbestendige publieke omroep.

Er moet een **heldere en samenhangende koers gekozen worden** op deze vijf uitdagingen om de toekomst van de publieke omroep duurzaam te borgen. Deze keuzes hebben wettelijke en financiële consequenties. Afhankelijk van de gekozen koers, verwachten we dat er budget moet worden vrijgemaakt om deze koers te volgen. Er kan gekeken worden naar het vrijmaken van extra budget vanuit de Rijksbegroting, herschikken binnen de begroting, een combinatie van beiden, en/of het heroverwegen van de doelstelling van een reclamevrije publieke omroep.

Wij reiken in dit rapport een vijftal uitdagingen aan waarop we op basis van dit onderzoek zien dat een heldere en samenhangende koers moet worden gekozen. Dat betekent dat richting moet worden gekozen op elk van deze uitdagingen, én dat deze keuzes in samenhang moeten worden beschouwd. Het gaat veelal om keuzes die niet nieuw zijn. Ze zijn in recente, maar ook eerdere rapporten en publicaties aan de orde gesteld. Wij hebben vastgesteld dat elk van de vijf uitdagingen alleen maar urgenter zijn geworden gezien de continue en snelle ontwikkelingen in de context van de Publieke Omroep. Niet kiezen en uitstellen is ook kiezen, met het gevaar dat de Publieke Omroep

haar nog steeds sterke positie (breed aanbod met hoge kwaliteit en een relatief breed bereik) snel kwijt raakt.

Uitdaging 1 - Organisatie. Hoe blijft de landelijke Publieke Omroep wendbaar genoeg om met gepaste snelheid te kunnen opereren in een omgeving waarin verandering de norm is geworden? En wat betekent dat voor haar eigen organisatie?

Om de organisatie van het bestel echt toekomstbestendig te maken, moet eerst erkend worden dat de huidige vorm dat in het veranderde krachtenveld niet meer voldoende is, zowel vanuit het oogpunt van slagkracht en wendbaarheid, als vanuit maatschappelijke verankering (zie uitdaging 5). Dit vraagt om een heldere keuze over de inrichting van het bestel door de minister vanuit haar stelselverantwoordelijkheid. In dit licht beschrijven twee mogelijke richtingen:

- Optie 1: NPO en omroepen blijven naast elkaar bestaan. Er komt één centraal beslissingspunt, met één centraal budget, en met voldoende ruimte voor variatie en diversiteit. Het aantal omroepen wordt écht gemaximeerd op zes.
- Optie 2: er is één landelijke Publieke Omroep. De bestaande omroepen kunnen worden omgevormd tot productiehuisen.
- In beide opties kan gewerkt worden vanuit een model van Variatie & Selectie: interne diversiteit en creativiteit staan centraal, maar worden gecombineerd met een duidelijke, centrale beslissingsmechaniek. Ook kunnen beide opties goed gecombineerd worden met een meer open systeem, waarbij de Publieke Omroep gemakkelijker gebruik kan maken van de kwaliteit en creativiteit van een grotere groep externe producenten.

Uitdaging 2 - Sturing. Hoe kan het ministerie van OCW sturen vanuit publieke waarden, met voldoende professionele autonomie voor de Publieke Omroep om daar zelf invulling aan te geven?

Deze uitdaging vraagt wat ons betreft geen grote koerswijziging, maar wel een optimalisatie van de sturingsrelatie tussen de Publieke Omroep en OCW. Het is aan de minister als stelselverantwoordelijke om na overleg met Publieke Omroep en andere betrokken partijen deze relatie te herzien.

In de kern is ons advies expliciet te kiezen voor:

- Sterkere sturing eens in de vijf jaar door OCW vanuit heldere publieke waarden en een duidelijke opdracht voor de Publieke Omroep. Dit vraagt het verder expliciteren van de opdracht van de Publieke Omroep (zie uitdaging 3).
- Meer professionele autonomie voor de Publieke Omroep in hoe zij invulling geeft aan deze waarden en haar opdracht, door het loslaten van (kwantitatieve) prestatieafspraken op het gebied van productie.
- We benadrukken dat transparante verantwoording en monitoring door de Publieke Omroep cruciaal blijft. Dit vraagt om het continueren van het maken van afspraken tussen OCW en de Publieke Omroep over waar de Publieke Omroep over rapporteert. Doel moet zijn om het goede gesprek te kunnen voeren over in hoeverre op een goede manier invulling wordt gegeven aan de media-opdracht en hier gezamenlijk in te leren. Het CvdM heeft hierin ook een cruciale rol als toezichthouder.

Uitdaging 3 - Aanscherpen van de opdracht. Welke keuzes moeten worden gemaakt om verder te verhelderen wat van de Publieke Omroep wordt verwacht?

Wanneer meer professionele autonomie gegund wordt aan de Publieke Omroep, is het belangrijk dat de minister de Publieke Omroep een heldere opdracht meegeeft. Het is vervolgens aan de Publieke Omroep hoe zij daar invulling aan geeft. Daarbij is het ook van belang dat de Publieke Omroep zich verantwoordt over hoe zij invulling geeft aan deze opdracht.

We adviseren deze opdracht aan te scherpen op een viertal punten:

- Toevoegen en uitwerken 'samenbrengen' als functie van de Publieke Omroep;
- Heroverwegen met welk doel de Publieke Omroep wel of geen amusement moet produceren;
- Wel of niet uitbouwen van de nieuwsfunctie;
- Expliciteren functie Publieke Omroep als aanjager van de Nederlandse creatieve industrie.

Uitdaging 4 - Breed bereik. Hoe kan de Publieke Omroep een breed bereik behouden en vergroten bij groepen die zij nu minder bereikt? Hoe blijft zij vindbaar in de grote hoeveelheid aanbod in het veld en in hoeverre en op welke manier moet zij op steeds meer kanalen en platforms aanwezig zijn?

De opdracht van de Publieke Omroep is onder meer het realiseren van een breed bereik. Daarmee lijkt het onontkoombaar dat de Publieke Omroep zich moet manifesteren op non-lineaire en online platforms. We moedigen de Publieke Omroep om hier sterk op in te (blijven) zetten, mede door:

- Verder uitbouwen NPO Start ;
- Investeren in meer platformspecifieke content;
- Met nog meer kracht en snelheid inzetten op een grotere aanwezigheid online. Experimenteer en neem risico's. Verschuil je daarbij niet achter het dienstbaarheidsverbod;

Daarnaast adviseren we de minister om te onderzoeken welke wettelijke mogelijkheden er zijn om *due prominence* online verder vorm te geven. Kijk daarbij ook naar het certificeren van 'content die bijdraagt aan publieke waarden' als grondslag om deze content voorrang te geven.

Uitdaging 5 - Maatschappelijke verankering. Hoe zorgt de landelijke Publieke Omroep ervoor dat ze verankerd blijft in de Nederlandse samenleving en relevant blijft voor iedereen?

Toekomstbestendigheid op dit thema vraagt allereerst het erkennen dat het huidige stelsel van externe pluriformiteit niet meer vanzelfsprekend passend is en/of voldoende zorgt voor maatschappelijke verankering. Er is dus meer nodig om de maatschappelijke verankering van de Publieke Omroep te borgen en te versterken in de toekomst. Enerzijds raakt dit aan de het vraagstuk rondom de organisatie van het bestel (zoals beschreven bij uitdaging 1). We adviseren de minister om bij het zoeken naar andere wijzen van organiseren, het vraagstuk van maatschappelijke verankering centraal te stellen. Dit kan worden meegenomen in de opdracht van het Adviescollege Landelijke Publieke Omroep.

De organisatie van het bestel is niet de enige manier om maatschappelijke verankering te vergroten. We adviseren ook aan de publieke omroep zelf om te blijven zoeken naar sterkere maatschappelijke verankering. Deels is ze daarmee al aan de slag. We denken aan:

- Beter benutten van verbinding tussen landelijke en regionale omroepen;
- Versterken van samenwerkingen met maatschappelijke organisaties, onafhankelijke contentmakers en zelfs (commerciële) mediaorganisaties;
- Inzetten op mogelijkheden van nieuwe technologieën om interactie aan te gaan met het publiek.

/ 1 Over dit onderzoek

Aanleiding en doel van het onderzoek

De landelijke Publieke Omroep vervult een cruciale rol in onze samenleving. Een pluriform aanbod van informatie, cultuur en educatie zorgt dat een breed publiek heel verschillende perspectieven op heden, verleden en toekomst krijgt aangereikt. De Publieke Omroep¹ bedient een breed publiek zonder dat daar commerciële belangen aan ten grondslag liggen. Ze is onafhankelijk en vervult een essentiële functie in onze democratische rechtstaat.

De Publieke Omroep bevindt zich in een snel en continu veranderend (internationaal) krachtenveld. Met oog op deze context heeft de Eerste Kamer gevraagd om te onderzoeken wat nodig is om de landelijke Publieke Omroep duurzaam te versterken. Door het ministerie van OCW is gekozen om dit onderzoek te combineren met de wettelijk verplichte periodieke beleidsdoorlichting van het mediabeleid.

Er is daartoe een onderzoek uitgevoerd dat zowel een **terugblik** als een **toekomstverkenning** bevat. Het eerste deel van het onderzoek (de terugblik) is uitgevoerd door KWINK groep. Dit is gepubliceerd als separate rapportage. Het tweede deel van het onderzoek (de toekomstverkenning) is uitgevoerd door Andersson Elffers Felix (AEF) en bouwt voort op de terugblik. Dit document is de eindrapportage van de toekomstverkenning.

Het **doel** van deze toekomstverkenning is het aandragen van **bouwstenen voor strategische besluitvorming** zodat een duurzame toekomst voor de landelijke Publieke Omroep geborgd kan worden.

We beginnen daarbij zeker niet bij nul. De toekomstbestendigheid van de Publieke Omroep is al decennia onderwerp van discussie. De afgelopen jaren zijn meerdere beschouwingen, rapporten en reflecties verschenen die elk elementen aandragen die relevant zijn voor een duurzame toekomst van de landelijke Publieke Omroep. Zo schreef het Commissariaat voor de Media (CvdM) afgelopen zomer 2022 de reflectie 'Kijk Samen Verder!', waarin zij aanbevelingen doet om het omroepbestel grondig te herzien. Ook het advies van de Raad voor Cultuur over het Concessiebeleidsplan 2022-2026 biedt relevante aanknopingspunten in wat nodig is om kwalitatief hoogwaardige positie van de publieke omroep te behouden. Daarnaast is recent het adviescollege Landelijke Publieke Omroep aangesteld, om onder andere de evaluatie- en toelatingscriteria van de omroepen te onderzoeken en mogelijk te herzien.² Hiervan worden de resultaten in 2023 verwacht.

De hoofdvraag die ons in eerste instantie gesteld is, was: 'Welke mogelijkheden zijn er wettelijk en financieel om de continuïteit van de landelijke Publieke Omroep in het internationale krachtenveld te borgen en duurzaam te versterken?'

¹ Als we de Publieke Omroep noemen, betreft het hier de landelijke Publieke Omroep.

² Onder andere naar aanleiding van eerder AEF onderzoek naar deze criteria 'Verkenning naar legitimatiecriteria voor Publieke Omroepen' (2021).

Deze vraag hebben we niet letterlijk beantwoord. Er zijn veel mogelijkheden om wettelijk en financieel meer continuïteit te bieden aan de Publieke Omroep en deze duurzaam te versterken. Het opsommen van deze mogelijkheden leidt af van wat eerst moet gebeuren: Koers Kiezen! We hebben daarom aangesloten op wat is geformuleerd als doel van dit onderzoek, namelijk het opstellen van bouwstenen voor strategische politieke besluitvorming.

In dit onderzoek staat niet het bestaan van de Publieke Omroep ter discussie. Wij zijn er vanuit gegaan dat de bestaande mediaopdracht onverminderd van kracht blijft. We onderzoeken hoe de Publieke Omroep in staat gesteld kan worden om deze opdracht duurzaam uit te voeren. Daarbij houden we uiteraard wel rekening met het feit dat de formele wettelijke opdracht op bepaalde punten gewijzigd moet worden, als gemaakte strategische keuzes dat vragen.

De bestaande mediaopdracht in de Mediawet (art. 2.1) luidt:

1. Er is een publieke mediaopdracht die bestaat uit:
 - a. het op landelijk, regionaal en lokaal niveau verzorgen van publieke mediadiensten door het aanbieden van media-aanbod dat tot doel heeft een breed en divers publiek te voorzien van informatie, waaronder journalistieke inhoud, cultuur en educatie, via alle beschikbare aanbodkanalen;
 - a1. het kunnen inzetten van amusement als middel om een informatief, cultureel of educatief doel te bereiken of een breed en divers publiek te trekken en te binden zodat deze doelen onder de aandacht worden gebracht;
 - b. het verzorgen van publieke mediadiensten waarvan het media-aanbod bestemd is voor Nederlanders die buiten de landsgrenzen verblijven; en
 - c. het stimuleren van innovatie ten aanzien van media-aanbod, het volgen en stimuleren van technologische ontwikkelingen en het benutten van de mogelijkheden om media-aanbod aan het publiek aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken.
2. Publieke mediadiensten zijn in overeenstemming met publieke waarden, waarbij zij voorzien in democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving. Zij verzorgen daartoe media-aanbod dat:
 - a. evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is en zich tevens kenmerkt door een grote verscheidenheid naar vorm en inhoud;
 - b. op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving geeft en de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied weerspiegelt;
 - c. gericht is op een relevant bereik heeft onder zowel een breed en algemeen publiek, als bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen;
 - d. onafhankelijk is van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet, van overheidsinvloeden;
 - e. voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden; en
 - f. voor iedereen toegankelijk is.
3. Het programma-aanbod van de algemene programmakanalen van de landelijke, regionale en lokale publieke mediadiensten wordt via omroepzenders verspreid naar alle huishoudens in het verzorgingsgebied waarvoor de programma's zijn bestemd zonder dat zij voor de ontvangst andere kosten moeten betalen dan de kosten van aanschaf en gebruik van technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken.

Onderzoeksaanpak

Voor het aanreiken van bouwstenen voor besluitvorming over een duurzame Publieke Omroep hebben we het onderzoek uitgevoerd in meerdere stappen:

1. **Een trendanalyse**, waarbij we economische, technologische, politiek-maatschappelijke, Europeesrechtelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in mediagebruik in kaart brachten. Voor elk van deze ontwikkelingen beschrijven we hoe deze zich hebben ontwikkeld en wat de verwachte ontwikkeling gaat zijn. *Deze is toegevoegd als separate bijlage.*
2. **Een SWOT-analyse** van wat de krachten, zwaktes, kansen en bedreigingen zijn voor de landelijke Publieke Omroep in het licht van de belangrijkste ontwikkelingen. *Deze is toegevoegd als separate bijlage.*
3. **Grootste uitdagingen voor de Publieke Omroep en mogelijke keuzes daarbij.** We beschrijven de vijf grootste uitdagingen van de Publieke Omroep in het licht van de continu veranderende context en de effecten hiervan op de Publieke Omroep. Strategische keuzes omtrent deze uitdagingen moeten bijdragen aan een sterke en duurzame landelijke Publieke Omroep. *Deze beschrijven we in dit document.*

Om de tekst van dit hoofddocument leesbaar te houden, wordt spaarzaam verwezen naar oorspronkelijke bronnen. Datzelfde geldt ook voor de SWOT. Dit hoofddocument en de SWOT baseren zich op de Trendanalyse. Daar waar nodig wordt dit actief aangegeven. In de Trendanalyse zijn verwijzingen naar oorspronkelijke bronnen opgenomen. Voor de volledigheid, hebben we in dit document wel een bronnenlijst opgenomen in bijlage 2.

In de uitvoering van deze stappen hebben we verschillende **onderzoeksmethoden** ingezet. Hierbij is het goed om op te merken dat het doel was om *zoveel mogelijk* gebruik te maken van bestaand onderzoek. Daartoe hebben we uitgebreid deskresearch uitgevoerd gebruikmakende van bestaande rapporten, notities en (semi-) wetenschappelijke literatuur. Ook hebben we gebruik gemaakt van een wetenschappelijk expertpanel, om ons *state of the art* kennis aan te reiken en mee te lezen en denken. Waar nodig hebben we als aanvulling hierop diverse interviews gevoerd met een selectie relevante partijen in het veld. Zie bijlage 1 voor een overzicht.

Koers kiezen op een vijftal uitdagingen

Wij reiken in dit rapport een vijftal uitdagingen aan waarop we op basis van dit onderzoek zien dat een heldere en samenhangende koers moet worden gekozen. Dat betekent dat richting moet worden gekozen op elk van deze uitdagingen, én dat deze keuzes in samenhang moeten worden beschouwd.

Het zijn niet altijd dezelfde partijen die koers moeten kiezen. Soms is het de minister, soms is het de Publieke Omroep zelf en soms zijn het beide partijen. Daarbij moeten ze niet op elkaar stoel gaan zitten. Het departement gaat over de mediaopdracht en is stelselverantwoordelijk. De Publieke Omroep gaat over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de mediaopdracht.

Het gaat veelal om keuzes die niet nieuw zijn. Ze zijn in recente, maar ook eerdere rapporten en publicaties aan de orde gesteld. Wij hebben vastgesteld dat elk van de vijf uitdagingen alleen maar urgenter zijn geworden gezien de continue en snelle ontwikkelingen in de context van de Publieke Omroep. Niet kiezen en uitstellen is ook kiezen, met het gevaar dat de Publieke Omroep haar nog steeds sterke positie (breed aanbod met hoge kwaliteit en een relatief breed bereik) snel kwijt raakt.

De vijf samenhangende uitdagingen die wij aanreiken, zijn:

1. **Organisatie.** Hoe blijft de landelijke Publieke Omroep wendbaar genoeg om met gepaste snelheid te kunnen opereren in een omgeving waarin verandering de norm is geworden? En wat betekent dat voor haar eigen organisatie?
2. **Sturing.** Hoe kan het ministerie van OCW sturen vanuit publieke waarden, met voldoende professionele autonomie voor de Publieke Omroep om daar zelf invulling aan te geven?
3. **Aanscherpen van de opdracht.** Welke keuzes moeten worden gemaakt om helder te maken wat van de Publieke Omroep wordt verwacht?
4. **Breed bereik.** Hoe kan de Publieke Omroep een breed bereik behouden en vergroten bij groepen die zij nu minder bereikt? Hoe blijft zij vindbaar in de grote hoeveelheid aanbod in het veld en in hoeverre en op welke manier moet zij op steeds meer kanalen en platforms aanwezig zijn?
5. **Maatschappelijke verankering.** Hoe zorgt de landelijke Publieke Omroep ervoor dat ze verankerd blijft in de Nederlandse samenleving en relevant blijft voor iedereen?

De keuzes op deze uitdagingen kunnen leiden tot wetswijzigingen en hebben gevolgen voor het budget voor de Publieke Omroep. We hebben in dit rapport de precieze wetswijzigingen niet verder uitgewerkt. In onze beleving moet namelijk eerst helder koers worden gekozen. Anders ontstaat het gevaar dat het gesprek gaat over de juridische vormgeving en niet over de gewenste strategische koers.

Voor wat betreft mogelijke budgettaire gevolgen, maken we op hoofdlijnen inzichtelijk of keuzes leiden tot inzet van extra budget ten behoeve van investeringen (incidenteel) of voor blijvende nieuwe taken (structureel). Om de uiteindelijke bedragen in kaart te brengen, is vervolgonderzoek nodig. Eventueel extra budget kan gevonden worden door het budget te verhogen, door binnen het bestaande budget te herschikken of een combinatie hiervan. We bespreken dit indicatief in de paragraaf over financiën aan het einde.

Begeleiding van het onderzoek

Dit onderzoek is begeleid door diverse gremia. De klankbordgroep samengesteld vanuit veldpartijen leverde inhoudelijke input op basis van praktijkervaring. De begeleidingscommissie begeleidde het onderzoek procesmatig en leverde inhoudelijke input vanuit de beleidscontext. Daarnaast droeg zoals beschreven een wetenschappelijke expertgroep bij door wetenschappelijke inzichten aan te rijken. De samenstelling van deze diverse gremia is bijgevoegd in bijlage 1.

/ 2 Belangrijkste bevindingen trendanalyse en SWOT-analyse

De context van de Publieke Omroep verandert snel en continu

De landelijke Publieke Omroep opereert in een zeer turbulente (internationale) omgeving waarin ontwikkelingen elkaar in een hoog tempo opvolgen. In de trendanalyse³ destilleerden we trends die van invloed zijn op de duurzaamheid van de Publieke Omroep. Grofweg onderscheiden we drie belangrijkste ontwikkelingen in de context van de Publieke Omroep:

Drie belangrijkste ontwikkelingen in de context van de Publieke Omroep:

1. Mediagebruik en het medialandschap veranderen

- Technologische ontwikkelingen vergroten de mogelijkheden voor het doorlopend ontstaan van nieuwe platforms, nieuwe diensten en in steeds hogere mate gepersonaliseerd aanbod.
- Het contentaanbod binnen het medialandschap vergroot, mede door toetreding van steeds meer grote, geconsolideerde (internationale) marktpartijen en platforms tot het Nederlandse medialandschap. Dit zorgt voor een steviger concurrentiestrijd - om aandacht en (reclame)-inkomsten.
- Het mediagebruik van Nederlanders verandert en vindt steeds minder lineair plaats, zeker onder jongeren.

2. De samenleving verandert en fragmenteert op andere manieren dan voorheen.

- Ontzuiling, individualisering en hyperdiversiteit veranderen de Nederlandse samenleving. Het omroepbestel dat zijn oorsprong kent in de traditionele stromingen, representeert de Nederlandse samenleving daardoor niet meer vanzelfsprekend.
- Het huidige omroepbestel is onderhevig aan teruglopende ledenaantallen en kent een toenemend aantal omroepen. Het systeem wordt daardoor gekenmerkt door grotere bestuurlijke drukte en concurrentie om budget.
- Er zijn zorgen over polarisatie en een 'verhardend debat', bijvoorbeeld tussen praktisch en theoretisch geschoolden, centrum-periferie en tussen arm en rijk. Vooral in de media kunnen culturele en maatschappelijke tegenstellingen polariserend werken en overkomen, alhoewel wetenschappelijk onderzoek geen grote mate van polarisatie vaststelt binnen de Nederlandse samenleving.

3. In een diffuse informatiesamenleving is kennis beschikbaar en mogelijk betwistbaarder

- Er is meer informatie beschikbaar dan ooit. Door nieuwe technologieën kan iedereen tegenwoordig content met (des)informatie maken en verspreiden.
- Voor het publiek is het beoordelen van de kwaliteit, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van content en bronnen een opgave.

³ Zie de trendanalyse als separate bijlage bij dit document voor een uitgebreidere beschrijving van deze trends en bronvermelding.

- Er zijn zorgen over wantrouwen in publieke instituties, wetenschap en media, inclusief de Publieke Omroep. Op dit moment is het vertrouwen in de Publieke Omroep in Nederland relatief groot, hoewel er groepen bestaan waar dit vertrouwen minder aanwezig is.
- De EU initieert wetten om de verspreiding van desinformatie te beperken en de macht van online diensten in te perken.

Deze ontwikkelingen zorgen voor kansen en bedreigingen voor de duurzaamheid van de Publieke Omroep

Het veranderende mediagebruik en medialandschap, de veranderingen in de samenleving en een steeds sterkere en diffusere informatiesamenleving hebben effect op de duurzaamheid van de positie van Publieke Omroep. Dit beschrijven we in de SWOT-analyse⁴.

We zien binnen deze context een aantal belangrijkste **krachten** van de Publieke Omroep:

De belangrijkste krachten van de Publieke Omroep:

- De landelijke Publieke Omroep heeft een karakteristieke toegevoegde waarde in het medialandschap: een focus op het aanbieden van content met publieke waarde. Het belang van betrouwbare, onafhankelijke en kwalitatief goede content neemt alleen maar toe. Ook in het aanbod van cultuur-, educatieve en amusementscontent is de Publieke Omroep onderscheidend door een focus op publieke waarden.
- Wat betreft nieuws en informatievoorziening hebben consumenten over het algemeen een relatief hoge waardering voor de content van de Publieke Omroep. Ook hebben consumenten gemiddeld meer vertrouwen in de Publieke Omroep dan in de commerciële partijen.
- De Publieke Omroep heeft nog steeds een relatief groot bereik binnen de Nederlandse bevolking, met name door lineair aanbod, en zorgt onder meer voor verbinding, bijvoorbeeld middels grote sportevenementen.
- De Publieke Omroep weet een divers aanbod te creëren, o.a. vanwege de externe pluriformiteit van het stelsel, en heeft een sterke positie waar het gaat om aanbod vanuit Nederlandse taal en cultuur.
- Door overheids gelden is de Publieke Omroep minder afhankelijk van marktprikkels dan commerciële partijen. Daardoor kan zij een onafhankelijke positie innemen. Daarnaast is reclamezendtijd van de Publieke Omroep nog steeds gewild, wat voor een significante inkomstenbron zorgt.
- De Publieke Omroep is een aanjager voor de Nederlandse creatieve industrie.

⁴ Zie separate bijlage met de SWOT-analyse.

Ook bieden de trends diverse **kansen** voor de Publieke Omroep om deze toegevoegde waarde te vergroten, bijvoorbeeld:

Mogelijke kansen voor de Publieke Omroep in het licht van (internationale) ontwikkelingen:

- De opkomst van nieuwe platforms biedt mogelijkheden voor de Publieke Omroep om een bredere doelgroep te bereiken. Dat kan via bestaande sociale media en media platforms of via eigen publieke platforms.
- De Publieke Omroep kan haar publiek bereiken via kanalen die nieuwe mogelijkheden bieden, zoals meer interactie aangaan met haar publiek.
- De Publieke Omroep kan gebruik maken van het personaliseren van aanbod, om gericht doelgroepen aan zicht te binden, al dan niet middels het inzetten van *public service algorithms*.
- Het veranderende medialandschap maakt dat commerciële partijen en de Publieke Omroep deels voor dezelfde uitdagingen staan. Dat biedt kansen voor samenwerking, zoals nu al gebeurt via onder andere NL ZIET.

Als echter niet goed wordt ingespeeld op deze ontwikkelingen, kunnen dezelfde ontwikkelingen **bedreigingen** vormen voor de Publieke Omroep en bestaat het risico dat de Publieke Omroep haar positie verliest. Bijvoorbeeld:

Belangrijkste zwaktes van en bedreigingen voor de Publieke Omroep in het licht van (internationale) ontwikkelingen:

- De landelijke Publieke Omroep heeft minder budget voor content en innovatie dan internationale marktpartijen. Dat maakt dat de Publieke Omroep de strijd om vindbaarheid en aandacht kan verliezen als er op belangrijke uitdagingen geen heldere koers wordt gekozen en daar tegenover de juiste wettelijke, organisatorische en financiële randvoorwaarden worden gecreëerd.
- De Publieke Omroep als geheel is weinig wendbaar. Discussie over toetreding tot een nieuw platform kan lang duren, en dat terwijl flexibiliteit en snel handelen in de snel veranderende context wel geboden is.
- De landelijke Publieke Omroep is voor een breed bereik afhankelijk van een groeiend aantal platforms en sociale media. Daar heeft zij niet vanzelfsprekend een prominente plek, zoals zij heeft op de lineaire televisie en radio.
- Voor onafhankelijke contentmakers is het lastiger om toegang te krijgen tot het (voor hen soms onoverzichtelijke) bestel, zodat de Publieke Omroep deze pool contentmakers minder efficiënt kan benutten dan commerciële partijen.
- De Publieke Omroep kan verder versnipperen. Het relatief lage aantal benodigde leden kan er toe leiden dat steeds meer gepassioneerde relatief kleine groepen burgers toe treden tot de Publieke Omroep. Verdere versnippering (van financiering en content) in het stelsel zorgt er voor dat daarmee andere zendgemachtigden onder druk komen te staan en zorgt voor een grote bestuurlijke drukte.
- Door de relatief makkelijke toetreding van nieuwe omroepen zijn er ook risico's rondom de (reputatie van) de informatievoorziening van de Publieke Omroep. Er zijn bijvoorbeeld weinig

inhoudelijke eisen aan nieuwe omroepen, die daardoor mogelijk lagere standaarden omtrent kwaliteit en journalistieke integriteit hanteren.

- De opkomst van desinformatie zou kunnen zorgen voor een veelheid aan mogelijke waarheden, waarvan de informatievoorziening vanuit de Publieke Omroep er slechts één van is. Als de Publieke Omroep geen breed publiek weet te bereiken, kan zij haar maatschappelijke potentie als betrouwbare nieuwsleverancier niet breed benutten.

Voor een duurzame Publieke Omroep is het van belang dat zij haar kansen zoveel mogelijk benut en bedreigingen waar mogelijk afweert. Er moet grondig gekeken worden hoe zij een stevige positie in het medialandschap duurzaam kan behouden.

/ 3 Koers kiezen op een vijftal uitdagingen

We concluderen dat de Publieke Omroep op dit moment een sterke uitgangspositie heeft. Nederlanders hebben in het algemeen een relatief hoge waardering voor haar content, hebben gemiddeld vertrouwen in haar nieuwsvoorziening en de Publieke Omroep heeft een relatief hoog bereik, met name middel lineair aanbod. Tegelijkertijd zien we ook dat Publieke Omroep zich in een snel veranderende context bevindt: het veranderde mediagebruik, de vele nieuwe platforms, de opmars van grote (internationale) marktpartijen, de veranderende maatschappij. Dat zorgt voor diverse uitdagingen voor de Publieke Omroep. Het borgen van de toekomstbestendigheid van de Publieke Omroep, vraagt om een samenhangend antwoord op deze uitdagingen.

Om de zoektocht naar dit antwoord te bevorderen, benoemen wij op basis van ons onderzoek **vijf belangrijkste uitdagingen** waarop een heldere koers gekozen moet worden voor een toekomstbestendige Publieke Omroep. De gekozen koers moet betrekking hebben op al deze vijf uitdagingen en de keuzes op alle uitdagingen moeten **samenhangend** zijn.

Het verschilt per uitdaging **aan wie** het is om koers te kiezen. Zo heeft het departement een koers te kiezen waar het gaat om sturing en het aanscherpen van de mediaopdracht, maar liggen strategische keuzes rondom de invulling van deze opdracht en de aanwezigheid op platforms bij de NPO. Dit expliciteren we per uitdaging.

De vijf uitdagingen zijn:

1. **Organisatie.** Hoe blijft de landelijke Publieke Omroep wendbaar genoeg om met gepaste snelheid te kunnen opereren in een omgeving waarin verandering de norm is geworden? En wat betekent dat voor haar eigen organisatie?
2. **Sturing.** Hoe kan het ministerie van OCW sturen vanuit publieke waarden, met voldoende professionele autonomie voor de Publieke Omroep om daar zelf invulling aan te geven?
3. **Aanscherpen van de opdracht.** Welke keuzes moeten worden gemaakt om helder te maken wat van de Publieke Omroep wordt verwacht?
4. **Breed bereik.** Hoe kan de Publieke Omroep een breed bereik behouden en vergroten bij groepen die zij nu minder bereikt? Hoe blijft zij vindbaar in de grote hoeveelheid aanbod in het veld en in hoeverre en op welke manier moet zij op steeds meer kanalen en platforms aanwezig zijn?
5. **Maatschappelijke verankering.** Hoe zorgt de landelijke Publieke Omroep ervoor dat ze verankerd blijft in de Nederlandse samenleving en relevant blijft voor iedereen?

Voor elk van deze vijf uitdagingen beschrijven we waar het op dit moment schuurt en waarom en hoe er wat ons betreft Koers gekozen moet worden.

Uitdaging 1: Organisatie

Waar schuurt het?

De trendanalyse laat zien dat de landelijke Publieke Omroep opereert in een zeer turbulente omgeving waarin ontwikkelingen elkaar in een hoog tempo opvolgen en zullen blijven opvolgen. Dit vraagt een Publieke Omroep die voldoende wendbaar en slagvaardig is om snel op deze ontwikkelingen te kunnen inspelen, en tegelijkertijd voldoende ruimte heeft voor creativiteit, autonomie en diversiteit om te kunnen anticiperen op verschillende toekomsten en een breed publiek te bedienen. Het is de vraag of de huidige organisatie de Publieke Omroep daar voldoende toe in staat stelt.

We signaleren verschillende punten waarop het schuurt. Zo is er geen eenduidige verantwoordelijkheid en sturing op de gehele mediaopdracht. De Publieke Omroep is nu zo georganiseerd dat de NPO⁵ en de omroepverenigingen gezamenlijk verantwoordelijk zijn om te zorgen dat de mediaopdracht op een goede manier vervuld wordt. Het idee is dat het geheel leidt tot een divers aanbod dat een breed publiek bedient. Dit maakt echter óók dat de sturing op en verantwoordelijkheid voor het geheel op dit moment niet op één plaats belegd zijn.⁶ De NPO heeft wel de taak om op het geheel te sturen, maar heeft hier maar deels zeggenschap gezien de autonomie van de omroepen. Er is geen centrale plaats waar het geheel in een bepaalde richting kan worden gestuurd. Er is ook geen centrale plaats waar de Publieke Omroep als geheel kan worden aangesproken door bijvoorbeeld haar toezichthouder. De omroepverenigingen hebben altijd een eerste intrinsieke prikkel om bij te dragen aan eigen merk en organisatie, en niet direct om bij te dragen aan het geheel⁷. Ze concurreren juist ook met elkaar. Het helpt hierbij niet dat taken en verantwoordelijkheden niet altijd helder zijn.⁸ Zo gaat de NPO niet over de inhoud van de programmering, maar wordt hierop wel aangesproken. Deze onduidelijkheid leidt tot een continue discussie tussen NPO en omroepverenigingen. Kansen op het gebied van samenwerkingen die voor de Publieke Omroep als geheel voordelig zijn worden hierdoor gemist.

Het groeiende aantal omroepverenigingen versterkt dit nog verder. Het aantal partijen dat een deel van de verantwoordelijkheid draagt, kan in de huidige constellatie alleen maar groeien. Omdat toelating tot het bestel vooral een kwestie is van voldoende leden en omdat het minimum aantal benodigde leden om (definitief) tot het bestel toe te treden de laatste twintig jaar naar beneden is gegaan⁹, kan een goed georganiseerde minderheid steeds makkelijker toegang krijgen. Deze laagdrempelige vorm van toegang wordt traditioneel beschouwd als een groot goed. Zo kan het omroepenstelsel zich blijven vernieuwen als die behoefte ontstaat. De afgelopen jaren heeft dit echter geleid tot een stijging van het aantal omroepen in het bestel die volgens betrokkenen zorgt dat het geheel steeds lastiger werkbaar wordt. In de Mediawet staat weliswaar dat maximaal zes omroeporganisaties erkend kunnen worden, maar door de constructie van samenwerkingsomroepen (AVROTROS-PowNed, MAX-WNL en VPRO-HUMAN) zijn er in de praktijk

⁵ De NPO is het sturings- en samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau, zoals gedefinieerd in de Mediawet artikel 2.2, lid 1.

⁶ Dit probleem signaleert ook het Commissariaat voor Media in het rapport Kijk Samen Verder! (2022).

⁷ Het Commissariaat voor de Media stelt hierover dat "[...] (aspirant-)omroepverenigingen niet effectief worden getoetst of afgerekend op het onvoldoende bijdragen aan de publieke mediaopdracht." in het rapport Kijk samen verder! (2022, p.5). Ook signaleerde de Algemene Rekenkamer al in 2018 in het rapport Hilversum in Beeld dat "de inhoudelijke onafhankelijkheid van de omroepen (...) het voor NPO lastig maakt om omroepen aan te spreken op de prestaties die zij leveren met een bepaald budget" waardoor het moeilijk is toe te zien op de doelmatigheid.

⁸ Zo concludeert ook het Commissariaat voor de Media in het rapport Kijk samen verder! (2022).

⁹ Om tot het bestel toe te treden, om aspirant-omroep te worden geldt dit niet.

toch meer spelers in het veld. Dit zorgt voor grote bestuurlijke drukte en (financiële) versnippering in het bestel.

De vraag is of deze wijze van organisatie zich nog verhoudt tot wendbaarheid die steeds meer nodig is in een omgeving die snel en continu verandert. Deze vraag knelt eens te meer omdat het óók maar de vraag is of de gekoesterde externe pluriformiteit van het stelsel haar belofte nog steeds waarmaakt. Is bestaande externe pluriformiteit inderdaad wel nodig om te zorgen voor een voldoende divers aanbod voor een breed publiek en voor een verankering die past bij de huidige maatschappelijke verhoudingen? Of is de externe pluriformiteit in zijn huidige vorm vooral een blok aan het been van een Publieke Omroep die veel wendbaarder moet zijn? Wij denken dat de keuze voor meer wendbaarheid niet gaat zonder consequenties voor de wijze waarop de Publieke Omroep is georganiseerd.

Koers Kiezen

We adviseren om te kiezen voor een andere wijze van **organisatie van het bestel**, met als doel de **slagvaardigheid en wendbaarheid** van de publieke omroep te vergroten. Het is aan **de minister** om vanuit haar stelselverantwoordelijkheid een heldere koers te kiezen over deze inrichting. Het Adviescollege Landelijke Publieke Omroep¹⁰ is mede ingesteld om hierover te adviseren.

Op basis van de noodzaak die wij zien voor meer wendbaarheid en slagvaardigheid, zien we twee mogelijke richtingen die wat ons betreft het meest kansrijk zijn.

Optie 1: Beslis samen op één centraal punt en beperk het aantal omroepen

In de eerste optie komt er één bestuur van één landelijke Publieke Omroep. Dit bestuur wordt door de NPO en de omroepen gezamenlijk gevormd. Ze gaan samen op één centraal punt beslissen over het geheel van het media-aanbod.¹¹ De omroepen brengen programma's en programma-ideeën met een eigen signatuur in, bedoeld om op die manier bij te dragen aan het geheel. De nadruk ligt wel op het zijn van één herkenbare publieke omroep, maar er zijn geen afzonderlijke budgetten voor specifieke omroepen. Ook kan worden nagedacht over het gezamenlijk oppakken van zaken als innovatie en personeelsbeleid (om mobiliteit tussen omroepen te vergroten). Dit model werkt alleen maar met een beperkt aantal omroepen. De bestaande Mediawet biedt een aanknopingspunt om uit te gaan van zes, aangezien maximaal zes omroeporganisaties erkend kunnen worden.¹² Belangrijk is dat de zes omroepen inhoudelijk voldoende aanvullend op elkaar zijn en elkaar versterken. Dat vraagt om een duidelijk proces en duidelijke criteria voor het beslissen welke omroepen worden toegelaten. Inmiddels is het Adviescollege Landelijke Publieke Omroep aangesteld om onder andere hier opnieuw naar te kijken.¹³ In dit model zijn constructies als samenwerkingsomroepen bedoeld om toch meer omroepen toe te laten, niet toegestaan.

Deze optie is uitdrukkelijk niet de bestaande situatie, maar dan met minder omroepen. Het is een andere structuur omdat er één centrum komt waar de besluiten in gemeenschappelijkheid genomen worden.

¹⁰ G. Uslu, 2022. "Kamerbrief Instelling Adviescollege landelijke Publieke Omroep".

¹¹ Het Commissariaat voor de Media stelt in dit kader één centrale entiteit/regisseur voor in het rapport Kijk samen verder! (2022, p.9).

¹² Mediawet 2008 artikel 2.23 lid 1. In de praktijk zijn sommige bestaande omroepen samengegaan in 'samenwerkingsomroepen' maar hebben grotendeels hun onafhankelijkheid behouden.

¹³ G. Uslu, 2022. "Kamerbrief Instelling Adviescollege landelijke Publieke Omroep".

Optie 2: het inrichten van één landelijke Publieke Omroep

In de tweede optie wordt een stap verder gezet: het inrichten van één landelijke Publieke Omroep. Hiermee is geregeld dat er één centraal punt is dat verantwoordelijk is voor goede invulling van de publieke mediaopdracht, die kan sturen op het geheel. Dat vergroot de slagkracht en wendbaarheid van de Publieke Omroep, zorgt voor een sterker geheel en meer efficiëntie (door minder afstemming). Zo kan de kracht van alle individuele omroepen bijvoorbeeld op het gebied van innovatie gebundeld worden, is er meer ruimte voor samenwerking en wordt het gemakkelijker om een herkenbaar publiek totaalaanbod te presenteren binnen het medialandschap waarin het aanbod de afgelopen jaren steeds meer gegroeid is. In deze tweede optie is het borgen van voldoende variatie een extra opgave. Dat kan bijvoorbeeld middels het omvormen van alle omroepen – eventueel met uitzondering van de NOS voor onafhankelijke nieuwsvoorziening – tot externe of interne productiehuisen met elk een eigen profiel. De bestaande variatie wordt op die manier geborgd.

Variatie

Beide opties kunnen ook goed gecombineerd worden met een meer open systeem, waarbij de Publieke Omroep gemakkelijker gebruik kan maken van de kwaliteit en creativiteit van een grotere groep externe producenten.¹⁴ Hiermee kan de mogelijkheid tot variatie zelfs vergroot worden.

In beide opties wordt de nadruk gelegd op het vergroten van de slagkracht en wendbaarheid door meer centrale sturing. Centrale sturing betekent niet een organisatie die strak hiërarchisch top-down is georganiseerd. Sterker nog, om wendbaar te zijn moet permanent geanticipeerd worden op meerdere toekomst. Een essentiële randvoorwaarde voor beide opties is juist het organiseren van voldoende diversiteit in perspectieven, vorm en bereik en ruimte voor experimenteren. Het interne sturingsmodel moet uitgaan van het idee van *Variatie en Selectie*.¹⁵ Meerdere bloemen kunnen bloeien (variatie) en op basis van ervaringen in de praktijk worden werkende ideeën gekozen om breder toe te passen (selectie). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)¹⁶ benoemde dit sturingsmodel ook als relevant in de context van het snel veranderende medialandschap, en zet het af tegen het klassieke sturingsmodel van *Analyse en Instructie*. In dat model gaat men er vanuit dat de werkelijkheid te kennen is middels analyse, waarna voor de verschillende opties van handelen voor- en nadelen tegen elkaar afgezet worden zodat rationeel afgewogen kan worden wat de beste optie is. Op basis hiervan hoeft de organisatie alleen nog maar geïnstrueerd te worden. In een omgeving die steeds in beweging is en die vooral onvoorspelbaar is, past het model van Variatie & Selectie beter. Bovendien sluit dit model beter aan op de bestaande cultuur binnen de Publieke Omroep.

¹⁴ Het Commissariaat voor de Media (Kijk Samen Verder, 2022) doet hier ook diverse voorstellen voor, bijv. middels een volledig open procedure voor buitenproducenten of een procedure met een recht voor een bepaalde tijd. Ook in 2014 gaf de Raad voor Cultuur het advies om budget beschikbaar te stellen voor “buitenstaanders of samenwerkingsverbanden” in het rapport *De Tijd Staat Open* (2014, p. 81).

¹⁵ Zoals beschreven door Van Gunsteren (1994), ook aangehaald door de WRR in zijn rapport ‘Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid’ (2004, hoofdstuk 5).

¹⁶ Idem.

Koers kiezen op uitdaging 1: organisatie

Om de organisatie van het bestel echt toekomstbestendig te maken, moet eerst erkend worden dat de huidige vorm in het veranderde krachtenveld niet meer voldoende is, zowel vanuit het oogpunt van slagkracht en wendbaarheid, als vanuit maatschappelijke verankering (zie uitdaging 5). Dat vraagt de keuze om niet langer pleisters te plakken of door te modderen, maar fundamenteel naar de organisatie van het bestel te kijken. Dit vraagt om een heldere keuze over de inrichting van het bestel door de minister vanuit haar stelselverantwoordelijkheid.

Vanuit dit perspectief zien we twee opties om de organisatie anders in te richten:

Optie 1

- NPO en omroepen blijven naast elkaar bestaan.
- Er komt één centraal beslissingspunt dat één centraal budget beheert.
- Het aantal omroepen wordt gemaximeerd (bijvoorbeeld naar zes) om interne beleidsvorming te versimpelen.

Optie 2

- Er is één landelijke Publieke Omroep. De bestaande omroepen kunnen worden omgevormd tot productiehuisen met een eigen profiel. Ze kunnen ofwel integraal onderdeel blijven uitmaken van de Publieke Omroep, of eventueel ook een externe producent worden. In beide gevallen zal de centrale Publieke Omroep hen nodig hebben voor een divers en kwalitatief hoogwaardig aanbod.

In beide opties kan gewerkt worden vanuit een model van Variatie & Selectie: interne diversiteit en creativiteit staan centraal, maar worden gecombineerd met een duidelijke, centrale beslissingsmechaniek. Beide opties kunnen ook goed gecombineerd worden met een meer open systeem, waarbij de Publieke Omroep gemakkelijker gebruik kan maken van de kwaliteit en creativiteit van een grotere groep externe producenten.

Beide opties zouden een ingrijpende verandering van wetgeving, beleid en organisatie vragen. Voor optie twee geldt dit het zwaarst. Voor optie één kan deels aangesloten worden het uitgangspunt dat er aan maximaal zes omroeporganisaties erkenning verleend kan worden voor het verzorgen van media-aanbod aan de landelijke Publieke Omroep. Om de precieze wettelijke en beleidsimplicaties in beeld te kunnen brengen, moet allereerst een keuze gemaakt worden. Daarna is verdere uitwerking van de gekozen optie noodzakelijk. Denk bijvoorbeeld aan: hoe krijgt het centrale punt vorm? Hoe worden sturing, verantwoording en budgetverdeling ingericht? Hoe krijgt de interne governance vorm?

Uitdaging 2: Sturing

Waar schuurt het?

Zoals beschreven vraagt de huidige context van de landelijke Publieke Omroep dat zij wendbaar en slagvaardig kan inspelen op continue veranderingen. Dat heeft niet alleen betrekking op de organisatie van de Publieke Omroep zelf, maar ook op de sturingsrelatie met OCW. De Publieke Omroep moet over voldoende autonomie beschikken om in te kunnen spelen op veranderingen en ruimte hebben om te kunnen experimenteren en daarnaast voldoende aanspreekbaar zijn op de mate waarin zij de media-opdracht vervult.

Het is goed om op te merken dat voor de Publieke Omroep sowieso beperkingen bestaan die niet gaan verdwijnen. Denk daarbij aan Europese regelgeving. Een voorbeeld is de nieuwdienstentoets die is gebaseerd op kritiek vanuit de Europese Commissie.¹⁷

Om goed te begrijpen of en waar het nu schuurt, is het belangrijk om allereerst te begrijpen hoe dit proces formeel nu in elkaar steekt:

De huidige formele sturingsrelatie

In de Mediawet is bepaald wat de mediaopdracht is van de Publieke Omroep op onder andere landelijk niveau en wat de specifieke taakopdracht is van de taakomroepen NOS en NTR. De wet stelt dat de overheid een **concessie verleent voor een periode van 10 jaar** aan de NPO. Deze concessie kan niet aan andere partijen verleend worden.

De NPO stelt **ééns per 5 jaar een concessiebeleidsplan** vast in overleg met de omroepen. In dit plan legt zij uit hoe de publieke mediaopdracht de komende vijf jaar wordt uitgevoerd. Het Commissariaat voor de Media (CvdM) en de Raad voor Cultuur (RvC) geven advies aan de minister over het concessiebeleidsplan. Daarnaast moeten nieuwe en significant gewijzigde aanbodkanalen door de minister worden goedgekeurd. Die kunnen zowel in het concessiebeleidsplan als via de jaarlijkse begroting van de NPO worden aangevraagd. Voor deze goedkeuring geldt de bovengenoemde nieuwdienstenprocedure.

Mede op basis van het concessiebeleidsplan dienen de individuele omroepen een **erkenningaanvraag** in bij de NPO. Zij geven aan in hun erkenningaanvraag aan welke onderdelen van het concessiebeleidsplan zij een bijdrage kunnen leveren. Om voor erkenning in aanmerking te komen moeten de omroepen voldoen aan een aantal criteria, waaronder een minimum ledeneis. CvdM, de RvC en de NPO geven advies op de erkenningaanvragen van de verschillende omroepen. De minister beslist uiteindelijk over de erkenningaanvraag.

Het concessiebeleidsplan vormt ook de basis voor **prestatieafspraken tussen NPO en het ministerie van OCW**. De afspraken worden gemaakt voor een periode van 5 jaar. Ze kunnen alleen vastgesteld worden met wederzijdse instemming.

Daarnaast voeren OCW en de NPO jaarlijks gezamenlijk gesprek over de **begroting van de NPO**, waarbij het CvdM en de RvC advies geven. In deze begroting **gebaseerd op de meerjarenafspraken uit het concessiebeleidsplan** worden de doelstellingen voor de korte termijn gepubliceerd.

De NPO legt **zelf jaarlijks inhoudelijke verantwoording af** onder andere in de Terugblik. Daarnaast worden de Publieke Omroepen en de NPO **periodiek geëvalueerd** door een evaluatiecommissie, welke zij zelf kan aanstellen. Dat gebeurt in ieder geval ééns per vijf jaar maar kan ook vaker als daartoe aanleiding bestaat. Er wordt **jaarlijks inzicht** geboden in de

¹⁷ Deze toets zorgt ervoor dat bij het starten van een nieuw (of significant gewijzigd) aanbodkanaal de minister moet goedkeuren op basis van advies van het CvdM of het nieuwe kanaal nodig is voor uitvoeren van de publieke mediaopdracht, op basis van advies van de RvC of het aanbodkanaal past bij de Publieke Omroep, en op basis van een analyse van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) of de markt niet te veel wordt verstoord. Zie "Landenvergelijking goedkeuringsprocedure nieuwe aanbodkanalen Publieke Omroep" van Dialogic (september 2015).

bestedingen en de prestatie. Het CvdM rapporteert jaarlijks over de realisatie van de doelstellingen en de prestatiebijeenkomst. Eventueel kan het CvdM ingrijpen wanneer de Publieke Omroep (dus NPO en de individuele omroepen) zich niet houdt aan de Mediawet. De Raad van de Cultuur kan elk moment (gevraagd of ongevraagd) advies uitbrengen en zaken signaleren. Deze vrijheid heeft het CvdM ook.

In de kern zien we dat in de sturingsrelatie OCW-Publieke Omroep een spanning bestaat: enerzijds is er de noodzaak tot ruimte, autonomie en onafhankelijkheid voor de Publieke Omroep voor een goede invulling van de media-opdracht. Anderzijds heeft het ministerie er ook belang bij dat de media-opdracht op goede wijze wordt ingevuld, maken de publieke omroep en zij daar prestatieafspraken over en heeft zij er belang bij dat hierover heldere verantwoording wordt afgelegd. Bovendien wordt het ministerie soms door politieke dynamiek en Kamervragen verleid of genooddaakt om zich dichterbij naar de uitvoering te bewegen.¹⁸ Dit zorgt voor een zoektocht in het goed vormgeven van deze relatie: op welke momenten moet OCW wel en niet sturen, op welke wijze kan zij dat het best doen, en welke mate van verantwoording moet en kan zij vragen (bijvoorbeeld voornamelijk kwalitatief of kwantitatief)? Op dit moment zien we dat OCW zoekt naar een wijze om de Publieke Omroep een redelijke mate van autonomie te geven via een vijfjaarlijks concessiebeleidsplan.

We zien echter vervolgens in het opstellen van prestatieafspraken een dynamiek die wat ons betreft niet passend of helpend is. Het concessiebeleidsplan wordt vertaald naar jaarlijkse prestatieafspraken die voor vijf jaar worden vastgesteld. Daarin zien we verschillende soorten afspraken. In de prestatieafspraken 2022-2026 worden enerzijds afspraken gemaakt over de wijze van rapporteren, en anderzijds worden er kwantitatieve productieafspraken gemaakt.

In de gemaakte kwantitatieve productieafspraken zien we een grote mate van gedetailleerdheid bestaan die wat ons betreft niet passend is in het dynamische en onzekere medialandschap waartoe de Publieke Omroep zich moet verhouden. Zo wordt in de prestatieafspraken 2022-2026 genoemd dat de NPO jaarlijks ten minste 30 nieuwe videotitels moet realiseren, 30 nieuwe podcasttitels en 18 Nederlandse filmproducties.¹⁹ CvdM toetst vervolgens of deze afspraken op dit detailniveau worden nageleefd.²⁰

Het lijkt ons niet wenselijk of helpend deze mate van detaillering voor vijf jaar vast te leggen. In het snel veranderende landschap kan in deze periode veel veranderen. Het vastleggen van deze gedetailleerde afspraken belemmert de publieke omroep om hier wendbaar op in te spelen. Bovendien ligt het risico van de prestatieparadox op de loer: als de focus ligt op het behalen van *targets*, ontstaat de kans dat de bedoeling wordt gemist.

Daarnaast verschilt het ook per thema of er hele specifieke productieafspraken worden gemaakt of afspraken over de wijze waarop de NPO zich verantwoordt. Bij nieuws, actualiteiten en opinie gaat

¹⁸ Dit is een tendens die breed speelt, zoals AEF onder andere eerder beschreef in het rapport 'Heldere kaders voor soepel samenspel - brede evaluatie van het stelsel van rijksorganisaties op afstand' (2021).

Een voorbeeld hiervan speelde in 2021 toen het programma 'Gewoon. Bloot.' voor ophef zorgde. Het leidde tot kamervragen van onder andere de SGP, die het kabinet verzocht via de toezichthouder NICAM de leeftijdsclassificatie te wijzigen en daarmee de uitzending voor jonge kinderen voorkomen.

¹⁹ NPO 2022. "Prestatieovereenkomst 2022-2026", <https://over.npo.nl/organisatie/openbare-documenten/prestatieovereenkomst-1>

²⁰ Zij controleert de zelfrapportage van de NPO steekproefsgewijs en stelt vast of de gemaakte afspraken worden nagekomen, zie bijvoorbeeld brief Naleving prestatieovereenkomst NPO 2020 (13 juli 2021).

het bijvoorbeeld om wat de NPO moet rapporteren, bij programmavernieuwing en muziek worden concrete kwantitatieve productieafspraken gemaakt, en bij levensbeschouwing wordt benoemd hoeveel NPO-budget gereserveerd moet worden voor dit thema. Het is niet helder waarom deze verschillen bestaan, en er niet voor alle thema's consequent voor één soort of meerdere soorten afspraken wordt gekozen.

Het concessiebeleidsplan wordt door de NPO zelf vastgesteld. Er is daarmee nergens een bindende toets of met het concessiebeleidsplan wel aan de media-opdracht wordt voldaan. CvdM en RvC adviseren hierover, en ook OCW geeft uiteindelijk een advies. Wij hebben de indruk dat dit 'gecompenseerd' wordt met de prestatieafspraken in een poging toch meer concrete zaken vast te leggen. Wij vragen ons af of dit een gelukkige route is. Ook KWINK groep merkt dit op in haar terugblik: *"De prestatieovereenkomst wordt afgesloten voor een langere periode (vijf jaar) waardoor het lastig is om in te spelen op actuele ontwikkelingen in de sector. In de prestatieovereenkomst staan voornamelijk afspraken van kwantitatieve aard die de NPO moet realiseren of meten. Het is de vraag of deze afspraken daadwerkelijk inzicht geven in de bijdrage van de landelijke Publieke Omroep aan de publieke taken."*²¹

Koers kiezen

Het herzien van de sturingsrelatie vraagt om een keuze vanuit **de minister**, waar nodig in samenspraak met de betrokken partijen (als CvdM, RvC en de Publieke Omroep) als het bijvoorbeeld gaat over te maken afspraken rondom verantwoording en toezicht.

In de kern pleiten we enerzijds voor meer afstand gedurende de looptijd van het concessiebeleidsplan (vijf jaar), en anderzijds sterkere sturing eens in de vijf jaar gericht op realisering van publieke waarden en functies die invulling geven aan de mediaopdracht. Wij achten het wenselijk dat vanuit duidelijkere publieke waarden en een duidelijkere opdracht gestuurd wordt door OCW. Daarnaast pleiten wij voor meer ruimte voor de professionele autonomie van de Publieke Omroep om hier invulling aan te geven (dat is nadrukkelijk niet aan de minister en de politiek).²² Daarbij is óók van belang dat de Publieke Omroep zich hier helder over verantwoordt, dat gedegen evaluatie plaatsvindt en dat er een heldere rol voor de toezichthouder is. Wij zien dat dit als volgt vorm kan krijgen.

Expliciteren verschillende functies Publieke Omroep

De publieke waarden die de landelijk Publieke Omroep moet realiseren bieden ruimte voor interpretatieverschillen. Deze interpretatieverschillen zullen er altijd zijn, maar wij denken dat helpt om explicieter te worden over de verschillende functies die de Publieke Omroep vervult om de genoemde waarden te realiseren. We hebben daarbij geconstateerd dat er discussie is over de rol van amusement in relatie tot de verschillende functies. Ook lijkt het raadzaam duidelijker te benoemen wat van de Publieke Omroep verwacht wordt voor verbinding/samenbrengen. Bij uitdaging 3 (aanscherpen opdracht) gaan we hier verder op in.

²¹ Zie de terugblik van KWINK groep p. 4.

²² Dit past ook in het pleidooi dat de WRR al hield in 2004 in het rapport 'Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig stelsel' (hoofdstuk 5).

Sterkere sturing gericht op publieke waarden en functies

Het concessiebeleidsplan voor 5 jaar zou net als nu opgesteld moeten worden door de Publieke Omroep. Wanneer gekozen wordt voor de optie waarbij een gelimiteerd aantal omroepen en de NPO in gemeenschappelijkheid de Publieke Omroep vormen (optie 1 vanuit uitdaging 1), dan moet het ook de gezamenlijkheid zijn die het concessiebeleidsplan maakt. Dat betekent dat de selectie van de het gelimiteerde aantal omroepen in deze optie afgerond moet zijn voordat het concessiebeleidsplan geschreven wordt. De selectieprocedure wordt daarmee een zelfstandige procedure die los staat van deze sturing. Wanneer gekozen wordt voor de optie zonder individuele omroepen (optie 2 van uitdaging 1), dan is het per definitie de gezamenlijkheid die het concessiebeleidsplan maakt.

Over de vraag of het concessiebeleidsplan op een goede manier invulling geeft aan de mediaopdracht wordt vanzelfsprekend advies ingewonnen bij CvdM en RvC. In de huidige praktijk geeft OCW ook een reactie en is het aan de NPO om zelfstandig te beslissen of zij iets doet met de adviezen. Eigenlijk vinden we dit de omgekeerde wereld. Het is vanzelfsprekend niet wenselijk dat het ministerie inhoudelijk mee gaat sturen in het concessiebeleidsplan. Het ministerie stuurt via de mediaopdracht die vastligt in de wet. Het oordeel of het concessiebeleidsplan inderdaad op hoofdlijnen voldoende invulling geeft aan die mediaopdracht, lijkt ons eens in de vijf jaar wel degelijk aan het ministerie. Randvoorwaarde is dat de minister hierin – zoals reeds het geval is – goed en onafhankelijk geadviseerd wordt. Indien dit oordeel negatief is, is het gevolg dat de Publieke Omroep het concessiebeleidsplan moet aanscherpen. Op deze manier krijgt de Publieke Omroep ook expliciet het mandaat om binnen de grenzen van het concessiebeleidsplan zelf autonoom te handelen. In de huidige situatie daarentegen kan de NPO in geval van discussie, soms gevoed door incidenten, zich wel beroepen op het concessiebeleidsplan, maar maakt dat beroep weinig indruk omdat het om een zichzelf gegeven mandaat gaat.

Prestatieafspraken en verantwoording

Gezien de beperkingen rondom de prestatieafspraken (zoals hierboven beschreven), denken wij dat het beter is de gedetailleerde kwantitatieve productieafspraken als onderdeel van de prestatieafspraken als instrument te schrappen. Het concessiebeleidsplan is veel richtinggevender en gaat meer over de zaken waarop juist gestuurd moet worden: het realiseren van publieke waarden. Gedurende deze periode heeft de Publieke Omroep autonomie om zelf keuzes te maken hoe zij de gevraagde publieke waarden en functies realiseert. Door sterkere sturing vanuit heldere waarden in plaats van kwantitatieve prestatieafspraken, kan meer ruimte ontstaan voor de Publieke Omroep om vanuit deze waarden flexibel in te spelen op veranderende opgaven, en ontstaat ruimte voor een rijker gesprek en gezamenlijk leren in plaats van 'afrekenen'²³.

We raden dus aan om géén kwantitatieve productieafspraken te maken, maar wél om helder aan de voorkant af te spreken hoe de Publieke Omroep zich achteraf verantwoordt en hierover rapporteert (zowel kwalitatief als kwantitatief). Deze afspraken worden nu deels vooraf gemaakt middels de prestatieafspraken. Hierin voorziet de Publieke Omroep via bestaande Terugblik en de financiële terugblik. Het schrappen van de prestatieafspraken moet er niet toe leiden dat de Publieke Omroep niet volledige transparantie geeft over hoe zij invulling geeft aan de mediaopdracht.

²³ Dit past ook in nieuwe bestuurskundige ideeën over hoe sturing vanuit publieke waarden vorm kan krijgen, zoals bijvoorbeeld beschreven literatuur over thema's als *Public Value Management*, *Adaptive leadership* en *Whole of government*. Zie ook het rapport 'Kijk op kaders' van de NSOB (2020), voor een uiteenzetting hiervan.

Praktisch kan dit voorstel als volgt vorm krijgen:

- De Publieke Omroep als geheel is verantwoordelijk voor het realiseren van de publieke mediaopdracht;
- De Publieke Omroep als geheel doet een voorstel voor een concessiebeleidsplan voor 5 jaar dat invulling geeft aan de mediaopdracht;
- CvdM en RvC geven advies over het concessiebeleidsplan;
- Op basis van het advies stelt de Publieke Omroep het concessiebeleidsplan zo nodig bij en legt het herziene plan ter toetsing voor aan de minister van OCW;
- Het ministerie van OCW toetst of het concessiebeleidsplan inderdaad op een adequate manier invulling geeft aan de mediaopdracht en geeft daarmee voor een periode van vijf jaar het mandaat aan de Publieke Omroep om binnen de kaders van de wet en binnen de grenzen van het getoetste concessiebeleidsplan te werken aan de realisering van de publieke waarden;
- Het CvdM houdt gedurende vijf jaar toezicht op de vraag of de Publieke Omroep zich inderdaad houdt aan het mediaopdracht en aan het concessiebeleidsplan;
- Net voor het aflopen van het concessiebeleidsplan doet de Publieke Omroep een zelfevaluatie;
- De zelfevaluatie is input voor een externe visitatie. Het ministerie van OCW stelt de visitatieopdracht vast en de visitatiecommissie in na advies van CvdM en RvC;
- Resultaten van de visitatie en de zelfevaluatie worden door de Publieke Omroep meegenomen bij het voorstel voor het nieuwe concessiebeleidsplan voor de volgende vijf jaar.

Koers kiezen op uitdaging 2: sturing

Deze uitdaging vraagt wat ons betreft geen grote koerswijziging, maar wel een optimalisatie van de sturingsrelatie tussen de Publieke Omroep en OCW. Het is aan de minister als stelselverantwoordelijke om na overleg met Publieke Omroep en andere betrokken partijen deze relatie te herzien.

In de kern is ons advies expliciet te kiezen voor:

- Sterkere sturing eens in de vijf jaar door OCW vanuit heldere publieke waarden en een duidelijke opdracht voor de Publieke Omroep. Dit vraagt het verder expliciteren van de opdracht van de Publieke Omroep (zie uitdaging 3).
- Meer professionele autonomie voor de Publieke Omroep in hoe zij invulling geeft aan deze waarden en haar opdracht, door het loslaten van (kwantitatieve) prestatieafspraken op het gebied van productie.
- We benadrukken dat transparante verantwoording en monitoring door de Publieke Omroep cruciaal blijft. Dit vraagt om het continueren van het maken van afspraken tussen OCW en de Publieke Omroep over waar de Publieke Omroep over rapporteert. Doel moet zijn om het goede gesprek te kunnen voeren over in hoeverre op een goede manier invulling wordt gegeven aan de media-opdracht en hier gezamenlijk in te leren. Het CvdM heeft hierin ook een cruciale rol als toezichthouder.

Het verhelderen van de functies van de Publieke Omroep vraagt om het wijzigen van de Mediawet (zie ook uitdaging 3). Ook vraagt het herinrichten van de sturingsrelatie tussen OCW en de NPO mogelijk om een wetswijziging over het type doelstellingen dat geformuleerd wordt middels de

prestatieafspraken. Als hier inderdaad een andere koers gekozen wordt, moet verder worden uitgewerkt op welke wijze dit het best vorm kan krijgen. Daarnaast vraagt het ook om een verandering in de relatie tussen OCW, de NPO en deels CvdM en RvC.

Uitdaging 3: Aanscherpen van de opdracht

Waar schuurt het?

Wanneer meer professionele autonomie gegund wordt aan de Publieke Omroep, is het belangrijk dat helder is wat er van de Publieke Omroep verwacht wordt. Het is aan de **minister** om de publieke omroep een **duidelijke opdracht** mee te geven. De **invulling** van deze opdracht is aan de Publieke Omroep.

Over het algemeen bestaat brede consensus over de functie van de Publieke Omroep op het gebied van nieuws en informatie, opinie, jeugdprogrammering, educatie en kunst en cultuur. Op een aantal punten is er echter nog verdere explicitering nodig, als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in het medialandschap, om te zorgen dat de Publieke Omroep voortvarend met haar opdracht aan de slag kan.

Het gaat om de volgende punten:

- ▶ **Wel of niet meer inzetten op samenbrengen en verbinden:** we zien mogelijkheden om de Publieke Omroep expliciet de opdracht te geven in te zetten op faciliteren van gesprek (in plaats van enkel debat) tussen mensen met diverse opvattingen en achtergronden en creëren van 'wij'-gevoel.
- ▶ **Meer duidelijkheid over amusement:** heroverweeg met welke doeleinden de Publieke Omroep wel/geen amusement moet maken.
- ▶ **Wel of niet verder uitbouwen nieuwsfunctie:** verken of het noodzakelijk en/of wenselijk is dat de Publieke Omroep een nog grotere rol krijgt in het voorzien in een sterke onafhankelijke nieuwsvoorziening als onderdeel van een krachtig ecosysteem van 'vrije pers'
- ▶ **Expliciteren opdracht publieke omroep als aanjager van de Nederlandse creatieve industrie:** geef een heldere opdracht mee aan de publieke omroep als aanjager van de Nederlandse (en Nederlandstalige) creatieve industrie.

Wat kan anders?

De hierboven genoemde vier keuzes worden afzonderlijke besproken.

Verbinden en samenbrengen

De landelijke Publieke Omroep vervult een belangrijke rol voor het zorg dragen van een pluriform (cultureel) aanbod.

De NPO spreekt in haar beleidslijn 'Publieke Waarden' (30 oktober 2018) van:

- Pluriform intern: het aanbod weerspiegelt verschillende opvattingen en/of levensbeschouwingen in de samenleving.
- Pluriform extern: het aanbod weerspiegelt door een herkenbare kleuring een bepaalde opvatting en/of levensbeschouwing in de samenleving.
- Divers: het aanbod levert een bijdrage aan de weerspiegeling/representatie van verschillende bevolkingsgroepen.

Wat onduidelijk blijft in deze formulering is in hoeverre de Publieke Omroep ook de opdracht heeft te verbinden, mensen samen te brengen en een platform te zijn voor het echte gesprek. Voor verstrekken polarisatie is binnen de Nederlandse samenleving momenteel geen wetenschappelijk bewijs. Wel is er sprake van politieke versplintering en lijkt het politiek-maatschappelijke debat te verhard. Bovendien zijn er bepaalde (mediagenieke) thema's waar een gepolariseerde dynamiek in bestaat. Medialogica maakt dat extreme opvattingen in de media luider doorklinken dan genuanceerde opvattingen. Extreme opvattingen tegenover elkaar zetten genereert meer aandacht en zorgt er voor dat kijker niet wegzapt. Het beeld dat het debat harder wordt en er steeds meer strijd is tussen uitersten, wordt hiermee versterkt.

Vanwege de genoemde redenen kan de landelijke Publieke Omroep de opdracht worden meegegeven om mensen meer samen te brengen. Dit gaat expliciet verder dan het huidige bedienen van verschillende groepen (middels pluriform aanbod). Dat kan door content te maken met een groot bereik om de gemeenschappelijke beleving te vergroten. Denk daarbij aan grote (inter)nationale sportwedstrijden en (culturele) evenementen (het 'Oranje-gevoel'). Maar het kan ook specifieker, door het versterken van interactie en gesprek tussen mensen met verschillende opvattingen en achtergronden. Niet enkel in een debat, maar ook juist het opzoeken van de nuance. Hiertoe zou de Publieke Omroep strategieën moeten bedenken om zich te onttrekken aan de dominante logica waarin extreme opvattingen en daden de meeste aandacht genereren.

Heroverwegen met welk doel de Publieke Omroep wel/geen amusement moet produceren

Over de rol van de Publieke Omroep op het gebied van amusement lopen de meningen sterk uiteen. De Publieke Mediaopdracht stelt dat de Publieke Omroep amusement kan inzetten als middel om een informatief, cultureel of educatief doel te bereiken of een breed en divers publiek te trekken en te binden zodat deze doelen onder de aandacht kunnen worden gebracht. Ondanks de ontwikkelde beleidslijn Amusement geven diverse betrokken (zowel vanuit commerciële als publieke partijen) aan dat het nog niet altijd helder waar deze grens ligt.

De huidige formule suggereert ook een exactheid die er niet is en heeft sterk het karakter van een compromis. Wanneer draagt amusement bij aan educatie? Leert het programma 'Hunted' ons iets over hoe wij dagelijks bespioneerd worden en wat er met onze data gebeurt? Draagt 'Boer zoekt vrouw' bij aan een brede culturele programmering? Op welke manier draagt 'Heel Holland Bakt' bij aan deze doelen? Of moeten we niet zo ingewikkeld doen en mag er gewoon ook hard gelachen worden bij de Publieke Omroep?

Het lijkt ons goed om een paar centrale argumenten voor en tegen opnieuw te wegen, en explicieter te formuleren om welke reden amusement wel of niet geproduceerd moet worden door de Publieke Omroep.

Allereerst het argument dat amusement zorgt voor een breder bereik van de publieke omroep en dat andere functies op haar populariteit kunnen meeliften. Er zijn diverse redenen waarom dit argument aan kracht lijkt te verliezen. Zo wordt het doorkijkeffect steeds minder valide en kan de 'sandwichformule' steeds minder goed worden toegepast, omdat men steeds minder lineair kijkt en luistert. Men kijkt naar het programma op een moment dat het uitkomt en op een medium dat de kijker op dat moment het prettigste vindt.²⁴ Zendertrouw wordt ingeruild voor trouw aan specifieke

²⁴ N.B. deze trend lijkt voornamelijk te bestaan voor video. Voor radio blijven mensen nog wél meer hangen bij zenders en heeft non-lineair luisteren via bijvoorbeeld podcasts nog een minder groot aandeel.

programma's. Programma's moeten dus steeds meer op zichzelf staan, en het brede bereik wordt alleen nog voor het amusementsprogramma zelf gerealiseerd.

Aan de andere kant is een argument óók dat gebruikers door populaire amusementsprogramma's naar NPO Start geleid worden. De NPO geeft aan dat eerste analyses dit effect bevestigen en zet er hierom ook op in dat NPO Start een *destination platform* wordt: een plek waar gebruikers naartoe gaan als ze media willen consumeren, omdat ze daar een aantrekkelijk aanbod verwachten te vinden. Het is echter nog onduidelijk of dit effect sterk genoeg is om een breed bereik te (blijven) behouden (zie ook uitdaging 4).

Daarnaast kan een argument vóór het produceren van amusement ook zijn dat via amusement ook publieke waarden worden overgedragen binnen eenzelfde programma. Daarmee is amusement niet alleen gericht op vermaak, maar worden ook andere doelen nagestreefd. In hoeverre dit daadwerkelijk effect heeft, is onduidelijk. Specifiek kan amusement mogelijk ook bijdragen aan het verbinden en samenbrengen van mensen door content met een groot bereik om de gemeenschappelijke beleving te vergroten. Daarbij worden grote (inter)nationale sportwedstrijden en (culturele) evenementen (die bijdragen aan het 'Oranje-gevoel') vaak genoemd.

Een belangrijk argument voor amusement op de Publieke Omroep is dat op andere commerciële kanalen het uitzenden van amusement mede is ingegeven door commerciële belangen. Het risico bestaat dat op deze kanalen de aandacht voornamelijk uitgaat naar doelgroepen die het meest koopkrachtig zijn of naar de 'massa' omdat hier de meeste advertentie-inkomsten mee te verdienen zijn. Het risico is dat doelgroepen die commercieel minder interessant zijn – omdat zij minder te besteden hebben of omdat zij kleiner zijn – minder worden bediend in de commerciële omgeving. Het is ons gebleken dat moeilijk is vast te stellen of dit effect inderdaad optreedt. Het is lastig te bepalen welk deel van de doelgroep dat nu naar amusement kijkt op de Publieke Omroep door de commerciële omroep wordt 'overgenomen' (en welk deel dus niet) op het moment dat de Publieke Omroep echt stopt met elke vorm van amusement.

Een ander argument is dat amusement op de Publieke Omroep bepalend is voor de kwaliteit van amusementsprogramma's over de hele linie. Juist omdat er sprake is van concurrentie en omdat de Publieke Omroep vaak vrijer kan investeren dankzij de publieke financiering, bepaalt de Publieke Omroep de kwaliteit waar ook commerciële partijen niet bij achter kunnen blijven. Dit beeld is ons ook bevestigd door vertegenwoordigers van commerciële partijen.

Een laatste argument om te wege, betreft de kosten van amusement. Hoe duur amusement is, is op voorhand niet te zeggen. De kosten tussen de verschillende amusementsprogramma's wisselen sterk. Het gaat daarbij ook vaak niet alleen om de directe kosten, maar ook om de kosten van de rechten. Andersom kunnen amusementsprogramma's ook weer bijdragen aan hogere reclame-inkomsten. Wanneer vastgehouden wordt aan het beleid om op termijn naar een reclamevrije Publieke Omroep te gaan, gaat dit niet op en wordt amusement weer kostbaarder.

We adviseren om deze argumenten opnieuw af te wegen en explicieter te maken met welke doeleinden de Publieke Omroep wel of geen amusement moet produceren. Een additionele mogelijkheid is om verder te verkennen of hierin verder de samenwerking met commerciële partijen kan worden opgezocht, bijvoorbeeld door gezamenlijk programma's vorm te geven.

Belang van een brede nieuwsfunctie

Het belang van een onafhankelijke nieuwsvoorziening van hoog kwalitatief niveau wordt breed gedeeld. Deze functie wordt gezien als een belangrijke steunpilaar van onze democratische rechtstaat, zeker in een context waarin steeds meer informatie en ook desinformatie wordt verspreid. De Publieke Omroep wordt daarin over het algemeen gezien als een betrouwbare partij: voor veel mensen is de content van Publieke Omroep nog steeds de standaard op basis waarvan ze ander nieuws beoordelen.

Er zijn echter ook groepen in de samenleving die de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de Publieke Omroep niet als vanzelfsprekend zien. De Publieke Omroep kan haar positie op dit gebied, zeker gezien het belang ervan, niet als vanzelfsprekend beschouwen. De Raad voor Cultuur stipt dit punt ook aan in haar advies over het concessiebeleidsplan 2022-2026, en adviseert de minister ook om de NPO meer duidelijkheid te vragen over hoe de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid geborgd gaan worden, en welke inspanningen de NPO gaat leveren om geloofwaardigheid te versterken bij de groep die de nieuwsvoorziening niet vertrouwt.²⁵ Wij onderschrijven dat dit punt blijvende aandacht vraagt van de Publieke Omroep.

We zien dat het zorgen voor onafhankelijke journalistiek en kwalitatief sterke informatievoorziening, niet alleen hangt op de Publieke Omroep. Ook vele private nieuwsdiensten (kranten, commerciële zenders) dragen hieraan bij. Het hebben van diverse nieuwsdiensten die een aandeel hebben in het leveren van onafhankelijke journalistiek, is een groot goed. Zeker in de huidige context waarin er meer aanbod van informatie is dan ooit, iedereen (des)informatie kan verspreiden, en het voor het publiek steeds lastiger wordt om de kwaliteit en betrouwbaarheid van informatie te beoordelen.

Verschillende nieuwsmedia komen steeds meer in elkaars vaarwater terecht. Geschreven media publiceren net als de NOS en de andere omroepen op het internet. Geschreven media doet dat ook steeds meer met beeld of met podcasts. Het strikte onderscheid tussen de verschillende mediadiensten verdwijnt daarmee steeds meer.

Op zich is dit geen bezwaar, maar het aanbieden van steeds meer een totaalpakket (internet, beeld, papier) maakt dat grotere investeringen nodig om de kijker/lezer/luisteraar te bedienen. En dat terwijl advertentie-inkomsten online nog steeds relatief laag zijn, terwijl bijvoorbeeld bij dagbladen de oplage van de papieren versie (waarop wel geadverteerd wordt) afneemt. Mede als gevolg hiervan is ook bij de diverse nieuwsdiensten sprake van mediaconcentratie, waarbij samenwerkingen over de traditionele grenzen heen worden aangegaan. De spannende vraag daarbij is of de Publieke Omroep bij deze ontwikkelingen aan de kant kan blijven staan. Is het bijvoorbeeld denkbaar dat de NOS samenwerkingen aan gaat met meerdere dagbladen?

Behalve het vergroten van de slagkracht van de nieuwsdienst van de Publieke Omroep is hierbij ook een ander publiek belang in het geding. Juist omdat verdienmodellen in de nieuwsmarkt steeds meer onder druk staan is het de vraag of op lange termijn onafhankelijke journalistiek van hoge kwaliteit volledig in de markt te financieren is. Die vraag ligt buiten de scope van dit onderzoek, maar vraagt wel om een antwoord.

Expliciteren functie als aanjager van de Nederlandse creatieve industrie

Tot slot wordt door diverse betrokkenen het belang van de Publieke Omroep voor de Nederlandse (en Nederlandstalige) creatieve industrie onderstreept. De Publieke Omroep heeft een belangrijke rol

²⁵ Zie advies Concessiebeleidsplan 2022-2026 van de Raad voor Cultuur (2021)

in het mogelijk maken van experimentele producties of producties die wel van maatschappelijk belang zijn, maar niet op voorhand een groot publiek zullen trekken, of als kweekvijver voor Nederlands(talig) talent. Deze kan echter nog verder expliciet worden gemaakt.²⁶ Er wordt wel gestuurd op het herkennen en het ontwikkelen van (nieuw) talent binnen de omroepen,²⁷ maar naar ons idee is de rol van de Publieke Omroep breder dan dat. Hier kan de Publieke Omroep een duidelijkere opdracht worden meegegeven.²⁸

Koers kiezen op uitdaging 3: Aanscherpen van de opdracht

Wanneer meer professionele autonomie gegund wordt aan de Publieke Omroep, is het belangrijk dat de minister de Publieke Omroep een heldere opdracht meegeeft. Het is vervolgens aan de Publieke Omroep hoe zij daar invulling aan geeft. Daarbij is het ook van belang dat de Publieke Omroep zich verantwoordt over hoe zij invulling geeft aan deze opdracht.

We adviseren deze opdracht aan te scherpen op een viertal punten:

- Toevoegen en uitwerken 'samenbrengen' als functie van de Publieke Omroep;
- Heroverwegen met welk doel de Publieke Omroep wel of geen amusement moet produceren;
- Wel of niet uitbouwen van de nieuwsfunctie;
- Expliciteren functie Publieke Omroep als aanjager van de Nederlandse creatieve industrie.

Afhankelijk van de gekozen koers op deze punten, zijn er diverse wettelijke implicaties. Voor het uitbouwen van de nieuwsfunctie moet specifiek rekening worden gehouden met Europees (mededingings)recht. Hiervoor zou onderzocht moeten worden of eventuele nationale wettelijke beperkingen kunnen worden aangepast op het moment dat daarmee op inhoudelijke gronden gewenste ontwikkelingen mogelijk worden.

Voor het toevoegen van de functie van samenbrengen en verbinden, kan overwogen worden om dit explicieter onderdeel te maken van de formele mediaopdracht. Daarvoor is wetswijziging nodig. Tegelijk denken wij dat de bestaande mediaopdracht voldoende aanknopingspunten en ruimte biedt om de Publieke Omroep op korte termijn te vragen aan de functie 'samenbrengen' expliciet aandacht te besteden. In een volgende concessiebeleidsplan kan het dan structureel worden meegenomen. Voor een zelfde benadering kan worden gekozen bij de rol van de Publieke Omroep als aanjager van de creatieve industrie.

Rondom amusement is het wel mogelijk dat een wetswijziging noodzakelijk is. De huidige formulering van de wet leidt nog tot veel discussie en onduidelijkheid. Bovendien past de huidige formulering in de wet niet meer volledig in de huidige context waarbij functies elkaar minder makkelijk versterken (zoals beschreven). Als een andere afweging wordt gemaakt van waartoe de Publieke Omroep wel of geen amusement mag produceren, is het van belang dat hier ook een wettelijke grondslag voor komt, ook omdat dit het voor het CvdM mogelijk maakt om hierop te handhaven.

²⁶ In de Mediawet (art. 2.1, lid 1 sub c) is wel opgenomen dat de Publieke Omroep de opdracht heeft "tot stimuleren van innovatie ten aanzien van media-aanbod, het volgen en stimuleren van technologische ontwikkelingen en het benutten van de mogelijkheden om media-aanbod aan het publiek aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken". Dit richt zich echter voornamelijk op het stimuleren van (technologische) innovatie, en nog niet zozeer op het aanjagen van de creatieve sector als geheel.

²⁷ Zie bijvoorbeeld de prestatieafspraken voor 2022-2026 onder 'talentontwikkeling'.

²⁸ De Raad voor Cultuur adviseerde hierover de NPO budget en ruimte te geven om samenwerkingen aan te gaan met publieke en private partijen en om de maatschappelijke binding van haar omroepen en producenten te benutten. Zie het rapport Zicht op zoveel meer van de Raad voor Cultuur (2018), p.74.

Uitdaging 4: Breed bereik

Waar schuurt het?

Het realiseren van breed bereik is aan de Publieke Omroep. Het is niet onze bedoeling dat de politiek zich gaat bemoeien met de vraag hoe de Publieke Omroep dat doet. Deze uitdaging 4 is daarom grotendeels uitdrukkelijk gericht aan de Publieke Omroep en niet aan de minister.

De trendanalyse laat zien dat media steeds meer om ons heen te vinden zijn. Zeker voor jongeren is het een nieuwe dimensie van het leven zelf. Men 'kijkt' niet enkel televisie – mobiele apparatuur als smartphones en laptops zijn de poort naar een digitale wereld die even belangrijk is als de fysieke wereld om ons heen. De verwachting is dat dit in toekomst eerder méér dan minder het geval zal zijn aangezien de jongeren van nu de volwassenen van later zijn.

Een nieuwe taak erbij

De opdracht van de Publieke Omroep is onder meer het realiseren van een breed bereik.²⁹ Daarmee lijkt het onontkoombaar dat de Publieke Omroep zich moet manifesteren op zo veel mogelijk plekken waar haar publiek zich bevindt.³⁰ Als de locus van mediaconsumptie verplaatst naar non-lineair en online, lijkt het daarmee noodzakelijk dat de Publieke Omroep ook daar een breed aanwezige, goed herkenbare en vindbare, en geconsumeerde speler wordt. Dat is geen gemakkelijke opgave.

De verwachting is dat de concurrentie met commerciële platforms voornamelijk zal toenemen en dat de publieke omroep zal moeten investeren in haar online en non-lineaire diensten om haar positie te behouden. Dit is voor de Publieke Omroep een extra taak die op dit moment niet in de plaats komt van de huidige taak. Een groot deel van de doelgroep van de Publieke Omroep zal ook de komende jaren nog steeds 'lineair' bediend moeten worden.

De toename van het aantal kanalen en platforms en de toenemende complexiteit hiervan dragen eraan bij dat deze nieuwe taak veel vraagt van de publieke omroep. Het huidige landschap kent een veelvoud aan spelers zoals pakketaanbieders, grote Subscription Video On Demand (SVOD) diensten als Netflix, maar ook partijen als (smart)TV-producenten. Ook is er een snel veranderende groep sociale media en platforms waarop content met grote vrijheid kan worden geconsumeerd en geproduceerd in veel verschillende formats. Op dit moment zijn YouTube en Spotify, maar ook individualistischere media zoals Instagram of TikTok, populair.

Een nieuwe taak die vraagt om specifieke content

Nieuwe platforms vragen ook content die platformspecifiek is. Niet elk medium leent zich voor elk soort content. Deels kan een radioprogramma overgenomen worden als podcast (zoals al gebeurt met programma's als de Nieuws BV of Met het oog op morgen) en kunnen televisieprogramma's makkelijk op YouTube bekeken worden (denk aan de fragmenten van Zondag met Lubach die op YouTube staan). Echter zijn de eisen voor breed en blijvend succes op VOD-diensten of sociale media toch anders dan die voor een succesvol televisie- of radioprogramma. Deze eisen verschillen ook per platform. Zo zijn video's op YouTube vaak nog redelijk lang, maar vraagt een platform als Instagram om content die nog flitsender en korter is. Een podcast kan andersom in veel gevallen juist weer

²⁹ In de Mediawet, art. 2.1 lid 2, sub c wordt de mediaopdracht op dit punt beschreven als beschreven als: "het verzorgen van media-aanbod dat gericht is op en een relevant bereik heeft onder zowel een breed en algemeen publiek, als bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen."

³⁰ In 2014 onderschreef de Raad voor Cultuur deze conclusie al in "De Tijd Staat Open" (maart 2014) en wederom in 2018 in "Zicht Op Zo Veel Meer" (p. 37).

langer zijn dan menig radio item. Dit vraagt dus aandacht voor 'platformspecifieke' productie vanuit de Publieke Omroep (zoals de NPO nu bijvoorbeeld doet met BOOS of NOS Stories) of voor het produceren van content die integraal op diverse platforms geplaatst kan worden. Bovendien bieden deze platforms veel extra kansen die benut kunnen worden, bijvoorbeeld in directe interactie met het publiek.

Koers kiezen

Deze context vraagt een duidelijke (digitale) strategie van de Publieke Omroep in hoe zij zichtbaar en vindbaar wil blijven, en ten dele een cultuurverandering om deze waar te maken.³¹ De NPO geeft in dit verband aan dat zij een online strategie heeft vormgegeven, waarmee zij keuzes maakt over op welk type aanwezigheid en aanbod passend is per platform en welke doelgroepen zij daarmee wil bereiken.³² Met NPO Start heeft de Publieke Omroep haar eigen (publieke) platform gelanceerd om ook non-lineair haar content aan te kunnen bieden. De Publieke Omroep doet dat omdat men een *destination platform* wil zijn: een plek waar gebruikers naartoe gaan als ze media willen consumeren, omdat ze daar een aantrekkelijk aanbod verwachten te vinden. Bovendien wil de Publieke Omroep het publiek ook aanbevelingen kunnen doen naar content die het zelf niet snel zou kiezen en om de gebruikersdata in eigen beheer te kunnen houden. Wij denken dat hiermee een goede stap is gezet en bevelen ook zeker aan om NPO Start verder uit te bouwen.

Anderzijds hebben we ook de zorg dat dit alles nog niet voldoende is om breed bereik te blijven behouden, als de Publieke Omroep niet voldoende vaart hierin maakt. Aanwezigheid op nieuwe platforms is zoals beschreven een grote opgave en niet iets wat de Publieke Omroep er zomaar 'bij kan doen' naast haar lineaire taken. Het vraagt een specifieke inzet in het ontwikkelen van content, vorm en wijzen distributie. Daarbij horen ook een andere manier van werken, en het in huis halen van andere soorten expertise. Bovendien vraagt het voldoende wendbaarheid en slagkracht om kunnen blijven inspelen op nieuwe ontwikkelingen (zie ook uitdaging 1). We moedigen de Publieke Omroep aan om hierop in te blijven zetten, en op een aantal punten te verstevigen.

Aanwezigheid op platforms

Rondom de aanwezigheid op diverse platforms zien we dat de NPO stappen heeft gezet in het kiezen van een heldere koers. Het maken van een actieve afweging rondom aanwezigheid op commerciële platforms blijft noodzakelijk. Welk effect wil de Publieke Omroep bereiken door aanwezigheid op een bepaald platform, en blijkt ook daadwerkelijk dat het mogelijk is dit effect te bereiken? Zijn er nadelen bijvoorbeeld in het verlies van regie? Zijn er ethische vraagstukken, bijvoorbeeld rondom dataverzameling en privacy?³³

In gesprek met de NPO, merken we soms nog aarzeling rondom aanwezigheid op bepaalde platforms. Bijvoorbeeld bij YouTube, omdat zij geen invloed kan uitoefenen op het soort content dat YouTube aanbeveelt bij deze publieke content of het soort advertenties dat YouTube rondom deze uitzendingen plaats. Of bij Netflix, vanwege de betaalmuur (wat in strijd kan zijn met de wet, zie verderop), of vanwege onderhandelingen die gepaard gaan met voor de NPO ongewenste voorwaarden rondom uitzendrechten.

³¹ De Raad voor Cultuur pleitte in haar advies bij het Concessiebeidsplan 2022-2026 ook al voor een uitgewerkte digitale agenda, omdat zij in het concessiebeidsplan overtuiging en strategie miste.

³² Zie voor een uiteenzetting van het NPO-beleid rondom platforms van derden en een lijst van de platforms waar content al op wordt aangeboden: NPO, 2022, *Beleidslijn platformselectie en nadere bepalingen voor verspreiding van media-aanbod door media-instellingen*, <https://over.npo.nl/download/nl/1672>.

³³ Zoals rondom TikTok, zie ook RTL Nieuws, "TikTok past beleid aan: data Nederlanders binnenkort wél naar China" (november 2022), <https://www.rtlnieuws.nl/tech/artikel/5344365/tiktok-privacybeleid-data-nederlanders-naar-china>.

Deze aarzelingen zijn zeker navolgbaar. Anderzijds merken we in gesprekken soms ook aarzelingen (bij de NPO en omroepverenigingen) die niet voort lijken te komen uit de strategische keuzes, maar vanuit 'oud denken' of onvoldoende focus of mogelijkheden om goed invulling te kunnen geven aan deze extra taak. Het inzetten van stevige digitale strategie vraagt dus ook om een cultuuromslag en voldoende middelen (zie paragraaf over financiële consequenties).

Niet verschuilen achter dienstbaarheidsverbod

We constateren dat specifiek het dienstbaarheidsverbod vaak wordt genoemd als beperking om content te plaatsen op nieuwe platforms. We zien dat er verschillende interpretaties en beelden bestaan van in hoeverre dit de handelingsvrijheid van de Publieke Omroep belemmert. De Publieke Omroep lijkt soms uit te gaan van een relatief nauwe opvatting van het dienstbaarheidsverbod. Producenten en makers van zowel binnen als buiten de Publieke Omroep halen ook het dienstbaarheidsverbod aan als belemmerend in het aangaan van samenwerkingen. De toezichthouder (het CvdM) ziet echter meer ruimte dan de Publieke Omroep vaak neemt. Om deze reden publiceerde zij in 2018 een 'Praktijkhandreiking dienstbaarheidsverbod'³⁴ om de onduidelijkheid te verminderen en concrete casussen uiteen te zetten waarin het CvdM een oordeel velde over het dienstbaarheidsverbod. Hierin benoemt zij ook specifiek dat het dienstbaarheidsverbod in beginsel geen belemmering vormt voor het verspreiden van media-aanbod via platforms van derden. Het is niet het dienstbaarheidsverbod dat zorgt voor terughoudendheid, maar de keuze van de NPO zelf mede ingegeven door de sterke wens zelf de regie te behouden.

Kort door de bocht gezegd denken wij dat de Publieke Omroep inhoudelijk de strategische afweging moet maken of zij ergens aanwezig wil zijn om vervolgens de grens van het dienstbaarheidsverbod op te zoeken indien het antwoord 'ja' is. Als zij de grenzen van het dienstbaarheidsverbod overtreedt, dan wordt ze wel gecorrigeerd door anderen. Op die manier wordt steeds duidelijker waar in het geval van nieuwe platforms de grens precies ligt.

Regelgeving prominentie gewenst

Van oudsher heeft de Publieke Omroep een prominente plek op televisie- en radiokanalen. De content van de Publieke Omroep dreigt online onder meer verdrongen te worden door de content van grote buitenlandse platforms. Die laatste zijn in staat dankzij een breed landen overstijgend bereik via betaalkanalen te investeren in grote producties die in toenemende mate de televisie beconcurreren als het voornaamste kijkmedium. Het gaat dan vooral om series en films en vaak om de doelgroep jongeren.

Een sterk instrument in het bevorderen van de vindbaarheid en zichtbaarheid van de Publieke Omroep is *due prominence*.³⁵ Dit betekent dat aggregatoren en poortwachters³⁶ van media verplicht worden gesteld om de content van de Publieke Omroep prominent zichtbaar te maken bij de gebruiker. Op dit moment zijn Nederland 1, 2 en 3 al 'must-carry kanalen' op de televisie (al gaat het hier om aanwezigheid, niet per se prominente aanwezigheid). In andere landen wordt gekeken naar wetgeving voor *due prominence* op online diensten. Ook Europeesrechtelijk wordt in deze richting

³⁴ Commissariaat voor de Media. Praktijkhandleiding dienstbaarheidsverbod (juli 2018).

³⁵ Dialogic zette de uitdagingen en mogelijkheden rondom prominentie uiteen in een verkenning van prominentie in het medialandschap in opdracht van OCW in 2021: "Prominentie in Beeld" (juli 2021).

³⁶ Deze twee termen omvatten samen een veelvoud aan spelers in het medialandschap. Aggregatoren zijn diensten die content verzamelen en aanbieden aan gebruikers. Een aanbevelingsalgoritme kan een voorbeeld zijn, maar ook bijvoorbeeld de volgorde waarin media-apps worden aangeboden in het menu van een Smart-TV. Een poortwachter bepaalt wat een gebruiker wel of niet kan zien. Als een zender niet wordt aangeboden door een kabelaar of een bepaald nieuwsverhaal niet wordt verslagen door een nieuwsdienst treden zij op als poortwachter. *Due prominence*-wetgeving kan zich richten op beide.

gewerkt.³⁷ Bij het verder vormgeven van deze wetgeving kan door het departement gedacht worden aan een verplichte prominente tegel voor de NPO Start-app op Smart-TV's – of zelfs van specifieke programma's (als het NOS journaal), het voorprogrammeren van apps van publieke waarden op alle smartphones of websites van de Publieke Omroep die voorrang krijgen op online zoekmachines.³⁸

Een mogelijkheid is om programma's van de Publieke Omroep, maar ook van derden te certificeren als 'content van algemeen belang'. Hiermee zou een grondslag ontstaan om deze content online verplicht een prominente plek te geven. Duitsland heeft hier recentelijk stappen toe gezet.³⁹

Koers kiezen op uitdaging 4: breed bereik

De opdracht van de Publieke Omroep is onder meer het realiseren van een breed bereik. Daarmee lijkt het onontkoombaar dat de Publieke Omroep zich moet manifesteren op non-lineaire en online platforms. We moedigen de Publieke Omroep om hier sterk op in te (blijven) zetten, mede door:

- Verder uitbouwen NPO Start ;
 - Investeren in meer platformspecifieke content;
 - Met nog meer kracht en snelheid inzetten op een grotere aanwezigheid online.
- Experimenteer en neem risico's. Verschuil je daarbij niet achter het dienstbaarheidsverbod;

Daarnaast adviseren we de minister om te onderzoeken welke wettelijke mogelijkheden er zijn om *due prominence* online verder vorm te geven. Kijk daarbij ook naar het certificeren van 'content die bijdraagt aan publieke waarden' als grondslag om deze content voorrang te geven.

Alleen bij het vergroten van *due prominence* online zijn wettelijke veranderingen aan de orde. Deze zullen complex zijn, zeker omdat ze zich hebben te verhouden tot Europese regelgeving op dit punt rondom ingrijpen op marktverhoudingen. Dit gericht laten uitzoeken verdient aanbeveling, waarbij de ervaringen in Duitsland specifiek moeten worden mee genomen.

De andere aanbevelingen vragen om veranderingen binnen de Publieke Omroep zelf zonder dat de wet hoeft te veranderen. Het uitbouwen van NPO Start en het produceren van platformspecifieke content vraagt wel om een (financiële) investering. De vraag is in hoeverre de nodige financiële middelen gevonden kunnen worden middels enkel herprioritering (zie Financiële paragraaf).

Uitdaging 5: Maatschappelijke verankering

Waar schuurt het?

De Publieke Omroep heeft de taak om een breed en divers publiek te bedienen en de pluriformiteit van de samenleving weerspiegelen. Op dit moment wordt hier onder meer invulling aangegeven via het stelsel van externe pluriformiteit waarbij de NPO en omroepenverenigingen met elk een 'eigen

³⁷ Zo is de Europese Digital Markets Act (DMA) recentelijk doorgevoerd om de macht van grote, digitale *gatekeepers* te beperken en bevat de voorgestelde European Media Freedom Act een verplichting om gebruikers zelf hun voorkeuren aan te laten geven in menu's met media-aanbod (zoals op een Smart-TV). De Audiovisual Media Services Directive vereist daarnaast dat 30% van in Europa aangeboden content Europees moet zijn. Zie voor meer toelichting de Trendanalyse.

³⁸ Soortgelijke suggesties werden ook al gedaan door Dialogic in "Prominentie in Beeld" (juli 2021).

³⁹ Zie bijvoorbeeld Die Medienanstalten, 2022 "Veröffentlichung der Public-Value-Angebote, die leicht auffindbar sein müssen", <https://www.die-medienanstalten.de/public-value>.

kleur' gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor invulling van de mediaopdracht. Dit systeem staat onder druk.

Het huidige bestel is gericht op het vertegenwoordigen van 'stromingen' in de samenleving. Zoals beschreven in de trendanalyse en SWOT-analyse, is er door ontwikkelingen als ontzuiling, individualisering en hyperdiversiteit echter steeds minder een duidelijk en overzichtelijk aantal stromingen zichtbaar in de huidige maatschappij⁴⁰. Het Commissariaat voor de Media onderschrijft dit, en spreekt in dit verband eerder van een *"rivierdelta aan grotere en kleinere rivieren die hun eigen weg banen, op punten samengaan en weer afsplitsen"*.⁴¹

Deze ontwikkelingen in de maatschappij betekenen ook dat de traditionele omroepen steeds minder in staat zijn om de verscheidenheid van de Nederlandse bevolking te representeren. Ook de Raad voor Cultuur⁴² kwam al eerder tot de conclusie dat *"de omroepen weliswaar waardevolle bijdragen leveren aan de pluriformiteit van het aanbod, maar dat de optelsom daarvan niet over de volle breedte representatief is voor de Nederlandse samenleving en dat het aanbod lacunes vertoont."* Daarbij bestaat ook de vraag of de huidige omroepverenigingen op dit moment überhaupt nog voldoende in verbinding staan met de diverse geluiden in de maatschappij. Er is de afgelopen jaren ook een gestage groei in het aantal omroepen geweest, elk met het doel weer een andere groep te bedienen.

Het lijkt een onmogelijke opgave om te komen tot een samenstelling van omroepverenigingen die de huidige diversiteit in opvattingen, interesses en overtuigingen op maatschappelijk, cultureel, en levensbeschouwelijk gebied écht kan vatten. Het lijkt namelijk onmogelijk om te komen tot een complete, afgebakende en overzichtelijke categorisering van groepen mensen met dezelfde waarden, achtergrond en/of smaak die bruikbaar is voor het omroepenstelsel.⁴³ Dat roept de vraag op of het systeem van externe pluriformiteit überhaupt nog passend en/of voldoende is om te zorgen voor de maatschappelijke verankering van de Publieke Omroep. Het risico is dat bepaalde groepen in de samenleving zich niet meer bediend voelen in het huidige stelsel omroepen.

Koers kiezen

Verankering gaat over verbinding met de maatschappij en het relevant blijven voor alle Nederlanders. Dat vraagt om een Publieke Omroep die zich bevindt in haarvaten van de maatschappij en alle Nederlanders weet te bedienen.

Zoals reeds beschreven bij uitdaging 1, adviseren we de **minister** om te zoeken naar een andere wijze van organiseren. We reiken daartoe twee organisatiemodellen aan. We adviseren om in dit organisatievraagstuk ook de vraag van maatschappelijke verankering mee te nemen. We signaleren dat het huidige omroepenbestel daar namelijk niet meer vanzelfsprekend in voorziet, zoals hiervoor beschreven. Inmiddels is door de minister het onafhankelijk adviescollege Landelijke Publieke Omroep aangesteld dat met dit vraagstuk aan de slag gaat en hierover advies uitbrengt.⁴⁴ Als door de minister gekozen wordt voor een stelsel waarin de omroepverenigingen behouden worden, ligt voor henzelf ook een heldere opdracht om de verbinding met hun achterban te behouden.

⁴⁰ Zo beschreef AEF ook eerder in het rapport 'Verkenning naar legitimatiecriteria' (2021).

⁴¹ Commissariaat voor de Media in het rapport 'Kijk samen verder!' (2022)

⁴² Raad voor Cultuur (2021) advies over Concessiebeleidsplan 2022-2026

⁴³ Zie ook de eerdere AEF onderzoek naar erkennings- en legitimatiecriteria (2021).

⁴⁴ G. Uslu, 2022. "Kamerbrief Instelling Adviescollege landelijke Publieke Omroep".

Daarnaast zien we ook diverse wijze waarop **de Publieke Omroep zelf** aan de lat staat om een heldere koers te varen. Zo zien we dat verdere verbinding tussen de landelijke Publieke Omroep en regionale omroepen kansen biedt om maatschappelijke verankering te versterken. In haar concessiebeleidsplan 2022-2026 noemt de NPO al dat zij meer wil inzetten op ruimte voor regionale omroepen – dat moedigen wij aan.

Daarnaast moedigen we de Publieke Omroep aan om nog meer de verbinding op te zoeken met maatschappelijke organisaties, onafhankelijke contentmakers of zelfs commerciële (media)organisaties. Deze samenwerkingen kunnen zeer verschillende vormen aannemen: gezamenlijke producties, gesprekken na uitzendingen, mediapartner bij grote (culturele) manifestaties. Er zou kunnen worden gekozen alleen samen te werken met de door het CBF Erkende Goede Doelen, of andere organisaties waarvan wordt bepaald dat ze publieke waarden behartigen. In haar concessiebeleidsplan zegt de Publieke Omroep de samenwerking met maatschappelijke en culturele organisaties te willen intensiveren. Wij moedigen dit aan, en adviseren hierin niet te aarzelend te zijn. We denken dat het helpt als er daarnaast ook meer aandacht is voor het vergemakkelijken van de samenwerking met externe producenten en makers.⁴⁵

Het CvdM⁴⁶ stelt met oog op verankering ook voor om op zoek te gaan naar een meer directe vorm van maatschappelijke verbinding, bijvoorbeeld door burgers direct invloed te geven op het invullen van de publieke media-opdracht. Ze doen hiertoe de suggestie om een landelijke programmabeleidsbepalend orgaan in te stellen, waarbij burgers input kunnen leveren via een burgerberaad of consultatie, vergelijkbaar met hoe dit in andere landen is georganiseerd. We kunnen ons voorstellen dat een dergelijke optie wordt verkend – waarbij ook hier specifieke aandacht nodig is voor de lastige opgave om te komen tot een brede representatie van de maatschappij.

We zien mogelijkheden in het benutten van de kansen die nieuwe technologieën bieden, bijvoorbeeld door online directe interactie aan te gaan met het publiek en zo te komen tot directere verbinding en gesprek. Denk bijvoorbeeld aan de wijze waarop de Correspondent als platform een community vormt met en voor haar lezers.

Koers kiezen op uitdaging 5: maatschappelijke verankering

Toekomstbestendigheid op dit thema vraagt allereerst het erkennen dat het huidige stelsel van externe pluriformiteit niet meer vanzelfsprekend passend is en/of voldoende zorgt voor maatschappelijke verankering. Er is dus meer nodig om de maatschappelijke verankering van de Publieke Omroep te borgen en te versterken in de toekomst.

Enerzijds raakt dit aan de het vraagstuk rondom de organisatie van het bestel (zoals beschreven bij uitdaging 1). We adviseren de minister om bij het zoeken naar andere wijzen van organiseren, het vraagstuk van maatschappelijke verankering centraal te stellen. Dit kan worden meegenomen in de opdracht van het Adviescollege Landelijke Publieke Omroep.

⁴⁵ Dit benoemt ook de Raad voor Cultuur in haar advies rondom het concessiebeleidsplan 2022-2026 (2021).

⁴⁶ Commissariaat voor de Media in het rapport Kijk Samen Verder! (2022, p.9)

In 2014 stelde de Raad voor Cultuur voor om de ledenomroepen de opdracht te geven hun achterban directer te engageren en 'publieksbinding' een expliciet deel te maken van hun beoordeling in het rapport De Tijd Staat Open (maart 2014).

De organisatie van het bestel is niet de enige manier om maatschappelijke verankering te vergroten. We adviseren ook aan de publieke omroep zelf om te blijven zoeken naar sterkere maatschappelijke verankering. Deels is ze daarmee al aan de slag. We denken aan:

- Beter benutten van verbinding tussen landelijke en regionale omroepen;
- Versterken van samenwerkingen met maatschappelijke organisaties, onafhankelijke contentmakers en zelfs (commerciële) mediaorganisaties;
- Inzetten op mogelijkheden van nieuwe technologieën om interactie aan te gaan met het publiek.

Voor andere wijzen van organisatie zijn (mogelijk ingrijpende) wetswijzigingen nodig (zie beschrijving uitdaging 1). Voor het versterken van samenwerkingen en verbinding met regionale omroepen, vraagt dit niet noodzakelijkerwijs wetswijzigingen, maar wel een duidelijke keuze in strategie en soms het gezamenlijk uitvinden – ook in samenspraak met het CvdM – wat wel en niet kan (bijvoorbeeld rondom het dienstbaarheidsverbod). Vanuit hier kan verder worden onderzocht of op termijn wel wetswijzigingen noodzakelijk en wenselijk zijn.

Financiële consequenties van koers kiezen

De gekozen koers op de vijf geïdentificeerde uitdagingen heeft ook invloed op het benodigde budget voor de Publieke Omroep.

De financiële realiteit van de Publieke Omroep

Om een indicatie te geven van de budgettaire gevolgen, is het belangrijk eerst kort te schetsen wat de huidige financiële stand van zaken is van de Publieke Omroep.

Daartoe plaatsen we allereerst de kosten voor de Nederlandse Publieke Omroep in een Europees perspectief. Daarbij gelden uiteraard wel kanttekeningen die een vergelijking moeilijk maken. De verschillende Publieke Omroepen zijn niet één op één met elkaar te vergelijken. De mediaopdracht verschilt, evenals de historische context. In een vergelijking van de European Broadcasting Union (EBU) uit 2020 blijkt dat Nederland in totaal budget per inwoner rond het gemiddelde van Europa zit.⁴⁷ Ook op percentage van het BBP⁴⁸ en belastingcontributie per burger⁴⁹ ontstaat ditzelfde patroon. Dit schetst het globale beeld – alle kanttekeningen in acht nemend – dat Nederland zich qua kosten voor de Publieke Omroep bevindt in de Europese middenmoot.

Een tweede relevant punt betreft de afgelopen bezuinigingen. In de terugblik van KWINK groep wordt inzichtelijk gemaakt hoe de budgetten voor de Publieke Omroepen zich vanaf 2010 ontwikkeld hebben. KWINK groep concludeert dat de bezuinigingen hebben geleid tot ontslagen en verminderde overhead. De bestaande bezuinigingen hadden ook al effect op programmabudgetten (met name in amusement en human interest) en bijvoorbeeld samenwerkingen met festivals hebben geleden onder het verminderde budget.⁵⁰ In 2018 voerde Boston Consulting Group (BCG) een onderzoek uit

⁴⁷ €54,37 per inwoner vergeleken met bijvoorbeeld €113,86 in Duitsland en €61,37 in Frankrijk. Het EBU-gemiddelde is €44,51 en het EU-gemiddelde €47,19. European Broadcasting Union, *Funding of Public Service Media* (maart 2022), zie Hartmann, Florence en Dorien Verckist, European Broadcasting Union, 2022, *Funding of Public Service Media*, p. 20.

⁴⁸ Hier zit Nederland zelfs bij de laagste 33% met 0,12% van BBP. Het EBU en EU gemiddelde is 0,16%. In Duitsland gaat het om 0,28%, in Frankrijk om 0,17%. Idem, p.21.

⁴⁹ Hier worden de kosten gedekt door Ster-inkomsten niet meegenomen. De kosten per inwoner zijn in Nederland maandelijks €3,29 tegen een EBU-gemiddelde van €3,06 en een EU-gemiddelde van €3,25. Wederom vallen landen als Duitsland (€8,32) en Frankrijk (€4,18) hoger uit. Idem, p. 24.

⁵⁰ Zie de terugblik van KWINK groep, p. 32-35.

naar de (verdere) besparingsmogelijkheden bij de NPO. Hierin concludeerden ze eveneens dat er “geen laaghangend fruit” meer is in besparingspotentieel. De bezuinigingen sinds 2011 hebben grondige efficiëntievergrotingen opgeleverd en de resterende besparingen zijn ofwel niet significant, ofwel niet makkelijk te realiseren.⁵¹ Ook de RvC adviseerde in reactie op het concessiebeidsplan 2022-2026 dat een verdere herprioritering van bestaande middelen zou leiden tot “grote en onwenselijke bezuinigingen op de programmering.”⁵²

Er zou mogelijk een verdere beperkte kostenbesparing kunnen worden gerealiseerd door vergroten centralisering binnen het bestel. Een reductie van het aantal omroepen tot zes of één (zoals omschreven in uitdaging 1: organisatie) zou kunnen leiden tot een ontduubeling van onder andere managementfuncties, IT-systemen en administratieprocessen. Deze elementen werden ook door BCG geïdentificeerd. De besparingen werden door hen in 2019 geschat op 3 tot 6% van de organisatiekosten (die ongeveer 15% van de totale kosten bedragen voor de omroepen).⁵³ Hoewel de uiteindelijke besparing afhankelijk is van de precieze keuzes en de invulling daarvan, lijkt een eerste inschatting dus geen significante besparing.

Het derde element zijn de gestegen kosten. In diverse gesprekken is besproken dat de kosten van specifieke content sterk zijn toegenomen. Het betreft vooral de kosten voor drama. Acteurs en technici worden steeds meer gevraagd door internationale partijen die bereid zijn veel hogere tarieven te betalen. De sportrechten gaan ook nog steeds omhoog, mede omdat deze content ook interessant is voor nieuwe spelers als Viaplay, Amazon gamingplatforms en andere grote marktpartijen. Tegenover deze kostenstijging staat mogelijk ook een kostendaling door inzet van nieuwe technieken en verhoogde efficiëntie. Wij zijn niet in staat geweest de orde van grootte van beide effecten precies uit te zoeken, maar hebben vanuit meerdere partijen vernomen dat er sprake is van een algehele kostenstijging – daarop hebben we geen contra-indicaties ontvangen. Om het precies te weten, zouden we echter bij de verschillende partijen ‘in de boeken moeten duiken’.

Tot slot is het belangrijk om stil te staan op het beleid omtrent reclame. Het huidige beleid is er sinds de visiebrief uit 2019 en daaropvolgende overeenkomst tussen de minister en NPO uit 2020⁵⁴ op gericht om de Publieke Omroep op termijn reclamevrij te maken. De onvoorspelbaarheid van reclame-inkomsten en de verwachting dat steeds meer persoonlijke data gebruikt zal worden voor online reclame, lagen hieraan ten grondslag. Als een eerste stap op weg naar reclamevrij geldt op dit moment een regime van ‘reclameluwheid’. Het percentage van lineaire zendtijd beschikbaar voor reclame wordt in de huidige erkenningsperiode stapsgewijs afgebouwd van 10% naar 5%. Reclame rond jeugdprogramma's is verboden. Online is alleen reclame van algemene waarden (bijvoorbeeld Goede Doelen, geen commerciële reclames) toegestaan.

⁵¹ BCG concludeert dat dit mede komt doordat de nieuwe ‘vluchtigheid’ van de media vereist dat er meer titels met kortere looptijd worden geproduceerd, wat vanuit kosten oogpunt minder efficiënt is. Zie The Boston Consulting Group, 2018, *Onderzoek Organisatiekosten NPO*. <https://www.slideshare.net/consultancynl/bcg-rapport-over-besparingen-bij-de-npo>.

⁵² Raad voor Cultuur, 4 februari 2021, *Advies Concessiebeidsplan NPO 2022-2026*, <https://www.raadvoorcultuur.nl/documenten/adviezen/2021/02/04/advies-concessiebeidsplan-npo-2022---2026>, p.6.

⁵³ Boston Consulting Group, 22 november 2019, “Reflectie besparingen publieke omroep.” Bijlage bij *Toekomst mediabeleid* (32.827); *brief regering; Financieringsbasis landelijke publieke omroep (TK, 179)*, https://www.eerstekamer.nl/overig/20191122/reflectie_besparingen_publieke/meta.

⁵⁴ Minister A. Slob, 2019, Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 827, nr. 157; Minister A. Slob, 2020, Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 32 827, nr. 197.

Tegelijk is ook uitgesproken dat dit geen ‘verkapte bezuiniging mag zijn. De terugloop van reclame-inkomsten als gevolg van het huidige ingezet beleid wordt structureel gecompenseerd door de Rijksoverheid voor een bedrag van €40 miljoen per jaar.

In het huidige systeem wordt er een inkomstenraming gemaakt met verwachte reclameopbrengsten. De Ster is verantwoordelijk om dit te realiseren en af te dragen aan OCW. OCW bepaalt vervolgens op basis van de raming het beschikbare budget voor de landelijke publieke omroep. Als de gerealiseerde opbrengsten lager zijn dan wat benodigd is voor de dekking van dit budget wordt dit gecompenseerd door OCW vanuit de Algemene Mediareserve (AMr) die door het CvdM beheerd wordt. De AMr wordt aangevuld vanuit de reclameopbrengsten als gerealiseerde reclame-inkomsten hoger uitvallen dan wat voor de verplichting aan de publiek omroep nodig is. Als inkomsten blijvend tegenvallen kan deze reserve dus opraken. Op dit moment zijn de opbrengsten onder het geldende ‘reclameluwe’ regime nog fors. In 2021 heeft de Ster 186 miljoen afgedragen aan de mediabegroting, op een totaalbudget van ongeveer 1,1 miljard. Dit is een onverwacht sterke stijging ten opzichte van de 156 miljoen die gerealiseerd is in 2020. Met de verwachting dat het publiek online zal toenemen, terwijl het lineaire bereik afneemt, constateren we desalniettemin in de Trendanalyse⁵⁵ dat ook bij ongewijzigd beleid de reclame-inkomsten waarschijnlijk zullen teruglopen. Als de teruglopende reclame-inkomsten niet worden gecompenseerd daalt het beschikbare budget voor de landelijke Publieke Omroep.

Hoewel er eerder besluiten genomen zijn, hebben we geconstateerd dat er toch nog onduidelijkheid is over het uitgestippelde beleid voor komende tien jaar. Wordt er inderdaad afgebouwd naar geheel reclamevrije Publieke Omroep of wordt voorlopig vastgehouden aan reclameluwe? Onduidelijk is ook of bij een verdere afbouw naar reclamevrij de minder inkomsten gecompenseerd worden, of dat de Publieke Omroep rekening moet houden met een toekomstige bezuiniging.

De optelsom van de hierboven genoemde punten leidt voor ons tot de verwachting dat er weinig ruimte is binnen het huidige budget voor de Publieke Omroep om extra taken (stevig) op te pakken.

Een nieuwe taak: een (financiële) uitdaging van formaat

Bij uitdaging 4 beschreven we al dat de publieke omroep er een nieuwe taak bij heeft gekregen: online en op diverse platforms vindbaar en aanwezig zijn en blijven. Deze nieuwe taak vraagt om investeringen: opbouwen van nieuwe netwerken en platforms, aanboren van nieuw (makers)talent, specifieke promotiekosten om deze nieuwe activiteiten bekend te maken en vindbaar te laten zijn. Naast eenmalige aanloopkosten (investeringen) is ook structurele financiering van deze nieuwe activiteiten nodig. Nieuwe platforms vragen ook om content die vaak platformspecifiek moet zijn om relevant te zijn op deze kanalen.

Wij hebben niet onderzocht hoe hoog de eenmalige investeringen zouden zijn en welk bedrag aan structurele financiering nodig is om zichtbaar en vindbaar op de nieuwe platforms te zijn. Wel zien we dat de Publieke Omroep hier stevig en snel op moet blijven inzetten. Dat vraagt om budget voor deze nieuwe taak – zowel op de lange als op de korte termijn.

Financiële consequenties

Er kan op diverse manieren gekeken worden naar het beschikbaar stellen van budget voor de gekozen koers. Allereerst kan gekeken worden naar mogelijkheden om binnen het bestaande budget te herprioriteren. Deze mogelijkheden zullen zeker bestaan, maar moeten niet overschat worden. We hebben signaleerd dat de Nederlandse Publieke Omroep zich in de Europese middenmoot bevindt

⁵⁵ Evenals de KWINK groep in de terugblik.

als het om kosten gaat. Er is stevig bezuinigd (15% van het budget) en zoals onder anderen BCG concludeerde zijn er weinig mogelijkheden voor 'laag hangend fruit' om verder te bezuinigen. Herprioriteren binnen het bestaande budget zou dus betekenen dat er substantieel minder geld beschikbaar is voor lineaire content.⁵⁶

Een fundamenteel probleem met herprioriteren en diep snijden in de hoeveelheid content die nu gemaakt wordt, is dat de Publieke Omroep wordt geconfronteerd met een situatie waarin ze het 'oude' onverminderd goed moet blijven doen, terwijl ze tegelijk razend snel het 'nieuwe' moet ontwikkelen. De Publieke Omroep heeft op dit moment te maken met een grote groep mensen, vaak ouder, die voornamelijk lineair bediend wordt. Deze groep zal de komende jaren niet snel kleiner worden en zal naar verwachting haar mediagedrag niet ingrijpend veranderen. Wil de Publieke Omroep haar sterke positie lineair vasthouden, dan is daarvoor een minimum aan content nodig. De groep die voornamelijk lineair kijkt heeft gemeenschappelijk dat ze ouder is dan gemiddeld, maar is verder intern even verschillend als de rest van de samenleving. Daarmee is een breed lineair aanbod de komende jaren nodig om deze diverse groep blijvend te bedienen.

In dat licht is het verstandig om opnieuw af te wegen of een verdere afbouw naar een reclamevrije Publieke Omroep inderdaad gewenst is. Deze wens leidt ook tot een vraag om aanvullende financiering. Als deze aanvullende financiering niet komt, betekent dit alsnog een budgetvermindering en maakt dit de financiële ruimte om te investeren in nieuwe taken nog kleiner.

Conclusie

De precieze financiële consequenties rondom de beschreven uitdagingen zijn uiteraard afhankelijk van de uiteindelijke koers die gekozen wordt. Vooral de keuze in welke mate de publieke omroep aanwezig en vindbaar wil zijn online en op andere platforms heeft budgettaire consequenties. In deze toekomstverkenning staat de bestaande mediaopdracht niet ter discussie. Als er onverkort wordt vastgehouden aan de opdracht voor een breed aanbod van kwalitatief hoog niveau met een breed bereik, dan zijn de mogelijkheden voor herprioriteren beperkt (lineair aanbod moet goed blijven), terwijl de noodzaak om te investeren in de nieuwe taak groot is. Het is daarmee aannemelijk dat aanvullende financiering nodig is, wanneer wordt vastgehouden aan de bestaande mediaopdracht.

⁵⁶ Deze conclusie wordt zoals eerder vermeld ook onderschreven door BCG, KWINK groep, en de RvC.

/ 4 Slot: Kies Koers!

De urgentie om koers te kiezen is groot. Dat bleek al uit eerdere rapporten, maar wordt onderstreept door dit onderzoek. De zorgen die uit de motie van Eerst Kamer spreken, zijn herkenbaar en zeer reëel.

De vijf uitdagingen die we schetsen in dit rapport, zijn wat ons betreft allemaal belangrijk in het licht van een toekomstbestendige Publieke Omroep. Ze verschillen echter wel in urgentie. Zo moedigen we aan om de Publieke Omroep een expliciete opdracht te geven in het samenbrengen van diverse opvattingen en het aanbrengen van nuance in het debat, maar is de urgentie van deze oproep van een andere orde grootte dan andere keuzes die we agenderen.

Voorkom blijvende achterstand

Die andere keuzes gaan over het borgen van de toekomst van de Publieke Omroep. De Publieke Omroep heeft op dit moment nog steeds een stevige positie, maar wordt geconfronteerd met een enorme uitdaging: een fundamenteel en ingrijpende wijziging van het medialandschap. Ontwikkelingen gaan razendsnel en het gevaar bestaat dat de Publieke Omroep een blijvende achterstand oploopt. In dat geval marginaliseert de Publieke Omroep en wordt er veel ingeleverd op belangrijke publieke waarden zoals een onafhankelijke nieuwsvoorziening, een pluriform aanbod voor iedereen, educatie, cultuur en een aantrekkelijke jeugdprogrammaring.

Kies voor wendbaarheid, professionele autonomie en breed bereik

De huidige mediaopdracht gaat uit van een breed aanbod van kwalitatief hoog niveau en van een breed bereik. Wie wil vasthouden aan die bestaande opdracht zal een aantal met elkaar samenhangende keuzes nu moeten maken.

In de wereld met allerlei nieuwe platforms waar verandering de norm is, moet de Publieke Omroep wendbaar zijn om slagvaardig te kunnen zijn. De Publieke Omroep dat nu onvoldoende. Fundamenteel ingrijpen in de organisatie van de Publieke Omroep is volgens ons onvermijdelijk om haar wendbaar te maken.

Het realiseren van een breed bereik vraagt ook meer financiële armslag om te investeren in meer aanwezigheid online. Omdat de Publieke Omroep haar 'oude' taak komende jaren nog onverminderd goed moet blijven doen om haar opdracht goed uit te voeren, betekent investeren in haar nieuwe taak dat er aanvullende financiële middelen nodig zijn. Invulling geven aan een brede aanwezigheid en een blijvend breed bereik, vraagt van de Publieke Omroep zelf de bereidheid om risico's te nemen en te experimenteren. Meer professionele autonomie gekoppeld aan een heldere mediaopdracht die stuurt op publieke waarden en die explicieter is over de opdracht van de Publieke Omroep zijn nodig.

Voor de volledigheid vatten we hieronder de keuzes op de vijf uitdagingen nog eens samen. Wij realiseren ons dat na het maken van deze keuzes er nog genoeg is om preciezer uit te zoeken, maar wij hopen dat dit niemand er van weerhoudt om de strategische keuzes nu wel te maken. De urgentie hiervan is groot genoeg.

Uitdaging 1 - Organisatie. Hoe blijft de landelijke Publieke Omroep wendbaar genoeg om met gepaste snelheid te kunnen opereren in een omgeving waarin verandering de norm is geworden? En wat betekent dat voor haar eigen organisatie?

Om de organisatie van het bestel echt toekomstbestendig te maken, moet eerst erkend worden dat de huidige vorm dat in het veranderde krachtenveld niet meer voldoende is, zowel vanuit het oogpunt van slagkracht en wendbaarheid, als vanuit maatschappelijke verankering (zie uitdaging 5). Dit vraagt om een heldere keuze over de inrichting van het bestel door de minister vanuit haar stelselverantwoordelijkheid. In dit licht beschrijven twee mogelijke richtingen:

- Optie 1: NPO en omroepen blijven naast elkaar bestaan. Er komt één centraal beslissingspunt, met één centraal budget, en met voldoende ruimte voor variatie en diversiteit. Het aantal omroepen wordt écht gemaximeerd op zes.
- Optie 2: er is één landelijke Publieke Omroep. De bestaande omroepen kunnen worden omgevormd tot productiehuisen.
- In beide opties kan gewerkt worden vanuit een model van Variatie & Selectie: interne diversiteit en creativiteit staan centraal, maar worden gecombineerd met een duidelijke, centrale beslissingsmechaniek. Ook kunnen beide opties goed gecombineerd worden met een meer open systeem, waarbij de Publieke Omroep gemakkelijker gebruik kan maken van de kwaliteit en creativiteit van een grotere groep externe producenten.

Uitdaging 2 - Sturing. Hoe kan het ministerie van OCW sturen vanuit publieke waarden, met voldoende professionele autonomie voor de Publieke Omroep om daar zelf invulling aan te geven?

Deze uitdaging vraagt wat ons betreft geen grote koerswijziging, maar wel een optimalisatie van de sturingsrelatie tussen de Publieke Omroep en OCW. Het is aan de minister als stelselverantwoordelijke om na overleg met Publieke Omroep en andere betrokken partijen deze relatie te herzien.

In de kern is ons advies expliciet te kiezen voor:

- Sterkere sturing eens in de vijf jaar door OCW vanuit heldere publieke waarden en een duidelijke opdracht voor de Publieke Omroep. Dit vraagt het verder expliciteren van de opdracht van de Publieke Omroep (zie uitdaging 3).
- Meer professionele autonomie voor de Publieke Omroep in hoe zij invulling geeft aan deze waarden en haar opdracht, door het loslaten van (kwantitatieve) prestatieafspraken op het gebied van productie.
- We benadrukken dat transparante verantwoording en monitoring door de Publieke Omroep cruciaal blijft. Dit vraagt om het continueren van het maken van afspraken tussen OCW en de Publieke Omroep over waar de Publieke Omroep over rapporteert. Doel moet zijn om het goede gesprek te kunnen voeren over in hoeverre op een goede manier invulling wordt gegeven aan de media-opdracht en hier gezamenlijk in te leren. Het CvdM heeft hierin ook een cruciale rol als toezichthouder.

Uitdaging 3 - Aanscherpen van de opdracht. Welke keuzes moeten worden gemaakt om verder te verhelderen wat van de Publieke Omroep wordt verwacht?

Wanneer meer professionele autonomie gegund wordt aan de Publieke Omroep, is het belangrijk dat de minister de Publieke Omroep een heldere opdracht meegeeft. Het is vervolgens aan de Publieke Omroep hoe zij daar invulling aan geeft. Daarbij is het ook van belang dat de Publieke Omroep zich verantwoordt over hoe zij invulling geeft aan deze opdracht.

We adviseren deze opdracht aan te scherpen op een viertal punten:

- Toevoegen en uitwerken 'samenbrengen' als functie van de Publieke Omroep;
- Heroverwegen met welk doel de Publieke Omroep wel of geen amusement moet produceren;
- Wel of niet uitbouwen van de nieuwsfunctie;
- Expliciteren functie Publieke Omroep als aanjager van de Nederlandse creatieve industrie.

Uitdaging 4 - Breed bereik. Hoe kan de Publieke Omroep een breed bereik behouden en vergroten bij groepen die zij nu minder bereikt? Hoe blijft zij vindbaar in de grote hoeveelheid aanbod in het veld en in hoeverre en op welke manier moet zij op steeds meer kanalen en platforms aanwezig zijn?

De opdracht van de Publieke Omroep is onder meer het realiseren van een breed bereik. Daarmee lijkt het onontkoombaar dat de Publieke Omroep zich moet manifesteren op non-lineaire en online platforms. We moedigen de Publieke Omroep om hier sterk op in te (blijven) zetten, mede door:

- Verder uitbouwen NPO Start ;
- Investeren in meer platformspecifieke content;
- Met nog meer kracht en snelheid inzetten op een grotere aanwezigheid online. Experimenteer en neem risico's. Verschuil je daarbij niet achter het dienstbaarheidsverbod;

Daarnaast adviseren we de minister om te onderzoeken welke wettelijke mogelijkheden er zijn om *due prominence* online verder vorm te geven. Kijk daarbij ook naar het certificeren van 'content die bijdraagt aan publieke waarden' als grondslag om deze content voorrang te geven.

Uitdaging 5 – Maatschappelijke verankering. Hoe zorgt de landelijke Publieke Omroep ervoor dat ze verankerd blijft in de Nederlandse samenleving en relevant blijft voor iedereen?

Toekomstbestendigheid op dit thema vraagt allereerst het erkennen dat het huidige stelsel van externe pluriformiteit niet meer vanzelfsprekend passend is en/of voldoende zorgt voor maatschappelijke verankering. Er is dus meer nodig om de maatschappelijke verankering van de Publieke Omroep te borgen en te versterken in de toekomst. Enerzijds raakt dit aan de het vraagstuk rondom de organisatie van het bestel (zoals beschreven bij uitdaging 1). We adviseren de minister om bij het zoeken naar andere wijzen van organiseren, het vraagstuk van maatschappelijke verankering centraal te stellen. Dit kan worden meegenomen in de opdracht van het Adviescollege Landelijke Publieke Omroep.

De organisatie van het bestel is niet de enige manier om maatschappelijke verankering te vergroten. We adviseren ook aan de publieke omroep zelf om te blijven zoeken naar sterkere maatschappelijke verankering. Deels is ze daarmee al aan de slag. We denken aan:

- Beter benutten van verbinding tussen landelijke en regionale omroepen;
- Versterken van samenwerkingen met maatschappelijke organisaties, onafhankelijke contentmakers en zelfs (commerciële) mediaorganisaties;
- Inzetten op mogelijkheden van nieuwe technologieën om interactie aan te gaan met het publiek.

/

Bijlage 1: begeleiding onderzoek

Samenstelling begeleidingscommissie

Teun Broeders	Ministerie van Financiën
Eline de Mik	Ministerie van OCW
Robert Oosterhuis	Ministerie van OCW
Henk Ruyter	Ministerie van EZK
Bram Voermans	Ministerie van OCW

Samenstelling klankbordgroep

Naam	Organisatie
Carla Berkhout	Ster
Sara Blink	Commissariaat voor de Media
Marjolein van der Linden	RTL, Vereniging Commerciële Omroepen
Mark Minkman	NPO
Herman Wolswinkel	NDP Nieuwsmedia

Vertegenwoordiging vanuit de begeleidingscommissie

Henk Ruyter	Ministerie van EZK
Matthijs van der Hoeven	Ministerie van OCW

Samenstelling expertgroep

Naam	Organisatie
Hans Beentjes	Universiteit van Amsterdam
Irene Costera Meijer	VU Amsterdam
Nico van Eijk	-
Tom Evens	Universiteit Gent
Josse de Voogd	-

Gesprekspartners

Naam	Organisatie
Lana Askari	WRR
Siti Boelen	de Coproducent
Pieter Cerutti	de Coproducent
Martijn van Dam	NPO
Natali Helberger	UvA
Frans Klein	NPO
Hanna Kimmel	NPO Strategie en Beleid
Arjen Lock	EO
Anne-Lieke Mol	NPO Strategie en Beleid
Peter Lubbers	Banijay Benelux
Erik Schrijvers	WRR
Joachim Thissen	Raad van Cultuur
Peter van der Vorst	RTL
Cok Vroomans	SCP
Jakob van der Waarden	Raad van Cultuur

/ Bijlage 2: Literatuurlijst

Onderstaande literatuurlijst geeft een overzicht van de bronnen die bestudeerd zijn tijdens het onderzoek. De analyses in dit rapport bouwen voort op de bevindingen uit de trendanalyse. In dit rapport verwijzen we niet telkens naar specifieke bronnen waarop we de trendanalyse hebben gebaseerd. Deze bronverwijzing hebben we om de leesbaarheid van dit rapport te bevorderen opgenomen in de Trendanalyse (separate bijlage nummer 1) en de daaruit voortvloeiende SWOT-analyse (separate bijlage nummer 2).

- Arguedas, Amy Ross, et al. "Echo Chambers, Filter Bubbles, and Polarisation: A Literature Review." *Reuters Institute for the Study of Journalism*, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/echo-chambers-filter-bubbles-and-polarisation-literature-review>.
- Boelhouwer, Jeroen, Cok Vrooman en Mérove Gijsberts, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, 2014, *Vershil in Nederland: Sociaal En Cultureel Rapport 2014*.
- Boogert, Erwin. "NPO Start Wordt Kijkoptie Naast Televisie." *Emerce*, 19 Sept. 2022, <https://www.emerce.nl/nieuws/npo-start-kijkoptie-naast-televisie>.
- Boston Consulting Group, 2018, *Onderzoek Organisatiekosten NPO*. <https://www.slideshare.net/consultancynl/bcg-rapport-over-besparingen-bij-de-npo>.
- Boston Consulting Group, 22 november 2019, "Reflectie besparingen publieke omroep." Bijlage bij *Toekomst mediabeleid (32.827); brief regering; Financieringsbasis landelijke publieke omroep (TK, 179)*, https://www.eerstekamer.nl/overig/20191122/reflectie_besparingen_publieke/meta.
- Commissariaat Voor De Media, 2022, *Kijk Samen Verder!: Reflectie Op Een Toekomstbestendig Bestel*.
- Costera Meijer, Irene, et al. "De Onderscheidende Waarde Van Journalistiek/." *Digital News Report 2022*, Commissariaat Voor De Media, 2022., p. 41-53.
- *De Standaard*. "Fusie Mediaaan En De Persgroep Publishing Volledig Rond." *Standaard.be*, 1 Feb. 2018, https://www.standaard.be/cnt/dmf20180201_03333529.
- Desmet, Lieven. "Streamingdiensten Vechten Een Onbetaalbare Oorlog Uit: 'Binnen Drie Jaar Faillissementen'." *De Morgen*, 25 Jan. 2022, <https://www.demorgen.be/nieuws/streamingdiensten-vechten-een-onbetaalbare-oorlog-uit-binnen-drie-jaar-faillissementen~b9a32070/>.
- Die Medienanstalten, 2022 "Veröffentlichung der Public-Value-Angebote, die leicht auffindbar sein müssen", <https://www.die-medienanstalten.de/public-value>.
- Directorate-General for Communications Networks European Commission, "A European approach to artificial intelligence." *Shaping Europe's Digital Future*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>.
- Directorate-General for Communications Networks European Commission. "Audiovisual and Media Services." *Shaping Europe's Digital Future*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>.
- Directorate-General for Communications Networks European Commission. "Tackling Online Disinformation." *Shaping Europe's Digital Future*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/online-disinformation>.
- Directorate-General for Communications Networks European Commission, "The Digital Services Act Package." *Shaping Europe's Digital Future*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>.
- Ernst and Young, Hilversum, 2017, *Onderzoek Reclame-Inkomsten Mediabegroting OCW*.
- *European Commission*. "European Media Freedom Act: Commission Proposes Rules to Protect Media Pluralism and Independence in the EU." 16 Sept. 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5504.

- Frater, Patrick. "Damming the Stream: Global Governments Try to Set Boundaries for Streaming Giants. Will They Work?" *Variety*, Variety, 1 Juli 2021, <https://variety.com/2021/global/global/netflix-europe-avms-regulation-streamers-1235009148/>.
- Gillebaard, Hugo, et al. Dialogic, Utrecht, 2015, *Landenvergelijking goedkeuringsprocedure nieuwe aanbodkanalen Publieke Omroep*.
- Hartmann, Florence en Dominik Speck. European Broadcasting Union, 2021, *Trust in Media 2021*.
- Hartmann, Florence, Emma Ryborg en Anastasia Chateauvieux, European Broadcasting Union, 2022, *Public Service Media's Competitive Environment: Public Version*.
- Hartmann, Florence en Dorien Verckist, European Broadcasting Union, 2022, *Funding of Public Service Media*.
- Hartmans, Avery. "Mark Zuckerberg is making a classic big Silicon Valley mistake – one we last saw Marissa Mayer of Yahoo make". *Business Insider*, 11 Oct. 2022, <https://www.businessinsider.com/mark-zuckerberg-metaverse-bet-similar-to-marissa-mayer-yahoo-2022-10?international=true&r=US&IR=T>.
- Hoff, Stella, et al. Sociaal En Cultureel Planbureau, Den Haag, 2021, *Verschil in Nederland 2014-2020: Zes Sociale Klassen En Hun Visies Op Samenleving En Politiek*.
- Jennissen, R., et al. *De Nieuwe Verscheidenheid: Toenemende Diversiteit Naar Herkomst in Nederland; Samenvatting*. Wetenschappelijke Raad Voor Het Regeringsbeleid, 2018.
- Junte, Jeroen. "Zo Krijgt De Metaverse, De Wereld Waarin We Straks Massaal Gaan Bivakkeren, Stukje Bij Beetje Vorm." *De Volkskrant*, 14 Apr. 2022, <https://www.volkskrant.nl/cultuur-media/zo-krijgt-de-metaverse-de-wereld-waar-in-we-straks-massaal-gaan-bivakkeren-stukje-bij-beetje-vorm~b90ec3ab/>.
- Keslassy, Elsa. "Netflix Meets 30% European Content Quota in Almost All Markets on Continent." *Variety*, Variety, 7 June 2022, <https://variety.com/2022/digital/global/netflix-30-europe-content-quota-avms-1235286587/>.
- Lauf, Edmund, and Brennecke, Swantje, editors. Commissariaat Voor De Media, 2021, *Mediamonitor 2021: Kantelpunt in Digitalisering, Mediagebruik En Mediaconcentratie*.
- Lauf, Edmund, en Jorien Scholtens, editors. Commissariaat Voor De Media, Hilversum, 2022, *Digital News Report Nederland 2022*.
- Lijphart, Arend. *Verzuiling, Pacificatie En Kentering in De Nederlandse Politiek*. J.H. De Bussy, 1990.
- Maltha, Sven, et al. Dialogic, Utrecht, 2021, *Prominentie in Beeld*.
- McKinsey & Company, 2022, *Value Creation in the Metaverse: The Real Business of The Virtual World*.
- Mediawet 2008 artikel 2.141, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2022-07-01>.
- Minister A. Slob, 2019, *Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 827, nr. 157.
- Minister A. Slob, 2020, *Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 32 827, nr. 197.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. "Ondanks Scherpe Tegenstellingen in Het Publieke Debat Zijn Nederlanders Eensgezind over Wat Nederland Tot Nederland Maakt." *Nieuwsbericht | Sociaal En Cultureel Planbureau*, Ministerie Van Volksgezondheid, Welzijn En Sport, 7 Jan. 2020, <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2019/06/26/ondanks-scherpe-tegenstellingen-in-het-publieke-debat-zijn-nederlanders-eensgezind-over-wat-nederland-tot-nederland-maakt>.
- Moeller, Judith, et al. Commissariaat Voor De Media, 2019, *Filter Bubbles in the Netherlands?*
- Mont'Alverne, Camila et al. The Reuters Institute for the Study of Journalism, 2022, *The Trust Gap: How and Why News on Digital Platforms Is Viewed More Sceptically Versus News in General*.
- Newen, A., en P.P. Verheggen. Motivaction, 2021, *Vertrouwen in De Journalistiek: Hoe Staat Het Met Het Vertrouwen in De Journalistiek in Nederland*.

- “NPO Legt Ongehoord Nederland Boete Op Voor Schenden Journalistieke Code.” *NOS.nl - Nieuws, Sport En Evenementen*, NOS Nieuws, 7 July 2022, <https://nos.nl/artikel/2435714-npo-legt-ongehoord-nederland-boete-op-voor-schenden-journalistieke-code>.
- NPO, Hilversum, 2020, *Concessiebeleidsplan 2022-2026: Van waarde voor iedereen*.
- NPO, 14 januari 2022, *Beleidslijn platformselectie en nadere bepalingen voor verspreiding van media-aanbod door media-instellingen*, <https://over.npo.nl/download/nl/1672>.
- O'Boyle, Britta. “Wat is Sky Glass, hoeveel kost het en hoe kan ik het krijgen?” *Pocket-lint*, 25 Feb. 2022, <https://www.pocket-lint.com/nl-nl/tv/nieuws/sky/158651-wat-is-sky-glass-kosten-release-datum-specificaties-beschikbaarheid>.
- Piersma, Jeroen. “Fusie RTL-Talpa Is Allerminst Een Gelopen Race'.” *FD.nl*, 4 Aug. 2022, <https://fd.nl/bedrijfsleven/1447151/fusie-rtl-talpa-is-allerminst-een-gelopen-race>.
- Raad voor Cultuur, 2014. *De Tijd Staat Open*.
- Raad voor Cultuur, 2018. *Zicht Op Zo Veel Meer*.
- Raad voor Cultuur, 4 februari 2021, *Advies Concessiebeleidsplan NPO 2022-2026*, <https://www.raadvoorcultuur.nl/documenten/adviezen/2021/02/04/advies-concessiebeleidsplan-npo-2022---2026>
- Raats, Tim, en Tom Evens. *Media En Innovatie in Een Veranderende Samenleving: Uitdagingen Voor De Vlaamse Mediasector*. ASP Academic & Scientific Publ., 2021., p.112-124, 142-143.
- Saurwein, Florian, Tobias Eberwein & Matthias Karmasin (2019): *Public Service Media in Europe: Exploring the Relationship between Funding and Audience Performance*, Javnost - The Public.
- Savage, Mark. “BBC News.” *BBC Building 'Public Service Algorithm'*, BBC, 13 May 2019, <https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-48252226>.
- Schwartz, Matthew S. “Disney Officially Owns 21st Century Fox.” *NPR*, 20 Mar. 2019, <https://www.npr.org/2019/03/20/705009029/disney-officially-owns-21st-century-fox>.
- Screenforce, 2022, *TV Halfjaarrapport 2022*.
- Screenforce, 2021, *TV Halfjaarrapport 2021*.
- Smouter, Karel. “Zo Dichten We De Kloof Tussen De Randstad En De Rest.” *De Correspondent*, 30 Nov. 2017, <https://decorrespondent.nl/7655/zo-dichten-we-de-kloof-tussen-de-randstad-en-de-rest/568973185-24084dfb>.
- Stevekovich. “AT&T Announces \$43 Billion Deal to Merge WarnerMedia with Discovery.” *CNBC*, CNBC, 17 May 2021, <https://www.cnn.com/2021/05/17/att-to-combine-warnermedia-and-discovery-assets-to-create-a-new-standalone-company.html>.
- Uslu, Gunay 2022, *Kamerbrief Instelling Adviescollege landelijke Publieke Omroep*.
- Van Dooremalen, Simon, en Edmund Lauf, editors. *Commissariaat Voor De Media, 2019, Televisiepakketten En Kijkgedrag 2019*
- Valencia, Andrea en Florence Hartmann, European Broadcasting Union, 2022, *The Economic Impact of Public Service Media*.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. “Trendanalyse #2 Desinformatie.” <https://vng.nl/artikelen/trendanalyse-2-desinformatie>.
- Zachrisson, Olle. “An Algorithm to Promote Unique Public Service Journalism.” *EBU Technology & Innovation*, European Broadcasting Union, 24 Nov. 2021, <https://tech.ebu.ch/news/2021/09/an-algorithm-to-promote-unique-public-service-journalism>.
- Zonderop, Yvonne. “Laagopgeleiden Zien Zichzelf Onvoldoende Vertegenwoordigd in De Politiek.” *De Groene Amsterdammer*, De Groene Amsterdammer, 10 Mar. 2021, <https://www.groene.nl/artikel/spot-maakt-plaats-voor-venijn>.

Titel: Koers kiezen, vijf uitdagingen voor een duurzame Publieke Omroep
Datum: 14 november 2022
In opdracht van: Ministerie van OCW
Referentie: GO160
Contact: Maarten van Poelgeest / m.vanpoelgeest@aef.nl



**Andersson
Elffers
Felix**

Trendanalyse

Bijlage 1 bij rapport *Koers Kiezen*,
*vijf uitdagingen voor een duurzame
publieke omroep*

7 november 2022

Over dit document

Dit document bevat de trendanalyse voor de toekomstverkenning landelijke publieke omroep

Dit is een bijlage bij de rapportage *Koers kiezen, vijf uitdagingen voor een duurzame publieke omroep*.

In de trendanalyse identificeerden we de volgende trends:

Technologische ontwikkelingen

- Nieuwe diensten bieden aanbod aan
- Personalisatie van het aanbod
- Nieuwe technologieën

Trends in mediagebruik

- Afname lineair kijken
- Toenemende drukte in het omroepbestel

Economische ontwikkelingen

- Verschuivende businessmodellen van concurrentie
- Concurrentie om aandacht en onzekere reclame-inkomsten

- Fusies in de (internationale) mediamarkt

Politiek-maatschappelijke ontwikkelingen

- Ontzuiling en hyperdiversiteit
- Verzuiling op basis van opleidingsniveau en regio
- Veranderende houdingen versus nieuwsmedia (onder jongeren)

Europeesrechtelijke ontwikkelingen

- Tegengaan van desinformatie
- Europese regulering van online platforms

Onderzoeksmethoden

- We onderzochten dit op basis van uitgebreide document- en literatuurstudie (zie bronnenlijst in de bijlage van dit document)
- Aanvullend voerden we diverse gesprekken met (wetenschappelijke) experts en relevante partijen uit het veld.
- Zie rapport *Koers Kiezen voor een uitgebreidere beschrijving van het onderzoek*.

In het vervolg van dit document beschrijven we deze trends uitgebreider. Per trend beschrijven we op in pagina:

1. In grijs een beschrijving van de trend en verwachte ontwikkeling
2. In blauw een beschrijving van de verwachte impact op de publieke omroep.



Andersson Elffers Felix

Trendanalyse

Eerste overkoepelende beeld

De positie van de publieke omroep verandert snel

De uitdaging voor de publieke omroep is haar positie en meerwaarde vorm te geven in een sterk veranderende context. Een greep uit deze context op basis van de trendanalyse:

- **Het mediagebruik van Nederlanders verandert** en vindt steeds minder lineair plaats.
- Technologische ontwikkelingen vergroten de mogelijkheden voor het doorlopend ontstaan van **nieuwe platforms, nieuwe diensten** en in steeds hogere mate **gepersonaliseerd aanbod**.
- **Het contentaanbod vergroot**, mede door toetreding van steeds meer **grote (internationale) marktpartijen platforms** tot het Nederlandse medialandschap. Dit zorgt voor een steviger concurrentiestrijd - om aandacht en (reclame)-inkomsten.
- **Iedereen kan tegenwoordig content maken en verspreiden**. Voor het publiek is het **beoordelen van de kwaliteit, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid** van informatie een opgave.
- Op **Europees niveau** worden initiatieven gelanceerd om de **verspreiding van desinformatie te beperken** en de **macht van grote internationale platforms in te perken**.
- **Ontzuiling, individualisering en hyperdiversiteit veranderen de Nederlandse samenleving**. De traditionele stromingen waarop het omroepbestel gebaseerd is, bedienen de Nederlandse samenleving daardoor niet altijd meer goed.
- Er zijn **zorgen over polarisatie** en een 'verhardend debat', bijvoorbeeld tussen praktisch en theoretisch geschoolden, centrum-periferie en tussen arm en rijk. Vooral in de media kunnen culturele en maatschappelijke tegenstellingen polariserend werken en overkomen, al is het lastig vast te stellen in welke mate er sprake is van polarisatie in Nederland.
- Er zijn zorgen over **wantrouwen in publieke instituties**, wetenschap en media, inclusief de publieke omroep. Op dit moment is **het vertrouwen in de publieke omroep in Nederland nog relatief groot**, hoewel er groepen bestaan waar dit vertrouwen minder aanwezig is.

- 
1. Nieuwe diensten bieden aanbod aan
 2. Personalisatie van het aanbod

Technologische ontwikkelingen

Aandachtsgebied 1

Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



De afgelopen jaren zagen een opkomst van **nieuwe diensten** waarmee Nederlanders media gebruiken. Grofweg vallen deze uiteen in twee groepen:

- On-demand diensten zoals Netflix en Spotify bieden de mogelijkheid om films, series muziek en podcasts te streamen. Dit gaat soms in hybride vorm met de televisie als Smart TV.
- Sociale media platforms als Facebook en YouTube, waarop gebruikers allerlei soorten media delen en gebruiken.

Deze platforms verzamelen data van gebruikers om hen meer te engageren. Daarmee personaliseren ze het aanbod. De concurrentie op dit vlak kan getypeerd worden als **concurrentie om de aandacht** van de mediagebruiker, waarbij vooral sociale media gebruikers zoveel mogelijk tijd proberen te laten doorbrengen op hun platform; on-demand als Netflix concurreren vooral om abonnees.¹ Door de toename aan het aantal apparaten en diensten waarmee Nederlanders media gebruiken is deze concurrentie om de aandacht heviger dan voorheen.

Bovendien neemt hiermee **het aantal 'aggregatoren' – partijen die content geaggregeerd aanbieden en daarmee bepalen wat het publiek te zien krijgt** – in het medialandschap toe. Waar vroeger

alleen de kabelbedrijven bepaalden welke content (zenders) iemand te zien kreeg, vervullen nu ook andere partijen die rol. On-demand diensten zoals Netflix functioneren bijna als een 'onafhankelijke zender', terwijl Smart TVs via hun aanbevelingen en de volgorde waarmee apps in hun menu's, of zelfs op de afstandsbedieningen van TV-producenten, staan bepalen welke SVOD diensten de consument als eerste ziet.²

Platforms, met name de sociale media platforms, bieden daarnaast ook de mogelijkheid om gemakkelijk **zelf content te maken** en te delen zonder dat daar een grote studio of productieteam voor nodig is. Dit betekent een grote democratisering van het aanbod: waar het media-aanbod voorheen vrijwel uitsluitend werd geproduceerd door omroepen die zelf programma's produceerden of bestelden bij productiebedrijven, later aangevuld door commerciële omroepen, kan nu iedereen die wil in theorie content maken en mogelijk een groot

Verwachte ontwikkeling t/m 2027

Gezien de overige technologische ontwikkelingen die hier worden beschreven, die er naar alle waarschijnlijkheid toe zullen leiden dat er de komende jaren steeds geavanceerdere content op steeds geavanceerdere apparaten mogelijk wordt, zullen Nederlanders naar verwachting de komende jaren meer van media gebruik gaan maken via platforms dan nu het geval is.

Impact op de publieke omroep



Positie als toonaangevende speler staat onder druk

De concurrentie om de aandacht van de mediagebruiker maakt de sterke positie van de publieke omroep minder vanzelfsprekend. Waar de publieke omroep voorheen alleen te maken had met concurrentie op televisie en radio, heeft zij nu met een veelheid van aanbieders te maken waar haar prominente rol niet vanzelfsprekend is.⁴ Als Nederlanders de publieke omroep niet meer weten te vinden kan ze haar mediaopdracht niet meer vervullen.

Een mogelijkheid om hierop in te grijpen, ligt in het invoeren van wetgeving die bepaalt dat content van publieke waarde verplicht een prominente positie krijgt in menu's van Smart TVs en dergelijke. Dit heet *due prominence*. Diverse landen zijn hiermee bezig.⁵

Als Nederlanders de Publieke Omroep niet meer weten te vinden staat onder andere de poortwachtersfunctie van de NOS – dat wil zeggen de functie van NOS om onbetrouwbare informatie uit de informatiestroom te filteren – onder druk. De huidige populariteit van en waardering voor de NOS maakt dat ze momenteel een belangrijke poortwachtersrol heeft; wanneer de publieke omroep, en daarmee de NOS, minder goed gevonden wordt, komt deze functie onder druk te staan.⁶

Aanwezigheid op platforms is een discussiepunt

Dit roept de vraag op of, of in hoeverre, de publieke omroep aanwezig moet zijn op platforms als YouTube. De publieke omroep staat voor de keuze om in te zetten op een eigen platform als NPO Start, waar alle publieke media te vinden zijn, of alle content (ook) aan te bieden op externe platforms als YouTube, Netflix of Spotify.

Het huidige proces kan soms vele maanden of zelfs jaren duren, zoals bij het opzetten van NPO Start.

Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



Wat in de feed van gebruikers verschijnt, wordt bepaald door **algoritmes** die de voorkeuren van gebruikers afleiden uit grootschalige data-analyse. Deze algoritmes zijn vaak ofwel algoritmes die filteren op basis van vergelijkbare inhoud ('content based filtering'), ofwel algoritmes die filteren op basis van de voorkeuren van vergelijkbare personen ('collaborative filtering').⁸

Dit soort nieuwe mogelijkheden spelen in toenemende mate een rol bij mediaorganisaties, die via persoonlijke content hopen een aanbod te kunnen presenteren dat beter aansluit bij de wensen van mediagebruikers. Dit soort **personalisatie** vindt op verschillende manieren plaats:

- Aanbevelingen worden gepersonaliseerd zodat mediagebruikers content krijgt aangeboden die past bij hun smaak
- Nieuwsmedia investeren in personalisatie zodat het nieuwsaanbod aansluit bij de interesses van de mediagebruiker
- Sociale media en zoekmachines personaliseren advertenties zodat deze aansluiten bij de interesses van de gebruikers

Een veelgehoorde zorg is dat dit ertoe zou leiden dat gebruikers terecht komen in **echo chambers** of **filterbubbels** en alleen het nieuws voorgeschoteld krijgen dat past bij hun (politieke) voorkeuren en die versterkt. Vaak wordt echter overschat hoe goed media-aanbieders in staat zijn tot het personaliseren van het aanbod op een manier die nog maar één geluid aanbeveelt.⁸ Vooralsnog lijkt het niet zozeer het algoritme te zijn dat leidt tot een filterbubbel, als wel de keuze van de mensen zelf. Bovendien wijst onderzoek uit dat slechts een klein deel van de mensen daadwerkelijk in zulke gepolariseerde nieuwsbubbels zit (minder dan 10%). Mensen met niet-diverse nieuwsconsumptie maken juist vaak exclusief gebruik van brede bronnen, zoals publieke nieuwsmedia⁹.

Verwachte ontwikkeling t/m 2027

Het is onzeker in hoeverre personalisatie de komende jaren zal toenemen. Zo wordt de EU-privacywetgeving strenger (zie hieronder) en zullen verschillende browsers, zoals Chrome vanaf 2024, het gebruik van *tracking cookies* niet meer toestaan. Pilots met personalisatie van televisieadvertenties bleken bovendien niet succesvol. Daardoor vermoedt de STER dat contextueel adverteren, waarmee aanbevelingen worden gedaan die inhoudelijk aansluiten op programma's of artikelen, dominantier gaat worden, en zet daar zelf op in.

Impact op de publieke omroep



Personalisatie vraagt om een antwoord van de publieke omroep

De publieke omroep kan ervoor kiezen om via een platform als NPO Start of websites van bijvoorbeeld de NOS (nieuws)media te personaliseren. Dit zou samen kunnen gaan met het ontwikkelen van *public service algorithms*, waarmee publieke waarden zouden worden ingebouwd in de persoonlijke aanbevelingen. Dit soort sturing van kijkgedrag kan controversieel zijn, dus de implementatie moet doordacht ondernomen worden met oog voor publieke perceptie. Deze publieke waarden kunnen het best bepaald worden via een proces waarin maatschappelijke betrokkenen gezamenlijk bepalen op basis van welke waarden het algoritme aanbevelingen doet.¹⁰

Publieke omroepen in andere landen ontwikkelen momenteel al dergelijke algoritmes. Zo ontwikkelen de BBC in het Verenigd Koninkrijk en de SR in Zweden eigen *public service algorithms*. Deze zijn niet gericht op winstmaximalisatie door persoonsgericht adverteren, zoals bij sociale netwerken, maar op het aanbieden van diverse invalshoeken. Zo is het algoritme van SR niet alleen gebaseerd op het aanbieden van nieuws van hoge nieuwswaarde en relevantieduur, maar ook op waarden van SR, zoals het vertolken van stemmen die anders weinig gehoord worden.¹¹ Ook de NPO heeft plannen voor de ontwikkeling van een publieke waarden-algoritme, al is het niet duidelijk wat de status daarvan is.

Beschrijving trend en ontwikkeling t/m 2027



Het ligt in de lijn der verwachting dat er **nieuwe technologieën** geïntroduceerd zullen worden die een plek in ons leveren veroveren zoals de smartphone heeft gedaan na de introductie van de iPhone in 2007. Een voorbeeld wat recentelijke in het publieke oog sprong is het concept de 'metaverse': een uitgebreidere vorm van het internet waar gebruikers toegang toe krijgen via *virtual reality*-brillen, spraakbesturing, *motion gloves* of *body suits*. Dit leidt ook tot nieuwe vormen van persoonsgegevens, zoals bijvoorbeeld oogbewegingen in virtual reality-brillen.¹²

McKinsey voorspelt in een recent rapport dat de markt voor de metaverse tegen 2030 zo groot als \$ 5 biljoen kan zijn, al variëren de voorspellingen enorm. Er wordt al serieus geïnvesteerd in de technologie – tussen 2021 en 2022 verdubbelde de totale wereldwijde investeringen naar meer dan \$ 120 miljard. De **media-industrie is een voorloper** binnen deze investeringen en besteedt 15% van het budget voor digitale investeringen aan de metaverse.¹³

Verwachte ontwikkeling t/m 2027

Wat de gevolgen zijn voor de metaverse specifiek is nog hoogst onzeker. Er is nog geen consensus over de manier waarop het zich zal ontwikkelen en of het breed gebruikt zal worden. Mochten de investeringen die McKinsey in kaart heeft gebracht doorzetten, is het echter goed mogelijk dat het aantal gebruikers en aanbieders dat actief is op de metaverse de komende jaren zal toenemen.

In de meest brede zin is het waarschijnlijk dat de technologische ontwikkelingen snel zullen blijven doorzetten. Op termijn zullen weer nieuwe technologieën ontwikkeld worden die de huidige meest gebruikte technologieën (tv, smartphone, tablet) zal aanvullen. Nieuwe technologische concepten zijn een onbekend, maar voorspelbaar verschijnsel geworden.

Impact op de publieke omroep



Nieuwe technologieën bieden mogelijkheden voor en vereisen innovatie

Het is mogelijk dat de doelgroep van de publieke omroep zich in relatief korte tijd naar een technologie zal verplaatsen die naast huidige populaire technologieën als tv, smartphone en tablet, veel gebruikt gaat worden. Het is mogelijk dat de metaverse zo'n nieuwe technologie is, al is het nog onduidelijk hoe deze technologie zich zal ontwikkelen.

Omdat de publieke omroep als taak heeft om een breed publiek te bereiken, zal de publieke omroep in staat moeten zijn om content te gaan maken voor dergelijke nieuwe technologieën. Daarvoor is het nodig om ruimte te hebben voor innovatie. Tegelijkertijd is het risicovol om te vroeg content te gaan maken voor een technologie die nog weinig gebruikt wordt, zoals de metaverse.¹⁴

De metaverse heeft in algemene zin meerdere gevolgen voor overheden

McKinsey identificeert daarnaast een aantal vormen van regulering die overheden zouden moeten voorbereiden voor de metaverse. Dit zijn maatregelen die verder reiken dan de invloedssfeer van de publieke omroep¹⁵:

- Nieuwe regulering die eisen stelt aan databescherming voor nieuwe datavormen;
- Nieuwe regulering die eisen stelt aan de veiligheid van mogelijke nieuwe betalingssystemen;
- Nieuwe regulering die zich richt op het modereren van content die op de metaverse wordt gedeeld en voorkomt dat online anonimiteit leidt tot misdaad.

- 
1. Afname lineair kijken
 2. Toenemende drukte in het omroepbestel

Mediagebruik

Aandachtsgebied 2

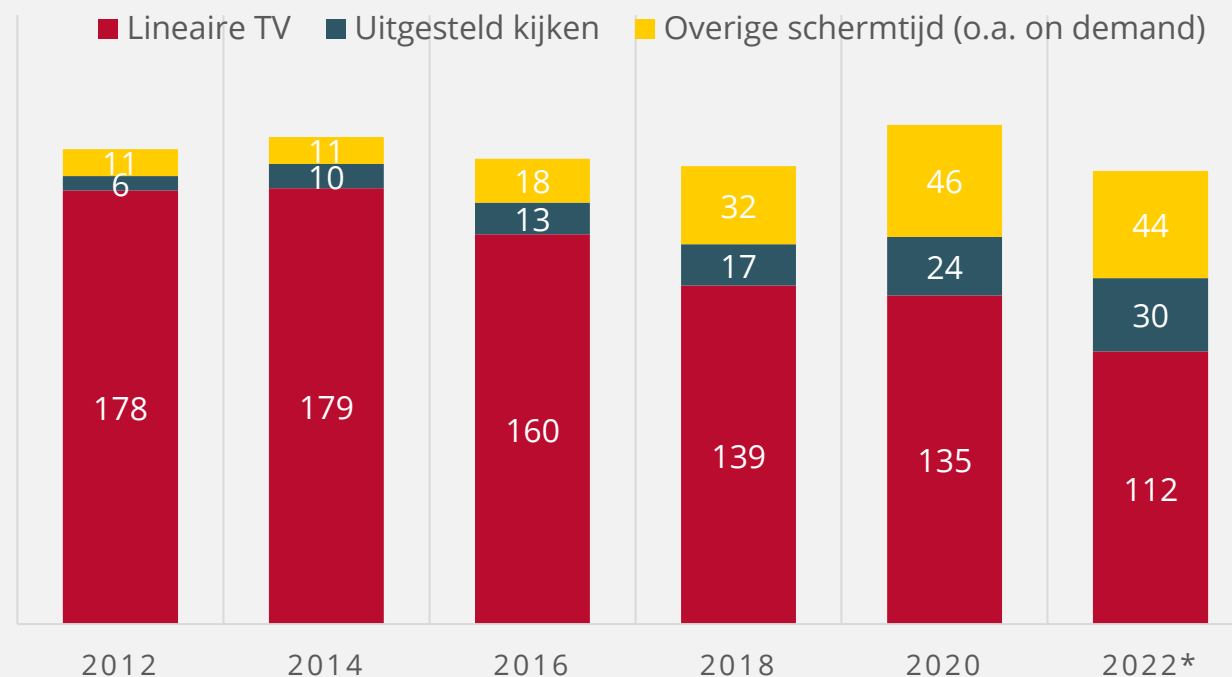
Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



Nederlanders kijken steeds minder lineaire televisie, en luisteren minder lineaire radio (d.w.z. kijken en luisteren op het kanaal wanneer het wordt uitgezonden). Tussen 2010 en 2018 is de tijd die Nederlanders aan deze activiteiten besteden langzaam gedaald: radio met 23 procent en televisie met 15 procent. Voor alle leeftijdscategorieën was NPO 1 in 2020 de meest bekeken zender. Ook onder radiozenders blijven NPO Radio 2 en 1 populair op respectievelijk de 1e en 3e plek in 2020.

Deze teruggelopen TV-consumptie geldt niet eenduidig voor alle vormen van televisiecontent. Het Commissariaat voor de Media bevond in 2019 dat het soort gebruik ertoe doet. Amusement en informatie, voornamelijk sport en nieuws, worden door alle leeftijden het liefst via de televisie bekeken. Bij films en series verschuift de voorkeur in toenemende mate naar online diensten. **De TV verdwijnt dus niet bij online mediaconsumenten, maar vervult een andere rol.**¹⁶

KIJKTijd TELEVISIE IN MINUTEN PER DAG



Bron: Commissariaat Voor De Media, Televisiepakketten En Kijkgedrag 2019

*data eerste helft 2022 uit Screenforce, TV Halfjaarrapport 2022¹⁶

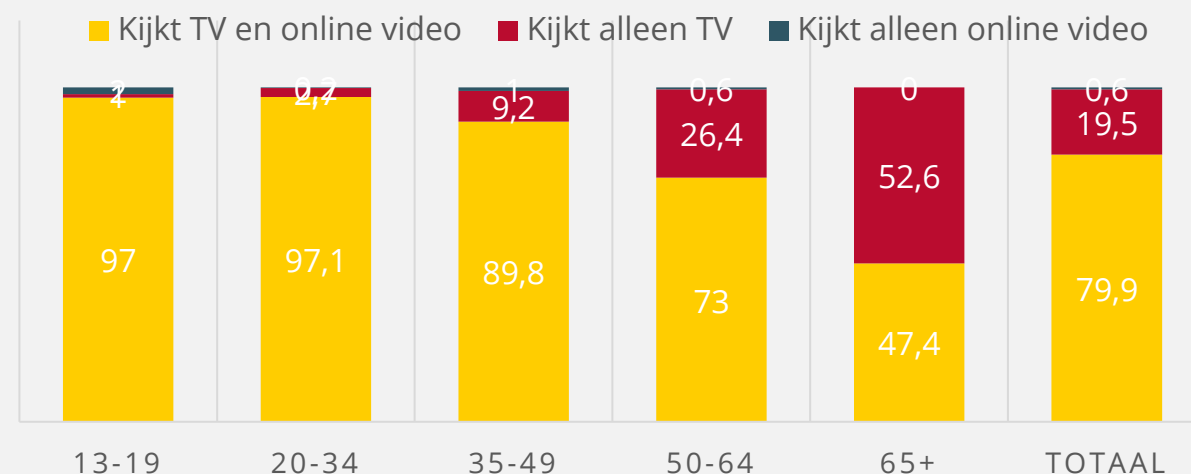
Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



De daling in lineair mediagebruik betekent niet dat Nederlanders minder media gebruiken. **Het teruglopende lineaire mediagebruik wordt gecompenseerd door mediagebruik via online diensten als Netflix en YouTube.** Online mediagebruik neemt significant toe in alle leeftijdscategorieën behalve 65+, al is deze trend het sterkst onder jongeren. Ook in het gebruik van auditieve media stijgt de consumptie van on demand-diensten. **Ouderen vormen weer een – gezien de vergrijzing niet insignificante – uitzondering op deze trend.** De radio blijft dominant als luistermedium.¹⁷

De Publieke Omroep biedt haar content ook aan via sommige van deze kanalen. Het gaat hierbij vaak om programma's die eerder op de lineaire televisie of radio uitgezonden zijn, maar in toenemende mate ook om exclusieve content.¹⁸ Dit is vaak specifiek gericht op jongeren. Het eigen streamingplatform van de NPO – NPO Start – en haar samenwerking met commerciële Nederlandse zenders – NLZIET – trekken een serieus publiek, maar komen niet in de buurt van de grootste speler in deze markt: Netflix.* Concurrenten zoals Disney+, HBO Max en Prime Video zijn in opkomst. De Publieke Omroep biedt haar programma's tot op heden niet aan op dit soort kanalen omdat de voorwaarden de NPO de regie ontnemen en mogelijk in strijd worden geacht met het dienstbaarheidsverbod van de Mediawet.¹⁹

AANDEEL KIJKERS IN 2019 (IN PROCENTEN)



Bron: Commissariaat Voor De Media, Televisiepakketten En Kijkgedrag 2019¹⁷

Verwachte ontwikkeling t/m 2027

Jongeren kijken en luisteren het minst lineair van alle Nederlanders (al kijken ook zij niet uitsluitend online video), terwijl 65-plussers als enige groep slechts in beperkte mate non-lineaire vormen van mediaconsumptie adopteren. Dit lijkt aan te duiden dat non-lineaire mediaconsumptie (vooral on demand-diensten en minder sociale media platforms) de toekomst heeft.

* Exacte cijfers over het gebruik van deze platforms zijn moeilijk te achterhalen. Dit komt omdat marktpartijen deze cijfers geheim houden en content van de NPO ook op minder traceerbare manieren wordt gekeken (zoals de terugkijkfunctie van een Smart TV). Onderzoeken die met zelf-gerapporteerde kijktijd werken zijn niet eenduidig. Het is echter duidelijk dat Netflix verreweg de meest populaire speler is en ongeveer dubbel zoveel kijkers trekt als NPO Start.

Impact op de publieke omroep



De vraag in het medialandschap verandert

In het verschuiven van de gevraagde media door consumenten zal de Publieke Omroep ongetwijfeld geraakt worden. Welke soorten media centraal staan is op hoog tempo aan het veranderen, nu de groep (jongere) non-lineaire kijkers een groter wordend deel van het publiek uitmaakt. De focus ligt steeds meer op podcasts, on demand, terugkijken, en online (sociale media) platforms. De rol van de lineaire TV verdwijnt daarmee niet, maar verandert wel. De technologische en economische ontwikkelingen zijn hier inherent mee verbonden.

De Publieke Omroep speelt al in op dit soort ontwikkelingen, maar is – in tegenstelling tot op de TV en radio – niet op dezelfde manier geen grote speler op deze nieuwe media.

Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



Het Nederlandse omroepbestel is een afstammeling van de verzuiling. Sinds **Nederland ontzuild** is, roept dat vragen op over de legitimiteit van de omroepen en daarmee het bestel. Recent publiceerde AEF al een onderzoek naar mogelijke alternatieven voor het vertegenwoordigen van een 'stroming' als legitimatiecriterium voor omroepverenigingen. Ook het Commissariaat voor de Media roept op tot herziening van het hele bestel.²⁰

Het huidige stelsel verdeelt subsidie en zendtijd op basis van ledenaantallen. Echter, door teruglopende ledenaantallen is de ledeneis steeds verder teruggedrongen. Hierdoor **groeit het aantal omroepen** gestaag. Dit ook omdat er tegelijkertijd **geen mechanisme is om omroepen op te heffen**. Hierdoor worden subsidie en zendtijd steeds schaarser.²¹

Het nemen van beslissingen en samenwerken aan innovatie en productie wordt lastiger door de groeiende hoeveelheid omroepen. Elke omroep heeft de opdracht zich te onderscheiden en een eigen karakter te behouden waarmee het leden aan zich kan (blijven) binden. Daardoor liggen bij de omroepen begrijpelijkerwijs de belangen van de eigen omroep vaak hoger dan de belangen van de publieke omroep als geheel.

Een eerdere poging om het aantal omroepen terug te dringen tot zes 'erkende media-instellingen' of 'samenwerkingsomroepen' mislukte door deze dynamieken. Het behoud van de eis tot onderscheiding maakt het onmogelijk voor de achterliggende omroepen om daadwerkelijk samen te gaan. In de praktijk verlopen het produceren van programma's en daarmee het toekeren van budget nog steeds via de bestaande omroepen.

Ook wijst het Commissariaat voor de Media erop dat via de 'open voordeur' voor omroepen er onbewust of zelfs moedwillig **misbruik zou kunnen worden gemaakt van NPO-gelden**. De recente ophef rondom het mogelijk schenden van de journalistieke code door Ongehoord Nederland zijn hier mogelijk een voorbeeld van.²²

Verwachte ontwikkeling t/m 2027

De fragmentatie van de Nederlandse samenleving en politiek neemt toe en de roep om representatie van groepen die zich gemarginaliseerd en miskend voelen klinkt de afgelopen jaren steeds luider. Omroep Zwart en Ongehoord Nederland vertegenwoordigen een deel van deze groepen, maar zeker niet alle. Het is daarom waarschijnlijk dat – bij een onveranderde situatie – in het huidige omroepbestel de drukte zal blijven toenemen.

Impact op de publieke omroep



Besluitvorming binnen de publieke omroep wordt steeds lastiger en trager

De toenemende drukte in het omroepbestel vergroot het aantal partijen waarmee moet worden onderhandeld in de besluitvorming. Alhoewel de NPO recentelijk meer de rol van centrale besluitmaker op zich heeft genomen, blijft de toenemende interne verdeling van de publieke omroep een vertragende factor. Dit is juist in een tijd waarin ontwikkelingen elkaar snel opvolgen en concurrentie heviger is dan voorheen een zwakte die de publieke omroep in problemen kan brengen.

1. Verschuivende businessmodellen
2. Concurrentie om aandacht en onzekere reclame-inkomsten
3. Fusies in de (internationale) mediamarkt

Economische ontwikkelingen

Aandachtsgebied 3

Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



De afgelopen jaren zagen een opkomst van **grote internationale diensten** waarmee media gebruikt kan worden. Door de komst van deze grote bedrijven is de concurrentie van zowel mediabedrijven als de publieke omroep sterk toegenomen.²³ Deze diensten kennen verschillende vormen:

- Platforms waarop gebruikers content kunnen plaatsen, kunnen reageren op content en content kunnen delen (bijvoorbeeld sociale media platforms als Facebook en YouTube);
- *On demand*-diensten waarop content geproduceerd door andere partijen te vinden is (bijvoorbeeld diensten als Netflix, Viaplay en Spotify).

Deze diensten hebben een businessmodel dat sterk verschilt van de zenders waar de publieke omroep eerder mee concurreerde en concurreren op het gebied van content en abonnementsgelden.²⁴ Dit **businessmodel kent zowel voor- als nadelen**:

- Een internationale partij heeft als voordeel dat het met één serie een enorm internationaal publiek trekt vergeleken met een partij als RTL die op de eigen zender een beperkter publiek trekt. De **inkomsten per serie zijn voor een Netflix dus vele malen hoger** dan de inkomsten van een RTL, wat weer leidt tot grotere productiebudgetten voor series van hogere kwaliteit.

- Omdat kijkers vaak een hele serie in een aantal dagen afkijken, kan er in het business model van internationale *on demand*-diensten zonder advertenties betrekkelijk weinig geprofiteerd worden van een succesvolle serie. Kijkers kunnen het gehele aanbod in betrekkelijk korte tijd kijken en daarna hun abonnement opzeggen. Het tempo waarop nieuwe series moet worden geproduceerd om abonnees te behouden, ligt dus erg hoog. Dit leidt tot productiebudgetten die niet tegen de vraag op kunnen. Experts hebben daarom vraagtekens bij de duurzaamheid van dit businessmodel.

Verwachte ontwikkeling t/m 2027

Het is te verwachten dat het niet-lineaire kijken zal blijven toenemen, al is er nog geen consensus over de vraag of *on demand*-diensten een reëel alternatief (zullen) vormen voor de televisie als massamedium. Met commerciële zenders die eigen platforms opzetten en internationale platforms die mogelijk advertenties gaan moeten uitzenden, is het dus mogelijk dat de ervaring van mediagebruik via televisie en via platforms gaat convergeren. Er is zowel een ontwikkelrichting denkbaar waarin een aantal platforms overblijven met hetzelfde businessmodel (bijvoorbeeld allemaal met advertenties), als een ontwikkelrichting waarin platforms concurreren op het terrein van het businessmodel: de ene met advertenties en eventueel een lager abonnementsstarief, de ander mogelijk andersom.

Impact op de publieke omroep



De publieke omroep heeft concurrentie van een andere orde dan concurrentie van commerciële zenders

Waar de publieke omroep voorheen enkel met commerciële zenders concurreerde, is er nu concurrentie bijgekomen die op een nieuw distributiekanaal actief is en een veel grotere omvang heeft. Zowel de publieke omroep als commerciële zenders concurreren nu op verschillende genres (bijvoorbeeld sport via Viaplay en entertainment via Netflix of inhoud via Podimo) met partijen die grotere investeringen kunnen maken, meer en mogelijk betere programmeurs kunnen inhuren, en betere producten bieden. De concurrentie is dus daadwerkelijk toegenomen voor zowel de publieke omroep als commerciële zenders, wat hun belangen dichter bij elkaar brengt.²⁵

Mogelijk brengt de komst van internationale diensten de Nederlandse productiesector in gevaar

Vanwege de internationale scope van platformbedrijven is het mogelijk dat de Nederlandse mediasector verschaalt zonder (Europese) wettelijke eisen. Dit leidt niet alleen mogelijk tot lagere belastinginkomsten, maar ook tot minder geld dat wordt geïnvesteerd in de Nederlandse mediasector omdat internationale platforms mogelijk in totaal minder programma's bestellen om dezelfde markt te bereiken. Een alternatieve uitkomst kan zijn dat Nederlandse producties juist duurder worden omdat de vraag door internationale platforms toeneemt.²⁶

In beide gevallen raakt het de publieke omroep, omdat de ontwikkeling ofwel de kwaliteit van hun eigen programma's ondermijnt, ofwel de programma's duurder maakt. Om dit te voorkomen, en vanwege de 'culturele exceptie' waar een land als Frankrijk grote waarde aan hecht, eist de Audiovisual Media Services Directive (AMSD) van de EU dat 30% van het Europese aanbod van aanbieders van audiovisuele mediadiensten van Europese makelij moet zijn. Nederland heeft inmiddels zelf ook plannen voor een investeringsverplichting voor *on demand*-diensten. Internationale streamingdiensten halen het percentage van 30% uit de AMSD overigens nu al, of zijn op weg om het te halen.²⁷

Daarnaast is de landelijke Publieke Omroep door de verplichting om een deel van het omroepbudget aan te besteden bij buitenproducenten een belangrijke opdrachtgever (of zelfs 'kraamkamer') voor de creatieve industrie. Nieuwe formats en ideeën kunnen uitgetest worden zonder dat daar grote reclame-inkomsten tegenover moeten staan. Ook Europees onderzoek wijst uit dat publieke omroepen hun investeringen vaak terugbetalen in de vorm van economische activiteit in de culturele sector.²⁸ Als de publieke omroep verdrongen raakt zou dat dus negatieve gevolgen kunnen hebben voor die sector

Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



De publieke omroep concurreert via de Ster met commerciële partijen om reclame-inkomsten. Vanouds was de grootste markt de televisiemarkt, gevolgd door de radiomarkt, maar sinds de toename van het aantal platforms is daar een derde markt bijgekomen: de online markt. Hierop zijn veel meer aanbieders actief dan op de televisie- en radiomarkt, zowel op platforms als YouTube als op (nieuws)websites. De **strijd om de aandacht** van de mediagebruiker (zie 'nieuwe diensten bieden aanbod aan') **heeft dus ook een financiële kant**, aangezien de partijen die de aandacht van de mediagebruiker het beste weten te trekken het meeste reclame kunnen verkopen.

De STER mag sinds 2021 online geen advertenties meer plaatsen. Dit werd op basis van een kamerbrief van minister Slob bepaald, samen met een einde aan kindgerichte reclame en het afbouwen van reclame van 10% naar 5% van de (lineaire) zendtijd. Daar komt bovenop dat partijen die ervoor kiezen om online gericht te adverteren, een concurrentievoordeel hebben ten opzichte van partijen die ervoor kiezen dat niet te doen, zoals de Ster.²⁹

Los van deze beschouwing **stegen de Ster-inkomsten** in 2021 na enkele jaren daling. Voor 2022 schat de Ster dat de afdracht meer dan

€ 200 miljoen zal bedragen, waarmee de stijgende trend van de afgelopen jaren doorzet:

(Bedragen x1.000)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totale begroting	1.149.484	864.629	1.019.469	977.791	973.392	1.038.789	1.084.670	1.085.355
STER-inkomsten	217.627	196.667	187.413	178.942	166.360	172.860	152.773	186.830

De totale omvang van de televisieadvertentiemarkt was in 2021 € 766 miljoen, € 70 miljoen hoger dan 2018, en voor 2022 stijgt de omvang naar verwachting naar € 816 miljoen. Daarmee was de trend voor inkomsten uit televisiereclame de afgelopen jaren stijgend, waar ook de Ster van profiteert.³⁰

Verwachte ontwikkeling t/m 2027

Hoewel de markt groeit, is het de verwachting dat Ster-inkomsten de komende jaren gedrukt worden door de beslissing om kinderreclame en online reclame te beperken en de televisiereclame in 2026 te halveren van 10% naar 5% van de zendtijd. Daarmee stijgen de STER-inkomsten naar verwachting niet mee met de rest van de markt. Hoe meer de advertentiemarkt zich verplaatst naar online, hoe groter dit effect zal zijn.

Impact op de publieke omroep



Structureel lagere inkomsten dreigen

Ondanks de huidige groei van de televisieadvertentiemarkt is met de teruglopende lineaire mediaconsumptie te verwachten dat online reclame steeds belangrijker zal worden. Vanwege de beperkingen die de Ster zijn opgelegd op het gebied van online advertenties is het waarschijnlijk dat de inkomsten zullen stagneren, en op termijn dalen.²⁹

Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



Via online platforms neemt de variatie in het aanbod voor de consument toe: het is immers mogelijk om media te gebruiken via meer kanalen dan voorheen. Deze ontwikkeling gaat echter gepaard met een **concentratie van het (juridische en financiële) eigendom van media-aanbieders bij een slinkende groep bedrijven**. De afgelopen zeven jaar zijn er namelijk meerdere grote overnames geweest in de (internationale) mediasector. Zo fuseerden de Amerikaanse mediabedrijven AT&T en Time Warner in 2018, en Disney en 21st Century Fox over in de periode 2017-2019. Dichter bij huis fuseerden Mediahuis en De Persgroep tot DPG Media en hebben RTL en Talpa fusieplannen.³¹

Deze fusies zijn deels een **reactie op nieuwe mediadiensten**. Schaalgrootte is van groot belang, onder andere om inkomsten via abonnementsgelden te genereren. Daarnaast bieden fusies betere mogelijkheden voor kostenbeheersing en efficiëntie.³²

Het Commissariaat voor de Media sprak haar zorgen uit over de fusies, waardoor mogelijk 'de pluriformiteit en onafhankelijkheid' van media in het gedrang komen. Ook de ACM kondigde aan 'diepgaand onderzoek' naar de fusieplannen van RTL en Talpa te doen, omdat de fusie mogelijk gevolgen zou hebben voor prijs, kwaliteit en innovatie. Met deze fusie zouden RTL en Talpa 70% van de televisiemarkt verkrijgen.³³

Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



Daarnaast verdient de rol van **aggregatoren** aandacht. Dit zijn bedrijven die een selectie van content beschikbaar stellen, bijvoorbeeld via streamingdiensten. Wanneer een bedrijf zowel de hardware als de aggregator in bezit heeft, is het in staat om de eigen producten voorrang te geven in de aangeboden content. Zo kan Apple in haar apparaten de streamingsdienst Apple TV+ standaard installeren. Sky heeft een eigen televisie ontwikkeld, Sky Glass, waarin afhankelijk van het abonnement eigen services geïnstalleerd zijn, zoals Sky Sports en Sky Entertainment.³⁴ **Daarmee zijn grote internationale bedrijven goed gepositioneerd om eigen content aan de consument te brengen.**

In Nederland verdient in dit kader de rol van kabelbedrijven als **VodafoneZiggo** en **KPN** aandacht. De rol van kabelaars als VodafoneZiggo verschuift via de menu's op hun mediaboxen steeds meer richting die van aggregator als het gaat om het verzamelen en aanbevelen van apps en content en zelfs als poortwachter als het gaat om het wel of niet beschikbaar stellen van apps.³⁵

Verwachte ontwikkeling t/m 2027

Gezien de verwachting dat platformisering de komende jaren zal blijven toenemen, blijven ook de economische prikkels bestaan die media-organisaties fusies te laten overwegen. Daardoor ligt het in de lijn der verwachting dat de trend van fusies voorlopig niet zal stoppen.

Zo zal ook voor (internationale) bedrijven de prikkel blijven bestaan om, al dan niet via fusies, de positie als aggregator te versterken. Het is daarom ook de verwachting dat zij hun best zullen blijven doen om zoveel mogelijk onderdelen van de content-consument-keten te verzorgen.

Impact op de publieke omroep



Fusies vergroten mogelijk de concurrentie van de publieke omroep

Fusies leiden ertoe dat de publieke omroep de markt deelt met sterkere bedrijven, die mogelijk beter in staat zijn om mediagebruikers weg van de publieke omroep te leiden. Dit vraagt mogelijk om grote inzet op het vinden van de Nederlandse mediagebruiker via diverse kanalen.

Aggregatoren bedreigen het bereik van de publieke omroep

Wanneer (internationale) bedrijven hun eigen content prominenter aanbieden ten opzichte van content van concurrenten door een rol als aggregator op zich te nemen, kan dat ten koste gaan van het gemak waarmee consumenten content van de publieke omroep vinden. Het kan daarom belangrijk zijn voor de publieke omroep om in te zetten op *due prominence* – dat wil zeggen het verplicht stellen van het prominent plaatsen van Publieke Omroep content in smart tv's en app stores om vindbaarheid te vergroten.

Fusies vergroten nood aan een onafhankelijk en pluriform aanbod via de publieke omroep

De zorgen over fusies zijn tweeledig. Allereerst betekent een afname in het media-aanbod een afname in pluraliteit van aanbieders, wat mogelijk gevolgen heeft voor de pluriformiteit van het (toegankelijke) aanbod. Het kan de mogelijkheden voor burgers verkleinen om een brede variatie aan politieke, culturele en sociale standpunt tot zich te nemen. Daarnaast vergroot het de rol van grote internationale bedrijven als poortwachter tussen publieke omroep en publiek, omdat de publieke omroep afhankelijk is van deze bedrijven als ze het publiek via meerdere kanalen (bijvoorbeeld YouTube) wil bereiken.

Beide versterken de doelstelling van een sterke publieke omroep die zorg draagt voor een onafhankelijk en pluriform media-aanbod, waar burgers een divers en onafhankelijk aanbod kunnen vinden dat mogelijk minder geboden zal worden door grote mediabedrijven.

- 
1. Ontzuiling en hyperdiversiteit
 2. Verzuiling op basis van opleidingsniveau en regio
 3. Veranderende houdingen versus nieuwsmedia (onder jongeren)

Politiek- maatschappelijke ontwikkelingen

Aandachtsgebied 4

9-11-2022

Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



De zuilen waaromheen de samenleving en daarmee de Publiek Omroep in de eerste helft van de 20^e eeuw georganiseerd waren zijn steeds minder herkenbaar geworden in hedendaags Nederland.³⁶ Dit vertaalt zich in het verschuiven van de aanhang van traditionele politieke partijen en het teruglopen van lidmaatschap van publieke omroepen.

Bovendien neemt de diversiteit in de samenleving toe door immigratie. Tussen 1972 en 2016 is het aantal inwoners van Nederland met een migratieachtergrond gestegen van 9,2% naar 22,1%. Bovendien worden de landen van herkomst steeds diverser. Bij een telling uit 2017 waren in Nederland woonachtige migranten afkomstig uit 223 herkomstlanden.³⁷

Vanwege de ontzuiling en hyperdiversiteit is het niet makkelijk om Nederland in 'stromingen' in te delen. In de veelheid van onderzoeken en datasets heeft het SCP tot nu toe bijvoorbeeld geen indeling kunnen vinden van de huidige Nederlandse bevolking in waarden- of smaakgemeenschappen met grote interne cohesie en beperkte overlap. Er zijn wel onderzoeken die indelingen proberen te maken op basis van leefstijlen of verschillende soorten kapitaal (economisch, menselijk, sociaal, cultureel).³⁹

Het gaat bij dit soort lijsten echter niet om niet dat deze groepen geschikt zijn om te hanteren als 'stromingen' in de Nederlandse samenleving. Hoewel er sprake is van verschillende opvattingen over de maatschappij tussen dit soort groepen, gaat het vermoedelijk te ver om ze te zien als waardegemeenschappen met dezelfde 'maatschappelijke, culturele, godsdienstige, of geestelijke' behoeften, waar sprake van was ten tijde van de verzuiling en waar de Mediawet op is gebaseerd. Het Commissariaat voor de Media stelt in dit kader dat er **op het gebied van maatschappelijke groepsvorming in Nederland eerder sprake is van een 'rivierdelta' dan 'stromingen'**.⁴¹ De samenleving is individualistischer en individuen kunnen makkelijker van smaak veranderen, en mogelijk ook onderdeel zijn van meerdere smaakgemeenschappen.

Verwachte ontwikkeling t/m 2027

Er is geen reden om aan te nemen dat de traditionele zuilaanhang terug zal keren. Verder is het de verwachting dat het aandeel migranten in Nederland de komende periode blijven toenemen.

Impact op de publieke omroep



De bestaande omroepen voldoen steeds minder in het vertegenwoordigen van alle Nederlanders

Het Nederlandse omroepbestel is een afstammeling van de verzuiling. Nu Nederland ontzuild is, roept dat vragen op over de legitimiteit van de omroepen en daarmee het bestel. Het bestel moet de 'stromingen' in de samenleving vertegenwoordigen, maar er zijn steeds minder stromingen zichtbaar. Het Commissariaat voor de Media stelt in dit kader dat er op het gebied van maatschappelijke groepsvorming in Nederland eerder sprake is van een 'rivierdelta' dan 'stromingen'.⁴⁰

De roep om meer diversiteit (bijvoorbeeld etnisch, gender, opleidingsniveau) in de media klinkt vanuit delen van de samenleving luider.⁴¹ De publieke omroep heeft zich te verhouden tot deze wens. Dat is niet per se gemakkelijk vanwege de politieke geladenheid van het onderwerp. Er moet een balans gevonden worden tussen het vertegenwoordigen van alle Nederlanders en het behoud van de status als betrouwbare, onafhankelijke en objectieve publieke omroep. Dat is niet gemakkelijk, omdat voldoen aan de wens van één groep Nederlanders ten koste kan gaan van de legitimiteit bij een andere groep Nederlanders.

Teruglopende ledenaantallen leiden tot een toename in aantallen omroepen

Het huidige stelsel verdeelt subsidie en zendtijd op basis van ledenaantallen. Echter, door teruglopende ledenaantallen is de ledeneis steeds verder teruggedrongen. Hierdoor groeit het aantal omroepen gestaag. Dit ook omdat er tegelijkertijd geen mechanisme is om omroepen op te heffen. Ook wijst het Commissariaat voor de Media erop dat via deze 'open voordeur' er onbewust of zelfs moedwillig misbruik zou kunnen worden gemaakt van NPO-gelden.⁴²

Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



Diversiteit op basis van achtergrond is vooral een (groot)stedelijk fenomeen. De samenleving buiten grote steden ziet er anders uit. Dit wijst op een **nieuwe scheidslijn die in Nederland dreigt te ontstaan** – een scheidslijn die zich voltrekt langs regio, stad en platteland, opleiding en daarmee samenhangende criteria als gezondheid en sociale zekerheid. Sociale wetenschappers wijzen daarom op een nieuw soort ‘verzuiling’ die plaatsvindt parallel aan de toenemende hyperdiversiteit.⁴³ De geografische component van deze scheidslijn laat zich op meerdere indicatoren goed waarnemen:

- Het percentage middelbaar en lager opgeleiden is hoger buiten de steden;
- Buiten de stad krijgen kinderen vaker een te laag schooladvies in relatie tot de cito-score;
- Buiten de steden bevinden zich meer arme huishoudens en langdurig werklozen.

Deze verschillen maken het volgens een groep sociale wetenschappers mogelijk om Nederland grofweg in te delen een **hoogopgeleide, internationaal georiënteerde elite en een grotere groep mensen met een niet-academische opleiding, mindere**

sociale zekerheid en slechtere gezondheid. Bestuurders, politici en journalisten komen hoofdzakelijk uit deze hoogopgeleide zuil.

Onderzoekers wijzen in het verband met de regionale ongelijkheid in Nederland ook op de ‘perifisering van de proteststem’: partijen die zich tegen de politieke gevestigde orde keren worden groter buiten de stad, waar dit voorheen een stedelijk fenomeen was.⁴⁴

Het is opvallend dat onderzoek van het SCP uitwijst dat Nederlanders het tegelijkertijd ‘in de basis erg met elkaar eens [zijn]’. Spanningen ontstaan vooral op het gebied van specifieke thema’s zoals de intocht van Sinterklaas. Het SCP stelt vast dat ‘ondanks de grote mate van overeenstemming’ dit ‘een beeld [geeft] van een gepolariseerd land’, versterkt door (sociale) media.⁴⁵

Verwachte ontwikkeling t/m 2027

Onderzoeken naar de verschillende componenten van deze scheidslijnen in de samenleving wijzen niet een eenduidige ontwikkeling aan. Zo ziet de *Atlas van Afgehaakt Nederland* een toename in een aantal trends op dit gebied. Het rapport *Verschil in Nederland* van de SCP vindt echter geen toename in verschillen tussen groepen in Nederland op basis van vier kapitaelvormen tussen 2014 en 2020. Het is daarom niet direct te zeggen in welke mate de stratificatie zal toenemen.

Impact op de publieke omroep



Deze mogelijke nieuwe splitsing creëert een nieuwe groep waar de publieke omroep zich op moet focussen

Een deel van Nederland dreigt dus 'af te haken' van de samenleving en het vertrouwen in onder meer politiek en media te verliezen. Gezien de regionale verschillen in Nederland zou deel van deze frustratie kunnen voortkomen uit een (onbedoelde) focus op (Rand)stedelijke onderwerpen en een oververtegenwoordiging van (Rand)stedelingen in politiek en media.⁴⁶

Het 'afgehaakte' deel van Nederland erkent onder andere de publieke omroep steeds minder als onafhankelijke en pluriforme bron. Dit ondermijnt de legitimiteit van de publieke omroep.

'Afgehaakte' Nederlanders laten zich minder informeren door de publieke omroep en andere traditionele media

Cijfers omtrent het vertrouwen in nieuwsmedia van Motivaction lijken aan te geven dat wantrouwen meer leeft onder Nederlanders die beneden modaal verdienen en praktisch opgeleid zijn. Nederlanders die aangeven veel vertrouwen te hebben in het nieuws zijn daarentegen disproportioneel hoogopgeleid en verdienen vaker boven modaal. Bovendien correleert dit wantrouwen in nieuwsmedia met geloof in complottheorieën.⁴⁷

Mogelijk is er ook een verband met het verspreiden van desinformatie (zie hieronder). Het ligt voor de hand dat veel mensen die de traditionele nieuwsmedia niet vertrouwen en desinformatie consumeren, zich bevinden in de 'afgehaakte' groep Nederlanders, die zich in de niet goed vertegenwoordigde 'afgehaakte' zuil bevinden.

Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



Volgens recente cijfers heeft een deel van de Nederlanders geen vertrouwen in de nieuwsmedia. Verschillende onderzoeken schatten deze groep tussen de 20 en 40%, al lopen de cijfers uiteen.⁴⁸ De toenemende onveiligheid van journalisten, die in toenemende mate het doelwit worden van protestacties en zelfs intimidatie en geweld, wijzen bovendien op een soms gewelddadig wantrouwen van journalisten onder bepaalde groepen.⁴⁹

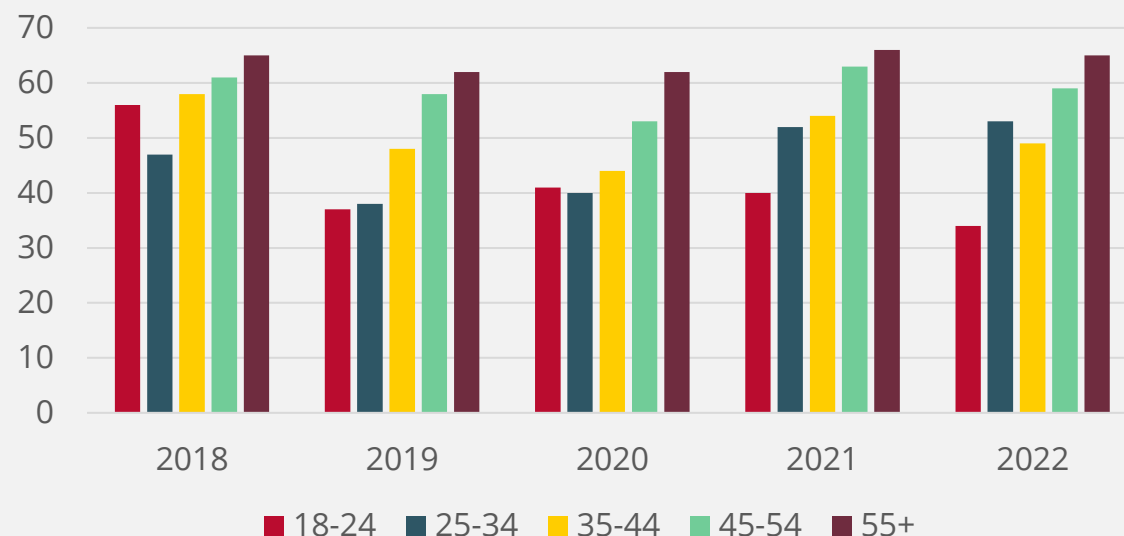
Uit verschillende bronnen blijkt tegelijkertijd dat **Nederlanders in internationaal perspectief relatief hoog scoren.** In recent onderzoek vertrouwde 56% van de Nederlanders het merendeel van het nieuws. Het percentage Nederlanders dat het merendeel van het nieuws vertrouwde wat ze zelf consumeerden lag iets hoger op 64%. Niet alle media zijn even vertrouwd. De televisie, radio, en geschreven media kunnen bij meer dan 75% van de Nederlanders op vertrouwen rekenen. Daarentegen is het vertrouwen in het internet en sociale media in Nederland buitengewoon laag (respectievelijk 30 en 10%).⁵⁰

Het gemiddelde vertrouwen is vergelijkbaar met andere hoog scorende landen zoals Noorwegen, maar in andere landen, zoals de VS, het VK en Frankrijk, liggen de percentages een stuk lager rond de 30 en 40%. **De NOS blijft met afstand het meest vertrouwde**

nieuwskanaal onder Nederlanders. Deze waardering daalt niet significant sinds 2018.⁵¹

Vertrouwen is ongelijk verdeeld over leeftijdscategorieën. Zoals in de grafiek te zien is, zijn **jongeren wantrouwer ten opzichte van nieuws dan ouderen.** Bovendien neemt het vertrouwen onder jongeren af, waar het in andere leeftijdscategorieën stabiel is of stijgt.

Vertrouwen in het merendeel van het nieuws (in procenten)



Bron: Commissariaat Voor De Media, Digital News Report Nederland 2022⁵²

Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



Zoals eerder beschreven zijn jongeren veel actiever op online mediaplatforms, en zien minder het verschil tussen deze platforms als nieuwsbron en traditionele media: journalistiek en de sociale omgeving mengen in de *feed*. Onderzoek wijst uit dat nieuwsconsumptie vaak niet het doel is waarmee gebruikers deze moderne platforms benaderen, maar een bijkomstigheid. Daarmee is het wel een voorname bron voor hun nieuwsconsumptie, maar niet het hoofddoel van hun online activiteiten. Oftewel: **deze platforms worden belangrijker voor het bereik van nieuwsorganisaties, maar nieuws is niet essentieel voor de platforms.**⁵³

Toch willen deze trends niet per se zeggen dat jongeren het werk van journalisten in twijfel trekken. Kwalitatief onderzoek onder mensen die aangaven weinig tot geen vertrouwen in het nieuws te hebben toont aan dat met name jongeren een kritischere basishouding hebben en nieuws dat ze lezen via nieuwsapps of -websites, te horen krijgen van vrienden of voorbij zien komen op sociale media als TikTok vervolgens proberen te verifiëren door andere nieuwsbronnen na te gaan. Dit is wel de '**verificatiecyclus**' genoemd.⁵⁴

Bij sommige gebruikers, met name ouderen, kan deze basishouding omslaan in een fundamenteel wantrouwen tegen traditionele

nieuwsmedia, mogelijk gecombineerd met het geloof in samenzweringstheorieën, maar **jongeren** keren na verificatie terug bij een kritische basishouding die eruit bestaat dat ze verwachten dat er fouten kunnen zitten in journalistiek werk. **Het gaat bij deze groep dus om een gezonde vorm van wantrouwen die leidt tot verificatie.**⁵⁵

Verwachte ontwikkeling t/m 2027

Hoe de nieuwscyclus van jongeren zich zal ontwikkelen is moeilijk te zeggen. Het is mogelijk dat de huidige jonge generatie onverminderd wantrouwend van nieuwsmedia blijft en dat deze trend zich doorzet als ze deze leeftijdscategorie ontstijgen.

De bevindingen van Costera Meijer duiden echter op een andere mogelijkheid. Ondanks het feit dat de journalistiek van de publieke omroep steeds meer onderdeel wordt van de stroom aan informatie op sociale media, behoudt het haar status als betrouwbare nieuwsvoorziening. Wel wordt de publieke omroep anders gebruikt: Nederlanders komen iets tegen op sociale media, of horen iets van vrienden, wat ze vervolgens controleren bij de publieke omroep en andere bronnen die als betrouwbaar worden gezien.⁵⁶

Impact op de publieke omroep



Jongere generaties gebruiken op andere plekken en op andere manieren nieuwsmedia

In tegenstelling tot oudere generaties, die het nieuws al dan niet in apps opzoeken, komen jongeren het vaker tegen op sociale media als Instagram of TikTok. Daarmee vervaagt bij hun informatievoorziening de grens tussen journalistiek en andere informatiebronnen. In hoeverre dit daadwerkelijk leidt tot veronachtzaming van journalistieke waarden, is op dit moment moeilijk te zeggen, maar enquêtes duiden er op zijn minst op dat jongeren een ander idee hebben van wat waardevolle informatie om de wereld te begrijpen is. Daarmee zou er een noodzaak kunnen ontstaan tot herbezinning van het type journalistiek waarmee de publieke omroep jongere kijkers kan blijven bedienen als betrouwbare bron.

- 
- The background image is a composite. On the left, there's a blurred image of a courtroom with a gavel on a wooden surface. On the right, there's a close-up of a hand holding a smartphone. A dark blue triangular overlay is on the right side, containing the title and subtitle. A red diagonal line is on the left side, next to the list.
1. EU probeert desinformatie tegen te gaan
 2. Europese regulering richt zich op online platforms

Europeesrechtelijke ontwikkelingen

Aandachtsgebied 5

Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



Desinformatie kan opgesplitst worden in mis- en disinformatie. Misinformatie slaat op onjuiste informatie die onbedoeld wordt gedeeld; disinformatie is onjuiste informatie die bewust wordt gedeeld met bijvoorbeeld het doel om mensen te verwarren of misleiden.

Op het internet (met name sociale media) verschijnen nieuwsberichten uit verschillende bronnen onder elkaar in dezelfde *feed*, waarbij het onderscheid tussen kwaliteitsjournalistiek en andere bronnen vervaagt. Dit maakt het mogelijk om desinformatie via nieuwsberichten die via dezelfde websites te bereiken zijn als journalistieke bronnen, bijvoorbeeld via de 'Nieuws'-functie op Google of via het delen op Twitter. Dit soort type disinformatie wordt ook door andere landen ingezet om verwarring te zaaien of het democratische proces te beïnvloeden. Onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat Russische desinformatie is ingezet bij de Amerikaanse presidentsverkiezingen, het referendum over Brexit en het Nederlandse Oekraïne-referendum. Of deze verspreiding van desinformatie ook daadwerkelijk invloed heeft gehad op de uitslag van deze stembusgangen is niet duidelijk.⁵⁷

Door dit fenomeen, dat al dan niet samenhangt met de genoemde zorgen over *filterbubbles* en technieken als *deepfakes*, zijn **de zorgen**

over desinformatie (ook wel: fake news of nepnieuws – meerdere termen verwijzen naar hetzelfde fenomeen) de afgelopen jaren internationaal **toegenomen**. Ook het percentage Nederlanders dat zich zorgen zegt te maken over desinformatie op het internet steeg tussen 2018 en 2021 van 30% naar 40%.⁵⁸

De trend van desinformatie heeft dus twee kanten:

- De daadwerkelijke **verspreiding** van desinformatie, al dan niet door andere landen;
- De **zorgen** over desinformatie in de samenleving.

Verwachte ontwikkeling t/m 2027

Het is niet makkelijk te zeggen hoe deze trend zich de komende jaren zal ontwikkelen. Het is goed denkbaar dat de zorgen zullen blijven toenemen; of de daadwerkelijke verspreiding van desinformatie ook zal toenemen hangt af van geopolitieke ontwikkelingen en de effectiviteit van nationale en Europese wetgeving. Ook kan effectief beleid op mediawijsheid de zorgen doen afnemen, zelfs als de circulatie van desinformatie toeneemt.

Impact op de publieke omroep



Er is mogelijk een verband tussen desinformatie en wantrouwen in traditionele media

Er lijkt een verband te zijn tussen het wantrouwen van traditionele nieuwsmedia als kranten en de publieke omroep en het consumeren van desinformatie. Professor Irene Costera Meijer identificeert een 'neerwaartse falsificatiespiraal' die eindigt in 'wantrouwen in de institutionele professionele nieuwsorganisaties'. Burgers met een hoog wantrouwen van de publieke nieuwsvoorziening gebruiken deze dan vooral nog om bevestigd te krijgen dat ze 'waardeloos' is.

Het is hiermee niet automatisch het geval dat desinformatie ertoe leidt dat burgers gevestigde nieuwsorganisaties gaan wantrouwen. Het lijkt er eerder op dat het gevoel dat bijvoorbeeld de publieke omroep niet het gehele gezochte spectrum aan informatie biedt, leidt tot een zoektocht naar alternatieve bronnen en waarheden.⁵⁹

De rol van de publieke omroep als 'poortwachter' staat hiermee onder druk. Waar ze voorheen breed als autoriteit werd beschouwd die betrouwbaar nieuws bracht en onwaarheden uit de informatiestroom filterde, is er nu een risico dat steeds bredere lagen van de bevolking de publieke omroep deze rol niet langer toevertrouwen en zelf uit de informatiestroom gaan filteren.

Op Europees niveau worden initiatieven gelanceerd om de verspreiding van desinformatie te beperken

Naast het feit dat desinformatie de positie van onafhankelijke en pluriforme nieuwsvoorziening van de publieke omroep onder druk zet, hebben Europese initiatieven mogelijk ook effect op het werk van de publieke omroep – al lijken de huidige initiatieven vooral gericht op transparantie van private media en het ondersteunen van journalisten. Zo heeft de Europese Commissie initiatieven gestart als het European Digital Media Observatory, dat als *hub* voor *fact checkers* fungeert. Ook ontwikkelde de Commissie een gedragscode voor de industrie en het European Democracy Action Plan, dat onder meer buitenlandse inmenging moet tegengaan.⁶⁰

Binnen Nederland wordt er momenteel vooral ingezet op het stimuleren van mediawijsheid onder de (jongere) bevolking. Dit kan bijdragen aan een kritischere houding onder de (jongere) bevolking ten opzichte van desinformatie.

Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



Vanwege de toenemende platformisering van het media-aanbod moet de publieke omroep rekening gaan houden met nieuwe soorten regulering. Waar de televisie oorspronkelijk gereguleerd werd door de Audiovisuele richtlijn, die de afgelopen jaren is opgerekt richting online diensten, treden binnenkort de **Digital Services Act (DSA)** en **Digital Markets Act (DMA)** in werking als update van de verouderde Richtlijn Elektronische Handel (REH). De mogelijke impact van deze regelgeving wordt als vergelijkbaar gezien als de AVG en richt zich specifiek op het beschermen van de rechten van gebruikers van digitale diensten. Omdat zowel de DSA als de DMA *verordeningen* zijn, en daarmee direct in werking treden in de gehele EU, hoeven ze niet geïmplementeerd te worden door lidstaten, zoals het geval is met EU-richtlijnen.⁶¹

De DMA richt zich op de **marktmacht** van grote technologiebedrijven waar internetgebruikers niet omheen kunnen. Alhoewel het **Europees mededingingsrecht** al een handvat biedt om dit soort bedrijven aan te pakken blijkt dit in de praktijk traag en omslachtig. Hierom worden er in deze specifieke wet 18 verplichtingen opgelegd om te grote marktmacht te voorkomen, waarbij de Europese Commissie in geval van overtreding boetes tot 10% van de jaaromzet kan opleggen. De DSA streeft ernaar internetaanbieders, hostingbedrijven, online platforms, zoekmachines en marktplaatsen (deels) **verantwoordelijk**

te stellen voor de activiteiten op de diensten die zij leveren. De grootste bedrijven ('very large online platforms', of VLOPs) worden het zwaarst gereguleerd en worden o.a. verplicht tot het uitvoeren van risicobeoordelingen van systeemrisico's, zoals opzettelijke manipulatie van de dienst, en het inzetten van passende maatregelen. Hierbij moeten ze zich jaarlijks laten onderzoeken door middel externe en onafhankelijke controles.⁶²

Beschrijving trend en verwachte ontwikkeling t/m 2027



Daarnaast richt Europese regulering zich op het gevaar van verschrping van nationale productiesectors en het ondermijnen van de nationale cultuur door internationale bedrijven. Zo vereist de Europese Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) op basis van de legitimiteit van 'cultural exception' dat de content van online streamingsdiensten voor 30% moet bestaan uit **Europese content**. Zoals eerder gezegd biedt de AVMS ook de mogelijkheid tot het opleggen van een investeringsverplichting aan media-aanbieders, waaronder *on demand*-diensten.⁶³

Tevens ligt er op dit moment een voorstel voor de **European Media Freedom Act**. Deze verordening heeft als doel transparantie en onafhankelijkheid van (nieuws)media te waarborgen en richt zich daarbij ook specifiek op publieke media. Alhoewel dit voorstel nog in het Europees Parlement behandeld moet worden zal deze wet daarmee een impact hebben op hoe de nationale Publieke Omroep opereert, maar de details zijn nog onduidelijk. Deze verordening schrijft ook voor dat **gebruikers vrijheid moeten krijgen in het kiezen van welke media ze aangeboden krijgen** in bijvoorbeeld de menu's van Smart-TV's.⁶⁴

Als laatste zijn er plannen voor een **Artificial Intelligence Act**. Deze heeft als doel de toepassingen van kunstmatige intelligentie in algoritmes te reguleren op basis van hoe risicovol de toepassing is voor burgerrechten. Alhoewel nog veel onduidelijk is over deze wet, zouden er implicaties kunnen zijn voor **het gebruik van aanbevelingsalgoritmes** op (sociale) media.⁶⁵

Verwachte ontwikkeling t/m 2027

Deze wetten zijn een duidelijk voorbeeld van de focus op (digitale) media en daarbinnen ook specifiek de publieke media binnen de EU. Deze regulering zal dan ook hoogstwaarschijnlijk een blijvende factor binnen de Europese context zijn.

Impact op de publieke omroep



Regulering richt zich in de eerste plaats niet op de publieke omroep, maar raakt haar indirect wel

De DMA is vooral gericht op het tegengaan van de marktmacht van technologiebedrijven en heeft betrekking tot de publieke omroep in zoverre dat het het concurrentie-landschap kan veranderen. Een impliciet doel van de richtlijn is namelijk om de positie van Europese technologiebedrijven zoals Spotify, die nu geen grote rol spelen, te verstevigen.

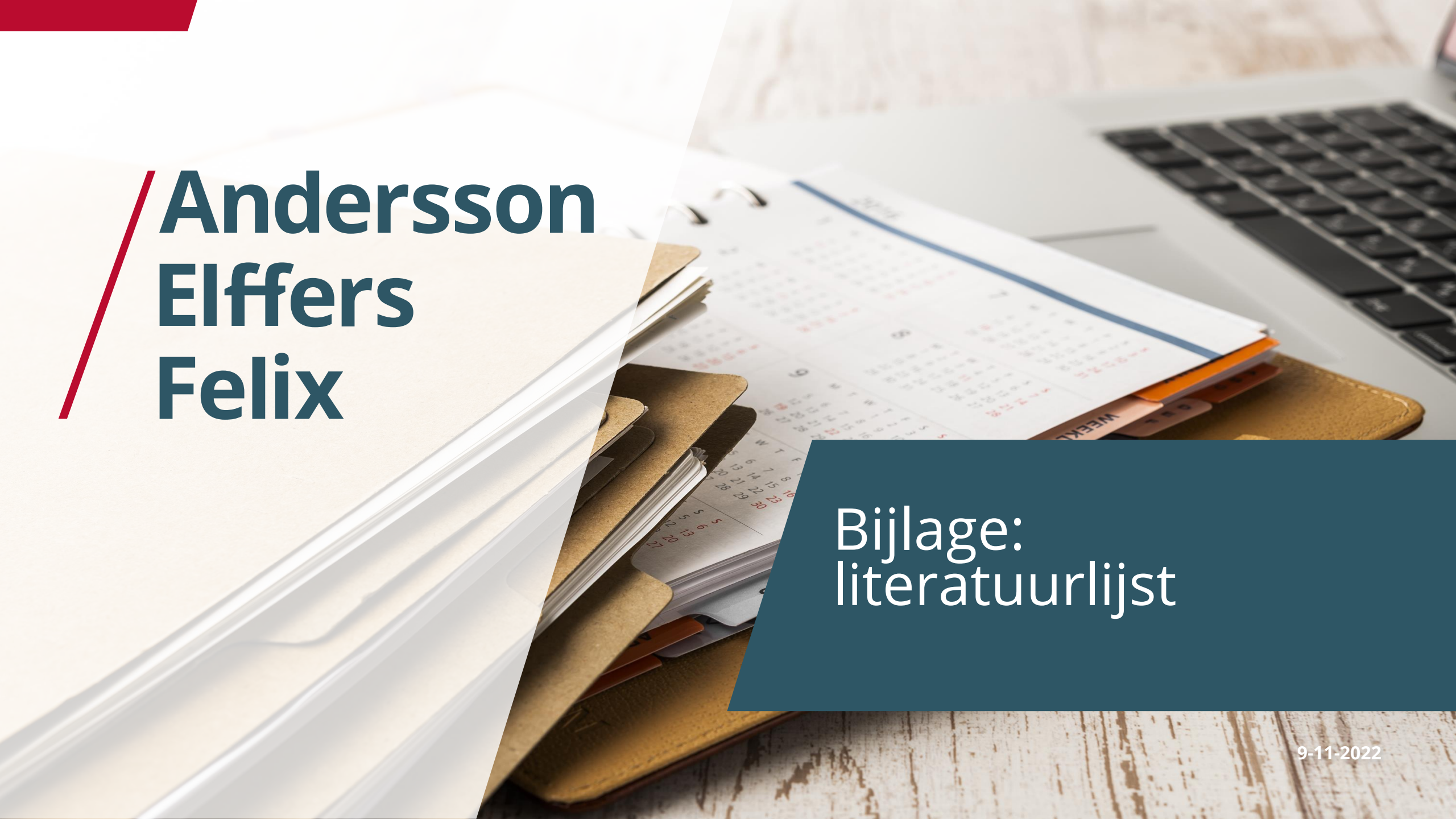
Toch zijn bepaalde reguleringen in bijvoorbeeld de European Media Freedom Act wel gericht op publieke media, al zijn de details daar nog onduidelijk.

In het algemeen is het belangrijk dat grotere regulering in de media een algeheel kwaliteitsverhogend effect beoogt. Dit zou de verschillen tussen private en publieke (nieuws)media kunnen verkleinen en daarmee de unieke meerwaarde van publieke media kunnen verminderen.

De DSA zou kunnen leiden tot rechtszaken bij het Europees Hof

De DSA heeft naar verwachting een grotere impact op de publieke omroep omdat het online platforms verantwoordelijk maakt voor de content die via hen door gebruikers gedeeld wordt. Omdat online platforms hiermee de content die bij hen gedeeld wordt moeten modereren, leveren ze met de DSA een grotere bijdrage aan de normatieve doelen van de Europese Unie. Omdat publieke omroepen zich zelf ook op platforms bewegen en hun eigen platforms oprichten, vervaagt daarmee de grens tussen online platforms en de publieke omroep, bij in ieder geval een deel van de activiteiten van de publieke omroep. Eén expert wijst erop dat dit in de toekomst mogelijk vergelijkbare rechtszaken kan opleveren als de rechtszaken die ze eerder voerden na aantijgingen van commerciële partijen dat publieke televisie niet verschilt van commerciële televisie. Platforms zouden kunnen beargumenteren dat de publieke omroep oneigenlijke staatssteun ontvangt voor een taak die zij zelf ook uitvoeren.

Een mogelijke rechtvaardiging voor het (online) bestaansrecht van de publieke omroep kan in het geval van een mogelijke rechtszaak 'localism' of 'cultural exception' zijn: het idee dat de publieke omroep bijdraagt aan het bestendigen van de lokale cultuur en daarmee bescherming verdient binnen de interne markt, zoals ook de eisen van Europese content op streamingsdiensten verdedigd worden. Tegenover het gevaar van nieuwe zaken bij het Hof staat dat platforms hiervoor zouden moeten erkennen dat ze een mediabedrijf zijn, terwijl ze de afgelopen jaren voor het tegenovergestelde hebben gelobbyd bij de totstandkoming van de DSA en DMA.

The background of the slide is a photograph of a desk. On the desk, there is a silver laptop on the right side. In the center, there is a spiral-bound calendar with a white cover and a blue header. Below the calendar, there is a brown leather folder or binder. The desk surface is made of light-colored wood. A white diagonal shape is overlaid on the left side of the image, containing the text.

Andersson Elffers Felix

Bijlage:
literatuurlijst

Bijlage: literatuurlijst (1/4)

Technologische ontwikkelingen

- 1. Moeller, Judith, et al. Commissariaat Voor De Media, 2019, *Filter Bubbles in the Netherlands?*, p.5
- 2. Maltha, Sven, et al. Dialogic, Utrecht, 2021, *Prominentie in Beeld.*, p.21-27
- 3. Commissariaat Voor De Media, 2022, *Kijk Samen Verder!: Reflectie Op Een Toekomstbestendig Bestel.*, p.6
- 4. Lauf, Edmund, and Brennecke, Swantje, editors. Commissariaat Voor De Media, 2021, *Mediamonitor 2021: Kantelpunt in Digitalisering, Mediagebruik En Mediaconcentratie.*, p.14-20
- 5. Maltha, Sven, (n2), -.21-27
- 6. Lauf, Edmund, en Swantje Brennecke, editors. Commissariaat Voor De Media, Hilversum, 2021, *Digital News Report Nederland 2021*, p.65-71.
- 7. Gillebaard, Hugo, et al. Dialogic, Utrecht, 2015, *Landenvergelijking goedkeuringsprocedure nieuwe aanbodkanalen publieke omroep*, p. 11-15.
- 8. Raats, Tim, en Tom Evens. *Media En Innovatie in Een Veranderende Samenleving: Uitdagingen Voor De Vlaamse Mediasector*. ASP Academic & Scientific Publ., 2021., p.112-116.
- 9. Arguedas, Amy Ross, et al. "Echo Chambers, Filter Bubbles, and Polarisation: A Literature Review." *Reuters Institute for the Study of Journalism*, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/echo-chambers-filter-bubbles-and-polarisation-literature-review>.
- 10. Savage, Mark. "BBC News." *BBC Building 'Public Service Algorithm'*, BBC, 13 May 2019, <https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-48252226>.
- 11. Zachrisson, Olle. "An Algorithm to Promote Unique Public Service Journalism." *EBU Technology & Innovation*, European Broadcasting Union, 24 Nov. 2021, <https://tech.ebu.ch/news/2021/09/an-algorithm-to-promote-unique-public-service-journalism>.
- 13. Junte, Jeroen. "Zo Krijgt De Metaverse, De Wereld Waarin We Straks Massaal Gaan Bivakkeren, Stukje Bij Beetje Vorm." *De Volkskrant*, 14 Apr. 2022, <https://www.volkskrant.nl/cultuur-media/zo-krijgt-de-metaverse-de-wereld->

waarin-we-straks-massaal-gaan-bivakkeren-stukje-bij-beetje-vorm~b90ec3ab/; McKinsey & Company, 2022, *Value Creation in the Metaverse: The Real Business of He Virtual World.*, p.51

- 14. McKinsey & Company, 2022, *Value Creation in the Metaverse: The Real Business of He Virtual World.*, p.20-21
- 15. Hartmans, Avery. "Mark Zuckerberg is making a classic big Silicon Valley mistake – one we last saw Marissa Mayer of Yahoo make". *Business Insider*, 11 Oct. 2022, <https://www.businessinsider.com/mark-zuckerberg-metaverse-bet-similar-to-marissa-mayer-yahoo-2022-10?international=true&r=US&IR=T>.
- 16. McKinsey & Company, (n15), p.51

Trends in mediagebruik

- 17. Van Dooremalen, Simon, en Edmund Lauf, editors. Commissariaat Voor De Media, 2019, *Televisiepakketten En Kijkgedrag 2019.*; Lauf, Edmund and Brennecke, Swantje, (n6); Screenforce, 2022, *TV Halfjaarrapport 2022.*, p. 4-21
- 18. Van Dooremalen, Simon, en Edmund Lauf, (n18), p. 28,32,
- 19. Boogert, Erwin. "NPO Start Wordt Kijkoptie Naast Televisie." *Emerce*, 19 Sept. 2022, <https://www.emerce.nl/nieuws/npo-start-kijkoptie-naast-televisie>.
- 20. Mediawet 2008 artikel 2.141, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2022-07-01>.
- 21. Boelhouwer, Jeroen, Cok Vrooman en Mérove Gijsberts, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, 2014, *Verschil in Nederland: Sociaal En Cultureel Rapport 2014*. p. 1-4
- 22. Commissariaat voor de Media, (n3), p. 4

Bijlage: literatuurlijst (2/4)

Economische ontwikkelingen

- 23. Hartmann, Florence, et al. European Broadcasting Union, 2022, *Public Service Media's Competitive Environment: Public Version.*, p. 5
- 24. Desmet, Lieven. "Streamingdiensten Vechten Een Onbetaalbare Oorlog Uit: 'Binnen Drie Jaar Faillissementen'." *De Morgen*, 25 Jan. 2022, <https://www.demorgen.be/nieuws/streamingdiensten-vechten-een-onbetaalbare-oorlog-uit-binnen-drie-jaar-faillissementen~b9a32070/>.
- 25. Hartmann, Florence et al. (n25), p. 5
- 26. Frater, Patrick. "Damming the Stream: Global Governments Try to Set Boundaries for Streaming Giants. Will They Work?" *Variety*, Variety, 1 July 2021, <https://variety.com/2021/global/global/netflix-europe-avms-regulation-streamers-1235009148/>.
- 27. Keslassy, Elsa. "Netflix Meets 30% European Content Quota in Almost All Markets on Continent." *Variety*, Variety, 7 June 2022, <https://variety.com/2022/digital/global/netflix-30-europe-content-quota-avms-1235286587/>.
- 28. Valencia, Andrea en Florence Hartmann, European Broadcasting Union, 2022, *The Economic Impact of Public Service Media*.
- 29. Ernst and Young, Hilversum, 2017, *Onderzoek Reclame-Inkomsten Mediabegroting OCW.*, p. 5,75; Minister A. Slob, 2020, *Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 32 827, nr. 197.
- 30. Screenforce,, *TV Halfjaarrapport 2021.*, p. 5; Screenforce, *TV Halfjaarrapport 2022.*, p. 5
- 31. Piersma, Jeroen. "'Fusie RTL-Talpa Is Allerminst Een Gelopen Race'." *FD.nl*, 4 Aug. 2022, <https://fd.nl/bedrijfsleven/1447151/fusie-rtl-talpa-is-allerminst-een-gelopen-race>.; "Fusie Mediaaan En De Persgroep Publishing Volledig Rond." *De Standaard*, Standaard.be, 1 Feb. 2018, https://www.standaard.be/cnt/dmf20180201_03333529.; Stevekovach. "AT&T Announces \$43 Billion Deal to Merge WarnerMedia with Discovery." *CNBC*, 17 May 2021, <https://www.cnbc.com/2021/05/17/att-to-combine-warnermedia-and-discovery-assets-to-create-a-new-standalone-company.html>.; Schwartz, Matthew S. "Disney Officially Owns 21st Century Fox." *NPR*, 20 Mar. 2019, <https://www.npr.org/2019/03/20/705009029/disney-officially-owns-21st-century-fox>.
- 32. Raats, Tim en Evens, Tom, (n8), p.142-143
- 33. Piersma, Jeroen, (n31)
- 34. O'Boyle, Britta. "Wat is Sky Glass, hoeveel kost het en hoe kan ik het krijgen?" *Pocket-lint*, 25 Feb. 2022, <https://www.pocket-lint.com/nl-nl/tv/nieuws/sky/158651-wat-is-sky-glass-kosten-release-datum-specificaties-beschikbaarheid>.
- 35. Ziggo.nl, "Hoofdmenu". <https://www.ziggo.nl/televisie/hoofdmenu>.

Bijlage: literatuurlijst (3/4)

Politiek-maatschappelijke ontwikkelingen

- 36. Lijphart, Arend. *Verzuiling, Pacificatie En Kentering in De Nederlandse Politiek*. J.H. De Bussy, 1990.
- 37. Jennissen, R., et al. *De Nieuwe Verscheidenheid: Toenemende Diversiteit Naar Herkomst in Nederland; Samenvatting*. Wetenschappelijke Raad Voor Het Regeringsbeleid, 2018.
- 38. Boelhouwer, Jeroen, Cok Vrooman en Mérove Gijsberts, (n22), p. 292 ; Hoff, Stella, et al. Sociaal En Cultureel Planbureau, Den Haag, 2021, *Verschil in Nederland 2014-2020: Zes Sociale Klassen En Hun Visies Op Samenleving En Politiek.*, p. 1-4
- 39. Commissariaat Voor De Media, (n3), p. 4
- 40. Ibid.
- 41. "NPO LEGT Ongehoord Nederland Boete Op Voor Schenden Journalistieke Code." *NOS.nl*, NOS Nieuws, 7 Juli 2022, <https://nos.nl/artikel/2435714-npo-legt-ongehoord-nederland-boete-op-voor-schenden-journalistieke-code>.
- 42. Commissariaat Voor De Media, (n3), p. 4
- 43. Hof, Stella, et al. (n40), p. 1-4
- 44. Zonderop, Yvonne. "Laagopgeleiden Zien Zichzelf Onvoldoende Vertegenwoordigd in De Politiek." *De Groene Amsterdammer*, De Groene Amsterdammer, 10 Mar. 2021, <https://www.groene.nl/artikel/spot-maakt-plaats-voor-venijn>.
- 45. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. "Ondanks Scherpe Tegenstellingen in Het Publieke Debat Zijn Nederlanders Eensgezind over Wat Nederland Tot Nederland Maakt." *Nieuwsbericht | Sociaal En Cultureel Planbureau*, Ministerie Van Volksgezondheid, Welzijn En Sport, 7 Jan. 2020, <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2019/06/26/ondanks-scherpe-tegenstellingen-in-het-publieke-debat-zijn-nederlanders-eensgezind-over-wat-nederland-tot-nederland-maakt>.
- 46. Smouter, Karel. "Zo Dichten We De Kloof Tussen De Randstad En De Rest." *De Correspondent*, 30 Nov. 2017, <https://decorrespondent.nl/7655/zo-dichten-we-de-kloof-tussen-de-randstad-en-de-rest/568973185-24084dfb>.
- 47. Newen, A., en P.P. Verheggen. Motivaction, 2021, *Vertrouwen in De Journalistiek: Hoe Staat Het Met Het Vertrouwen in De Journalistiek in Nederland*.
- 48. Ibid.; Commissariaat voor de Media, (n6), p. 39
- 49. "Onderzoek: journalisten in Nederland steeds vaker bedreigd." *NOS.nl*, NOS Nieuws, 9 juni 2021, <https://nos.nl/artikel/2383721-onderzoek-journalisten-in-nederland-steeds-vaker-bedreigd>.
- 50. Hartmann, Florence, and Dominik Speck. European Broadcasting Union, 2021, *Trust in Media 2021.*, p.27-38
- 51. Lauf, Edmund, en Jorien Scholtens, editors. Commissariaat Voor De Media, Hilversum, 2022, *Digital News Report Nederland 2022*, p.44.
- 52. Lauf, Edmund, en Jorien Scholtens, editors. Commissariaat Voor De Media, Hilversum, 2022, *Digital News Report Nederland 2022.*, p.34
- 53. Mont'Alverne, Camila et al. The Reuters Institute for the Study of Journalism, 2022, *The Trust Gap: How and Why News on Digital Platforms Is Viewed More Sceptically Versus News in General.* p.4.
- 54. Costera Meijer, Irene, et al. "De Onderscheidende Waarde Van Journalistiek/." *Digital News Report 2022*, Commissariaat Voor De Media, 2022., p. 41-42
- 55. Ibid., p. 47-49
- 56. Ibid., p.52-53

Bijlage: literatuurlijst (4/4)

Europeesrechtelijke Ontwikkelingen

- 57. "Trendanalyse #2 Desinformatie." VNG, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, <https://vng.nl/artikelen/trendanalyse-2-desinformatie>.
- 58. Commissariaat voor de Media, (n6), p. 45
- 59. Costera meijer, Irene, et al., (n54), p.41-53
- 60. "Tackling Online Disinformation." *Shaping Europe's Digital Future*, Directorate-General for Communications Networks European Commission, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/online-disinformation>.
- 61. "The Digital Services Act Package." *Shaping Europe's Digital Future*, Directorate-General for Communications Networks European Commission, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>.
- 62. Ibid.
- 63. "Audiovisual and Media Services." *Shaping Europe's Digital Future*, Directorate-General for Communications Networks European Commission, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>.
- 64. "European Media Freedom Act: Commission Proposes Rules to Protect Media Pluralism and Independence in the EU." *European Commission*, 16 Sept. 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5504.
- 65. "A European approach to artificial intelligence." *Shaping Europe's Digital Future*, Directorate-General for Communications Networks European Commission, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>.



Meer weten?

☎ (030) 236 30 30

🌐 Andersson Elffers Felix

💻 www.aef.nl

✉ Mail@aef.nl

9-11-2022



**Andersson
Elffers
Felix**

SWOT-analyse

Bijlage 2 bij rapport Koers kiezen,
vijf uitdagingen voor een duurzame publieke omroep

Van trend naar SWOT's

Inleiding

/ Inleiding programma

In de trendanalyse analyseerden we de belangrijkste ontwikkelingen in het medialandschap die relevant zijn voor de landelijke publieke omroep.

We destilleerden trends die van invloed zijn op de landelijke publieke omroep binnen vijf aandachtsgebieden¹:

1. Technologische ontwikkelingen

2. Trends in mediagebruik

3. Europees-rechterlijke ontwikkelingen

4. Economische ontwikkelingen

5. Politiek-maatschappelijke ontwikkelingen

We hebben bij het maken van de SWOT's gekozen om ons te concentreren op wat in onze ogen de drie belangrijkste, samenhangende ontwikkelingen zijn tussen deze aandachtsgebieden, zie hiernaast.

¹Zie separate bijlage Trendanalyse bij dit onderzoek.

We selecteerden de volgende
drie ontwikkelingen:



Mediagebruik en het medialandschap zijn continu in verandering

Ten eerste gaat het om **het veranderend mediagebruik in een veranderend medialandschap**. De wijze waarop media worden gemaakt, gedeeld en geconsumeerd, is veranderd. De ontwikkelingen gaan snel en maken dat de positie van de publieke omroep niet meer vanzelfsprekend is. Zij moet wendbaar zijn en kunnen inspelen op het veranderend mediagebruik van haar publiek, en haar positie behouden in landschap met meer aanbod en spelers.



Sociale fragmentatie van de maatschappij

Ten tweede opereert de publieke omroep in een samenleving die op nieuwe manieren **sociaal gefragmenteerd** is door ontzuiling, individualisering en hyperdiversiteit. Dit roept de vraag op hoe publieke omroep voor iedereen relevant kan blijven, en welke rol zij kan spelen in verbinding binnen de maatschappij.



Informatie is steeds meer beschikbaar en mogelijk betwistbaar

Ten derde geldt dat er in de diffuse **informatiesamenleving** meer informatie voor handen is dan ooit te voren. Deze overdaad aan informatie (en soms desinformatie) en de opkomst van nieuwe technologieën, kan het voor burgers steeds moeilijker maken om te bepalen welke bronnen betrouwbaar zijn. Hierin kan de publieke omroep een belangrijke rol spelen als betrouwbare en kwalitatief sterke partij. Daarnaast bestaan er zorgen over publiek wantrouwen ten opzichte van instituties, inclusief media en wetenschap. Op dit moment is het vertrouwen in de publieke omroep nog steeds relatief groot in Nederland – de uitdaging voor de publieke omroep is om deze positie (breed) te behouden.

Over de SWOT's

Inleiding

/ Inleiding programma

Om te komen tot mogelijkheden voor duurzame borging van de landelijke publieke omroep, moeten we begrijpen waar de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen liggen voor de publieke omroep om haar opdracht uit te voeren.

Daartoe stellen we SWOT-analyses op om dit in kaart te brengen voor elk van de drie geselecteerde ontwikkelingen. Zo zien we waar kansen en bedreigingen liggen voor de publieke omroep op dit moment en in de toekomst.

Voor elke ontwikkeling beschrijven we allereerst kort de ontwikkeling en doen we een kwalitatieve beschrijving van de belangrijkste sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen van de publieke omroep in het licht van deze ontwikkeling. Vervolgens presenteren we een beknopt overzicht van de SWOT.

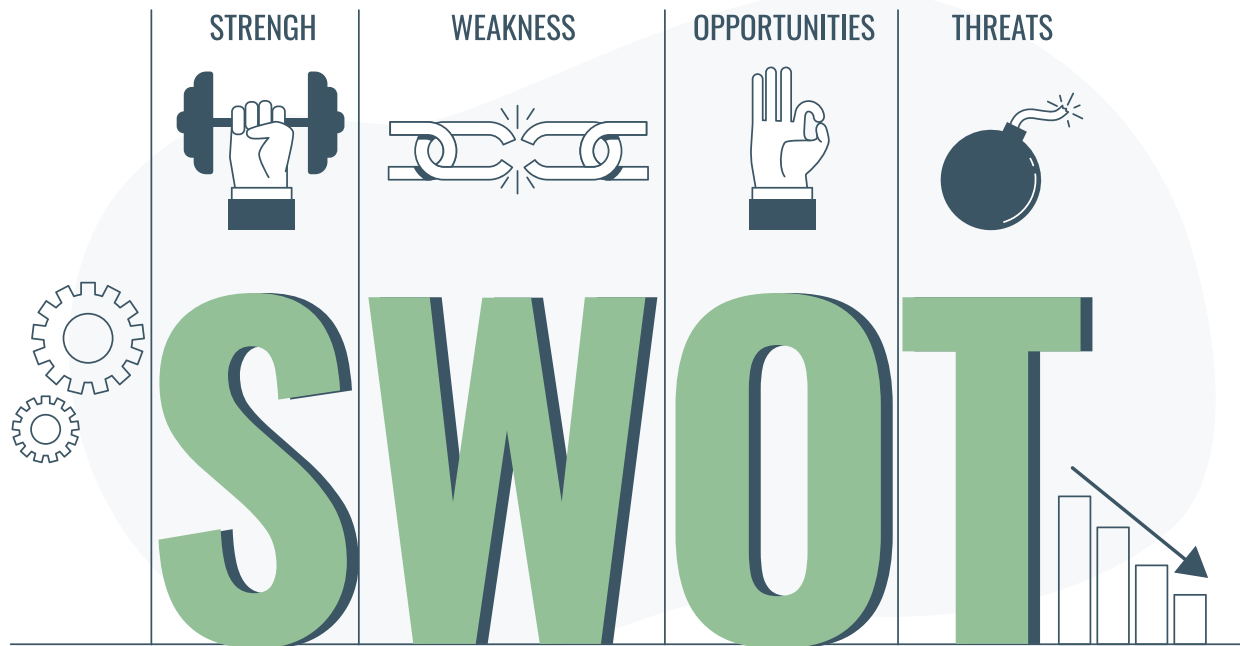
De onderliggende analyses hiervoor zijn opgenomen in de trendanalyse.¹

¹Zie separate bijlage Trendanalyse bij dit onderzoek.

De analyses in de SWOT-analyses zijn te zien als conclusies op basis van de uitgevoerde trendanalyse.



Voor verdere verdieping en bronverwijzing, verwijzen we u dan ook door naar de separaat bijgevoegde trendanalyse.





Mediagebruik en het medialandschap zijn continu in verandering

Invloed van ontwikkeling op uitvoering opdracht door publieke omroep

De belangrijkste elementen van deze ontwikkeling zijn:

- / Technologische ontwikkelingen vergroten de mogelijkheden voor het doorlopend ontstaan van **nieuwe platforms, nieuwe diensten** waar het publiek naar verplaatst, en in steeds hogere mate gepersonaliseerd aanbod.
- / Het **contentaanbod is vergroot**, mede door toetreding van steeds meer grote (internationale) marktpartijen en platforms tot het Nederlandse medialandschap. Dit zorgt voor een steviger **strijd - om aandacht en (reclame)-inkomsten**. Reclamezendtijd op de publieke omroep is nog steeds gewild gebleken.
- / **Het mediagebruik van (voornamelijk jongere) Nederlanders verandert** en vindt **steeds minder lineair** plaats. Sommige soorten content (zoals sport en nieuws) blijven wel bij voorkeur lineair bekeken, terwijl series en films juist minder lineair worden.

- / **De publieke omroep heeft in dit veranderende landschap een belangrijke toegevoegde waarde.**

Zij heeft namelijk als specifieke opdracht om in dit landschap content van publieke waarde aan te bieden, die toegankelijk is voor iedereen. Door overheidsfinanciering is zij daarbij minder afhankelijk van marktprikkels.

- / **De publieke omroep is voor bepaalde groepen nog steeds populair.**

Specifiek voor 35+ en voor sport en nieuws is het bereik nog relatief groot. De publieke omroep heeft nog steeds een relatief sterke positie op lineaire kanalen. Jongeren vormen echter een steeds kleiner aandeel in de kijktijd van de nationale publieke omroep, in 2021 was dit nog maar 1,5%.

- / **De positie van de publieke omroep is minder vanzelfsprekend dan voorheen.**

Zij heeft door de toename van aggregatoren minder vanzelfsprekend een prominente plek op platforms dan zij voorheen had op lineaire aanbodkanalen. Ook heeft zij geen mogelijkheid tot beïnvloeding van aanbevelingsalgoritmes op social media als YouTube of Instagram. Daarnaast kan zij niet opboksen tegen de enorme budgetten die (internationale) marktpartijen (zoals Netflix of Podimo) beschikbaar stellen voor zowel innovatie als het creëren van content.

- / **Het huidige landschap schept de vraag waar de publieke omroep haar content moet aanbieden.**

Als het doel van de publieke omroep blijft om te zorgen dat content met publieke waarde toegankelijk is en iedereen bereikt, moet de publieke omroep in het huidige medialandschap haar content ook online en on demand aanbieden. De vraag is of zij dit enkel op Nederlandse en/of publieke kanalen moet doen (NL Ziet of NPO Start) en via aggregatoren (als Ziggo en KPN), of dat zij om relevant te blijven en een brede doelgroep te blijven bereiken, haar content ook moet aanbieden op (steeds nieuwe) social media (waar jongeren zich voornamelijk bevinden) en/of op VOD-diensten (als Netflix).



Mediagebruik en het medialandschap zijn continu in verandering



STRENGTHS

- De landelijke publieke omroep kan zich onderscheiden van de commerciële sector middels haar opdracht tot maken van media van publieke waarde.
- Door overheidsgelden is de nationale publieke omroep minder afhankelijk van marktprikkels.
- De nationale publieke omroep wordt relatief veel bekeken door de 35+ doelgroep.
- Er is breed maatschappelijk draagvlak voor de landelijke publieke omroep.
- De publieke omroep is een aanjager van de Nederlandse creatieve industrie.



OPPORTUNITIES

- De kwalitatief sterke en onderscheidende content van de publieke omroep biedt de kans om het grote bereik ook in een veranderend medialandschap te behouden en zelfs gericht voor specifieke doelgroepen uit te bouwen via bijvoorbeeld nieuwe platforms.
- Commerciële Nederlandse partijen zien mogelijkheden voor samenwerking met de nationale publieke omroep in nieuwe media (bijvoorbeeld via NL ZIET).



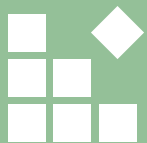
WEAKNESSES

- De 35- doelgroep is een relatief klein aandeel van de totale kijktijd van de nationale publieke omroep.
- Het huidige omroepbestel wordt gekenmerkt door bestuurlijke drukte en een interne focus, waardoor samenwerking en innovatie worden belemmerd.
- Het is op het moment niet altijd makkelijk voor de publieke omroep om flexibel in te spelen op nieuwe platforms.



THREATS

- De nationale publieke omroep is voor een breed bereik afhankelijk van een groeiende hoeveelheid aggregatoren. Daar heeft zij niet vanzelfsprekend een prominente plek.
- Jongeren consumeren media steeds meer via social media. Het is onduidelijk welke rol de publieke omroep heeft in het aanbieden van content hier.
- (Internationale) marktpartijen hebben veel meer budget voor innovatie en contentontwikkeling, vooral voor fictie en entertainment.



De belangrijkste elementen van deze trend zijn:

- / **Ontzuiling, individualisering en hyperdiversiteit** hebben de Nederlandse samenleving sterk veranderd sinds het ontstaan van de publieke omroep.
- / De traditionele stromingen representeren de Nederlandse samenleving minder goed. **Er is eerder sprake van kleinere 'smaakgemeenschappen' die veel meer fluïde zijn:** individuen kunnen onderdeel zijn van meerdere gemeenschappen en gemakkelijk van smaak ofwel ideeën veranderen.
- / Er is een **lagere aanhang van traditionele politieke partijen en politieke versplintering**, evenals het **teruglopen van lidmaatschap publieke omroepverenigingen**.
- / Er zijn **zorgen over polarisatie** en een **'verhardend debat'**, bijvoorbeeld tussen regio's, tussen praktisch- en theoretisch-geschoolden en tussen arm en rijk, op bepaalde thema's. Mediadynamieken spelen hier ook deels een rol in. In de praktijk is het complex om vast te stellen in welke mate er sprake is van polarisatie.

- / **De bestaande omroepen bedienen minder vanzelfsprekend alle Nederlanders.**

Sinds Nederland ontzuild is, roept dat vragen op over de legitimiteit van de omroepen en daarmee het bestel. Het bestel moet de 'stromingen' in de samenleving vertegenwoordigen, maar er zijn steeds minder 'echte' stromingen zichtbaar. Het risico is dat bepaalde groepen in de samenleving zich niet meer bediend voelen door de omroepen.

- / **Er is een groei ontstaan in het aantal omroepen.**

Door teruglopende ledenaantallen is ook de ledeneis teruggedrongen, waardoor de toegang tot het bestel vergemakkelijkt is. Nieuwe omroepverenigingen zijn toegetreden tot het bestel, met het idee om doelgroepen te bedienen die zich niet bediend voelden door de bestaande omroepen. Er is op het moment geen goed mechanisme om omroepen op te heffen, als zij niet meer relevant zijn.

- / **Om relevant te blijven moet de publieke omroep alle Nederlanders blijven bereiken en vertegenwoordigen.**

De roep om meer diversiteit bij de omroepen wordt steeds luider. Hieraan voldoen is niet makkelijk, omdat voldoen aan de wens van één groep Nederlanders ten koste kan gaan van de legitimiteit bij een andere groep Nederlanders. Bovendien is een veelgehoorde vrees dat representatie van alle standpunten ook ten koste kan gaan van feitelijke kwaliteit. De publieke omroep zoekt hierin een balans binnen haar opdracht.



Sociale fragmentatie van de maatschappij



STRENGTHS

- De landelijke publieke omroep geniet op het gebied van nieuwsvoorziening meer vertrouwen dan haar commerciële tegenhangers.
- De nationale publieke omroep heeft een relatief hoog bereik.
- Het kunnen toetreden van nieuwe omroepen tot het stelsel biedt kansen tot vertegenwoordiging van nieuwe groepen.
- De nationale publieke omroep vervult een verbindende functie bij grote live events (zoals sport en cultuur).



OPPORTUNITIES

- Nieuwe distributiemogelijkheden, onder andere door platformisering bieden kansen tot vergroten van het bereik van de publieke omroep, specifiek gericht op bepaalde doelgroepen.



WEAKNESSES

- De huidige organisatie van de landelijke publieke omroep sluit niet vanzelfsprekend meer aan op de veranderende demografie van Nederland.
- Het aantal omroepen groeit, drukte in het bestel neemt toe, en omroepen kunnen niet afgestoten worden. Dit zorgt voor sterke interne gerichtheid, zorgt voor bestuurlijke en financiële versnippering en belemmert interne samenwerking.
- Voor onafhankelijke contentmakers is het omslachtig toegang te krijgen tot het bestel.



THREATS

- Het risico is dat mensen afhaken als zij zich niet meer bediend voelen door bestaande omroepen.
- Als Nederland fragmenteert en nieuwe omroepen tot het stelsel toetreden moet dezelfde financiering over meer partijen verdeeld worden. Dit zet hen onder druk.



Informatie is steeds meer beschikbaar en mogelijk betwistbaar

Invloed van ontwikkeling op uitvoering opdracht door publieke omroep

De belangrijkste elementen van deze ontwikkeling zijn:

- / Er is meer informatie beschikbaar dan ooit. Door nieuwe technologieën kan iedereen tegenwoordig content met (des)informatie maken en verspreiden. **Voor het publiek is het beoordelen van de kwaliteit, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van nieuws en informatie daardoor mogelijk steeds lastiger.**
- / Er zijn zorgen over **wantrouwen in publieke instituties, inclusief de publieke omroep**. Op dit moment is het vertrouwen in de publieke omroep in Nederland nog relatief groot, hoewel er groepen bestaan waar dit vertrouwen minder aanwezig is.
- / **Op Europees niveau worden initiatieven gelanceerd** om de verspreiding van desinformatie te beperken en de macht van grote internationale platforms die fungeren als poortwachter in te perken.

- / **Het belang van betrouwbare, onafhankelijke en kwalitatief goede nieuws- en informatievoorziening neemt door deze ontwikkeling alleen maar toe.**

De Publieke Omroep kan dit bij uitstek borgen van wegens haar relatieve isolatie van commerciële en politieke invloeden.

- / **In het algemeen worden de publieke omroep en haar programma's als betrouwbaar gezien.**

In principe bestaat ook een breed politiek draagvlak voor het bestaan van de publieke omroep – al verschillen de meningen over de precieze invulling. Toch heerst bij bepaalde groepen in de samenleving wantrouwen in publieke instituties, inclusief media in het algemeen en de publieke omroep. Het risico is dat zij 'afhaken' en via andere platforms en sociale media terechtkomen bij content met kwalitatief minder sterke standaarden.

De publieke omroep kan haar positie niet voor lief nemen.

- / Dit vraagt dat de publieke omroep blijft investeren in kwalitatief goede journalistiek en haar medewerkers, hier de juiste randvoorwaarden en checks and balances voor heeft, reflectief is op haar rol en eigen bias en transparant is over wat zij doet om dit te bewerkstelligen. Hierin helpt niet dat er een versnipperde verantwoordelijkheid is voor de publieke media-opdracht (de NPO, omroepen en producenten).

Een sterke publieke omroep is een van de sterkste instrumenten die de overheid heeft om desinformatie te bestrijden en de Nederlandse bevolking als geheel te voorzien van betrouwbare informatie. Ook vanuit Europa wordt het belang van deze functie onderschreven en worden stappen gezet om desinformatie bestrijden.



Informatie is steeds meer beschikbaar en mogelijk betwistbaar



STRENGTHS

- De landelijke publieke omroep geniet op het gebied van nieuwsvoorziening meer vertrouwen dan haar commerciële tegenhangers.
- De landelijke publieke omroep is ook voor critici vaak een *benchmark*.
- De nationale publieke omroep is onafhankelijk van commerciële en politieke invloed.



WEAKNESSES

- Onder selecte doelgroepen neemt het vertrouwen in publieke instituties inclusief de publieke omroep af.
- Nieuwe omroepen met lage journalistieke standaarden kunnen toetreden tot de nationale publieke omroep en (de reputatie van) haar informatievoorziening verslechteren.



OPPORTUNITIES

- Het belang van een publieke omroep die zorgt voor betrouwbare, onafhankelijke en kwalitatief goede nieuws- en informatievoorziening wordt door deze ontwikkelingen onderstreept.
- De EU neemt stappen in het bestrijden van desinformatie.
- De landelijke publieke omroep kan nieuws personaliseren, om publiek beter aan zich te binden, al dan niet gebruik makend van *public service algorithms*.



THREATS

- Delen van de maatschappij raken het vertrouwen in de publieke omroep kwijt en identificeren zich niet of steeds minder met de vorm en inhoud van de programma's.
- De opkomst van desinformatie en *deepfakes* kan zorgen voor een veelheid aan mogelijke waarheden, waar de informatievoorziening vanuit de publieke omroep er slechts één van is.
- Het publiek, in het bijzonder jongeren, consumeren informatie op een andere manier. De publieke omroep moet hierop inspelen.



**Meer
weten?**

(030) 236 30 30
Anderson Elffers Felix

www.aef.nl
mail@aef.nl

7-11-2022