

Raad voor cultuur  
Raad voor cultuur  
Raad voor cultuur

R.J.Schimmelpennincklaan 3  
Postbus 61243  
2506 AE Den Haag  
Telefoon +31(0)70 310 66 86  
Fax +31(0)70 361 47 27  
e-mail cultuur@cultuur.nl  
www.cultuur.nl

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
mevrouw M. van Bijsterveldt-Vliegenthart  
Postbus 16375  
2500 BD Den Haag

datum: 30 maart 2010  
ons kenmerk: med-2009.05386/7

onderwerp: Toekomstverkenning landelijke publieke omroep

Zeer geachte mevrouw Van Bijsterveldt,

Bij brief van 15 december 2009 heeft uw ambtsvoorganger de Raad voor Cultuur gevraagd bij te dragen aan een toekomstverkenning voor de landelijke publieke omroep. Hij schreef dat de publieke omroep zichzelf steeds moet vernieuwen, in antwoord op ontwikkelingen in het medialandschap en de maatschappij, en de wetgever zou hiervoor tijdig de juiste voorwaarden moeten scheppen. Daarom wilde het toenmalige kabinet onderzoeken of over vijf tot tien jaar omstandigheden dusdanig wijzigen dat er reden is de (wettelijke) vormgeving van de publieke omroep aan te passen. In het consultatiedocument dat hij bijvoegde formuleerde uw ambtsvoorganger uitgangspunten, onderwerpen en vragen voor verschillende betrokken organisaties, waaronder de Raad voor Cultuur.

De afgelopen jaren heeft de Raad voor Cultuur diverse adviezen uitgebracht over de publieke omroep. Zo zijn er beleidsaanbevelingen gedaan over meerjarenbegrotingen, omroeperkenningen en aanvragen voor themakanalen en nevenactiviteiten. In het advies *De publieke omroep voorbij* (2005) beschreef de Raad zijn visie op (de uiteindelijke inrichting van) een toekomstige publieke omroep.

Daarnaast heeft de Raad geadviseerd over media en mediabeleid, zoals in *Innoveren, Participeren!* (2007), waarin hij de ontwikkelingen, kansen en bedreigingen beschreef die hij zag op het gebied van de media. De Raad heeft eveneens geadviseerd over de pers. In het advies *Persbeleid* (2008) uitte de Raad zijn visie hierop, ook in relatie tot het overige mediabeleid.

Deze adviezen neemt de Raad als vertrekpunt van het voorliggende advies. Op basis van het kader dat deze adviezen schetsen, beantwoordt hij de vragen van uw ambtsvoorganger en formuleert hij aanbevelingen voor beleid. Deze vindt u hier direct onder.

### **Samenvatting en aanbevelingen**

Technologische en daarmee samenhangende maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een nieuwe benadering van media en mediabeleid. Dat leidt tot een andere rol van de overheid. Waar beleid (regelgeving en financiering) nu vooral gericht is op de publieke omroep dient dit - onder erkenning van de eigen, zeer verschillende tradities van pers- en omroepbeleid - voor het hele mediabeleid te gelden, waarbinnen de publieke omroep een zorgtaak heeft.

De publieke omroep begeeft zich meer en meer op een veld waar ook private partijen acteren. Nu media in hoog tempo convergeren, zal dit in de toekomst alleen maar sterker worden. De Raad stelt voor in het mediabeleid uit te gaan van de pluriformiteit, kwaliteit en onafhankelijkheid van nieuws, opinie en achtergrondinformatie: publiek waardevolle functies die door het gehele mediaveld – en dus niet hoofdzakelijk door de publieke omroep - ingevuld kunnen worden. Het moet voor de publieke omroep mogelijk zijn allianties aan te gaan met private partijen die ook een bijdrage leveren aan genoemde functies. Dit betekent onder andere dat overheidssteun – die absoluut noodzakelijk is – breder moet worden. Ook private partijen moeten door de overheid ondersteund kunnen worden als ze de publiek belangrijke functies willen en kunnen vervullen. Om te beginnen zou hier een experimenteerperiode kunnen gelden. Steeds moet de vraag worden gesteld: worden de publieke functies voldoende uitgevoerd?

Middenin het mediaveld staat een publieke (multi)media-instelling die fungeert als basisinfrastructuur. Deze instelling zorgt voor aansluiting bij nieuwe gemeenschapsvormen en mogelijke media-allianties. Daarnaast regelt een mediafonds de ad hoc financiering voor belangrijke, innoverende initiatieven. Het is ook belangrijk dat er adequate en efficiënte monitoring van en toezicht op de publieke media-instelling plaatsvinden. De overheid blijft op afstand en opereert flexibeler en gericht dan zij nu doet.

De Raad is een voorstander van een publieke omroep die zich primair richt op nieuwsvoorziening, opinievorming & achtergrond en kunst & cultuur. Daarbij moet hij niet worden beperkt tot bepaalde genres en moet hij ook de mogelijkheid krijgen alle denkbare platforms te bespelen. Met één belangrijke restrictie: hij zal telkens moeten kunnen aangeven wat zijn toegevoegde waarde is. Daarnaast zijn er nog twee andere doorslaggevende criteria: innovatie en openheid. Innovatie niet gewoon als noodzakelijk onderdeel, maar als expliciete opdracht een laboratoriumfunctie te vervullen, waarna private partijen volledig en zonder beperking gebruik kunnen maken van wat dat allemaal oplevert.

De komende jaren zullen differentiatie en bundeling toenemen: enerzijds personalisering en fragmentatie, maar tegelijkertijd een bundeling rondom opinie- en smaakgemeenschappen. Er zal een mozaïek ontstaan van grote en middelgrote merken, waarbij het aantal grote merken zal afnemen en het aantal middelgrote merken juist zal toenemen.

De Raad vindt het leden criterium voor omroepverenigingen niet achterhaald. Omroepen kunnen de spil of het knooppunt vormen in een smaak- en waardegemeenschap. Dat betekent dat omroepen een achterban organiseren waardoor ze ook worden gevoed. Ze

zoeken samenwerking met andere partijen, publieke of private. De omroepverenigingen houden op die wijze niet alleen via de leden binding met de samenleving, maar ook omdat ze optreden als onafhankelijke mediapartner van zo'n smaak- of waardegemeenschap. Ze kunnen zo meer inspelen op de behoeften van hun achterban.

De rechten van een publiek programma moeten aan het begin van het traject geregeld worden; hergebruik maakt daarvan deel uit. Kijkers en luisteraars moeten in de gelegenheid worden gesteld een programma dat met publiek geld tot stand gekomen is op een ander moment en via een ander medium terug te kunnen zien of horen.

Onafhankelijkheid is een groot goed in de media. De Raad vindt het dan ook belangrijk dat die onafhankelijkheid gewaarborgd wordt, en staat een overheid op afstand voor, die flexibel is, ruimte geeft en slechts ingrijpt wanneer lacunes dreigen te ontstaan. Ook de publieke omroep zelf heeft als taak zijn onafhankelijkheid te bewaken en weerstand te bieden aan medialogica.

*Hieronder worden kort de hoofdlijnen van de eerdere advisering van de Raad weergegeven.*

### **Hoofdlijnen eerdere advisering**

#### *Belangrijkste ontwikkelingen*

Digitalisering beïnvloedt media in al hun eigenschappen en verschijningsvormen. De structuur van de media- en communicatiemarkt verandert er ook door. Dankzij digitalisering verdwijnen de traditionele scheidslijnen tussen verschillende vormen van audiovisuele en tekstuele productie en distributie. Naar de mening van de Raad zal convergentie er voor zorgen dat op termijn vooral gedacht wordt vanuit inhoudelijke concepten en minder vanuit platforms of distributie.

De algemene toegankelijkheid tot internet en de beschikbaarheid van apparatuur bij het publiek waarmee het ook zelf de media van inhoud kan voorzien, zorgen voor een steeds grotere invloed van media in het dagelijks leven van iedereen. Media vormen steeds meer de context waarbinnen onze cultuur betekenis krijgt en maatschappelijke processen zichtbaar worden. Medialisering staat voor de groeiende invloed van media: in toenemende mate wordt ieders wereldbeeld bepaald door informatie, kennis, ervaring en percepties die de media verspreiden. Het publieke domein is aan medialogica onderhevig.<sup>1</sup> Behalve het persoonlijke raakt ook het sociale en politieke leven nauwer verbonden met de wereld van

---

<sup>1</sup> Uit: *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2003.

de media. Spektakel, drama, conflict en emotie zijn niet alleen kenmerkend voor de hedendaagse media, maar laten ook hun sporen na op politiek en cultureel terrein. Dankzij digitalisering kunnen massamedia tegelijkertijd zowel fungeren als verdeler, bindmiddel en stimulator van de sociale cohesie. In plaats van één grote groep aan te spreken, en daarbij een verbindende rol te spelen, zullen media vanuit doelgroepenbeleid of nichemarketing steeds vaker kleine segmenten van de samenleving (op maat) bedienen. Zo kunnen nieuwe gemeenschappen ontstaan, gebaseerd op gedeelde opinie en smaak.

Media die zich richten op deze specifieke groepen zijn in het algemeen beter in staat bereik te genereren dan media die zich op een algemeen publiek richten. Digitalisering en het veranderende mediagebruik dragen ertoe bij dat mediaorganisaties nieuwe rollen zoeken, samenwerkingsverbanden aangaan en over de traditionele scheidslijnen van hun terrein heen stappen. Crossmediaal opereren vraagt ook de ontwikkeling van andere verdienmodellen.

Voor de perssector ervaart de weerslag van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. De komst van gratis (online) nieuws heeft een verlies van abonnementen en een daling van advertentie-inkomsten veroorzaakt.

#### *Publieke omroep*

In het advies *De publieke omroep voorbij* (2005) geeft de Raad aan dat de toekomst van de publieke omroep en het daarmee samenhangende omroepbeleid expliciet verbonden dient te worden met een noodzakelijke herijking van het integrale mediabeleid. Deze benadering leidt tot een andere invulling van de publieke omroep. De Raad pleit in het advies voor een publieke mediaorganisatie die - op basis van prestatieafspraken met de overheid - in ieder geval voorziet in drie maatschappelijke functies: nieuwsvoorziening, opinievorming & achtergrond en kunst & cultuur. De Raad deed dit voorstel in navolging van de WRR die eerder dat jaar in het rapport *Focus op functies* mediabeleid op basis van functies adviseerde.<sup>2</sup>

In dit nieuwe systeem zouden de omroepverenigingen ervoor kunnen kiezen om zich geleidelijk om te vormen tot (commerciële) productiehuisen of om de band met de leden verder uit te bouwen.

Naast een publieke mediaorganisatie dient eveneens een publiek mediafonds ingericht te worden. De bestaande (media)fondsen zouden hierin op moeten gaan. De kernopdracht van het fonds is te zorgen voor ontwikkeling en innovatie van mediacontent in welke vorm, voor welke drager en welke functie dan ook. Deze content dient beschikbaar te zijn voor de hele (publieke en private) markt.

Hoewel *De publieke omroep voorbij* dateert van 2005, zorgen verschillende ontwikkelingen -de doorgezette convergentie van media, het toegenomen aanbod van media en het veranderde mediagebruik- ervoor dat het advies nog altijd relevant is.

---

<sup>2</sup> *Focus op functies*, WRR/ Amsterdam University Press, Den Haag/ Amsterdam 2005; *De publieke omroep voorbij*, Raad voor Cultuur, Den Haag 2005.

### *Pers*

In het advies *Persbeleid* (2008) heeft de Raad zijn visie geuit op het (brede) persbeleid. Evenals in eerdere adviezen sprak de Raad daarin de noodzaak uit van integraal mediabeleid; beleid dat is gebaseerd op de instandhouding en stimulering van publiek waardevolle functies. De Raad constateerde dat de huidige instrumenten ter regulering van de perssector niet meer voldoen om de maatschappelijke functies die traditioneel door de geschreven pers worden verzorgd - nieuws, opinie en achtergrond - te waarborgen. Het overheidsbeleid is voornamelijk gericht op het behouden en bevorderen van de externe pluriformiteit van een relatief statisch medialandschap. Door de technologische en maatschappelijke ontwikkelingen is het medialandschap en de dynamiek ervan de laatste jaren echter behoorlijk veranderd. Naar de mening van de Raad vraagt deze verandering om een andere rol van de overheid.

Juist in de huidige dynamiek van media en nieuws- en informatieaanbod is het van belang dat de overheid afstand houdt, maar wel nauwlettend toeziet op lacunes met betrekking tot pluriformiteit, kwaliteit en onafhankelijkheid van nieuws, opinie en achtergrondinformatie. De Raad deed in bovengenoemd advies de aanbeveling een gezaghebbend monitororgaan op te richten. Waar nu diverse instanties het medialandschap monitoren ( Commissariaat voor de Media, Stimuleringsfonds voor de Pers en de Nieuwsmonitor) zou er één instelling moeten zijn die toeziet op de ontwikkelingen in het medialandschap. Voor de monitoring ontwerpt het een gezamenlijk en gedeeld instrumentarium op basis waarvan de witte vlekken in de maatschappelijke informatievoorziening (in het aanbod en gebruik) kunnen worden vastgesteld als basis voor mogelijke interventie.

Van belang hierbij is dat de overheid zich minder op beleid en regelgeving vooraf richt, wanneer zij vaststelt dat de media een aantal publieke functies - gebaseerd op relevante waarden - moeten vervullen; ze laat meer ruimte aan maatschappelijke partijen en grijpt pas in op het moment dat er daadwerkelijk witte vlekken ontstaan.

Een tweede aanbeveling in het advies was, in lijn met *De publieke omroep voorbij*, de oprichting van een stimuleringsfonds voor de media. De verschillende fondsen die zich nu op media (omroep, film, pers) richten dienen te evolueren tot één fonds dat de mediasector ondersteunt als de maatschappelijke functies van media in het geding komen. Door dit fonds kunnen waardevolle initiatieven van zowel publieke als private media-instellingen worden ondersteund op het gebied van nieuws, opinie en achtergrond en kunst en cultuur. In een convergerend medialandschap, waar nieuwe (multi- en crossmediale-) allianties ontstaan, is de vorming van één mediafonds een logische stap. De fondsen hebben vanuit het verleden en verschillende tradities (mediabeleid en cultuurbeleid) andere uitgangspunten en werkterreinen, maar komen in de huidige ontwikkelingen dicht bij elkaar te staan of gaan elkaar overlappen.

Het mediabeleid van de overheid zou de perssector vooral ruimte moeten bieden om in te spelen en te reageren op ontwikkelingen en stappen te zetten buiten de eigen grenzen. In deze tijd van convergentie ligt een beleid dat is gericht op journalistieke content, ongeacht het platform, voor de hand. De overheid kan verschillende activiteiten stimuleren: van innovatie en crossmediale activiteiten, tot het aanspreken van nieuwe doelgroepen en de nieuwsvoorziening voor de regio. Zelfregulering en afstand van de overheid bij de kwaliteitsbewaking van de informatievoorziening zijn wenselijker dan regels opleggen: interveniëren moet selectief en flexibel gebeuren.

## **Uitgangspunten en onderwerpen uit het consultatiedocument**

### Uitgangspunten

Uw ambtsvoorganger heeft gevraagd of het nodig is dat de overheid meer gaat doen om de kwaliteit, verscheidenheid en toegankelijkheid van andere media dan de publieke omroep te verzekeren.

In lijn met wat de WRR in zijn rapport *Focus op functies* en wat de Raad in het advies *De publieke omroep voorbij* heeft geschreven, gaat de Raad nog altijd uit van publieke functies en een zorgtaak voor de overheid voor het hele mediaveld. Zoals hierboven al beschreven, gaat het in ieder geval om nieuwsvoorziening, opinievorming & achtergrond en kunst & cultuur.

De functies dienen over alle media, onafhankelijk van het platform, ingevuld te worden. Dus niet per se door de publieke omroep. Verschillende mediapartijen moeten de ruimte krijgen de functies te vervullen en voor ondersteuning in aanmerking te komen. Waar lacunes ontstaan moet de overheid een (ondersteunende) rol kunnen spelen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een belangrijke functie, zoals (regionale) informatievoorziening, in het geding is. Mogelijke nieuwe clusters en allianties zouden ook in aanmerking kunnen komen voor publieke financiering. Ook wanneer hierbij private partijen betrokken zijn.

De Raad deelt de uitgangspunten voor de toekomstverkenning die uw ambtsvoorganger heeft geschetst. Hij is echter van mening dat er nog drie belangrijke ontbreken: toegevoegde waarde, innovatie en openheid.

De publieke omroep kan op twee manieren van toegevoegde waarde zijn. Ten eerste kan hij, zoals bijvoorbeeld de publieke omroep in de Verenigde Staten, 'smal' en slechts aanvullend zijn ten opzichte van commerciële omroepen. Een tweede mogelijkheid is dat de publieke omroep 'breed' is en alle genres beslaat, maar binnen die breedte altijd laat zien dat hij een toegevoegde waarde heeft. De Raad is van mening dat de publieke omroep niet moet worden beperkt tot bepaalde genres. Hij is dan ook voorstander van deze laatste vorm. Het is zaak een juiste balans te vinden: de commerciële omroepen niet kopiëren, maar ook niet slechts aanvullend zijn ten opzichte van deze omroepen. De publieke omroep onderscheidt zich bijvoorbeeld met minder buitenlandse aankoop en minder (buitenlandse) fictie. Tegelijkertijd worden echter ook producties uitgezonden die heel goed of beter bij een commerciële omroep passen.

De belangrijke elementaire vragen over de publieke omroep (waartoe hebben we een publieke omroep en wat is zijn toegevoegde waarde?) lijken steeds meer beantwoord te worden vanuit het perspectief van en de positie tussen andere (private) mediaorganisaties. De Raad is van plan de toegevoegde waarde van de publieke omroep concreet te toetsen aan de hand van het concessiebeleidsplan en de meerjarenbegroting.

In verschillende eerdere adviezen heeft de Raad innovatie óók als een van de belangrijkste taken van een publieke omroep genoemd. Uw ambtsvoorganger noemt vernieuwing wel in

zijn consultatiedocument, maar samen met verscheidenheid. De Raad is van mening dat vernieuwing/ innovatie een expliciet en een op zichzelf staand uitgangspunt van de publieke omroep dient te zijn.

Technologische ontwikkelingen en een veranderde samenleving, met een veranderd en veranderend mediagebruik, vragen om vernieuwing op alle fronten. Door middel van innovatie, originaliteit en creativiteit moet de publieke omroep zich onderscheiden. Volgens de Raad heeft de publieke omroep hier een belangrijke laboratoriumfunctie. Maar voor de uitvoering van deze functie is substantieel geld nodig.

Hierbij ontstaat een spanningsveld: het gevolg van de gewenste en inmiddels doorgevoerde centralisatie is dat het geld van bovenaf wordt verdeeld. Maar innovatie is een *bottom up* proces en moet niet worden belast met allerlei regels en procedures.

Creatieve vernieuwers komen niet bij de middelen in de bestuurlijke bovenlaag terwijl innovatie zich niet van bovenaf laat opleggen. Het is van belang dat aan vernieuwers ad hoc financiering vanuit het eerder genoemde fonds wordt geboden.

Naar de mening van de Raad lijken onderscheidendheid en innovatie bij de publieke omroep nogal eens het onderspit te delven in het streven naar hoge kijkcijfers. Een publieke omroep die onderscheidend wil zijn en bereik wil creëren moet anders met kijkcijfers omgaan. De Raad is van mening dat aanbod en bereik aan elkaar gekoppeld moeten worden: hoeveel (en welke) mensen wil men bereiken met een bepaald programma(genre)?

Met andere woorden: stem het gewenste bereik af op het soort programma.

Het derde uitgangspunt dat de Raad toevoegt is openheid. De publieke omroep dient zich flexibel en open op te stellen in relatie tot de fluctuerende en fluïde maatschappelijke pluriformiteit. Dit zit onder meer in de openheid van het bestel. In het advies over de erkenningen landelijke publieke omroep (2009) heeft de Raad al geconstateerd dat de openheid van het bestel zeer belangrijk is: nieuwe omroepen zijn nodig om vernieuwing tot stand te brengen en de pluriformiteit van de samenleving in het bestel te laten zien.

Daarnaast moeten soorten programma's worden opengesteld voor buitenproducenten. De publieke omroep zal zich ook meer moeten openstellen voor het publiek dat ook zelf een rol wil spelen, zoals de Raad hieronder aangeeft.

#### Multimediale ontwikkeling

Met de digitalisering is de positie van media veranderd. Daarbij laat de techniek toe dat mensen reageren, waardoor de verhouding tussen zender en ontvanger verandert. De tijd dat een massamedium alleen maar zendt naar het publiek (*one to many*) is vrijwel voorbij. Zo kan de zender er niet zonder meer vanuit gaan dat wat hij uitzendt altijd bij het beoogde publiek terechtkomt: hij moet (groepen van) ontvangers nu ook bewust opzoeken.

De ontvanger, aan de andere kant, krijgt ook een andere rol: hij accepteert niet klakkeloos wat de zender hem biedt, en kan reageren. Het contact met het/een publiek biedt nieuwe kansen voor de maatschappelijke verankering. Juist de "oude" omroepen moeten kunnen laten zien dat ze in staat zijn, bijvoorbeeld rond thema's als kunst en cultuur, natuur en milieu, recht, gemeenschappen te organiseren die daadwerkelijk kunnen participeren, zowel individueel als door middel van verwante organisaties. Naast het leden criterium kan dit een criterium zijn om deelname van omroepen aan het nieuwe bestel te beoordelen.

De nieuwe verhouding zorgt ook voor medialisering van 'het gemopper in de huiskamer'. In de nieuwe context, waarin zender en ontvanger niet meer onafhankelijk van elkaar zenden en ontvangen, reageert het publiek op de uitgezonden boodschappen. Die feedback kan “op de loop gaan”: hij wordt relevant voor wat er gemaakt wordt. Wanneer de publieke omroep hiernaar teveel haar oren laat hangen en haar hoofdtaken laat verwateren, dreigt verschraling.

De komende jaren zullen differentiatie en bundeling toenemen: enerzijds personalisering en fragmentatie, maar tegelijkertijd een bundeling rondom opinie- en smaakgemeenschappen. Er zal een mozaïek ontstaan van verschillende grote en middelgrote merken, waarbij het aantal grote merken zal afnemen en het aantal middelgrote merken juist zal toenemen. Ook kranten zijn sterke merken en daardoor in staat om groepen aan zich te binden, gemeenschappen in het leven te roepen en andere crossmediale activiteiten te ontwikkelen. De Raad verwacht dan ook dat kranten minder algemeen zullen worden en meer aansluiting zullen zoeken bij bepaalde opinie- en smaakgemeenschappen. De ontwikkeling dat ook andere partijen zich hierbij aansluiten, is al gaande.

#### Verspreiding

*On demand* kijken is flink toegenomen, maar de Raad verwacht niet dat deze ontwikkeling lineair kijken helemaal zal verdringen. De kijker zal zijn televisieavond steeds vaker op maat kunnen samenstellen en op andere momenten juist ‘verbinding’ zoeken. Het zijn twee kanten van dezelfde medaille: aan de ene kant neemt individualisering toe, aan de andere kant neemt juist daardoor ook de behoefte aan verbinding toe. Hoe dan ook, de huidige verhouding tussen algemeen en gedifferentieerd zal veranderen. Daarmee zal de publieke omroep rekening moeten houden.

Media zullen daarnaast steeds meer gebruikmaken van ‘behavioral targeting’. Daarbij ontstaat een spanningsveld: eigen voorkeuren van het publiek worden versterkt, maar de behoefte om zich te laten verrassen blijft bestaan.

De rol van de publieke omroep binnen deze ontwikkelingen is om voldoende en onderscheidend aanbod op de verschillende functies te garanderen. Met publiek geld gefinancierde programma's dienen beschikbaar en bereikbaar te zijn voor wie het heeft gefinancierd: de burgers. In een tijd waarin partijen die zich eerst alleen met distributie bezighielden ook voor content zorgen, is dat lastiger te regelen. Hoewel de vindbaarheid voor iedereen er niet mee is gegarandeerd, moet de *must-carry* regeling in ieder geval blijven. Ook moet de manier waarop de verschillende pakketten worden samengesteld publiek toetsbaar blijven (dat gebeurt nu door de kabelraden).

Verbinden blijft een belangrijke functie van de publieke omroep. Daarom moeten programma's die de publieke omroep maakt ook altijd op het open net en de zenders worden uitgezonden en ook na de uitzending nog enige tijd beschikbaar blijven voor kijkers en luisteraars.

Bescherming van het auteursrecht ten behoeve van de auteursrechthebbende is belangrijk en moet aan het begin van het traject (van opdracht of aankoop) worden geregeld. Het is ook van belang de rechten voor hergebruik direct bij aankoop en productie van een programma te regelen. De Raad realiseert zich dat dit in de praktijk lastig is. Wanneer het



niet meteen gebeurt, dan zal op een ander moment alsnog met alle partijen onderhandeld moeten worden.

Deze regeling is nodig omdat kijkers in de gelegenheid gesteld moeten worden zelf te bepalen wanneer ze naar het aanbod kijken binnen een bepaalde *time-shift*. Het is onwenselijk dat de kijker al direct na de uitzending geen toegang meer heeft tot het aanbod, als dat met publieke financiering tot stand is gekomen. Hiermee pleit de Raad overigens niet voor toegang die altijd gratis is.

Hij ziet idealiter een model waarin het belang van de auteursrechthebbende(n) weliswaar wordt beschermd, maar waarbij het niet praktisch onmogelijk wordt gemaakt iets een of meerdere keren, eventueel via verschillende platforms, uit te zenden.

#### Organisatie

De publieke functies - nieuws, opinie & achtergrond, kunst & cultuur - dienen centraal te staan in het mediabeleid. Zonder de beleidstradities van omroep en pers te negeren, ziet de Raad, in analogie met de basisinfrastructuur in het cultuurbeleid, op termijn een basisvoorziening ontstaan. De Raad stelt een publieke (multi)media-instelling voor die fungeert als basisinfrastructuur voor audiovisuele media, met daarnaast een open fonds. . Vanuit dit fonds vindt onder andere ad hoc financiering plaats, om ook andere belangrijke initiatieven, waaronder met name innovatie, te ondersteunen.

Om aan de publieke opdracht te voldoen, is het nodig centraal, vanuit de publieke (multi)media-instelling, vast te stellen wat er moet gebeuren. De overheid staat in dit model op afstand, maar kan ingrijpen via adequate en efficiënte monitoring en toezicht. Wanneer de publieke functies niet (meer) alleen bij de publieke omroep liggen, is het logisch dat bij een integraal mediabeleid ook de financiering platformonafhankelijk gebeurt.

De keuze om in aanmerking te willen komen voor ondersteuning door de overheid, of om daarvan onafhankelijk te willen blijven, bepalen de verschillende media-instellingen zelf. De keuze voor ondersteuning ligt vervolgens bij het fonds (die werkt vanuit een opdracht van de minister/staatssecretaris). Er moet echter voor worden gewaakt dat met publieke financieringsmogelijkheden voor bijvoorbeeld de pers een verouderde situatie in stand wordt gehouden.

Er is een spanningsveld tussen centralisatie en de nodige wendbaarheid om in te spelen op een diffusere en flexibelere toekomst. Inspelen op die toekomst kan met behulp van een systeem waarbij een centrale (multi)media-instelling fungeert als basisinfrastructuur en waarnaast een fonds de mogelijkheid biedt om flexibel en ad hoc innovatie mogelijk te maken.

In dit model staat het garanderen van de publieke functies centraal. De Raad is dan ook van mening dat in dit model, behalve voor de bestuurbaarheid, de hoeveelheid omroepen of spelers van ondergeschikt belang is. Er zal, zoals al eerder is aangegeven, een mozaïek ontstaan van verschillende grote en middelgrote merken. De discussie over het aantal omroepverenigingen zoals die de laatste tijd plaatsvindt, gaat uit van de bestaande situatie. De toekomst zal er echter anders uitzien: diffuser en flexibeler. Bestuurbaarheid van de basisinfrastructuur is een belangrijk uitgangspunt, maar schaalgrootte is geen doel op zich. De Raad vindt omroepverenigingen met een ledencriterium niet achterhaald. In het voorgestelde model kunnen omroepen de spil of het knooppunt vormen in een smaak- en

waardegemeenschap, met behoud van pluriformiteit . Dit betekent dat omroepen een achterban organiseren, waardoor ze gevoed worden. Naast het ledental is dit dan een manier om maatschappelijke verankering aan te tonen.

Om die binding mogelijk te maken/te houden is het van belang dat er ruimte en meer autonomie is voor samenwerkingsverbanden. Dat geeft de omroep de gelegenheid meer in te spelen op de behoefte van hun achterban.

#### Samenwerking met derden

Zoals eerder beschreven zullen media steeds vaker segmenten van de samenleving bedienen, gemeenschappen gebaseerd op gedeelde opinie en smaak. Omdat traditionele scheidslijnen wegvallen, ontstaat er een gemeenschappelijk speelveld waar partijen (zowel publieke als private) elkaar tegenkomen en allianties aangaan om zich samen te richten op bepaalde opinie- en smaak -gemeenschappen.

Wanneer omroepen kunnen samenwerken met andere partijen - publieke en/of private - ontstaat een verdeling van maatschappelijke thema's over de verschillende omroepen en de partners van die omroepen.

De publieke omroep moet niet worden geïsoleerd en dus de gelegenheid krijgen samen te werken met andere partijen, van private ondernemingen tot maatschappelijke organisaties. Daarom zou regelgeving allianties tussen die partijen mogelijk moeten maken. Dit staat momenteel mogelijk wel op gespannen voet met EU-regels.

De keuze voor samenwerking of het vormen van een alliantie is aan de partijen zelf. Nieuwe verdienmodellen en samenwerkingsvoorkeuren ontstaan al. De Raad stelt voor een experimenteerperiode in te stellen. In die periode zouden omroepen vrij moeten kunnen experimenteren met nieuwe allianties en modellen, gericht op bepaalde onderwerpen, zoals bijvoorbeeld kunst & cultuur en regionale nieuwsvoorziening.

#### Onafhankelijkheid

De publieke omroep moet onafhankelijk zijn van markt en/of overheid. Onder meer door het prestatiecontract, de terugloop van reclame-inkomsten en de directe financiering uit de rijksbegroting, is er een toegenomen afhankelijkheid van de overheid. Een overheid op afstand, die ruimte biedt voor verschillende vormen van samenwerking en alleen ingrijpt als er lacunes dreigen te ontstaan op het gebied van belangrijke publieke (en kwetsbare) functies, heeft de voorkeur van de Raad.

Daarnaast is er een stapeling van toezicht door verschillende advies- en toezichtorganisaties op het functioneren van de publieke omroep.<sup>3</sup> Gezien de hoeveelheid geld die eraan wordt uitgegeven is dat niet verwonderlijk, maar het kan de onafhankelijkheid en flexibiliteit van de publieke omroeporganisatie in de weg zitten.

Deze mate van toezicht vindt zijn oorsprong in een periode dat de publieke omroep minder goed presteerde. Nu de publieke omroep echter in staat is gebleken de regie in handen te hebben, zou politieke bemoeienis meer op afstand moeten plaatsvinden. Regelmatige

---

<sup>3</sup> In eerdere adviezen schreef de Raad al dat met de verschillende wettelijke regelingen, het prestatiecontract, het Commissariaat voor de Media, de Raad voor Cultuur, en regelmatige ad hoc onderzoeken (zoals bijvoorbeeld van de Algemene Rekenkamer) een stapeling van toezicht en bemoeienis bestaat.

Raad voor cultuur  
Raad voor cultuur  
Raad voor cultuur

pagina: 11  
med-2009.05386/7

bestuurlijke bemoeienis en tegelijkertijd een concessiesysteem is naar de mening van de Raad te veel.

De publieke omroep zou in een concessieperiode in beginsel zeker moeten zijn van budget en beleid. In die periode moeten spelregels en budget, behalve in het geval van majeure ontwikkelingen, niet veranderd worden.

Met de mate van controle, in de huidige systematiek, is de onafhankelijkheid van de publieke omroep niet automatisch gewaarborgd. Een institutionele onafhankelijkheid kan verwezenlijkt worden wanneer de publieke omroep een helder omschreven taak/opdracht heeft en voldoende geld om die uit te voeren. Aan het einde van een (lange) periode zal er dan controle plaatsvinden: heeft de publieke omroep de afgelopen periode zijn taak naar behoren vervuld?

Daarnaast dient de publieke omroep een professionele onafhankelijkheid te bewaren. Medialogica speelt hierbij een grote rol. De publieke omroep dient zich te onttrekken aan de zuigkracht ervan.

Hoogachtend,

Els H. Swaab  
Voorzitter

Kees Weeda  
Algemeen secretaris