

Definitieve versie 26 mei 2010

Beleidsdoorlichting Art.15 Media

2004 – 2009

Hoofdstuk 1 Opzet evaluatie

1.1 Aanleiding en afbakening

Sinds 2006 maakt een periodieke evaluatie van de doelstellingen van de rijksbegroting deel uit van de verantwoording van de regering aan het parlement.¹ Deze evaluatie gaat over het mediabeleid, artikel 15.1 van de rijksbegroting. De doelstelling is breed:

Waarborgen van een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod, bestaande uit radio, televisie, kranten en internetdiensten, dat toegankelijk en betaalbaar is voor alle lagen van de bevolking.

Het mediabeleid beperkt zich niet tot de publieke omroep, maar gaat ook over commerciële omroepen, pers en journalistiek, eigendomsconcentratie in de media, toegang tot distributieplatforms (i.h.b. kabel en ether), media-educatie, auteursrechten en uitingsvrijheid. Wetgeving is in het beleid zeker zo belangrijk als financiering.

Het voert te ver alle aspecten van mediabeleid te evalueren. Buiten beschouwing blijven de regionale en lokale publieke omroep, waarvoor de Mediawet wel de kaders geeft, maar provincies en gemeenten verantwoordelijk zijn. Op 27 oktober 2009 is de Tweede Kamer uitgebreid geïnformeerd over het beleid voor de regionale omroep. In de brief wordt ook ingegaan op de overdracht van de financiering van de regionale omroep naar de provincies in de periode 2006-2009.² De overdracht van de regionale omroep aan de provincie is in 2008 positief geëvalueerd door het Commissariaat voor de Media.

Ook de perssector blijft in deze beleidsdoorlichting buiten beeld. Van oudsher is de wettelijke en financiële bemoeienis van de overheid met de pers beperkt. In 2009 heeft de minister van OCW de Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers ingesteld (Commissie Brinkman).³ De commissie heeft advies uitgebracht over de innovatiemogelijkheden binnen de pers op korte termijn en over de toekomst van de Nederlandse nieuws- en opinievoorziening op lange termijn. Aanleiding voor het advies zijn de (structurele) problemen waarmee de perssector wordt geconfronteerd: financiële moeilijkheden als gevolg van dalende (betaalde) oplagen, teruglopende advertentie-inkomsten, veranderend medialandschap onder invloed van digitalisering en internationalisering. De commissie heeft 17 aanbevelingen gedaan voor de komende jaren. Het kabinet heeft op 30 september 2009 op deze aanbevelingen gereageerd en aangekondigd welke acties hieruit volgen.⁴ Deze beleidsdoorlichting komt te vroeg om de resultaten hiervan nu al te kunnen evalueren.

Er is daarom gekozen om de grootste post op de mediabegroting te evalueren: de *landelijke publieke omroep*, aangevuld met de *Radio Nederland Wereldomroep* (hierna Wereldomroep) en het *Stimuleringsfonds voor Culturele Nederlandse Mediaproducties* (hierna Mediafonds). Voor deze drie instellingen zijn in 2009 onafhankelijke evaluaties afgerond die de basis vormen voor deze beleidsdoorlichting. In april 2009 verscheen het rapport van de tweede visitatiecommissie voor de landelijke publieke omroep, onder voorzitterschap van mr. Annie Brouwer-Korf.⁵ Het visitatierapport is onderdeel van de verantwoording aan het Nederlandse publiek en wordt door de publieke omroep benut om zijn prestaties te verbeteren. In 2009 verscheen ook voor het eerst een visitatierapport over de Wereldomroep.⁶ De voorgeschreven periodieke evaluatie van het Mediafonds is in 2009 gedaan door de Raad voor cultuur.⁷

¹ Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006, Staatscourant 28 april 2006, nr. 83. RPE2006 is in 2008 opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

² Brief over regionale omroep. Kamerstukken 2008-2009, 31 700 VIII, nr. 129 en Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123 VIII, nr. 17.

³ Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (commissie Brinkman). *De volgende editie*. 23 juni 2009. Kabinetsreactie: Kamerstukken II, 2009-2010, 31 777, nr. 181.

⁴ Kamerstukken II, 2009-2010, 31 777, nr. 181.

⁵ Visitatiecommissie landelijke publieke omroep 2004-2008 (2009). *De publieke omroep: Het spel, de spelers, het doel*. Kamerstukken II, 2009-2010, 31 700 VIII, nr. 217.

⁶ Visitatierapport Radio Nederland Wereldomroep 2004-2008 (2009), *Een wereldwijde blik*. Kamerstukken II, 2009-2010, 31 700 VIII, nr. 231.

⁷ Op grond van artikel 170, zevende lid, Mediawet 2008. Zie voor reactie hierop de Mediabegrotingsbrief 2010. Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123 VIII, nr. 62.

Alle drie de evaluaties beslaan de periode 2004-2008; de beleidsdoorlichting beslaat waar mogelijk ook (gegevens over) 2009.

1.2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek zetten we het functioneren van de drie media-instellingen af tegen de maatschappelijke taken die de Mediawet hen opdraagt. Veranderingen in het overheidsbeleid – zoals wetwijzigingen en bezuinigingen – zijn beschreven in relatie tot de specifieke problematiek van de periode waarover de evaluatie plaatsvindt en de effecten die dit heeft op de uitoefening van de maatschappelijke taak. In de evaluatie wordt belicht in hoeverre het beleid van de overheid heeft bijgedragen aan de taakvervulling van de publieke omroep (landelijk, Wereldomroep en Mediafonds).

De hoofdvragen van deze beleidsdoorlichting luiden:

- *Op welke wijze hebben de landelijke publieke omroep, de Wereldomroep en het Mediafonds hun wettelijke taak vervuld?*
- *Hebben de beleidsinterventies ertoe geleid dat de taak in de periode 2004-2009 beter is vervuld?*

Het ministerie van Financiën schrijft voor beleidsdoorlichtingen deelvragen voor. Waar deze vragen in de tekst van de rapportage worden beantwoord, is dat expliciet aangegeven.

In hoofdstuk 2 van de beleidsdoorlichting wordt de beleidstheorie belicht. Wat is het doel van het mediabeleid, waarom is er steun voor een publieke omroep?⁸ Ook geven we een schets van het medialandschap en de belangrijkste ontwikkelingen daarin, alsmede inzicht in de financiering van de publieke omroep. Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van de belangrijkste veranderingen in het overheidsbeleid in de periode 2004-2009. In hoofdstuk 2 worden vraag 1 tot en met 7 en vraag 10 van de beleidsdoorlichting beantwoord (zie schema hoofdstuk 4). Hoofdstuk 3 gaat over de landelijke publieke omroep, inclusief het Mediafonds en de Wereldomroep. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop deze instellingen hun taken hebben vervuld en op de effecten van het beleid. Er wordt antwoord gegeven op vraag 8 en 9 van de beleidsdoorlichting (gegevens over uitvoering van beleid en effecten instrumenten en beleidswijzigingen). In hoofdstuk 4 worden de deelvragen in een schema samengevat.

1.3 Uitvoering en verantwoording gegevens

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door een werkgroep van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Projectleiding en pen lagen in handen van de directie Media, Letteren en Bibliotheken. In de begeleidingsgroep waren de directie Kennis en de directie Financieel Economische Zaken van OCW en medewerkers van het ministerie van Financiën vertegenwoordigd. Voor een onafhankelijke blik zorgde mr. Inge Brakman, voormalig commissaris en voorzitter van het Commissariaat voor de Media. In de bijlage is haar visie op de rapportage opgenomen.

De beleidsevaluatie valt uiteen in twee delen:

- 1) De beleidstheorie: Welke problemen zijn aanleiding voor overheidsbeleid, welke maatregelen zijn genomen en met welke doelen? De beschrijving van de beleidstheorie concentreert zich op vaste waarden in het overheidsbeleid, geactualiseerd naar huidige problemen en vraagstukken en de wijze waarop de specifieke maatregelen in de onderzochte periode in lijn met het beleid het medialandschap hebben beïnvloed.
- 2) De beleidseffecten: Hebben de maatregelen geholpen de doelen naderbij te brengen? Dit deel beschrijft de vervulling van wettelijke taken door de landelijke publieke omroep, de Wereldomroep en het Mediafonds in relatie tot de doelen en de bijdragen van de specifieke overheidsmaatregelen. Naast de onafhankelijke evaluaties zijn de volgende bronnen benut: Kamerstukken, begrotingen en jaarverslagen van de instellingen, rapporten van het Commissariaat voor de Media en de Algemene Rekenkamer, brancheonderzoek (Stichting Kijk Onderzoek, Continu Luister Onderzoek, Stichting Internet Reclame).

⁸ In dit rapport spreken we van publieke omroep als het gaat over het gehele stelsel van wereldomroep, landelijke, regionale en lokale omroep inclusief het stimuleringsfonds culturele mediaproducties.

Hoofdstuk 2 Mediabeleid

In dit hoofdstuk wordt de beleidstheorie belicht. Wat is het doel van het mediabeleid, waarom is er steun voor een publieke omroep?⁹ We geven een schets van het medialandschap en de belangrijkste ontwikkelingen daarin, alsmede inzicht in de financiering van de publieke omroep. Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van de belangrijkste veranderingen in het overheidsbeleid in de periode 2004-2009. In dit hoofdstuk worden vraag 1 tot en met 7 en vraag 10 van de beleidsdoorlichting beantwoord (zie schema hoofdstuk 4).

2.1 Beleidstheorie Media: democratische en culturele waarden

Mensen besteden per dag gemiddeld 7,5 uur aan radio, televisie, internet en gedrukte media, deels tegelijk met andere activiteiten. De landelijke publieke omroep heeft geen alleenrecht op die mediatijd. Mensen oriënteren zich evenzeer op regionale en lokale omroep, op commerciële omroep en op gedrukte media. Om effect te sorteren, strekt ook het overheidsbeleid zich uit over het gehele medialandschap.

Tabel 1: Mediagebruik radio, televisie en internet, in minuten per dag (2004-2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Radio	199	192	192	187	194	201
Televisie	192	195	197	186	184	184
internet (surfen)	0	42	51	55	59	60
totaal elektronische media	391	429	440	428	437	445
gedrukte media		33				

Bronnen: Intomart GfK (radio 10+); Stichting Kijk Onderzoek (televisie 6+); Stichting Internet Reclame (internet 13+); Tijdsbestedingsonderzoek 2005 Sociaal Cultureel Planbureau (gedrukte media). Voor gedrukte media zijn geen meerjarenreeksen beschikbaar. Door verschillen in meetmethoden zijn de gegevens van het SCP voor radio, televisie en internet anders dan van het continue brancheonderzoek.

Het mediabeleid vindt zijn legitimatie in de prominente rol van media in de samenleving. Media zijn een bron van kennis en informatie en het zijn podia voor meningsvorming en debat. Media geven onze cultuur vorm, zowel in internationaal perspectief, als nationaal, lokaal en binnen groepen met een bepaald levensbeschouwelijk of maatschappelijk interessegebied. Tenslotte zijn media dragers van kunst en vermaak: verhalen, drama, muziek, documentaires, enzovoorts. Het mediabeleid in Nederland is daarmee verankerd in een breed georiënteerde visie op de informatiesamenleving, vanuit maatschappelijke, cultuurpolitieke en democratische waarden. Het mediabeleid van de overheid richt zich op radio, kranten, opiniebladen, journalistieke en culturele uitingen via internet en, uiteraard, televisie.

Omdat media bovengenoemde democratische en culturele functies vervullen, is het belangrijk dat media redactioneel onafhankelijk zijn van overheden, culturele instellingen, bedrijven en andere belangenpartijen. Cruciaal is ook dat media de diversiteit aan opvattingen en interesses binnen de bevolking weerspiegelen en dat zij kwaliteit hoog in het vaandel dragen. Tot slot moet dit diverse media-aanbod onder handbereik zijn voor iedereen, jong en oud, stad en land, rijk en arm. Deze vier publieke belangen – onafhankelijkheid, verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid – waarborgt de overheid.

Het merendeel van het media-aanbod komt op de markt tot stand, maar de bovengenoemde publieke belangen zijn daarbij niet vanzelfsprekend verzekerd. Paragraaf 2.2 gaat in op diverse vormen van marktfalen; de kern is dat de overheid positieve maatschappelijke effecten van media bevordert en negatieve effecten tegengaat. Zelfs nu door digitalisering het aantal distributiekanaal toeneemt, blijft 'publieke' audiovisuele programmering ('content') schaars. Onder publieke audiovisuele programmering verstaan we bijvoorbeeld kwalitatief hoogwaardig fictie, continuïteit

⁹ In dit rapport spreken we van publieke omroep als het gaat over het gehele stelsel van Wereldomroep, landelijke, regionale en lokale omroep inclusief het stimuleringsfonds culturele mediaproducties.

van de nieuws- en informatievoorziening, onderscheidend amusement, jeugdprogrammering.¹⁰ Bovendien is op veel deelmarkten sprake van concentratie van marktmacht in handen van enkele mediabedrijven. Dit is een risico voor de verscheidenheid en de toegankelijkheid van het aanbod en daarom intervenueert de overheid. Ook beschermt de overheid burgers, in het bijzonder minderjarigen, tegen mogelijke schadelijke effecten van media.

Mediabeleid is geen vanzelfsprekende keuze, al hebben overheden in de ons omringende landen in meer of mindere mate vergelijkbare keuzes gemaakt. Landen als Engeland, Duitsland en Frankrijk kennen allemaal een sterke, brede publieke omroep, en (subsidie)regelingen voor pers en nieuwe media. In alle Europese landen regelt de overheid ook verscheidenheid van en standaarden voor commerciële radio en televisie, bijvoorbeeld via uitgifte van etherfrequenties en de (minimum) regels van de Europese Richtlijn voor audiovisuele mediadiensten, eventueel aangevuld met strengere nationale verplichtingen voor commerciële televisie. Nederland heeft een licht regime voor commerciële radio en televisie.

Sommige media hebben een grotere invloed op de meningsvorming van de burger dan andere. Hoe groter de impact, hoe groter de rechtvaardiging voor regulering, zo geeft de WRR aan.¹¹ Het medium dat op grond van zijn toegankelijkheid, directheid en grote mogelijkheden voor suggestiviteit en verspreiding de meeste impact wordt toegedicht, is de televisie. Ook in Nederland ligt een sterke nadruk op het omroepbeleid, en dan in het bijzonder op de publieke omroep. De pers daarentegen wordt traditioneel heel terughoudend gereguleerd¹² en gestimuleerd (via het Stimuleringsfonds voor de pers). Belangrijker nog is dat gedrukte media goedkoper zijn dan audiovisuele media (vooral televisie), waardoor ook een kleine taalmarkt een redelijk aantal nationale titels kan handhaven zonder subsidie.

2.2 Economische analyse van het medialandschap

Media-aanbod, ook wel content genoemd, komt grotendeels op de markt tot stand. Op deze markt zijn diverse partijen actief. De distributeurs zorgen ervoor dat de content verspreid wordt naar kijkers en luisteraars. Kabelexploitanten bijvoorbeeld zorgen voor het kabelnetwerk, waarover radio en televisie analoog of digitaal verspreid kunnen worden. Radio en televisie kunnen ook over de ether worden uitgezonden, of via de satelliet. Distributeurs bepalen doorgaans niet welke content er op televisie wordt uitgezonden. Die keuze maken de omroepen, die de content zelf produceren of inkopen en gebundeld aanbieden. De omroepen zijn de aanbieders op de markt van content.

In het media-aanbod dat op de markt tot stand komt, zijn de in paragraaf 2.1 genoemde publieke belangen (pluriformiteit, toegankelijkheid, onafhankelijkheid en kwaliteit) echter niet vanzelfsprekend verzekerd. Dit heeft te maken met het feit dat content een aantal kenmerken heeft waardoor het afwijkt van normale goederen en waardoor de markt voor content niet automatisch goed werkt. Hieronder worden de verschillende vormen van marktfalen beschreven. Daarbij wordt aangegeven met welke mogelijke instrumenten dit marktfalen kan worden tegengegaan, waarbij zowel het instrument 'publieke omroep' wordt beschreven, als andere mogelijke vormen van overheidsingrijpen.

a) Niet uitsluitbaarheid leidt tot een dual product market

Niet uitsluitbaarheid betekent dat individuen niet kunnen worden uitgesloten van consumptie. Het klassieke voorbeeld van niet uitsluitbaarheid is een dijk: iedereen wordt erdoor beschermd, niet alleen degenen die hebben helpen bouwen. Op de radio- en televisiemarkt is ook sprake van niet uitsluitbaarheid. Wanneer de infrastructuur voor verspreiding van bijvoorbeeld het televisiesignaal er eenmaal ligt, kan men televisie kijken (dit geldt vooral voor de traditionele kabel, satelliet en ether, maar grotendeels ook voor de nieuwe vormen van infrastructuur).

¹⁰ Zie ook doelstelling publieke waarde in het Concessiebeleidsplan Publieke Omroep 2010-2016. http://npo.omroep.nl/data/media/db_download/254_0c8a93.pdf

¹¹ WRR (2005). Focus op functies, uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid, Den Haag

¹² Sinds 2007 is er een Tijdelijke Wet Mediaconcentraties als opvolger van de crossownershipsregels uit de Mediawet. De wet beoogt bescherming te bieden tegen een te grote concentratie van opiniemacht op de drie relevante markten voor nieuws en opinie: dagbladen, radio en televisie.

Niet uitsluitbaarheid kan ertoe leiden dat het product zonder overheidsingrijpen niet wordt geproduceerd. Het is immers lastig geld verdienen aan een product dat voor iedereen vrij verkrijgbaar is, ook voor de mensen die niet betalen.

In het geval van radio en televisie programma's verdienen de aanbieders (de omroepen) op een alternatieve manier aan hun product: via advertentie-inkomsten. Er is dus sprake van een dual product market, om de terminologie van media-econoom Picard¹³ te gebruiken. Producenten van content bieden consumenten content aan¹⁴. Tegelijkertijd verkopen deze producenten *audiences* aan adverteerders. Producenten maken vooral die content waarmee een publiek gegenereerd wordt dat goed verkoopbaar is aan adverteerders. Op deze manier komt dus andere content tot stand komt dan via het prijsmechanisme zou gebeuren. Met name content die hoog wordt gewaardeerd door slechts een kleine groep consumenten zal waarschijnlijk niet meer worden geproduceerd, ook al is de betalingsbereidheid van deze groep zo hoog dat productie wel welvaartsverhogend zou zijn.

Verskillende vormen van overheidsingrijpen kunnen dit probleem (deels) verhelpen. Eén mogelijkheid voor de overheid is om zelf bij de commerciële omroepen deze programma's in te kopen, bijvoorbeeld door een subsidie aan te bieden. Dit model is eind jaren tachtig geïntroduceerd in Nieuw Zeeland. Publieke en commerciële omroepen konden voor 'bedreigde' programmasoorten subsidie aanvragen. In de praktijk bleken de omroepen weinig van deze programma's te maken, en de programma's vooral op ongunstige tijden uit te zenden. Bij aanbod van deze programma's riskeerden de omroepen namelijk verlies van kijkers en daarmee verlies van reclame-inkomsten. Dit is reden geweest voor de overheid in Nieuw Zeeland om het systeem opnieuw op de schop te nemen.

Een alternatieve mogelijkheid is het om deze programma's door een publieke omroep te laten aanbieden. De overheid financiert de omroep, de omroep zorgt ervoor dat bepaalde programma's geproduceerd worden. Daarbij is het wel belangrijk dat de publieke omroep weet welke programma's geproduceerd moeten worden. Omdat ook de publieke omroep het prijsmechanisme niet kan gebruiken, blijft het lastig te schatten welke programma's welvaartsverhogend zullen zijn. Door middel van kijkerswaarderingen kan men deze inschatting wel maken. Dit gebeurt in de praktijk ook.

Via aparte betaalkanalen (zoals de sport en filmzenders) en door de opkomst van digitale televisie, nemen de mogelijkheden om kijkers van content uit te sluiten toe. Technisch is het inmiddels mogelijk om kijkers voor afzonderlijke programma's vooraf te laten betalen (pay per view). Onduidelijk is nog wat het effect zal zijn van deze trend. Het is mogelijk dat op termijn voor steeds meer aanbod betaald zal worden. Het effect hiervan op de werking van de markt voor content staat beschreven in box 1. Of de trend daadwerkelijk doorzet, is op dit moment nog niet duidelijk. Immers, hoewel er al wel mogelijkheden zijn en er ook al pogingen gedaan zijn (sport/voetbal), zijn er nog steeds slechts zeer weinig betaalde kanalen. Bovendien is op internet gratis nieuws en amusement beschikbaar wat het moeilijker kan maken voor producenten van content op televisie om de consument voor deze zelfde content op televisie wel te laten betalen.

b) Asymmetrische informatie

Consumenten zijn zowel voor- als achteraf niet altijd goed in staat de kwaliteit van content adequaat te beoordelen. Bij nieuwsprogramma's bijvoorbeeld, kunnen consumenten moeilijk inschatten of het nieuws daadwerkelijk neutraal is. Concurrenten zijn beter in staat informatie te beoordelen als zij vergelijkingsmateriaal hebben, of als zij de reputatie van een bepaalde aanbieder kennen. Concurrentie op de markt en het gebruik van reputaties kunnen hier dus helpen.

Wanneer deze mechanismen onvoldoende blijken, kan ook een publieke omroep, die vanuit de overheid de opdracht krijgt om in zijn aanbod aan bepaalde eisen te voldoen (zoals ongekleurde nieuwsvoorziening), oplossing bieden. Door de opkomst van internet en online nieuwsaanbieders hebben consumenten steeds meer toegang tot een breed scala aan nieuwsaanbieders. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de mate van asymmetrische informatie kleiner wordt. Het grote aanbod kan er echter ook voor zorgen dat het voor consumenten juist moeilijker wordt om de juiste

¹³ Robert G. Picard (1989). *Media economics*. Concept and Issues. Sage Publications. Inc.

¹⁴ Overigens richt de overheid zich in het mediabeleid niet in de eerste plaats op consumenten maar vooral op burgers die goed geïnformeerd moeten zijn in een democratische samenleving.

informatie te vinden (overkill). Ook het effect van deze trend is op dit moment nog moeilijk te voorspellen.

c) Externe effecten

Televisieprogramma's hebben zowel positieve als negatieve externe effecten op de samenleving. Objectieve nieuwsvoorziening is bijvoorbeeld van groot belang voor de werking van de democratie en heeft dus sterke positieve externe effecten. Negatieve externe effecten zijn het (mogelijk) gewelddadiger worden van de samenleving als gevolg van programma's met veel geweld. De aanwezigheid van negatieve externe effecten leidt tot overproductie, de aanwezigheid van positieve externe effecten tot onderproductie. De overheid kan op deze effecten sturen door bijvoorbeeld regulering van programma's met negatieve externe effecten (geen geweld op televisie op tijden dat kinderen kijken), door het subsidiëren (belasten) van programma's met positieve (negatieve) externe effecten, of door zelf programma's met positieve externe effecten aan te bieden via een publieke omroep.

d) Merit goods

Bij externe effecten gaat het om effecten op anderen dan de kijker zelf. Het is echter ook denkbaar dat sommige programma's positieve effecten hebben op de kijker zelf, terwijl de kijker deze effecten niet meeneemt in zijn afweging. Dergelijke programma's noemen we merit goods. Een voorbeeld is een programma dat de kijker pas na een tijdje gaat waarderen (acquired taste). Voor dergelijke programma's (bv. met ballet of klassieke muziek, maar ook nieuws en achtergronden, cultuur, opinie en debat, jeugdprogrammering, jongerenprogramma's, drama producties) zal de betalingsbereidheid van kijkers lager zijn dan efficiënt, waardoor er te weinig van deze programma's worden geproduceerd.

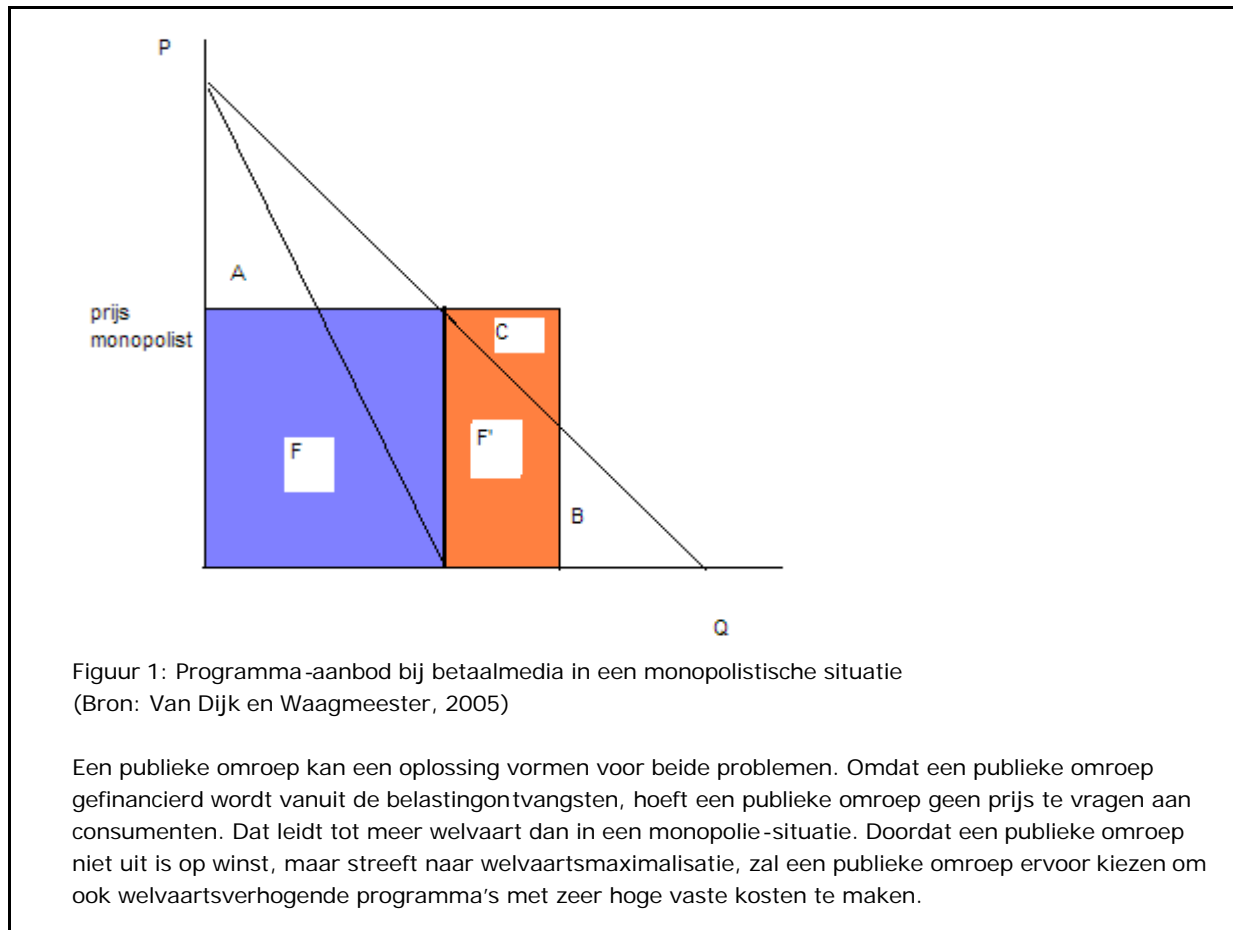
Box 1:

Stel dat de markt zodanig verandert, dat consumenten wel uitgesloten kunnen worden van programma's, en dat aanbieders de consumenten een prijs laten betalen per programma. Zijn daarmee de problemen zoals beschreven onder a opgelost?

Van Dijk en Waagmeester (2005)¹⁵ laten zien de combinatie van hoge vaste kosten van het maken van een televisie programma en lage marginale kosten van het uitzenden van het programma leidt tot twee problemen. In de eerste plaats betekenen hoge vaste kosten dat er slechts plaats is voor één of enkele aanbieders, en zo leidt tot een monopolistische of oligopolistische marktstructuur. Welvaart wordt gemaximaliseerd wanneer de prijs gelijk wordt gesteld aan de marginale kosten. Een monopolist is echter niet uit op welvaartsmaximalisatie maar op winstmaximalisatie, en zal een hogere prijs vaststellen. Zie figuur 1.

In de tweede plaats bestaat het risico dat vanwege de hoge vaste kosten, niet alle content die welvaartsverhogend is, ook wordt geproduceerd. Programma's met de hoogste vaste kosten zouden hierdoor niet meer aan bod kunnen komen. Figuur 1 illustreert deze situatie. Wanneer de vaste kosten kleiner zijn dan F , is het interessant voor de monopolist om het programma aan te bieden. Wanneer de vaste kosten groter worden, zoals bij F' het geval is, zijn de opbrengsten onvoldoende om de kosten te dekken. Aanbod van het programma zou echter wel welvaartsverhogend zijn: immers, de oppervlaktes A en B samen zijn groter dan het driehoekje C .

¹⁵ M. van Dijk en D. Waagmeester, Marktfalen in mediamarkten. In: Preadviezen van de Kon. Ver. voor Staatshuishoudkunde 2005.



2.3 Mediabeleid en instrumentarium

Om effect te sorteren, strekt het mediabeleid zich uit over de volle breedte van het medialandschap. Grofweg valt het beleid in acht onderdelen uiteen:

1. Financiering en wetgeving voor publieke omroepen. De rijksoverheid financiert de landelijke publieke omroep; provincies de regionale omroepen en gemeenten de lokale omroepen. Voor alle publieke omroepen stelt de Mediawet globale eisen aan de organisatie en aan het programma-aanbod.
2. Wetgeving voor commerciële omroep. Eisen aan commerciële radio hangen samen met de uitgifte van etherfrequenties. Eisen aan commerciële televisie vloeien voornamelijk voort uit Europese richtlijnen op het gebied van audiovisuele media en interne markt en gaan onder andere over reclame en bescherming van minderjarigen, en over het aandeel Europees en onafhankelijk product. Dit laatste geldt overigens voor alle omroepen, net als regels over ondertiteling voor doven en slechthorenden.
3. Wet- en regelgeving voor de distributie van elektronische media. De Mediawet regelt onder meer de verplichte doorgifte van publieke kanalen via de kabel en inspraak van burgers bij de samenstelling van het basispakket. Ook de Telecommunicatiewet bevat bepalingen die relevant zijn voor (elektronische) mediadistributie, zoals toezicht op tarieven en de openheid van netwerken voor derden.
4. Financiële steun voor dagbladen, voor opinieweekbladen en voor journalistiek en meningsvorming op internet. Hiervoor bestaan de subsidieregelingen van het Stimuleringsfonds voor de Pers en van Stichting Kennisland (Digitale Pioniers).
5. Wetgeving die concentratie op mediamarkten tegengaat (Tijdelijke wet mediaconcentraties).
6. Aanmoedigen van zelfregulering door media. Voorbeelden zijn de Kijkwijzer van het Nederlands Instituut voor Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM), de Reclame Code en de Raad voor Journalistiek. De Mediawet verplicht publieke en commerciële omroepen

- die mogelijk schadelijk materiaal willen uitzenden zich aan te sluiten bij het NICAM en de Nederlandse Reclame Code. Voor het overige is deelname aan zelfregulering vrijwillig.
7. Bescherming en educatie van mediagebruikers, in het bijzonder jongeren en hun ouders. Hiervoor is in 2008 het Mediawijshedenexpertisecentrum van start gegaan (www.mediawijzer.net).
 8. Stimuleringsmaatregelen voor de creatieve industrie¹⁶ en de culturele functie van media.

De minister van OCW heeft specifieke zorg voor het stelsel van landelijke, regionale en lokale publieke omroepen en de wet- en regelgeving op dat terrein. Hij is tevens verantwoordelijk voor de financiering van de landelijke publieke omroep, de Wereldomroep en enkele andere aan de omroep verbonden instellingen. Sinds 1 januari 2006 is de verantwoordelijkheid voor de financiering van de regionale omroep overgedragen aan de provincies.¹⁷ Het Commissariaat voor de Media heeft de overdracht over de periode 2006-2008 geëvalueerd.¹⁸ De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de financiering van lokale omroep.

De minister van OCW is verder verantwoordelijk voor het Stimuleringsfonds voor de Pers, dat steun verleent aan dagbladen, opinieweekbladen en internetjournalistiek. Ook is hij verantwoordelijk voor tijdelijke subsidies aan diverse non-profit initiatieven op het terrein van de media (uit het budget subsidies mediabeleid, gevormd uit de jaarlijkse renteopbrengst op de Algemene Mediareserve).

De minister van OCW is tot slot verantwoordelijk voor naleving van de Mediawet en het Mediabesluit door de diverse publieke en commerciële media. Het onafhankelijk toezicht op de naleving wordt uitgevoerd door het Commissariaat voor de Media.

De minister van OCW is, afgezien van naleving van de Mediawet, niet verantwoordelijk voor de vorm en inhoud van het media-aanbod. Dat zijn de omroepen, de pers en andere aanbieders zelf. Op deze manier is redactionele onafhankelijkheid van media tegenover de overheid beschermd.

Het Nederlandse overheidsbeleid is slechts één van de factoren die het medialandschap beïnvloeden. Andere belangrijke invloeden zijn technologische innovaties, met name op het gebied van digitalisering, Europese regels en aanbevelingen, economische trends als diversificatie en concentratie van mediabedrijven en veranderingen binnen de reclamemarkt. Daar komt nog bij dat de wijze waarop mensen met media omgaan ook ingrijpend verandert, om tal van redenen. Vanwege deze veelheid aan invloeden kan de overheid slechts verantwoordelijkheid dragen voor het systeem van financiering en regulering van media. De overheid is niet verantwoordelijk voor de uitkomst: het aanbod en het gebruik van media. Dit geldt eens te meer omdat de overheid zich niet mengt in de inhoud, in verband met de vrijheid van meningsuiting (neergelegd in artikel 7 van de Grondwet).

Steun voor een publieke omroep begint bij de erkenning van de prominente rol van media in onze democratie en cultuur. Wat we zien, horen en lezen beïnvloedt ons beeld van de wereld en onze opvattingen. Juist vanwege hun maatschappelijke invloed zijn de media vrij, in de zin dat de overheid zich niet rechtstreeks met hun inhoud mag bemoeien (Artikel 7 van de Grondwet). Alle Europese landen zien het wel als een overheidstaak om voorwaarden te scheppen voor onafhankelijkheid, verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid van de media. Zouden alleen de wetten van de markt gelden, dan zou het media-aanbod schraler zijn. Volgens adviezen van de WRR en de Raad voor Cultuur uit 2005 geldt dat ook nu, in een tijd van digitalisering.¹⁹ Weliswaar is er meer distributieruimte (in de ether, op kabel en satelliet) dan voorheen, maar de kosten voor audiovisuele productie blijven hoog en het rendement is ongewis, zeker op een kleine en competitieve markt als Nederland. Daardoor blijft 'publieke' media-inhoud schaars. En daarom is en blijft er behoefte aan een publieke omroep.

¹⁶ Zie de brief Cultuur en Economie 2009, *Waarde van Creatie*. Kamerstukken II, 2009-2010, 27406 nr. 154.

¹⁷ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123, VIII, nr. 17.

¹⁸ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 700, VIII, nr. 129.

¹⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*. Raad voor Cultuur (2005). *De publieke omroep voorbij. De nieuwe rol van de overheid in het publieke mediadomein*.

Net als andere West Europese landen heeft Nederland een kleine eeuw publieke omroep. Coalities van sociaal- en christendemocraten zijn beslissend geweest voor de vormgeving. De vaste waarden zijn: een brede taak, gemengde financiering uit publieke middelen en reclame, en (landelijk) een blijvende rol voor omroepverenigingen met leden. De belangrijkste veranderingen in wetgeving en financiering en de argumenten daarvoor zijn samengevat in paragraaf 2.7 aan het einde van dit hoofdstuk. Deze zijn ontleend aan kabinetsnota's uit de periode 2004-2009.

2.4 Ontwikkelingen in het medialandschap

Het toekomstig medialandschap kenmerkt zich als gevolg van technologische en sociaal-culturele veranderingen door²⁰:

- Een toename van concurrentie en commercialisering (het winstmotief);
- Technische en economische vormen van convergentie (het verschijnsel dat verschillende typen infrastructuur vrijwel gelijksoortige typen diensten kunnen overdragen);
- Een sterkere internationalisering en daarmee verband houdende concentratie van mediaondernemingen;
- Een explosie van het beschikbare aanbod, dat zich steeds meer kenmerkt door commodificering (mogelijkheden tot vermarkting);
- Mogelijkheden tot interactie en mobiel gebruik;
- Veranderingen in het mediagebruik en voorkeuren van het publiek.

De positie van de publieke omroep in het huidige medialandschap is als gevolg van deze ontwikkelingen niet vanzelfsprekend. Kabinetsnota's tussen 2004-2009 benoemen drie bedreigingen voor de taak en functie van de publieke omroep.²¹

- Al meer aanbieders strijden om publiek, inkomsten, rechten en talent. Digitalisering verhevigt die concurrentie. Geleidelijk maken mensen meer gebruik van mobiel, opvraagbaar en gespecialiseerd aanbod 'op maat', op termijn mogelijk ten koste van algemene zenders.
- Sociaal-culturele ontwikkelingen knagen aan het draagvlak voor omroepverenigingen. Mensen organiseren zich minder langs religieuze en ideologische lijnen en meer rondom interesses en levensstijlen; deze nieuwe verbanden zijn ook losser.²² Voor een extra dimensie zorgt de multiculturele samenstelling van de huidige Nederlandse bevolking.
- De Nederlandse publieke omroep heeft een ingewikkelde organisatie. Een groeiend aantal zelfstandige omroeporganisaties en de raad van bestuur delen zeggenschap, terwijl eendrachtig optreden geboden is.

Bijkomende ontwikkeling vormen klachten die commerciële media indienen bij de Europese Commissie over staatssteun aan de Nederlandse publieke omroep. In de onderzochte periode droeg de Europese Commissie Nederland op meer helderheid te scheppen rondom nieuwe diensten van de publieke omroep.²³

Achtereenvolgende kabinetten constateerden in deze periode daarom het volgende: Wil de publieke omroep zijn functie in de veranderende samenleving blijven vervullen, dan is er modernisering en multimediaal werken nodig. In paragraaf 2.6 wordt hier nader op ingegaan.

2.5 Schets medialandschap in Nederland

Vergeleken met andere Europese landen heeft Nederland veel radio en televisiezenders, zeker gezien het kleine taalgebied.²⁴ Tegelijk is er sprake van eigendomsconcentratie. Gedurende de hele

²⁰ Idem.

²¹ Kabinetsbrief *Met het oog op morgen* (2005). Kamerstukken II, 2004-2005, 29 800 VIII, nr. 234; Kabinetsbrief over de publieke omroep d.d. oktober 2007, Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 VIII, nr. 14.

²² J.W. Duyvendak en M. Hurenkamp, red (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Van Gennep: Amsterdam. Sociaal en Cultureel Planbureau (2005). *Landelijk verenigd. Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*. Overigens bleek bij de ledentelling in 2009 dan de afkalving van het aantal leden nogal meeviel, zie ook Hoofdstuk 3, Tabel 9.

²³ Mededeling betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op publieke omroepen (PB 2009, C 257, blz. 1). Zie ook brief aan Tweede Kamer over de omroepmededeling: Kamerstukken II, 2009-2010, 21 501-34, nr. 142.

²⁴ Zie o.a. TNO-STB (2004). *Quick scan beleid publieke omroep in Europa, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten* (in opdracht van ministerie OCW).

periode hadden de drie grootste televisiebedrijven – de Nederlandse Publieke Omroep, RTL Nederland en SBS Nederland samen ruim 80% van het aandeel in de kijktijd van mensen. De radiomarkt is iets minder geconcentreerd. In 2007 deelden de drie grootste bedrijven – de Nederlandse Publieke Omroep, de Telegraaf Media Groep (Sky, Veronica, Classic FM) en RTL Nederland (Radio 538) – een kleine 70% van de luistertijd.²⁵

Hoewel televisie de grootste invloed op de samenleving wordt toegeschreven, en internet de meeste persoonlijke aandacht krijgt (individueel gebruik), is radio in tijd gemeten het belangrijkste medium in het leven van mensen.

Tabel 2: Aantal zenders en aanbieders, ether en analoge kabel (2004-2007)

	2004	2005	2006	2007
aantal tv zenders	18	19	19	21
aantal tv aanbieders	9	10	9	10
aantal radio zenders	21	21	21	23
aantal radio aanbieders	11	9	10	11

Bron: Commissariaat voor de Media, Monitor Mediaconcentratie

2.6 Financiering publieke media

Sinds de Tweede Wereldoorlog betaalden Nederlandse huishoudens kijk- en luistergeld, vergelijkbaar met veel andere Europese landen; dit kwam via de mediabegroting ten goede aan de publieke omroep en andere media-instellingen. In 2000 werd deze 'omroepbijdrage' afgeschaft en ging de overheid de publieke omroep rechtstreeks uit belastingopbrengsten betalen (fiscalisering van de omroepbijdrage). De hoogte en indexering van de 'rijksbijdrage' aan de mediabegroting werd wettelijk vastgelegd om continuïteit met een vergelijkbare indexering te verzekeren.²⁶ In de huidige mediawet is dit als volgt vastgelegd:

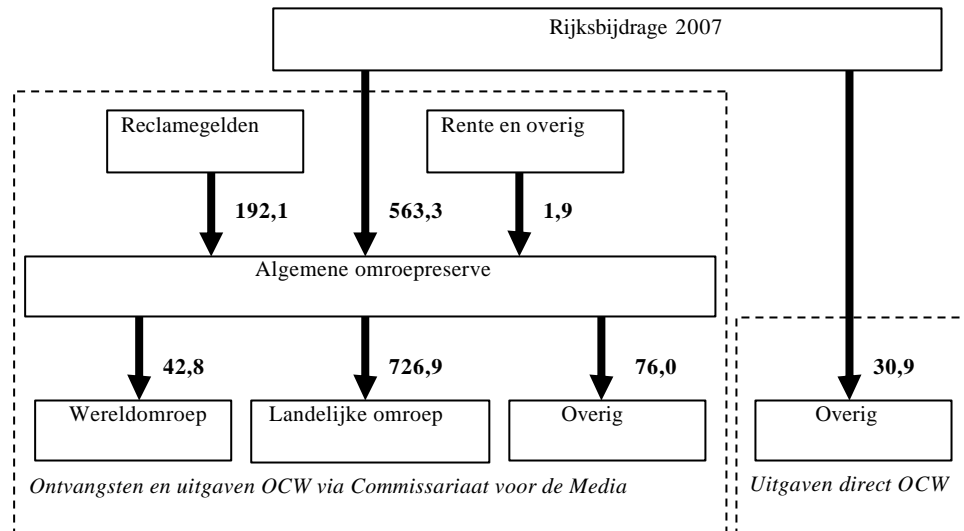
Artikel 2.144

1. De rijksmediabijdrage bestaat ten minste uit een bedrag van € 577,093 miljoen, gebaseerd op de in het jaar 1998 door de Dienst omroepbijdragen op grond van de toen geldende wettelijke bepalingen aan Onze Minister afgedragen inkomsten en de mutaties in der rijksbegroting vanaf dat moment. Dit bedrag wordt vermeerderd met € 47,179 miljoen.
2. Het bedrag van de rijksbijdrage wordt jaarlijks bijgesteld overeenkomstig:
 - a. de door het Centraal Bureau voor de Statistiek voor het desbetreffende jaar geraamde index voor de groei van het aantal huishoudens in Nederland; en
 - b. de door het Centraal Planbureau voor het desbetreffende jaar geraamde consumentenprijsindex

Belastinginkomsten en de reclameontvangsten tezamen vormen de jaarlijkse basis voor de mediabegroting. Uit de mediabegroting, inclusief de algemene omroepreserve, worden de landelijke publieke omroep en de overige media-instellingen gefinancierd via het Commissariaat voor de Media. Onder uitgaven direct door OCW vallen het Mediafonds en het Stimuleringsfonds voor de Pers. De onderstaande figuur geeft schematisch het proces en de inkomstenverdeling over 2007 weer.

²⁵ Commissariaat voor de Media (2008). *Mediaconcentratie in beeld. Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media 2007*. Mediamonitor.

²⁶ Zoals eerder gemeld worden de lokale en regionale omroepen gefinancierd uit resp. de gemeentelijke budgetten en het provinciefonds.

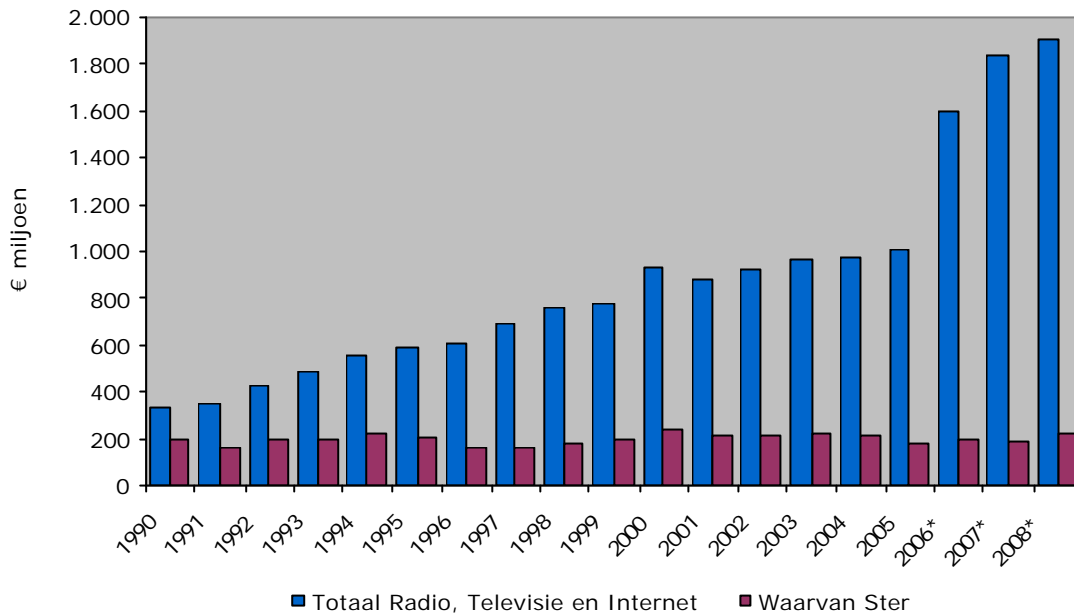


De Ster is de bij wet ingestelde en onafhankelijk van de publieke omroep opererende organisatie voor de verkoop van reclamezendtijd. In de onderzochte periode is de Ster door kabinetten gehandhaafd. De belangrijkste reden hiervoor is dat de inkomsten van de Ster een substantiële en welkome aanvulling zijn op de rijksbijdrage. De publieke omroep staat hiermee op twee benen en is niet alleen afhankelijk van de belastinginkomsten. Afschaffing van reclame zou kunnen leiden tot minder geld voor de publieke omroep en vershraling van het publieke aanbod of tot verhoging van de belastingen voor burgers. Zou de publieke omroep op de reclamemarkt een gat laten vallen, dan komt dit niet automatisch ten goede aan de programmering van commerciële media en dus aan de kijker. Het kan ook leiden tot meer winst voor hun aandeelhouders. Ook wordt wel gedacht dat afschaffing van reclame leidt tot grotere advertentiebudgetten voor geschreven media (kranten, tijdschriften). Onderzoek naar reclamebestedingen onderschrijft deze gedachte niet.²⁷ Overigens ontslaat afwezigheid van reclame de publieke omroep niet van de opdracht om zoveel mogelijk mensen te bereiken. De taakopdracht in artikel 2.1 Mediawet 2008 draagt de publieke omroep op een breed en algemeen publiek te bedienen.

Figuur 3 laat zien dat de inkomsten van de Ster sinds de introductie van commerciële televisie in 1990 stabiliseren rond de €200 miljoen per jaar, terwijl de totale netto reclamebestedingen aan radio, televisie en internet in die periode toenamen van €332 naar €1.910 miljoen. Het aandeel Ster daalde van 60% in 1990 naar 12% in 2008.

²⁷ TNS NIPO en Nielsen, *Onderzoek naar reclamebestedingen in Nederland*, mei 2010. Zie ook enquête van de Bond van Adverteerders januari 2010 (www.bva.nl).

Figuur 3: Aandeel Ster in reclamebestedingen radio, televisie en internet, x € miljoen (1990-2008)



Bron: Nielsen, *Onderzoek naar reclamebestedingen in Nederland (mei 2010)*; *Ster Jaarverslagen*

2.7 Veranderingen in overheidsbeleid 2004-2009

Tegen de achtergrond van genoemde ontwikkelingen zijn in 2004-2009 onder meer de volgende maatregelen door de rijksoverheid genomen:

Publieke taak en organisatie

- In 2005 werd de organisatie van de landelijke publieke omroep gewijzigd.²⁸ Aanleiding was het rapport van de eerste visitatiecommissie Rinnooy Kan (2004).²⁹ De commissie oordeelde dat de omroepen ieder voor zich goed functioneerden maar onvoldoende samenwerkten. De blik wordt te weinig op de kijker of de luisteraar gericht en te veel op interne bestelkwesties. Vooral het programmeren van de televisiezenders is volgens de commissie in die periode een inefficiënte, weinig daadkrachtige en daarom ook weinig professionele procedure. Daardoor bleven aanbod en bereik achter bij de (eigen) doelstellingen. Zo zijn de profielen van de televisienetten niet ver genoeg ontwikkeld, blijft het aandeel binnenlands en buitenlands drama achter, verloopt (succesvolle) vernieuwing van programmaformules moeizaam, en ontbreekt een gedeelde strategie om jongeren en allochtonen beter te bereiken. Het programma-aanbod leidde onder complexe besluitvorming. Een goede sturing van het geheel was nodig en vroeg om een heldere en eenduidige toekenning van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de hele keten van bestuur en programmering: gezamenlijke strategie, duidelijke regie op de netten en heldere scheiding tussen toezicht, bestuur en professie.³⁰
- De wijzigingen van de Mediawet tastten de opdracht en rechten van de afzonderlijke omroepen niet aan. Wel werd de regie van de raad van bestuur over het geheel versterkt. Die wetwijziging versnelde veranderingen in de eigen werkwijze van de publieke omroep. In 2006 hebben de drie televisienetten nieuwe netprofielen gekregen en zijn deze leidend geworden

²⁸ Wet van 16 juli 2005 tot wijziging van de Mediawet in verband met het bevorderen van een gezamenlijke strategie en duidelijke regie met betrekking tot de programmering van de landelijke publieke omroep, alsmede het aanbrengen van een helderder afbakening tussen toezicht, bestuur en professionele werkprocessen binnen de organisatie van de landelijke publieke omroep (Staatsblad 426).

²⁹ Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2000-2004 (april 2004). *Omzien naar de omroep*.

³⁰ Reactie Staatssecretaris van OCW op Visitatierapport. Kamerstukken II, 2003-2004, 29 657, nr. 1.

voor de plaatsing van programma's van omroepen op de netten (programmeermodel in plaats van thuisnetmodel). Bovendien is de verdeling van budget direct verbonden met de intekening van omroepen op de uitzendschema's (geld-op-schema).

- Plannen voor een ingrijpendere hervorming van het publieke omroepstelsel³¹ mede naar aanleiding van het WRR-rapport uit 2005, werden in 2007 ingetrokken na een coalitiecrisis en kabinetswisseling.
- Nieuwe spelregels voor de multimediale taak zijn vastgelegd in de Mediawet 2008.³² Kern is dat het onderscheid tussen hoofdtaken – drie algemene televisiezenders en vijf algemene radiozenders - en neventaken – digitale kanalen, internet, mobiele diensten - vervalft. Alle vormen van elektronisch media-aanbod, ongeacht de distributiewijze, behoren tot de publieke taak. De publieke omroep moet in zijn vijfjarige beleidsplan niet alleen zijn programmatische strategie beschrijven en onderbouwen, maar voortaan ook een afzonderlijk overzicht geven van al zijn concrete activiteiten ("aard en aantal aanbodkanalen"). Zo ontstaat voor de overheid én voor derden helderheid met welk pakket de publieke omroep zijn taak uitvoert. Voor *nieuwe* diensten moet de minister van OCW vooraf goedkeuring verlenen. Reacties van belanghebbenden, zoals commerciële media, worden meegewogen in het definitieve besluit.
- Sinds de jaren negentig moet de publieke omroep meer verantwoording afleggen over de uitvoering van zijn publieke taak en de bijbehorende besteding van de publieke middelen. Dit sluit aan bij een algemene bestuurlijke trend en is een antwoord op de groei van commerciële omroep en strenger toezicht van de Europese Commissie op de regels voor staatssteun. In de periode 2004-2009 is de verantwoording uitgebreid met een prestatieovereenkomst. De prestatieovereenkomst is een concrete uitwerking van de taakopdracht van de publieke omroep en bevat afspraken over de pluriformiteit en het publieksbereik van het media-aanbod. Deze prestatieovereenkomst vervangt de wettelijke programmavoorschriften (minimum- en maximumpercentages zendtijd voor informatie, cultuur en verstrooiing) die alleen voor de drie televisienetten golden. De eerste prestatieovereenkomst geldt voor de periode 2008-2010 en bevatte 109 afspraken over programmamakwaliteit, vernieuwing en ontwikkeling, maatschappelijke interactie, bereik en doelgroepen.³³ Afspraken betroffen niet de inhoud van programma's.
- In de Mediawet 2008 is geregeld dat het werkkterrein van het Mediafonds zich naast klassieke radio en televisie uitstrekt tot internet en andere nieuwe platforms. Verder is geregeld dat de Wereldomroep op dezelfde wijze verantwoording aflegt als de landelijke publieke omroep, inclusief een visitatie en een prestatieovereenkomst.
- In 2009 is de Mediawet gewijzigd in verband met de erkenning en financiering van omroepverenigingen.³⁴ Deze wetwijziging sorteert effect in de erkenningsperiode 2010-2016. Met de wetwijziging wilde het kabinet de eigenheid van de Nederlandse publieke omroep voor langere tijd erkennen en beschermen. De wetwijziging concentreerde zich op de regels voor erkenning en financiering van omroepverenigingen:
 - Het ledental blijft bepalend voor het vaste budget van omroepverenigingen, maar het onderscheid tussen een A- en een B-status maken plaats voor een glijdende schaal waarbij elk lid telt. Dit dempt de gevolgen van de dalende ledentrend voor veel omroepen en bebont tegelijk omroepen met een groeiende achterban.
 - Afhankelijk van hun programmatische bijdrage krijgen omroepverenigingen daarnaast een variabel aandeel in het programmaversterkingsbudget. Dit budget, beheerd door de raad van bestuur van de publieke omroep (verder: raad van bestuur), bestond al voor radio en televisie en heeft door de wetwijziging een multimediale bestemming gekregen. Geld dat nog apart geormerkt was voor websites, themakanalen e.d. is aan het budget toegevoegd.
 - Om te voorkomen dat openheid omslaat in versnippering, gaan alle omroepen zich meer bewijzen. In de wet is verhelderd dat nieuwkomers programma's moeten maken die echt iets toevoegen; dit wordt vooraf en achteraf (na vijf jaar) getoetst. Voor

³¹ Voorstel van wet tot vaststelling van nieuwe regels over de organisatie en uitvoering van de publieke mediaopdracht (Mediawet 20..). Kamerstukken II, 2005-2006, 30 571, nrs. 1-3.

³² Wet van 29 december 2008 (Staatsblad 583) tot vaststelling van een nieuwe Mediawet (Mediawet 2008)

³³ Prestatieovereenkomst publieke omroep. Oktober 2007.

³⁴ Wet van 2 juli 2009 (Staatsblad 300) tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met onder meer de erkenning en de financiering van de publieke Omroep.

bestaande omroepen krijgt de vijfjaarlijkse visitatie meer gewicht. Na een negatieve evaluatie volgt binnen twee jaar een extra (tweede) evaluatie. Als deze opnieuw negatief is kunnen bestaande omroepen hun erkenning verliezen. Een nieuwe eis voor erkenning van alle omroepen is dat zij financieel gezond zijn. De wetwijziging regelt ook de afwikkeling van uittreding van omroepen.

- o Voor alle omroepen gelden de principes van goed bestuur voor publieke organisaties. Het radio- en televisiedeel van de NOS wordt losgemaakt van de raad van bestuur.

Europese ontwikkelingen

- In de Mediawet 2008 is in overleg met de Europese commissie een grens gesteld aan de jaarlijkse (programma) reservevorming van 10% van het jaarbudget van de landelijke publieke omroep om overcompensatie te voorkomen.
- De Nederlandse regulering voor reclame bij de publieke omroep is strikter dan die voor commerciële omroepen. Zo mag bij de publieke omroep geen split screen reclame worden uitgezonden, is er geen productplaatsing en geen programmaonderbrekende reclame.³⁵ Bij de commerciële omroepen mag dat wel. Ook is het maximum aantal reclameminuten bij de publieke omroep lager dan bij de commerciële omroep. Mede door deze beperkingen bedroegen de inkomsten van de Ster in de periode 1998 tot 2008 rond de €200 miljoen, terwijl de totale reclamebestedingen aan radio, televisie en internet in die periode toenamen van €756 naar €1.910 miljoen (zie ook Figuur 3). De Europese Commissie heeft in haar beschikking inzake de ad hoc staatssteun geconcludeerd dat de Ster in de onderzochte periode van 1994 tot en met 2006 marktconform heeft geopereerd.³⁶
- De Europese Commissie is verder akkoord met de Nederlandse procedure van voorafgaande goedkeuring van nieuwe diensten van de publieke omroep.³⁷
- De Europese richtlijn voor audiovisuele mediadiensten (opvolger van de Televisierichtlijn) is zoals voorgeschreven, via een afzonderlijk wetsvoorstel geïmplementeerd in de Mediawet. De voornaamste wijzigingen betreffen soepeler regels voor reclame en sponsoring en uitbreiding van de reikwijdte van televisie naar alle audiovisuele diensten. Voor non-lineaire mediadiensten (op aanvraag) geldt nog wel een lichter regime dan voor lineaire diensten.

Financiering

- De kabinetten Balkenende I en II hebben bezuinigd op de jaarlijkse rijksbijdrage aan de mediabegroting, oplopend naar een structurele bezuiniging van €91 miljoen per jaar vanaf 2007. Deze bezuiniging had als oogmerk een bijdrage te leveren aan de algemene bezuinigen van het kabinet in die periode en een efficiencybesparing te bereiken bij de publieke omroep. De programmering diende te worden gewaarborgd.
- Sinds het bestaan van de publieke omroep is door de overheid veilig gesteld, dat er via de ether een "gratis" bereik is voor alle huishoudens in Nederland. Alleen de antenne moet worden aangeschaft. In 2006 heeft er in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken een omschakeling plaatsgevonden van analoge etherdistributie naar digitale etherdistributie. Bij deze omschakeling, die tegelijkertijd een bezuiniging voor de landelijke publieke omroep op distributiekosten beoogde, is de "free to air" bereikbaarheid voor de burger gehandhaafd.
- Balkenende IV heeft de rijksbijdrage vanaf 2008 verhoogd met €50 miljoen ten behoeve van de continuering van de publieke taak en het creëren van een buffer voor tegenvallende reclameontvangsten. Op een tweede indicatieve verhoging vanaf 2011 met nog eens €50 miljoen is €25 miljoen bezuinigd. Vooral de rijksbijdrage aan de landelijke publieke omroep heeft hierdoor gefluctueerd.
- Op de Wereldomroep is eveneens bezuinigd. Zie hoofdstuk 3 over de Beleidseffecten Media 2004-2009.
- Publiek geld mag niet door middel van kruissubsidiëring terecht komen bij commerciële activiteiten of partijen. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de wetgeving voldoende garantie biedt dat dit niet gebeurt. Ook moeten alle (netto) inkomsten aan de

³⁵ Uitgezonderd de gebruikelijke pauze bij verslaggeving van evenement.

³⁶ Beschikking van de Commissie van 22 juni 2006 betreffende de door Nederland ten uitvoer gelegde ad-hocfinanciering van de Nederlandse publieke omroep; Staatssteun Nr. C 2/2004 (PB 2008, L 49, blz. 1).

³⁷ Beschikking Europese Commissie bestaande steun 2009 Steunmaatregel E 5/2005 (ex BB 170b/2003), 'Jaarlijkse financiering van de Nederlandse publieke omroep'. Het besluit is ook gepubliceerd op de website van de Europese Commissie (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register).

publieke programmering worden besteed. De Europese Commissie heeft dit in zijn beschikkingen over de Nederlandse Staatssteun bevestigd.

- De jaarlijkse mediabegroting is het belangrijkste financieringsinstrument voor de overheid, waarin op één en hetzelfde moment alle beleidsmaatregelen met een financiële component voor het komend jaar worden vastgelegd. Hierin is de verantwoording over het afgelopen jaar van de landelijke publieke omroep en de Wereldomroep meegenomen en de meerjarenbegroting voor het volgende jaar. Beide worden voorzien van adviezen van het Commissariaat voor de Media en de Raad voor Cultuur.

Hoofdstuk 3 Beleidseffecten Media 2004-2009

3.1. Wettelijke taakomschrijving c.q. doelstellingen landelijke publieke omroep

De taak van de publieke omroep is beschreven in artikel 2.1. van de Mediawet 2008. Deze is ten opzichte van de oude Mediawet niet wezenlijk gewijzigd. Aan de wetstekst zijn de volgende doelen ontleend voor de beleidsdoorlichting:

- (1) volledig aanbod van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing
- (2) verscheidenheid naar vorm en inhoud
- (3) weerspiegelen pluriformiteit onder de bevolking
- (4) relevant bereik onder het Nederlandse publiek
- (5) onafhankelijk van commerciële en politieke invloeden
- (6) hoge journalistieke en creatieve kwaliteit
- (7) voor iedereen toegankelijk
- (8) technologische innovatie
- (9) bijdragen aan nationale audiovisuele productie .

Artikel 2.1 Mediawet 2008

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 op het terrein van *informatie, cultuur, educatie en verstrooiing*, via alle beschikbare aanbodkanalen; en
 - b. het verzorgen van publieke mediadiensten waarvan het media-aanbod bestemd voor landen en gebieden buiten Nederland en voor Nederlanders die buiten de landsgrenzen verblijven.
2. Publieke mediadiensten voldoen aan democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving door het aanbieden van 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 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;
 - 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*; 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.
4. In het kader van de uitvoering van de publieke mediaopdracht *volgen en stimuleren* publieke media-instellingen *technologische ontwikkelingen* en benutten de mogelijkheden om media-aanbod aan het publiek aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken.

De Nederlandse publieke omroep heeft een brede taak die zich uitstrekt van informatie en cultuur tot sport en amusement. Ook benut de publieke omroep naast radio en televisiezenders, nieuwe platforms zoals internet en mobiele telefonie. De argumenten voor deze beleidskeuze zoals verwoord door het kabinet, luiden:³⁸

³⁸ Zie brief over de publieke omroep, oktober 2007, Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 VIII, nr. 14h. Nederlands standpunt over de omroepmededeling, Kamerstukken II, 2008-2009, 21 501-34, nr. 111. Brief Toekomstverkenning publieke omroep, november 2009, Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123 VIII, nr. 61.

- Een brede taak zorgt voor een breed publiek, wat nodig is om maatschappelijk effect te sorteren. Een smalle omroep, zonder populaire genres, zou slechts een beperkte doelgroep bereiken, die toch al goed geïnformeerd is.
- Aanwezigheid op alle platforms is noodzakelijk om jonge en toekomstige generaties aan de publieke omroep te binden.
- Het essentiële onderscheid met commerciële media is gelegen in grotere variatie, onafhankelijkheid, kwaliteit en originaliteit in *alle* genres.
- Een smalle, aanvullende publieke omroep zonder reclame is niet goedkoper maar relatief duurder, vanwege de soort programma's die aangeboden worden (zelf produceren is duurder dan inkoop of herhalingen, nieuws of documentaire is duurder dan een spelprogramma).

3.2 Organisatie van de landelijke publieke omroep

De discussie over de publieke omroep beweegt zich niet alleen tussen markt en overheid. In Nederland is van oudsher ook het maatschappelijk middenveld betrokken. Via omroepverenigingen met leden hebben uiteenlopende stromingen toegang tot publieke zendtijd. Sinds de ontzuiling en de concurrentie op de mediemarkt staat het verenigingsbestel onder druk. Naast de verenigingen zijn er ledenloze omroepen met een wettelijke taak: de NOS, de NPS en de Educom. Er is nooit een politieke meerderheid geweest voor één nationale omroep, zoals de BBC in Engeland of de VRT in Vlaanderen. Argumenten zoals recent verwoord in kabinetsnota's zijn:³⁹

- De directe betrokkenheid van burgers bij de publieke omroep is waardevol.
- De veelheid aan organisaties draagt bij aan kleur en variatie.
- De openheid voor nieuwkomers draagt bij aan representativiteit.
- De decentrale verantwoordelijkheid voor programma's scheidt (inhoudelijke) afstand tot de staat.

Hoewel de fundamentele van het bestel dezelfde bleven, is de publieke omroep wel meer als eenheid gaan werken. Opeenvolgende wijzigingen van de Mediawet versterkten de regie door de raad van bestuur en spoorden individuele omroepen aan te handelen in het belang van het geheel (zie 2.8.).

3.3 Ontwikkeling budget landelijke publieke omroep

De landelijke publieke omroep moest tussen 2004 en 2007 €75 miljoen bezuinigen door het verhogen van efficiency en het verbeteren van de interne organisatie, als ook het versneld overschakelen naar digitale etherdistributie.⁴⁰ Om de bezuinigingsoperatie in efficiencyverbeteringen te laten uitmonden en de programmering te sparen is bureau McKinsey⁴¹ ingehuurd. Hieruit is een aantal besparingsadviezen gekomen:

- Efficiencyverbeteringen in indirecte taken met een totale besparing van € 17,9 miljoen.
- Samenwerking rondom programma's voor een bedrag van € 28,4 miljoen, waaronder creëren van één aankoopafdeling voor fictie.
- Keuzes in het takenpakket voor € 10 miljoen, waar onder nieuwe radioprofilering.
- Efficiencyverbeteringen in het productieproces voor € 10,6 miljoen.
- Overschakeling van analoge ether naar digitale ether met opbrengst € 11 miljoen.

Deze besparingen zijn in de jaren 2003 tot 2007 ingevuld. De realisatie van de bezuinigen is gemonitord door het Commissariaat voor de Media.

De totale kosten voor de publieke omroep bestaan gemiddeld voor 88% uit directe (programma) kosten en voor 12% uit indirecte kosten. Dat betekent dat bezuinigen al snel ook gevolgen hebben voor direct aan de programma's gerelateerde posten.

³⁹ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 VIII, nr. 14.

⁴⁰ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 402 en 24 095, nr. 19.

⁴¹ Zie rapportage McKinsey&Company "Organisatie- en efficiëntieverbeteringen Publieke Omroep dd. 25 juni 2003.

In 2006 vorderde de overheid €87 miljoen terug op last van de Europese Commissie. In 2007 kreeg de publieke omroep eenmalig een hoger budget om de publieke taak voor dat jaar veilig te stellen. In 2008 is de rijksbijdrage met €50 miljoen verhoogd.

Tabel 4 geeft de ontwikkeling van de rijksbijdrage aan de landelijke publieke omroep in lopende en constante prijzen. Gecorrigeerd voor de werkelijke inflatie volgens CBS is het budget in 2009 €25 miljoen lager dan in 2000 (het eerste jaar na fiscalisering van de omroepbijdrage). In die tijd is de publieke omroep efficiënter geworden c.q. meer 'waar' gaan leveren voor zijn geld, namelijk via internet en themakanalen. Ook zijn mogelijk personeelskosten in de omroep-CAO wat meer gestegen dan de CBS-prijsindex.

Tabel 4: Ontwikkeling rijksbijdrage landelijke publieke omroep sinds fiscalisering van de omroepbijdrage, x € miljoen (2000-2009)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>inflatie CBS</i>	2,6	4,5	3,4	2,1	1,2	1,7	1,1	1,6	2,5	1,2	
in lopende prijzen	614	657	678	706	672	677	510	726	707	731	758
in constante prijzen	614	627	624	635	597	590	439	613	579	590	

Bron: Mediabegrotingen, Centraal Bureau voor de Statistiek

De uitgaven van de publieke omroep waren stabielier dan de inkomsten. Tot 2006 heeft de publieke omroep bezuinigingen gedeeltelijk kunnen compenseren door uitputting van de eigen reserves. Daardoor konden ingrepen in de programmering beperkt blijven. In 2005/2006 ontstond hierin een kentering door een grote daling in reclameontvangsten. Deze daling is incidenteel op de publieke omroep gekort, aangezien de Algemene Mediareserve niet meer in staat was deze tegenvaller geheel op te vangen.

De Nederlandse publieke omroep is vergeleken bij publieke omroepen elders in Europa relatief goedkoop. In 2005 berekende de Raad voor Cultuur de bijdrage per burger op €45 euro per jaar (rijksbijdrage en reclame opgeteld), tegenover een gemiddelde in Europa van €75 per jaar.⁴² Anno 2008 nam de Nederlandse publieke omroep in de statistieken van de *European Broadcasting Union* één van de onderste posities in, zoals te zien in Tabel 5. De EBU rekent voor het totale budget *alle inkomsten* van publieke omroepen mee; voor de Nederlandse publieke omroep zijn dat naast de rijksbijdrage (inclusief Ster) onder meer eigen inkomsten uit nevenactiviteiten. Omgerekend is het budget van de Nederlandse publieke omroep dan €50 euro per inwoner per jaar. Rekent men alléén de bijdrage uit belastingen (exclusief Ster) dan betaalt elke Nederlandse inwoner voor de landelijke publieke omroep circa €30 euro per jaar (in 2008).

⁴² Zie ook Sociaal en Cultureel Planbureau (2004). *Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten*. En TNO-STB 2004. *Quick scan beleid publieke omroep in Europa, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten*, in opdracht van ministerie OCW.

Tabel 5: Totaal budget publieke omroep per inwoner voor 15 Europese landen (2008)

Rangorde	Land	Zender	Inkomsten (x € 1 mln.) *	Bevolking (x 1000) **	Per inwoner (€ per jaar)
1	Zwitserland	SSR/SRG	1.061,70	7.604	139,62
2	Oostenrijk	ORF	999,00	8.210	121,68
3	Ierland	RTÉ	441,00	4.203	104,93
4	Duitsland	ARD en ZDF	8.147,10	82.330	98,96
5	Noorwegen	NRK	430,90	4.661	92,45
6	Denemarken	DR	493,10	5.549	88,86
7	Verenigd Koninkrijk	BBC	4.728,50	61.375	77,04
8	Finland	YLE	397,50	5.250	75,71
9	België	VRT en RTBF	741,30	10.414	71,18
10	Zweden	SR en SVT	584,70	9.060	64,54
11	Frankrijk	France TV en Radio France	3.350,40	64.058	52,30
12	Italië	RAI	2.953,00	58.126	50,80
13	Nederland	NPO	843,00	16.716	50,43
14	Portugal	RTP	344,00	10.708	32,13
15	Spanje	RTVE	1.131,60	40.525	27,92

* Bron: EBU Guides 2009, Volume 4: EBU members' key financial and personnel data. De EBU heeft de rijksbijdrage inclusief Ster meegeteld. Ook is in het budget ad €840 miljoen in 2008 inbegrepen: bijdrage van OCW voor de voormalige beheertaken van het NOB, bijdrage van OCW voor het Muziekcentrum van de Omroep, bijdragen aan programma's van het Mediafonds en het Cobofonds, en eigen bijdragen van omroepen uit sponsoring, coproducties, neven- en verenigingsactiviteiten.

** Bron: Europa-nu.nl (EU-lidstaten gesorteerd op aantal inwoners) Noorwegen en Zwitserland: Wikipedia

3.4 Bevorderen doelmatigheid en efficiency landelijke publieke omroep

In 2008 onderzocht de Algemene Rekenkamer op verzoek van de Tweede Kamer de financiering en de bedrijfsvoering van de publieke omroep.⁴³

De Algemene Rekenkamer constateert dat het Mediawettelijk financieringssysteem en toezicht afdoende bescherming biedt voor de rechtmatige besteding van publiek geld. Publiek geld kan bovendien niet aan private activiteiten van omroepverenigingen worden besteed door verdere aanscherping van voorschriften door de overheid in de afgelopen jaren. De vier aanbevelingen aan de minister van OCW zijn overgenomen en inmiddels verwerkt in de mediabegroting en de Mediawet. Aanpassingen en verbeteringen in het financieel toezicht worden in het jaarlijks overleg met de landelijke publieke omroep en het Commissariaat voor de Media opgenomen en zijn toegezegd aan de Kamer voor het zomerreces 2010.

De doelmatigheidsbevordering door de raad van bestuur NPO heeft de aandacht, maar kan nog wel worden uitgebreid en aangescherpt. Te denken valt aan het uitvoeren van benchmark-studies van bepaalde kostenposten en het vergelijken van de toegekende referentiebedragen met de daadwerkelijke programmakosten. Over de invoering van het "programmeermodel" eind 2006 en de systematiek van "geld op schema" is de Algemene Rekenkamer in dit verband positief.

Het onderzoek gaat verder onder meer in op de uitvoering van de bezuinigingen in de periode 2003-2007:

- De bezuinigingen leidden tot en met 2006 tot een vermindering van ongeveer 645 fte (17% van het personeelsbestand) bij de publieke omroep.
- Tweederde van deze bezuiniging bestond uit medewerkers die indirecte activiteiten verrichtten.

⁴³ Algemene Rekenkamer (2008). *Publieke omroep in beeld: Financiering, bedrijfsvoering en toezicht*. Kamerstukken II, 2007-2008, 31 557, nrs. 1-2.

- In totaal beoogde de landelijke publieke omroep ten opzichte van 2003 €11 miljoen te bezuinigen door efficiencyverbetering op indirecte taken. Wanneer onvermijdelijke incidentele kosten (vooral pensioenkosten in 2005 en 2006) buiten beschouwing blijven, is aan de norm voldaan.
- Vanaf 2006 is door de publieke omroep ook op directe taken en programmering bezuinigd. Dit uitte zich onder meer in een toename van het aantal herhalingen op televisie, van een kleine 50% in 2004 en 2005 tot 59% van het totale programma-aanbod in 2006.
- De bezuinigingen hebben geleid tot een afname van de gemiddelde kosten per uur televisie in de periode 2004–2006 van ongeveer €28.000 naar €23.000.

Tabel 6 geeft de meest recente cijfers over de ontwikkeling van de directe en indirecte kosten en de gemiddelde uurbedragen.

Tabel 6: Indirecte kosten landelijke publieke omroep, in %, x € miljoen (2003-2008)

	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
Directe kosten	658	87	710	89	680	88	654	88	681	87	766	89
Indirecte kosten	95	13	84	11	95	12	90	12	102	13	96	11
Totaal	753	100	794	100	775	100	744	100	783	100	862	100

Bron: Feiten en cijfers Nederlandse Publieke Omroep 2004-2007; Terugblik Financiën Publieke Omroep 2008

3.5 Realisering doelen

Deze paragraaf zet de (aan de Mediawet ontleende) doelen af tegen cijfers over het aanbod en het bereik van de publieke omroep. Naast het visitatierapport zijn andere onafhankelijke bronnen benut. De cijfers zijn onvermijdelijk een vereenvoudiging van de creatieve en journalistieke werkelijkheid.

In de Terugblik 2008 rapporteert de publieke omroep over de naleving van de eerste prestatieovereenkomst. Deze bevat maar liefst 109 concrete doelstellingen voor de periode 2008-2010. Het voert te ver deze afspraken hier weer te geven. Wel kan worden vermeld dat de rapportage volgens het Commissariaat voor de Media voldoet aan de eisen en dat 103 van de 109 prestatieafspraken zijn nagekomen.⁴⁴

Doel (1) Volledig aanbod van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing

- Tot 2008 golden de volgende wettelijke programmavoorschriften voor de zendtijd op de publieke televisie: minimaal 35% informatie en educatie, minimaal 25% cultuur, maximaal 25% (per net) verstrooiing. Volgens de rapportages van het Commissariaat voor de Media heeft de publieke omroep aan deze programmavoorschriften voldaan.⁴⁵
- Onvergelijkbaar maar wel relevant zijn gegevens van de onafhankelijke Stichting Kijk Onderzoek. Volgens de indeling van SKO was informatie in de jaren 2004-2008 goed voor 52% tot 60% van de publieke zendtijd.⁴⁶ Het aandeel amusement daalde van 7% naar 5%.
- Ter vergelijking: volgens het Europees Audiovisueel Observatorium was in 2005 het aandeel informatie bij de BBC 56%, bij de ARD 43%, bij de RAI 41% en bij de VRT 35%.
- Het Mediafonds ondersteunt de culturele programmering van de publieke omroep met gerichte ontwikkel- en programmasubsidies.

⁴⁴ De minister van OCW streeft voor 2010-2016 naar een compacte prestatieovereenkomst met een klein aantal aansprekende en meetbare doelen, ontleend aan de taakomschrijving in de Mediawet en prioriteiten van de publieke omroep in diens Concessiebeleidsplan.

⁴⁵ *Rapportages naleving programmavoorschriften Commissariaat voor de Media*. De percentages zendtijd voor informatie, cultuur en verstrooiing kunnen niet bij elkaar worden opgeteld: programma's kunnen in meerdere categorieën tegelijk vallen, of in geen van de wettelijke categorieën. In 2007 is de publieke omroep beboet door het Commissariaat omdat het percentage kunst (minimaal 12,5%) over de totale zendtijd niet werd gehaald. Op *prime time*, de uren waarin de meeste mensen kijken, werd echter juist meer kunst uitgezonden van wettelijk voorgeschreven (13,5%).

⁴⁶ Jaarrapporten Stichting Kijk Onderzoek 2004-2008. Zie www.kijkonderzoek.nl.

Tabel 7: Programmamix drie zendergroepen, % zendtijd, 18-24 uur (2009)

indeling SKO categorieën

	Publieke Omroep (Ned 1-3)	RTL zenders	SBS zenders
informatie	54,0	33,2	31,7
fictie	12,4	43,8	57,7
amusement	14,5	16,4	7,3
sport	9,9	6,2	2,7
muziek	3,2	0,2	0
kinderen	6,1	0,3	0,7
totaal	100	100	100

Bron: Stichting Kijk Onderzoek 2009 (www.kijkonderzoek.nl)

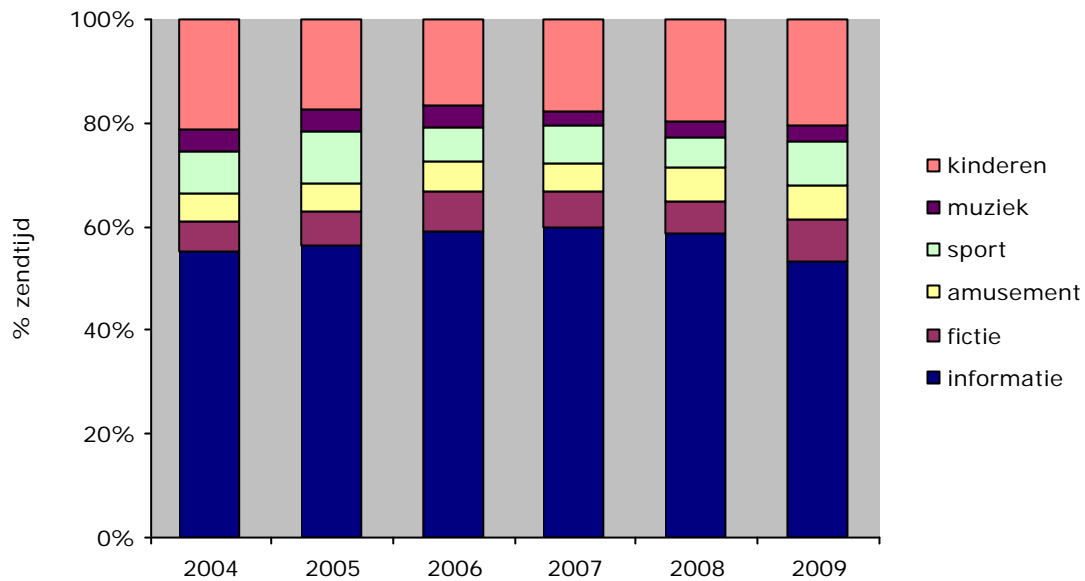
Dergelijke gegevens zijn helaas niet beschikbaar voor de publieke radioprogrammering.

Doel (2) Verscheidenheid naar vorm en inhoud

Tabel 7 van het SKO over 2009 geeft inzicht in de verscheidenheid van de publieke programmering. Het publieke televisieaanbod is daarbij vergeleken met het commerciële aanbod. De publieke programmering is evenwichtiger gespreid over verschillende genres dan de commerciële programmering.

- Verder krijgt informatie (54%) op publieke zenders veel meer zendtijd dan op commerciële zenders (33,2% resp. 31,7%). Het aandeel fictie (12,4%) is juist veel lager dan bij commerciële omroepen (43,8% resp. 57,7%).
- Kwetsbare genres als kinderprogrammering (6,1% bij de publieke omroep) zijn in verhouding tot hun geringe populariteit ruim bedeed.
- Het grootste verschil tussen de publieke en commerciële programmering zit in de categorie fictie (12,4 % versus 43,8% resp. 57,7%). Commerciële zenders kopen voor ca. de helft van hun programmering buitenlandse series in.
- De publieke omroep levert voor ruim de helft van hun programmering informatie en educatie.
- Eind 2006 is de nieuwe netprofilering van de publieke omroep ingevoerd. Dit heeft een verschuiving aangebracht in de vorm van de informatie overdracht tussen informatie (inclusief educatie) en amusement (waaronder quizen). Zie onderstaande Figuur 8.

Figuur 8: Programmamix Publieke Omroep (Ned 1-3) in % zendtijd, 00-24 uur (2004-2009)



Bron: Stichting Kijk Onderzoek (www.kijkonderzoek.nl)

Doel (3) Weerspiegelen pluriformiteit onder de bevolking

Het lidmaatschap van de omroepen is een indicator voor weerspiegeling van de pluriformiteit van de bevolking. Zoals in Tabel 9 is terug te lezen, waren bij de telling in 2009 3,7 miljoen mensen lid van een omroep. Circa de helft van het aantal gezinnen in Nederland is lid van een omroep. De toename ten opzichte van 2004 (3,3 miljoen) komt voor rekening van jongere omroepen en nieuwe gegadigden voor een erkenning.

Tabel 9: Ontwikkeling ledenaantal omroepen

	1992	2004	2009
AVRO	608.885	392.933	403.522
KRO	577.310	476.489	456.490
NCRV	507.945	364.823	365.909
EO	499.410	476.169	439.293
TROS	530.301	430.918	465.455
VARA	544.103	419.998	360.356
VPRO	523.428	361.893	362.340
Totaal omroepen met gids	3.791.382	2.923.223	2.853.365
BNN	0	216.446	303.306
MAX	0	65.155	238.770
LLiNK	0	52.191	152.796
WNL	0	0	59.501
Powned	0	0	52.249
Totaal omroepen zonder gids	0	333.792	806.622
Totaal aantal leden	3.791.382	3.257.015	3.659.987
Totaal aantal huishoudens (CBS)	6.266.000	7.052.458	7.242.202
Lidmaatschap in huishoudens	61%	46%	51%

Bron: Commissariaat voor de Media 2009

Wie de ledendrempel haalt, krijgt niet automatisch een erkenning. Nieuwkomers moeten inhoudelijk iets toevoegen. Verder moeten omroepen onder meer voldoende samenwerken en zich aan de Mediawet houden. Voor de periode 2010-2016 zijn PowNed en WNL toegelaten als aspirant.

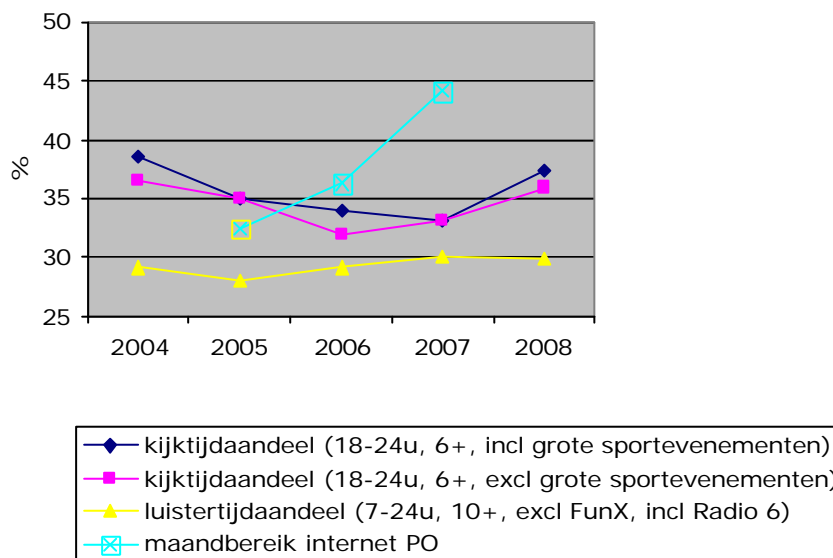
PowNed is geworteld in de voorhoede van nieuwe mediagebruikers en wil zich onderscheiden door permanente interactie met het publiek en een dwarse, eigentijdse opstelling. WNL belooft met een conservatieve invalshoek ondernemende en bezorgde burgers te bedienen. MAX maakt de sprong naar een gewone erkenning. Voor LLiNK valt het doek omdat zij de beloofde toegevoegde waarde onvoldoende heeft waargemaakt. De minister baseerde zijn besluit op het visitatierapport en op adviezen van de Raad voor Cultuur, het Commissariaat voor de Media en de raad van bestuur van de publieke omroep.

Doel (4) Relevant bereik onder het Nederlandse publiek

Sinds de invoering van het ‘programmeermodel’ en de nieuwe netprofielen (2006) is de dalende trend in de bereikscijfers gekeerd. Zie Figuur 10. Tot 2006 waren de netten als thuisnet voor de individuele omroeporganisaties ingericht, met een vaste verdeling van omroepen over de netten. Invoering van netprofilering naar doelgroepen sluit beter aan bij de wijze waarop in het huidige medialandschap van radio en televisie gebruik wordt gemaakt. Ook commerciële omroepen werken met een dergelijke profilering.

In 2008 besteedden mensen gemiddeld 36% van hun kijktijd en 30% van hun luistertijd aan publieke zenders. De visitatiecommissie rapporteert een stijgende lijn bij alle leeftijd – en bevolkingsgroepen. In de top 25 van best bezochte websites, stonden de sites van de publieke omroep volgens het visitatierapport op de zevende plaats (in 2007).⁴⁷

Figuur 10: Bereik landelijke publieke omroep



Bron: Visitatierapport 2009; Stichting Kijk Onderzoek; Continu Luister Onderzoek; Stichting Internet Reclame

⁴⁷ De visitatiecommissie baseerde zich op metingen van het bureau Multiscope. In de metingen van de Stichting Internet Reclame is de hoogst scorende omroepsite nos.nl (van NOS RTV) op plaats 24.

Tabel 11 laat zien dat sommige doelgroepen zich meer aangetrokken voelen tot de publieke omroep dan tot commerciële omroep, en andersom.

Tabel 11: Samenstelling televisiepubliek naar leefstijlgroepen, leeftijdsgroepen en sociale klasse 18-24 uur (2009)

	Publieke Omroep (Ned 1-3)	RTL zenders	SBS zenders
Ambitieuze pleziermakers	5	11	12
Tolerante wereldburgers	10	8	8
Zorgeloze spanningszoekers	13	16	17
Participerende burgers	8	3	2
Standvastige gelovige	18	11	10
Bezorgde burgers	9	11	11
Zorgzame opvoeders	16	19	20
Gemakzoekende burgers	17	16	14
6-19 jaar	5	9	10
20-49 jaar	31	48	53
50+ jaar	63	42	37
AB1	50	43	41
B2	16	18	18
C	26	33	35
D	7	6	6

Bron: Kijk- en Luisteronderzoek, Nederlandse Publieke Omroep

Doel (5) Onafhankelijk van commerciële en politieke invloeden

Over realisering van deze doelstelling door de landelijke publieke omroep bestaan geen gegevens. De eerste verantwoordelijkheid ligt dan ook bij de overheid, die als wetgever de voorwaarden dient te scheppen voor onafhankelijkheid. Hieronder de belangrijkste:

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is verantwoordelijk voor goede besteding van belastinggeld en naleving van de Mediawet en dient over instrumenten te beschikken om die verantwoordelijkheid waar te maken. Tegelijk dient de overheid inhoudelijk afstand te houden tot de publieke omroep, om diens functie in de democratie te verzekeren. Hoe de balans tussen legitieme overheidscontrole en mogelijkheden voor ongewenste (politiek gemotiveerde) beïnvloeding uitvalt, is mede afhankelijk van wet- en regelgeving. In het bijzonder: benoemingen bij de publieke omroep, de vaststelling van het budget, de verlening van concessie en erkenningen, nadere bepalingen rondom de publieke taak en de wijze waarop de publieke omroep verantwoording aflegt over zijn prestaties.⁴⁸ De laatste tien jaar is juist op deze onderdelen geleidelijk het nodige veranderd. Mede op verzoek van de Tweede Kamer zijn de wettelijke waarborgen voor onafhankelijkheid onderwerp van de toekomstverkenning van de publieke omroep, die eind december 2010 is gestart met een open consultatie van betrokken organisaties.⁴⁹

Voor de publieke omroep zijn de mogelijkheden van sponsoring van programma's door derden, waaronder bedrijven, zeer beperkt. In de evaluatieperiode is bovendien de overheid gestopt met de sponsoring (coproductie) van programma's, niet alleen van de publieke omroep maar ook van de commerciële omroep. Dit is overigens onderdeel van het voorlichtingsbeleid van de overheid en geen onderwerp dat geregeld is in de Mediawet.

Anders dan bij commerciële omroepen is de verkoop van reclamezendtijd ondergebracht bij een onafhankelijke stichting, de Ster. Deze organisatie programmeert de reclame binnen toegekende

⁴⁸ Raad van Europa, *Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to member states on the guarantee of the independence of public service broadcasting* Aangenomen op 11 september 1996.

⁴⁹ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123 VIII, nr. 103.

reclameblokken in de net- en zenderschema's. De publieke omroep mag geen programmaonderbrekende reclame uitzenden.

Binnen de eigen organisatie kent de publieke omroep redactiestatuten en een integriteitcode. De code wordt getoetst door een intern omroepbreed orgaan voor de integriteit (CIPO) die de onafhankelijkheid van commerciële en politieke invloeden bewaakt. In de afgelopen periode zijn omroepen gestimuleerd om meer openheid aan het publiek te geven over hun mediacodes.⁵⁰

Doel (6) Hoge journalistieke en creatieve kwaliteit

Kwaliteit is een divers begrip dat zich moeilijk laat meten. In zijn Terugblik 2008 presenteert de landelijke publieke omroep wel gegevens die een indicatie geven.

- *Imago*: Ruim driekwart van de bevolking zegt het belangrijk te vinden dat de publieke omroep er is en deze te missen als die er niet meer zou zijn (gegevens in 2007 en 2008). Als sterke punten noemen de ondervraagden de kwaliteit, de betrouwbaarheid, het informatieve karakter en de veelzijdigheid van het aanbod. Gevraagd naar de zwakke punten worden termen als 'oubollig' en 'saai' genoemd. Verder is de perceptie dat de publieke omroep minder innovatief is dan de commerciële omroep, waarbij bij innovatie gedacht wordt aan spraakmakende en soms grensverleggende concepten als "Big Brother" en "Idols".
- *Persaandacht*: De aandacht in de geschreven pers gaat voor het overgrote deel naar de programma's van de publieke omroep. Uitgedrukt in percentages scoorde de publieke omroep in 2008 75% aandacht in de pers tegenover 25% voor commerciële omroepen. Dat was nog iets meer dan in 2007. Het verschil valt grotendeels te verklaren door de programmering van commerciële omroepen, met minder en ook minder zelf geproduceerde programmatitels dan de publieke omroep.
- *Agendasetting*: Sinds enkele jaren houdt de publieke omroep bij in hoeverre onderwerpen die zij in hun programma's aankaarten vervolgens op de maatschappelijke agenda komen. In 2008 was de publieke omroep een belangrijke agendasetter: van de programma's die aanleiding gaven voor prominente berichtgeving in de dagbladen en/of behandeling in de Tweede Kamer was 81% afkomstig van de publieke omroep, tegenover 19% van de commerciële omroep (in 2007 waren de percentages 83% om 17%.) In de top-10 van invloedrijke programma's staan negen titels van de publieke omroep.
- *Vakprijzen*: De publieke omroep verovert jaarlijks het leeuwendeel van alle Nederlandse radio- en televisieprijsen. Er is ook internationale waardering; een overzicht van alle prijzen staat in de Terugblik 2008.
- *Mediafonds*: Het fonds beoordeelt journalistieke en creatieve kwaliteit bij de verstrekking van de subsidies voor programma's

Doel (7) Voor iedereen toegankelijk en (8) Technologische innovatie

Concurrentie tussen en op distributienetwerken is gunstig voor toegankelijkheid: zowel eindgebruikers als aanbieders van media-inhoud hebben meer te kiezen en de prijzen voor distributie worden doorgaans lager.

Op basis van de schaarste aan ruimte in de ether en grond is er in het huidige mediabeleid voor gekozen om de verdeling van het beperkte aantal distributiekkanalen te reguleren. Daarbij gaat het om gelijke kansen voor programma-aanbieders, keuzevrijheid voor burgers en diversiteit en betaalbaarheid van het aanbod.

Kabelnetwerken zijn oorspronkelijk opgezet als nutsfunctie, maar worden inmiddels commercieel geëxploiteerd. Maar liefst 93 procent van de huishoudens heeft een aansluiting op de kabel, en daarmee is Nederland een van de dichtst bekabelde landen van Europa. Eind jaren negentig is een wettelijk basispakket geïntroduceerd om de toegankelijkheid en betaalbaarheid van omroepprogramma's voor consumenten te garanderen. Kabelexploitanten zijn verplicht minstens 15 televisiezenders en 25 radiozenders door te geven waaronder de Nederlandse en Vlaamse publieke omroep. Over de samenstelling van dit pakket geeft een programmaraad advies. Inmiddels wordt dit zogenaamde programmaradenmodel herzien, onder andere om tegemoet te

⁵⁰ Een van de doelstellingen uit het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende II was om media-aanbieders te stimuleren tot gedragscodes. Commerciële en publieke omroepen hebben hun codes op internet gepubliceerd. Zie ook brief Mediawijdsheid, Kamerstukken II, 2007-2008, 31 434, nr. 1.

komen aan kritiek van de Europese Commissie. Er is een nieuw model voor consumenteninvloed ontwikkeld, het *Waarborgmodel aardse en digitale ether*. Hierin is de invloed van klanten op het kabelpakket en de pluriformiteit van het aanbod verzekerd via een drieslag van marktonderzoek naar de voorkeuren van kabelabonnees, van de invloed van klanten en van voorlichting.⁵¹

Verder zijn er de aardse etherfrequenties die mobiele en draagbare ontvangst mogelijk maken. De landelijke publieke radiostations beschikken over landelijk dekkende FM-zendernetten. Ook alle regionale publieke radiostations en een groot aantal lokale publieke stations zenden via FM-zendernetten uit. Voor commerciële radiostations is de laatste jaren meer frequentieruimte beschikbaar gekomen. Vergunningen voor het gebruik hiervan zijn uitgegeven door middel van een (deels geclausuleerde) veiling.

De publieke omroep heeft het publiek en zijn mediagedrag als vertrekpunt. Met de komst van digitale technieken en de toegenomen crossmediale mogelijkheden maakt het publiek de laatste jaren in toenemende mate gebruik van nieuwe digitale non-lineaire aanbodkanalen. Als basis voor de technische infrastructuur die dit moet faciliteren is in de evaluatieperiode het productie- en uitzendproces als ook de archief functie bij de publieke omroep gedigitaliseerd (digitale voorziening). Het hele Mediapark in Hilversum, met de publieke- en commerciële omroeporganisaties, is voorzien van hoogwaardige glasvezelbekabeling. De publieke omroep heeft deze periode benut om nieuwe diensten als "Uitzending gemist" en themakanalen voor specifieke doelgroepen op te zetten.

De landelijke publieke omroep dient 95 procent van de Nederlandstalige programmaonderdelen te ondertitelen, de landelijk opererende commerciële omroepen 50 procent.⁵² De omroepen hebben tot 1 januari 2011 de tijd om deze percentages te bereiken, het verplichte percentage loopt tot die tijd jaarlijks op. Het Commissariaat voor de Media ziet er op toe dat aan de wettelijke verplichtingen wordt voldaan. In 2008 realiseerde de publieke omroep een gemiddeld percentage van 81,4% ondertiteling, waar 80% gehaald moest worden.⁵³

Doel (9) Bijdragen aan nationale audiovisuele productie

De publieke omroep heeft een prominente rol binnen de creatieve industrie, ook als opdrachtgever en afnemer van diensten van bedrijven en makers buiten de omroep.

- Meer dan 90% van de programma's van de publieke omroep is (tussen 2004 en 2008) in Nederland gemaakt. Daarmee onderscheidt de publieke omroep zich nadrukkelijk van de commerciële omroepen (zenders van RTL en SBS) waarvan de programma's voor meer dan de helft uit Amerika komen.
- De Mediawet schrijft voor dat de landelijke publieke omroep tenminste 25% van zijn zendtijd invult met producties die door onafhankelijke producenten (dus niet in huis door de omroepen) zijn gemaakt. In de periode 2004-2008 was het percentage onafhankelijk product rond de 34% (zie Tabel 12). Vanaf 2010 is overigens verplichte wettelijke percentage onafhankelijk product omgezet in een percentage van het budget, zodat ook onafhankelijke makers op het gebied van radio en internet kunnen profiteren.

⁵¹ Brief minister met voorstel nieuw model consumenteninvloed op programma-aanbod kabelexploitanten, Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123 VIII, nr. 14.

⁵² In de richtlijn Audiovisuele mediadiensten is bepaald dat de lidstaten de aanbieders van mediadiensten onder hun bevoegdheid aansporen hun diensten gefaseerd toegankelijk te maken voor personen met een visuele of auditieve handicap. Deze bepaling is in Nederland wat de toegankelijkheid voor doven en slechthorenden betreft al langer geïmplementeerd in wetgeving (artikel 2.213 Mediawet 2008). Het gaat dan om de via teletekst oproepbare geschreven ondertiteling van de Nederlandstalige programmaonderdelen.

⁵³ Terugblik Landelijke Publieke Omroep 2008. http://npo.omroep.nl/data/media/db_download/64_618ae0.pdf.

Tabel 12: Nederlands onafhankelijk product 16-24 uur, exclusief 2.42-omroepen

	Zendtijd Exclusief	Nederlands onafhankelijk	Nederland 1-3
2004	308.551	107.186	34,7
2005	317.736	119.631	37,7
2006	320.940	111.509	34,7
2007	338.161	100.234	29,6
2008	337.709	106.155	31,4
2004-2008	1.623.097	544.715	33,6

Bron: Kijk- en Luisteronderzoek, Nederlandse Publieke Omroep

3.6 Resultaten vijfjaarlijkse evaluatie

In april 2009 verscheen het rapport van de tweede visitatiecommissie voor de landelijke publieke omroep.⁵⁴ In juni stuurde de minister van OCW zijn reactie daarop naar de Tweede Kamer.⁵⁵

Bevindingen

Volgens de visitatiecommissie is er sinds de evaluatie in 2004 veel verbeterd. Onder leiding van de raad van bestuur zijn de omroepen hechter gaan samen werken. In 2006 zijn herziene zenderprofielen leidend geworden voor de plaatsing van programma's van omroepen (programmeermodel in plaats van thuisnetmodel) en is de verdeling van budget direct verbonden met de intekening op de uitzendschema's (geld-op-schema). Deze nieuwe werkwijze werpt haar vruchten af. De publieke omroep heeft de weg naar kijkers en luisteraars hervonden en doet dat met een programmamix die zwaarder en gevarieerder is dan op commerciële televisie. De visitatiecommissie onderbouwt zijn beoordeling ook met cijfers; de belangrijkste zijn opgenomen in paragraaf 3.5.

De commissie signaleert ook knelpunten. Zo bleven Nederland 2 en Radio 1 achter bij de verwachtingen, stagneerde de productie van Nederlands kwaliteitsdrama, hadden digitale themakanalen weinig focus en een beperkt bereik en werd te weinig effectief gestreefd naar culturele diversiteit voor en achter de schermen.

De visitatiecommissie heeft niet alleen gekeken naar het functioneren van de publieke omroep als geheel, maar ook naar de afzonderlijke omroepen. De kern is dat alle bestaande omroepverenigingen aan de wettelijke en de eigen doelstellingen voldoen, behalve LLiNK. Volgens de commissie heeft deze aspirant-omroep zijn toegevoegde waarde in de praktijk niet weten te bewijzen.

Aanbevelingen

Ondanks de verbeteringen ziet de visitatiecommissie forse uitdagingen; zeker in periode van toenemende concurrentie, digitalisering en economische recessie. De publieke omroep moet meer werk maken van een overkoepelende visie achter de programmaschema's en afzonderlijke omroepen moeten nog meer dienstbaar zijn aan het geheel. In het bijzonder in het digitale domein moet zelfstandige profilering plaats maken voor een taakverdeling en bundeling van krachten. Bestaande instrumenten voor het meten van kwalitatieve aspecten (diversiteit, betrouwbaarheid, en onafhankelijkheid) zouden de omroepen systematischer kunnen benutten.

De commissie wijt de verbeterde samenwerking in Hilversum mede aan de wijziging van de Mediawet in 2005: "De daadkracht van de Raad van Bestuur werd versterkt door de komst van een onafhankelijke Raad van Toezicht, terwijl de omroepvoorzitters zitting namen in een College van Advies." De commissie steunt het wetsvoorstel over de erkenning en financiering van omroepen als

⁵⁴ Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2004-2008. *De Publieke Omroep: het spel, de spelers, het doel*. 22 april 2009.

⁵⁵ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 700 VIII, nr. 217.

een noodzakelijke stap om het Nederlandse publieke omroepbestel beheersbaar en levensvatbaar te houden. Voor de toekomst bepleit zij het aantal deelnemers te beperken. Suggesties daarvoor zijn door de minister van OCW betrokken bij eerdergenoemde consultatie over de toekomst van de publieke omroep, waarvan de resultaten voor de zomer van 2010 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.⁵⁶

Voor de toekomst beveelt de visitatiecommissie verder aan om te zorgen voor heldere criteria voor evaluatie, en voor meer vergelijkbare gegevens over omroepen. De minister van OCW heeft hierop in zijn reactie gezegd de behoefte te herkennen aan handzame informatie die het beoordelen en vergelijken van omroepen vergemakkelijkt. Aan de andere kant laten creatieve bedrijven zich niet eenvoudig vangen in uniforme standaarden en cijfers. Er moet ruimte blijven voor omroepen om hun eigen verhaal te vertellen en voor de commissie om tot een eigen, kwalitatief oordeel te komen.

Nadere criteria voor de vijfjaarlijkse evaluatie van de afzonderlijke omroepen zullen worden vastgelegd in het Mediabesluit.⁵⁷ Voor de verzameling van vergelijkbare gegevens blijft de publieke omroep, als opdrachtgever van de evaluatiecommissie, verantwoordelijk. Operationalisering van de evaluatiecriteria raakt aan het programmabeleid en ligt in verband met de onafhankelijkheid niet op de weg van de overheid. In het ontwerp Mediabesluit is toegelicht dat de publieke omroep zelf - uitgaand van de criteria in het Mediabesluit - een selectie maakt van meetbare doelstellingen uit zijn vijfjaarlijkse concessie-beleidsplan, waarover vervolgens ook per omroep gegevens beschikbaar zullen zijn voor de evaluatiecommissie. De meetbare doelstellingen komen in het zogenoemde 'beoordelingskader' voor de evaluatiecommissie. Ook de voorafgaande zelfevaluaties van afzonderlijke omroepen volgen dit beoordelingskader. In het ontwerp Mediabesluit is eveneens toegelicht dat daarnaast kwalitatieve informatie van de omroepinstellingen en van de NPO - uit schriftelijke stukken, uit gesprekken en uit eigen waarnemingen van de evaluatiecommissie - een belangrijke rol spelen blijven spelen bij de evaluatie.

3.7 Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties (Mediafonds)

3.7.1 Wettelijke taken Mediafonds

De stichting Stimuleringsfonds Nederlandse culturele mediaproducties (roepnaam Mediafonds) heeft sinds 1988 tot taak financieel bij te dragen aan de ontwikkeling en vervaardiging van media - aanbod van bijzondere Nederlandse culturele aard bij de landelijke en regionale publieke media - instellingen en de Wereldomroep.

Daarnaast bevordert het fonds de samenwerking tussen de landelijke, de regionale publieke omroep en de Wereldomroep en culturele instellingen. Naast de beoordeling van ingediende subsidieverzoeken, organiseert het Mediafonds activiteiten die gericht zijn op talentontwikkeling en kwaliteitsbevordering, zoals evaluaties, workshops, debatten, conferenties en masterclasses. Het fonds wordt bekostigd op basis van de Mediawet (art. 2.146).

Vanuit de optiek van transparant en goed bestuur werd recent de wettelijke basis voor het Mediafonds verder uitgewerkt, wat leidt tot een duidelijker beleids- en verantwoordingscyclus. Tevens heeft ook het Mediafonds multimedialiteit als beleidsdoel opgenomen door het woord «omroepproducties» te veranderen in «mediaproducties». Dat past goed bij de taak van het fonds, die immers al langere tijd meer inhoudt dan alleen het stimuleren van omroepproducties.

⁵⁶ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123 VIII, nr. 103.

⁵⁷ Het ontwerp voor wijziging van het Mediabesluit is ten tijde van dit schrijven voorgehangen bij beide Kamers. Grondslag voor de vastlegging van nadere criteria is artikel 2.188, eerste lid, van de Mediawet 2008, en heeft als achtergrond dat de evaluatie voortaan meeweegt bij de erkenning van omroepverenigingen, als gevolg van de wetswijziging in verband met de erkenning van omroepverenigingen.

Mediawet 2008

Drie beleidsonderdelen (programmaversterkingsbudget (art. 2.150 Mw), het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties (art. 2.125 Mw) en ruimte voor sponsoring van culturele programma's (art. 2.106 Mw) vormen het samenstel van maatregelen die binnen de publieke omroep de mogelijkheid vergroten zich op het terrein van de cultuur meer te profileren.

Artikel 2.125 luidt:

De stichting Stimuleringsfonds Nederlandse culturele mediaproducties heeft tot taak:

- het verstrekken van financiële bijdragen voor de ontwikkeling en vervaardiging van media-aanbod van bijzondere Nederlandse culturele aard ten behoeve van de landelijke en regionale publieke media-instellingen en de Wereldomroep; en
- het verstrekken van financiële bijdragen aan landelijke en regionale publieke media-instellingen en de Wereldomroep ter bevordering van de samenwerking met instellingen op het terrein van de cultuur.

3.7.2. Ontwikkeling budget Mediafonds

Het budget van het Mediafonds heeft zich als volgt ontwikkeld.

Tabel 13: Ontwikkeling rijksbijdrage aan de Mediafonds x € 1.000 (2002-2009)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>inflatie CBS</i>	3,4	2,1	1,2	1,7	1,1	1,6	2,5	1,2
in lopende prijzen	15,4	15,7	15,4	15,6	15,8	16	16,8	17,5
in constante prijzen	15,4	15,4	14,9	14,8	14,9	14,8	15,2	15,6

Bron: Mediabegrotingsbrieven, CBS

3.7.3. Doelmatigheid

Uit onderstaande tabel blijkt dat de indirecte kosten (voor de organisatie) van het Mediafonds in de evaluatieperiode 8% bedroegen.

Tabel 14: Indirecte kosten en subsidies Stimuleringsfonds Nederlandse culturele mediaproducties, x € 1000 (2004-2009)

	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
subsidies	15.098	87%	16.099	91%	15.382	90%	15.883	88%	16.421	90%	17.207	90%
<i>waarvan regio</i>	912		1.090		1.086		1.173		1.223		1.835	
stimulering	894	5%	204	1%	446	3%	755	4%	407	2%	369	2%
indirecte kosten	1.353	8%	1.378	8%	1.351	8%	1.413	8%	1.401	8%	1.464	8%
totaal	17.345	100%	17.681	100%	17.179	100%	18.051	100%	18.229	100%	19.040	100%

Bron: Jaarrekeningen Mediafonds

3.7.4 Evaluatie resultaten Mediafonds

Op grond van artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt het fonds elke vijf jaar geëvalueerd. Deze evaluatie is in de zomer van 2009 afgerond door de Raad voor Cultuur. In de evaluatie voor de Basisinfrastructuur 1.0 uit 2008 stelde de Raad voor Cultuur al vast dat de visie van het Mediafonds helder is en de werkwijze professioneel. De Raad voor Cultuur herhaalt dit in 2009. De Raad constateert verder dat het Mediafonds de afgelopen jaren zijn aandacht heeft uitgebreid naar digitale media en daarmee goede resultaten boekt. Wel betreft het Mediafonds in zijn crossmediale activiteiten de publieke omroep nog onvoldoende, zo stelt de Raad. Het gezamenlijk optrekken bij projecten is dan ook een aandachtspunt. Vernieuwende projecten van het fonds moeten beter afgestemd worden met de publieke omroep en dienen een plek te

krijgen binnen het bestel. Zowel de publieke omroep als het fonds zal zich hiervoor moeten inspannen.

3.7.5 Effecten beleid

Het Mediafonds heeft in de afgelopen 20 jaar duizenden producties voor radio, televisie en internet ondersteund die onder de aandacht zijn gebracht van miljoenen kijkers en luisteraars en bekroond met een groot aantal nationale en internationale prijzen. Een greep uit de programma's die het Mediafonds mogelijk maakte: de televisiedramaserie Annie M.G. en De Kroon, de radiodramaserie Het Bureau en Bommel, de speelfilms Het paard van Sinterklaas en Leef!, de documentaireseries Het verleden van Nederland en In Europa, de docudramaserie RO-TV van RTV Rijnmond, de jeugd(drama)series Kind & Kleur en Kids & Docs en een belangrijk deel van de (kunst)documentaires in Holland Doc en Het Uur van de Wolf.

En enkele voorbeelden van prijswinnende producties: de documentaire Beperkt Houdbaar van Sunny Bergman (VPRO) won prijzen op de festivals Documenta Madrid en Docville in Leuven; de documentaire El Olvido van Heddy Honigmann (IKON) op festivals in Leipzig, Lima, Marseille, Nyon, Oslo, Catalonië en Nieuw-Zeeland. De jeugdproducties Kikkerdril en Abi (KRO) en Morrison krijgt een zusje (AVRO) werden recent bekroond op festivals in onder meer Iran, Duitsland, Zwitserland, Argentinië, Zuid-Korea, Uruguay, Noorwegen, China en Egypte. Het multimedia project Kika & Bob (NPS) ontving in Graz de Europrix Multimedia Award. De serie In Europa (VPRO) won zowel de Prix Europe in Berlijn als Grand Award van de European Society for Education and Communication in Wenen. Voor de VPRO radioserie 1 Minuut werd de Prix Europe uitgereikt. In Nederland zelf worden ieder jaar meerdere Gouden Kalveren, Beeld en Geluid Awards en veel prijzen op Cinekid en IDFA gewonnen.

Het fonds biedt, als onderdeel van zijn beleid, de gelegenheid nieuwe ontwikkelingen te verkennen (zoals de ontwikkeling van het digitale domein, culturele diversiteit) en richt zich daarbij sterk op het verbinden van verschillende kunstdisciplines en de publieke omroep. Daarnaast is het stimuleringsbeleid expliciet gericht op netwerkvorming en deskundigheidsbevordering en wil het debat aanjagen en onderwerpen op de agenda zetten. Het fonds werkt vaak samen met partnerorganisaties, zoals culturele instellingen, instituten, festivals en fondsen. Voorbeelden van samenwerkingspartners zijn: Virtueel Platform, Fonds BKVB, Sandberg Instituut, Z@pp, Filmfonds, de publieke omroepen, NPOX, Miramedia, het Binger Filmlab, IDFA en Cinekid.

Het fonds organiseert ten bate van de regionale omroepen regelmatig workshops over regionale programmering voor (eind)redacteuren, producenten en regisseurs van regionale documentaire projecten. Daarbij wordt toegewerkt naar een ontwikkelingsaanvraag bij het fonds.

Tabel 15: Producties van het Mediafonds over de afgelopen vijf jaar

	Totaal budget verleend	Totaal aantal verleende subsidies	Totaal aantal behandelde subsidies	Landelijk televisie	Landelijk radio	Landelijk overig	Regionaal
2005	16.098.836	208	336	144	31	10	23
2006	15.431.378	173	349	106	28	19	20
2007	15.127.581	221	391	152	18	30	21
2008	16.013.712	186	356	130	10	24	22
2009	17.207.358	228	469	155	18	30	25

Bron: Jaarverslagen Mediafonds

Doel van het Mediafonds is om culturele programmering bij de publieke omroep te bevorderen. Of dit slaagt, is mede af te leiden uit cijfers over de verdeling van zendtijd over door de brancheorganisatie SKO onderscheiden programmacategorieën. Programma's die in aanmerking komen voor een bijdrage uit het fonds, vallen voornamelijk in de categorieën serieuze informatie (documentaires), kunst en cultuur, Nederlands drama, serieuze muziek en ballet, en fictie voor kinderen. Dit zijn kwetsbare programmacategorieën, omdat de kosten hoog zijn in relatie tot hun

populariteit. Onderstaande tabel laat zien dat de publieke omroep voor dergelijk cultureel aanbod rond de 20% van zijn zendtijd benut, tegenover 6 tot 8% bij de commerciële omroep. Bovendien is het aandeel in de zendtijd twee maal zo groot als het aandeel in de kijktijd van mensen (10%). Overigens worden niet alle programma's in deze categorieën door het Mediafonds medegefinancierd.

Tabel 16: Culturele aanbod publieke en commerciële omroepen en kijkgedrag publiek

	2005			2007		
	Programma-aanbod		Kijktijd totaal	Programma-aanbod		Kijktijd totaal
	NPO	CO*	Publiek	NPO	CO*	Publiek
Serieuze informatie/educatie	5,9	2,6	4,3	6,2	3,5	4,1
Kunst & cultuur	5,6	0,4	1,9	7,4	0,6	1,5
Nederlands drama	5,6	3,1	5,3	4,4	4	4,3
Serieuze muziek & ballet	0,8	>0,1	0,3	0,9	>0,1	0,2
Fictie voor kinderen	1,2	0,3	0,5	2,1	0,4	0,4
Totaal cultureel aanbod	19,1	6,4	12,3	21	8,5	10,5

* Uitsluitend algemene-doelgroepzenders (Publieke Omroep, RTL, SBS, negen kanalen).

Bron: Stichting Kijk Onderzoek (tijdvak 18-24 uur, 6 jaar en ouder) in: Rapport van de Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2004-2008.

3.8 Wereldomroep

3.8.1 Wettelijke taken Wereldomroep

Radio Nederland Wereldomroep (Wereldomroep) verzorgt sinds 1947 uitzendingen die gericht zijn op het buitenland en is als zodanig onderdeel van het publieke omroepbestel. De taken van de Wereldomroep zijn:

1. het informeren van Nederlanders en Nederlandstaligen in het buitenland;
2. het verstrekken van onafhankelijke informatie in landen met een informatieachterstand;
3. het verspreiden van een realistisch beeld van Nederland in het buitenland.

De Wereldomroep verzorgt radio-uitzendingen en websites in 10 talen: Nederlands, Engels, Spaans, Indonesisch, Frans, Portugees, Papiaments, Arabisch, Sarnami en Chinees. De Wereldomroep werkt voor het Nederlandstalig aanbod nauw samen met de landelijke publieke omroep, met de regionale omroepen en met de Vlaamse publieke omroep VRT. Via satelliet worden dagelijks televisie-uitzendingen (BVN, Beste van Vlaanderen en Nederland) verzorgd over de hele wereld.

De Wereldomroep neemt steeds meer Nederlandstalig nieuws rechtstreeks over van de NOS en wil die ontwikkeling in de toekomst voortzetten. Dit is het gevolg van een al langer gaande ontwikkeling, waarbij Nederlanders in het buitenland via internet en satelliet rechtstreeks toegang hebben tot een uitgebreid Nederlandstalig informatieaanbod dat onder andere door Nederlandse kranten en omroepen wordt aangeboden. Door deze ontwikkeling is er bij de Wereldomroep meer nadruk komen te liggen op de tweede en derde taak: het verstrekken van informatie in landen met een informatieachterstand en het verspreiden van een realistisch beeld van Nederland in het buitenland.

Voor de verspreiding van programmamateriaal maakt de Wereldomroep ook volop gebruik van partnerstations, verspreid over de hele wereld. In totaal gaat het om circa 3300 lokale stations, die programma's van de Wereldomroep geheel of gedeeltelijk overnemen in hun eigen uitzendingen.

Artikel 2.72 Mediawet 2008

De taak van de Stichting Radio Nederland Wereldomroep is het uitvoeren van de publieke mediaopdracht, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel b, door:

- a. het informeren van Nederlandstaligen in het buitenland;
- b. het voorzien in onafhankelijke informatie in landen met een informatieachterstand;
- c. het verspreiden van een realistisch beeld van Nederland in het buitenland; en
- d. het verrichten van alle activiteiten die daarvoor nodig of ondersteunend zijn, waaronder het oprichten van of deelnemen in organisaties en rechtspersonen.

Bij het formuleren van de Mediawet 2008 zijn de wettelijke bepalingen voor de Wereldomroep zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht met de bepalingen zoals die gelden voor de landelijke publieke omroep. Zo is de dagelijkse leiding van de Wereldomroep in handen van een directie, is een raad van toezicht belast met het toezicht op het beleid van de directie en adviseert een adviesraad zowel de raad van toezicht als de directie over de inhoud van het media-aanbod van de Wereldomroep.⁵⁸

Net als de landelijke publieke omroep dient ook de Wereldomroep elke vijf jaar een beleidsplan voor de komende vijf jaren in bij de minister van OCW. In de Mediawet is neergelegd welke onderdelen dit beleidsplan in ieder geval dient te bevatten:

- a. een beschrijving van de wijze waarop de Wereldomroep in de komende vijf jaar uitvoering geeft aan zijn taken, tevens uitgewerkt in kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik van de Wereldomroep;
- b. aard en aantal van de te gebruiken aanbodkanalen;
- c. een overzicht van de activiteiten in binnen- en buitenland;
- d. een overzicht van de naar verwachting benodigde organisatorische, personele, materiële en financiële middelen; en
- e. een beschrijving van de samenwerking met de landelijke, regionale en lokale publieke media-instellingen en anderen.⁵⁹

De minister van OCW vraagt de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media advies over dit beleidsplan.

Mede op basis van het beleidsplan sluiten de minister van OCW en de Wereldomroep een prestatieovereenkomst voor de duur van het beleidsplan.⁶⁰ Dit zal voor het eerst gebeuren voor de periode 2010-2016.

Tabel 17: Vergelijking van aantal talen, medewerkers en budgetten van enkele internationale omroepen (2006)

Omroep	Buitenlandse talen	Aantal medewerkers	Jaarbudget (in mln. €)
De Wereldomroep (RNW)	8	350	51 (incl. RNTC)
BBC World Service	33	2.347	343
Voice of America	44	1.149	115
Radio France Internationale	19	ca 1.000	Ca 130
Deutsche Welle	30	1.562	299

Bron: *Visitatierapport Radio Nederland Wereldomroep 2004-2008*, p.51.

3.8.2 Programmering – Doelstellingen, Doelgroepen, Activiteiten/producten, Middelen (per regio)

Op basis van de drie wettelijke taken en de daarmee vastgelegde doelstellingen heeft de Wereldomroep uit een groot aantal markten zijn doelgebieden en doelgroepen gekozen. Daarbij

⁵⁸ Artikelen 2.73 t/m 2.80 Mediawet 2008.

⁵⁹ Artikel 2.84 Mediawet 2008.

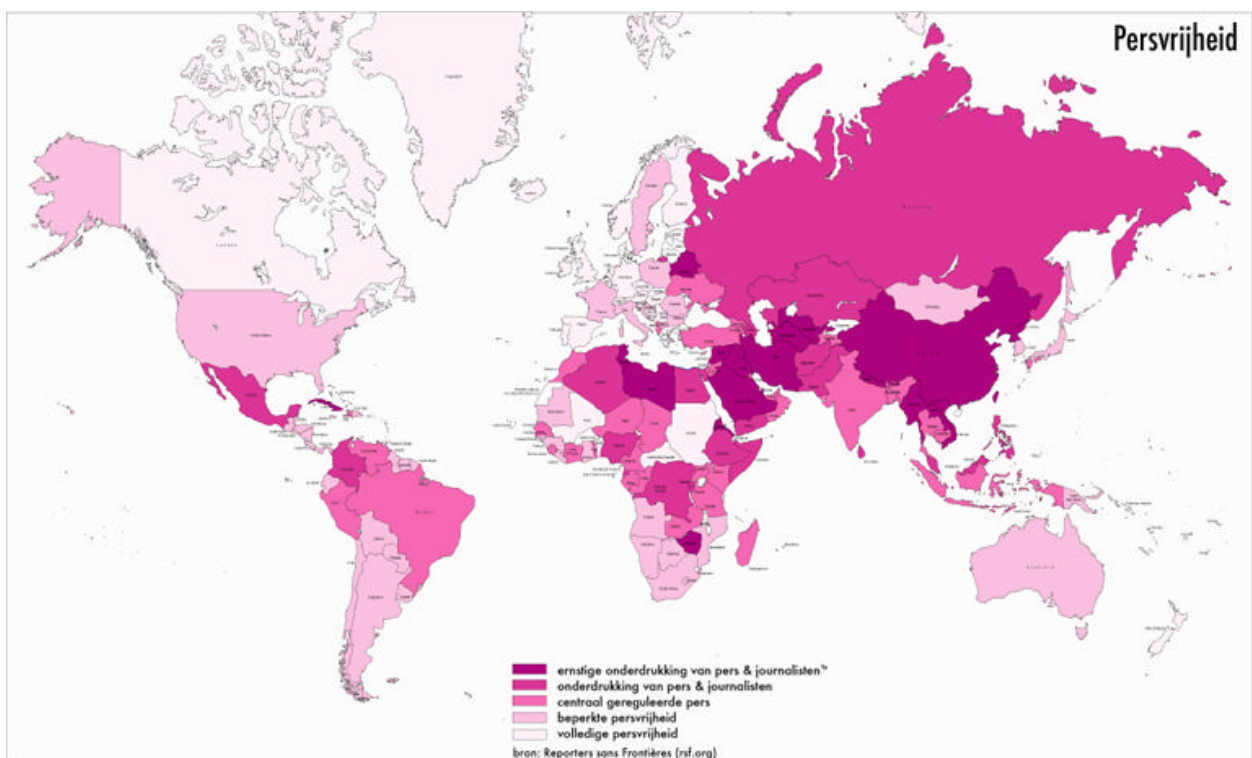
⁶⁰ Zie ook paragraaf 4.3 van dit document.

zijn de doelgebieden richtinggevend voor de Wereldomroep omdat de taken in eerste instantie aansluiten bij situaties en ontwikkelingen die geografisch bepaald worden. Vervolgens spelen doelgroepen binnen die regio's een rol bij de invulling van de taken.

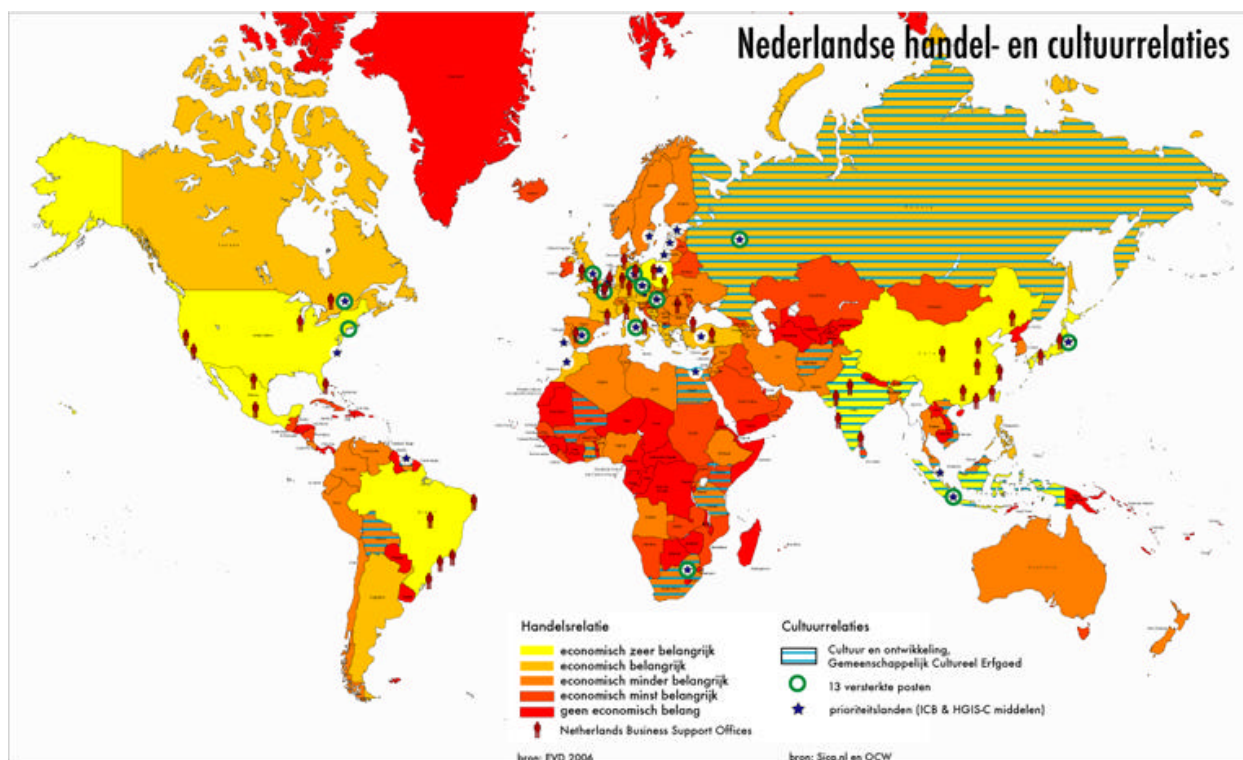
In 2007 is de Wereldomroep gestart met "wereldkaarten", een instrument om de relevante landen voor de Wereldomroep te kunnen vaststellen, aan de hand van criteria over informatieachterstand en de relatie met Nederland. Naar aanleiding van een onderzoek door bureau AEF⁶¹ om meer criteria voor de Wereldomroep bereik en internationale vergelijking te vinden. De belangrijkste sociale en economische criteria die hebben geleid tot de keuze voor doelgebieden zijn grafisch weergegeven in de vier 'RNW wereldkaarten'. De criteria, voortvloeiend uit de missie en taakstelling, op basis waarvan de doelgebieden van de Wereldomroep bepaald kunnen worden (zie voorbeeld Persvrijheid hieronder) zijn:

- Persvrijheid in de wereld
- Welvaart en Nederlandse ontwikkelingshulp
- Ontheemden in eigen land
- Nederlandse handels- en cultuurrelaties

De Wereldomroep analyseert – indien ontwikkelingen op de markt daartoe aanleiding geven of wanneer er sprake is van het betreden van nieuwe markten – doelgroepen, hun informatiebehoefte en hun distributie-omgeving. Vervolgens worden keuzes gemaakt voor producten en distributiekkanalen. Deze worden, tezamen met het taakstellende programmabudget, toebedeeld aan de redacties. De redacties stellen binnen de gestelde kaders, en veelal in onderlinge samenwerking, onder leiding van de hoofdredactie programma's samen en verzorgen de uitzending (maakuren en uitzenduren). De daarmee gemoeide kosten zijn niet alleen de uitkomst van het proces, maar worden in aanvang als normstellend beschouwd en gebruikt in de mogelijke bijstelling van de normkosten. Daarmee kan kostenbeheersing parallel lopen met marktbeleid en kwaliteit.



⁶¹ Onderzoek AEF: Radio Nederland Wereldomroep, evaluatie programma-aanbod 2006. Kamerstukken II, 2006-2007, 30 800 VIII, nr. 136.



Wereldomroep |

3.8.3 Ontwikkeling budget

De Wereldomroep dient jaarlijks een begroting in bij het ministerie van OCW. Het Commissariaat voor de Media adviseert over deze begroting. De minister van OCW maakt zijn begroting en verdeling van de financiële middelen voor de publieke omroep bekend in zijn Mediabegrotingsbrief, die jaarlijks in november naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

Tabel 18: Ontwikkeling rijksbijdrage aan de Wereldomroep, x € 1.000 (2002-2009)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>inflatie CBS</i>	3,4	2,1	1,2	1,7	1,1	1,6	2,5	1,2
In lopende prijzen	44,2	45,9	44,3	43,8	43,1	42,7	44,3	46,7
In constante prijzen	44,2	45,0	42,9	41,7	40,6	39,6	40,0	41,7

Bron: Mediabegrotingsbrieven

In de periode 2004 – 2007 hebben de toenmalige kabinetten Balkenende I en II bezuinigd op de jaarlijkse rijksbijdrage aan de mediabegroting. Die bezuiniging is voor het grootste deel beland bij de landelijke publieke omroep, maar ook bij de Wereldomroep. Op het budget van de Wereldomroep is in totaal een korting toegepast van € 5,5 miljoen; daarvan is € 2,3 miljoen in 2004 gerealiseerd, € 1 miljoen in 2005, 1,1 miljoen in 2006 en € 1,1 miljoen in 2007.

Tabel 19: Overzicht uitgaven Wereldomroep, x € 1000 (2003-2008)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Verzorging programma's	27.464	27.201	28.984	27.898	29.228	26.660
Distributie programma's	14.336	12.873	12.629	12.361	12.771	12.413
Algemeen beheer	5.737	5.354	5.274	5.445	4.313	4.551
Totaal	45.573	45.428	46.887	45.704	46.312	44.924

Bron: *Visitatierapport Radio Nederland Wereldomroep 2004-2008*, p. 79.

Tabel 20: Budgetten internationale omroepen, x € miljoen (2008)

Omroep	Budget in miljoenen €	Opmerking
Wereldomroep (RNW)	44	49, incl. Radio Netherlands Training Centre (RNTC)
Radio Australia	7,41	Een deel van de redactie van Australian Broadcasting Corporation werkt ook voor Radio Australia
BBC World Service	351	Excl. budget BBC World News (TV), incl. BBC Arabic TV en Persian TV service
Al Jazeera English TV	50	Geschat budget. Budget is niet openbaar gemaakt.
Radio France Internationale	130	Inmiddels samen met TV5 en France24 één internationale mediaorganisatie, met gezamenlijk méér budget.
Deutsche Welle	288	
Swissinfo	17,1	Onderdeel van Swiss Broadcasting Corporation (SBC). Uitsluitend actief via internet.
Voice of Russia	160	Geschat budget. Budget is niet openbaar gemaakt.
Russia Today TV	46	Geschat budget. Budget is niet openbaar gemaakt.
NHK World	148	
Voice of America	140	US International Broadcasting omvat naast Voice of America ook o.a. Radio Free Asia, Cuba, Radio Liberty. Totaal budget voor de internationale omroepen is € 541 miljoen.
Radio Canada International	8,7	Deel van redactie Canadian Broadcasting Corporation/Radio Canada (domestic) werkt ook voor Radio Canada International.

Bron: *Visitatierapport Radio Nederland Wereldomroep 2004-2008*, p.51.

3.8.4 Evaluatie Wereldomroep

In september 2009 verscheen *Een wereldwijde blik*, het visitatierapport over Radio Nederland Wereldomroep voor de periode 2004-2008.⁶² Centrale vraag is op welke wijze de Wereldomroep in deze periode zijn wettelijke taken heeft uitgevoerd. Het eindoordeel van de visitatiecommissie is positief, met een paar kritische kanttekeningen. De Wereldomroep heeft op verschillende beleidsterreinen vooruitgang geboekt; zo is de interne organisatie versterkt, de samenwerking met de landelijke publieke omroep verbeterd en de omroep steeds beter in staat om betrouwbare informatie te verkrijgen op basis waarvan hij strategische keuzen kan maken.

Met de komst van satelliet en internet hebben Nederlanders in het buitenland steeds meer rechtstreeks toegang tot een uitgebreid Nederlandstalig informatieaanbod. Om die reden is er een grotere nadruk komen te liggen op de negen andere talen waarin de Wereldomroep aanbod verzorgt, ten gunste van zijn tweede en derde wettelijke taak.

⁶² Kamerstukken II, 2008-2009, 31 700, VIII, nr. 231, dd. 14 september 2009.

Tabel 21: Distributiemix per taal bij de Wereldomroep

	Kortegolf	Middengolf	Satelliet	Partner-stations	Internet	CD naar partnerstations
Nederlands	X	X	X		X	
Engels	Azië, Afrika		Azië, Noord- Amerika	Azië, Noord- Amerika, Zuidelijk Afrika	Noord- Amerika, Azië, Afrika (steden)	Afrika
Indonesisch	X		X	X	X	
Spaans/Portugees	X		X	X	X	
Frans				X		X
Arabisch	X		X	X	X	
Chinees					X	

Bron: *Visitatierapport Radio Nederland Wereldomroep 2004-2008, p. 60.*

De visitatiecommissie beveelt onder andere aan om de samenwerking met de landelijke publieke omroep nog verder te intensiveren, om de ruim 3300 partnerstations nog intensiever te benutten, om het internetbereik systematisch bij te houden en om de adviesraad te gebruiken als kritisch klankbord. De omschakeling van radio-omroep naar multimediaal en crossmediaal bedrijf heeft de Wereldomroep volgens de visitatiecommissie goed gemaakt.

Tabel 22: Partnerstations per taalredactie in 2005 en in 2008

Redactie	partners via cd	partners via satelliet	totaal in 2005	totaal in 2008
Engels	158	269	427	1085 (in VS)
NAAS (Nederlandse Antillen, Aruba, Suriname)	5	27	32	Totaal 26, waarvan Suriname 10 en Nederlandse Antillen en Aruba 16.
Spaans	532	1406	1938	1050 in Latijns-Amerika, 4 in de Verenigde Staten
BBRN (Portugees)	265	1065	1330	439
Indonesisch	90	60	150	142
BARN (Bureau Afrique)	257	-	257	600
Arabisch			nvt	0
Chinees			nvt	0
Totaal	1307	2827	4134	3346

Bron: *Visitatierapport Radio Nederland Wereldomroep 2004-2008, p. 65.*

De Wereldomroep heeft laten weten dat de diverse aanbevelingen al in uitvoering zijn of dat men daar snel mee zal beginnen. Men blijft werken aan optimalisering van zijn doelgroepen en doelgebieden. Ook een optimale distributiemix (korte golf, FM, satelliet, internet, inzet van partnerstations) blijft een scherp punt van aandacht.

3.8.5 Effecten beleid

De Wereldomroep voldoet aan zijn wettelijke opdracht, heeft de visitatiecommissie vastgesteld. In zijn meerjarenbeleidsplan 2010-2015 heeft hij een voorstel opgenomen voor een prestatieafspraken, te sluiten met de minister van OCW. De overeenkomst wordt binnenkort gesloten. Daarbij wordt ook nagegaan hoe een en ander kan worden gemonitord door het Commissariaat voor de Media, net als bij de prestatieafspraken die de minister van OCW heeft gesloten met de landelijke publieke omroep.⁶³

⁶³ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123 VIII, nr. 62.

De doelstellingen van de Wereldomroep zijn al jaren onveranderd. In het aanbod en in de werkwijze van de Wereldomroep hebben tussen 2004 en 2008 echter enkele ingrijpende veranderingen plaats gevonden. De Wereldomroep werkt voor het Nederlandse nieuwsaanbod meer samen met de landelijke publieke omroep en richt zich binnen het Nederlandstalig aanbod op specifieke niches. De Wereldomroep neemt steeds meer Nederlands nieuws rechtstreeks over van de NOS en wil deze ontwikkeling in de toekomst voortzetten. Er is meer nadruk komen te liggen op de tweede en derde taak: het verstrekken van onafhankelijke informatie in landen met een informatieachterstand en het verspreiden van een realistisch beeld van Nederland in het buitenland.

Speerpunten

De Wereldomroep beoogt zijn aanbod onderscheidend te maken door het te baseren op een aantal speerpunten, zoals internationaal recht en duurzaamheid. Dat sluit volgens de visitatiecommissie goed aan bij domeinen waarin Nederland veel kennis en ervaring heeft opgebouwd en een zekere reputatie in het buitenland.⁶⁴

Hoofdredactie, central desk en must-carry

De instelling van een *central desk* en een *must-carry* systeem hebben goed gewerkt en geleid tot betere samenwerking tussen de redacties, aldus de visitatiecommissie.⁶⁵

Multimediaal, crossmediaal en modulair

De Wereldomroep bevindt zich middenin de omschakeling van traditionele omroep naar crossmediaal bedrijf. Diverse uitzendingen worden in podcast of ander audio-formaat op de Wereldomroep-website aangeboden. Alle talen hebben websites met het belangrijkste nieuws, achtergrondinformatie, dossiers, etc. De Wereldomroep slaagt er steeds beter in om met zijn werkwijze en aanbod in te spelen op de veranderingen in mediamarkten en mediagebruik en veranderende wensen van partnerstations.⁶⁶

Keuzes voor doelgebieden en doelgroepen

In de visitatieperiode breidde de Wereldomroep zijn doelgebieden uit, wakte de Arabische redactie opnieuw tot leven en startte in 2008 met de Chinese redactie. De Wereldomroep onderzoekt mogelijkheden voor uitbreiding naar andere doelgebieden. De visitatiecommissie wijst op het mogelijk risico van versnippering van aandacht over teveel redacties en doelgebieden. De directie heeft aangegeven dat risico te onderkennen.

Onderscheidend vermogen

De Wereldomroep probeert een onderscheidend aanbod te brengen dat andere Wereldomroepen of lokale concurrenten in de doelgebieden niet bieden. De vraag of de Wereldomroep over de hele linie een meer onafhankelijke stem laat horen en/of andere onderwerpen behandelt dan andere wereldomroepen, kan alleen door uitgebreider onderzoek worden beantwoord. Dat onderzoek zou dan ook onder luisteraars en/of partnerstations in de doelgebieden uitgevoerd moeten worden en/of er zou een vergelijkende inhoudsanalyse moeten worden gedaan.

Een eerste indruk is dat partnerstations over het algemeen zeer tevreden zijn over het aanbod van de Wereldomroep en dat ze de programma's graag afnemen. Het onderscheidend vermogen van het Wereldomroepaanbod ten opzichte van concurrenten is op basis van onderzoeksresultaten minder goed hard te maken. Onderscheidend vermogen ten opzichte van concurrenten blijft een belangrijk aandachtspunt, dat echter moeilijk definitief te bewijzen valt, aldus de visitatiecommissie.⁶⁷

⁶⁴ Een wereldwijde blik (2009), p. 53.

⁶⁵ Idem, p. 54.

⁶⁶ Idem, p. 54.

⁶⁷ Idem, p. 56-57.

3.8.6 Invloed van overheidsbeleid op functioneren van de Wereldomroep

Uit het visitatierapport komt naar voren dat de Wereldomroep nadrukkelijk bezig is om zijn wettelijke taken om te zetten in een *heldere missie* en *duidelijke doelstellingen* op terrein van talen, doelgroepen en doelgebieden. Datzelfde geldt voor de *distributiemix*: ook hier vraagt de Wereldomroep zich regelmatig af wat de veranderingen in technologie (snelle opkomst internet in alle landen ter wereld) en de gewijzigde wensen en behoeften aan de kant van hun doelgroepen betekenen voor de manieren waarop het aanbod van de Wereldomroep wordt verspreid: korte golf, middengolf, satelliet, internet of per CD via partnerstations.

Bij de laatste herziening van de Mediawet is geconstateerd dat de wettelijke regelingen ten aanzien van de Wereldomroep versterking en verduidelijking behoeften, in het licht van moderne opvattingen over rekenschap en verantwoording van publieke middelen. Daarom zijn regels opgenomen over de bestuurlijke inrichting, benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders, de verantwoording en informatieverstrekking aan het ministerie en de jaarverslaglegging. Het bestuur van de Wereldomroep is omgevormd tot een raad van toezicht, die toeziet op de gang van zaken binnen de Wereldomroep en op het beleid van de directie. Verder is de Wereldomroep aangesloten bij de beleids- en verantwoordingscyclus van de landelijke publieke omroep: er komt elke vijf jaar een beleidsplan, er komt een prestatieafspraken met het ministerie en het functioneren van de Wereldomroep wordt tegelijk met de landelijke publieke omroep geëvalueerd. Daarnaast geldt voor de Wereldomroep ook een jaarlijkse beleids- en verantwoordingscyclus in de vorm van een jaarlijkse meerjarenbegroting en jaarlijkse financiële rekening en verantwoording.⁶⁸

⁶⁸ Memorie van Toelichting bij *Mediawet 2008*. Kamerstukken II, 2007-2008, 31 356, nr. 3

Hoofdstuk 4 Schematische samenvatting overheidsbeleid Media periode 2004-2009

Aan de hand van de voorgeschreven vragen voor beleidsdoorlichtingen wordt in onderstaand overzicht per vraag de kern van de beantwoording kort samengevat. Voor het goede begrip is in de voorgaande hoofdstukken uitgebreider stilgestaan bij achtergrond, inhoud en overwegingen en oorzaak en gevolg.

	Vraag	Kern beantwoording
1	Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?	<p>In de periode 2004 -2009 is vooral de multimediale ontwikkeling van media leidend voor overheidsmaatregelen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Multimediale ontwikkeling en digitalisering. 2. Europese Commissie regelgeving en voorwaarden voor staatssteun. 3. Toenemende concurrentie media, veel zorgen over kwaliteitsontwikkeling media. 4. Kritiek op organisatie publieke omroep. <p>Het waarborgen van onafhankelijkheid, verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid in de media is een constante in de media-beleidstheorie.</p>
2	Wat is de oorzaak van het probleem?	<ul style="list-style-type: none"> • Technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen. • Meer concurrentie en internationalisering van mediabedrijven, als ook digitalisering leiden tot een veranderend en drukker medialandschap: grotere internationale marktbelangen en mediagebruik. (Staatssteunregels van de Europese Commissie vanuit mededingingsperspectief zijn in dit verband aangescherpt). • Ingewikkelde interne organisatie landelijke publieke omroep.
3	Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?	<p>Zeer grote rol media in democratie en cultuur. Daarom positieve maatschappelijke effecten verzekeren (en negatieve tegengaan), door onder meer sterke publieke omroep.</p>
4	Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?	<p>Het totale mediastelsel is verantwoordelijkheid rijk. Directe verantwoordelijkheid betreft landelijke publieke omroep en Wereldomroep.</p> <p>Europa heeft een algemene richtlijn voor audiovisuele media vanwege het grote economische belang. Iedere lidstaat is verantwoordelijk en bevoegd de organisatie en financiering van de eigen publieke mediadiensten te regelen.</p> <p>Provincies (sinds 2006) en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de financiering van regionale en lokale omroep.</p>
5	Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?	<p>Via Mediawet (taakopdracht en bekostiging), verzekeren van toegankelijkheid/distributie, en regulering van landelijke publieke omroep en wereldomroep door overheid.</p> <p>Toezicht wordt uitgeoefend door een onafhankelijke toezichthouder, het Commissariaat voor de Media.</p> <p>De overheid staat op afstand en bemoeit zich</p>

		niet met vorm en inhoud media (Art. 7 Grondwet).
6	Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor oplossing van het probleem?	Waarborgen van de basisdoelstellingen van het mediabeleid, als toegankelijkheid, pluriformiteit en onafhankelijkheid. Een onderscheidende publieke omroep met een brede multimediale taak en een goed bereik onder de Nederlandse bevolking levert daar een betekenisvolle bijdrage aan. De publieke omroep is een afspiegeling van de Nederlandse samenleving op basis van 'externe pluriformiteit' (omroepverenigingen met leden).
7	Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?	Twee wetwijzigingen om belang publieke omroep te waarborgen c.q. versterken: (1) meer centrale regie en (2) spelregels multimediale taak. En in samenhang daarmee: verbeteren transparantie in financiering en verantwoording alsook aanpassingen binnen Europese richtlijnen. Bij de Wereldomroep zijn de wettelijke bepalingen in overeenstemming gebracht met die voor landelijke publieke omroep. Taak mediafonds ook geënt op multimediale tijdperk.
8	Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?	De visitatiecommissies en de raad voor cultuur geven eens in de vijf jaar een oordeel over het functioneren van de landelijke publieke omroep, de Wereldomroep en het Stimuleringsfonds voor de Pers. Zonodig worden maatregelen genomen. De Algemene Rekenkamer heeft positief oordeel over doelmatigheid en bedrijfsvoering landelijke publieke omroep.
9	Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten?	De Visitatiecommissie is in 2009 positiever over de landelijke publieke omroep dan de visitatiecommissie in 2004 was. Cijfers wijzen op een onderscheidend aanbod en verbeterd bereik bij het publiek in 2009. Resultaten zijn niet alleen terug te voeren op overheidsbeleid, maar ook externe factoren (marktontwikkelingen) en eigen keuzes publieke omroep. Visitatiecommissie Wereldomroep oordeelt dat de omroep voldoet aan zijn wettelijke opdracht. Bij de Wereldomroep is vooral de ontwikkeling van een model om tot een keuze voor de optimale landen en distributiemix te komen, van belang voor de effectiviteit van hun inzet.
10	Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die worden ingezet? Wat is daarvan de onderbouwing?	Vanwege de afstand tot de inhoud van de programmering en het belang van vrijheid van meningsuiting is er geen directe relatie tussen het individuele programma-aanbod en het budget dat beschikbaar wordt gesteld. Het recht op een jaarlijkse bijdrage ter continuering en uitvoering van de publieke taakopdracht is in de Mediawet geregeld. De jaarlijkse begroting van de publieke omroep wordt afgezet tegen de beschikbare middelen. In Nederland werd het beschikbare budget tot 2000 bepaald door een aparte bijdrage voor kijk- en luistergeld per huishouden vast te stellen en te innen, vergelijkbaar met het systeem in andere Europese landen. Met ingang van 2000 is dit in Nederland vervangen door een

		<p>wettelijk vastgelegd minimumniveau (basis: laatste jaar omroepbijdrage) van de rijksbijdrage, geïndexeerd voor ontwikkeling van huishoudens en prijsindex (fiscalisering).</p> <p>In 2004-2006 is de rijksbijdrage verlaagd met 91 miljoen euro. Bezuiniging is grotendeels opgevangen met verbeteren efficiency landelijke publieke omroep, Wereldomroep en overige instellingen. Vanaf 2007 is rijksbijdrage weer verhoogd met 50 miljoen euro ten behoeve van het behoud van de kwaliteit van de programmering en de continuering van de uitvoering van de publieke taak.</p>
--	--	---