



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Beleidsdoorlichting mediabeleid 2010-2013

Colofon

Titel	Beleidsdoorlichting mediabeleid 2010-2013
Uitgebracht aan	Ministerie van OCW, directeur Media & Creatieve industrie (M&C)
Datum	12 november 2014
Kenmerk	ADR/2014/1411

Inhoud

SAMENVATTING	5
1 INLEIDING EN ONDERZOEKSAANPAK	12
1.1 Inleiding	12
1.2 Onderzoeksaanpak	13
1.3 Onderbouwing onderzoeksprogrammering mediabeleid	14
2 MEDIALANDSCHAP EN MEDIABELEID	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Mediabeleid van de overheid	15
2.3 Verantwoordelijkheden overheid	16
2.4 Beleidsinstrumenten	16
2.5 Beschrijving enkele onderdelen van medialandschap	17
2.5.1 Publieke omroep	17
2.5.2 Distributie	19
2.5.3 Wereldomroep	19
2.5.4 Gedrukte media	20
2.5.5 Fondsen	21
GEVOERDE BELEID EN EFFECTEN	22
3 HOOFDLIJN A: Een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod	23
3.1 Beoogde beleidseffecten	23
3.2 Instrumenten & middelen	23
3.2.1 Wetgeving	24
3.2.2 Plancyclus, prestatieovereenkomst en rapportage	25
3.2.3 Commissariaat voor de Media	26
3.2.4 Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties	26
3.2.5 Stimuleringsfonds voor de Journalistiek	27
3.3 Onderzoeken en evaluaties	27
3.3.1 Onderzoeken naar onafhankelijkheid en betrouwbaarheid	28
3.3.2 Onderzoeken naar gevarieerd media-aanbod/pluriformiteit	30
3.3.2.1 Verantwoordingsgegevens NPO	30
3.3.3 Onderzoek naar kwalitatief hoogwaardig media-aanbod	31
3.3.3.1 Verantwoordingsinformatie Terugblik 2013	31
3.3.3.2 Oordeel van de Raad voor Cultuur over het Mediafonds	32
3.3.4 Onderzoek naar toegankelijkheid	33
3.3.5 Onderzoek naar betaalbaarheid	34
3.3.6 Onderzoek: controle afspraken met de NPO door het Commissariaat voor de Media	35
3.3.7 Onderzoek: Evaluatie functioneren Commissariaat voor de Media 2007-2011	36
3.3.8 Onderzoek: Evaluatie van het Stimuleringsfonds voor de pers 2006-2010 (huidige naam: Stimuleringsfonds voor de journalistiek)	38
3.3.9 Onderzoek: Evaluaties van stimuleringsregelingen pers en journalistiek	39
3.4 Conclusie – hoofdlijn A	39

4	HOOFDLIJN B: Een open, bestuurbaar en doelmatig omroepbestel, waarbij de omroepen het hart van het bestel vormen en zorgen voor verscheidenheid	41
4.1	Beoogde beleidseffecten	41
4.2	Instrumenten & middelen	42
	4.2.1 Aanpassing wetgeving voor modernisering	42
	4.2.2 Financiering	43
	4.2.2.1 Mediabegroting	43
	4.2.2.2 Bezuinigingen	44
	4.2.2.3 STER	47
4.3	Onderzoeken en evaluaties	48
	4.3.1 Efficiëntieonderzoek van The Boston Consulting Group (BCG)	48
	4.3.2 Evaluatie financiering regionale publieke media-instellingen 2009-2011	49
	4.3.3 Inventarisatie van problemen bij de regionale omroepen van de vier kleine provincies	50
4.4	Conclusie - hoofdlijn B	51
5	HOOFDLIJN C: De overheid stimuleert bewust mediagebruik	53
5.1	Beoogde beleidseffecten	53
5.2	Instrumenten & middelen	53
	5.2.1 Mediawijzer.net	53
	5.2.2 Zelfregulering / Gedragscodes	54
	5.2.2.1 Gedragscodes	54
	5.2.2.2 NICAM	55
5.3	Onderzoeken en evaluaties	57
	5.3.1 Evaluatie Mediawijzer.net	57
	5.3.2 Evaluatie media-gedragscodes	57
	5.3.3 Ouders over Kijkwijzer, meting januari 2012	58
5.4	Conclusie – hoofdlijn C	59
6	CONCLUSIES	60
	Literatuurlijst	61
	Bijlage 1 – Uitgaven mediabegroting 2010 - 2014	63

SAMENVATTING

Beleidsdoorlichting van het mediabeleid

In deze rapportage zijn de resultaten van de beleidsdoorlichting van het mediabeleid opgenomen. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)¹ schrijft voor dat het gevoerde beleid met enige regelmaat ten minste eens in de zeven jaar geëvalueerd moet worden. Een beleidsdoorlichting is erop gericht om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid inzichtelijk te maken. De laatst uitgevoerde beleidsdoorlichting beslaat de periode 2004-2009. Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op periode 2010-2013.

In deze doorlichting is de algemene doelstelling van het mediabeleid zoals verwoord in de beleidsagenda van de begroting 2012 van OCW:

Een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod dat toegankelijk en betaalbaar is voor alle lagen van de bevolking.

Zoals in de beleidsagenda 2012 van OCW is vermeld, is de algemene beleidsdoelstelling in drie hoofdlijnen ingedeeld:

- A. Een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod.
- B. Een open, bestuurbaar en doelmatig omroepbestel, waarbij de omroepen het hart van het bestel vormen en zorgen voor verscheidenheid.
- C. De overheid stimuleert bewust mediagebruik.

Onderzoeksaanpak

Overeenkomstig de RPE is gebruik gemaakt van de 'synthese-benadering'; er is uitsluitend gebruik gemaakt van reeds beschikbare informatie en onderzoeksmateriaal. Er is geen aanvullend eigenstandig inhoudelijk onderzoek verricht. Dit onderzoek is uitgevoerd door de Auditdienst Rijk (ADR). Tijdens dit onderzoek zijn enkele externe deskundigen geconsulteerd.

Bij de beoordeling van de beschikbare informatie en het onderzoeksmateriaal is de volgende 'getrapte' aanpak gekozen:

- bepalen in hoeverre doel wordt bereikt;
- beoordelen instrumentrealisatie;
- beoordelen van de mate van de effectiviteit van het beleid(instrument) indien (causaal) effectonderzoek beschikbaar is en anders op basis van andere beschikbare informatie;
- beoordelen van de mate van doelmatigheid via de verhouding van ingezet budget;
- gerealiseerde effectiviteit.

Op basis van deze vragen is een samenvattende conclusie getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Het onderzoek is langs de voornoemde hoofdlijnen A, B en C uitgevoerd.

¹ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Staatscourant 2012 nr. 18352, 11 september 2012

Rol en verantwoordelijkheden Rijksoverheid

De Rijksoverheid ontwikkelt en onderhoudt mediabeleid vanwege de grote invloed die de media hebben op een aantal kernwaarden binnen de Nederlandse samenleving. De media vervullen diverse functies in de samenleving, zoals kennis- en informatiebron, platform voor meningsvorming en cultuurplatform. Het overgrote deel van de media komt in de (internationale) markt tot stand. De overheid wil de publieke belangen waarborgen:

- onafhankelijkheid
- verscheidenheid
- kwaliteit
- toegankelijkheid

De mediadoelstelling weerspiegelt deze vier publieke belangen. De Rijksoverheid zet daartoe instrumenten in, waaronder wet- en regelgeving en subsidies. Jaarlijks bedragen de media-uitgaven van de Rijksoverheid circa € 900 miljoen (periode 2010-2013) waarvan circa € 200 miljoen uit reclame-inkomsten wordt gefinancierd. De Rijksoverheid richt zich niet op de inhoudelijke programmering van de media.

Zoals ook in de Mediawet 2008 is opgenomen heeft de publieke omroep een brede taakopdracht. Dit is vergelijkbaar met vele andere Europese publieke omroepen. Hierdoor kan een goed publieksbereik gerealiseerd worden en kan de publieke omroep daadwerkelijk maatschappelijk gewicht in de schaal leggen.²

Het optreden van marktfalen is een belangrijke reden voor de overheid om mediabeleid te voeren. Zonder overheidsbemoeienis treedt naar verwachting verschraling van het media-aanbod op. Ook andere Europese landen onderhouden een publieke omroep.

Schets van het medialandschap

Nederland heeft een gevarieerd en competitief medialandschap. Behalve de publieke omroep zorgen de geschreven pers en commerciële mediabedrijven voor informatie. In toenemende mate treden nieuwe spelers toe: distributeurs, telecombedrijven en buitenlandse mediabedrijven begeven zich op de Nederlandse markt met media-aanbod. Internet biedt de mogelijkheid aan een veelheid van partijen om informatieaanbod te verzorgen. Technologische ontwikkelingen leiden tot veranderend mediagebruik van het publiek.

Het publieke omroepbestel beslaat ook de regionale en lokale publieke omroep. De Mediawet 2008 vormt de wettelijke kaderbasis zodat een stelsel van regionale en lokale publieke omroepen in stand wordt gehouden.

De publieke omroep ontvangt van de Rijksoverheid een budget voor het verzorgen van publiek media-aanbod op basis van een wettelijke mediaopdracht. De overheid sluit op basis van het Concessiebeleidsplan van de landelijke publieke omroep met de NPO een prestatieovereenkomst. Daarin staan de ambities voor de komende vijf jaar, vertaald in concrete, kwantitatieve en kwalitatieve afspraken. Het Commissariaat voor de Media (CvdM) valideert de rapportage over de naleving van de prestatieovereenkomst en stuurt zijn bevindingen naar

² Brief aan TK 17 juni 2011

de minister. Verder is het CvdM belast met het reguliere toezicht op de naleving van de wettelijke regels.

De overheid stimuleert kwalitatief hoogwaardige culturele producties via het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties. Dit fonds verstrekt bijdragen aan de landelijke en regionale publieke omroepen voor de vervaardiging van producties van bijzondere culturele aard en voor samenwerking met culturele instellingen.

De geschreven pers krijgt beperkte financiële ondersteuning van de overheid, namelijk voor zover dat nodig is voor behoud van een zekere mate van pluriformiteit in de pers en voor innovatie. De overheid ondersteunt innovatie in de journalistieke sector via het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.

De overheid stimuleert bewust mediagebruik door gebruik te maken van het expertisecentrum Mediawijzer.net dat burgers ondersteunt om op een bewuste, kritische en actieve manier om te gaan met media en via zelfregulering in de audiovisuele sector (NICAM/Kijkwijzer) om jeugdigen te beschermen tegen de schadelijke effecten van media. Tevens hebben publieke en commerciële omroepen gehoor gegeven aan het verzoek van de overheid om de spelregels rond de totstandkoming van het media-aanbod op internet te plaatsen.

Verder is ook distributie (kabel, ether) onderdeel van het mediabeleid. De overheid zorgt ervoor dat iedereen een gevarieerd aanbod van radio- en tv-zenders kan ontvangen. Via de Mediawet 2008 zijn aanbieders van radio- en televisiepakketten verplicht een minimumaantal zenders in hun pakketten op te nemen.

Tot slot behoort ook de commerciële omroep tot het mediabeleid. Er is geen actieve overheidssteun voor commerciële omroepen, maar de overheid laat ruimte voor commerciële partijen. Via wetgeving stelt de overheid enkele minimumregels voor commerciële omroepen en voor commerciële mediadiensten op het terrein van reclame, sponsoring en telewinkelen, Europese, onafhankelijke producties, Nederlands- en Friestalige producties en bescherming van minderjarigen. Dit vloeit mede voort uit Europese regelgeving. Daarmee draagt Nederland bij aan het vrije verkeer van goederen en diensten in de EU.

Beleidsinstrumenten en onderzoeken

Kortom: de overheid zet een aantal instrumenten in voor het naleven van haar algemene beleidsdoelstelling en de drie onderscheiden hoofdlijnen. Instrumenten bij hoofdlijn A (media-aanbod) zijn:

- Het afsluiten van een prestatieovereenkomst tussen het ministerie van OCW en de NPO waarin onder andere prestatieafspraken met de NPO gemaakt worden over het media-aanbod;
- Bekostiging van de NPO;
- Toezicht door het CvdM;
- Verstrekken van subsidies via het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties en het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.

Bij hoofdlijn B (omroepbestel) gaat het vooral om:

- Wetgeving;
- (Vermindering van de) financiering van het omroepbestel door het Rijk.

Bij hoofdlijn C (bewust mediagebruik):

- Mediawijzer.net;

- Stimuleren van zelfregulering/gedragscodes.

Er wordt op diverse manieren informatie over het realiseren van de doelstellingen verzameld door verschillende organisaties. Op grond van de Mediawet heeft de publieke omroep een aantal rapportageverplichtingen, zowel jaarlijkse als vijfjaarlijkse. Eveneens op grond van de wet vindt er eens in de vijf jaar een visitatie plaats van de landelijke publieke omroep. Ook het CvdM verzamelt informatie over het medialandschap via de jaarlijkse Mediamonitor. Daarnaast worden aanvullende (beleids)onderzoeken geprogrammeerd, afhankelijk van politieke besluitvorming. (Causale) effectonderzoeken zijn niet altijd mogelijk omdat beleidsinterventies zich niet laten isoleren van het veld en er geen controlegroep is vast te stellen.

Conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid

Hoofdpijn A: Een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod

Doelen

Het gewenste kwaliteitsniveau en de verscheidenheid van het media-aanbod lijken grotendeels behaald te worden, mede dankzij de prestatieafspraken tussen NPO en OCW en het toezicht daarop door de CvdM. Over het bereiken van deze beleidsdoelstelling is het lastig een harde uitspraak te doen omdat de elementen niet 'SMART'³ geformuleerd zijn. Ondanks heldere prestatieafspraken is er geen eenduidige meetlat hoe gevarieerd en hoe kwalitatief hoogwaardig het aanbod zou moeten zijn. Bovendien gaat het om criteria waarvoor geen harde benchmarks bestaan, maar die voor een groot deel beoordeeld worden op basis van beleving van het publiek en aannames over voldoende variatie en kwaliteit. Een ijkpunt daarvoor zijn onder andere bereik- en waarderingscijfers. Zo vindt bijvoorbeeld bijna 75% van de Nederlanders de publieke omroep betrouwbaar. Dit percentage ligt voor de commerciële omroepen op nog geen 40%.⁴ Verder blijkt uit onderzoek dat het bestaan van een publieke mediadienst ook breder bijdraagt aan de redactionele normen van de journalistiek.⁵

De 24 gemaakte prestatieafspraken tussen de overheid en de NPO hebben zowel betrekking op het aanbod als het gerealiseerde bereik. De prestatieafspraken voor het aanbod worden gehaald. Voor het bereik worden twee afspraken niet gehaald:

- De publieke omroep bereikt met het audioaanbod wekelijks de helft van alle Nederlanders.
- Nederland 3 vergroot het bereik onder de publieksgroep 20-34 (het bereik van jongeren).

Doeltreffendheid en doelmatigheid beleidsinstrumenten

- Het beleid is doeltreffend omdat de geformuleerde beleidsdoelstellingen grotendeels gerealiseerd worden, gegeven de inzet van de huidige beleidsinstrumenten Mediawet, de prestatieafspraken tussen OCW en de NPO én het toezicht door het CvdM. Dit blijkt onder andere uit verantwoordingsgegevens van de NPO en jaarrapportages van Stichting Kijkonderzoek. Strikt genomen is er echter geen effectonderzoek waarbij het causale verband tussen de inzet van een beleidsinstrument

³ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

⁴ NPO terugblik 2013, Imago Nederlandse Publieke omroep 2013, door Ipsos

⁵ Stephen Cushion, "The Democratic Value of News: Why Public Service Media Matter", 2012

en effecten wordt aangetoond. Evenmin is informatie beschikbaar over het gebruik van eventuele alternatieve beleidsinstrumenten om dezelfde doelstelling te realiseren. Desalniettemin hebben de onderzoekers de indruk dat zonder deze instrumenten de beoogde doelstellingen niet in die mate behaald zouden worden. Deze indruk is gebaseerd op de samenhang tussen de beleidsinstrumenten en de informatie uit het beschikbare onderzoeksmateriaal over het realiseren van de beleidsdoelen.

- Daarnaast blijkt uit onderzoek dat het CvDM haar werkzaamheden doelmatig lijkt uit te voeren.
- Op de doelmatigheid van het beleid voor de publieke omroep wordt bij hoofdlijn B verder ingegaan.
- Over de doelmatigheid van de subsidies van het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties (Mediafonds) en de subsidies van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek kunnen geen duidelijke uitspraken gedaan worden. Wel leveren zij een bijdrage aan de doelstelling. De met deze subsidies gemoeide middelen zijn zeer beperkt in vergelijking met die voor de publieke omroep.
- Van beide stimuleringsfondsen zijn geen (causaal) effectonderzoek en overwegingen voor alternatieve beleidsinstrumenten beschikbaar. Het uitvoeren van een betekenisvol effectonderzoek zal mede vanwege vele omgevingsfactoren moeilijk zijn.

Hoofdlijn B: Een open, bestuurbaar en doelmatig omroepbestel, waarbij de omroepen het hart van het bestel vormen en zorgen voor verscheidenheid

Doelstellingen

De doelstelling voor een open bestel en verscheidenheid wordt op dit moment gerealiseerd door de toetredingsmogelijkheden voor nieuwe omroepen met vernieuwende programmering, zoals onder meer blijkt uit de toetreding van WNL en PowNed.

De doelstelling voor een bestuurbaar en doelmatig bestel is op dit moment deels behaald. Of deze doelstelling geheel behaald gaat worden, kan nu nog niet gezegd worden omdat diverse beleidsinstrumenten, fusies en daarmee verbonden (bezuinigings)maatregelen, in de komende jaren hun uitwerking nog moeten krijgen. Wel kan geconstateerd worden dat er gekoerst wordt op het halen van deze doelstellingen. Zo is er in de afgelopen decennia een organische en logische ontwikkeling zichtbaar, waarin steeds wordt voortgebouwd op eerdere maatregelen.

Bovendien doet de publieke omroep zelf ook veel. Zo is enkele jaren de publieke omroep overgegaan op een andere manier van programmeren, de zogenaamde geld-op-schema-systematiek. Dat zijn eigen maatregelen binnen de publieke omroep die tot een grotere efficiency binnen deze organisatie hebben geleid.

Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat men deze doelstellingen wil behalen zonder de pluriformiteit en kwaliteit van het publieke media-aanbod aan te tasten. Tot nu toe (zie constatering bij hoofdlijn A) lukt dat. Belangrijke vraag is of dat de komende jaren nog steeds lukt, als vooral de verdere bezuinigingen op de publieke omroepen, het CvDM en de NPO hun beslag krijgen. Uit het efficiencyonderzoek door de Boston Consulting Group naar mogelijke efficiencyverbeteringen bij de publieke omroep blijkt dat mogelijk. Voorwaarden daarvoor zijn het reduceren van het aantal omroeporganisaties, behoud van drie landelijke televisienetten en het op peil houden van de STER-inkomsten. Daarnaast is een

uitgangspunt dat de brede taakopdracht voor de landelijke publieke omroep, zoals vastgelegd in de Mediawet, gehandhaafd blijft.

Doeltreffendheid en doelmatigheid beleidsinstrumenten

De ingezette beleidsinstrumenten zijn wetgeving en financiering. Zonder dat daar (causaal) effectonderzoek voor nodig is, kan gesteld worden dat deze instrumenten een directe relatie hebben met het behalen van beoogde doelstellingen;

- Realiseren van een landelijke publieke omroep die bestaat uit maximaal 8 organisaties, waaronder 2 taakorganisaties en maximaal 6 omroeporganisaties op basis van leden.
- Realiseren van overheveling van het budget voor regionale omroepen van het Provinciefonds naar de Rijksmediabegroting vanaf 2014, met het oog op toekomstige integratie van landelijke en regionale omroep.
- Realiseren van een ombuiging van ruim € 200 miljoen in 2015 door: vermindering van bijdrage aan publieke omroep van € 127 miljoen, vermindering van en overheveling van financiering van de Wereldomroep naar het Ministerie van Buitenlandse zaken vanaf 2013 en de ZBO-taakstellingen.

Over de doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten vanuit de Rijksoverheid kan gemeld worden dat de middelen die met de beleidsinstrumenten zelf gemoeid zijn, beperkt zijn (wetgeving aanpassen). Als alle maatregelen hun beslag hebben gekregen en de publieke omroepen erin slagen met substantieel minder budget de pluriformiteit en kwaliteit van het aanbod te handhaven, is er sprake van een forse doelmatigheidsverbetering.

Er zijn geen onderzoeken aangetroffen over alternatieve beleidsinstrumenten. In deze beleidsdoorlichting is het gevoerde beleid voor het omroepbestel in 2010-2013 als uitgangspunt genomen. Er is daarbij niet naar alternatieven voor een ander omroepbestel gekeken. De Raad voor Cultuur heeft in maart 2014 geadviseerd hierin veranderingen aan te brengen⁶. De staatssecretaris heeft in oktober 2014 zijn visie op de toekomst van het publieke mediabestel aan de Tweede Kamer voorgelegd.

Hoofdlijn C: De overheid stimuleert bewust mediagebruik

Doelstellingen

De doelstelling om bewust mediagebruik te stimuleren is gehaald. Er kan echter geen uitspraak worden gedaan of het mediagebruik inmiddels 'bewust genoeg' is. Dit komt doordat er geen streefcijfers zijn bepaald voor de mate waarin, welk deel van de Nederlandse bevolking bewuster om zou moeten gaan met media. Ook is in absolute zin onduidelijk in welke mate er een meer kritische en actieve houding is gerealiseerd. Daardoor is niet duidelijk in welke mate verder overheidsbeleid nodig is.

De doelstelling voor de bekendheid van Kijkwijzer is ruimschoots gehaald. Die bekendheid was in 2012 toegenomen tot 97%, terwijl de doelstelling 95% was voor 2015. In hoeverre Kijkwijzer kinderen werkelijk beschermt tegen negatieve invloeden van media, is niet duidelijk. Daarover was geen onderzoeksmateriaal beschikbaar.

⁶ De tijd staat open. Advies voor een toekomstbestendige publieke omroep. Raad voor Cultuur, maart 2014

Mediawijzer.net heeft een meer kritische en actieve houding van de Nederlandse burgers tegenover de media gestimuleerd, zoals uit het onderzoek van Sardes blijkt. Daarin wordt aangegeven dat Mediawijsheid 'op de kaart is gezet'. Of dit stimuleren van burgers ook werkelijk tot een meer kritische en actieve houding tegenover media heeft geleid, is vanwege het ontbreken van een SMART-doelstelling niet te beoordelen.

Aangezien Mediawijzer.net als netwerkorganisatie indirect richting doelgroepen opereert en vanwege vele omgevingsfactoren, zal het moeilijk zijn om een causale relatie tussen de inspanningen van Mediawijzer.net en de mediabewustwording van burgers aan te tonen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid beleidsinstrumenten

Er is geen (causaal) effectonderzoek over de ingezette instrumenten aangetroffen.

Het instrument Kijkwijzer draagt door haar bekendheid bij aan het bereiken van het doel. Voor Mediawijzer.net is er ruimte voor verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid. De middelen die hiervoor ingezet worden, zijn beperkt, vergeleken met die voor de publieke omroep.

1 INLEIDING EN ONDERZOEKSAANPAK

1.1 Inleiding

Dit onderzoek heeft als doel de doeltreffendheid en doelmatigheid van het mediabeleid vast te stellen. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)⁷ schrijft voor dat het gevoerde beleid met enige regelmaat ten minste eens in de zeven jaar geëvalueerd moet worden. In 2011 heeft het ministerie van OCW besloten een nieuwe aanpak voor beleidsdoorlichtingen toe te passen in de jaren 2014 en 2015.

De basis voor deze beleidsdoorlichting is de beleidsagenda uit de begroting 2012, aangevuld met betekenisvolle beleidswijzigingen in de daarop volgende jaren naar aanleiding van het nieuwe regeerakkoord. In de beleidsagenda 2012 zijn de belangrijkste ambities en doelstellingen van OCW opgenomen. De mediadoelstelling uit de beleidsagenda weerspiegelt de vier publieke belangen van de overheid in het mediabeleid die de overheid wil borgen: onafhankelijkheid, verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid.⁸

Doelstelling van het mediabeleid luidt als volgt:⁹

Een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod dat toegankelijk en betaalbaar is voor alle lagen van de bevolking.

Deze bovenstaande beleidsdoelstelling is onderverdeeld in drie hoofdlijnen:

- A. Een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod.
- B. Een open, bestuurbaar en doelmatig omroepbestel, waarbij de omroepen het hart van het bestel vormen en zorgen voor verscheidenheid.
- C. Het stimuleren van een bewust mediagebruik.

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op het mediabeleid dat gedurende de jaren 2010 tot en met 2013 is gevoerd door het ministerie van OCW en sluit aan op de periode van de vorige doorlichting van het mediabeleid. De vorige beleidsdoorlichting van het mediabeleid had betrekking op de periode 2004-2009.

Het mediabeleid staat in artikel 15 van de begroting van OCW en richt zich vooral op de onderdelen omroep (publiek en commercieel), geschreven pers, journalistieke en culturele uitingen via internet en distributie. Het mediabeleid valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW. Dit onderzoek beperkt zich tot het mediabeleid dat tot de verantwoordelijkheid van de minister van OCW gerekend wordt.

In dit rapport worden de doeltreffendheid en doelmatigheid van het mediabeleid beoordeeld aan de hand van bestaand onderzoeksmateriaal. De indeling van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 geeft een algemene beschrijving van het medialandschap. Aan bod komen de verschillende

⁷ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Staatscourant 2012 nr. 18352, 11 september 2012

⁸ Begroting OCW 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 VIII, nr. 2, blz. 78

⁹ Begroting OCW 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 VIII, nr. 2, blz. 19

spelers in het medialandschap, de rol en verantwoordelijkheden van de overheid en de ontwikkelingen in het medialandschap. De hoofdstukken 3, 4 en 5 gaan in op de beleidseffecten van het gevoerde mediabeleid, de inzet van instrumenten en middelen en de (evaluatie)onderzoeken. Als laatste wordt een eindconclusie gegeven.

1.2 Onderzoeksaanpak

Met deze beleidsdoorlichting wordt uitvoering gegeven aan de Regeling Periodieke Evaluatieonderzoeken (RPE), gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Bij de beoordeling hiervan is gekeken naar de door de Rijksoverheid ingezette beleidsinstrumenten. Deze beleidsdoorlichting doet geen uitspraken over het beleid dat binnen de mediasectoren zelf is gevoerd.

Conform de RPE wordt in dit onderzoek ten minste aangegeven:

- Afbakening van het onderzochte beleidsterrein.
- Motivering van het beleid en daarmee beoogde doelen.
- Beschrijving van het beleidsterrein en daarmee gemoede uitgaven.
- Overzicht van uitgevoerde onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid, inclusief een motivatie van het evaluatieprogramma.
- Effecten van het gevoerde beleid en analyse en beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid, waarbij de onderlinge samenhang van instrumenten in ogenschouw genomen wordt.

De volgende uitgangspunten en werkwijze zijn bij deze beleidsdoorlichting gehanteerd:

- De synthese-benadering zoals benoemd in de RPE; er is uitsluitend gebruik gemaakt van reeds beschikbare informatie en onderzoeken. Er is geen aanvullend eigenstandig inhoudelijk onderzoek verricht naar de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.
- Bij de beoordeling van de beschikbare informatie en onderzoeken om een uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid is de volgende 'getrapte' aanpak gekozen:
 - Bepalen van mate van waarin doel is bereikt: kan op basis van ('SMART')¹⁰ geformuleerde doelstellingen en beschikbare informatie hierover uitspraak gedaan worden? Het kan hier gaan om een momentopname, maar ook over het bereiken van het doel over verloop van tijd (monitoring). In hoeverre is het doel bereikt? Dit kan makkelijker beoordeeld worden naar mate de doelstellingen meer SMART geformuleerd zijn.
 - Beoordelen instrumentrealisatie: duiding van het instrument en daaraan gerelateerde uitgaven.
 - Beoordelen van de mate van de effectiviteit van het beleid(instrument): in welke mate blijkt dat het beleid(instrument) aantoonbaar aan het bereiken van het doel heeft bijgedragen? Is er inzicht in de causale relaties tussen het beleidsinstrument en gerealiseerd doel (effectonderzoeken)?
 - Goed effectonderzoek is niet altijd uitvoerbaar en/of kostbaar in relatie tot ingezette middelen. Is er dan andere informatie beschikbaar op grond waarvan een indicatie van de effectiviteit kan worden gegeven (plausibiliteit)?
 - Beoordelen mate van doelmatigheid via de verhouding van ingezet budget en gerealiseerde effectiviteit. Indien over de

¹⁰ SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

effectiviteit geen enkele uitspraak gedaan kan worden, is het gevoerde beleid doorgaans niet doelmatig.

- Op basis van voorgaande punten wordt een samenvattende conclusie getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Dit onderzoek is uitgevoerd door de Auditdienst Rijk (ADR). Tijdens dit onderzoek zijn ook externe deskundigen geconsulteerd. De op- en aanmerkingen van deze deskundigen - N. Van Eijk (Hoogleraar Instituut voor Informatierecht) en F. Huysmans (communicatiewetenschapper) - zijn in dit onderzoek meegenomen.

1.3 Onderbouwing onderzoeksprogrammering mediabeleid

Veel over het onderzoek en het leveren van gegevens over mediabeleid is vastgelegd in de Mediawet en de hierop gebaseerde afspraken met de NPO en het CvdM. Daarnaast gelden de voorschriften van de RPE en van de Comptabiliteitswet, die periodieke evaluatie van beleid voorschrijven. Op basis daarvan wordt jaarlijks bepaald welke beleidsevaluaties gewenst zijn in het betreffende jaar (cultuur en mediabreed). Daarbij wordt wel afgewogen of de omvang van het te evalueren beleidsonderdeel (in termen van geld of impact) in verhouding staat tot de gekozen evaluatie-inspanning. Ook zijn niet altijd echte effectevaluaties mogelijk, omdat de betreffende beleidsinterventies zich niet laten isoleren van het veld en er geen controlegroep is vast te stellen.

2 MEDIALANDSCHAP EN MEDIABELEID

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst hoe het medialandschap eruit ziet. De paragrafen 2.2 tot en met 2.4 gaan in op de rol en de verantwoordelijkheden van de overheid voor het mediabeleid en de beleidsinstrumenten die de overheid inzet om haar beleid uit te voeren.

De overheid vindt het belangrijk dat een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardige media-aanbod aanwezig is, dat toegankelijk en betaalbaar is voor alle lagen van de bevolking. Daarom voert de overheid mediabeleid. De publieke omroep (NPO) krijgt financiële ondersteuning van de overheid, zodat het overheidsbeleid geëffectueerd kan worden. In paragraaf 2.5 zijn enkele onderdelen van het medialandschap beschreven. Hierin worden beschreven de publieke omroep, distributie, de Wereldomroep en de fondsen. Een beschrijving van deze onderdelen komt ook terug in de hierna volgende hoofdstukken waar verder op de beleidsinstrumenten wordt ingegaan.

2.2 Mediabeleid van de overheid

De overheid wil met zijn mediabeleid de vier publieke belangen onafhankelijkheid, verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid waarborgen. Het is niet vanzelfsprekend dat die op de markt tot stand komen.

- Het is aannemelijk dat zonder mediabeleid van de overheid bepaalde programma's die een publiek belang dienen niet op de markt tot stand komen. Factoren zoals reclame-inkomsten en hoge productiekosten spelen hierbij een rol.
- De Rijksoverheid voert mediabeleid vanwege de grote waarde die de mediadiensten hebben voor een aantal kernwaarden in de samenleving. Media zijn behalve bringers van nieuws, kennis en informatie tevens podium voor en vormgever van de Nederlandse cultuur en identiteit en bron van ontspanning en vermaak. De WRR-rapportage (2005) 'Focus op functies' geeft aan dat de grote impact van de media op onze meningsvorming vraagt om regulering. "Hoe groter de impact, hoe sterker de rechtvaardiging is tot regulering", aldus de WRR.

De invloed van media op de samenleving kunnen zowel positief als negatief zijn. De overheid bevordert de positieve maatschappelijke effecten van media en bestrijdt de negatieve maatschappelijke effecten. De overheid kan de programma's met negatieve externe effecten reguleren door bijvoorbeeld geen geweld op tv toe te staan op tijden dat kinderen naar de televisie kijken.

Een andere mogelijkheid is om programma's met positieve externe effecten via de publieke omroep aan te bieden. Daarnaast krijgt de publieke omroep een taakopdracht om media-aanbod met publieke waarde te maken. De publieke omroep maakt aanbod dat de culturele diversiteit van de samenleving weerspiegelt. De publieke omroep is een

- cultuurdrager die een verbindende rol in de Nederlandse samenleving heeft.
- Burgers kunnen moeilijk de kwaliteit en betrouwbaarheid van content beoordelen. Voor de burgers is het belangrijk dat er media-aanbod is dat onafhankelijk gemaakt is en waarop zij kunnen vertrouwen. De publieke omroep die vanuit haar mediaopdracht aan bepaalde eisen moet voldoen, kan hieraan een bijdrage leveren. Door internet en online nieuwsaanbieders hebben de consumenten meer toegang tot verschillende nieuwsaanbieders. Het grote aanbod kan zorgen voor een overkill aan informatie. Het effect hiervan is moeilijk te voorspellen.
 - De overheid wil innovatie stimuleren en doet dat door de fondsen en publieke omroep. De publieke omroep is in staat innovatieve ideeën uit te voeren zonder druk van de markt en kan daarbij risico's nemen. Het doel van het overheidsbeleid is dat de marktpartijen ook kunnen profiteren van deze innovaties.^{11 12 13 14 15}

2.3 Verantwoordelijkheden overheid

De minister van OCW is met het mediabeleid verantwoordelijk voor:¹⁶

- het waarborgen van de vier publieke belangen (onafhankelijkheid, verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid);
- het stelsel van landelijke, regionale en publieke omroepen en bijbehorende wetgeving;
- distributie; het zorgen dat iedereen toegang heeft tot een gevarieerd en betaalbaar pakket aan zenders, via het voorschrijven van minimumpakketten en 'must-carry' verplichtingen voor pakketaanbieders;
- de bekostiging van de landelijke publieke omroep, (de Wereldomroep¹⁷);
- het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties (= Mediafonds);¹⁸
- het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (voorheen Stimuleringsfonds voor de Pers);
- het voorzien in onafhankelijk toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving door publieke en commerciële media (vooral de Mediawet 2008, het Mediabesluit 2008 en de Mediaregeling 2008);
- het beschermen van kinderen en jongeren tegen schadelijk media-aanbod;
- het stimuleren van verstandig media-gebruik.

2.4 Beleidsinstrumenten

De overheid heeft een aantal instrumenten tot haar beschikking voor het uitvoeren van het mediabeleid. Hiervan is de wet- en regelgeving voor de publieke omroep het belangrijkste instrument, met name de Mediawet 2008.^{19 20}

11 WRR is Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

12 Toekomst Mediabeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32827, nr. 1, blz. 2 en 3 / artikel 7 van de Nederlandse Grondwet (<http://www.denederlandsegrondwet.nl>) / artikel 2.88 van de Mediawet 2008 / Memorie van toelichting- wijziging van de mediawet 2008 en de Tabakswet implementatie van de richtlijn Audiovisuele Mediadiensten, vergaderjaar 2008-2009, 31876, blz. 2

13 TK 17 juni 2011 /kabinetsreactie van 12-11-1996 op het rapport "Terug naar het publiek" van Cie. Ververs

14 Mediabeleid, TK, vergaderjaar 2009-2010, 32033, nr. 4

15 Toekomst van het publieke mediabestel, ref. 669132, 13 oktober 2014

16 Begroting OCW 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 VIII, nr. 2, blz. 78 t/m 80

17 Begroting OCW 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 VIII, nr. 2, blz. 79, De Wereldomroep wordt sinds 2013 gefinancierd door BuZa.

18 Het mediafonds wordt vanaf 2017 opgeheven. De taken van het mediafonds worden overgenomen door de NPO.

19 Begroting OCW 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 VIII, nr. 2, blz. 78

1. 'Financiering van de landelijke publieke omroep, Wereldomroep en wetgeving voor alle publieke omroepen (landelijk, regionaal, lokaal en Wereldomroep)'. De landelijke publieke omroep sluit om de 5 jaar een prestatieovereenkomst met het ministerie van OCW. Het niet naleven van de afspraken leidt tot bepaalde consequenties.
2. 'Wetgeving voor de commerciële omroepen. Die wetgeving vloeit voornamelijk voort uit Europese richtlijnen op het gebied van audiovisuele media en interne markt.'
3. 'Wet- en regelgeving voor de distributie van elektronische media'.
4. 'Financiële steun voor dagbladen, voor opiniebladen en voor journalistiek en meningsvorming op internet. Hiervoor bestaan onder meer de subsidieregelingen van het Stimuleringsfonds voor de Pers.'
5. 'Aanmoediging van zelfregulering door media via Kijkwijzer van het Nederlands Instituut voor Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM), de Nederlandse Reclame Code, de Raad voor de Journalistiek en de Mediacode.' De overheid stimuleert zowel de publieke als de commerciële media maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen.
6. 'Bescherming en educatie van mediagebruikers, in het bijzonder jongeren en hun ouders.'

Middelen

Tabel 1: Bedragen uit de tabel budgettaire gevolgen van beleid, art. 15 Media

Bedragen*€1000	2010 ²¹	2011 ²²	2012 ²³	2013 ²⁴	2014 ²⁵
Uitgaven	901.765	912.434	951.461	892.936	977.571
Ontvangsten	228.224	190.959	215.510	193.500	190.500

Vanaf 2014 worden de regionale omroepen bekostigd door het ministerie van OCW.

2.5 Beschrijving enkele onderdelen van medialandschap

2.5.1 Publieke omroep

Landelijke publieke omroep

De publieke omroep krijgt van de overheid een taakopdracht, takenpakket en budget. De overheid bemoeit zich niet met uitvoering en de inhoud, maar over de uitvoering van de publieke taak legt de publieke omroep verantwoording af aan de minister en het publiek. Het publieke omroepbestel bestaat uit de landelijke publieke omroep, de regionale publieke omroepen en de lokale publieke omroepen. In de periode waar deze beleidsdoorlichting betrekking op heeft, werd de landelijke publieke omroep gevormd door:

- de stichting Nederlandse Publieke Omroep (NPO);
- de erkende omroepverenigingen AVRO, BNN, EO, KRO, MAX, NCRV, TROS, VARA, VPRO;
- de voorlopige erkende omroepverenigingen (aspirant-omroepen) WNL en PowNed;
- de taakorganisaties NOS, NTR en STER;
- de 2.42-zendgemachtigden (kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag) BOS, HUMAN, IKON, Joodse Omroep, Moslim Omroep, OHM, RKK en ZVK.

20 Toekomst mediabeleid, TK, vergaderjaar 2010-2011, 32827, nr. 1, blz. 3

21 Begroting OCW 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 VIII, nr. 2, blz. 79

22 Begroting OCW 2013, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 VIII, nr. 2, blz. 81

23 Begroting OCW 2014, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 2, blz. 104

24 Begroting OCW 2014, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 2, blz. 104

25 Begroting OCW 2014, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 2, blz. 104

De NPO is het samenwerkings- en coördinatieorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. De NPO heeft wettelijke taken en bevoegdheden voor de algehele coördinatie en de coördinatie op en tussen de verschillende netten, zoals de indeling van de zendtijd en de profilering van de zenders. Andere taken zijn:

- het behartigen van aangelegenheden die van gemeenschappelijk belang zijn;
- het verzorgen van de budgetverdeling;
- het bevorderen van de doelmatigheid;
- facilitaire dienstverlening (waaronder studio's en de uitzendstraat);
- de distributie van het media-aanbod.

De omroepen verzorgen het media-aanbod. Zij bepalen vorm en inhoud van de programma's en zijn daar verantwoordelijk voor. De NOS, de NTR en de STER zijn zogenoemde taakorganisaties met een specifieke, in de wet beschreven programmatische opdracht. De NOS verzorgt media-aanbod op het gebied van nieuws, sport en evenementen. In het bijzonder gaat het dan onder meer om de dagelijkse nieuwsvoorziening (ook voor de jeugd), parlementaire verslaggeving, actuele sportverslaggeving en verslaggeving van nationale feest- en gedenkdagen en van nationale en internationale bijzondere gebeurtenissen.

De NTR is verantwoordelijk voor een evenwichtig media-aanbod op maatschappelijk, cultureel, godsdienstig en geestelijk gebied. In het bijzonder gaat het dan om achtergrondinformatie over politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, media-aanbod voor bijzondere doelgroepen zoals etnische en culturele minderheden, kunst en cultuur en (jeugd)educatie.

De NTR komt voort uit een fusie tussen de vroegere taakorganisaties NPS en EDUCOM (Teleac en RVU). Deze fusie is feitelijk op 1 januari 2011 en wettelijk op 1 januari 2014 tot stand gekomen. De STER verzorgt exclusief de reclamezendtijd binnen de landelijke publieke omroep.

De openheid van het bestel wordt gewaarborgd door de mogelijkheid dat eens in de vijf jaar nieuwe omroepverenigingen kunnen toetreden. Deze nieuwkomers krijgen toegang tot het omroepbestel wanneer ze aan bepaalde toelatingseisen voldoen. Zo moeten zij minimaal 50.000 leden hebben en zich wat betreft stroming en voorgenomen media-aanbod zodanig onderscheiden van de bestaande omroepen dat ze een vernieuwende bijdrage leveren. Voldoen zij aan de voorwaarden, dan krijgen zij een voorlopige erkenning en vijf jaar de tijd om hun toegevoegde waarde te bewijzen.

Regionale en lokale publieke omroep

Het stelsel van de regionale publieke omroep ziet er als volgt uit. Op advies van de provinciebesturen wijst het CvDM in elke provincie ten minste één publieke regionale omroep aan. Een aanwijzing geldt voor vijf jaar. In 2006 is de financiële verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de regionale omroepen overgeheveld naar de provinciebesturen. Die moesten op grond van de Mediawet elk zorg dragen voor de bekostiging van ten minste één regionale omroep in de provincie. Daartoe is geld vanuit de mediabegroting in 2006 overgeheveld naar het Provinciefonds.

Met ingang van 2014 is de verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de regionale omroepen weer teruggehaald naar het Rijk. Daarvoor is geld overgeheveld naar de mediabegroting. De minister stelt elk jaar vast hoeveel geld er beschikbaar is voor de regionale omroep. Op aanvraag van de regionale omroepen verleent het CvDM een bijdrage in de kosten van de regionale omroepen volgens een verdeling die in het Mediabesluit 2008 is opgenomen.

Het stelsel van de lokale omroep is als volgt vormgegeven. Voor de verzorging van de publieke omroep op lokaal niveau kan het CvDM op advies van het gemeentebestuur een instelling aanwijzen. Per gemeente kan maar één instelling worden aangewezen. Een aanwijzing geldt voor vijf jaar. De financiële verantwoordelijkheid voor de lokale publieke omroepen ligt geheel bij de gemeentebesturen.

De regionale en de lokale publieke omroepen hebben dezelfde taakopdracht als de landelijke publieke omroep. Hun programma-aanbod moet aan dezelfde voorwaarden voldoen. Ook gelden dezelfde regels voor reclame en sponsoring en bescherming van minderjaren. Informatief, cultureel en educatief aanbod van regionale en lokale omroepen moet voor ten minste de helft betrekking hebben op de provincie respectievelijk gemeente.

2.5.2 *Distributie*

De verspreiding van het publieke media-aanbod vindt plaats via ether, satelliet, kabel, koper en glasvezel alsmede via over-the-top-distributie via het open internet. Op grond van de Mediawet dienen de hoofdaanbodkanalen van de NPO via omroepzenders te worden doorgegeven, zonder andere bijkomende kosten dan voor de aanschaf van ontvangstapparatuur. De NPO doet dit met distributie via eigen frequentieruimte op DVB-T (in de volksmond Digitenne).

De NPO onderhandelt verder met de pakketaanbieders (Ziggo, KPN, Canal Digitaal) over de doorgifte van de publieke kanalen. Als zenders die in het standaardpakket zijn opgenomen ondertiteling dan wel gesproken ondertiteling aanbieden, dan dienen de pakketaanbieders deze diensten toegankelijk te maken voor de kijker (daar waar dit technisch kan)²⁶. Naar aanleiding van een amendement Van Dam-Huizing heeft de regering dit per ministeriële regeling vastgelegd.

2.5.3 *Wereldomroep*

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen van 2010 is bepaald dat de Wereldomroep zich op zijn kerntaken richt, waaronder het brengen van het vrije woord; en dat de Wereldomroep zal worden gefinancierd uit de begroting voor Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking. Kort na het uitkomen van het regeerakkoord is deze opdracht aangevuld met de motie van lid Van der Ham (D66).²⁷ De verzorging van media-aanbod voor Nederlanders die in

²⁶ de brief van S OCW over de distributie van televisiediensten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33 426, nr. 44.

²⁷ De motie luidt: 'overwegende, dat de functie van de Wereldomroep door technologische ontwikkelingen deels is achterhaald, verzoekt de regering te onderzoeken of en, zo ja, hoe de kernfuncties behouden worden en daarbij te bezien of en, zo ja, op welke wijze deze functies geheel of gedeeltelijk onder te brengen zijn bij andere, bestaande organisaties'

het buitenland verblijven valt nu onder de taak van de landelijke publieke omroep.²⁸

Het voorzien in onafhankelijke informatie in landen met een informatieachterstand past binnen de beleidskaders van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De Wereldomroep is na een ingrijpende reorganisatie in afgeslankte vorm overgegaan naar dit ministerie. Gelet op de mondiale bewegingen op het gebied van persvrijheid en democratie blijft het verspreiden van het vrije woord noodzakelijk.

2.5.4 *Gedrukte media*

Goede en gevarieerde informatievoorziening speelt een belangrijke rol in de parlementaire democratie. Die stelt burgers in staat hun mening te vormen, gebruik te maken van hun democratische rechten en deel te nemen aan het maatschappelijke leven. De gedrukte pers heeft te maken gehad met een snel veranderend medialandschap. Door digitalisering is het verspreiden van nieuws goedkoper geworden en de nieuwe mogelijkheden spreken de jongere generatie aan.

In de gehele wereld heeft de dagbladsector te maken met dalende oplagen en teruglopende advertentie-inkomsten. De dalende oplagen van dagbladen worden veroorzaakt door de afnemende bereidheid om te betalen voor informatie, toenemende concurrentie van televisie, radio en internet en afnemende belangstelling van jongeren voor dagbladen. De advertentie-inkomsten worden gedeeld met radio/televisie, internet en grote spelers zoals Google en Facebook. De economische recessie heeft ook invloed gehad op de dalende oplagen.

De traditionele nieuwsmedia moeten opnieuw hun koers bepalen en dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van de journalistieke voorziening. De sector zelf is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de journalistieke voorziening, maar de kwaliteit behoort ook tot de zorg van de overheid. In tegenstelling tot de audiovisuele media is er bij de gedrukte media sprake van een bescheiden overheidssteun of -ingrijpen. Dat komt omdat redactionele vrijheid erg belangrijk is en boven alles gaat. De financiële steun heeft daarom altijd een tijdelijk karakter en is beperkt in omvang.

De overheid bemoeit zich niet met de inhoud, maar schept voorwaarden voor de pluriformiteit van dagbladen, nieuwsbladen en opiniebladen. De overheid kan (1) belemmeringen voor innovatie en samenwerking wegnemen, (2) toegang geven tot innovatieprojecten en (3) een bijdrage leveren aan innovatieve experimenten. Het per 1 januari 2011 afschaffen van de Tijdelijke wet mediaconcentratie is een voorbeeld van het wegnemen van belemmeringen voor samenwerking. Met hulp van de overheid zijn innovatieve onderzoeken en experimenten ontplooid om de toekomst van de nieuwsvoorziening veilig te stellen. De overheid ondersteunt innovatieve projecten door het verstrekken van subsidies.²⁹

²⁸ Mediabegroting 2012, 25 november 2011, 307634/ Mediabegroting 2014, 14 november 2013, 504713 / Afscheid van de Wereldomroep: camping au revoir, Volkskrant, Thijs van Soest, 10-05-2012
²⁹ Toekomst mediabeleid, TK, vergaderjaar 2010-2011, 32827, nr. 1, blz. 5 en 6 / meerjarenbegroting 2010-2014 blz. 7 / Pers en journalistiek, 567658, 19 november 2013

2.5.5 Fondsen

In de Mediawet zijn twee fondsen opgenomen: het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties (= Mediafonds) en het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (het vroegere Stimuleringsfonds voor de Pers). Het kabinet Rutte I was voor de samenvoeging van deze twee fondsen. In 2011 heeft een herbezinning van de inzet en organisatie van deze fondsen plaatsgevonden. Het kabinet Rutte II heeft besloten het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek voort te laten bestaan en het Mediafonds op te heffen. Het Mediafonds wordt per 1 januari 2017 opgeheven. De NPO heeft aangekondigd geld te oormerken en zal aandacht besteden aan het aanbod dat door het Mediafonds wordt gefinancierd. Het gaat daarbij om Nederlandse documentaires, drama en andere culturele mediaproducties. NPO is van plan hier circa € 16 miljoen voor beschikbaar te maken.^{30 31 32 33 34}

30 NPO heeft advies gevraagd aan Stoop: "Hoe de Nederlandse Publieke Omroep de ontwikkeling en productie van hoogwaardig drama en documentaire kan borgen."

31 <http://www.mediafonds.nl/het-fonds>

32 Evaluatie van het Stimuleringsfonds voor de Pers 2006-2010, 17 oktober 2011

33 Pers en journalistiek, 567658, 19 november 2013 / jaarverslag OCW 2010 en 2011/ Evaluatie Tijdelijke Subsidieregeling Persinnovatie 2010-2011, Dialogic, oktober 2013 / evaluatierapport stimuleringsregeling Jonge Journalisten, toewijzingscommissie NUV/NVJ, september 2013, blz. 12

34 <http://www.mediafonds.nl/nieuws/91348/hoe-staat-het-mediafonds-er-nu-voor/> Budget bijzondere culturele mediaproducties, Raad voor Cultuur, 3 december 2012

GEVOERDE BELEID EN EFFECTEN

Het gevoerde beleid en effecten worden in de hierna volgende hoofdstukken per hoofdlijn behandeld. Per hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de door de Rijksoverheid ingezette instrumenten en middelen. Tevens komen onderzoeken aan bod die iets zeggen over de effecten van het door de overheid gevoerde mediabeleid.

Bij de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid is gekeken naar de door de Rijksoverheid ingezette beleidsinstrumenten. Deze beleidsdoorlichting doet geen uitspraken over het beleid dat binnen de mediasectoren zelf is gevoerd.

- A. Een onafhankelijk, gevarieerd, en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod.
- B. Een open, bestuurbaar en doelmatig omroepbestel, waarbij de omroepen het hart van het bestel vormen en zorgen voor verscheidenheid.
- C. De overheid stimuleert bewust mediagebruik.

3 HOOFDLIJN A: Een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod

In dit hoofdstuk worden eerst de doelstelling en beoogde beleidseffecten benoemd, daarna worden de instrumenten en de daarmee gemoeide middelen beschreven. Tot slot worden de uitgevoerde onderzoeken en hun uitkomsten besproken die ingaan op diverse aspecten van deze beleidsdoelstelling. Aan het eind van het hoofdstuk volgt de conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit deel van het gevoerde beleid.

3.1 Beoogde beleidseffecten

In hoofdlijn A staat de doelstelling centraal voor het realiseren van:

Een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod

De (SMART)doelstellingen die op hoofdlijn A betrekking hebben, zijn vastgelegd in de prestatieovereenkomst tussen OCW en de NPO, op grond van de Mediawet.

Een aantal belangrijke (SMART) geformuleerde doelstellingen uit de prestatieovereenkomst zijn:

- Jaarlijks bestaat minimaal 70% van de duur van het aanbod op het totaal van gezichtsbepalende televisieprogrammakanalen uit oorspronkelijk Nederlandstalige producties;
- Organiseren en registreren van (eigen) concerten door Radio 2: minimaal 3 per jaar;
- Het registreren en uitzenden van klassieke concerten, waaronder zelfgeproduceerde op Radio 4: minimaal 75 per jaar;
- Jaarlijks minimaal 20 pilots of programmaformats en programmering van minimaal vier nieuwe programmaformats;
- De publieke omroep bereikt gemiddeld over de hele concessieperiode wekelijks 85% van de Nederlanders;
- Het wekelijks bereik van het audioaanbod van de publieke omroep is de helft van alle Nederlanders.³⁵

Andere doelstellingen:

- Het leveren van een bijdrage aan innovatie op het terrein van de journalistieke infrastructuur via het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek;
- Stimuleren van kwalitatief hoogwaardige culturele mediaproductie via het Mediafonds.

3.2 Instrumenten & middelen

In deze paragraaf wordt een uiteenzetting gegeven van de belangrijkste beleidsinstrumenten die de overheid gebruikt bij het uitvoeren van haar beleid op het gebied van hoofdlijn A.

Deze beleidsinstrumenten zijn:

³⁵ Prestatieovereenkomst 2010-2015 als bedoeld in artikel 2.22 van de Mediawet 2008

- Wetgeving, onder andere Mediawet 2008;
- Prestatieovereenkomst waarin afspraken zijn vastgelegd met de Publieke Omroep;
- Toezicht op de naleving van de afspraken door het Commissariaat van de Media (CvdM)
- Subsidies van het Stimuleringsfonds voor de Media;
- Subsidies van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.

De omvang van middelen bij onderstaande instrumenten is weergegeven in bijlage 1.

3.2.1 *Wetgeving*

Het principiële kader voor de vormgeving van het mediabeleid en de inzet van instrumenten wordt gevormd door de fundamentele rechten en vrijheden zoals die onder meer in de Grondwet zijn vastgelegd. Daaruit kan een zorgplicht voor de overheid worden afgeleid voor het scheppen van voorwaarden voor een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod. Artikel 7, eerste lid, van de Grondwet vestigt het recht op vrije meningsuiting: niemand heeft voorafgaande toestemming nodig om zijn mening te geven, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet. Dat laatste betekent dat niet zomaar alles gezegd kan worden: uitingen kunnen strafbaar (bijvoorbeeld haatzaaien), kwetsend of beledigend zijn.

Of een mening strafbaar is, kan alleen achteraf vastgesteld worden door een onafhankelijke rechter. Artikel 7, derde lid, van de Grondwet geeft de overheid de opdracht regels te stellen omtrent radio en televisie en bepaalt dat er geen voorafgaand toezicht op radio- en televisie-uitzendingen mag plaatsvinden. Onder andere ter uitvoering daarvan is de Mediawet 2008 vastgesteld. Op basis van de Mediawet 2008 zijn nadere regels vastgesteld in het Mediabesluit 2008 en de Mediaregeling 2008. De Mediawet 2008, tezamen met het Mediabesluit 2008 en de Mediaregeling 2008 regelen de volgende onderwerpen:

- taakopdracht, organisatie en bekostiging van de publieke omroep op landelijke, regionaal en lokaal niveau;
- commerciële omroep;
- bescherming minderjarigen;
- uitzending van belangrijke evenementen op open netten;
- zendtijd voor overheid en politieke partijen;
- doorgifteverplichtingen voor pakketaanbieders;
- toezicht op publieke en commerciële omroep;
- subsidiestelsel voor de pers via het Stimuleringsfonds voor de Pers.

De grondwettelijke principes zijn in de Mediawet 2008 als volgt gewaarborgd. In artikel 2.1, waarin de taakopdracht van de publieke omroepen staat, is bepaald dat het media-aanbod onafhankelijk is van commercie en overheid. In artikel 2.22 staat dat de prestatieovereenkomst geen betrekking mag hebben op de inhoud van het media-aanbod van de landelijke publieke omroep. Artikel 2.88 regelt dat de publieke omroepen zelf verantwoordelijk zijn voor vorm en inhoud van hun media-aanbod. Artikel 3.5 bevat een gelijke bepaling voor de commerciële omroepen. Het toezicht op de publieke en commerciële omroepen is in handen van het CvdM. Artikel 7.20, tweede lid, van de Mediawet 2008 bepaalt dat het CvdM geen voorafgaand toezicht uitoefent op de inhoud van media-aanbod.

De Nederlandse wetgeving wordt in belangrijke mate beïnvloed door Europese regelgeving. Op het terrein van media is vooral de Europese

richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (AVMD-richtlijn) van belang. Deze richtlijn harmoniseert de regelgeving op het terrein van media en bevat onder meer regels over reclame, sponsoring, telewinkelen en bescherming van minderjarigen. De richtlijn ziet toe op zowel publieke als commerciële audiovisuele mediadiensten. Daarnaast is het Europese regelgevend kader voor staatssteun en concurrentie van toepassing. Zo heeft de Europese Commissie een omroepmededeling vastgesteld, waarin wordt uitgelegd hoe de regels over staatssteun worden toegepast op publieke audiovisuele mediadiensten.

3.2.2 *Plancyclus, prestatieovereenkomst en rapportage*

De landelijke publieke omroep kent een uitgebreid stelsel van verantwoording. Daarmee legt de landelijke publieke omroep verantwoording af aan het publiek en de minister over de wijze waarop de publieke taak wordt uitgevoerd en hoe het publieke geld wordt besteed.

Die verantwoording ziet er als volgt uit:

- Elke vijf jaar stelt de NPO voor de landelijke publieke omroep een concessiebeleidsplan (CBP) vast. Daarin staan de kwalitatieve en kwantitatieve ambities en doelstellingen die de publieke omroep zichzelf stelt voor de komende periode. De Raad voor Cultuur en het CvdM geven advies aan de minister over het CBP.
- Op basis van het concessiebeleidsplan sluiten de minister en de NPO een prestatieovereenkomst, die ook ondertekend wordt door het CvdM. De prestatieafspraken gaan over de volgende onderwerpen: aansluiten bij veranderend mediagebruik, evenwichtig en onderscheidend media-aanbod, vergroten van het bereik en vergroten van de impact.
- Elk jaar stuurt de NPO een meerjarenbegroting (MJB) voor de gehele landelijke publieke omroep naar de minister. Daarin staat hoe in het komende jaar invulling wordt gegeven aan de programmering en wat dat gaat kosten. De Raad voor Cultuur en het CvdM adviseren over de MJB.
- Elk jaar stuurt de NPO een rapportage over het afgelopen jaar met daarin een verslag over de wijze waarop in het afgelopen jaar uitvoering is gegeven aan de publieke opdracht, de samenstelling van het media-aanbod, de realisatie van de prestatieafspraken, de naleving van enkele wettelijke voorschriften en de gedragscode voor goed bestuur. In de "terugblik" legt de Publieke Omroep als geheel verantwoording af over de niet-financiële gegevens (de doelstellingen uit de prestatieovereenkomst en de meerjarenbegroting). "De financiële terugblik Publieke Omroep" is een verantwoordingsdocument, waarin de gegevens uit de jaarrekeningen van de omroepen en de stichting NPO zijn samengevoegd.
- De omroepen leggen in hun individuele jaarrekeningen voor de rechtmatigheidstoetsing verantwoording af aan het CvdM over de uitgevoerde activiteiten en de bestede middelen.³⁶

³⁶ Mediawet 2008 / jaarverslag NPO 2012, blz. 14 en 17 / Financiële Terugblik 2012, NPO, zomer 2013, blz. 7 en 8

3.2.3 *Commissariaat voor de Media*

Het CvdM valt onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen om een onafhankelijk oordeel te waarborgen. Het ministerie van OCW vergoedt de kosten van het CvdM maar heeft geen zeggenschap over de manier waarop het CvdM de opgedragen taken uitvoert. De Mediawet 2008 heeft taken toegekend aan het CvdM, zoals:

- bestuursrechtelijke handhaving van de naleving van en toezicht op de mediawet 2008 (inclusief boetes);
- het geven van aanwijzingen aan een landelijke of regionale publieke media-instelling;
- het doen van onderzoeken naar ontwikkelingen van concentraties en financieel-economische omstandigheden op de mediamarkten en de gevolgen daarvan voor de pluriformiteit en onafhankelijkheid.

De Mediawet 2008 heeft het CvdM aangewezen als de instantie die de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod moet beschermen. Op die manier wordt een bijdrage geleverd aan de vrijheid van meningsuiting in Nederland. Bij overtreding van de Mediawet 2008 kan het CvdM een boete opleggen aan de radio- en televisieomroepen, een last onder dwangsom opleggen of de zendtijd van deze omroepen intrekken. De betaalde bestuurlijke boete en dwangsommen gaan naar het ministerie van OCW. De bestuurlijke boetes worden toegevoegd aan de algemene reserve en de rest wordt voor een nader te bepalen mediadoel ingezet.

Middelen

Jaarlijks is circa € 4 miljoen beschikbaar voor het CvdM om haar taken uit te voeren.^{37 38}

3.2.4 *Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties*

Het Mediafonds heeft als doel "de ontwikkeling en productie te bevorderen van culturele dramaproducties, documentaires, kinderprogramma's en e-cultuurprojecten van de publieke landelijke en regionale omroep." Het Mediafonds verstrekt subsidies voor hoogwaardig culturele producties en bevordert de kwaliteit van culturele programma's.

Zoals eerder gemeld, is besloten het Mediafonds op te heffen. Het Mediafonds valt onder de bezuinigingsmaatregelen van het kabinet Rutte I. De NPO stelt na het wegvallen van het Mediafonds circa € 16 miljoen beschikbaar voor talentontwikkeling en hoogwaardige drama en documentaires. Dit bedrag zal NPO vrijmaken uit de eigen middelen. Het toekennen van het budget van € 16 miljoen aan producties zal niet via de normale financieringsystematiek verlopen, maar via een systematiek die borg kan staan voor hoge kwaliteitsstandaarden.

De NPO zal zich niet alleen richten op het financieren van producties die direct worden uitgezonden, maar zal zich, net als het Mediafonds nu doet, sterk maken voor innovatie, experimenten en kansen bieden aan talenten. In het concessiebeleidsplan 2016-2020 zal de NPO invulling geven aan de wijze waarop de functie van het Mediafonds wordt vormgegeven binnen de

37 Mediawet 2008, hoofdstuk 7 m.b.t. toezicht en bestuursrechtelijke handhaving.

38 Evaluatie Commissariaat voor de media 2007-2011, DSP-groep, 17-09-2013, Alwien Bogaart

publieke omroep. Ook zal er aandacht komen voor talentontwikkeling en innovatie.

Middelen

Voor het Mediafonds wordt jaarlijks circa € 18 miljoen aan programmamiddelen beschikbaar gesteld om als subsidies te verstrekken.^{39 40}

3.2.5 *Stimuleringsfonds voor de Journalistiek*

Doel van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek is het handhaven en bevorderen van pluriformiteit van de pers voor zover die van belang is voor de informatie en opinievorming.⁴¹ Het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek heeft twee taken: het verlenen van subsidies en het doen van onderzoek naar het functioneren van de pers. Het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek heette voorheen het Stimuleringsfonds voor de Pers. De naamswijziging is het gevolg van de koerswijziging van het fonds. Het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (huidige naam) richt zich op innovatie en vanuit het fonds stimuleert de overheid de innovatie van pers en journalistiek. Het fonds verstrekt subsidies op het gebied van journalistieke producten en diensten.

De pers heeft te maken met teruglopende oplages, dalende advertentie-inkomsten, toenemende concurrentie van internet en dergelijke. Een middel om het tij te keren is meer efficiëntie en innovatie, zodat de neergaande lijn in omzet tot staan wordt gebracht of wordt omgebogen. De tijdelijke commissie Innovatie en Toekomst Pers heeft de overheid geadviseerd (2009) de dagbladsector te helpen met innovatie. De Rijksoverheid heeft vervolgens extra geld beschikbaar gesteld om innovatie (€ 8 miljoen) en talentontwikkeling (€ 4 miljoen) in de journalistiek te stimuleren.

Middelen

Het ministerie van OCW stelt jaarlijks € 2,3 miljoen voor dit fonds beschikbaar voor het stimuleren van kwaliteit, diversiteit en onafhankelijkheid van de journalistiek.^{42 43 44}

3.3 **Onderzoeken en evaluaties**

In de volgende paragrafen worden de onderzoeken en evaluaties behandeld die door het ministerie van OCW aan externe onderzoeksbureaus zijn opgedragen en de onderzoeksgegevens die door het onafhankelijke onderzoeksbureau Ipsos zijn verzameld in opdracht van de NPO.

De betreffende onderzoeken en evaluaties zijn:

- World Press Freedom Index;
- Verantwoordingsgegevens NPO; (de Terugblik 2013)
- Gegevens kijkgedrag van de Stichting Kijkonderzoek;
- Oordeel Raad voor de Cultuur over het Mediafonds;

³⁹ Budget bijzondere culturele producties, Raad voor cultuur, 3 december 2012

⁴⁰ <http://www.mediafonds.nl/het-fonds/> / mediabegroting 2014, blz. 29

⁴¹ Mediawet 2008

⁴² <http://www.commissiebrinkman.nl/rapport/de-volgende-editie/> adviesrapport Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers, "De volgende editie", Den Haag, 23 juni 2009

⁴³ Evaluatie van het Stimuleringsfonds voor de Pers 2006-2010, 17 oktober 2011

⁴⁴ Pers en journalistiek, 567658, 19 november 2013 / jaarverslag OCW 2010 en 2011/ Evaluatie Tijdelijke Subsidieregeling Persinnovatie 2010-2011, Dialogic, oktober 2013 / evaluatierapport stimuleringsregeling Jonge Journalisten, toewijzingscommissie NUV/NVJ, september 2013, blz. 12

- Controle afspraken met de NPO door het CvdM;
- Evaluatie functioneren van het CvdM 2007-2011;
- Evaluatie van het Stimuleringsfonds voor de Pers 2006-2010;
- Evaluatie stimuleringsregelingen pers en journalistiek.

De beleidsdoelstelling is onderverdeeld in diverse onderdelen, namelijk:

- onafhankelijk en betrouwbaar,
- gevarieerd media-aanbod/pluriformiteit,
- kwalitatief hoogwaardige media-aanbod,
- toegankelijkheid,
- betaalbaar.

Per onderdeel worden de behaalde effecten besproken zoals deze uit diverse onderzoeken blijken. Daarna wordt ingegaan op het onderzoek "controle afspraken met NPO door het CvdM" en de hiervoor genoemde andere evaluatieonderzoeken.

3.3.1 *Onderzoeken naar onafhankelijkheid en betrouwbaarheid*

Aan het begrip onafhankelijkheid zijn twee aspecten verbonden, namelijk:

- A. de media ten opzichte van de overheid
- B. de samenstelling van de inhoud

De redactionele vrijheid en de vrijheid van meningsuiting zijn respectievelijk in de Mediawet 2008 en in de Grondwet geregeld.

In de World Press Freedom Index 2013 staat Nederland op de tweede plaats. Na Finland en voor Noorwegen is Nederland het land dat de mediavrijheid het meest respecteert. De voorgaande jaren kwam Nederland ook voor in de top drie.

Uit het imago- en waarderingsonderzoek 2013 dat de NPO liet uitvoeren door onderzoeksbureau Ipsos blijkt dat de publieke omroep in vergelijking met de commerciële omroepen lager scoort op het onderwerp onafhankelijkheid van politieke invloed, maar veel hoger scoort op het onderwerp betrouwbaarheid.

Een mogelijke verklaring voor de scores voor de onafhankelijkheid van de politieke invloed, is dat omroepverenigingen een bepaalde achterban met een eigen boodschap vertegenwoordigen.

Op betrouwbaarheid scoren de publieke omroep en commerciële omroepen respectievelijk 72% en 40%. De resultaten van het onderzoek door Ipsos zijn weergegeven in figuur 1. ^{45 46 47 48 49 50 51 52}

45 Meerjarenbegroting 2012-2016, Nederlandse Publieke Omroep, september 2011

46 Verificatie naleving prestatieovereenkomst 2010 d.d. 31 mei 2011, Commissariaat voor de Media

47 Verificatie naleving prestatieovereenkomst NPO 2011 d.d. 31-05-2012, CvM

48 Verificatie naleving prestatieovereenkomst NPO 2012 d.d. 11-06-2013, CvM

49 Verificatie naleving prestatieovereenkomst NPO 2013 juli 2014, CvM

50 Mediabegroting 2014, 14 november 2013, 504713

51 World Press Freedom index 2013, <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013.1054.html> / Terugblik 2013, blz. 6

52 De terugblik 2013, NPO (Ipsos)

Constatering ADR:

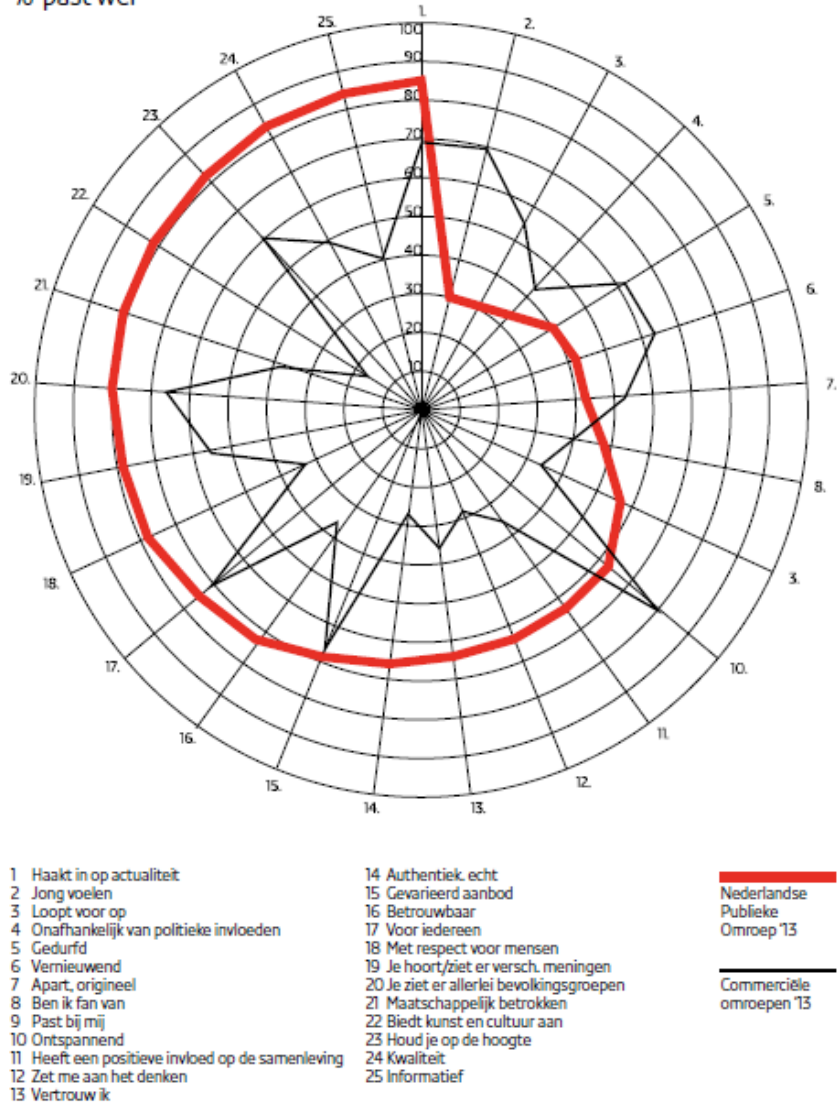
De overheid slaagt er goed in de journalistieke onafhankelijkheid te waarborgen, hetgeen blijkt uit de World Press Freedom Index 2013.

Er zijn diverse waarborgen voor onafhankelijkheid van de media in de wet geregeld. In de beleving van het publiek wordt de onafhankelijkheid van de omroepen ten opzichte van de politiek matig gewaardeerd met een score van circa 40 op maximaal 100 (imago en waaderingsonderzoek Ipsos). De publieke omroep scoort hierbij iets lager dan de commerciële omroepen.

De doelstelling voor betrouwbaarheid lijkt voor de publieke omroep gehaald te worden. Op dit onderdeel is een groot verschil te zien tussen de score van de publieke omroep en de commerciële omroepen.

Imago Nederlandse Publieke omroep 2013

% 'past wel'



Figuur 1: Informatie uit NPO de Terugblik 2013, blz.6

3.3.2 Onderzoeken naar gevarieerd media-aanbod/pluriformiteit

3.3.2.1 Verantwoordingsgegevens NPO

Jaarlijks rapporteert de NPO in de "terugblik" over de realisatie van de afspraken uit de prestatieovereenkomst 2010-2015 die gesloten is met het ministerie van OCW. Het marktonderzoeksbureau Ipsos verricht in opdracht van de NPO een onafhankelijk onderzoek naar het imago en de waardering van de NPO en de commerciële omroepen onder de Nederlandse bevolking. De resultaten van dit onderzoek staan in de Terugblik 2013. Uit het onderzoek blijkt dat het Nederlandse publiek hoge scores geeft aan het informatieve karakter, de kwaliteit, het aanbod van kunst en cultuur, de maatschappelijke betrokkenheid, het afwisselend aanbod en betrouwbaarheid.

De NPO vindt dat ze zich goed staande heeft weten te houden naast de commerciële omroepen. De crisis heeft voor dalende inkomsten gezorgd. De komende jaren is de verwachting dat er druk op de winsten van de commerciële aanbieders komen. Verschraving van het aanbod kan dan optreden door hergebruik van materiaal of goedkoop media-aanbod aan te schaffen. Overheidsfinanciering maakt het mogelijk om continu voor een breed en gevarieerd kwaliteitsaanbod te zorgen.⁵³

Het kabinet wil in het kader van bezuinigingen dat de NPO scherpe keuzes gaat maken bij het benutten van diverse platforms. Daarbij is de afspraak gemaakt dat het aantal websites met minimaal 35% wordt verminderd. Ook moeten de omroeporganisaties de themakanalen uit eigen middelen betalen. De afspraak tot vermindering van het aantal websites is in het concessiebeleidsplan 2012-2016 opgenomen. De NPO zal zich richten op kwaliteit, impact en samenhang bij de overgebleven websites. Bij reductie van het aantal websites zal de NPO rekening houden met voldoende profilering door de omroepen en het tegengaan van versnippering van het aanbod. De overgebleven websites zullen beter aansluiten op de hoofdkanalen. In 2011 was het aantal websites met de helft afgenomen. Daarnaast is de NPO gestopt met twaalf themakanalen op de radio, het aantal digitale audiowebkanalen is met de helft afgenomen en het aantal digitale themakanalen is van twaalf naar acht gegaan.⁵⁴

3.3.2.2 Stichting Kijkonderzoek

In de Stichting Kijkonderzoek (SKO) nemen zowel de publieke omroepen als de commerciële omroepen deel. De SKO publiceert jaarlijks een rapport met gegevens over het kijkgedrag. Uit de SKO-rapportage blijkt dat de publieke omroep een gevarieerd aanbod uitzendt.⁵⁵

Tabel 2: %-verdeling van de uitzendtijd naar programmagenre, 2013⁵⁶

Zender	Non-f	fictie	Amu	Sport	muz	Kind	Totaal
NPO	58,7	5,4	4,1	5,9	4,0	21,9	100
RTL Ned.	51,2	25,6	6,1	5,0	0,3	11,8	100
SBS	58,1	36,6	3,4	0,7	0,8	0,4	100

53 Meerjarenbegroting 2012-2016, Nederlandse Publieke Omroep, september 2011, blz. 8

54 Mediabegroting 2012, 307634 / mediabegroting 2013, 398966, blz. 25

55 SKO jaarrapport 2013 van Stichting Kijkonderzoek

56 SKO jaarrapport 2013 van Stichting Kijkonderzoek

Tabel 3: Gemiddeld weekbereik NPO ⁵⁷

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
NL 1	77,0	75,8	77,3	75,1	75,4	72,2
NL 2	49,5	48,1	49,4	47,7	47,9	45,8
NL 3	57,0	57,6	55,7	54,7	54,0	54,6
NPO	86,4	85,0	86,1	84,8	84,3	82,5

Afspraak is 85% van de Nederlanders wekelijks te bereiken in 2015.
Hierbij gaat het om een tijdvak van minimaal 15 minuten aaneengesloten.

Definitie stichting Kijkonderzoek

Het bemiddelde bereik is "het percentage personen in een doelgroep die gemiddeld per dag, per week of per maand in het aangegeven tijdvak aaneengesloten naar een bepaalde zender heeft gekeken". ⁵⁸

Constatering ADR

Voor een gevarieerd/pluriform media-aanbod worden gunstige resultaten behaald, hetgeen blijkt uit de verantwoordingsgegevens van de NPO over de naleving van de prestatieafspraken en de gegevens uit de jaarrapportages van de stichting Kijkonderzoek.

Een gevarieerd aanbod wil nog niet zeggen dat alle doelgroepen op wie dit aanbod gericht is, daadwerkelijk worden bereikt.

3.3.3 *Onderzoek naar kwalitatief hoogwaardig media-aanbod*

3.3.3.1 Verantwoordingsinformatie Terugblik 2013

Het publiek waardeert het media-aanbod van de NPO goed en dat blijkt onder meer uit waardering- en imago-onderzoeken, uitgevoerd door het marktonderzoeksbureau Ipsos. Dat blijkt ook uit het marktaandeel van de kindzender Zappelin/Zapp en de gewonnen prijzen.

- De jeugdprogramma's die door de publieke omroep uitgezonden worden, worden goed bekeken. De publieke kindzender Zappelin/Zapp had in 2013 een marktaandeel van 20,6% en was de best bekeken kindzender in de doelgroep 3- tot 12-jarigen in 2013.
- De Nederlandse publieke omroep heeft voor een aantal publieke omroepproducties een aantal nationale en internationale prijzen gewonnen. Zo won "Wie is de Mol (AVRO) " de Gouden Televiziererring (publieksprijs). De gewonnen prijzen geven aan dat het publiek en de vakjury's de programma's van de NPO waarderen. ⁵⁹
- Producties die met steun van het Mediafonds tot stand komen, worden regelmatig genomineerd voor Gouden Kalveren op het Nederlandse Film Festival. Jaarlijks worden meerdere producties bekroond die door dit fonds zijn ondersteund.

Het waardering- en imago-onderzoek dat de NPO laat uitvoeren laat zien dat het publiek de opinie- en nieuwsprogramma's kwalitatief goed waardeert. De publieke omroep scoort 85% en de commerciële omroepen scoren 50% als het gaat om kwaliteit.

⁵⁷ Terugblik 2013, blz. 22, 74

⁵⁸ SKO jaarrapport 2013 van Stichting Kijkonderzoek, definities, blz. 74

⁵⁹ De terugblik 2013, voorjaar 2013, blz. 4, 8, 9, 23,77 t/m 80 /

http://nl.wikipedia.org/wiki/Marconi_Award/ / http://nl.wikipedia.org/wiki/Gouden_Televizier-Ring

- ➔ 2013: 76,9% van het Nederlandse publiek vindt het nieuws- en opinieaanbod van de NPO pluriform. (Meting op Radio 1 en Radio 5, omdat andere zenders geen nieuws- en opinieaanbod aanbieden.)
- ➔ 2013: 76,9% van het Nederlandse publiek vindt het nieuws- en opinieaanbod van de NPO kwalitatief goed. (Meting op Radio 1 en Radio 5, omdat andere zenders geen nieuws- en opinieaanbod aanbieden.)

Tabel 4: Waardering en imago NPO

Waardering en imago NPO	2010		2011		2012		2013	
	NPO	Co	NPO	Co	NPO	Co	NPO	Co
Waardering Ned. Publiek	7,1	6,8	7,1	6,7	7,2	6,7	7,0	6,8
Kwaliteit (%)	80	50	82	45	81	57	85	50

Een onafhankelijke organisatie heeft van de NPO de opdracht gekregen om onderzoek te doen naar de mate van *agendasetting*. Voorgaande jaren werd het onderzoek gedaan door een informatiecentrum van de NPO. Door een gewijzigde onderzoeksopzet zijn de gegevens van de andere jaren niet te vergelijken met de gegevens van 2013. De gewijzigde onderzoeksopzet is afgestemd met het CvdM. Uit onderzoek blijkt dat de frequentie *agendasetting* door nieuws- en opinetitels 1681 bedraagt. De programma's Nieuwsuur (1), Eenvandaag (2), Buitenhof (3), Brandpunt (4) en Zembla (5) dragen bij aan agendering van onderwerpen in de pers en het parlement. Ook het CvdM geeft in haar advies "Naleving prestatieovereenkomst 2013" aan dat gedurende de jaren 2010-2013 de afspraken over nieuws en opinie zijn nageleefd.

- "Het aanbod in de domeinen nieuws en opinie draagt bij aan maatschappelijk debat en is *agendasettend*."
- "Radio 1 is het meest invloedrijke *agendasettend* radioprogrammakanaal voor nieuws en opinie." ⁶⁰

3.3.3.2 Oordeel van de Raad voor Cultuur over het Mediafonds

Onderdeel van het doelmatiger maken van het omroepbestel vormt de opheffing van het Mediafonds (vanaf 2017). De Raad voor Cultuur oordeelt positief over het functioneren van de Mediafonds. Het Mediafonds zorgt voor een hoogwaardig media-aanbod, soms van experimentele aard. Dramaproducties, documentaires, jeugd en kinderprogramma's van hoog niveau worden met steun vanuit het Mediafonds geproduceerd.

Het Mediafonds werkt samen met de publieke omroep en ook met verschillende culturele instellingen, fondsen en makers uit diverse sectoren. Volgens de raad beschikt het goed functionerende fonds over een heldere beoordelingssystematiek en netwerk in de media- en cultuursector. Na opheffing van het Mediafonds zal de NPO voor eigen budget taken van het Mediafonds overnemen. ⁶¹

Constatering ADR

De doelstelling voor de kwaliteit van het media-aanbod laat gunstige resultaten zien.

Dit blijkt uit onderzoeken, uitgevoerd door het onderzoeksbureau Ipsos, onder andere naar de waardering van het publiek voor de programma's van de NPO. Verder blijkt dat ook uit de diverse gewonnen prijzen door

⁶⁰ Terugblik 2013, voorjaar 2013, blz. 6, 7, 25 en 26

⁶¹ Budget bijzondere culturele producties, Raad voor cultuur, 3 december 2012

programma's van de NPO en het marktaandeel van kinderzender Zappelin/Zapp. Daarnaast is de Raad voor Cultuur van mening dat met behulp van de door het Mediafonds verstrekte subsidies programma's van hoge kwaliteit worden gemaakt.

3.3.4 Onderzoek naar toegankelijkheid

Gezien de maatschappelijke impact van televisie is in dit kader een belangrijke subdoelstelling dat mensen toegang houden tot een gevarieerd pakket van radio- en televisiezenders. De bepalingen voor kabeldistributie in de Mediawet 2008 bleken echter niet meer goed aan te sluiten bij de eisen die huidige tijd stelt. Wijziging van de Mediawet 2008 was nodig omdat:

- Er bezwaren bestonden tegen het systeem van lokale programmaraden (een omslachtig, ondoorzichtig systeem dat niet meer paste bij de bovenregionale exploitatie van kabelnetwerken en aanleiding gaf tot veel nationale juridische geschillen en een inbreukprocedure door de Europese Commissie), en
- de regels niet meer goed aansloten bij de technische en economische werkelijkheid (veranderingen op de markt door de toenemende concurrentie voor de kabel, de snelle opkomst van digitale televisie en een sleutelrol voor de pakketaanbieders).

De Mediawet 2008 is daarom gewijzigd. In de wet staat nu dat het digitale standaardpakket voor televisie niet kleiner mag zijn dan 30 zenders. Pas boven dit aantal mogen pakketaanbieders zenders spreiden over pluspakketten. Zo houden Nederlandse huishoudens toegang tot een gevarieerd standaardpakket. De regeling is ook gunstig voor commerciële omroepen die voor hun bereik en reclame-inkomsten afhankelijk zijn van opname in een breed pakket.

In het standaardpakket zijn de belangrijkste publieke radio- en televisiezenders verplicht opgenomen. Voor het overige kunnen de pakketaanbieders zelf de samenstelling van het standaardpakket bepalen. Voor radio geldt, afgezien van de verplichte doorgifte van publieke radiozenders, geen minimumaantal zenders. Verder zijn de lokale programmaraden afgeschaft die adviseerden over het analoge kabelpakket.

Digitale draadloze infrastructures (Wifi, 3G/4G en DVB-T) zorgen ervoor dat mediaconsumptie overal kan plaatsvinden. De waardering van de toegankelijkheid in het imago- en waarderingsonderzoek 2013 bedraagt bij de publieke omroep en bij de commerciële omroepen respectievelijk circa 65% en 60% (op een schaal van 100, zie voorgaande figuur Imago Nederlandse publieke omroep 2013).

Op internet is een groei waar te nemen van het videoaanbod (Netflix, NLziet, Videoland). Uitzendingen werden bekeken op Uitzending Gemist via de websites, *app's smart tv's* of via de *portals* bij bijvoorbeeld Ziggo of KPN. Het aantal opgestarte *streams (over-the-top)* via de website of de *NPO-app* was in 2013 met 10% gegroeid ten opzichte van 2012. De groei werd voornamelijk veroorzaakt door een stijging in het gebruik van de *NPO-app*.⁶²

⁶² Terugblik 2013, blz. 6 en 23 / kabelraden.nl / Wijziging van de mediawet 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33426, nr. 5, verslag / Wijziging van de mediawet 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33426, nr. 3, memorie van toelichting

Tabel 5: Gemiddelde weekbereik (%), 6+ tussen 02.00-26.00 uur), Stichting Kijkonderzoek ⁶³

	2010	2011	2012	2013
Publieke omroep (Ned. 1, Ned. 2, Ned. 3)	92,4	91,6	90,2	88,8
RTL Nederland (RTL4, RTL5, RTL7, RTL8)	88,7	88,7	86,9	86,4
SBS (SBS 6, Net5, Veronica)	84,0	83,0	79,7	78,2
Totaal (Totaal zenders)	95,8	95,8	94,8	94,9

Hierbij gaat het om een tijdvak van minimaal 1 minuut aaneengesloten.

Constatering ADR

Voor de doelstelling over toegankelijkheid lijken gunstige resultaten behaald te worden.

De mediawet stelt eisen aan de doorgifte van publieke zenders waarbij de NPO een belangrijke rol speelt. De ADR heeft in rapportages niet kunnen terugvinden dat hieraan niet voldaan wordt.

Verder blijkt uit het imago- en waarderingsonderzoek 2013 dat het publiek de toegankelijkheid goed waardeert. Tevens blijkt uit de gegevens van de Stichting Kijkonderzoek over het kijkgedrag dat de Nederlandse huishoudens toegang hebben tot een gevarieerd pakket van zenders.

3.3.5 Onderzoek naar betaalbaarheid

In vergelijking met andere landen valt Nederland onder de middenmoot wat betreft de bijdrage per hoofd van de bevolking aan de financiering van de publieke omroep. Na afschaffing van de omroepbijdrage in 2000 wordt een aanzienlijk deel van de publieke omroep gefinancierd uit de belastingen en reclame-inkomsten van de STER. Daarnaast heeft de publieke omroep eigen inkomsten, bijvoorbeeld inkomsten uit een omroepblad.

Tabel 6: Financiering publieke omroep per hoofd van de bevolking

Bedragen in euro's	2011	2012
Noorwegen	126,51	136,03
Verenigd Koninkrijk	112,59	119,22
Duitsland	105,77	108,95
Denemarken	93,31	95,33
Finland	80,08	84,06
België	65,88	68,71
Frankrijk	59,80	60,36
Nederland	51,20	51,60
Italië	46,60	43,16
Hongarije	30,40	31,88
Spanje	25,00	20,11
Polen	12,47	9,98
Oekraïne	0,86	0,17

"Total PSM Funding per capita in EUR"; Funding of Public Service Media (European Broadcasting Union) ⁶⁴

63 Bron: Jaarrapporten van de Stichting KijkOnderzoek (Gemiddeld weekbereik in percentages, doelgroep 6+, 02:00-26:00 uur)

Tabel 7: Financiering mediasector 2011 ⁶⁵

EUR IN MILLIONS	NL		BE		DE		FR		ES	
	EUR	%	EUR	%	EUR	%	EUR	%	EUR	%
Inkomsten										
Rijksmiddelen	778,8	79,1	501,8	69	7.605,4	85,8	3.697,9	80,5	2.114	84,8
Commercieel	205,1	20,9	193,2	26,5	1.120,6	12,6	754,2	16,4	292	11,7
Overig	0	0	32,8	4,5	141,2	1,6	139,1	3,0	88	3,5
Totaal	983,9		727,8		8.867,2		4.591,2		2.494	

Constatering ADR

Over de mate waarin de doelstelling "betaalbaar" gehaald wordt kan niet in absolute zin een uitspraak gedaan worden vanwege het ontbreken van een normatieve doelstelling. Wel kan geconstateerd worden dat de uitgaven per hoofd van de bevolking vergeleken met andere onderzochte landen minder dan het gemiddelde zijn. In vergelijking met Duitsland en Verenigd Koninkrijk wordt zelfs minder dan de helft uitgegeven per hoofd van de bevolking.

3.3.6 *Onderzoek: controle afspraken met de NPO door het Commissariaat voor de Media*

Het CvdM controleert of de prestatieafspraken uit de prestatieovereenkomst 2010-2015 worden nageleefd door de NPO. In het advies "Naleving prestatieovereenkomst" (periode 2010 – 2013) NPO geeft het CvdM aan dat het overgrote deel van de afspraken (met uitzondering van twee afspraken en een afspraak ten dele) zijn nageleefd. Voor de periode 2011 en medio 2013 hebben de omroeporganisaties nauwelijks boetes gekregen bij wetsovertredingen.

In totaal staan 24 prestatieafspraken in de prestatieovereenkomst, waarvan twintig jaarlijkse afspraken zijn en vier overige afspraken. Ten aanzien van de overige afspraken was er één in 2012 gerealiseerd en drie prestaties zullen aan het einde van de concessieperiode in 2015 getoetst worden. Het CvdM heeft in de jaarlijkse controle op de naleving van de prestatieovereenkomst vastgesteld dat de prestatieafspraken(/doelstellingen) voor de jaren 2010 tot en met 2013 vrijwel allemaal zijn nageleefd.

Twee bereikprestaties werden vanaf 2010 niet nageleefd:

- "De publieke omroep bereikt met het audioaanbod wekelijks de helft van alle Nederlanders.";
- "Nederland 3 vergroot het bereik onder de publieksgroep 20-34."

Redenen die door de NPO worden gegeven voor het niet naleven van de afspraken zijn:

- een misverstand over het tijdstip van naleving;
- de vele sportevenementen die de jongere doelgroep heeft weggetrokken van Nederland 3;

64 Total PSM Funding per capita in EUR"; Funding of Public Service Media (European Broadcasting Union).

65 2012 yearbook, Television, cinema, video, and on-demand audiovisual services in 38 European States

- de veranderingen in het kijkgedrag die te wijten zijn aan technologische ontwikkelingen.

Het CvdM gaat er meer op toezien dat de NPO inspanningen gaat verrichten om het bereik onder de jongeren te vergroten. Het kijken op andere apparaten (*tablets, laptops*) wordt nog onvoldoende meegenomen in het kijkonderzoek. In de jaren 2012 en 2013 wordt de prestatieafspraken "De publieke omroep vergroot het bereik van het totaal van de toonaangevende radioprogrammakanalen onder jongere doelgroepen" gedeeltelijk gehaald. Dit wordt toegeschreven aan een methodologische wijziging 2012. Het CvdM is niet tijdig geïnformeerd over de methodologische aanpassingen. Zonder deze wijziging zou de prestatieafspraken geheel gehaald zijn.⁶⁶

Constatering ADR

Uit rapportage van het CvdM over de naleving van de prestatieafspraken blijkt dat ten aanzien van de gerealiseerde doelstellingen gunstige resultaten worden behaald.

Echter twee prestatie-afspraken worden niet behaald:

- "De publieke omroep bereikt met het audioaanbod wekelijks de helft van alle Nederlanders."
- "Nederland 3 vergroot het bereik onder de publieksgroep 20-34." (het bereik van jongeren).

3.3.7 *Onderzoek: Evaluatie functioneren Commissariaat voor de Media 2007-2011*

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen schrijft voor dat om de vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de zelfstandige bestuursorganen beoordeeld moeten worden. Dat is de reden dat het ministerie van OCW de DSP-groep de opdracht heeft gegeven het CvdM (een ZBO) te evalueren gedurende de periode 2007-2011. Voor het onderzoek heeft de DSP-groep een documentenstudie verricht en zijn interviews gehouden met leden van het CvdM en externe *stakeholders* (waaronder OCW, Acm/OPTA, CIPO⁶⁷, vertegenwoordigers van publieke (landelijk, regionaal en lokaal) en commerciële omroepen, vertegenwoordigers van decentrale overheden, vertegenwoordigers van regionale en lokale publieke omroepen en Ziggo).

DSP-groep concludeert dat de *stakeholders/omroepen* in zijn algemeenheid tevreden zijn over de uitvoering van de wettelijke taken door het CvdM. In de deelconclusies zijn de volgende opmerkingen van de DSP-groep opgenomen:

- Het CvdM scoort hoog op het aspect rechtmatigheid van zijn sanctiebesluiten.
 - o In de periode 2007-2011 heeft het CvdM in totaal 63 sancties opgelegd. Dat is een daling ten opzichte van de vorige evaluatieperiode, waarin 142 sancties zijn opgelegd. Ook is het aantal bezwaarschriften teruggelopen van 112 naar 10, waarbij de onderzoeker zegt dat dit een gevolg kan zijn van de nieuwe wijze van toezicht en handhaving waardoor sancties eerder als terecht worden ervaren. Daarnaast zijn 10 beslissingen op bezwaar genomen, twee sanctiebesluiten in hoger beroep gegaan en ongegrond verklaard en één uitspraak in hoger beroep die ongegrond is verklaard.

⁶⁶ Mediabegrotingsbrieven 2010-2013 / advies naleving prestatieovereenkomst NPO 2013, Commissariaat voor de Media, juli 2014

⁶⁷ CIPO= Commissie Integriteit Publieke Omroep

- De toegankelijkheid wordt in het algemeen positief gewaardeerd door de *stakeholders*, maar ze zijn niet tevreden over de toegankelijkheid van het CvdM. Aandachtspunt is het vlotter reageren op vragen en voorgelegde kwesties.
- Waardering *stakeholders* over wettelijke taakvervulling:
 - o De organisaties (o.a. publieke omroepen, commerciële omroepen) zijn tevreden over de toewijzing van de zendtijd en de advisering van het CvdM aan de minister over de vergunningverlening voor de publieke omroepen. De 2.42 omroepen zijn sterk verdeeld over de toewijzing van de zendtijdtoewijzing.
 - o De landelijke publieke omroepen hebben een gemengd oordeel over het toezicht van het CvdM en de commerciële omroepen zijn over het algemeen tevreden over het toezicht op maat van het CvdM.
 - o De publieke omroepen zijn tevreden over het toezicht op de nevenactiviteiten. Het financieel toezicht op de publieke omroepen wordt matig positief door de omroepen gewaardeerd.
 - o Verder blijkt uit het onderzoek dat op de aspecten consistentie en voorspelbaarheid, zorgvuldigheid en tijdigheid en proportionaliteit verbeteringen mogelijk zijn bij de CvdM.

Bij het aspect interne organisatie en bedrijfsvoering geven de onderzoekers aan dat de werklast in de evaluatieperiode was toegenomen, maar de financiële middelen en formatie niet. Volgens het DSP-rapport heeft het CvdM maatregelen genomen om overbelasting te voorkomen. De onderzoekers geven aan dat zij de indruk hebben dat het CvdM doelmatig en doeltreffend functioneert.

Eén aandachtspunt is een gelijkwaardige inbreng bij publiek-private samenwerking. In het onderzoek is aangegeven dat de landelijke publieke omroep volgens de politiek fors moet bezuinigen en meer uit de markt moet halen. De activiteiten die daarbij ontplooid worden, dienen wel te voldoen aan de Europese regelgeving. De taak van het CvdM is de activiteiten op marktconformiteit te toetsen in het licht van de Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun.⁶⁸

Constatering ADR

Op basis van het evaluatie-onderzoek zijn wij van mening dat het instrument 'toezicht door het CvdM' een wezenlijke bijdrage levert aan het realiseren van de doelstellingen. Hun bijdrage is effectief. Hoewel daarvoor geen absolute maatstaven zijn, lijkt het CvdM doelmatig te functioneren.

Als het CvdM haar toezichthoudende functie goed uitoefent, dan draagt dit bij aan het realiseren van de algemene beleidsdoelstelling. De overheid verstrekt een budget aan de NPO voor het realiseren van een publieke mediaopdracht. Voor de overheid is het belangrijk dat de gemaakte afspraken worden nageleefd en dat het geld rechtmatig worden besteed.

⁶⁸ Evaluatie Commissariaat voor de Media 2007-2011, DSP-groep, 17-09-2013, Alwien Bogaart

3.3.8 *Onderzoek: Evaluatie van het Stimuleringsfonds voor de pers 2006-2010
(huidige naam: Stimuleringsfonds voor de journalistiek)*

Onderzoeksbureau Research voor Beleid heeft van het ministerie van OCW de opdracht gekregen om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Stimuleringsfonds voor de Pers (huidige naam: Stimuleringsfonds voor de Journalistiek).⁶⁹ De opdracht is verstrekt in het kader van de vijfjaarlijkse evaluatie die wordt voorgeschreven door de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Het onderzoek is gebaseerd op dossierstudie, interne interviews bij het fonds en externe interviews met organisaties binnen de werkingssfeer van het fonds, deskundigen, aanvragers en het ministerie van OCW (24 partijen buiten het fonds). Alle partijen buiten het fonds, waarmee de onderzoekers gesproken hebben, zijn het ermee eens dat het fonds bestaansrecht heeft.

De doeltreffendheid van het fonds is echter niet optimaal. Het veld heeft weinig profijt van de door het fonds gefinancierde onderzoeken. Dit leidt tot een niet optimale bijdrage aan de centrale doelstelling van het fonds. De hierna besproken evaluatie van de stimuleringsregelingen over de periode 2010-2012 toont een positiever beeld. De subsidie die aan de projecten verleend is, is niet voldoende om de bladen en producten succesvol te laten voortbestaan. De doelmatigheid van het fonds is voor verbetering vatbaar.

Het veld heeft kritiek op het bestuur van het fonds dat moeilijk doet bij kleine bedragen. Dat komt doordat het fonds zorgvuldig omgaat met de publieke middelen en dat kost veel tijd. Het veld geeft aan dat door een taakverdeling binnen het bestuur de processen vlotter en efficiënter kunnen verlopen. Een aantal aanbevelingen uit de evaluatie:

- Meer transparantie in de subsidieverlening. Afgewezen aanvragers weten niet waarom ze worden afgewezen en bij de goedgekeurde aanvragen is bij de aanvragers niet bekend hoe het bestuur tot de hoogte van het subsidiebedrag en de verdeling van de uitkering/het krediet zijn gekomen.
- Heroverweeg het bestuursmodel. Heroverwegen van de werkwijze en taakverdeling tussen bestuur en bureau kan de efficiëntie ten goede komen.
- Meer toenadering tot het veld. De door het veld ervaren kloof kan hierdoor gedicht worden.
- Verzamel meer kengetallen en voer effectevaluaties uit.

Constatering ADR

De bijdrage van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek aan de journalistiek is in de periode 2006-2010 deels aanwezig. Dit blijkt uit de resultaten van het onderzoeksbureau Research voor Beleid waarin aangegeven wordt dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het fonds verbeterd kan worden.

⁶⁹ De naam van het fonds is gewijzigd in Stimuleringsfonds voor de Journalistiek / Evaluatie van het stimuleringsfonds voor de pers 2006-2010, 17 oktober 2011

3.3.9 *Onderzoek: Evaluaties van stimuleringsregelingen pers en journalistiek*

Artikel 2 van de mediawet 2008 schrijft voor dat het media-aanbod van de publieke mediadiensten moet voldoen aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen. Via de inzet van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek wil de overheid een bijdrage leveren aan het realiseren van een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardige media-aanbod. Het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek voert een aantal stimuleringsregelingen uit. De Stimuleringsregeling voor Jonge Journalisten en de Tijdelijke subsidieregeling Persinnovatie zijn geëvalueerd.⁷⁰

De Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en het Nederlands Uitgevers Verbond (NUV) hebben het evaluatierapport Stimuleringsregeling Jonge Journalisten 2010-2012 opgesteld. Het Stimuleringsfonds voor de Pers en het ministerie van OCW hebben dat rapport geverifieerd. Het andere evaluatierapport is ook door een extern bureau opgesteld. In opdracht van het ministerie van OCW heeft onderzoeks- en adviesbureau Dialogic het effect van de Tijdelijke Subsidieregeling Persinnovatie (2010-2011) op de innovaties in de pers en journalistiek onderzocht.

De uitkomsten van de evaluaties worden hieronder weergegeven.

- Stimuleringsregeling voor Jonge Journalisten (2010-2012) bood de mogelijkheid om jonge journalisten aan te stellen op gesubsidieerde plaatsen. Hiervoor had het Rijk € 4 miljoen beschikbaar gesteld. Evaluatie van de regeling toonde aan dat aan de doelstelling van deze regeling was voldaan. In 2010 werden 55 plaatsen gecreëerd met behulp van deze regeling. Na afloop van deze regeling kregen 18 journalisten een contract voor onbepaalde tijd en 9 een contract voor bepaalde tijd.
- Tijdelijke subsidieregeling Persinnovatie: De overheid stelde voor de jaren 2010 en 2011 € 8 miljoen beschikbaar voor innovatieve journalistieke producten, diensten en werkwijze. Op grond van de innovatieregeling waren op dat moment 56 projecten toegekend. De aanvrager financierde ten minste de helft van de totale kosten zelf. Gezien de looptijd van de regeling (tijdelijkheid) was een beperkte bijdrage aan de innovatie geleverd.

Constatering ADR

De stimuleringsregelingen, uitgevoerd door het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, hebben een positieve bijdrage geleverd aan de journalistiek, hetgeen uit de evaluaties (periode 2010-2012) blijkt. Vanwege het ontbreken van duidelijke (SMART)doelstellingen is niet duidelijk in welke mate dit op landelijke schaal effect heeft gehad.

3.4 **Conclusie – hoofdlijn A**

'Een onafhankelijk, gevarieerd, en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod'

Doelstelling

Het gewenste kwaliteitsniveau en de verscheidenheid van het media-aanbod lijken grotendeels behaald te worden mede dankzij de prestatieafspraken tussen NPO en OCW en het toezicht daarop door de CvdM. Over het halen van deze beleidsdoelstelling is het lastig een harde

70 Pers en journalistiek, 567658, 19 november 2013 / jaarverslag OCW 2010 en 2011/ Evaluatie Tijdelijke Subsidieregeling Persinnovatie 2010-2011, Dialogic, oktober 2013 / evaluatierapport stimuleringsregeling Jonge Journalisten, toewijzingscommissie NUV/NVJ, september 2013, blz. 12

uitspraak te doen omdat de elementen niet SMART geformuleerd zijn. Ondanks heldere prestatieafspraken is er geen eenduidige meetlat waardoor zou moeten blijken hoe gevarieerd en hoe kwalitatief hoogwaardig het aanbod zou moeten zijn. Bovendien gaat het om criteria waarvoor geen harde *benchmarks* bestaan, maar die voor een groot deel beoordeeld worden op basis van beleving van het publiek en aannames over voldoende variatie en kwaliteit. Een ijkpunt daarvoor zijn onder andere bereiks- en waarderingscijfers. Zo vindt bijvoorbeeld bijna 75% van de Nederlanders de publieke omroep betrouwbaar. Dit percentage ligt voor de commerciële omroepen op nog geen 40%.⁷¹ Verder blijkt uit onderzoek dat het bestaan van een publieke mediadienst ook breder bijdraagt aan de redactionele normen van de journalistiek.⁷²

De 24 gemaakte prestatieafspraken tussen de overheid en de NPO hebben zowel betrekking op het aanbod als het gerealiseerde bereik. De prestatieafspraken over het aanbod worden gehaald. Ten aanzien van het bereik worden twee afspraken niet behaald:

- De publieke omroep bereikt met het audioaanbod wekelijks de helft van alle Nederlanders.
- Nederland 3 vergroot het bereik onder de publieksgroep 20-34 (het bereik van jongeren).

Doeltreffendheid en doelmatigheid beleidsinstrumenten

- Het beleid is doeltreffend omdat de geformuleerde beleidsdoelstellingen grotendeels gerealiseerd worden gegeven de inzet van de huidige beleidsinstrumenten Mediawet, de prestatieafspraken tussen OCW en de NPO én het toezicht door het CvdM. Dit blijkt onder andere uit verantwoordingsgegevens van de NPO en jaarrapportages van Stichting Kijkonderzoek. Strikt genomen is er echter geen effectonderzoek waarbij het causale verband tussen de inzet van een beleidsinstrument en effecten wordt aangetoond. Evenmin is informatie beschikbaar over het gebruik van eventuele alternatieve beleidsinstrumenten om dezelfde doelstelling te realiseren. Desalniettemin hebben de onderzoekers de indruk dat zonder deze instrumenten de beoogde doelstellingen niet in die mate behaald zouden worden. Deze indruk is gebaseerd op de samenhang tussen de beleidsinstrumenten en de informatie uit het beschikbare onderzoeksmateriaal over het realiseren van de beleidsdoelen.
- Daarnaast blijkt uit onderzoek dat het CvdM haar werkzaamheden doelmatig lijkt uit te voeren.
- Op de doelmatigheid van het beleid van de publieke omroep wordt bij hoofdpijn B verder ingegaan.
- Over de doelmatigheid van de subsidies van het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties (Mediafonds) en de subsidies van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek kunnen geen duidelijke uitspraken gedaan worden. Wel leveren zij een bijdrage aan de doelstelling. De met deze subsidies gemoeide middelen zijn in vergelijking met die voor de publieke omroep, zeer beperkt.
- Van beide stimuleringsfondsen zijn geen (causaal) effectonderzoek en overwegingen voor alternatieve beleidsinstrumenten beschikbaar. Het uitvoeren van een betekenisvol effectonderzoek zal vanwege vele omgevingsfactoren moeilijk zijn.

71 NPO terugblik 2013, Imago Nederlandse Publieke omroep 2013, door Ipsos

72 Stephen Cushion, "The Democratic Value of News: Why Public Service Media Matter", 2012

4 HOOFDLIJN B: Een open, bestuurbaar en doelmatig omroepbestel, waarbij de omroepen het hart van het bestel vormen en zorgen voor verscheidenheid

In dit hoofdstuk worden eerst de doelstelling en de beoogde beleidseffecten benoemd, daarna worden de instrumenten en de daarmee gemoeide middelen beschreven. Vervolgens worden de onderzoeken en hun uitkomsten besproken. Aan het eind van het hoofdstuk volgt de conclusie over doeltreffendheid en doelmatigheid van dit deel van het gevoerde beleid.

4.1 Beoogde beleidseffecten

In hoofdlijn B staat het realiseren centraal van:

Een open, bestuurbaar en doelmatig omroepbestel, waarbij de omroepen het hart van het bestel vormen en zorgen voor verscheidenheid.

Met 'verscheidenheid' wordt hier bedoeld een verscheidenheid van onder andere aard, visie van de verschillende oproeporganisaties. Dat draagt indirect bij aan een gevarieerd media-aanbod, zoals bij hoofdlijn A centraal staat.

Als doelstellingen voor hoofdlijn B zijn in de beleidsagenda OCW van 2012 benoemd:

- Realiseren van een landelijke publieke omroep, bestaande uit maximaal 8 organisaties, waaronder 2 taakorganisaties en maximaal 6 omroeporganisaties op basis van leden.
- Een bezuiniging op omvang van de overheid, met name het CvdM en het bestuursdeel van de NPO.
- Dat de Wereldomroep vanaf 2013 geheel gefinancierd wordt door het Ministerie van Buitenlandse zaken.
- Een ombuiging van 200 mln. in 2015 op de Rijksbijdrage voor media.
- Het behouden van een kwalitatief hoogwaardig, onderscheidend en gevarieerd media-aanbod.

En naar aanleiding van het regeerakkoord-Rutte II:

- Bovenop de bezuinigingen van Rutte II wordt het mediabudget met 50 mln. verlaagd. Doel is verder dat het budget voor regionale omroepen vanaf 2014 wordt overgeheveld van het provinciefonds naar de Rijksmediabegroting, met het oog op toekomstige integratie van landelijke en regionale omroep.⁷³
- Het bewaren van de geestelijke pluriformiteit in de samenleving en het bevorderen van de vertegenwoordiging van geestelijke stromingen.

73 Evaluatie financiering regionale publieke media-instellingen 2009-2011, november 2011, Commissariaat voor de Media / Gegevens regionale publieke media-instellingen 2012-2013, 4 juni 2013, briefkenmerk 29250/2013007855

In deze beleidsdoorlichting is het gevoerde beleid voor het omroepbestel als uitgangspunt genomen. Er is niet gekeken naar alternatieven voor het omroepbestel. De Raad voor Cultuur heeft in maart 2014 geadviseerd het oproepbestel te veranderen.⁷⁴ De staatssecretaris heeft in oktober 2014 zijn visie op de toekomst van het publieke mediabestel aan de Tweede Kamer voorgelegd.

4.2 Instrumenten & middelen

Instrumenten die de overheid inzet bij hoofdlijn B zijn:

- Aanpassing wetgeving voor modernisering van het omroepbestel
- Financiering

4.2.1 *Aanpassing wetgeving voor modernisering*

De Rijksoverheid streeft naar een efficiënte publieke omroep. Vanwege dit streven is de Mediawet 2008 een aantal keren gewijzigd. In 2012 is de Mediawet aangepast in verband met aanpassing van de Rijksbijdrage media en beëindiging van de taken van de Stichting Radio Nederland Wereldomroep.⁷⁵ In het kader van modernisering van het omroepbestel is de Mediawet 2008 ⁷⁶ eind 2013 weer gewijzigd.

In het nieuwe stelsel is maximaal plaats voor 6 omroeporganisaties die om de vijf jaar een erkenning krijgen voor de verzorging van het media-aanbod en twee taakorganisaties. Dit betekent dat het aantal organisaties zal afnemen van 21 organisaties naar 8 organisaties.

De landelijk publieke omroep zal vanaf 2016 bestaan uit drie zelfstandige omroepen, drie samenwerkingsomroepen ⁷⁷ en twee taakorganisaties (NOS en NTR).⁷⁸ Een aantal omroeporganisaties zullen met elkaar fuseren (KRO met de NCRV, de VARA met BNN, de TROS met de AVRO). De omroepen EO, MAX en VPRO blijven zelfstandige omroepen.

Voor 2016 dienen de kerkgenootschappen of genootschappen op geestelijke grondslag hun omroepactiviteiten bij een andere omroeporganisatie of de NTR onder te brengen. Nieuwe omroepen die zichzelf bewezen hebben, zullen zich aansluiten bij bestaande omroepen, zodat het aantal omroepen niet meer dan 8 bedraagt.

Met de wetswijziging wordt beoogd een efficiënte en bestuurbare publieke omroep tot stand te brengen. Aanleiding voor deze wetswijziging zijn de versnippering van middelen en verantwoordelijkheden over diverse partijen, plus de daarmee samenhangende inefficiënties. Zonder deze wetswijziging was de fusie tussen de omroeporganisaties niet mogelijk.⁷⁹ De verwachting is dat door samenwerking en integratie de publieke omroep doelmatig zal opereren en bezuinigingen kan realiseren.

74 De tijd staat open. Advies voor een toekomstbestendige publieke omroep. Raad voor Cultuur, maart 2014

75 "Wet van 28 juni 2012 tot wijziging van onder meer de Mediawet 2008 i.v.m. aanpassing van de Rijksmediabijdrage, beëindiging van de Wettelijke taken van de Stichting Radio Nederland Wereldomroep en aanpassingen van technische aard", Staatsblad 2012 319

76 "wet van 6 november 2013 tot wijziging van de Mediawet 2008 teneinde het stelsel van de Landelijke publieke Omroep te moderniseren", Staatsblad 2013 454

77 = "een vereniging of stichting waarin twee of meer omroepverenigingen vertegenwoordigd zijn.

78 Zie Trends in beeld 2013 van het ministerie van OCW, blz. 67

79 Kamerbrief over hervormingen, reactie op brieven NPO en WNL, 13 augustus 2012

Met de wetwijziging van 18 december 2013 worden de regionale omroepen per 1 januari 2014 niet meer bekostigd door het provinciefonds, maar vindt de bekostiging plaats via de Rijksbegroting. Sturing en financiering van deze omroepen zal via het Rijk plaatsvinden. Dit is een stap richting een nauwere samenwerking en integratie van de regionale publieke omroep met de Landelijke Publieke Omroep.⁸⁰

4.2.2 Financiering

4.2.2.1 Mediabegroting

Het budget van de landelijke publieke omroep bestaat uit de Rijksomroepbijdrage, de reclame-inkomsten van de Ster en de rente op de algemene reserves.⁸¹

De NPO vraagt jaarlijks bij het ministerie van OCW een budget aan voor de zendgemachtigden zoals NOS, omroeporganisaties en NTR, kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag, programmaversterking en voor overig (Nederlandse Publieke Omroep, MCO Naburige rechten, Stichting Omroep Ensembles, Stichting BVN, CoBo).

De budgetaanvraag bestaat uit een programmabudget voor het media-aanbod en een budget voor de NPO voor kerntaken die voortvloeien uit de Mediawet 2008 en de taken die de stichting NPO verricht voor de NPO.

Het ministerie van OCW legt via de mediabegrotingsbrief de mediabegroting voor aan de kamer. Na goedkeuring van de mediabegroting verdeelt de NPO het budget over de omroepen. De verdeling geschiedt middels intekening op de programmeringschema's ('geld op schema'). Het komt erop neer dat de budgetten per programma worden toegekend.

Het budget van de stichting NPO wordt apart vastgesteld. Het budget is bestemd voor NPO-activiteiten en taken voor de landelijke publieke omroep. Omroepoverstijgende activiteiten voor programmering (de gezamenlijkheidskosten), worden gefinancierd uit het programmabudget.⁸²

Zoals vastgelegd in de Mediawet wordt de Rijksbijdrage media jaarlijks geïndexeerd met de huishoudenprognose (CBS) en de consumentenprijsindex (cpi). In geval van een taakstelling wordt de indexering toegepast nadat de taakstelling is verwerkt. Vanaf 1 januari 2014 is de Rijksbijdrage verhoogd vanwege overheveling van het budget van de regionale omroepen naar de Rijksbegroting.

De uitgaven van het mediabudget kunnen stijgen door indexering en de onttrekking aan de algemene reserve (AMR). De AMR financiert de rekening-courantverhouding met de STER, vangt sterk teruglopende reclame-uitgaven op en is een reserve bij liquidatie en reorganisatie. Dit is in de mediawet vastgelegd.

Per 1 januari 2013 is de Mediawet 2008 aangescherpt en mogen de reserves (algemene en bestemmingsreserves) van de NPO niet meer dan 10% van de uitgaven bedragen. De programmareserve van de publieke

80 Mediawet 2008 / Meerjarenbegroting 2012-2016, blz. 13/ Rijksoverheid.nl, hervorming publieke omroep/ uitwerking regeerakkoord Rutte II, 6 december 2012, 461725, blz. 4.

81 De Stichting Etherreclame verzorgt het media-aanbod voor de publieke mediadiensten van derden. (zie mediawet 2008).

82 Mediawet 2008 / jaarverslag NPO 2012, blz. 14 en 17 / Financiële Terugblik 2012, NPO, zomer 2013, blz. 7 en 8.

omroepen als geheel is gebonden aan een maximum van 10% van het jaarbudget. Nieuwe omroepen mogen maximaal een vermogen van 750.000 euro opbouwen.⁸³

In 2012 moest de NPO door een overschrijding van 43,6 mln. het overschot aan het CvdM overdragen. Daarna is dit bedrag toegevoegd aan de AMR. Het gaat om bedragen die voor de programmering van de evenementenjaren zijn gereserveerd zoals het WK voetbal en de Olympische Spelen. De publieke omroep gaat hiervoor langlopende verplichtingen aan en reserveert ieder jaar budget om de extra uitgaven in het jaar van grote evenementen op te vangen.

Omdat de reserves nu moeten worden afgeroomd, heeft de NPO in de Meerjarenbegroting 2014-2018 een aanvraag gedaan voor de meerkosten van de grote evenementen in 2014 van € 13,5 miljoen.

De afroaming van de reserves boven 10% van de totale jaaruitgaven van de publieke omroep betekent dat de publieke omroep waarschijnlijk ook voor de komende evenementjaren additioneel budget moet aanvragen om aan de meerjarig aangegane verplichtingen voor grote evenementen te kunnen voldoen. Aangezien er jaarlijks afdoende wordt gespaard binnen de publieke omroep zelf en via het afgeroomde bedrag in de AMR gezamenlijk, levert dit geen budgettair probleem op.

Het CvdM is de beheerder van de AMR. Vanaf 2012 zijn middelen vrijgemaakt voor ophoging van de AMR vanwege bezuiniging en frictiekosten die met de maatregelen van het kabinet-Rutte I te maken hebben. Het gewenste minimumniveau van AMR is 90,8 miljoen. Deze ondergrens is door de commissie-Van de Zwan ("onderzoek vermogenspositie omroepen") in 1992 bepaald.

Tabel 8: Bedragen uit de Mediabegroting 2010-2014 ⁸⁴

Bedrag * €1000	2010	2011	2012	2013	2014
Rijksbijdragen Media	695.530	711.439	730.299	698.136	808.896
Inkomsten stichting Etherreclame	197.000	190.000	215.000	193.000	196.000
Rente op alg. mediareserve	2.000	500	500	500	500
Budget switch over	2.000	0			
Budget jonge journalisten	1.000	500			
Beschikbaar budget media	897.530	902.439	945.799	891.636	1.005.396

NB: Per 1-1-2014 is het budget van de regionale omroepen overgeheveld naar de Rijksbegroting. Vandaar de toename van het budget in 2014. ⁸⁵

4.2.2.2 Bezuinigingen

De bezuinigingen van het kabinet-Rutte I (incl. ZBO-korting Rutte I) op het mediabudget bedragen 201,3 miljoen euro. De bezuinigingen betreffen voornamelijk de landelijke publieke omroep, de Wereldomroep en het Muziekcentrum van de Omroep. Het aandeel van de landelijke publieke

83 Mediabegroting 2014, blz. 13, 14

84 Mediabegroting 2010, Mediabegroting 2011, Mediabegroting 2012, Mediabegroting 2013 en Mediabegroting 2014

85 Mediabegroting 2014, blz. 20

omroep van de taakstelling van het kabinet-Rutte I is € 127,8 miljoen (incl. ZBO-korting Rutte I).

De bezuinigingen van het kabinet-Rutte I richten zich niet op de programmering. Het is de bedoeling dat de besparingen worden gerealiseerd door organisatorische, operationele en programmatische efficiency. De kwaliteit van de programmering dient dus gehandhaafd te worden, waarbij de primaire processen in de organisatie efficiënter ingericht worden.⁸⁶

De omroepen konden voor 1 januari 2014 een erkenning aanvragen voor de periode 2016-2021. Voorwaarden voor erkenning is dat de omroepen die fuseren hun organisatie geïntegreerd hebben. De kijker moet zo weinig mogelijk last hebben van de nieuwe werkwijze van de NPO.

Vanaf 2013 gaat het mediabudget omlaag van € 50 miljoen tot een oplopend bedrag van € 200 miljoen in 2015 zoals is weergegeven in tabel 10. Het regeerakkoord kabinet-Rutte II heeft een extra bezuiniging op de publieke omroep opgelegd van € 50 miljoen in 2016, oplopend tot € 100 miljoen structureel vanaf 2017. Daarnaast is een ZBO-korting opgelegd. De NPO is een ZBO. In de begrotingsafspraken 2014 van 11 oktober 2013 is een extra bezuiniging van € 50 miljoen in 2016 afgesproken. Per saldo betekent dit voor het dat vanaf 2017 structureel € 50 miljoen wordt bezuinigd op het mediabudget.

Over de invulling van de bezuiniging heeft de Kamer op 17 oktober een motie aangenomen.⁸⁷ In de begroting voor 2017 wordt uitvoering gegeven aan deze motie. Naast een minimumgarantiebudget worden de budgetten van de programma's verdeeld op basis van kwaliteit en originaliteit, en dus niet meer op basis van ledenaantallen. Het idee erachter is dat competitie op kwaliteit en originaliteit de kwaliteit van de programma's zal verhogen.

Andere bezuinigingsmaatregelen zijn het verdwijnen van de programmaraden en van www.kabelraden.nl per 1 januari 2014. Vanaf 2015 zal het afzonderlijke budget voor de minderhedenprogrammering nul bedragen. Het kabinet meent dat de bestaande media-instellingen in hun reguliere aanbod ook moeten voorzien in programmering voor minderheden. De budgetten die bestemd waren voor de minderhedenprogrammering wordt ingezet voor afbouw en frictiekosten.

De frictiekosten worden uit de algemene mediareserve (AMR) bekostigd. De media-instellingen kunnen op grond van de frictiekostenregeling een aanvraag indienen voor een bijdrage in de frictiekosten. Voorwaarden zijn dat de frictiekosten ontstaan door de maatregelen van het kabinet-Rutte I, dat ze onvermijdelijk zijn en niet opgevangen kunnen worden door de instelling zelf.

Een deel van de frictiekosten komt voor rekening van de omroepen. De omroeporganisaties zullen een bijdrage vragen van € 46,6 miljoen voor de frictiekosten in de periode 2012-2015. De media-instellingen (inclusief de omroeporganisaties) verwachten ruim € 100 miljoen voor frictiekosten te zullen aanvragen voor de periode 2012-2015. Dit wordt opgevangen door inhouding index 2012 (totaal € 54 miljoen voor de jaren 2012-2014), vervroeging bezuiniging MCO (33 mln. in 2013 en 2014) en de reclame

86 Jaarverslag 2012 NPO

87 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33664, nr. 24 -de motie-Verhoeven c.s. over verlagen van de voorgenomen bezuiniging op de regionale omroepen.

meevaller van 18 mln. (2010).⁸⁸ Bovendien draagt het ministerie van BZ in totaal € 10,5 miljoen (€ 7,5 miljoen + € 3 miljoen) bij voor de frictiekosten 2012 van de Wereldomroep. Gelden die niet nodig zijn voor frictiekosten blijven in de periode 2012 tot 2015 binnen de AMR gereserveerd totdat geen frictiekosten meer worden aangevraagd. Het restant zal via de reguliere begrotingsystematiek worden toegekend.

De omroeporganisaties hebben maatregelen genomen voor uitvoering van de taakstelling. De omroeporganisaties liggen op schema met de fusies ter voorbereiding van de bezuinigingen die het kabinet-Rutte I heeft opgelegd. De voorbereidingen worden getroffen om de taakstelling op te vangen. Zo heeft de NPO in 2011 alvast een kostenbesparing gerealiseerd van € 8,5 miljoen. Dat geld is opzij gelegd voor de komende bezuinigingsjaren. In 2013 hebben de fusieomroepen NVRV, KRO, VARA, BNN, Tros en AVRO de fusievoorbereidingen afgerond. Vanaf 1 januari 2014 zijn omroeporganisaties gefuseerd.⁸⁹

Tabel 9: Vastgestelde leden, CvM [90]

Omroep	Aantal leden in 2009	Aantal leden in 2014
AVRO	403.522	-
TROS	465.455	-
AVROTROS	-	686.439
BNN	303.306	337.554
EO	439.293	440.788
Human	-	68.261
KRO	456.490	443.862
MAX	238.770	345.685
NCRV	365.909	355.068
PowNed	52.249	51.609
VARA	360.356	410.373
VPRO	362.340	339.623
WNL	59.501	52.966
Totaal aantal leden van deze omroepen	3.507.191	3.532.228

Tabel 10: Bezuinigingen Rutte ⁹¹

Bedrag * 1000	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rutte I						
Takenpakket NPO		50.000	100.000	200.000	200.000	200.000
ZBO-korting	104	370	814	1.090	1.143	1.201
	104	50.370	100.814	201.090	201.143	201.201
Rutte II						
ZBO-korting					375	50.000 851

88 Mediabegroting 2010- 2014 / Financiële Terugblik 2011, NPO, voorjaar 2012, blz. 5 / Financiële Terugblik 2012, NPO, zomer 2013, blz. 11

89 Mediabegroting 2010-2014 / Financiële Terugblik 2011, NPO, blz. 11

90 <http://www.cvdn.nl/nieuws/ledenaantal/>

91 Mediabegrotingen 2010 t/m 2014

Tabel 11: De 6 grootste bezuinigingsposten van Rutte I ⁹²

	Bedragen *1.000	Bezuinigingen vanaf 2015
1.	Budget NPO incl. NOB en CoBo	127.300
2.	Bijdrage Wereldomroep	47.215
3.	Muziekcentrum van de Omroep	17.239
4.	Bijdrage minderhedenprogrammering	4.158
5.	Dotaties Mediafonds	1.964
6.	Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid	1.391

4.2.2.3 STER

De Stichting Etherreclame (STER)⁹³ verkoopt reclame op televisie, radio en websites van de publieke omroep. De reclame-inkomsten zijn gemiddeld circa € 190 miljoen in een niet-evenementjaar en circa € 197 miljoen in een evenementjaar, met Europese of wereldkampioenschappen voetbal, of Olympische Spelen. De inkomsten gaan naar het ministerie van OCW.

De STER heeft geen invloed op de programmering van de publieke omroep. Voor de STER gelden strengere regels dan voor de commerciële zenders. Niet toegestaan zijn programmaonderbrekende reclame, sluikreclame en seksreclame. Bovendien is de reclametijd beperkt tot maximaal 10% van de totale zendtijd en maximaal 12 minuten per uur.

In een evenementenjaar heeft de NPO hogere lasten. Die worden opgevangen door in een niet-evenementenjaar te sparen. De ontvangsten van de STER worden voorzichtig geraamd vanwege de financieel-economische onzekerheden op de televisiereclamemarkt, bezuinigingen.

De BCG verwacht dat de STER-inkomsten in de komende jaren zullen dalen. Ook de bezuinigingen kunnen een indirect effect hebben op de STER-inkomsten, als de veranderde programmering leidt tot een kleiner kijktijdaandeel.⁹⁴

De Boston Consulting Group heeft onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de inkomsten van de landelijke publieke omroep te vergroten. Hierbij is gekeken naar de meeropbrengsten bij ongewijzigd beleid in 2017. Het onderzoek toont aan dat de LPO, binnen de huidige wet- en regelgeving, tussen € 7 en € 14 miljoen aan additionele inkomsten kan verwerven te opzichte van 2017. De STER kan tussen 22 en €29 miljoen meer verdienen dan in 2017.

Deze bedragen kunnen verder stijgen als de Nederlandse wet- en regelgeving meer reclame toestaat. Dan bedragen de additionele inkomsten tussen 4 en 10 mln. euro voor de LPO en tussen 42 en 54 mln. voor de STER.⁹⁵

⁹² Mediabegroting 2012, 25 november 2011, 307634, blz. 11

⁹³ <http://www.ster.nl/organisatie>

⁹⁴ Mediabegroting 2010, Mediabegroting 2011, Mediabegroting 2012, Mediabegroting 2013 en Mediabegroting 2014 / Financiële Terugblik 2011, NPO, voorjaar 2012, blz. 5 / Financiële Terugblik 2012, NPO, zomer 2013, blz. 11

⁹⁵ Onderzoek naar mogelijkheden voor verhogen inkomsten van de landelijke Publieke Omroep, Boston Consulting Group, 23 september 2013

Tabel 12: STER-ontvangsten⁹⁶

Bedrag * mln.	2010	2011	2012	2013	2014
Raming	197	190	215	193	196
Werkelijke ontvangsten	214	208,7	210,2	193,9	

4.3 Onderzoeken en evaluaties

De volgende onderzoeken en evaluaties zijn verricht rond hoofdlijn B:

- efficiëntieonderzoek van the Boston Consulting Group (BCG);
- evaluatie financiering regionale publieke media-instellingen 2009-2011;
- inventarisatie van problemen bij de regionale omroepen van de vier kleine provincies.

4.3.1 Efficiëntieonderzoek van The Boston Consulting Group (BCG)

In opdracht van het ministerie van OCW heeft de BCG onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden tot besparingen bij de landelijke publieke omroep. De randvoorwaarden voor de besparingen waren de instandhouding van de kwaliteit, bereik van de programmering en de brede taakopdracht van de landelijke publieke omroep.

De efficiencyverbetering is in twee situaties onderzocht: de huidige situatie met de vele omroeporganisaties en de situatie met 8 omroeporganisaties. Daarbij zijn 3 gebieden geanalyseerd:

1. de generieke overhead;
2. de mediaspecifieke overhead;
3. het primaire proces van televisie-, radio- en internetproductie en de financiële buffer.

Bij het primaire gebied hoorden ook kosten voor sport-, nieuws- en muziekrechten, de kosten van nieuws- en sportvoorziening, ICT-kosten en de kosten van algemene managementfuncties in het primaire proces.

De BCG concludeerde dat omroepfusies een besparing mogelijk maken van 120 à 135, zonder de kwaliteit aan te tasten. De besparingen kunnen gerealiseerd worden door efficiënter te werken, minder bureaucratie bij de raad van bestuur van de NPO en fusies.

Volgens de BCG is een reductie van het aantal omroepen noodzakelijk om de besparingen te kunnen realiseren. Een versnipperde inzet van de middelen zorgt voor relatief hoge generieke en mediaspecifieke overhead⁹⁷ en productiekosten. Schaalvoordelen worden in de situatie met vele partijen onvoldoende benut.

Versnippering heeft niet alleen invloed op de efficiency, maar maakt het ook moeilijk voor kijkers om programma's en websites te vinden en te herkennen. Fusies kunnen zorgen voor betere herkenbaarheid en vindbaarheid van de programma's, lagere kosten in het primaire proces en minder overheadactiviteiten door langer lopende titels. De fusies kunnen

⁹⁶ Mediabegroting 2012, 307634

⁹⁷ 'Overhead die uniek is voor een media-instelling, efficiëntieonderzoek Landelijke Publieke Omroep'. Eindrapportage, 31-08-2011, BCG, blz. 61 / Budget bijzondere culturele mediaproducties. Raad voor cultuur, 3 december 2012.

verder de kosten verlagen door vereenvoudigde programmering en lagere coördinatiekosten.

Voor de werkgelegenheid betekenen de structurele besparingen van 120 à 135 miljoen dat 600 arbeidsplaatsen verdwijnen. In deze berekening zijn de effecten op werkgelegenheid in de audiovisuele productiesector niet meegenomen.

Kortom dit onderzoek toont aan dat fors bespaard kan worden door efficiëncymaatregelen en fusie van omroeporganisaties. De uitkomsten van dit onderzoek diende als basis voor een pakket van maatregelen met betrekking voor de landelijke publieke omroep, de Wereldomroep en het Muziekcentrum van de Omroep (MCO). De maatregelen zijn in de brief van juni 2011 uitgewerkt (Kamerstuk 32 827, nr. 1).

De bezuinigingen op het mediabudget worden hoofdzakelijk gedragen door de hiervoor genoemde partijen.⁹⁸ Dat efficiëncymaatregelen werken, blijkt uit de "Financiële Terugblik 2011". Daarin staat dat efficiëncymaatregelen, in combinatie met kostenbeheersing, de voornaamste oorzaken zijn van het positieve exploitatieresultaat bij de EO, BNN en MAX.⁹⁹

4.3.2 *Evaluatie financiering regionale publieke media-instellingen 2009-2011*

Tot 1 januari 2014 waren de provincies verantwoordelijk voor de bekostiging van de regionale omroepen. De financiering van de regionale omroepen werd om de drie jaar geëvalueerd. Het CvdM heeft in november 2011 een evaluatie uitgevoerd over de jaren 2009-2011. Daarbij stond de vraag centraal of artikel 2.170 (oud) van de Mediawet 2008 heeft geleid tot een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel, waarbij de publieke regionale omroepfunctie gegarandeerd bleef. Vastgesteld moest worden of de provincies hun zorgplicht ook daadwerkelijk hadden waargemaakt en konden waarmaken. Daartoe heeft het CvdM centrale begrippen uit voornoemd wetsartikel - instandhouding van het niveau 2004, kwalitatief hoogwaardige programmering en programmatische onafhankelijkheid - opnieuw tegen het licht gehouden.

Het CvdM concludeerde dat in de periode 2009-2011 elke provincie ten minste één publieke regionale media-instelling heeft bekostigd. De provincies hadden voor die instellingen een bekostigingsverklaring afgegeven. Daarmee was de continuïteit van de financiering voor deze instellingen volgens het CvdM gegarandeerd.

Verder bleek dat de provincies in de verslagperiode de overeengekomen indexering op het structurele subsidieniveau hadden toegepast. Op grond hiervan concludeerde het CvdM dat de provincies het de regionale omroepen mogelijk hebben gemaakt het activiteitsniveau van 2004 kwalitatief en kwantitatief te handhaven.

Daarnaast bleek dat voor televisie alle omroepen over de periode 2009-2011 voldeden aan het verplichte percentage informatie, cultuur en educatie (ICE). Voor radio bleek dat enkele omroepen daaraan niet voldeden, maar dat er geen sprake was van grote afwijkingen.

⁹⁸ Efficiëntieonderzoek Landelijke Publieke Omroep, eindrapportage, 31-08-2011, Boston Consulting Group.

⁹⁹ Financiële Terugblik 2011, NPO, voorjaar 2012, blz. 10.

Gelet op de reacties van provincies en omroepen concludeerde het CvdM dat naleving van de ICE norm op grond van artikel 2.70 van de Mediawet 2008 aandacht behoeft, maar in de relatie tussen provincies en omroepen geen knelpunt vormde.

Ook bleek dat de onafhankelijkheid van de omroepen in de onderzochte periode voldoende was gewaarborgd. Er bleken geen voorwaarden te zijn gesteld die strijdig waren met de in de Mediawet vastgelegde redactionele onafhankelijkheid van omroepen. Een punt van aandacht was wel dat de kwaliteit van de programmering niet meetbaar is gebleken.

Al met al concludeerde het CvdM dat de overdracht van de financiering van de regionale omroepen in 2006 naar de provincies heeft geresulteerd in een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel. De publieke regionale omroepfunctie is gegarandeerd gebleven en de provincies hebben in de periode 2009-2011 aan hun zorgplicht voldaan.

4.3.3 Inventarisatie van problemen bij de regionale omroepen van de vier kleine provincies

Berenschot bracht in 2011 een rapport uit over de problemen van de regionale omroepen in kleine provincies Flevoland, Groningen, Drenthe, Zeeland. Deze regionale omroepen houden met moeite het hoofd boven water en letten al jaren scherp op efficiency. Daardoor leveren efficiencymaatregelen nauwelijks iets op.

De regionale omroepen hebben het idee dat het beperkte budget hen ervan weerhoudt een evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand aanbod aan te bieden. Het budget is ontoereikend om alle doelgroepen te bereiken of spraakmakend programma's te maken, maar de regionale omroepen bedienen de klant en het regionaal belang zo goed mogelijk.

De definitie van een kwalitatief hoogwaardig aanbod biedt onvoldoende aanknopingspunten om te concluderen dat niet aan de wettelijke verplichtingen wordt voldaan.

Er zijn belemmeringen om extra middelen te verkrijgen of kosten te verminderen. De provincies konden geen extra middelen verwerven, doordat ze geen invloed op het beleid van de provincies hadden, maar moesten wel betalen. De kostenproblematiek werd voornamelijk veroorzaakt doordat de kosten onafhankelijk van de inwonersaantallen waren, terwijl de opbrengsten juist wel afhankelijk zijn van de inwonersaantallen. Bovendien daalden de reclame-inkomsten en de kijk- en luistercijfers. De dalende reclame-inkomsten worden veroorzaakt door de recessie en door de toenemende concurrentie van andere aanbieders van tv en radio, internet, en *social media*. De oorzaken van de dalende kijk- en luistercijfers zijn het niet-aansprekend media-aanbod, veranderde mediagebruik van de consumenten, de positie op de kabel en vergrijzing van de doelgroep.¹⁰⁰

100 Inventarisatie van problemen bij de regionale omroepen van de vier kleine provincies, Berenschot, 21 februari 2011

4.4 Conclusie - hoofdlijn B

'Een open, bestuurbaar en doelmatig omroepbestel, waarbij de omroepen het hart van het bestel vormen en zorgen voor verscheidenheid.'

De doelstelling van een open bestel en verscheidenheid wordt op dit moment gerealiseerd door de toetredingsmogelijkheden voor nieuwe omroepen met vernieuwende programmering. Dat die mogelijkheid reëel is blijkt uit toetreding van nieuwe omroepen als WNL en PowNed.

De doelstelling van een bestuurbaar en doelmatig bestel is op dit moment deels behaald. Of deze doelstelling volledig gehaald zal worden, kan nog niet gezegd worden. De beleidsinstrumenten, fusies en daarmee verbonden (bezuinigings)maatregelen, moeten immers in de komende jaren nog worden gerealiseerd.

De overheid heeft in de afgelopen decennia wel consequent beleid gevoerd om de doelstellingen te halen, en de publieke omroep doet zelf ook veel. Zo is de publieke omroep enkele jaren geleden overgegaan op een andere manier van programmeren, de 'geld-op-schemasystematiek'. Deze maatregel heeft tot meer efficiency binnen de publieke omroep geleid.

Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat men de doelstellingen wil behalen zonder aantasting van de pluriformiteit en kwaliteit van het publieke media-aanbod. Tot nu toe (zie constatering bij hoofdlijn A) lukt dat. Belangrijke vraag is of dat de komende jaren nog steeds lukt, als de verdere bezuinigingen op de publieke omroepen, het CvdM en de NPO hun beslag krijgen. Volgens efficiency-onderzoek door de Boston Consulting Group naar mogelijke efficiencyverbeteringen bij de publieke omroep is dat mogelijk. Voorwaarden zijn het reduceren van het aantal omroeporganisaties, behoud van drie landelijke televisienetten en het op peil houden van de STER-inkomsten. Daarnaast is een uitgangspunt dat de brede taakopdracht voor de landelijke publieke omroep, zoals die is vastgelegd in de Mediawet, gehandhaafd blijft.

Doeltreffendheid en doelmatigheid beleidsinstrumenten

De overheid zet wetgeving en financiering als beleidsinstrumenten. Het is evident dat deze instrumenten een directe relatie hebben met het behalen van beoogde doelstellingen. De instrumenten dwingen direct de onderstaande resultaten af:

- Realiseren van een landelijke publieke omroep met maximaal 8 organisaties, waaronder 2 taakorganisaties en maximaal 6 omroeporganisaties op basis van leden.
- Realiseren van overheveling van het budget voor regionale omroepen van het provinciefonds naar de Rijksmediabegroting vanaf 2014. Dat is nodig voor de integratie van landelijke en regionale omroep.
- Realiseren van een ombuiging van ruim 200 miljoen euro in 2015 door de zbo-taakstellingen, vermindering van bijdrage aan publiek omroep van 127 miljoen euro, vermindering van en overheveling van financiering van de Wereldomroep naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken vanaf 2013.

De Rijksoverheid past voor de wetgeving aan en levert een bijdrage aan de frictiekosten die ontstaan door de aanpassing van het omroepbestel. Deze kosten zijn lager dan de verwachte besparingen.

Als alle maatregelen zijn uitgevoerd, en de publieke omroepen er in slagen met substantieel minder budget de pluriformiteit en kwaliteit van het aanbod te handhaven, is dat een forse doelmatigheidsverbetering.

Er zijn geen onderzoeken beschikbaar over alternatieve beleidsinstrumenten. In deze beleidsdoorlichting is het gevoerde beleid voor het omroepbestel in 2010 - 2013 als uitgangspunt genomen. Er is daarbij niet naar alternatieven voor een ander omroepbestel gekeken. De Raad voor Cultuur heeft in maart 2014 geadviseerd hierin veranderingen aan te brengen¹⁰¹. De staatssecretaris heeft in oktober 2014 zijn visie op de toekomst van het publieke mediabestel aan de Tweede Kamer voorgelegd.

¹⁰¹ De tijd staat open. Advies voor een toekomstbestendige publieke omroep. Raad voor Cultuur, maart 2014

5 HOOFDLIJN C: De overheid stimuleert bewust mediagebruik

In dit hoofdstuk worden eerst de doelstelling en beoogde beleidseffecten benoemd, daarna de instrumenten en daarmee gemoeide middelen beschreven. Vervolgens worden de uitgevoerde onderzoeken en hun uitkomsten besproken waarbij langs de lijn van onderdelen van de doelstelling de betreffende onderzoeken worden behandeld. Aan het eind van het hoofdstuk volgt de conclusie over doeltreffendheid en doelmatigheid van dit deel van het gevoerde beleid.

5.1 Beoogde beleidseffecten

In hoofdlijn C staat centraal de doelstelling m.b.t. het realiseren van:

De overheid stimuleert bewust mediagebruik

De doelstellingen voor hoofdlijn C zijn:

- Nederlandse burgers ontwikkelen een meer kritische en actieve houding ten aanzien van de media.
- De bekendheid met Kijkwijzer is minimaal 95%.

5.2 Instrumenten & middelen

De beleidsinstrumenten van de overheid om deze beleidsdoelen te halen zijn

- Mediawijzer.net
- Zelfregulering en gedragscodes

5.2.1 *Mediawijzer.net*

Mediawijzer.net¹⁰² is het expertisecentrum voor mediawijsheid dat helpt om de Nederlanders mediawijs te laten worden. Dat houdt in zij de kansen van de media optimaal benutten en de gevaren van de media onderkennen, zodat zij er bewust, kritisch en actief mee om kunnen gaan.

Mediawijzer.net is een netwerkorganisatie waarin vijf bestuursgroepsleden zitting hebben. De leden zijn afkomstig van het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB), ECP Platform voor de InformatieSamenleving, de Stichting NTR, Kennisnet en het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid (NIBG). In 2011 hebben ruim 500 partijen uit media, onderwijs en bibliothekensector zich aangesloten bij het expertisecentrum. De doelgroepen van het expertisecentrum zijn ouders, opvoeders en onderwijs.

Er is in voorzien dat programma van Mediawijzer.net tot 2014 loopt. Op grond van een evaluatie van mediawijzer.net is beoordeeld of het programma gecontinueerd wordt.

102 Mediabegroting 2013 / jaarverslag 2010 en 2011 van ministerie van OCW

Middelen

Voor het mediawijshedenprogramma is 2 miljoen beschikbaar. Het geld wordt ingezet voor het Mediawijzer.net, de subsidieregeling innovatieve projecten en de centrale loketfunctie.

5.2.2 *Zelfregulering / Gedragscodes*

5.2.2.1 Gedragscodes

Vrije en onafhankelijke media brengen bepaalde verantwoordelijkheden met zich mee. De media dienen zich bewust te zijn van hun invloedrijke positie en de impact van programma's en publicaties op de keuzes van burgers. In 2009 heeft het kabinet besloten zelfregulering van het media-aanbod door de mediasector te stimuleren. Het kabinet had gesprekken gevoerd over gedragscodes en daaruit bleek dat de Nederlandse media hun verantwoordelijkheid nemen.

In tegenstelling tot de commerciële omroepen zijn bij de publieke omroep de afspraken over het media-aanbod vastgelegd en openbaar gemaakt in de "Richtlijnen en Regelingen Goed Bestuur en Integriteit". Daarentegen zijn de programma- en redactiestatuten vaak niet openbaar. De Raad van Bestuur heeft een Commissie Integriteit Publieke Omroep (CIPO) ingesteld die onder meer de naleving van de Gedragscode Publieke Omroep controleert.

De media hebben hun eigen spelregels en passen deze ook toe, maar ze zijn niet bekend bij het publiek. De overheid had de media opgeroepen de regels op internet te plaatsen. Dat maakt voor het publiek duidelijk welke normen de media hanteren en welke afwegingen ze maken bij de totstandkoming van het media-aanbod.

De publieke omroep heeft hieraan gehoor gegeven door redactionele statuten en gezamenlijke uitgangspunten op te stellen. In het redactiestatuut van de publieke media zijn de journalistieke rechten en plichten van de werknemers beschreven, waaronder de plicht om normen voor journalistieke integriteit en kwaliteit te handhaven.

Daarnaast geeft het redactiestatuut de journalisten redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van de adverteerders, sponsors en anderen bijdragen aan het media-aanbod.

De oproep van de overheid is onder anderen opgevolgd door de NPS. Het programmastatuut van de NPS (gefuseerd tot de NTR), waarin de uitgangspunten van het programmabeleid en gedragsregels zijn opgenomen, staat op internet.

Ook de commerciële zenders RTL, SBS en MTV hebben hun gedragscode op de website geplaatst. In de mediacode van de commerciële zenders zijn ook regels opgenomen voor seksreclame op tv. De omroepen deden dat in reactie op de overheid, die het onwenselijk vindt dat dergelijke reclame op tijdstippen worden uitgezonden dat veel kinderen en minderjarigen tv kijken.

Als de afspraken in de gedragscode niet goed worden nageleefd, zal de NICAM kijken of dat via de (wettelijke regels voor de) Kijkwijzer gecorrigeerd kan worden. Daarnaast staat in de gedragscodes van de

commerciële omroepen waar de kijkers met hun klachten en opmerkingen terecht kunnen. Ook wordt verwezen naar de onafhankelijke klachteninstanties, zoals het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM), de Raad voor de Journalistiek en de Reclame Code Commissie.^{103 104}

Middelen

Voor de gedragscodes heeft de Rijksoverheid geen extra geld beschikbaar gesteld.

5.2.2.2 NICAM

Het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM) is opgericht door de ministeries OCW, VWS en VenJ. Het NICAM moet jeugdige kijkers beschermen tegen schadelijke invloeden.

Zowel de audiovisuele branche als de overheid zijn financieel en beleidsmatig verantwoordelijk voor het classificatiesysteem en de maatregelen die ter bescherming van de jeugdigen worden genomen.

De Kijkwijzer valt onder de verantwoordelijkheid van het NICAM. Het NICAM verricht ook onderzoek naar de naleving van de regels. Periodiek worden de perceptie en gebruik van de Kijkwijzer door het NICAM onderzocht.

Het NICAM is een brancheorganisatie waar ongeveer 1000 bedrijven en organisaties direct of indirect zijn aangesloten. Het NICAM probeert ook buitenlandse zenders, gericht op het Nederlandse publiek, aan te laten sluiten op het Kijkwijzersysteem. Een aantal buitenlandse zenders (TLC, 13th Street, Syfy) is nog niet aangesloten bij NICAM (kijkwijzer). Foxlife zich wel aangesloten bij het NICAM.

Iedere organisatie die bij het NICAM aangesloten is, is verplicht de regels van Kijkwijzer toe te passen voor de audiovisuele producten. Kijkwijzer is een classificatiesysteem dat ouders en opvoeders waarschuwt tot welke leeftijd een televisieprogramma of film schadelijk kan zijn voor kinderen. Kijkwijzer geldt voor bijna alle audiovisuele producten (met uitzondering van nieuws- en live programma's).

Classificatie komt tot stand met behulp van een door Kijkwijzer ontwikkelde vragenlijst. De lijst wordt ingevuld door codeurs die bij een mediaproductent of -distributeur werkzaam zijn. Het beoordelingsproces is complex en hangt af van wat men onwenselijk vindt voor het individu en samenleving. Kijkwijzer is dus onderhevig aan nieuwe inzichten, veranderende maatschappelijke normen en waarden. Over geschiktheid of kwaliteit van een programma doet Kijkwijzer geen uitspraak.

103 Toekomst Mediabeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32827, nr. 1, blz. 2 en 3 / artikel 7 van de Nederlandse Grondwet (<http://www.denederlandsegrondwet.nl>) / artikel 2.88 van de Mediawet 2008

104 TK, vergaderjaar 2008-2008, 31434 en 31876, nr. 5, blz. 1, 2 en 5 / Mediabegroting 2012, 25-11-2011, 307634 / jaarverslag 2011, NPO, voorjaar 2012, blz. 28 en 33

Het NICAM stelt eisen aan het classificatiesysteem:

1. Transparantie en navolgbaarheid voor zowel consument als producent.
2. Validiteit: het is de bedoeling dat de door de codeurs ingevulde vragen leiden tot de bedoelde en gewenste leeftijdsindicaties
3. Openheid voor kritiek: ontwikkeling van nieuwe media en wetenschappelijke kennis kunnen aanpassingen van het systeem vereisen.
4. Betrouwbaarheid: verschillende codeurs dienen tot hetzelfde resultaat te komen.
5. Training van de codeur.

Het classificatiesysteem is alleen succesvol als de gebruikers (de ouders) daarmee tevreden zijn.

Naast de Kijkwijzer is er ook een wettelijke mogelijkheid om kinderen onder de zestien jaar te beschermen tegen geweld, angst, seks, discriminatie, drugs- en alcoholmisbruik en grof taalgebruik. Artikel 240a van het Wetboek van Strafrecht kent een gevangenisstraf of boete toe bij overtreding van de wet.

Klachten over het mogelijk niet naleven van de regels van Kijkwijzer kunnen bij het NICAM ingediend worden. Bij overtreding van de regels van Kijkwijzer wordt de klacht afgehandeld door het bureau van het NICAM of een onafhankelijke klachtencommissie. De klachtencommissie kan één of meerdere sancties opleggen of de classificatie aanpassen.

Het Commissariaat voor de Media (CvdM) houdt metatoezicht op het NICAM en doet periodiek onderzoek naar het functioneren van de zelfregulering en evalueert de zelfregulering. In het "advies metatoezicht NICAM 2013" zegt het CvdM dat de classificaties van Kijkwijzer betrouwbaar en valide zijn, en dat NICAM de betrouwbaarheid van Kijkwijzer goed borgt.

Daarnaast constateerde het CvdM een ongelijk speelveld tussen lineair en non-lineair media-aanbod, publiek en commercieel aanbod en aanbod dat valt onder Nederlandse en buitenlandse jurisprudentie. Bij non-lineair aanbod is het gebruik van Kijkwijzer niet verplicht.

Het aantal ouders dat gebruik maakt van Kijkwijzer is toegenomen, maar minder ouders vinden Kijkwijzer betrouwbaar en zinvol. Dit vormt voor het CvdM een aandachtspunt. Het CvdM heeft geadviseerd om Kijkwijzer te verbreden, zodat kinderen ook bij 'on demand' beschermd worden. Op dat gebied heeft het NICAM initiatieven ontplooid voor vrijwillige classificatie van on demand producten. Eén van de initiatieven is het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst met de brancheorganisatie voor video-on-demandexploitanten (VodNed).

In 2010 is de NICAM gestart met een driejarig pilotproject Mediasm@rties voor het ontwikkelen van een geschiktheidsinformatiesysteem dat als aanvulling op Kijkwijzer kan dienen. Na afloop van het project is besloten dit systeem niet onder de verantwoordelijkheid van de overheid te brengen, de stichting Mediasm@arties gaat hiermee door.^{105 106}

105 Website www.kijkwijzer.nl / Kijkwijzer, een verantwoording van het classificatiesysteem, NICAM 2013/ advies metatoezicht NICAM 2013, 623136/630263, 1 juli 2014 / Mediabegroting 2014, 504713, 14 november 2013, blz. 37

106 Mediabegroting 2010 en 2013

5.3 Onderzoeken en evaluaties

Hieronder worden de resultaten van de volgende onderzoeken besproken:

- evaluatie Mediawijzer.net;
- evaluatie media-gedragscodes;
- Ouder over Kijkwijzer, meting januari 2012.

5.3.1 *Evaluatie Mediawijzer.net*

In 2014 deed onderzoeksbureau Sardes, in opdracht van OCW, een evaluatieonderzoek¹⁰⁷ naar Mediawijzer.net. Onderzocht werd of de activiteiten Mediawijzer.net van bijdragen aan mediawijsheid en of overheidsinterventie nodig is.

Mediawijzer.net heeft de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Activiteiten voor netwerkvorming (inmiddels 950 partners);
- PR en communicatie (onder andere de 'Week van de Mediawijsheid' en MediaMasters);
- Stimuleringsregeling (projectenfinanciering);
- Onderzoek naar trends en ontwikkelingen op het gebied van mediawijsheid en onderzoek naar de bekendheid van Mediawijzer.net.

Enkele resultaten van deze activiteiten zijn:

- Mediawijzer.net is erin geslaagd een groot netwerk op te bouwen.
- De stimuleringsregeling heeft geleid tot partnerbinding. Niet duidelijk is of de stimuleringsregeling heeft geleid tot innovatieve en overdraagbare producten en processen.
- Er is meer aandacht gekomen voor mediawijsheid.

Sardes adviseert om Mediawijzer.net voort te laten bestaan. Ter verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid adviseert dit onderzoeksbureau om een doelen-activiteitennetwerk met meetbare doelen op te stellen. Verder adviseert Sardes de rolverdeling tussen de vijf kernpartners aan te scherpen en om en kritisch kijken naar de uitgaven voor PR en marketing, omdat die een groot deel van het budget uitmaken.

Constatering ADR

Uit het onderzoek van Sardes komt naar voren dat Mediawijzer.net erin is geslaagd mediabewustheid te stimuleren door het creëren van een uitgebreid netwerk en een goed bezochte website. Mediawijzer.net draagt dus bij aan het realiseren van de overheidsdoelstelling.

5.3.2 *Evaluatie media-gedragscodes*

De VESTRA (= brancheorganisatie van de commerciële omroepen)¹⁰⁸ heeft in 2011 de media gedragscode geëvalueerd. De conclusie van dat onderzoek is dat de gedragscodes goed werken. De klachten kunnen bij bestaande onafhankelijke instanties worden afgedaan.¹⁰⁹

107 Evaluatie Mediawijzer.net, Sardes, Utrecht 2014

108 =Vereniging voor Satelliet Televisie en Radio Programma Aanbieders (VESTRA)

109 TK, vergaderjaar 2008-2008, 31434 en 31876, nr. 5, blz. 1, 2 / Mediabegroting 2012, 25-11-2011, 307634 / jaarverslag 2011, NPO, voorjaar 2012, blz. 28 en 33

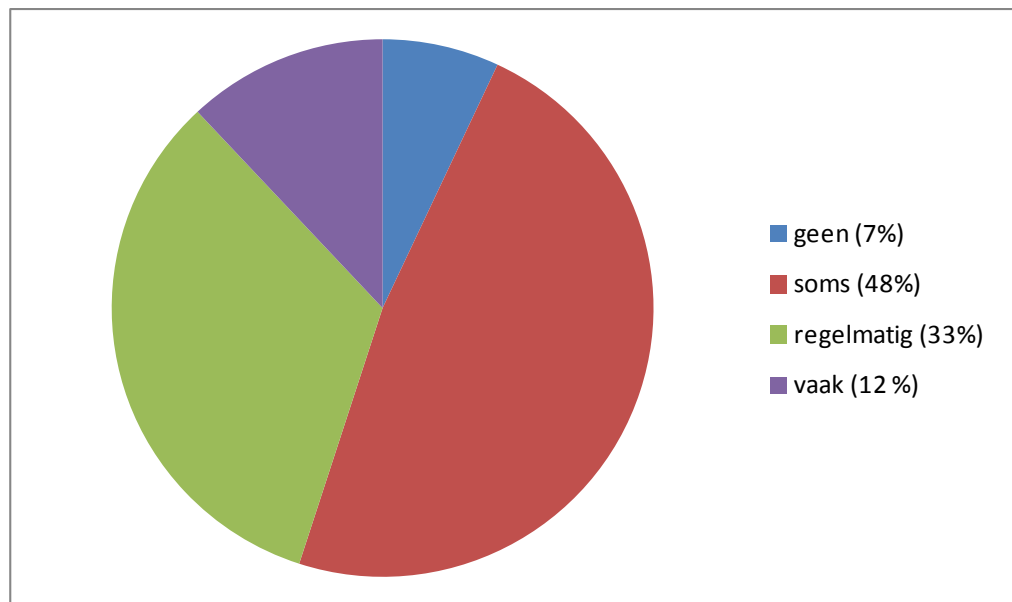
5.3.3 Ouders over Kijkwijzer, meting januari 2012

Intomart¹¹⁰ heeft in het onderzoek "Ouders over Kijkwijzer" bekendheid, waardering en gebruik van Kijkwijzer door ouders van kinderen in de leeftijdscategorieën 3 tot en met 5 jaar, 6 tot en met 9 jaar, en 10 tot en met 15 jaar beoordeeld.

99% van de ouders vindt Kijkwijzer zinvol en 96% van de ouders vindt de adviezen betrouwbaar. Net als in 2009 is 67% van de ouders het vrijwel altijd eens met de adviezen van Kijkwijzer.

	2008	2009	2012
Naamsbekendheid Kijkwijzer	86%	95%	97%
Geen gebruik van Kijkwijzer	14%	7%	7%

Ouders over Kijkwijzer, meting januari 2012 [111]



Figuur 2: Gebruik van Kijkwijzer door ouders

Naamsbekendheid van Kijkwijzer betekent niet dat 'kinderen' werkelijk beschermd worden tegen de negatieve invloeden van media. Over de werkelijke mate van bescherming is geen onderzoeksmateriaal bekend.

110 Ouder over kijkwijzer, meting januari 2012, INTOMART GFK, een online onderzoek in opdracht van NICAM, 26 januari 2012, 8-2-2012/28713

111 Ouder over kijkwijzer, meting januari 2012, INTOMART GFK, een online onderzoek in opdracht van NICAM, 26 januari 2012, 8-2-2012/28713

5.4 Conclusie – hoofdlijn C

'De overheid stimuleert bewust mediagebruik'

De doelstelling om bewust mediagebruik te stimuleren is gerealiseerd. Onduidelijk blijft echter of het mediagebruik inmiddels 'bewust genoeg' is. Dit komt doordat er geen streefcijfers zijn bepaald voor de mate waarin, welk deel van de Nederlandse bevolking bewuster om zou moeten gaan met media. Ook in absolute zin is onduidelijk in welke mate een meer kritische en actieve houding is gerealiseerd. Daardoor is niet duidelijk in welke mate verder overheidsbeleid nodig is.

Het doel van meer bekendheid met Kijkwijzer is ruimschoots gehaald. De bekendheid met Kijkwijzer neemt toe. In 2012 was Kijkwijzer bij 97% van de ondervraagden bekend. De doelstelling is dat Kijkwijzer in 2015 minimaal een bekendheid heeft van 95%. Of Kijkwijzer kinderen en jongeren echt beschermt tegen negatieve invloeden van media is niet duidelijk. Daarover was geen onderzoeksmateriaal beschikbaar.

Mediawijzer.net heeft volgens het onderzoek van Sardes bijgedragen aan het stimuleren bij de Nederlandse burgers van een meer kritische en actieve houding ten aanzien van de media. Volgens Sardes is mediawijzerheid 'op de kaart gezet'.

Of dat ook werkelijk tot een meer kritische en actieve houding van burgers ten opzichte van media heeft geleid, is door het ontbreken van concrete doelstellingen niet te beoordelen. Bovendien is het moeilijk om een causale relatie aan te tonen tussen de inspanningen van Mediawijzer.net en de mediabewustwording van burgers. Dat komt doordat Mediawijzer.net een netwerkorganisatie is, die zich indirect op haar doelgroepen richt. Bovendien spelen er veel omgevingsfactoren mee.

Doeltreffendheid en doelmatigheid beleidsinstrumenten

Er is geen (causaal)effectonderzoek over de ingezette instrumenten aangetroffen.

Kijkwijzer draagt door zijn bekendheid bij aan het bereiken van de doelen. Bij Mediawijzer.net is er ruimte voor verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid. De middelen die hiervoor ingezet worden zijn beperkt, in vergelijking met die voor de publieke omroep.

6 CONCLUSIES

Samenvattend trekken wij de volgende conclusies:

- Het gewenste kwaliteitsniveau en de gewenste verscheidenheid van het media-aanbod lijkt grotendeels gerealiseerd te worden. Dat komt mede dankzij de prestatieafspraken tussen NPO en OCW, en door het toezicht daarop door het CvdM.
- Er ontbreekt echter een eenduidige meetlat om te bepalen hoe gevarieerd en hoe kwalitatief hoogwaardig het aanbod is.
- De prestatieafspraken voor het aanbod worden gehaald.

Aandachtspunt zijn twee doelstellingen uit de Prestatieovereenkomst die niet behaald zijn:

- het bereik van het audioaanbod
- het bereik onder de publieksgroep 20-34 (jongeren).
- Het toezicht door het CvdM en de prestatieafspraken lijken doeltreffend en doelmatig. Uitgevoerde onderzoeken maken dit aannemelijk, maar kunnen dit niet hard bewijzen. Het bepalen van de doelmatigheid in absolute zin is niet mogelijk is.
- De regelingen van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek en het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Media Producties (Mediafonds) sorteren effect. De mate waarin de regelingen effectief zijn, is niet duidelijk te kwantificeren door het ontbreken van concrete doelstellingen.
- Op het omroepbestel wordt fors bespaard, zonder dat de Rijksoverheid daar veel in moet investeren. Dit zal de doelmatigheid van het omroepbestel vergroten als men er in slaagt het gewenste kwaliteitsniveau te handhaven. Een verdere vermindering van de Rijksbijdrage wordt echter nog doorgevoerd. Dan zal blijken of de publieke omroep er in slaagt om het huidige en gewenste kwaliteitsniveau te handhaven. De uitgaven voor het omroepbestel vormen veruit het grootste deel van de uitgaven in vergelijking met de andere beleidsinstrumenten.
- Kijkwijzer en Mediawijzer.nl stimuleren een bewuster mediagebruik. De doelstelling voor de bekendheid van Kijkwijzer is ruimschoots gehaald. De inspanningen met Mediawijzer.nl hebben een bijdrage geleverd, hoewel er ruimte is voor verbetering van effectiviteit en doelmatigheid. Vanwege het ontbreken van concrete doelstellingen is het in absolute zin onduidelijk in welke mate een meer kritische en actieve houding bij burgers gerealiseerd is. Daardoor is het niet duidelijk of verder overheidsbeleid nodig is.

Literatuurlijst

- Advies metatoezicht NICAM 2013, 623136/630263, 1 juli 2014.
- Afscheid van de Wereldomroep: camping au revoir, Volkskrant.nl, Thijs van Soest, 10-05-2012.
- Beeld en geluid jaarverslag 2010-2013.
- Beleidsdoorlichting art. 15 media 2004-2009, 26 mei 2010.
- Begroting OCW 2010, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 VIII, nr. 2.
- Begroting OCW 2011.
- Begroting OCW 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 VIII, nr. 2.
- Begroting OCW 2013, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VIII, nr. 2.
- Begroting OCW 2014, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 VIII, nr. 2.
- Budget bijzondere culturele mediaproducties, Raad voor cultuur, 3 december 2012.
- Efficiëntieonderzoek Landelijke Publieke Omroep, eindrapportage, 31-08-2011, Boston consulting Group.
- Evaluatie financiering regionale publieke media-instellingen 2009-2011, Commissariaat voor de Media.
- Evaluatie van de financiering van de lokale publieke media-instellingen in de jaren 2009-2012, juni 2013, Commissariaat voor de Media.
- Evaluatie commissariaat voor de Media 2007-2011, DSP-groep, 17 september 2013, Alwien Bogaart.
- Evaluatie Mediawijzer.net, Sardes, Utrecht 2014.
- Evaluatie van de stimuleringsfonds voor de pers 2006-2010, 17-10-2011
- De Nederlandse Grondwet.
- Gegevens regionale publieke media-instellingen 2012-2013, 4 juni 2013, briefkenmerk 29250/2013007855.
- Beantwoording Kamervragen 2013Z16219 over de financiële problemen lokale omroepen, 15-11-2013.
- Inventarisatie van problemen bij de regionale omroepen van de vier kleine provincies, Berenschot, 21 februari 2011.
- Kamerbrief 309071, uitwerking regeerakkoord onderdeel media, 17-06-2011.
- Kamerbrief over hervormingen en bezuinigingen publieke omroep, 13-08-2012.
- Kamerbrief 461725, uitwerking regeerakkoord Rutte II onderdeel Media, 06-12-2012.
- Kamerbrief 471495, Wereldomroep, 20 december 2012.
- Kerncijfers 2009-2013, ministerie van OCW.
- Kijkwijzer, een verantwoording van het classificatiesysteem, NICAM 2013.
- Lokale omroep, 15 november 2013, 521644.
- Website .www.Kijkwijzer.nl.
- Mediabeleid, TK, vergaderjaar 2009-2010, 32033, nr. 4.
- Mediabegroting 2010, 16 november 2009, MLB/167777.
- Mediabegroting 2011, 227741.
- Mediabegroting 2012, 25 november 2011, 307634.
- Mediabegroting 2013, 27 november 2012, 398966
- Mediabegroting 2014, 14 november 2013, 504713.
- Mediawet 2008 geldend op 17-06-2014.
- Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de verspreiding van televisie- en radioprogrammakanalen door middel van omroepnetwerken en omroepzenders en de vaststelling van de minimale omvang van het standaardpakket televisie- en radioprogrammakanalen, 33426, nr. 12.
- Meerjarenbegroting 2010-2014, Nederlandse Publieke Omroep.

- Mediawijshheid / Wijziging van de Mediawet 2008 en de Tabakswet ter implementatie van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten, 31434 en 31876, nr. 5.
- Memorie van toelichting- wijziging van de mediawet 2008 en de Tabakswet implementatie van de richtlijn Audiovisuele Mediadiensten, vergaderjaar 2008-2009, 31876, blz. 2.
- NPO financiële terugblik 2010-2013.
- NPO Terugblik 2010-2013.
- NPO jaarverslag 2010- 2013.
- Onderzoek naar mogelijkheden voor verhogen inkomsten van de landelijke Publieke Omroep, Boston Consulting Group, 23 september 2013.
- Ouder over kijkwijzer, meting januari 2012, INTOMART GFK, een online onderzoek in opdracht van NICAM, 26 januari 2012, 8-2-2012/28713.
- Prestatieovereenkomst 2010- 2015, als bedoeld in artikel 2.22 van de Mediawet 2008.
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Staatscourant 2012 nr. 18352, 11 september 2012.
- www.ster.nl/organisatie.
- Spits, donderdag 21 augustus 2014.
- Toekomst Mediabeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32827.
- Toekomstvenster op de publieke regionale omroep, Publieke Regionale Omroep/ Roos/ Hilversum, april 2013.
- Toekomst van het publieke mediabestel, ref. 669132, 13 oktober 2014.
- Trends in beeld 2013, zicht op Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, ministerie van OCW.
- Verificatie naleving prestatieovereenkomst 2010 d.d. 31 mei 2011, Commissariaat voor de Media.
- Verificatie naleving prestatieovereenkomst NPO 2011 d.d. 31-05-2012, CvM.
- Verificatie naleving prestatieovereenkomst NPO 2012 d.d. 11-06-2013, CvM.
- Verificatie naleving prestatieovereenkomst NPO 2013 juli 2014, CvM.
- 2012 yearbook, Television, cinema, video, and on-demand audiovisual services in 38 European States.
- Website Commissariaat voor de Media, www.cvdm.nl/nieuws/ledenaantal.
- Website: www.mediafonds.nl/nieuws/91348/hoe-staat-het-mediafonds-er-nu-voor.
- Website www.commissiebrinkman.nl/rapport/de-volgende-editie.
- adviesrapport Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers, "De volgende editie", Den Haag, 23 juni 2009.
- site van de mediafonds, www.mediafonds.nl/het-fonds.
- Website rijksoverheid.nl, hervorming publieke omroep.
- World Press Freedom index 2013, <http://en.rsfs.org/press-freedom-index-2013,1054.html>.

Bijlage 1 – Uitgaven mediabegroting 2010 - 2014

Bedrag * €1000 ¹	2010	2011	2012	2013	2014
Commissariaat voor de Media	4.069	4.110	4.216	4.242	4.072
Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland (OLON)	506	508	508	518	516
Stichting Landelijk Steunpunt Programmaraden (Kabelraden.nl)	386	389	389	397	0
Subsidies/bijdragen mediabeleid	2.000	1.000	500	500	500
Media-expertise centrum	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Dotatie Stimuleringsfonds voor de Pers	4.300	3.300	2.300	2.300	2.300
Dotatie Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties	17.657	17.922	17.922	18.288	18.653
Dotatie Filmfonds van de Omroep en Telefilm (CoBO)	7.307	7.416	7.416	7.416	7.568
Dotaties. Bijdragen e.d.	38.225	36.645	35.251	35.661	35.609
Stichting Omroep Muziek (was Muziekcentrum van de Omroep)	31.057	30.627	30.906	14.581	14.885
Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid	19.656	19.584	19.584	20.925	21.351
Uitzenden en uitzendgereed (oud NOB)	23.736	23.973	23.973	24.463	24.962
Vergoeding beheertaken	74.449	74.184	74.463	59.969	61.198
Budget landelijke omroep	757.925	747.448	745.572	741.522	706.448
Stichting het Beste van Vlaanderen en Nederland (BVN)				1.401	1.429
Mediavoorziening Antillen (Caribische mediavoorziening)				300	300
Index				15.298	14.606
Regionale publieke omroep				n.v.t.	146.370
Bijdrage Wereldomroep	45.867	46.289	46.289	0	0
Bijdrage minderhedenprogrammering	4.059	4.045	3.745	1.782	799
Vergoeding omroepinstellingen	807.851	797.782	795.606	760.303	869.952
Subtotaal uitgaven	920.525	908.611	905.320	855.933	966.759
Mutatie algemene reserve	-22.995	-6.172	40.479	35.704	38.638
Totaal beschikbaar budget	897.530	902.439	945.799	891.637	1.005.397

¹ Mediabegroting 2010, Mediabegroting 2011, Mediabegroting 2012, Mediabegroting 2013 en Mediabegroting 2014

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00