

Vergaderjaar 2018–2019

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 157

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2019

1. Introductie

1.1 Een toekomstbestendige publieke omroep

Het kabinet staat voor een stevige publieke omroep. Een open publieke omroep die geworteld is in de samenleving en vanuit zijn verankering in verschillende maatschappelijke stromingen een pluriform, onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod verzorgd. Een brede omroep, die in dienst staat van gedeelde publieke waarden en ons daarom iedere dag vernieuwende gezichtspunten biedt op onze hele samenleving, niet alleen op onze eigen omgeving. Een verbindend platform voor verschillende overtuigingen en tegelijk een baken van kritische, betrouwbare en onafhankelijke informatievoorziening. Een venster op elkaar, op ons land en op de wereld.

De wereld waarin onze publieke omroep functioneert, verandert snel. Dat zet publieke waarden onder druk en vraagt om een omroepvoorziening die wendbaar en toekomstbestendig is ingericht. Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen veranderen de manier waarop we toegang hebben tot informatie. Media-aanbod is al lang niet meer beperkt tot de lineaire kanalen alleen en dat heeft grote impact op de waarden waar de publieke omroep dienstbaar aan is. Er zijn nieuwe, grote spelers die de informatievoorziening meer en meer beheersen. Het onderstreept de relevantie van een sterke publieke omroep, maar stelt hem ook voor uitdagingen: kan die meekomen en zijn rol in onze samenleving en in de informatievoorziening op toekomstbestendige wijze vervullen? Het kabinet meent dat hiervoor nieuwe maatregelen nodig zijn. In deze visiebrief zet het kabinet uiteen vanuit welke visie dat moet gebeuren.

1.2. Betekenis van media in het licht van ontwikkelingen

Het is voor het functioneren van onze pluriforme samenleving van belang dat mensen kennis kunnen nemen en leren van elkaar, van wat ons vanuit onze gezamenlijke historische en culturele tradities bindt en typeert als Nederlandse samenleving en van de wereld om ons heen, dichtbij en ver weg. Onafhankelijke, betrouwbare en kwalitatief hoogwaardige media zijn daarvoor onmisbaar. Zij informeren ons over wat er gaande is in ons land en in de rest van de wereld en zijn de kritische volgers van degenen aan wie we beslissingsmacht hebben toevertrouwd. Media stellen ons in staat een mening te vormen, deel te nemen aan maatschappelijke discussies en te bepalen welk vakje we rood kleuren in het stembokje. Naast opinie en debat zijn media een podium voor cultuuruitingen en bieden educatie en ontspanning.

Maar onafhankelijke, pluriforme informatievoorziening in Nederland staat onder druk. Media en de toegang tot informatie worden meer en meer gedomineerd door grote en veelal buitenlandse commerciële ondernemingen. Informatie is niet meer alleen afkomstig van gevestigde en herkenbare media en journalistieke partijen, maar ook uit individuele en vaak anonieme bron. Mensen wachten tegenwoordig niet meer af wat traditionele media hen voorschotelen, maar volgen hun eigen informatiebehoefte en gaan actief op zoek naar hun eigen informatiemix in het enorme binnen- en buitenlandse aanbod. Zij doen dat op steeds grotere schaal online en steeds minder via traditionele lineaire kanalen. De informatievoorziening fragmenteert en individualiseert. Dat biedt kansen, maar stemt ook tot nadenken. Genoemde ontwikkelingen bieden kwaadwillenden ook mogelijkheden voor manipulatie, desinformatie en nepnieuws die tot destabilisatie en verdeeldheid kunnen leiden. Daar komt bij dat de Nederlandse mediasector, en dan met name de (onderzoeks)journalistiek, het zwaar heeft en grote moeite heeft tegenwicht te bieden. Dat geldt in versterkte mate voor de regio. Media-aanbod over onze eigen Nederlandse sociaal-culturele diversiteit dreigt steeds minder zichtbaar te worden. En de wijze waarop het media-aanbod voor mensen zichtbaar wordt gemaakt, wordt steeds gevarieerder, complexer en daardoor minder transparant. Zo lijken niet de maatschappelijke en inhoudelijke relevantie, maar ondoorgroefde algoritmen en gepersonaliseerde profielen steeds vaker te bepalen wie wat en wanneer te horen en te zien krijgt. Risico hiervan is dat media hun verbindende kracht verliezen waardoor de samenhang in de samenleving en informatie daarover afnemen.

2. Belang van een publieke omroepvoorziening

Zoals ik in mijn mediabegrotingsbrief 2019 van 16 november 2018 (Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 91) heb geschreven, is het de taak van de overheid om actief de aanwezigheid van een pluriform, onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod dat toegankelijk is voor iedereen te waarborgen. Het bevorderen van de werking van onze democratische rechtstaat is daarbij niet het enige doel. Stimulering van een sterke Nederlandse mediasector is eveneens een belangrijk doel. Dat doet de overheid al sinds jaar en dag door te voorzien in een publiek omroepbestel met een brede programmering als basis. Soms wordt de vraag opgeworpen of dat gezien het grote en diverse marktaanbod nog nodig is. Het kabinet vindt van wel. In het licht van de hiervoor beschreven ontwikkelingen is het extra belangrijk dat er een publiek domein is, een herkenbare, onafhankelijke en betrouwbare bron van informatie. Een plek met een pluriform en onderscheidend aanbod, waar iedereen gemakkelijk terecht kan en iets van zijn gading vindt en die een veilige omgeving is voor het jonge publiek. Een plek waar programma's gemaakt worden

vanuit inhoudelijke en journalistieke kwaliteitsprincipes. Programma's die verbindend zijn, niet alleen omdat ze de veelkleurigheid van onze samenleving tonen en ons iets leren over onszelf en over wat de ander bezighoudt, maar ook doordat ze daarin soms ongemakkelijk zijn. Verbindend ook omdat ze onze gemeenschappelijke Nederlandse waarden weerspiegelen of gewoon omdat we met z'n allen kijken naar de dodenherdenking, een troonswisseling of de prestaties van onze nationale sporters. En tenslotte een plek waar innovatie een kans krijgt, waar media-aanbod te vinden is dat anders niet vanzelfsprekend gemaakt wordt, zoals informatieve en culturele programmering, hoogwaardig drama en educatieve (kinder)programmering.

Dit is wat de publieke omroep voortbrengt: publieke waarden met een publiek belang, verbindend en onderscheidend, bedoeld voor alle Nederlandse burgers. In de uitvoering van deze functie vormt de publieke omroep een eigenstandige maatschappelijke waarde in zichzelf. Daar betalen mensen voor en dat geeft hen recht op een publieke omroep die onafhankelijk en in alle opzichten kwalitatief sterk en onderscheidend is en die niemand buitensluit.

3. Maatregelen voor de toekomst: algemene uitgangspunten en doelstellingen

Dit kabinet staat voor een stevige en brede publieke omroep op alle schaalniveaus.¹ Om een stevige publieke omroep ook in de toekomst te behouden zijn naar de mening van het kabinet nieuwe maatregelen nodig. In mijn mediabegrotingsbrief 2019 zijn de algemene uitgangspunten daarvoor gegeven: de publieke omroep moet geworteld zijn in de maatschappelijke pluriformiteit, iedereen kunnen bereiken, een stabiele financiering hebben, vernieuwend zijn en kunnen samenwerken. Vanuit deze uitgangspunten stelt het kabinet maatregelen voor die zich laten clusteren onder de volgende doelstellingen: versterking van een pluriforme programmering, versterking van de financieringsbasis en versterking van de organisatie.

De maatregelen uit deze visiebrief zullen worden vertaald in een nieuw wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008. Vanwege een aantal wettelijke termijnen rond de komende concessie- en erkenningsperiode (zoals voor de indiening van het concessiebeleidsplan door de NPO, de teldatum voor ledenaantallen voor de omroepverenigingen en de indiening van erkenningsaanvragen) zullen parallel aan de uitwerking van deze visiebrief via een spoedwetsvoorstel de huidige concessie- en erkenningsduur verlengd worden met één jaar tot 1 januari 2022. Het streven is om het grootste deel van de maatregelen uit deze visiebrief vanaf 1 januari 2021 in te laten gaan, zodat deze maatregelen, met het uitstel van de nieuwe concessie-/erkeningsperiode, voor de nieuwe periode hun effect kunnen hebben.

4. Versterking van een pluriforme programmering

Het kabinet stelt zich ten eerste ten doel de pluriformiteit van de programmering te versterken. Onder deze doelstelling rangschikt het kabinet diverse maatregelen die te maken hebben met maatschappelijke worteling en openheid en de wijze van programmeren en distribueren.

¹ Regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34).

4.1. Maatschappelijke worteling

De Nederlandse samenleving wordt gevormd door 17 miljoen unieke mensen, ieder met zijn persoonlijke achtergrond, talenten, interesses, opvattingen en dromen. Mensen zoeken hun weg in die maatschappij, veelal in verbanden van gelijkgestemden. Die verbanden kunnen voor het leven zijn en bijvoorbeeld op levensbeschouwing of maatschappijvisie gebaseerd. Gedurende een lange periode in de vorige eeuw werden veel maatschappelijke functies en activiteiten georganiseerd vanuit duidelijk te onderscheiden maatschappelijke, godsdienstige en levensbeschouwelijke stromingen. Zo zijn ook de omroepverenigingen ontstaan en op die basis is de pluriformiteit van ons publieke omroepbestel vormgegeven. Het totaal aan televisie- en radioprogramma's vormde als vanzelf een weerspiegeling van de toen bestaande diversiteit in de samenleving. Het kabinet vindt dat maatschappelijke worteling van cruciaal belang is voor het waarborgen van een pluriform publiek media-aanbod en vindt deze zogenaamde externe pluriformiteit daarom nog steeds van grote waarde.

De maatschappij verandert echter voortdurend en wordt meer divers. Sommige bestaande maatschappelijke verbanden vallen uit elkaar, vele nieuwe vormen van saamhorigheid en betrokkenheid ontstaan. Mensen organiseren zich vaker op tijdelijke basis of rond bepaalde thema's en meer en meer virtueel, bijvoorbeeld in communities op sociale media. Het huidige samenstel van omroepverenigingen en bijgevolg hun programmering is niet langer vanzelfsprekend de volledige weerspiegeling van de maatschappelijke pluriformiteit. Om de maatschappelijke worteling een steviger basis te geven en daarmee de pluriformiteit van het media-aanbod te versterken, stelt het kabinet de hierna volgende maatregelen voor.

a. Andere legitimatiecriteria naast lidmaatschappen

Lidmaatschap is tegenwoordig niet meer de enige manier waarop mensen hun betrokkenheid bij en sympathie voor maatschappelijke zaken tonen. Ook omroepverenigingen zien dat mensen op andere manieren hun waardering voor en betrokkenheid bij de doelen en activiteiten van de vereniging tonen en daarmee de maatschappelijke worteling versterken. In aanvulling op de ledeneis wil het kabinet omroeporganisaties – ook aspiranten – vanaf de erkenningperiode die in 2027 aanvangt hun worteling in de samenleving ook op andere manieren aan laten tonen. Dit kan bijvoorbeeld door andere aantoonbare vormen van interactie en binding aan te gaan met de achterban, door passende duurzame samenwerkingsrelaties aan te gaan met maatschappelijke groeperingen die op hun beurt een duidelijke worteling hebben in de samenleving en door aantoonbare waardering van het publiek voor het media-aanbod. Het kabinet zal met het College van Omroepen (hierna: CvO) en het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) spreken om tot een werkbaar en objectiveerbaar voorstel te komen.

b. Een betekenisvolle ledenbijdrage

Lidmaatschappen zijn nog steeds een waardevolle en betrouwbare uitdrukking van maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak. In de praktijk wordt die functie echter op sommige punten uitgehold. Er was een tijd dat omroepverenigingen met grote campagnes leden werven, met allerlei cadeaus en voordelen. Voor een paar euro per jaar werd je lid en je kreeg er ook nog de omroepgids bij. Die tijd is weliswaar voorbij, maar de vraag is of een lidmaatschap voor slechts EUR 5,72 per jaar nog voldoende betekenis heeft. Wil lidmaatschap als uiting van maatschappelijk worteling ook voor de toekomst betekenis houden, dan mag een

substantiëlere bijdrage gevraagd worden. Het kabinet wil daarom het minimumbedrag verhogen. De hogere drempel die dat betekent kan zich vertalen in lagere ledeneisen. Daarnaast zal het kabinet bekijken of het onderscheid tussen bijdragen voor lidmaatschap van een omroep en betalen voor een omroepgids in de wet verder kan worden aangescherpt. Zo is ieder lidmaatschap ook een daadwerkelijke uiting van draagvlak en maatschappelijke representatie. De extra inkomsten uit de ledenbijdrage zouden bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden door omroepen om hun vereniging en profiel verder te versterken.

c. Een open en dynamisch bestel

Het is van groot belang dat onze publieke omroep draagvlak houdt en geworteld blijft in de samenleving. De openheid van het omroepbestel is daarom principieel. Wanneer een pluriform media-aanbod voortkomt uit de maatschappelijke worteling van omroeporganisaties, dan betekent dat allereerst dat het bestel open moet blijven staan voor nieuwe aspirant-omroepen. Nieuwkomers moeten wel kunnen aantonen dat zij voortkomen uit ontwikkelingen in de samenleving en een significante nieuwe bijdrage kunnen leveren aan de pluriformiteit van het publieke media-aanbod. Het toelaten van nieuwe omroepen moet bovendien niet ten koste gaan van de bestuurbaarheid van het bestel. Daarom blijft het aantal erkenningen voor omroeporganisaties beperkt tot 6. Inherent aan principiële openheid is dat organisaties na afloop van een concessieperiode het bestel dienen te verlaten wanneer zij niet voldoende bijdragen aan de pluriformiteit.

Externe pluriformiteit brengt logischerwijs met zich mee dat omroepen vanuit hun identiteit en missie een scherp profiel hebben, aantoonbaar binding hebben met de samenleving, daar voortdurend aan werken en zich daarin blijven onderscheiden. Als bij omroepen na eenmaal toegelaten te zijn hun identiteit en missie verwatert, dan heeft externe pluriformiteit weinig betekenis. Omroepen zullen daarom ook tussentijds moeten verantwoorden hoe zij vanuit hun identiteit en met hun media-aanbod bijdragen aan de pluriformiteit van het bestel. De omroeporganisaties zijn hierop afrekenbaar met mogelijke consequenties voor de erkenning. Het kabinet zal met de NPO, het CvO en het Commissariaat overleggen hoe dit op een uitvoerbare manier vormgegeven kan worden. Vanwege de spanning tussen de noodzaak tot samenwerken tussen omroepen enerzijds en de noodzaak tot een scherpe profilering anderzijds, bekijkt het kabinet hoe samenwerkingsvormen mogelijk gemaakt kunnen worden waarbinnen meer ruimte is voor behoud van eigen identiteit.

Reële openheid en vernieuwing veronderstelt dat de ledeneisen voor omroepen niet een onmogelijke opgave zijn. Op dit moment geldt voor aspirant omroepen de eis dat zij minimaal 150.000 moeten hebben om een volwaardige erkenning te krijgen voor een volgende periode. Gelet op de verminderde bereidheid bij sommige groepen in de samenleving om zich via een lidmaatschap aan een omroep te binden zal dit voor de drie bestaande aspirant-omroepen – WNL, PowNed en HUMAN – mogelijk een moeilijk neembare horde zijn. Tegelijkertijd is het wel van belang dat vernieuwende initiatieven de kans krijgen om bij te dragen aan de publieke omroep. Daarom wil het kabinet voor deze groep de ledeneisen voor een volwaardige erkenning voor de eerstkomende erkenningperiode bijstellen naar 50.000. Daarbij zullen WNL, PowNed en HUMAN wel aan de overige wettelijke eisen moeten voldoen, waaronder de eis dat zij hun toegevoegde waarde in de afgelopen periode hebben waargemaakt. Consequentie van de verlaagde eis is dat de toetreders met 50.000 leden een daarop afgestemd budget krijgen. Ook bestaande omroepen krijgen te maken met dalende ledenaantallen. De ledeneisen voor de bestaande

omroeporganisaties wordt daarom verlaagd naar 100.000 leden. De omroepen worden daarnaast dan wel op andere manieren afgerekend op hun maatschappelijke worteling en specifieke profiel. Voor nieuwe aspiranten blijft de bestaande situatie gehandhaafd.

Een en ander leidt er in de ogen van het kabinet toe dat de onderlinge verhouding tussen de garantiebudgetten van de verschillende groepen omroeporganisaties herzien moet worden. Het kabinet komt hierbij uit op de volgende verhoudingsgewijze verdeling: aspiranten WNL, PowNed en HUMAN 0,5, stand alone omroepen 1 en samenwerkingsomroepen 1,5.

d. Betere benutting buitenproducenten

Externe producenten leveren een belangrijke bijdrage aan de pluriformiteit. Zij maken in opdracht van de omroepen programma's die aansluiten op behoeften in de maatschappij. De Nederlandse productiesector heeft een enorm creatief potentieel dat kan bijdragen aan programmatische innovatie. Dat moet beter benut worden. Om dat te stimuleren stelt het kabinet voor het minimumaandeel externe producties in het totale programmabudget in algemene zin te verhogen van 16,5% naar 25%. Dit percentage wordt berekend over het totaal programmabudget, dus inclusief radio en online. Bij de berekening daarvan wordt nu een aantal budgetten volgens de Mediawet 2008 buiten beschouwing gelaten.² Uit deze opsomming worden sport en spel geschrapt, zodat het percentage over een groter budget wordt berekend. Dat betekent niet dat sport en spel ook door buitenproducenten geproduceerd moeten worden, maar werkt wel door in het aandeel dat buitenproducenten minimaal in het totale programmabudget moeten hebben. Voor een aantal specifieke genres, zoals drama en film, zal dit percentage worden verhoogd. Voor die specifieke genres wil het kabinet de buitenproducenten bovendien, bijvoorbeeld via een gezamenlijke coöperatie of via de NTR, direct toegang tot de NPO geven. Daarbij zullen specifieke eisen worden gesteld aan de maatschappelijke worteling van deze producties en aan de onderscheidende publieke waarde ervan. Maatschappelijke organisaties kunnen bijvoorbeeld in samenwerking met buitenproducenten programma's ontwikkelen voor de publieke omroep. Ook omroepen kunnen binnen de genoemde genres programma's blijven maken, al dan niet in samenwerking met buitenproducenten. De komende periode werkt het kabinet dit voorstel in overleg met buitenproducenten en de andere betrokken partijen verder uit.

De samenwerking tussen de NPO, de omroepen en de buitenproducenten verloopt in sommige gevallen stroef en moet transparanter en slagvaardiger. Daarom zal het kabinet deze partijen verzoeken om een samenwerkingscode op te stellen, waarin uniforme afspraken over de onderlinge samenwerking worden gemaakt.

Gelet op de kwetsbare positie van makers, en tegelijk hun belangrijke bijdrage aan producties, vindt het kabinet het van groot belang dat zij binnen de publieke omroep een stem hebben. Het kabinet bekijkt of het mogelijk is om makers meer inspraak te geven.

e. Scherper positioneren NTR

De NTR heeft een bijzondere taak in het bestel, om programma's te maken vanuit een onafhankelijk en niet identiteitsgebonden perspectief. Programma's die ook door omroepverenigingen verzorgd kunnen worden, zouden niet gemaakt moeten worden door de NTR. Daarom wordt kritisch

² Zie artikel 2.121 Mw: nieuws, sport, spel, reclame, kerkelijk, politiek en teletekst.

gekeken naar de taken van de NTR om te bezien welke taken aan omroepen over te dragen zijn. Te denken valt aan de programmering voor etnische en culturele minderheden, programmering van culturele aard en consumentenvoorlichting. Daarnaast wordt bekeken hoe de twee taakomroepen (NTR en NOS) bestuurlijk kunnen samenwerken en/of samengaan, om bestuurlijke kosten en drukte te verminderen. Redactioneel en voor de kijker blijft een onderscheid tussen de programmering van de NTR en de onafhankelijke nieuwsuitzendingen van de NOS van groot belang.

4.2 Toekomstbestendige programmering en distributie

a. Flexibeler programmeren: ruimte voor verschuiving van lineair naar online

Een optimale inzet van verschillende platforms en kanalen kan niet zonder coördinatie. Deze taak ligt bij de NPO. Op dit moment zijn de beschikbare distributiekkanalen en gegarandeerde posities van omroepen in hoge mate bepalend voor de manier waarop het media-aanbod geproduceerd en geprogrammeerd wordt. Met andere woorden: er moeten – via de zogenaamde geld-op-schema systematiek – verplicht netten en zenders gevuld worden. Daarbij moet de NPO er rekening mee houden dat aan het eind van de dag elke omroep zijn vaste aanspraken op geld en plaatsing op de netten en zenders gehonoreerd ziet. Dat leidt lang niet altijd tot een optimale programmering en distributie die effectief aansluit bij wat het publiek tegenwoordig belangrijk vindt. De inhoud zou leidend moeten zijn, niet de distributie. De centrale vraag zou moeten zijn: welk aanbod beantwoordt aan de publieke taken en de behoefte van het publiek. En vervolgens is de vraag hoe je dat aanbod het beste bij kijkers en luisteraars krijgt en om welke vormen en platforms dat vraagt. Er wordt bijvoorbeeld steeds meer online en non-lineair (on demand) gekeken. Het is dan niet logisch om eenzijdig te blijven focussen op lineaire programmering op netten en zenders. Media-aanbod kan ook heel goed specifiek voor online bereik en on demand ontwikkeld worden. Er moet slimmer geprogrammeerd kunnen worden. Dat vergt flexibiliteit in programma-financiering en distributie, een andere manier van programmeren en investeringen in goede distributie-infrastructuur. De publieke omroep moet mee kunnen bewegen met het mediagebruik van zijn kijkers. Die flexibiliteit kan er komen door de verplichting om drie lineaire televisienetten en vijf radiozenders te verzorgen te schrappen. Op die manier kan budget vrijkomen voor gerichtere programmering voor bepaalde doelgroepen die vooral via non-lineaire kanalen bereikt kunnen worden.

b. Kritische bezinning op kanalen

Een gebalanceerde distributiestrategie houdt rekening met het specifieke mediagedrag van doelgroepen. Jongeren zijn bijvoorbeeld steeds meer online te vinden. Maar er wordt ook nog altijd veel lineair gekeken. Maatwerk en speelruimte is nodig om actief te zijn op verschillende kanalen en platforms om de verschillende doelgroepen te kunnen bereiken. Dat kunnen eigen kanalen en platforms zijn, maar ook kanalen en platforms van derden. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid moeten eigen platforms en kanalen aantoonbaar toegevoegde waarde hebben bij het bereiken van doelgroepen. Een groot aantal kanalen is immers geen doel op zichzelf. Het aantal themakanalen op radio en tv zou teruggebracht kunnen worden. De NPO zal in het nieuwe Concessiebeleidsplan voor de komende periode het totale pakket aan aanbodkanalen kritisch door moeten lichten en scherpere keuzes moeten maken welke kanalen voor de uitvoering van de publieke opdracht echt nodig zijn om iedereen, zowel een breed publiek als kleinere specifieke doelgroepen, te bereiken.

c. Regulering distributievergoeding

De landelijke publieke omroep ontvangt een vergoeding van distributeurs voor doorgifte van zijn aanbodkanalen. In de huidige situatie komt de vergoeding tot stand op basis van onderhandelingen. Het kabinet onderzoekt of de totstandkoming van de vergoeding gereguleerd kan worden, zodat die transparanter wordt en bijdraagt aan een eerlijke vergoeding voor de programmering die grotendeels met overheidsbijdrage wordt gefinancierd. Hierbij wordt onder meer onderzocht of de vergoeding gebaseerd kan worden op basis van externe waardebeoordeling, vergelijkbaar met de waardebeoordeling van programmeergegevens van omroepen die aan de markt beschikbaar worden gesteld. In 2017 heeft Ernst & Young de waarde ingeschat van de content van de landelijke publieke omroep. Op basis van deze externe waardebeoordeling is de verwachting gerechtvaardigd dat hierdoor de vergoeding voor de NPO in hoogte zal toenemen.

Gelet op het publieke belang van onze omroep wordt bezien of in de wet geborgd kan worden dat de apps van de NPO een duidelijk zichtbare positie hebben, de zogenoemde *due prominence*.

d. Ruimte voor omroepen

Het succes van de programmering staat of valt met de mate waarin de publieke omroep niet alleen een breed publiek, maar ook verschillende doelgroepen effectief weet te bereiken. Bovenal natuurlijk door prachtige programma's te maken die aansluiten bij wat er leeft onder het publiek. Daarvoor is het nodig te weten wat de behoeften bij het publiek zijn. Omroepen weten dat als geen ander op basis van hun binding en interactie met het publiek. Ook de herkenbaarheid speelt bij het bereiken van het publiek een rol. Publiek zoekt herkenbaarheid vaak in de naam van de omroep en programmatitels. De NPO moet in het kader van de coördinatie van de aanbodkanalen voldoende ruimte geven voor beide zaken. Dat betekent dat er mogelijkheden voor omroepen moeten zijn om die interactie met het publiek te kunnen hebben en om te kunnen kiezen om naast het merk «NPO» ook hun eigen merk of die van programmatitels te gebruiken.

e. NPOStart ook voor de regio

Een steeds belangrijker distributieplatform is de terugkijkdienst van de publieke omroep, NPOStart. Voor sommige groepen is dat nu al de primaire toegangspoort tot programma's van de publieke omroep. De NPO krijgt de ruimte dat platform verder uit te bouwen. Bovendien zal het kabinet wettelijk verankeren dat, in samenwerking met de RPO, ook de programmering van de regionale omroepen beschikbaar komt voor terugkijken via NPOStart. Daar wordt door de genoemde partijen al aan gewerkt in nauwe samenwerking met de regionale publieke omroepen. Het kabinet vindt het van groot belang dat op die manier de toegankelijkheid van de regionale publieke mediavoorzieningen wordt versterkt.

f. Meer publiek-private samenwerking

Naast de gratis on demand service is een betaalde on demand dienst op hetzelfde platform beschikbaar: NPOStart Plus. Een dergelijke betaalde on demand dienst schuurt met het publieke karakter van de publieke omroep. Het komt soms voor dat programma's die zijn gemaakt met publiek geld eerder te zien zijn voor betalende gebruikers. Daar wil het kabinet een einde aan maken. Tegelijk kost het geld om bepaalde programmarechten langer dan de wettelijk verplichte zeven dagen af te kopen. Het kabinet wil

NPOStart Plus daarom aan striktere voorwaarden onderwerpen, zodat de dienst zich enkel toelegt op het langer beschikbaar houden van programma's tegen een kostendekkend tarief. Bovendien zou het kabinet het wenselijk vinden dat meer wordt samengewerkt door Nederlandse mediapartijen om Nederlandse content gezamenlijk aan te bieden. Dat kan een separate betaalde dienst overbodig maken. De NPO heeft al ruimte om voor betaalde diensten van derden content aan te leveren, zoals nu het geval is met het gezamenlijke platform NLZiet. Over het vergemakkelijken en stimuleren van deze en andere publiek-private samenwerkingen worden nadere afspraken gemaakt aan de tafels van het door mij geïnitieerde overleg met publieke en private mediapartijen over de toekomst van het Nederlandse medialandschap. Als de partijen er daar niet uitkomen, zal het kabinet zelf een knoop doorhakken.

g. Sterke en onafhankelijke (onderzoeks)journalistiek

Een van de specifieke taken van de publieke omroep is de nieuwsvoorziening, via de NOS en (onderzoeks)journalistieke programmering. Deze journalistieke taak van de publieke omroep is van extra belang nu de grenzen tussen betrouwbare en onbetrouwbare informatie door verspreiding van desinformatie meer lijken te vervagen. De publieke omroep heeft toegevoegde waarde als platform voor kwaliteitsjournalistiek en betrouwbare onafhankelijke nieuwsvoorziening. Niet alleen voor de kijker, maar ook ter versterking van de journalistieke infrastructuur. Over de beschikbaarheid van gratis longreads en journalistieke tekstproducties via de NOS-website bestaan zorgen bij betaalde journalistieke aanbieders. Dit is ook aan de orde gekomen bij het door mij geïnitieerde overleg met publieke en private mediapartijen over de toekomst van het Nederlandse medialandschap. Het gesprek tussen de NOS en journalistieke aanbieders verloopt positief. In het verlengde daarvan zal het kabinet onderzoeken of het mogelijk is om de NOS tegen marktconforme tarieven een publieke en onafhankelijke basisnieuwsvoorziening voor audiovisueel materiaal te laten verzorgen, waar de journalistieke infrastructuur als geheel van kan profiteren.

Het kabinet is voornemens in de wet nadrukkelijker te verhelderen dat de publieke omroep een specifieke taak heeft om (onderzoeks)journalistieke producties en programmering te verzorgen. Diepgravende journalistiek is als tegenmacht in onze democratische rechtsstaat onmisbaar, maar tegelijkertijd kwetsbaar in een tijd van fragiele journalistieke verdienmodellen. Daar ligt bij uitstek een publieke taak. De huidige opdracht daartoe in de wet wordt daarom aangescherpt.

h. Wettelijke taak regionieuws

Gelet op de kwetsbaarheid van regionale journalistiek wordt, naast de kabinetsinspanningen voor een stevige publieke regionale en lokale journalistieke infrastructuur, ook binnen de publieke omroep de aandacht voor regionaal nieuws beter verankerd. Hiertoe wordt de wettelijke taak van de NOS aangevuld met aandacht voor regionaal nieuws. Dit sluit aan bij reeds bestaande initiatieven van de NOS. Via de pilot met regionale vensters wordt daarnaast geëxperimenteerd met regionale vensters op een landelijk televisiekanaal. De bezinning op de inrichting van kanalen en zenders zou bovendien extra ruimte kunnen opleveren voor het belang van regionaal nieuws en regionale programmering.

i. Beschermen van kinderen

Het veranderd media-gebruik is een uitdaging voor de bescherming van jongeren en kinderen. Zij kijken steeds vaker online of via NPOStart naar kinderprogrammering. Een hoogwaardig aanbod van verantwoorde en educatieve programma's ligt dicht bij het hart van de publieke taak van de omroep. Dat geldt ook voor de bescherming van kinderen tegen schadelijke content. Doordat de distributie van programma's voor kinderen via online kanalen verloopt, is het nodig de bescherming van jonge kinderen ook op die plaatsen op te voeren. Het kabinet is voornemens de aanknopingspunten die nieuwe Europese regelgeving daarvoor biedt voortvarend ter hand te nemen. De mate van bescherming via de zelfregulering door Kijkwijzer mag niet worden verminderd. Daarnaast is het extra van belang kinderen en jongeren te beschermen tegen gepersonaliseerde advertentietechnieken.

5. Versterking van de financieringsbasis

De reclame-inkomsten zijn vele jaren een stabiele bron van financiering geweest voor de publieke omroep. Aan die stabiliteit lijkt een einde gekomen met alle veranderingen in de mediemarkt en de teruglopende reclame-inkomsten. De teruglopende reclame-inkomsten hebben mij ertoe gedwongen om met ingang van 2019 het budget voor de landelijke publieke omroep te verlagen. Dit stelt de landelijke publieke omroep voor de uitdaging om zijn kostenniveau te verlagen. Daarnaast heb ik in mijn mediabegrotingsbrief 2019 aangekondigd dat ik een aantal scenario's zal uitwerken voor een stabiele financiering van de publieke omroep die minder afhankelijk is van onzekere reclame-inkomsten.

a. Vergroten doelmatigheid

Op basis van de raming van de Ster die ik bij mijn mediabegrotingsbrief 2019 (Kamerstuk 35 200 VIII, nr. 91) aan uw Kamer heb gestuurd, is bij ongewijzigde omstandigheden het scenario dat het beschikbare budget voor de landelijke publieke omroep de komende jaren lager zal zijn dan de afgelopen jaren. Deze verwachte ontwikkeling maakt het noodzakelijk dat de landelijke publieke omroep zijn kostenniveau verlaagt om budgettaire tekorten te vermijden. De navolgende tabel maakt dit inzichtelijk.

Basis raming van Ster-inkomsten	2021	2022	2023	2024	2025	Gem.
1. Wettelijk minimumbudget ten behoeve landelijke omroep	623	633	643	653	663	
2. Aanvullend budget vanuit de Algemene Mediareserve	0	4	16	17	17	
3. Totaal beschikbaar budget van OCW voor landelijke publieke omroep	623	637	659	669	679	
4. Ster-inkomsten landelijke publieke omroep	158	164	159	165	160	
5. Totaal beschikbaar budget landelijke publieke omroep	781	801	818	834	839	
6. Autonome kostenontwikkeling landelijke publieke omroep	840	848	857	865	874	
7. Saldo rij 5 en 6	59	47	39	31	35	42

* In deze berekening is geen rekening gehouden met de keuze voor een reclamescenario (d.w.z. afbouw van Ster-reclame).

De tabel laat de meerjarige ontwikkeling zien van het wettelijk minimumbudget ten behoeve van de landelijke publieke omroep, voor zover die wordt bekostigd op basis van de rijksmediabijdrage (rij 1). Het uitgangspunt hierbij is dat de Ster met ingang van de volgende erkenningsperiode de reclame-inkomsten direct afdraagt aan de landelijke publieke omroep. Deze inkomsten vormen dus geen onderdeel meer van het wettelijk minimumbudget. Dit wordt nader toegelicht in het volgende hoofdstuk van deze brief.

Daarnaast is de verwachting dat gedurende 2022 tot en met 2025 middelen beschikbaar zijn in de Algemene Mediareserve die in aanvulling op het wettelijk minimumbudget kunnen worden aangewend ten behoeve van de landelijke publieke omroep (rij 2). Het totaal hiervan vormt het beschikbare budget van OCW ten behoeve van de landelijke publieke omroep (rij 3).

In aanvulling op het beschikbare budget van OCW (rij 3) zijn de inkomsten van de Ster beschikbaar voor de landelijke publieke omroep (rij 4). De raming hiervan is gebaseerd op de basisraming van de Ster, die is toegelicht in de mediabegrotingsbrief 2019 van 16 november. Het totaal van het beschikbare budget van OCW en de geraamde Ster-inkomsten (rij 5) zijn afgezet tegen de verwachte kostenontwikkeling van de landelijke publieke omroep voor zover die samenhangt met het budget van OCW en de Ster-inkomsten (rij 6). Deze raming is gebaseerd op het budget – EUR 804 mln. – dat de NPO in 2018 heeft aangevraagd. Het bedrag van EUR 804 mln. is jaarlijks geïndexeerd met kosteninflatie. De tabel laat zien dat de verwachte autonome kostenontwikkeling van de landelijke publieke omroep de komende jaren hoger ligt dan het beschikbare budget (rij 7). Dit noodzaakt de landelijke publieke omroep om zijn kosten te verlagen.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de landelijke publieke omroep de programmering zoveel mogelijk ontziet bij de verlaging van zijn kosten, zodat het publiek er zo weinig mogelijk van merkt. De landelijke publieke omroep moet zoeken naar manieren om de kostenverlaging van gemiddeld EUR 42 mln. (zie tabel) zoveel mogelijk te realiseren door verlaging van de overhead. Ik denk hierbij concreet aan bundeling van ondersteunende activiteiten van de NPO en de omroepen, zoals techniek, ICT en financiële administratie. Deze bundeling wil ik, indien noodzakelijk, faciliteren met nadere regelgeving. Bij bundeling van ondersteunende activiteiten laat ik HR-advies, marketing en verenigingsactiviteiten buiten beschouwing, omdat die nauw verwant zijn aan de identiteit van de omroep. Dit geldt ook voor de activiteiten die direct verband houden met de verzorging van het programma-aanbod omdat die tot de programmatische autonomie van de omroep behoren. Ik erken echter dat ook de voorgestelde invulling van de kostenbesparing voor de NPO en de omroepen een grote opgave betekent, die niet van de een op de andere dag zal zijn gerealiseerd en voor de publieke omroep significante materiele en personele consequenties zal hebben. Het is echter onvermijdelijk om tot een duurzame dekking te komen van het verschil tussen het kostenniveau en het beschikbare budget, nu de reclame-inkomsten teruglopen.

b. Verkleinen afhankelijkheid van reclame

Zoals hierboven al blijkt, zijn de Ster-inkomsten de afgelopen jaren onverwacht fors afgenomen. Dit leidt tot minder budget voor de landelijke publieke omroep. Maar er zijn ook inhoudelijke zorgen met betrekking tot de toekomst van reclame.

De eerste zorg is dat de exploitatie van reclame in de toekomst steeds meer afhankelijk wordt van de toepassing van data van het publiek. Dit is al het geval bij de exploitatie van online reclame en zal naar verwachting op termijn ook bij lineaire televisie gebeuren. In de Verenigde Staten wordt deze ontwikkeling aangeduid als «programmatische TV». Het kabinet vindt het niet wenselijk dat de publieke omroep meegaat in deze trend. De onafhankelijkheid en non-commercialiteit van de publieke omroep brengt met zich mee dat data van het publiek nooit gebruikt mogen worden om reclame te exploiteren of voor doeleinden die niets met de publieke taak te maken hebben. De publieke omroep dient een veilige plaats te zijn waar

ook de persoonlijke gegevens of gegevens over kijkgedrag in veilige handen zijn. De prikkel die uitgaat van nieuwe vormen van (televisie)reclame verhoudt zich slecht met de publieke taak van de landelijke publieke omroep.

De tweede zorg is dat de ervaring van de afgelopen jaren leert dat de ontwikkeling van Ster-inkomsten niet meer goed ingeschat kan worden. Met soms forse budgettaire tegenvallers als gevolg. Zeer conservatief ramen kan hiertegen helpen, maar kan er ook toe leiden dat er onnodig hard wordt ingegrepen in het beschikbare budget voor de landelijke publieke omroep. De volatiliteit van de ontwikkeling van de reclame-inkomsten vormt zodoende een serieuze bedreiging voor een stabiele en voorspelbare financiering.

Het kabinet vindt het daarom noodzakelijk om de afhankelijkheid van reclame af te bouwen en op termijn toe te werken naar een reclamevrije publieke omroep. Met het oog daarop heeft het kabinet voor de komende erkenningsperiode (2021–2025) een aantal scenario's in kaart gebracht. De financiële impact van dit nieuwe lange termijn perspectief is groot. In het bijzonder in combinatie met de noodzakelijke besparingen die onder 5.a zijn beschreven, plaatst het de landelijke publieke omroep voor grote opgaven. Daarom is zorgvuldig gekeken naar de financiële impact op het beschikbare budget van de landelijke publieke omroep van verschillende stappen richting een minder grote afhankelijkheid van reclame-inkomsten.

De volgende scenario's zijn in kaart gebracht:

Scenario 1: kinderprogrammering en online

In het eerste scenario wordt géén reclame vertoond rondom kinderprogrammering op televisie en niet online. Dat eerste vanuit de achterliggende gedachte om toe te werken naar een publieke omroep met minder commerciële prikkels voor minderjarige kijkers. Daarnaast is, zoals in alle scenario's, gekozen voor beëindiging van online reclame. Dit in verband met het uitgangspunt dat het gebruik van persoonlijke data om reclame te exploiteren niet past bij de waarden van een publiek gefinancierde omroep.

De totale inkomstenderving in dit scenario is geschat op EUR 13 mln. Hierbij wordt uitgegaan van de huidige inkomsten uit online reclame die nog zeer laag zijn. Extra inkomstenderving vanwege de verwachte groei van online reclame is hierbij niet meegenomen.

Scenario 2: voor 20:00 uur en online

In het tweede scenario wordt de bescherming van minderjarigen uitgebreid door uitsluitend televisiereclame toe te staan na 20:00 uur. Een uitzondering hierop is reclame rondom grote sportevenementen, zoals Olympische Spelen. De inkomstenderving in dit scenario wordt met EUR 60 mln. een stuk hoger geschat ten opzichte van scenario 1.

Scenario 3: tv en online

Het derde scenario is een volgende stap richting het volledig beëindigen van televisiereclame. Dit zal naar schatting leiden tot een inkomstenderving van EUR 127 mln. Dit is daarmee een aanzienlijk duurder scenario dan scenario's 1 en 2.

Scenario 4: volledig reclamevrij

De laatste stap naar een volledige reclamevrije publieke omroep betekent dat ook radioreclame wordt afgeschaft. Dit zal voor een nog grotere derving van reclame-inkomsten leiden ten opzichte van het voorgaande scenario, te weten EUR 161 mln.

De scenario's maken duidelijk dat bij een reclamevrije omroep de inkomstenderving zeer fors zal zijn. Deze stap in één keer zetten, lijkt het kabinet onverstandig en onhaalbaar. Tegelijk wil het kabinet dit probleem niet doorschuiven, maar bezien hoe nu al betekenisvolle eerste stappen gezet kunnen worden om toekomstige ontwikkelingen het hoofd te bieden. Daarom gaat de voorkeur van het kabinet uit naar scenario 2.

Vanaf 2020 zal de verlaagde bijdrage uit de mediabegroting met EUR 40 mln. rijksmediabijdrage worden verhoogd. De benodigde dekking wordt deze zomer binnen de bestaande budgettaire kaders ingepast en verwerkt in de Miljoenennota. Van dit bedrag zal EUR 25 mln. gebruikt worden voor het verder reclameluw maken van de publieke omroep (scenario 2). De overige daarvoor benodigde financiële middelen zullen in overleg met de NPO en het CvO uit in deze brief genoemde mogelijkheden voor extra inkomsten en/of besparingen gegeneerd moeten worden, waarbij programmering nadrukkelijk is uitgesloten. Daarnaast zal EUR 15 mln. van de extra beschikbare rijksmediabijdrage worden aangewend voor (regionale) programmering.

De realisatie van inkomsten- en besparingsopties, alsmede de samenvoeging van ondersteunende activiteiten van de NPO en omroepen (zie paragraaf a) kunnen gepaard gaan met frictiekosten. Als onderdeel van nadere uitwerking zal het kabinet hierover in gesprek treden met de NPO en het CvO.

6. Versterking van de organisatie

Het publiek is gebaat bij een goed functionerend bestel waarbinnen effectief en efficiënt geprogrammeerd en geproduceerd wordt op basis van goede samenwerking. Daarnaast vragen de ontwikkelingen in het medialandschap om een slagvaardige publieke omroep. Daarvoor is een goed samenspel nodig tussen de NPO in zijn rol als coördinerend orgaan en de omroepen als leveranciers van de programma's. Geen cultuur van wij en zij, maar een sfeer waarin alle partijen doordrongen zijn van het gezamenlijke belang van een sterke publieke omroep en de noodzaak en bereidheid om daarvoor samen te werken. Dat komt alleen goed tot stand als alle partijen zich senang voelen bij de gezamenlijke ambities en strategische doelstellingen en zich daarvoor verantwoordelijk voelen. De huidige rolverdeling biedt daarvoor een basis, maar de invulling ervan kan worden verbeterd. Het kabinet ziet in dit verband een aantal mogelijkheden voor verbetering van de checks and balances in het bestel.

a. Rol van het College van Omroepen (CvO)

Als bestuurlijk instrument is nu geregeld dat het CvO bij belangrijke documenten zijn mening kan geven voordat die besluiten definitief worden vastgesteld.³ Gebleken is dat omroepen in de huidige constellatie te weinig betrokkenheid en verantwoordelijkheid voelen bij het uitzetten van de strategische en programmatische koers. De sturende verantwoordelijkheid van de raad van bestuur voor de totale programmering heeft

³ Het gaat dan om de vaststelling van het concessiebeleidsplan, de prestatieovereenkomst, de begroting, de netprofielen en overeenkomsten met derden.

dat gevoel versterkt. Mede vanwege het vooruitzicht dat omroepen straks nadrukkelijker afgerekend kunnen gaan worden op hun bijdrage aan de pluriformiteit is een nieuwe balans nodig. Het kabinet treft daarvoor de volgende maatregelen:

1. Het CvO krijgt een versterkt adviesrecht bij de vaststelling van het concessiebeleidsplan en de prestatieovereenkomst. De raad van bestuur kan alleen gemotiveerd en gehoord het CvO van een advies afwijken. De raad van bestuur is transparant in zijn afwegingen en legt die samen met het advies ter instemming voor aan de raad van toezicht. De raad van toezicht hoort daartoe het CvO.
2. De strategische en programmatische doelstellingen van het concessiebeleidsplan en de prestatieovereenkomst worden vertaald naar een jaarlijkse begroting en programmaplannen.⁴ Het CvO krijgt hier een adviesrol. Ook hier kan de raad van bestuur alleen gemotiveerd afwijken. Omdat zich dit dieper in het programmeerproces afspeelt is het aan de raad van bestuur om te beoordelen of hierover het CvO nader gehoord wordt. Vervolgens legt de raad van bestuur de zaak ter instemming voor aan de raad van toezicht. Dezelfde procedure kan ook gelden voor de bindende regelingen van de raad van bestuur.

De besluitvorming moet wel slagvaardig kunnen plaatsvinden, obstructie-macht moet vermeden worden. Daarom zullen er nadere spelregels komen. Daarbij kan gedacht worden aan adviestermijnen en regels omtrent besluitvorming en informatieverstrekking.

b. Rol van de raad van toezicht

Bij een vorige wetswijziging is de rol van de raad van toezicht van de NPO verbreed. De raad van toezicht ziet nadrukkelijk toe op de uitvoering van de gehele mediaopdracht, op alle werkzaamheden van de raad van bestuur en op de algehele gang van zaken binnen de publieke omroep. Bij de uitvoering van zijn taak dient de raad van toezicht het gemeenschappelijke belang van de landelijke publieke mediadienst in acht te nemen. Vanuit die positie heeft de raad van toezicht een verbindende rol en kan hij erop toezien dat er binnen de publieke omroep goed wordt samengewerkt. Het kabinet wil deze rol van de raad van toezicht verder ondersteunen. Dat kan door in de wet vast te leggen dat de raad van toezicht werkt met gevoel voor het krachtenveld waarin de publieke omroep opereert en daarbij rekening houdt met de belangen van de omroeporganisaties. In het verlengde hiervan stelt het kabinet voor in de wet te regelen dat de raad van toezicht frequent spreekt met het CvO.

c. Betere en integrale sturing op inkomsten

De reclame-exploitatie binnen de landelijke publieke omroep is een gedeelde verantwoordelijkheid. De NPO is verantwoordelijk voor het reclamebeleid. De exploitatie is – overigens niet zonder reden – ondergebracht bij de Ster. De reclame-inkomsten volgen een bijzondere weg: van Ster naar mediabegroting en van daaruit via het Commissariaat naar de publieke omroep. Daarnaast hebben de NPO en de omroepen elk hun eigen inkomstenbronnen, zoals sponsoring, licentieverlening/rechtenexploitatie, merchandising en distributievergoedingen. Het is een wirwar aan geldstromen waar op dit moment geen integrale sturing en beheersing op zit.⁵ Gelet op de ambitie van dit kabinet om op termijn naar een reclamevrije publieke omroep toe te werken, is het van belang deze situatie te verbeteren. Zo kan gecontroleerd worden toegewerkt naar een

⁴ Dat zijn op dit moment de jaarplannen voor audio- en video.

⁵ Dit blijkt uit onderzoek van Twynstra Gudde (2016) en Ernst & Young (2017).

toekomstbestendige situatie. Om hierin verbetering te brengen treft het kabinet de volgende maatregelen:

1. Met ingang van de volgende erkenningsperiode draagt de Ster de reclame-inkomsten direct af aan de landelijke publieke omroep.⁶ Daardoor hebben NPO en Ster een rechtstreeks en gezamenlijk belang en kunnen knelpunten in de uitvoering (Ster) van reclamebeleid (NPO) sneller kunnen worden opgelost.
2. De activiteiten van de Ster worden geïntegreerd met andere inkomstgenererende activiteiten van de landelijke publieke omroep. Dit bevordert de doelmatigheid en vereenvoudigt en passant ook het toezicht voor het Commissariaat.

d. Transparantie: integrale verantwoording over doelmatigheid en doeltreffendheid

De werking van het bestel kan worden afgemeten aan de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan. Het is daarom belangrijk dat de landelijke publieke omroep daarover jaarlijks transparant verantwoording aflegt. De publieke omroep legt nu nog op verschillende manieren en momenten verantwoording af. Het kabinet wil dat de NPO voortaan in één integrale rapportage inzicht geeft in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van publieke middelen. Dat vergroot de transparantie en verantwoording richting de politiek en de kijker. Van omroepen wordt gevraagd om richting het Commissariaat vertrouwelijk inzage te geven in de kosten op programmaniveau.

e. Bundeling van toezicht

Op dit moment hebben zowel de NPO als het Commissariaat toezichthoudende taken. De NPO ziet toe op de naleving van zijn besluiten en bindende regelingen. Het Commissariaat ziet toe op de naleving van de Mediawet. De toezichthoudende rol van de NPO zet de samenwerking binnen het bestel geregeld onder druk. Zaken worden al snel juridisch op de spits gedreven. Dat komt de verhoudingen niet ten goede en kost tijd, geld en energie die beter in het maken van programma's gestopt kan worden. Verder rijzen er geregeld vragen rond de afbakening van het toezicht: wie is wanneer bevoegd. Het kabinet stelt daarom voor het toezicht eenduidig te beleggen bij het Commissariaat. Bij de uitwerking van dit voornemen zal worden gekeken naar de consequenties ervan voor het Commissariaat.

f. Integratie CoBO met Filmfonds

Het coproductiefonds Binnenlandse Omroep (hierna: CoBO) heeft als doel film en televisie dichter bij elkaar te brengen, net als podiumkunsten en televisie. Coproducties van publieke omroepen worden gestimuleerd door te participeren in de vorm van een financiële bijdrage. De coproducties waar CoBO een bijdrage aan levert, vinden plaats tussen een publieke omroep en een onafhankelijke filmproducent en de coproducties tussen een publieke omroep en een instelling op het gebied van de podiumkunsten. Om toegang te krijgen tot de middelen van CoBO is deelname van een publieke omroep als coproductent een voorwaarde. De ervaring leert dat filmproducenten zowel bij het Filmfonds als bij CoBO aankloppen voor een financiële bijdrage. Om de financiering voor producenten te vergemakkelijken en de coproductiestatus van de publieke omroep niet langer verplicht te stellen – waardoor de filmproducent meer ruimte krijgt om zijn product optimaal te exploiteren –, wil het kabinet de filmactivi-

⁶ Vergelijkbaar met de situatie bij de regionale publieke omroepen, die reclame-inkomsten direct op hun begroting bijschrijven.

teiten van CoBO overdragen aan het Filmfonds. In het verlengde daarvan wordt de jaarlijkse OCW-bijdrage aan CoBO overgeheveld naar het Filmfonds. Het overige gedeelte blijft bij de NPO. Dat betreft met name de buitenlandse distributie-inkomsten van de landelijke publieke omroep die worden geïncasseerd via CoBO.

g. Matiging bezoldiging

De afgelopen jaren zijn stappen gezet om de salarissen van topfunctionarissen en presentatoren bij de publieke omroep binnen maatschappelijk verantwoorde grenzen te brengen. Onder andere door de aanscherpingen vanuit de Wet Normering Topinkomens (hierna: WNT) en het Beloningskader Presentatoren in de Publieke Omroep (BPPO). Desondanks blijft dit een voortdurende bron van discussie en toenemende irritatie. Het kabinet wil dat hier een einde aan komt en zal met de NPO spreken over verdere afbouw van het aantal medewerkers boven de gestelde maxima en over hoe om te gaan met constructies waarbij presentatoren zich – via een bedrijf – laten inhuren. Het kabinet zal nagaan of daarvoor via het BPPO en eventueel de Mediawet 2008 verdere maatregelen mogelijk zijn. Verder zal het kabinet kijken naar de bezoldigingsnormen van de WNT voor de mediasector. Er wordt gewerkt aan een met de sector afgestemd voorstel voor lagere maxima voor het media-domein. Een lager maximum zal over de hele linie van bezoldiging binnen de publieke omroep consequenties hebben. Het is onwenselijk dat publieke organisaties, zoals omroepen, topzwaar worden ingericht, met veel bestuurlijke grootverdieners, als de personele en budgettaire omvang daar niet bij past. Daarom zal het kabinet concessieverlening mede afhankelijk maken van een sobere, doelmatige en evenwichtige inrichting van de bestuurlijke organisatie; ook een beloningsgebouw dat past bij de omvang van de organisatie wordt daar in meegenomen. In het kielzog hiervan wil het kabinet ook kijken naar de omvang van raden van toezicht binnen de publieke omroep.

7. Regionale en lokale omroep

a. NPO Regio

Onafhankelijke journalistiek en een kwalitatief goed media-aanbod is van cruciaal belang op zowel landelijk als regionaal niveau. Juist op dat regionale niveau staat de journalistiek door een afname van bijvoorbeeld kranten in bepaalde gebieden onder druk. Om de kwaliteit op het regionale niveau te versterken zal de komende jaren verdere ontwikkeling van relevant, kwalitatief en onderscheidend media-aanbod met een regionaal karakter nodig zijn. Zowel regionale en landelijke programmamakers worden hiertoe uitgedaagd.

De regionale omroepen wordt wettelijk toegestaan om hun regionaal aanbod mede te ontwikkelen voor of beschikbaar te stellen aan de landelijke publieke omroep. Aan de andere kant kunnen de bestaande landelijke publieke omroepen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de regionale programmering. Er wordt meer ruimte gecreëerd voor de regionale omroepen binnen de programmering van de NPO. Daarom wordt op termijn het derde net omgevormd tot een kanaal waarvan het zenderprofiel overwegend gericht is op aanbod met een regionaal karakter. Naar analogie van NPO Zapp kan zo gebouwd worden aan een kwalitatief, sterk en herkenbaar merk: NPO Regio. Het verzorgen en coördineren van aanbod met een regionaal karakter ten behoeve van het kanaal, is de taak van de landelijke publieke omroep met draagvlak van de regionale publieke omroep. De aandacht die er is op het huidige derde net voor kinderprogrammering en experimenteerprogrammering gaat niet

verloren en krijgt een passende plek, zowel lineair of non-lineair, binnen ons bestel.

Om dit alles tot een succes te maken is een nauwe bestuurlijke samenwerking nodig tussen regionale en landelijke publieke media-instellingen. Tijdens de komende erkenningsperiode worden de eerste belangrijke stappen gezet, maar het vergt ook een groeipad richting de periodes daarna. We zullen daarom met de stakeholders in gesprek gaan hoe dit het beste vormgegeven zal worden.

Ook is verdere ontwikkeling noodzakelijk van relevant en onderscheidend media-aanbod met een regionaal karakter door verschillende partijen. Bovendien behoeven de technische en financiële aspecten nadere uitwerking. Naast het voorzien in eventuele noodzakelijke wettelijke waarborgen, kunnen hierover in de prestatieovereenkomst met de NPO nadere afspraken worden vastgelegd. Op dit moment loopt tevens een pilot met regionale vensterprogrammering. De techniek rond regionale vensterprogrammering is veelbelovend, maar ook technisch en financieel gezien relatief onontgonnen gebied. Afhankelijk van de technische en financiële risico's kan de techniek rond regionale vensterprogrammering in de toekomst mogelijk ingezet worden om het aanbod met een regionaal karakter deels op de regio toegesneden door te geven. Tevens moedigen we nauwere samenwerking tussen NOS en RPO bijvoorbeeld met initiatieven zoals «Bureau Regio» of het bieden van een platform aan de regionale omroepen in de NOS-app van harte aan. Indien wettelijke obstakels nauwere samenwerking belemmeren, zijn wij bereid deze te slechten.

b. Versterking samenwerking regionale en lokale publieke omroepen

In het regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) staat dat het kabinet zich beraadt op de wijze van organisatie en financiering van de lokale omroepen. Ter uitwerking hiervan heeft het kabinet op 12 februari 2019 een adviesaanvraag aan de Raad voor cultuur en de Raad voor het Openbaar Bestuur gestuurd.⁷ Het advies wordt in september 2019 verwacht. Het kabinet hecht eraan niet vooruit te lopen op de resultaten.

Tegelijkertijd gelooft het kabinet in de kansen die verdere samenwerking tussen regionale en lokale publieke omroepen biedt voor het vergroten van de kwaliteit en professionaliteit van lokale journalistiek. Het kabinet stelt daarom incidenteel EUR 15 mln. in totaal voor de jaren 2019–2021 beschikbaar voor verdere versterking van deze samenwerking tussen regionale en lokale publieke omroepen. De benodigde dekking wordt deze zomer binnen de bestaande budgettaire kaders ingepast en verwerkt in de Miljoenennota. Een deel van dit bedrag wordt aangewend voor de pilot rond streekomroepen, conform de motie Sneller c.s.⁸

Tot slot

In deze brief heeft het kabinet geschetst in welke richting zij de publieke omroep wil voorbereiden op de toekomst. Dat vraagt om ingrijpende keuzes, met impact op veel mensen, die met hart en ziel werken voor de publieke omroep. Direct en indirect. Ik vind het daarom van belang bij de concrete uitwerking van deze visie in de komende periode te blijven overleggen met de NPO, het College van Omroepen, de Ster en alle

⁷ Zie voor deze adviesaanvraag: <https://www.cultuur.nl/actueel/nieuws/adviesaanvraag-organisatie-en-financiering-lokale-omroepen/>.

⁸ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 132.

andere betrokken partijen. Om in verbondenheid aan een gedeelde missie te werken: een publieke omroep die ook op de lange termijn van publieke waarde blijft.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob