

Vergaderjaar 2016–2017

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 100

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2017

De Stichting Ether Reclame (hierna: Ster) is een wezenlijk onderdeel van het publieke mediabestel. Als publieke media-instelling verzorgt de Ster het media-aanbod bestaande uit reclame- en telewinkelboodschappen voor de landelijke publieke mediadienst en, op verzoek, voor de regionale en lokale publieke mediadiensten. Twynstra Gudde heeft medio 2016 in opdracht van het Ministerie van OCW een onderzoek uitgevoerd naar de Ster. De aanleiding voor dit onderzoek was drieledig. In algemene zin vind ik het belangrijk om periodiek kritisch te kijken naar het functioneren en de governance van de organisaties binnen het publieke mediabestel. De urgentie om nu naar de Ster te kijken is gelegen in de snelle ontwikkelingen in het medialandschap. Het gaat in het bijzonder om het veranderende kijk- en luistergedrag en de invloed daarvan op de reclamemarkt en overige verdienmogelijkheden van de publieke omroep. Tot slot speelt de Ster een wezenlijke rol in de opdracht van dit kabinet aan de publieke omroep om de eigen inkomsten te vergroten.¹ Tegen deze achtergrond heb ik onderzoek laten doen naar de invloed van de veranderingen in de mediasector op de Ster en de mogelijke implicaties hiervan voor de organisatie en werkwijze van de Ster.

Met deze brief informeer ik u over de inhoud van het onderzoeksrapport en de vervolgstappen en doe ik mijn toezegging aan uw Kamer gestand.² Het onderzoeksrapport treft u als bijlage bij deze brief aan (bijlage bij Kamerstuk 32 827, nr. 99).

Hierna ga ik achtereenvolgens in op de kern van het rapport, de aanbevelingen uit het rapport en tot slot de vervolgstappen.

¹ Kamerstuk 32 827, nr. 65.

² Toegezegd tijdens behandeling wijziging Mediawet 2008 (Handelingen II 2015/16, nr. 13, item 23).

1. Kern van het rapport

De algemene conclusie van het rapport is dat de Ster tot op heden stabiel en goed functioneert. De reclame-inkomsten die de Ster genereert voldoen structureel aan de verwachtingen. De Ster is erin geslaagd jaarlijks een nettoresultaat te behalen van € 190 tot € 226 miljoen.

Het rapport bevat echter ook een belangrijke waarschuwing. De onderzoekers stellen dat de ontwikkelingen in de reclamemarkt en de positie van de Ster binnen het publieke mediabestel het genereren van inkomsten in de toekomst onder druk kunnen zetten. Vanwege de substantiële bijdrage aan de Rijksmediabegroting vind ik het van belang om deze inkomstenstroom op peil te houden. De aanbevelingen bieden hiervoor belangrijke handvatten voor de korte en middellange termijn. De aanbevelingen hebben tot doel de voorwaarden te scheppen waaronder de Ster haar effectiviteit kan vergroten en haar opbrengsten kan optimaliseren. Binnen de huidige wettelijke kaders is uiteraard plaats voor reclame en zonder afbreuk te doen aan het publieke en non-commerciële karakter van de publieke omroep.

De onderzoekers doen aanbevelingen op drie terreinen: de bestuursstructuur van de Ster en ministeriële verantwoordelijkheid, de positie van de Ster binnen het publieke mediabestel en de samenwerking tussen NPO, omroeporganisaties en Ster. In paragraaf twee ga ik nader in op deze aanbevelingen en acties die hieruit voortvloeien.

2. Aanbevelingen uit het rapport

2.1 Bestuursstructuur van de Ster en ministeriële verantwoordelijkheid

Breng een organisatorische scheiding aan tussen bestuur en toezicht van de Ster en expliciteer, in het licht van de wijziging, de wijze waarop de Minister zijn ministeriële verantwoordelijkheid neemt. Laat het Commissariaat integraal, inhoudelijk én financieel, toezicht houden op de Ster.

Ik onderschrijf de aanbeveling om bestuur en toezicht bij de Ster organisatorisch te scheiden door invoering van het raad van toezicht-model. Op dit moment zijn de bestuurlijke en toezichtstaken bij de Ster verenigd in het bestuur. Dit bestuursmodel heeft lang goed gefunctioneerd, maar past niet bij de huidige inzichten rond governance en goed bestuur. Als een orgaan verantwoordelijk is voor het dagelijkse bestuur van de instelling en tegelijkertijd daarop toezicht moet houden, vermindert de kans op goede checks and balances.

De aanbeveling van Twynstra Gudde om een raad van toezicht-model in te voeren wordt gedeeld door de Ster, NPO en het Commissariaat. Dit geldt ook voor de onafhankelijke experts die de verkenning naar de benoemings-, schorsing- en ontslagprocedure van bestuurders en toezichthouders bij publieke media-instellingen hebben uitgevoerd.³ In algemene zin onderschrijven de experts de introductie van een apart orgaan voor bestuur en toezicht. De experts merken op dat de bemensing

³ De verkenning betreft een toezegging aan de Eerste Kamer, gedaan tijdens de behandeling van een recente wijziging van de Mediawet 2008 (Toezegging Verkenning benoemingen publieke mediasector (Handelingen I 2015/16, nr. 21, item 3). Het onderzoek is uitgevoerd door mr. Inge Brakman, adviseur, en toezichthouder in de publieke en private sector, oud-voorzitter van het Commissariaat voor de Media, professor dr. ir. Rienk Goodijk, adviseur en bijzonder hoogleraar Governance in het (semi-)publieke domein aan de Vrije Universiteit Amsterdam en professor mr. Sjoerd Zijlstra, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

van beide organen een belangrijk openstaand vraagpunt is. In het bijzonder de positie van de NPO en OCW binnen deze organen. NPO en OCW zijn nu als waarnemers vertegenwoordigd in het Ster-bestuur. Het is evident dat NPO en OCW beide een belang hebben bij de wijze waarop de Ster uitvoering geeft aan haar taak. Net als de onderzoekers ben ik echter van mening dat deze belangen niet via bestuurlijke betrokkenheid gewaarborgd dienen te worden. Het werken met waarnemers past namelijk niet bij de hedendaagse inzichten rond goed bestuur en governance. Dit kan leiden tot vertroebeling van de rollen en taken tussen Ster, NPO en OCW, en zou daarmee afbreuk kunnen doen aan de bestuurbaarheid van de Ster.

De onderzoekers adviseren om niet langer met waarnemers van OCW in het Ster-bestuur te werken. Daarom adviseren de onderzoekers de stelselverantwoordelijkheid van de Minister in de Mediawet te expliciteren en nieuw sturingsinstrumentarium te introduceren ter vervanging van het waarnemerschap. De onderzoekers lijken ervan uit te gaan dat de Minister, door afstand te doen van het waarnemerschap van OCW, niet langer in staat is om invulling te geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid. Ik deel die opvatting op dit punt niet. De Mediawet bevat namelijk naast het waarnemerschap voldoende andere sturingsinstrumenten in relatie tot de Ster. Zo behoeven de begroting en jaarrekening van de Ster instemming van de Minister. Op deze manier vindt strategische en bestuurlijke afstemming plaats over de bedrijfsvoering en de wijze waarop de Ster haar wettelijke taak uitvoert. Uiteraard zal ik in het licht van de wijziging van de bestuursstructuur kritisch kijken of deze instrumenten nog voldoende houvast bieden of dat andere (wettelijke) instrumenten noodzakelijk zijn.

Er is een wetswijziging nodig om de bestuursstructuur van de Ster aan te passen. Het rapport van Twynstra Gudde en bovengenoemde verkenning bieden daarbij houvast. In de uitwerking zal ik nadrukkelijk kijken naar zaken als de samenstelling en de wijze van benoeming, schorsing en ontslag van de raad van toezicht en het bestuur van de Ster. Het belangrijkste uitgangspunt is daarbij dat de Ster invulling kan blijven geven aan de verantwoordelijkheid voor de onafhankelijkheid en non-commercialiteit van de publieke omroep en het financiële belang voor de mediabegroting.

Tot slot adviseren de onderzoekers om het Commissariaat integraal, inhoudelijk én financieel, toezicht te laten houden op de Ster. Ik zie onvoldoende aanleiding om deze aanbeveling over te nemen. De onderzoekers lijken zich bij deze aanbeveling vooral te laten leiden door het financiële belang van de werkzaamheden van de Ster voor de mediabegroting en de eenduidigheid binnen het publieke bestel. Op dit moment ziet het Commissariaat, in tegenstelling tot NPO en omroeporganisaties, enkel toe op naleving van de inhoudelijke voorschriften door de Ster. Het gaat dan in het bijzonder om naleving van de reclamevoorschriften en het dienstbaarheidsverbod. Het financiële toezicht op de Ster ligt primair bij de Minister. Met het oog hierop legt de Ster jaarlijks zijn begroting en jaarrekening over het afgelopen begrotingsjaar ter instemming voor aan de Minister. Deze directe financiële verantwoording is verklaarbaar vanuit het rechtstreekse belang van de Ster-inkomsten voor de mediabegroting. Bij de Ster is geen sprake van budgetbekostiging uit publieke middelen. De Ster financiert zijn kosten uit de commerciële opbrengsten. Naar mijn mening is er sprake van een sluitende financiële toezichtssystematiek.

2.2 De positie van de Ster binnen het publieke mediabestel

Verhelder de wettelijke status en positie van de Ster binnen het publieke mediabestel.

Ik deel de opvatting van de onderzoekers dat de wet de posities en verhoudingen binnen het publieke bestel helder moet weergeven. In tegenstelling tot de onderzoekers ben ik echter van mening dat de positie van de Ster en de verhouding tot de NPO en omroeporganisaties voldoende is omschreven in de huidige Mediawet. De Ster is als publieke media-instelling onderdeel van het publieke mediabestel.⁴ In de Mediawet – anders dan de omroeporganisaties – wordt de Ster niet aangeduid als landelijke publieke media-instelling, maar als publieke media-instelling. Door het weglaten van de term «landelijke» wordt de bijzondere positie van de Ster binnen het bestel aangeduid. Het betekent echter niet, zoals de onderzoekers lijken aan te nemen, dat de Ster geheel niet onder de coördinerende taak en bijbehorende instrumentarium van de NPO valt.

De Ster verzorgt media-aanbod, bestaande uit reclame- en telewinkeldboodschappen, voor de landelijke publieke omroep. Daarbij is de NPO verantwoordelijk voor de coördinatie, plaatsing en ordening van media-aanbod op en tussen de aanbodkanalen. De coördinerende taken en bevoegdheden van de raad van bestuur van de NPO beslaan al het media-aanbod op alle lineaire en non-lineaire aanbodkanalen.⁵ De Ster heeft, net als de andere omroeporganisaties, zelf geen aanbodkanalen en kan niet zelf de ruimte en plaatsing van Ster-reclame bepalen. De NPO beslist over de ruimte en plaatsing van Ster-reclame op de publieke kanalen. De NPO kan daarvoor bindende regelingen en beleidsregels vaststellen, bijvoorbeeld over de plaats, hoeveelheid en lengte van banners en pre-rolls. Het publieke en non-commerciële karakter, de aantrekkelijkheid en de toegankelijkheid van de programmering zijn daarbij leidend.

Het voorgaande betekent dat de Ster voor zover het de plaatsing en ordening van het media-aanbod betreft dezelfde positie inneemt als een omroeporganisatie. Tegelijkertijd valt de Ster niet onder de werkingssfeer van de andere wettelijke taken van de NPO, zoals vervat in artikel 2.2 Mediawet 2008. Zo strekt de taak van de NPO om zorg te dragen voor doelmatigheid zich niet uit tot de Ster. Dit volgt ook uit de gekozen formulering van artikel 2.2, onderdeel i Mediawet 2008. Het gaat om de doelmatige inzet van middelen bestemd voor de verzorging van media-aanbod. Dit raakt de Ster niet aangezien de kosten die de Ster maakt gedekt worden uit de reclameopbrengsten die de Ster genereert. De Ster draagt zelf verantwoordelijkheid voor de eigen bedrijfsvoering en onderhoudt daarin een directe relatie met OCW. Dit is ook logisch gezien de samenhang tussen het functioneren van de Ster en de bijdrage die zij levert aan de mediabegroting. Deze directe bestuurlijke relatie vertaalt zich onder meer in de eerder genoemde vereiste instemming van de Minister bij de begroting en jaarrekening van de Ster.

Samenvattend, meen ik dat de wettelijke positie en de verhouding tot de NPO voldoende zijn bepaald. Zoals gezegd valt de Ster volledig onder de werkingssfeer van de NPO voor zover het de coördinatie, plaatsing en ordening van media-aanbod betreft. Binnen de door de wetgever vastgelegde wettelijke kaders bepaalt de NPO de ruimte die de Ster heeft om reclame- en telewinkeldboodschappen aan derden te verkopen. Afwegingen over de ruimte en mogelijkheden van de Ster op de

⁴ Artikel 1.1 Mediawet 2008.

⁵ Zie o.m. Kamerstuk 31 356, nr. 7, blz. 31–32

(non)lineaire aanbodkanalen moeten in goed overleg tussen NPO, omroeporganisaties en Ster besproken, vastgelegd en gecommuniceerd worden. Ik constateer, net als de onderzoekers, dat op dit vlak nog voldoende ruimte is voor verbetering binnen de publieke omroep, en in het bijzonder tussen de NPO en de Ster. Hier ga ik in paragraaf 2.3 nader op in.

2.3 Samenwerking NPO, omroeporganisaties en Ster

Zorg binnen de publieke omroep voor een gezamenlijke, integrale aanpak voor het genereren van inkomsten en tot betere afstemming en samenwerking tussen NPO, omroeporganisaties en Ster.

Ik onderschrijf deze aanbeveling. Het is belangrijk dat er vooraf een duidelijk kader door de NPO wordt gemaakt voor het optimaliseren van de eigen inkomsten. Dat moet gebeuren binnen de huidige wettelijke kaders voor reclame en nevenactiviteiten en zonder afbreuk te doen aan het publieke en non-commerciële karakter van de publieke omroep.

De onderzoekers beschrijven uitgebreid de ontwikkelingen in het medialandschap.

Centraal daarin staan de veranderingen in het kijk- en luistergedrag van het publiek als gevolg van nieuwe verspreidingstechnieken. De opkomst van nieuwe verspreidingstechnieken biedt de publieke omroep kansen om inkomsten te genereren. Tegelijkertijd neemt de (internationale) concurrentie op de reclamemarkt toe en zendt de publieke omroep steeds minder grote (sport)evenementen en amusementsprogramma's uit. Al deze ontwikkelingen hebben invloed op de verdien capaciteit van de publieke omroep, en in het bijzonder die van de Ster. De uitdaging voor de publieke omroep is om hier tijdig op te anticiperen. Juist in dit competitieve speelveld is het belangrijk dat de publieke omroep een integrale visie ontwikkelt op het genereren van eigen inkomsten.

In 2014 heeft de NPO hiertoe een plan van aanpak opgesteld. Dit plan van aanpak heb ik met mijn brief van 24 september 2014 aan uw Kamer gezonden.⁶ Zoals hierboven beschreven is de reclamemarkt in de afgelopen jaren ingrijpend veranderd, mede onder druk van verschuiving in kijk- en luistergedrag en nieuwe technische mogelijkheden. In het licht van deze veranderingen is het belangrijk dat de NPO, na consultatie van Ster en omroeporganisaties voortdurend blijft nagaan welke mix van advertenties, distributie, video-on-demand en programma(format) verkoop tot optimale opbrengsten leidt. Een dergelijk integraal kader moet uiteraard passen binnen de huidige wettelijke kaders, en opgesteld worden met inachtneming van het publieke en non-commerciële karakter van de publieke omroep. Net als de onderzoekers ben ik van mening dat een integraal kader een heldere prioritering en afbakening van de activiteiten van de Ster op de online platforms dient te bevatten. Uit het kader moet duidelijk blijken wat de mogelijkheden van de Ster zijn op de non-lineaire markt. Daarnaast moet het een operationalisering bevatten van de wettelijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en onderlinge verhoudingen tussen NPO, Ster en omroeporganisaties.

Jaarlijks rapporteert de NPO in haar meerjarenbegroting over de voortgang van de in het hierboven genoemde plan van aanpak gestelde doelen. Aanhakend hierop heb ik de NPO gevraagd het bovengenoemde integraal kader uit te werken en te presenteren in de Meerjarenbegroting 2018. Deze verwacht ik medio september te ontvangen. Op basis hiervan

⁶ Kamerstuk 32 827, nr. 65.

informeer ik uw Kamer in de eerstvolgende mediabegrotingsbrief, in het najaar van 2017.

3. Vervolgstappen

Met instemming van uw Kamer ben ik voornemens zo snel mogelijk te starten met de voorbereiding van de wetswijziging die nodig is om de bestuursstructuur van de Ster aan te passen. Daarnaast informeer ik uw Kamer dit najaar in de mediabegrotingsbrief over de uitwerking van het integraal kader eigen inkomsten van de publieke omroep.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker