

## TOEKOMSTVERKENNING PUBLIEKE OMROEP – INBRENG CLT-UFA

### 1. INLEIDING

- 1.1 Bij brief aan de Tweede Kamer van 12 november 2009 is door de minister van OCW aangekondigd dat een brede consultatie zal worden gehouden onder tal van maatschappelijke organisaties en aanbieders van mediadiensten. Daartoe zal een aantal organisaties en personen gericht worden uitgenodigd hun inbreng te geven, terwijl de consultatie ook openstaat voor belangstellenden. De consultatievragen zijn per brief van 15 december 2009 “in de markt gezet” en de consultatietermijn sluit op 15 maart 2010.
- 1.2 CLT-UFA S.A. maakt graag van de gelegenheid gebruik haar inbreng te leveren in de consultatie. CLT UFA is een van de grootste media-ondernemingen van Europa met haar hoofdzetel in Luxemburg en tal van commerciële omroepactiviteiten in de EU en daarbuiten. CLT-UFA is vanuit haar hoofdzetel in Luxemburg de grootste commerciële omroepaanbieder op de Nederlandse markt. CLT-UFA was de eerste commerciële omroep in Nederland en is als zodanig al 20 jaar actief. CLT-UFA is de moederonderneming van RTL Nederland B.V. CLT-UFA S.A. en RTL Nederland B.V. worden hierna gezamenlijk als “**RTL**” aangeduid.
- 1.3 RTL is thans met de televisiezenders RTL 4, RTL 5, RTL 7 en RTL 8 en recentelijk met de themazender RTL Lounge actief. Daarnaast, op het gebied van radio, is RTL eigenaar van Radio 538, RTL Lounge Radio en Radio 10 Gold.
- 1.4 Alvorens in te gaan op de specifieke consultatievragen zullen wij enkele meer algemene opmerkingen maken over nut, noodzaak, reikwijdte en relevante van de consultatie. De beantwoording van de vragen zal uit de aard der zaak beperkt zijn tot die elementen die vanuit de positie en visie van RTL relevant zijn.

### 2. ALGEMENE OPMERKINGEN

- 2.1 De met de consultatie ingezette “Toekomstverkenning Publieke Omroep” getuigt enerzijds van ambitie, maar anderzijds juist ook van een gebrek aan ambitie. Dit blijkt al dadelijk uit de formulering van de strekking van de Toekomstverkenning in de uitnodigingsbrief:

*De consultatie is bedoeld als voorbereiding van eventuele wetswijziging voor de erkenningsperiode van 2016 tot en met 2020. Voor de erkenningsperiode die duurt van 1 september 2010 tot 1 januari 2016 zijn de spelregels vastgelegd. Komend voorjaar dient de publieke omroep zijn Concessiebeleidsplan in, die de basis vormt voor*

*een prestatieovereenkomst en goedkeuring van nieuwe diensten. Daarmee liggen de activiteiten van de publieke omroep tot 1 januari 2016 vast. Door nu al een consultatie te organiseren, is er wel gelegenheid dringende maatregelen eerder te laten ingaan.*

- 2.2 De uitwerking van deze doelstelling in de vijf onderwerpen van de consultatie en de daaraan verbonden deelvragen is buitengewoon ruim: zo wordt gevraagd naar inschattingen van ontwikkelingen in media-aanbod en mediagebruik voor de komende vijf tot tien jaar, wordt gevraagd om een inschatting van economische ontwikkelingen en distributiemodellen over dezelfde lange periode en wordt gevraagd naar het evenwicht tussen overheidscontrole en onafhankelijkheid van de publieke omroep. Dit alles met het oog op een eventuele wetswijziging in 2016, ofwel halverwege de kabinetsperiode die volgt op de eerstvolgende kabinetsperiode.
- 2.3 Tegelijk getuigt de Toekomstverkenning van een gebrek aan ambitie nu deze tot uitgangspunt neemt dat de activiteiten van de publieke omroep de komende vijf jaar vast liggen, met uitzondering van “dringende maatregelen” die eerder zouden moeten ingaan.
- 2.4 Uiteraard begrijpen wij dat niet dadelijk voor de hand ligt om zeer kort na invoering van de Mediawet 2008 en de daarop met de Erkenningenwet aangebrachte wijzigingen – welke juist uitgaan van een “ritme” in de concessieverlening van vijf jaar – substantiële wijzigingen aan te brengen.
- 2.5 Daar staat tegenover dat ook in de net ingevoerde systematiek van de Mediawet 2008 het takenpakket van de publieke omroep geen “rustig bezit” is maar juist relatief eenvoudig, al dan niet onder de noemer van experiment op grond van art. 2.21a Mediawet 2008, kan worden aangepast en uitgebreid. De multimediale taakopdracht en de zeer ruime omschrijving in de Mediawet 2008 van de publieke taak laten de publieke omroep veel ruimte – zeker in het licht van de door de minister vaak herhaalde stelling dat het primaat bij de “professionals in Hilversum” ligt. Die ruimte kan de publieke omroep benutten in de concurrentieslag met private aanbieders op de zeer dynamische en sterk convergerende mediamarkten.
- 2.6 De houdbaarheid en bruikbaarheid van de resultaten van de consultatie zijn dan ook op voorhand nogal beperkt terwijl ook de vraag zo langzamerhand gerechtvaardigd lijkt wat deze consultatie nu toevoegt aan alle onderzoeken en toekomstverkenningen die al zijn gedaan.
- 2.7 Ten eerste: de publieke omroep is en blijft een politiek gevoelig onderwerp. Illustratief is de gang van zaken rond de opvolging van het WRR-rapport Focus op Functies uit 2005 (waarover hierna meer): nadat staatssecretaris Van der Laan (D66) een belangrijk wetgevingsprogramma heeft aangekondigd, viel het kabinet en heeft het daaropvolgende kabinet afstand genomen van deze

plannen en die vrijwel direct ingetrokken. Inmiddels is ook dit kabinet weer gevallen. De minister die de consultatie heeft uitgeschreven en een prominente en uitgesproken visie op aard en functioneren van de publieke omroep heeft uitgedragen, zal de resultaten niet in een visiedocument gaan verwerken. De consultatie is daarmee in de lucht komen te hangen.

- 2.8 Ten tweede: de consultatie is bepaald niet de eerste toekomstverkenning en inventarisatie die door de overheid is georganiseerd. Met name het WRR-rapport Focus op Functies uit 2006 biedt een grondige en wetenschappelijk onderbouwde inventarisatie van de te verwachten ontwikkelingen en geeft de kern van het debat goed weer. Hoewel de op basis van dit rapport in gang gezette reorganisatie van de landelijke publieke omroep in 2007 weer zijn ingetrokken heeft ook het vorige kabinet het WRR-rapport omarmd en deelt het de hoofdlijnen van de analyse van de WRR, althans stelt het dit te doen. Uiteraard vinden wij het nuttig en zinvol wanneer de overheid zich informeert over ontwikkelingen in media-vraag en media-aanbod. Terecht merkt voormalig minister Plasterk op dat het denken over de publieke omroep niet ophoudt. Wij maken daarom graag gebruik van de gelegenheid onze inbreng te geven, maar menen dat de bereidheid zou moeten bestaan alle aspecten in de overweging te betrekken, juist nu de consultatie “van voren af aan” lijkt te beginnen zou deze gelegenheid moeten worden aangegrepen “het bestel” in alle aspecten opnieuw te overwegen. Dat brengt ons op het volgende punt.
- 2.9 Ten derde: hoewel, als gezegd, de opzet van de Toekomstverkenning zeer ruim is, stellen we vast dat er tegelijk ook een aantal uitgangspunten wordt vastgelegd, die echter niet zo evident zijn. Met name valt ons op dat de consultatie de positie van de huidige publieke omroep centraal stelt en met name vanuit opzet en organisatie van de Nederlandse Publieke Omroep, waarin omroepverenigingen nog altijd centraal staan, is opgezet.
- 2.10 Juist nu de consultatie bruikbare resultaten ambieert voor de periode na 2016 is het een gemiste kans wanneer de focus onverminderd op het huidige bestel blijft liggen. Sinds de constatering van de WRR in 2006 over de aard van het debat over de Nederlandse Publieke Omroep is kennelijk nog niets veranderd:

*De raad vindt dat in de huidige discussie over de Nederlandse Publieke Omroep de kernvragen anders en in een andere volgorde moeten worden geformuleerd dan thans gangbaar lijkt. Voorop dient de wat-vraag te staan: welke maatschappelijke risico's en publieke belangen kunnen in het sterk veranderende medialandschap worden onderkend en dienen voor de overheid als eindverantwoordelijke een onderwerp van beleid te zijn? Deze inhoudelijke vraag moet per functie, en vooral ook onbevangen, vanuit een toekomstgericht perspectief worden beantwoord. Veel explicieter dan voorheen moet de overheid, ook als wetgever, zich hierover uitspreken. Eerst daarna is de hoe-vraag aan de orde, dat wil zeggen de vraag op welke wijze de borging van de erkende publieke belangen moet plaatsvinden. De manier waarop de Nederlandse Publieke Omroep momenteel feitelijk is*

*vormgegeven, is daarbij niet meer dan één van de denkbare opties. Meerdere typen van vormgeving moeten worden onderzocht. Criteria hierbij zijn: doeltreffendheid, maatschappelijke verankering, doelmatigheid, juridische toelaatbaarheid en eisen van politiek-democratische besluitvorming.*

WRR, Focus op Functies, 2006, p. 17.

- 2.11 Ook de nu voorliggende consultatie stelt de “wat-vraag” naar onze opvatting onvoldoende scherp en getuigt van onvoldoende bereidheid om echt kritisch te kijken welk media-aanbod nu voorwerp van aandacht en beleid van de overheid moet zijn.
- 2.12 De omschrijving van de publieke mediaopdracht in de Mediawet 2008 draagt niet aan de benodigde focus bij, nu die omschrijving zeer ruim en inherent onbepaald is. Ook de Raad van State merkte dit op:

*De Raad is van oordeel dat deze formulering onvoldoende onderscheidend vermogen heeft voor de afbakening van de publieke mediaopdracht ten opzichte van de activiteiten van de commerciële omroep. Weliswaar geeft artikel 2.1, tweede lid, criteria voor de wijze waarop de publieke mediaopdracht wordt uitgevoerd (voldaan moet worden aan democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving), maar de definitie van de publieke mediaopdracht bevat verder geen aanknopingspunten aan de hand waarvan kan worden vastgesteld dat bepaalde activiteiten niet tot het domein van de publieke omroep, maar tot dat van de commerciële omroep behoren. Dat zou ertoe kunnen leiden dat de commerciële omroep op (vrijwel) alle terreinen kan worden geconfronteerd met concurrentie van de kant van de publieke omroep. De concurrentievoorwaarden waaronder de publieke omroep en de commerciële omroep opereren, zijn evenwel zeer verschillend. Aan het verrichten van de publieke mediaopdracht zijn immers verschillende voorrechten verbonden, zoals de publieke financiering, een voorkeursrecht op het gebruik van frequenties en een voorkeursrecht voor bepaald media aanbod. De formulering van de publieke mediaopdracht biedt door zijn ontoereikend onderscheidend vermogen naar het oordeel van de Raad dan ook onvoldoende waarborgen tegen concurrentievervalsing tussen de publieke en de commerciële omroep en tegen overtreding van de Europese staatssteunregels.*

TK 2007-2008, 31 356, nr. 4, onderstreping toegevoegd.

- 2.13 De tegenwerping van de minister luidde als volgt (onderstreping toegevoegd):

*De kern van het onderhavige wetsvoorstel is dat het duidelijker dan voorheen regelt welke taak de publieke omroep heeft in het digitale medialandschap. Er is geen onderscheid meer tussen een hoofdtaak – enkele algemene zenders op «klassieke» radio en televisie – en neventaken – zoals digitale themakanalen en websites. Al het media-aanbod valt voortaan onder de*

*publieke taak. Ter afbakening definieert het wetsvoorstel «media-aanbod» als «één of meer elektronische producten met beeld- of geluidsinhoud die bestemd zijn voor afname door het algemene publiek of een deel daarvan», en «mediadienst» als «een dienst die bestaat uit het verzorgen van media-aanbod door middel van openbare elektronische communicatienetwerken [...], waarvoor de verzorger redactionele verantwoordelijkheid draagt». De taak van de publieke omroep wordt verder afgebakend door in artikel 2.1. de terreinen te benoemen waarop de publieke omroep actief is. Dit zijn: informatie, educatie, cultuur en verstrooiing. Diensten die niet aan deze omschrijvingen voldoen – bijvoorbeeld printmedia en telefonie – vallen niet onder de publieke taak. Artikel 2.1. geeft verder een opsomming van algemene waarden waaraan het publieke media-aanbod moet voldoen. Die waarden bepalen niet de aard van elk programma afzonderlijk, maar wel de aard van het publieke aanbod als totaal.*

- 2.14 Duidelijk is dat deze tegenwerping alleen maar het risico bevestigt dat door de Raad van State wordt gesignaleerd: de PO wordt geacht met een “totaalaanbod” “altijd en overal” aanwezig te zijn. Nu de afzonderlijke activiteiten van de PO steeds in het kader van het totale aanbod van de PO moeten worden beoordeeld, is duidelijk dat zolang het aanbod van de PO maar breed genoeg is, zij in feite alles mag. Ook de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media hebben kritische kanttekeningen bij dit uitgangspunt geplaatst
- 2.15 Niettemin wordt het uitgangspunt van het “totaalaanbod” in de consultatie gehandhaafd, terwijl dit nu juist ter discussie gesteld zou moeten kunnen worden.
- 2.16 Inmiddels is ook gebleken dat de nieuwe Mediawet onvoldoende aan de belangen van private partijen tegemoet komt. De voormalig minister heeft dit steeds ontkend, maar tegelijk steeds met klem betoogd dat het meewegen van belangen van private partijen per definitie tot marginalisering van de PO zou leiden. De interventie van de Europese Commissie was dan ook nodig om van de minister gedaan te krijgen dat aanpassing van de mediawetgeving werd toegezegd om concurrentiebelangen van private partijen meer recht te doen (persbericht Europese Commissie 26 januari 2010):
- (i) De Nederlandse autoriteiten hebben zich ertoe verbonden vooraf en voldoende gedetailleerd aan te geven wat de omvang is van de publieke taak die aan de publieke omroep zal worden toegewezen.
  - (ii) Voorts hebben de Nederlandse autoriteiten toegezegd dat nieuwe audiovisuele diensten, waaronder betaaldiensten, aan een voorafgaande toetsing zullen worden onderworpen voordat zij als taak aan de publieke omroep worden toegewezen.

- (iii) De Nederlandse autoriteiten zullen erop toezien dat deze voorafgaande toetsing op transparante wijze verloopt. In het kader van deze voorafgaande toetsing zullen belanghebbenden worden gehoord en zullen de markteffecten van de nieuwe audiovisuele diensten worden beoordeeld en afgewogen tegen de waarde van de nieuwe diensten voor de Nederlandse samenleving.
- (iv) De Nederlandse autoriteiten hebben tevens toegezegd dat zij het financieringsmechanisme zullen aanpassen, waarbij de compensatie voor de publieke omroep wordt beperkt om te garanderen dat de publieke financiering niet meer bedraagt dan wat nodig is voor de vervulling van de publieke taak, met controle op overcompensatie.

2.17 Deze toezeggingen zullen moeten worden uitgevoerd. Gelet op het belang van deze toezeggingen, ligt voor de hand de uitvoering daarvan eveneens ter consultatie voor te leggen. Daarbij kan dan tevens alsnog aandacht worden besteed aan het wezenlijke onderwerp van de financiering van de publieke omroep. Ten onrechte is dit onderwerp buiten de huidige consultatie gehouden.

### 3. CONSULTATIEVRAGEN

3.1 Hierna zullen wij ingaan op de afzonderlijke consultatievragen. Het hiervoor door ons gesignaleerde brede, en daarmee in feite onbepaalde, karakter van deze consultatie komt met name in deze vragen tot uitdrukking. Wij zullen ons daarom bij de beantwoording beperken tot die onderdelen die vanuit onze positie relevant zijn.

*1a- Vindt u het nodig dat de overheid meer gaat doen dan nu om de kwaliteit, verscheidenheid en toegankelijkheid van andere media dan de publieke omroep te verzekeren? Zo ja, wat is daarvoor de aanleiding en aan welke maatregelen denkt u?*

*-1b- Deelt u de volgende uitgangspunten voor de publieke omroep en welke uitgangspunten zou u eventueel willen toevoegen of veranderen, op basis van welke argumenten?*

- *de publieke omroep houdt bestaansrecht (Regels en steun voor commerciële media zijn nodig, maar deze kunnen kwaliteit, verscheidenheid, toegankelijkheid en continuïteit van publieke omroep niet garanderen.)*

3.2 RTL is geen tegenstander van publieke omroep in abstracto. Evenmin is RTL tegenstander van de Nederlandse Publieke Omroep als zodanig, maar hebben wij met name bezwaar tegen de onbepaaldheid van de taakopdracht van de NPO en de mate van publiek gefinancierde concurrentie die wij van de NPO ondervinden zonder dat daar een deugdelijke afweging aan vooraf gaat.

3.3 De kernvraag is echter niet wat “de” publieke omroep dient te doen, maar van welk media-aanbod de overheid de beschikbaarheid voor een breed publiek dient te garanderen. Het is heel goed denkbaar dat bepaald publiek media-aanbod ook door private aanbieders wordt gegarandeerd – de dagbladers is nooit publiek gefinancierd, terwijl ook de publieke omroepverenigingen uiteindelijk private instellingen zijn, hoe zwaar gereguleerd ook. De voormalig minister onderkent terecht dat de nieuws- en informatievoorziening zoals aanbieders als CLT-UFA die verzorgen onafhankelijk en van voldoende kwaliteit is (RTL Nieuws is een kwalitatief hoogwaardig en evenwichtig journalistiek programma met een groot publiek). De veronderstelling dat commerciële media geen kwaliteit en verscheidenheid kunnen garanderen is als zodanig nergens op gebaseerd en aantoonbaar onjuist.

- *de publieke omroep is van en voor iedereen (brede programmatische opdracht, multimediaal)*

3.4 In deze stelling valt op dat twee zeer verschillende zaken onder de noemer “van iedereen en voor iedereen” worden gebracht, namelijk de brede programmatische opdracht en multimedialiteit. Het ene betreft de vraag *wat* onder de publieke opdracht moet worden verspreid, het ander de vraag *hoe* dit gebeurt.

3.5 Wij citeren opnieuw de WRR:

*Gegeven de eerder gemaakte analyse van het brede medialandschap concludeert de raad voor de eerste vraag (de wat-vraag) als volgt. Publieke belangen betreffen een onafhankelijke, pluriforme en kwalitatief goede nieuwsvoorziening, de functie van opinievorming en maatschappelijk debat, evenals, zij het in mindere mate, de functies kunst en cultuur en het geven van specifieke informatie. Functies als vermaak, reclame, voorlichting en andere vormen van persuasive communication vallen hier in beginsel buiten en vormen daarom geen kerntaak van een voor de toekomst wenselijke publieke ‘omroep’, in welke vorm die ook gestalte zal krijgen. Hoogstens omwille van pragmatische of afgeleide redenen (bereik, ondersteuning van andere functies) zouden deze functies door een toekomstige publieke omroep kunnen worden vervuld. Deze functionele differentiatie houdt in dat niet langer moet worden vastgehouden aan het geldende uitgangspunt dat de publieke omroep een volledig programma moet kunnen bieden*

3.6 Ook hier geldt wat ons betreft dat de kernvraag moet zijn wat de publieke mediaopdracht inhoudt – als de inhoud van die opdracht eenmaal is

vastgesteld, is de wijze van verspreiding vervolgens secundair. Met dat laatste bedoelen wij dat RTL er als commerciële aanbieder geen bezwaar tegen heeft dat publieke media-inhoud ook langs andere wegen dan de “klassieke” radio en televisie de kijker/luisteraar bereikt. Gelet op de ontwikkelingen op de mediamarkten (digitalisering, convergentie, belang van internet) is dat ook onvermijdelijk.

- 3.7 Dat laat uiteraard onverlet dat ook bij deze alternatieve vormen van verspreiding geen marktverstoring mag optreden.
- 3.8 Wij willen benadrukken dat het adagium “van iedereen en voor iedereen” niet mag betekenen dat *marktaandeel* (kijkcijfers) leidend zijn. De publieke mediaopdracht is fundamenteel iets anders dan het genereren van marktaandeel. De term “bereik” kan in dat verband ook snel misleidend zijn. Bereik is iets anders dan marktaandeel of kijkcijfers. Werkelijk publieke content moet voor een ieder *bereikbaar* zijn, maar dat betekent niet dat publieke content er op zou moeten zijn gericht ook zoveel mogelijk kijkers te genereren en dat content die dit kan om die reden als “publiek” wordt gezien. Aanbieders van bijvoorbeeld kunst en cultuur mogen er naar streven een breed publiek te bereiken met dit aanbod. Maar dat is nog iets wezenlijk anders dan het genereren van zo hoog mogelijke kijkcijfers door de NPO als publiek doel te formuleren omdat die kijkcijfers door de NPO worden gegenereerd. Illustratief voor de huidige gang van zaken is het voorbeeld van de als “cultuur” gepresenteerde door Endemol geproduceerde show “Op zoek naar Mary Poppins” waar kijkers met sms kunnen stemmen voor 60 cent per sms, hetgeen inmiddels zelfs tot Kamervragen heeft geleid. Dit staat in schril contrast met het feit dat “echte” cultuurprogramma’s nog altijd vaak buiten “prime time” worden uitgezonden.
- 3.9 Daar komt bij dat de huidige systematiek onder de Mediawet 2008 het aan de Publieke Omroep zelf overlaat de taakopdracht te omschrijven, waarna deze wordt neergelegd in een “prestatieovereenkomst” met een onduidelijke status en nauwelijks bindende kracht. Daarmee is de mediawetgeving ver verwijderd geraakt van de ooit strikte programmavoorschriften voor de Publieke Omroep. De ruimte om kijkcijfers leidend te laten zijn is navenant toegenomen.
- *de publieke omroep is verankerd in de samenleving en vormt daarvan een redelijk goede afspiegeling (ledentallen bewijzen dat, coördinatie blijft lastig)*
- 3.10 Het is ons niet duidelijk of hier commentaar op een feitelijke stelling wordt gevraagd (“de PO is een redelijk goede afspiegeling van de samenleving”) of commentaar op een ideaalbeeld (“een publieke omroep zou in ieder geval redelijk goed in de samenleving verankerd moeten zijn”). Wij vermoeden dat het eerste is bedoeld.



3.11 Wij menen dat de organisatie van een publieke omroep altijd ondergeschikt moet zijn aan de taakopdracht van de publieke omroep. Opnieuw: het *wat* is belangrijker dan het *hoe*. De verwijzing naar ledentallen in deze deelvraag geeft opnieuw blijk van een onzes inziens te grote focus op het huidige bestel. De veronderstelling dat ledentallen duiden op maatschappelijke verankering is minst genomen aanvechtbaar: het betreft in feite een relict uit het verzuilde verleden wat vandaag de dag hoofdzakelijk de vorm aanneemt van een abonnement op een omroepgids. Nu de programmagegevens van de publieke omroepen voor anderen beschikbaar gaan komen zal het enig werkelijk onderscheidend element van het omroepidmaatschap verdwijnen.

3.12 Bovendien zijn ook de ledentallen die na invoering van de erkenningwet zijn vereist om in het bestel te participeren nog altijd een fractie van het aantal kijkers en luisteraars dat een media-aanbieder zou willen bereiken, zoals ook het aantal leden van een politieke partij een fractie is van het electoraat van die partij. Politieke partijen beoordelen hun maatschappelijke verankering op basis van kiezers, niet op basis van leden. Voor media-aanbieders is dat niet anders. Dat een goed gedefinieerde en helder geformuleerde publieke mediaopdracht aansluit op wat leeft in de samenleving lijkt ons duidelijk, maar daar zijn tal van andere modellen en mogelijkheden voor.

- *de continuïteit van de publieke omroep is voor lange tijd verzekerd. (Wettelijke opdracht, multimediaal budget). De overheid bepaalt de taak, maar blijft ver van inhoudelijke afwegingen.*

3.13 De taakomschrijving van de publieke mediaopdracht is uiterst ruim en onbepaald. Dit is al door de Raad van State gesignaleerd, zoals we hiervoor opmerkten. Dit is steeds gerechtvaardigd onder verwijzing naar de beweerde noodzaak van autonomie van de “professionals in Hilversum” en de noodzaak overheidsbemoeyenis met de (publieke) omroep zoveel mogelijk te vermijden. Wij menen dat het tegengaan van nodeloze overheidsbemoeyenis weliswaar een groot goed is dat terecht door grondrechten wordt beschermd, maar dat dit belang niet mag worden gebruikt als excuus om helemaal af te zien van het formuleren en handhaven van een duidelijke taakopdracht.

*-2a- Verwacht u de komende vijf tot tien jaar substantiële verschuivingen in het media- aanbod en het mediagebruik, welke zijn dat, en wat zijn de gevolgen voor de publieke omroep en andere spelers op de mediamarkt?*

*-2b- Welk multimediaal ontwikkelingsscenario biedt de beste kansen om iedereen met het publieke aanbod te bereiken: bundeling, differentiatie of een ander scenario?*

3.14 Duidelijk is dat de ontwikkelingen zeer snel gaan en dat convergentie van voorheen verschillende media een centraal element blijft. De fundamentele

visie die de WRR al in 2006 formuleerde op de in de nabije toekomst te verwachten ontwikkelingen in het medialandschap, is nog steeds relevant:

*Deze algemene aanduidingen laten zich meer concreet benoemen in een aantal belangrijke verschuivingen en bewegingen, die het hoofdbeeld en wellicht zelfs het grondidee van het medialandschap van de komende tien à vijftien jaar in verregaande mate zullen kenschetsen:*

- *een verschuiving van een nationaal georiënteerd en gereguleerd medialandschap naar een internationaal (maar ook regionaal) georiënteerd en gereguleerd medialandschap;*
- *een verschuiving van een publiek georiënteerd medialandschap naar een privaat (op winst) georiënteerd en georganiseerd medialandschap, dat zich overigens kenmerkt door steeds meer diffuse grenzen tussen publiek en privaat;*
- *een toenemende vervaging van traditionele scheidslijnen tussen afzonderlijke diensten, functies en inhouden: er is sprake van vermenging en verbinding van tot nu toe helder gescheiden domeinen (denk aan infotainment, polimericals, docutainment en virtualisering) (Geerardyn en Fauconnier 2000);*
- *een verschuiving, zo niet kanteling, van een aanbodgericht medialandschap naar een meer vraaggeoriënteerd (meer sensitief) en hier en daar zelfs vraaggestuurd landschap, bevorderd door de sterk vergrote mogelijkheden van interactiviteit en commodificering van mediadiensten;*
- *een relativering van het belang van het middel (het medium) in relatie tot de daarmee over te dragen inhoud/te vervullen functie, in het bijzonder als gevolg van convergentie;*
- *een zekere verschuiving van een publieke logica naar een marktlogica (en van massamedia naar 'kassamedia', vooral in de vorm van een grotere rol van conditionele vormen van toegang);*
- *een verschuiving in het aanbod in de richting van amusement en vermaak ten koste van andere typen van aanbod (vgl. ook de opkomst van gaming1).*

*Deze ontwikkelingen zijn van groot belang voor de veronderstellingen en de vormgeving van het mediabeleid dat de overheid voert.*

- 3.15 Het antwoord op de vraag naar het meest voor de hand liggende scenario, bundeling of differentiatie, is mede afhankelijk van de mate waarin radio en televisie het belangrijkste medium blijven. Zolang dat het geval is, achten wij het zuiver andere activiteiten van de Publieke Omroep steeds een afgeleide te laten zijn van de op de hoofdkanalen/media ontwikkelde activiteiten. Wordt deze bundeling losgelaten, dan dient in ieder geval de publieke taakopdracht voldoende duidelijk en afgebakend te zijn. In het consultatiedocument wordt ook terecht benadrukt dat in ieder scenario audiovisueel materiaal de kern moet blijven om overheidssteun te rechtvaardigen.
- 3.16 Een specifiek knelpunt dat aandacht van het ministerie verdient is de problematiek van de auteurs- en naburige rechten op omroepinhoud. De

distributieketen van audiovisuele programma's wordt in toenemende mate bemoeilijkt door onduidelijkheden en tegenstrijdige belangen bij het beheer van rechten. De convergentie en digitalisering draagt nog bij aan deze problematiek. Het ministerie en de Publieke Omroep kunnen hier een belangrijke rol in spelen en de Publieke Omroep heeft zich deze problematiek ook aangetrokken in overleg met andere partijen. Omroepen en producenten die programma's produceren en verkopen dienen steeds in staat te zijn de rechten "aan de bron" te regelen zodat enerzijds rechthebbenden een passende en marktconforme vergoeding krijgen en anderzijds de distributie van programma's niet nodeloos gecompliceerd wordt.

***-3a- Verwacht u de komende vijf tot tien jaar substantiële veranderingen in de distributie van audiovisuele media? (Technisch en vooral ook economisch gezien). Wat zijn de gevolgen voor de publieke omroep en andere spelers op de mediamarkt?***

***-3b- Welke aanpassingen in wet- en regelgeving en/of de organisatie van de publieke omroep zijn nodig om verspreiding en promotie van het publieke aanbod onder alle Nederlanders veilig te stellen?***

- 3.17 Voor wat betreft de distributie is duidelijk dat digitalisering onverminderd actueel blijft en sterker doorzet dan voorzien. De meest recente jaarlijkse rapportage van de Stichting Kijkonderzoek (SKO) Televisie in Nederland 2009 die in opdracht van SKO door GfK Intomart is samengesteld, bevestigt dit (persbericht SKO, [www.kijkonderzoek.nl](http://www.kijkonderzoek.nl)):

***Het Nederlandse Televisielandschap digitaliseert verder. 1 op de 2 huishoudens nu voorzien van digitale televisie. 1 op de 5 huishoudens heeft een harddisk recorder.***

*Dit blijkt uit het Establishment Survey van SKO, dat jaarlijks door Intomart GfK wordt uitgevoerd. In 2009 werden bij 6.989 Nederlandse huishoudens de belangrijkste televisiekenmerken vastgesteld.*

***Penetratie digitale televisie groeit van 41% in 2008 naar 51% in de tweede helft van 2009.***

*Steeds meer huishoudens in Nederland hebben de mogelijkheid digitaal televisie te kijken. Het totale percentage digitale ontvangst is gestegen van 41,3% in 2008 naar 50,8% procent in de tweede helft van 2009. Het percentage traditionele analoge kabelansluitingen is in de tweede helft van 2009 gedaald naar 60% (was 73% in 2008).*

***Eén op de vijf huishoudens (22%) heeft een harddisk recorder.***

*Bij de randapparatuur die op het tv-toestel is aangesloten, stijgt het aantal harddisk recorders in Nederlandse huishoudens van 14,7% (2008) naar*

*21,6% in de tweede helft van 2009. Deze toename in HD-records wordt vooral veroorzaakt door een sterke toename van digitale decoders met harddisk, die in 9,2% van de huishoudens te vinden zijn.*

***In 35% van de Nederlandse huishoudens wordt wel eens televisie via internet bekeken.***

*Het kijken naar televisieprogramma's op internet (WEB-TV) blijft sterk groeien in 2009. In 2008 keek 27% van de Nederlandse huishoudens wel eens tv via de computer. In de tweede helft van 2009 stijgt dat ook significant door naar 34,9%.*

*Bas de Vos (directeur SKO) zegt hierover: 'De digitalisering van het televisiesignaal is nu de kritische 50% grens voorbij. Iets wat zich ook vertaalt in de groei van settopboxes met harddisk. Beide fenomenen zullen zorgen voor een verdere evolutie in het kijkgedrag. Het uitgesteld kijken kan steeds eenvoudiger plaatsvinden. Tevens kunnen kijkers steeds meer zenders ontvangen. We hebben mede daarom per afgelopen 1 januari ook ruim 40 zenders aan de meting in het kijkonderzoek toegevoegd. Daarmee komt het totaal aantal zenders in de meting op 159'.*

- 3.18 In toenemende mate zal een verschuiving van de aanbodkant naar de vraagkant plaatsvinden, in die zin dat het publiek een steeds ruimere keuze krijgt zonder door capaciteitsproblemen in die keuze gehinderd te worden, en ook steeds meer zelf tijd en inhoud van de content gaat bepalen. De opkomst van internet als medium voor het kijken naar televisie programma's en de sterk toegenomen mogelijkheid zelf het moment te bepalen waarom bepaalde programma's worden bekeken dragen daaraan bij. Een duidelijk voorbeeld is Net TV, de mogelijkheid via het "gewone" toestel met de vaste afstandbediening het internet op te gaan en op internet beschikbare televisieprogramma's op een zelf gekozen moment ("niet-lineair") te kijken. Dit zal naar wij inschatten een grote vlucht gaan nemen. Deze ontwikkeling illustreert ook dat het recent aangepaste regelgevend kader dat is gebaseerd op de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (de opvolger van de Richtlijn Televisie Zonder Grenzen) achterhaald is nu het onderscheid tussen licht gereguleerde non-lineaire diensten en zwaarder gereguleerde lineaire diensten is gebaseerd op de gedachte als zouden de laatste een groter belang hebben. De dynamiek op de mediamarkten en de grote vlucht van non-lineaire diensten hebben deze ontwikkeling achterhaald.
- 3.19 Publieke content zal steeds de weg naar de kijker/luisteraar kunnen vinden nu de distributiemogelijkheden alleen maar verruimen en capaciteitsschaarste niet meer aan de orde is zodat must carry-regelingen overbodig zijn.

***-4a- Welke veranderingen in de organisatie van de publieke omroep zijn gewenst met het oog op een goede programmering, presentie en publieksbereik in het digitale medialandschap?***

***-4b- Wat zijn de voor- en nadelen van bovengenoemde opties om de openheid van het bestel voor diverse maatschappelijke geledingen te behouden en te beheersen? Welke alternatieven ziet u?***

- 3.20 Bij de beantwoording van deze vraag stellen wij nogmaals voorop dat juist in het kader van een zo breed opgezette toekomstverkenning die is gericht op een periode tot 2020, de publieke omroep in haar huidige vorm niet zonder meer het uitgangspunt zou moeten zijn. Wij bepleiten niet de afschaffing van de huidige publieke omroep maar zien het bestel evenmin als onwrikbaar uitgangspunt. Tegen die achtergrond merken we nog het volgende op over het huidige bestel.
- 3.21 Uitgangspunt van de consultatie lijkt te zijn dat het huidige bestel in beginsel – eventueel na doorvoering van enkele verbeteringen – verder kan als pluriforme aanbieder van mediadiensten die een afspiegeling vormen van de samenleving. Om een aantal redenen menen wij dat dit uitgangspunt niet opgaat:
- (i) De zucht naar marktaandeel en de concurrentie op dat vlak met private aanbieders leidt er toe dat het halen van kijkcijfers prioriteit lijkt te hebben boven programma's met een duidelijk stempel van een omroep of, bijvoorbeeld, kunst en cultuur of verdieping. Het systeem van omroepverenigingen heeft dat niet veranderd.
  - (ii) De ruimte voor omroepverenigingen zich te profileren is daarbij beperkt. Als echter uitgangspunt is om de omroepverenigingen als hoeksteen van het publieke bestel te handhaven (nogmaals: voor ons is dat zeker geen onwrikbaar gegeven) dienen zij zich ook inhoudelijk te kunnen profileren, zonder dat dit overigens met een verveelvoudiging van “bestuurlijke druk” en dupliceren van kostbare faciliteiten gepaard moet gaan. Het vermijden van verspilling is uiteraard een groot goed, maar dat hoeft aan de pluriformiteit niet af te doen. De rol van de netmanager is illustratief voor de beperkte ruimte die omroepen nog krijgen voor eigen profilering in het bestel.
  - (iii) Het lidmaatschap van een publieke omroep heeft thans te weinig inhoud en drijft hoofdzakelijk op het abonnement op programmabladen. Dit lidmaatschap zou meer inhoud moeten krijgen. De ledentallen die thans vereist zijn om tot het bestel te worden toegelaten of daarin te blijven zouden moeten worden

heroverwogen, omdat allerm minst gegeven is dat die aantallen een echte maatstaf voor representativiteit zijn.

- 3.22 In de consultatie wordt naar een aanbestedingsmodel verwezen. Dit lijkt zeker een alternatief wat de moeite waard is nader te bestuderen. Een dergelijk model heeft onder meer als belangrijk element dat de aanbesteder duidelijk moet bepalen wat wordt verlangd van inschrijvers. De omschrijving van de aan te besteden publieke mediadienstverlening, en dus de omschrijving van de publieke taak zal in een dergelijk model scherp moeten zijn geformuleerd. Bovendien kunnen alle geschikte partijen in aanmerking komen. Daarmee wordt duidelijker dat het bij de publieke mediaopdracht gaat om wat er wordt geproduceerd en verspreid en niet om wie dat doet.

***-5- Welke (duurzame) samenwerking tussen de publieke omroep en verwante journalistieke, culturele en educatieve organisaties is wenselijk en wat eist dat van de publieke omroeporganisatie en de wetgeving?***

- 3.23 Bij een verruiming van de mogelijkheid tot samenwerking tussen publieke omroep en verwante (private) organisaties dient het level playing field voor alle vormen van “publiek-private” samenwerking in de media gewaarborgd te zijn. Ook mag geen afbreuk worden gedaan aan de duidelijk omschreven publieke taak.
- 3.24 Vanzelfsprekend zullen de thans geldende juridische beperkingen daarbij in acht dienen te worden genomen. In de eerste plaats stellen de Europese staatssteunregels juridische grenzen aan commerciële activiteiten van publieke omroepen. Dit is ook door minister Plasterk onderkend in de reactie op het rapport-Brinkman<sup>1</sup>: “... aan samenwerking tussen pers en publieke omroep zitten veel haken en ogen. De eisen die de Europese Unie stelt aan staatssteun maken het tot weerbarstige materie.” De Omroepmededeling van de Commissie van 2 juli 2009 (par. 6.3) zet nog eens uiteen dat lidstaten er terdege op moeten toezien dat commerciële activiteiten van publiek gefinancierde omroepen niet marktverstoring zijn.
- 3.25 In de tweede plaats stelt ook het Nederlands recht grenzen. De Mediawet 2008 voorziet in strikte regels om concurrentievervalsing door de PO tegen te gaan in de regeling van de nevenactiviteiten in art. 2.132 Mediawet 2008. Het Commissariaat voor de Media staat die activiteiten alleen toe als een verband bestaat met de publieke media-opdracht en het media-aanbod van de PO, deze activiteit op marktconforme wijze wordt verricht en ten minste kostendekkend is. Dit laatste werkt marktverstoring in de hand, nu commerciële omroepen

---

<sup>1</sup> TK 2009-2010, 31 777, nr. 18.

niet alleen dekking van de kosten maar ook een winstmarge zullen (moeten) berekenen voor gelijksoortige activiteiten.

- 3.26 RTL zou graag betrokken worden bij het opstellen van de (nadere) criteria voor een verruiming van de mogelijkheid tot samenwerking tussen publiek-private organisaties en zou vervolgens het toetsen aan dergelijke criteria graag onderworpen zien aan een onafhankelijke instantie.
- 3.27 Dit is overigens ook de huidige stand van zaken met betrekking tot de programmagegevens van de Publieke Omroep: ofschoon deze gegevens sinds kort ook voor derden te verkrijgen zijn gebeurt dat alleen op marktconforme voorwaarden. Minister Plasterk heeft dit beleid onderschreven:

*Ik ben blij dat de publieke omroep de programmagegevens in principe beschikbaar wil stellen tegen een redelijke vergoeding. Het kabinet heeft al eerder gesproken over een marktconforme vergoeding en ik herhaal dat hier dan maar. De schattingen van welk gat het zou slaan bij de publieke omroep als de gegevens gratis beschikbaar zouden worden gesteld, variëren tussen 15 mln. en 25 mln. Vanaf het begin heb ik gezegd dat de regering zeker niet bereid zal zijn om dat gat te dichten. Gratis beschikbaarstelling zou dus een groot financieel gat slaan bij de publieke omroep. Het is dan een politieke keuze of je dat gat wil laten ontstaan. Ik vind het dan ook billijk dat er een redelijke vergoeding voor wordt gevraagd, maar daar zullen de kranten en de publieke omroep samen uit moeten komen. Mij wordt net gezegd dat ook de Europese Commissie ervan uitgaat dat er een vergoeding voor dergelijke zaken mag worden gevraagd.*

TK 2009-2010, 31 777, nr. 20, p. 25.

- 3.28 De Mededingingswet is eveneens van toepassing op activiteiten van de PO. De PO kwalificeert zonder twijfel als “onderneming”, gelet op de zeer brede definitie daarvan (elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm of de wijze waarop zij wordt gefinancierd en ongeacht of er sprake is van een winstoogmerk). De PO (NPO noch afzonderlijke omroepverenigingen) is niet uitgezonderd van de Mededingingswet.
- 3.29 De Mededingingswet verbiedt onderlinge afstemming tussen ondernemingen in welke vorm dan ook met een concurrentiebeperkend doel of effect. Niet vereist is dat de betrokken ondernemingen concurrenten zijn; ook “verticale” (leverancier-afnemer) relaties kunnen geraakt worden door het verbod van art. 6 Mededingingswet. Wanneer bijvoorbeeld de PO content levert tegen niet-marktconforme voorwaarden aan marktpartijen zodat voor commerciële aanbieders geen business case resteert, is verdedigbaar dat zich een vorm van *de facto* exclusiviteit en marktafsluiting voordoet die mededingingsbeperkend kan zijn.

- 3.30 Meer in het algemeen geldt dat de publieke financiering van de PO alleen ter compensatie mag strekken van de kosten van uitvoering van de publieke taak. Dit vloeit al voort uit de staatssteunregels. Kern is dat de PO met belastinggeld haar content mag maken en binnen de kerntaak kan openbaar maken maar bij levering aan derden voor hergebruik de markt niet mag verstoren. In dat stadium van hergebruik vormt de publieke financiering geen rechtvaardiging voor concurrentieverstoring.

***-6- Op welke wijze dienen overheidscontrole en onafhankelijkheid van de publieke omroep in evenwicht te worden gebracht? Is er aanleiding om wetgeving op (ondermeer bovengenoemde) onderdelen te wijzigen?***

- 3.31 Hiervoor merkten wij op dat de onafhankelijkheid van de publieke omroep ten opzichte van de overheid niet als een excuus mag worden gebruikt om een duidelijke omschrijving van en controle op de publieke taakopdracht te ontlopen. Daartoe behoort ook een markttoets. De Commissie heeft inmiddels van Nederland de toezegging verkregen dat een dergelijke toets alsnog wordt ingevoerd. Ook moet het toezicht op overcompensatie verbeterd worden. Deze gang van zaken illustreert dat de vrijheid van lid-staten om te bepalen wat zij al dan niet tot de publieke mediaopdracht rekenen niet kan afdoen aan de belangen van private mediaondernemingen die niet van publieke financiering kunnen profiteren.