

Bijdrage NDP aan Toekomstverkenning Landelijke Publieke Omroep

De NDP deelt de visie van voormalig minister Plasterk dat het tijd is voor een grondige herbeschouwing van uitgangspunten en praktijk van de publieke omroep (PO). De actuele politieke situatie ten spijt, maakt de NDP dan ook graag gebruik van de mogelijkheid te reageren op het consultatiedocument. (Waar in de reactie gesproken wordt over ‘de minister’ wordt bedoeld op voormalig minister Plasterk.)

De reactie volgt twee benaderingen.

In het eerste deel (A) schetst de NDP haar visie op de toekomst van de PO.

In het tweede deel (B) geeft de NDP commentaar op de uitgangspunten van het consultatiedocument. Daarbij wordt zoveel mogelijk de indeling van het consultatiedocument gevolgd.

Beide delen worden voorafgegaan door een kort overzicht van de hoofdpunten van de NDP-bijdrage.

De NDP roept twee eerdere bijdragen van de NDP aan de discussie over de PO in herinnering:

- de NDP-brief van 3 februari 2005 aan de toenmalige Staatssecretaris van OCW, mevrouw Van der Laan. Die brief was het antwoord op een verzoek van de staatssecretaris te reageren op het visitatierapport van de commissie Rinnooy Kan.
- de NDP-bijdrage aan de ronde tafelconferentie ‘Met het oog op morgen’ in de Tweede Kamer (5 september 2005). Bij die gelegenheid leverde de NDP op uitnodiging van de Kamer een bijdrage aan de discussie in het kader van de voorbereiding van de wijziging van de mediawet. Het onderwerp was ‘de rol, taak en functie van de PO en de manier waarop de PO het beste georganiseerd c.q. maatschappelijk kan worden ingebed.’

Hoofdpunten

1. Samenhangend mediabeleid

De NDP wil de toekomst van de PO plaatsen in het kader van een samenhangend mediabeleid. De NDP pleit voor een serieuze uitwerking van de aanbevelingen die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) doet in het rapport 'Focus op Functies'.

Samenvattend bepleit de WRR een liberalisatie van de mediemarkt. De benadering van het medialandschap naar mediumtype (afzonderlijk pers- en omroepbeleid) zou losgelaten moeten worden. In plaats daarvan moet de overheid zich richten op de verschillende functies die media in de samenleving vervullen. Als functies worden gedefinieerd: nieuwsvoorziening, opinievorming en achtergrond, vermaak, kunst en cultuur, specifieke informatievoorziening (niet commercieel) en persuasieve communicatie (reclame en voorlichting). De overheid zou zich volgens de WRR moeten beperken tot het op afstand monitoren van een goede voorziening in deze functies door het totaal aan media en slechts te sturen waar dat nodig is.

2. Samenwerking omroepen en met marktpartijen

De NDP bepleit een organisatiemodel voor de PO dat ruimte biedt voor een vruchtbare en gelijkwaardige samenwerking tussen omroepen en private partijen (bijvoorbeeld dagbladuitgevers). Dit zal het bestel dynamiseren en bijdragen aan een gelijk speelveld.

In de visie van de NDP stelt de Raad van Bestuur van de PO voor ieder net of zender een van de wet afgeleide opdracht (programmavoorschrift) vast. De netmanagers kunnen op basis van een gedelegeerde bevoegdheid binnen de gestelde programmavoorschriften de programmering invullen. Voor een deel plaatst het netmanagement opdrachten bij de preferred suppliers, de traditionele omroeporganisaties. Voor een ander deel produceren de omroepen op eigen initiatief voor een net naar voorkeur. De producties zouden echter pas door de PO betaald moeten worden na oplevering en consent van de netmanager. Daar staat tegenover dat de content suppliers vrij zijn in het kiezen van (risicodragende) productiepartners, bijvoorbeeld dagbladen of culturele instellingen. Als een geproduceerd programma niet de instemming van de netmanager verkrijgt, staat het de producenten vrij dat programma aan derden te verkopen.

3. STER

Gegeven de publieke taak van de omroep en de gerealiseerde fiscalisering van de omroepbijdrage, is de NDP van mening dat de bekostiging van de PO uit de verkoop van reclamezendtijd beëindigd dient te worden.

Als een politieke afweging onverhoopt zou leiden tot het voortbestaan van de STER, dan kan in het door de NDP voorgestelde organisatiemodel van de PO de opbrengst worden toegerekend naar rato van de inbreng van publieke en private partijen.

4. Programmagegevens en publiek gefinancierde AV-content

De NDP is van mening dat programmagegevens (zowel de levering als de verschillende licentievormen) en door de PO geproduceerde audiovisuele content gratis (en zonder meegeleverde STER-spot) beschikbaar moeten worden gesteld aan marktpartijen.

A. Visie NDP op toekomst publieke omroep (PO)

Dit deel schetst de NDP haar beeld van een optimale organisatie van de PO. Samenwerking met marktpartijen vormt hiervan een belangrijk onderdeel.

De wet belast de Raad van Bestuur van de PO met de verantwoordelijkheid de PO te managen binnen de door de wet gestelde randvoorwaarden. De mediawet beoogt de publieke informatievoorziening en culturele diversiteit - mede gebaseerd op representatie van maatschappelijke stromingen - in het programmabeleid gestalte te geven. Dat moet bovendien efficiënt gebeuren. Binnen de huidige omstandigheden zijn daarvoor drie televisie- en zeven radiozenders beschikbaar. Daarnaast beschikt de PO over digitale platforms. Voor de financiering van het geheel stelt de Rijksoverheid jaarlijks circa 800 miljoen euro ter beschikking.

Bij een nadere beschouwing van de interne organisatiestructuur van de PO, in het bijzonder van de programma-output waar het allemaal om moet draaien, zou lering getrokken kunnen worden uit de manier waarop dagbladen zijn georganiseerd. De uitgever delegeert op basis van een intern statuut en financiële randvoorwaarden de contentproductie aan de redactie. De redactie wordt geleid door een hoofdredacteur die een hoge mate van zelfstandigheid geniet. Artikelen van eigen medewerkers en extern aangeleverde producties worden strikt genomen alleen met instemming van de hoofdredactie tot de krant toegelaten.

De PO beschikt over drie (televisie) + zeven (radio) + x (digitale) 'uitgaven'. Naar analogie van het dagbladbedrijf zou elk net in de visie van de NDP dienen te worden gemanaged door een hoofdredacteur (of: netmanager, of: intendant). Voor ieder net stelt de Raad van Bestuur van de PO een van de wet afgeleide opdracht (programmavoorschrift of *format*) vast. De PO dient dit te allen tijde te handhaven. De programmavoorschriften dienen de (WRR-)functies te weerspiegelen die tot de taakopdracht van de PO behoren (bijvoorbeeld: nieuwsvoorziening, opinievorming en achtergrond, vermaak, kunst en cultuur). De netmanagers kunnen op basis van een gedelegeerde bevoegdheid onafhankelijk - maar binnen de gestelde programmavoorschriften - de programmering invullen.

Voor de productie en bekostiging van de gewenste content kan deels aangesloten worden bij werkwijzen die nu al binnen het publieke bestel door de netmanagers worden gehanteerd. Voor een deel plaatst het netmanagement opdrachten bij de *preferred suppliers*, de traditionele omroeporganisaties. Voor een ander deel produceren de omroepen op eigen initiatief voor een net naar voorkeur. De producties zouden echter pas door de PO betaald moeten worden na oplevering en consent van de netmanager. Er bestaat dus voor de traditionele zendgemachtigden vooraf geen zekerheid meer dat programma's worden uitgezonden en bekostigd.

De status van *preferred supplier* wordt mede ontleend aan het ledental, maar biedt geen garantie voor toedeling van de financiële middelen en zendtijd. Ledenwerving op basis van uit de programmering blijvende identiteit blijft mogelijk.

Daar staat tegenover dat de *content suppliers* vrij zijn in het kiezen van de productiepartners, met alle zakelijk en commercieel gedrag van dien. In de producties kan risicodragend worden deelgenomen door externe samenwerkingspartners (dagbladen, culturele organisaties, filmproducenten, etc.) Deze maken hun financiële inbreng en marge transparant. Als het bijvoorbeeld een samenwerking met uitgevers betreft, dienen alle kosten zichtbaar te worden, ook de (tot nu toe verborgen) personeelskosten die een dagbladredactie maakt in de

samenwerking met een omroep. Producenten-exposure en externe sponsoring kan in het voorgestelde model overigens vrij eenvoudig geregeld worden.

Als een geproduceerd programma niet de instemming van de netmanager verkrijgt, staat het de producenten vrij dat programma aan derden te verkopen. Bekostiging vanuit de publieke middelen blijft dan achterwege.

Als een politieke afweging onverhoopt zou leiden tot het voortbestaan van de STER, dan kan de *earning capacity* van reclame op de PO worden toegerekend naar rato van de inbreng van publieke en private partijen. Op die manier valt ook een deel van de opbrengst toe aan de uitgevers of andere private partijen.

Het NDP-voorstel biedt een basis voor een uitwerking van de aanbevelingen van de commissie-Brinkman in het rapport *De volgende editie*. Terecht stelt de commissie dat samenwerkingsvormen voor commerciële uitgevers ‘profijtelijk’ moeten kunnen zijn (hoofdstuk 3.3, p. 52 en 53). De voorgestelde benadering kan tevens bijdragen aan de ontwikkeling van digitale diensten door private en publieke partijen en aan de door de commissie-Brinkman bepleite ‘regionale mediacentra’.

Voor de potentiële partners van de omroepverenigingen kan bovendien een ‘marginale *preferred supplier*-toets’ worden ontwikkeld. Zo voorzien dagbladen in dezelfde functies, waaraan de PO zijn bestaansrecht ontleent.

De bestaande zendgemachtigde organisaties hebben als private ondernemingen binnen het publieke bestel balansen opgebouwd. Het is goed te verdedigen dat dit vermogen ook risicodragend ingezet dient te worden. (Het risico ligt in de mogelijkheid dat het geproduceerde programma naar het oordeel van de netmanager niet voldoet aan de ‘publieke criteria’ en dus niet wordt uitgezonden en betaald).

Voor zendgemachtigden die recent zijn toegetreden tot het bestel en nog geen vermogen hebben kunnen vergaren, kan een systeem van voorfinanciering worden ontworpen. Voor overheadkosten zou een structurele bijdrage verstrekt kunnen worden. In alle gevallen wordt op transparante wijze afgerekend met de PO.

Vastgesteld kan worden dat de omstandigheden op de commerciële mediamarkten voortdurend leiden tot wijzigingen van eigendomsverhoudingen en risicovolle innovaties. Die dragen in beginsel wel bij aan het bedrijfsresultaat en de continuïteit. Op de interne markt van de PO en de daar opererende private organisaties werken afnemende budgetten aanzienlijk minder door op de onderlinge verhoudingen. De KRO blijft ongeacht de hoogte van het toegekende budget de KRO - *mutatis mutandis* geldt dat ook voor alle anderen. Na de voorgestelde herschikking van de productieallocatie kan dat veranderen. Er kunnen impulsen ontstaan om nieuwe samenwerkingsverbanden en fusies aan te gaan.

Het wordt bovendien makkelijker het volume van de PO in termen van zendtijd en kosten te definiëren dan in het huidige model dat nu eenmaal een groot aantal organisaties zendtijd moet bieden. De huidige concentratie op organisatievertegenwoordiging in de PO bevordert bureaucratie. Het terugbrengen van het aantal omroeporganisaties kan beter gebeuren door middel van *incentives* in een dynamische omgeving dan door arbitraire of verborgen dwang.

Het NDP-voorstel doet recht aan EU-regelgeving. De onafhankelijkheid wordt gewaarborgd door middel van (een variant op) redactiestatuten en programmavoorschriften. De NDP onderschrijft voorts het uitgangspunt dat winsten uit de publieke taakuitoefening ten goede moeten komen aan programmaproductie. Met enige verbeeldingskracht kan binnen dit kader ook de belangentegenstelling rond het uitgeven van omroepprogrammabladen en het vrijgeven van de programmagegevens worden opgelost.

De NDP realiseert zich dat binnen het bestek van deze bijdrage aan de verkenning niet alle details kunnen worden uitgewerkt. Dat ligt ook niet op haar weg. Wel meent de NDP dat dit voorstel tegemoet komt aan publieke en commerciële belangen en een bijdrage kan leveren aan de modernisering van het publieke bestel. Het geeft een significante impuls aan het culturele ondernemerschap. Het *level playing field* wordt bovendien tot op zekere hoogte hersteld.

B. Kanttekeningen bij het consultatiedocument: *Is de situatieschets compleet en worden de juiste vragen gesteld?*

'Inleiding'

Terecht stelt de minister dat de *“huidige kwaliteitsmedia zich moeten vernieuwen willen zij overleven”*. Het valt op dat de brede en samenhangende analyse van de eerste alinea van de inleiding al snel wordt verlaten. In het document wordt de PO als een zelfstandig fenomeen benaderd. Dat miskent de wisselwerking met de commerciële media, zowel print als audiovisuele media. Dat klemmt temeer omdat de minister direct al kiest voor een einddoel. Een *“brede”* en *“geen smalle aanvullende PO die slechts doet wat commerciële media niet zouden kunnen doen”*. Veel meer zou het accent moeten liggen op de vraag hoe de conclusies van het rapport *Focus op Functies* van de WRR (2005) kunnen worden geoperationaliseerd. Voorts verzet de NDP zich tegen de vaststelling *“dat de activiteiten van de PO tot 1 januari 2016 vastliggen”*. Gelukkig sluit de minister de mogelijkheid niet uit dat *“dringende maatregelen eerder dan 2016 zouden kunnen ingaan.”*

De minister stelt: *“Nieuwe digitale diensten voegen waarde en publiek toe.”* Dag mag zo zijn, voorafgaand aan de introductie van nieuwe digitale diensten moeten de belangen van marktpartijen en belastingbetalers worden gewogen. En serieuze uitwerking van de door de Europese Commissie geïntroduceerde ex ante-toets is in dit opzicht dringend gewenst.

'Startpunt: PO blijft nodig'

Verscheidenheid, vernieuwing, onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en het bieden van een gedeeld referentiekader zijn de sleutelwoorden in deze paragraaf. De NDP wijst er op dat deze sleutelwoorden eveneens andere media - in het bijzonder de dagbladpers - kenmerken. Opnieuw wordt het schrikbeeld van de opiniemacht ten tonele gevoerd. Dat risico wordt in menig politiek debat overschat en is vooralsnog niet meer dan een overtrokken generalisatie die geen steun vindt in de in Nederland bestaande situatie. Bovendien is het begrip opiniemacht als zodanig onvoldoende gedefinieerd. Evenmin is duidelijk hoe het zou moeten worden gemeten, - ten aanzien van dagbladen, laat staan voor het gehele mediaveld. De Nederlandse commerciële omroepen en printmedia zijn divers en onafhankelijk. Met evenveel recht kan gesteld worden dat niet alleen publieke media maar ook commerciële media 'nodig blijven'. Die samenhang mag niet uit het oog worden verloren.

In plaats van de door de WRR gedefinieerde functies, worden in het document alternatieve functies van de PO geïntroduceerd. Dit illustreert de benadering van de PO als zelfstandig fenomeen en het ontbreken van samenhang in het mediabeleid.

De PO mag dan als functie (technologische) vernieuwing toebedeeld krijgen, het geeft geen pas in dezelfde paragraaf ten aanzien van dagbladen uitsluitend te stellen dat dit mediumtype het *“moeilijk”* heeft. Dagbladuitgevers moeten inderdaad nieuwe verdienmodellen ontwikkelen. Zij dienen daarbij niet gehinderd worden door de marktversturende aanwezigheid van de PO.

Ook had bij de stelling dat *“commerciële omroepen nauwelijks serieuze achtergrond- en discussieprogramma's bieden”* de opmerking gepast dat dagbladen bij uitstek voorzien in achtergrond- en opinieartikelen.

Inconsistent is de vaststelling dat alleen de PO content kan maken *“zonder de druk van adverteerders en aandeelhouders”*. Ofwel de minister erkent dat de dagbladredacties net zo onafhankelijk kunnen opereren als de redacties van de PO, ofwel de minister maakt - omwille van de redactionele onafhankelijkheid van de PO - een spoedig einde aan de STER. Zoals bekend is de NDP van mening dat de STER in de bestaande vorm van de PO zeer concurrentievervalsend werkt en afgeschaft dient te worden.

In het algemeen luidt de conclusie dat “*al met al er volop reden bestaat om een PO te behouden*”. De NDP deelt die conclusie, maar is van mening dat omvang en structuur van de PO aanpassing behoeven.

‘Uitgangspunten toekomstverkenning’

Deze paragraaf mondt uit in twee vragen met daaraan voorafgaand vier stellingen. Nog los van de relevantie van deze uitgangspunten - deze hoeven immers niet vanzelfsprekend gedeeld te worden door (een) volgend(e) kabinet(ten) - geven deze aanleiding tot het volgende commentaar. De stelling in de notitie dat “*regels en overheidssteun voor commerciële media nodig zijn en in het toekomstige mediabeleid aan belang kunnen winnen maar een sterke PO niet kunnen vervangen*” is moeilijk te doorgronden. Overheidssteun voor commerciële media is althans door de dagbladpers nooit gevraagd en kan op termijn de onafhankelijkheid bedreigen. De stelling dat regels nodig zijn, is zonder onderbouwing gratuit. De gedachte aan een vervanging van de PO door commerciële media is niet aan de orde. Het gaat om complementariteit en dus om de vraag naar de proportionaliteit van de PO. Voorkomen moet worden dat dagbladen en andere commerciële media worden verdrongen door publieke media. Het mediabeleid van de overheid moet zich in de visie van de NDP richten op herstel en handhaving van een gelijk speelveld. De claim dat de PO zich moet uitstrekken over “*alle genres*” gaat voorbij aan de functionele benadering van de WRR. De NDP wijst er op dat de samenhang die de PO nastreeft tussen radio, televisie en nieuwe diensten in dezelfde mate van belang is voor commerciële mediaorganisaties. Met name de concurrentievervalsende aanwezigheid van de PO in het digitale domein doorkruist deze ontwikkeling bij commerciële media.

Vraag 1 a. (“*Moet de overheid meer doen om kwaliteit verscheidenheid en toegankelijkheid van andere media dan de PO te verzekeren?*”) gaat voorbij aan het uitgangspunt dat commerciële media los van overheidsbemoedienissen moeten kunnen opereren. In de visie van de NDP is vooral een gelijk speelveld van het grootste belang. Voor de niet-publieke media draait het immers om *eyeballs* en de aantrekkelijkheid voor de adverteerder. Verscheidenheid en toegankelijkheid zijn daarom ook voor commerciële media een vanzelfsprekendheid.

‘Onderwerpen van de verkenning’

De centrale vraag wordt geformuleerd rond twee scenario’s: bundeling en differentiatie. “*In het eerste blijven algemene radio en televisiezenders leidend en voeden zij de belangstelling voor thematisch en opvraagbaar aanbod, zoals Uitzending Gemist. In het tweede scenario verspreidt de PO zijn aanbod over een mozaïek van kleinere en grotere multimediale merken*”. Ook op dit punt is de NDP van mening dat zo dicht mogelijk bij de functionele benadering van de WRR moet worden gebleven. De PO dient volgens de NDP mede te voorzien in de volgende functies: 1) nieuwsvoorziening; 2) opinievorming & achtergrondinformatie; 3) kunst & cultuur en 4) ‘specifieke’ (niet-commerciële) informatievoorziening.

Commerciële informatie (‘persuasieve communicatie’ in de termen van de WRR) behoort in de visie van de NDP niet tot de taak van de PO. De functie ‘vermaak & amusement’ is zeker geen prioriteit.

Tegen die achtergrond kiest de NDP voor bundeling. De PO dient herkenbaar te zijn. Dat betekent niet dat de PO stelselmatig van andere platforms geweerd zou moeten worden. Het gaat op dit punt ook weer om maatvoering. Wat overigens in dit verband met “*grote multimediale merken*” wordt bedoeld is de NDP niet duidelijk.

In de visie van de NDP zal het gebruik van en het aanbod op mobiele platforms toenemen. De aanwezigheid van de PO dient daar beperkt te blijven tot de nieuwsfunctie. Alle andere diensten moeten aan de markt worden gelaten.

De vragen over de verspreiding kunnen slechts in een breder verband worden beantwoord. Voorop staat dat het redelijk lijkt dat er met betrekking tot de publieke programmering een soort landelijk dekkende “*must carry*”-plicht blijft bestaan voor de kabel- en digitale etherdistributie. Het uit algemene middelen produceren voor alle burgers verdraagt geen exploitatieselectie bij de verspreiding. *Cherry picking*, noch het omgekeerde van dat verschijnsel (het achterwege laten van de moeilijker toegankelijke programmering zoals bijvoorbeeld cultuur) moet onmogelijk zijn. In alle gevallen is het belangrijk dat de PO de programmeergegevens kosteloos afstaat aan derden. Het is een service aan de burger die over het publieke en commerciële aanbod moet zijn geïnformeerd om een gemotiveerde keuze te kunnen maken. De exploitatie van die gegevens kan zeer wel in publiek-private samenwerkingsverbanden worden ondergebracht, waarbij rekening kan worden gehouden met de gegroeide belangen.

Vraag 3b (“*Welke wijzigingen in de wet zijn nodig?*”) kiest een zeer beperkte invalshoek. Een antwoord op deze vraag is slechts mogelijk als ten principale de organisatie en de wijze van productie is vastgesteld. De benodigde wijzigingen van de wet houden in de visie van de NDP meer in dan marginaal sleutelen aan de bestaande tekst. Anders gezegd: het beoogde resultaat moet leidend zijn, niet de bestaande wetteksten.

In het consultatiedocument wordt gesteld: “*Er kan een strijd ontbranden om de toegang tot de mediagebruiker, zijn kijk- en zoekgedrag en zijn portemonnee.*” Dat is ook niet erg zolang partijen maar onder gelijke voorwaarden kunnen concurreren. Zowel voor de PO als uitgevers geldt dat kijkers en lezers soeverein zijn. Zij zijn het, die bepalen welke content zij consumeren. De wijze waarop het aanbod zich kan manifesteren heeft daar wel een onmiskenbare invloed op. De PO ligt op dat punt al jaren vóór. De grote hoeveelheid platforms van de PO maakt het wel heel eenvoudig zendtijd te gebruiken om de eigen programmering te promoten. Een dergelijke marketinginspanning kost uitgevers aanzienlijk meer.

Dat PO-producties “*zo goed mogelijk voor iedereen beschikbaar komen*” ligt voor de hand. Tegen die achtergrond moet ook de wens van dagbladen worden gezien om de output van de PO gratis en zonder meegeleverde STER-spots ter beschikking te krijgen. Voor de beschikbaarheid van programmeergegevens geldt hetzelfde.

In de notitie worden de vragen opgeworpen: “*Wie betaalt voor extra diensten? De PO zelf, de netwerkexploitant of de burger?*” Uiteindelijk betaalt de burger altijd. Hetzij via de algemene middelen, hetzij via abonnementen. De centrale vraag is hoe de keten wordt ingericht en risico’s en opbrengsten worden gealloceerd. Dat zal de dynamiek bepalen die moet leiden tot vernieuwing in termen van informatie en entertainment.

Dit staat nog los van de vraag of het aan de PO is om, zoals de overheid blijkens de slotzin van het document momenteel onderzoekt, ‘extra’ betaalde diensten te introduceren. In de visie van de NDP staat dit haaks op de functie van de *publieke* omroep.

“*Nieuwe diensten van de PO moeten inhoudelijke meerwaarde hebben, bijdragen aan een goed publieksbereik en rekening houden met de belangen van marktpartijen.*” Dit citaat geeft goed weer waar de zorg van de dagbladuitgevers ligt. Er wordt te weinig rekening gehouden met de belangen van marktpartijen. Het verzet van de minister tegen de ex-ante-toets van de Europese Commissie is in dit verband tekenend.