

Vergaderjaar 2018–2019

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 156

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2019

Op 4 juni 2019 heeft de evaluatiecommissie landelijke publieke omroep een evaluatierapport uitgebracht over de jaren 2013 tot en met 2017¹. De thema's en onderwerpen van het rapport lopen in hoge mate parallel aan de thema's die geadresseerd worden in de brief over de toekomst van het publieke omroepbestel die ik op 4 juni 2019 aan uw Kamer heb gestuurd (hierna: visiebrief). Om die reden zal ik hierna op hoofdlijnen een reactie geven op het evaluatierapport.

Belang van een publieke omroep

De evaluatiecommissie vindt het in het licht van een snel veranderend medialandschap meer dan ooit van belang voor onze samenleving om een betrouwbaar baken te hebben, een verbindende factor in de Nederlandse samenleving. Het is niet zozeer de vraag óf de NPO relevant is, maar eerder hóe hij van betekenis blijft in onze veranderende samenleving.

Ik onderschrijf dit. In mijn visiebrief sta ik uitvoerig stil bij het belang van een stevige publieke omroep en hoe deze ook in de toekomst zijn maatschappelijke functie kan blijven vervullen.

De publieke omroep verdient waardering

Goed nieuws is veelal geen nieuws. Bij een evaluatie bestaat de neiging meteen te kijken naar wat er allemaal mis is. Dat doet echter geen recht aan al die mensen bij de landelijke publieke omroep die zich elke dag weer inzetten om ons een interessant en kwalitatief hoogstaand media-aanbod voor te schotelen. De evaluatiecommissie constateert dat de publieke omroep met relatief bescheiden middelen een gevarieerd aanbod van aantrekkelijke en kwalitatief hoogwaardige programma's

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

brengt. Een aanbod dat ondanks de enorm toegenomen concurrentie een goed bereik heeft, waar heel veel mensen plezier aan beleven en dat onverminderd kan rekenen op de waardering van het publiek. Door de grotere variatie binnen het aanbod onderscheidt de publieke omroep zich van commerciële aanbieders. De belangstelling voor de online diensten van de NPO groeit en de websites behoren tot de top van de best bezochte websites. De publieke omroep heeft zich gehouden aan de programmatische afspraken van de Prestatieovereenkomst. En er zijn verschillende verbeteringen doorgevoerd in de governance en het toezicht daarop en in het toezicht op doelmatigheid. Ik wil daarvoor mijn waardering uitspreken, ook omdat ik beseft dat het lang niet altijd gemakkelijk is om als omroepmedewerker, bestuurder en programmamaker te werken terwijl je voortdurend onder een politiek en maatschappelijk vergrootglas ligt.

Desondanks kunnen we de ogen niet sluiten voor het feit dat de evaluatiecommissie belangrijke zaken aan de orde stelt die de publieke omroep hinderen in het optimaal functioneren. Ik loop die in het hiernavolgende langs.

Aanbod, programmering en publiek

Aanbod

Volgens de evaluatiecommissie komt in het aanbod de (culturele) diversiteit in de Nederlandse bevolking nog onvoldoende tot uitdrukking en representeren de huidige omroepen bij elkaar niet de gehele Nederlandse bevolking naar levensbeschouwing, religie, politieke overtuiging en culturele achtergrond etc. Het ontbreekt aan een gedegen overkoepelende strategie om doelstellingen op het terrein van pluriformiteit, diversiteit en variatie te realiseren en de NPO rapporteert weinig systematisch over zijn prestaties op deze terreinen. De evaluatiecommissie beveelt aan dat de NPO-organisatie, na overleg met omroepen, met urgentie een strategie en overkoepelende doelstellingen voor een pluriform, (cultureel) divers en gevarieerd aanbod voor alle platforms ontwikkelt. Hierbij gaat de evaluatiecommissie er van uit dat het huidige aantal lineaire radio- en televisiekanalen behouden blijft en de NPO de mogelijkheden krijgt om de (online) aanbodkanalen te ontwikkelen die nodig zijn om aan te sluiten op de veranderingen in mediagebruik van zijn publiek. Ook voor innovatie, programmavernieuwing en talentontwikkeling moet er een overkoepelende visie komen.

Ik constateer dat de bevindingen en aanbevelingen van de evaluatiecommissie aansluiten op mijn visiebrief. Daarin staat dat een andere manier van programmeren nodig is, waarbij inhoud en flexibiliteit centraal staan: welk aanbod beantwoordt aan de publieke taken en de behoefte van het publiek en hoe komt dat aanbod effectief het beste bij kijkers en luisteraars terecht. De noodzakelijke flexibiliteit kan bereikt worden door niet meer te focussen op het vullen van lineaire netten en zenders, maar door ruimte te geven aan de NPO om een gerichtere programmeer- en distributiestrategie te ontwikkelen die aansluit bij het veranderende mediagebruik, met name online, en waarbij scherpe keuzes gemaakt worden ten aanzien van het bestaande arsenaal aan aanbodkanalen.

Kritisch is de evaluatiecommissie over het schrappen van amusement uit de taakopdracht. Zij vindt het belangrijker dat alle programma's publieke waarde hebben, dat de publieke omroep daar kritisch op moet zijn, maar dat dit de verantwoordelijkheid van de NPO is en niet iets wat door de overheid via een bureaucratisch toetsingskader gecontroleerd moet worden.

Ik kan mij goed vinden in de opvatting van de evaluatiecommissie dat alle aanbod publieke waarde en kwaliteit moet hebben. Dat is ook de bedoeling van de aanscherpingen in de taakopdracht geweest. Amusement is niet uit de wettelijke taakopdracht verdwenen, maar gekoppeld aan doelstellingen met publieke waarde om de onderscheidende kracht van de publieke omroep te vergroten. Daarmee wordt ook voldaan aan de uit Europees recht voortvloeiende opdracht om de reikwijdte van de publieke taak zo duidelijk mogelijk vast te stellen. Dat zo zijnde hoort de publieke omroep zich daarover te verantwoorden en daartoe zijn afspraken gemaakt.

Programmeerproces

Uit de bevindingen van de evaluatiecommissie blijkt dat alle betrokkenen binnen de landelijk publieke omroep het programmeerproces complex vinden. De omroepen ervaren een te grote macht en inhoudelijke invloed van net- en zendermanagers en menen dat besluiten te laat en op niet-transparante wijze genomen worden. De net- en zendermanagers op hun beurt geven aan dat de programmavoorstellen van omroepen bij elkaar niet toereikend zijn voor een pluriform en cultureel divers aanbod. Volgens hen is het complex en vergt het veel tijd en overleg om alle wensen, regels en afspraken met elkaar te combineren. Onvrede over genomen besluiten leidt soms tot juridificering van de verhoudingen. De evaluatiecommissie constateert dat door gebrek aan een constructief gesprek over realisering van gezamenlijke doelstellingen het programmeerproces minder flexibel verloopt dan noodzakelijk is voor een slagvaardige NPO. Zij beveelt aan om met inzet van genre-coördinatoren te komen tot een inhoudelijk langetermijnbeleid voor belangrijke genres. Ook moet de NPO meer experimenteren met integraal programmeren, waarbij budgetten niet via intekening op tijdslots worden toebedeeld, maar op basis van een inhoudelijk idee of concept. Verder adviseert zij om de dubbelfunctie van netmanager en directeur video te beëindigen en te zorgen voor voldoende vernieuwing en doorstroming door maximale termijnen te stellen aan sleutelposities.

De bevindingen van de evaluatiecommissie zijn herkenbaar en ik ben bekend met de verschillen van inzicht over de rollen en bevoegdheden binnen het programmeerproces. Ik kom daar verderop in deze brief nog op terug. Eerdere wetswijzigingen hebben de ruimte gegeven om het programmeerproces flexibeler in te richten. Daardoor kan er meer samenhangend, cross-mediaal en platform-overstijgend geprogrammeerd worden (integraal programmeren). Daarbij is met name ook de inzet van genrecoördinatoren genoemd. De aanbevelingen van de evaluatiecommissie sluiten aan bij mijn visie op nieuwe, flexibele manieren van programmeren, waarbij inhoud centraal staat en distributie volgend is. Daarnaast ben ik het eens met de aanbeveling om de dubbelfunctie van netmanager en directeur video te beëindigen. De NPO heeft inmiddels per 1 juli 2019 een nieuwe interim-netmanager voor NPO1 benoemd in het kader van het experiment met een ander programmeermodel waarbij genrecoördinatoren worden ingezet.

Openheid voor buitenproducenten

Over de openheid van het bestel voor buitenproducenten merkt de evaluatiecommissie op dat, ondanks enkele ongemakkelijkheden, buitenproducenten grosso modo niet ontevreden zijn. Van die kant wordt wel bepleit dat de NPO meer verantwoordelijkheid zou moeten krijgen of nemen voor de afwikkeling van zakelijke en inhoudelijke afspraken tussen producenten en omroepen zodat er efficiënter geproduceerd kan worden. Ook het ontbreken van een programmeerbeleid voor de lange termijn en

onvoldoende transparantie bij de keuzes die gemaakt worden, zijn enkele kritische kanttekeningen van de buitenproducenten die de evaluatiecommissie heeft opgetekend. Al met al beveelt de evaluatiecommissie aan om de mogelijkheid dat producenten rechtstreeks voorstellen kunnen indienen bij de NPO-organisatie te handhaven, evenals de rol van de NTR hierin. Volgens de evaluatiecommissie moet de NPO toezien op gemaakte afspraken over format, inhoudelijke kaders, budget en rechten, en toetsen of hetgeen uiteindelijk wordt geproduceerd in lijn is met wat aanvankelijk is voorgesteld. Mogelijke tekortkomingen in de procedure worden, na evaluatie in 2019, aangepast.

De bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot de toegang voor buitenproducenten sluiten aan op mijn visie over dit onderwerp zoals ik die in de visiebrief heb opgenomen. Het creatieve potentieel van de Nederlandse productiesector kan een belangrijke bijdrage aan programmatische innovatie en pluriformiteit leveren, nu ook de evaluatiecommissie constateert dat het aanbod van de huidige omroepen bij elkaar niet de gehele pluriformiteit onder de Nederlandse bevolking representeert. Daarom doe ik in de visiebrief voorstellen om dat creatieve potentieel beter te benutten. De aanbeveling om tekortkomingen in de procedure aan te pakken, ligt in lijn met mijn voorstel in de visiebrief om een samenwerkingscode op te stellen. Ik ben het met de evaluatiecommissie eens dat een uitzendlicentie voor de NPO op dit moment niet aan de orde is.

Verantwoording, toezicht en doelmatigheid

Verantwoording

De evaluatiecommissie constateert een veelheid aan verantwoordingsverplichtingen- en momenten. Aan de aanbeveling van de vorige evaluatiecommissie om te vereenvoudigen en te verbeteren is tot nu toe geen gevolg gegeven. Integendeel, de gedetailleerdheid is zover doorgeschoten dat inzicht in de vraag of de taakopdracht goed wordt uitgevoerd uit beeld verdwijnt. Mede gezien de enorme werklast is het volgens de evaluatiecommissie de vraag of dit nog wel bijdraagt aan verbetering van de organisatie, de doelmatigheid en de inhoudelijke prestaties.

Ik deel deze analyse en zal bezien hoe de rapportage- en verantwoordingscyclus eenvoudiger ingericht kan worden. In elk geval wil ik bereiken dat de NPO voortaan in één integrale rapportage inzicht geeft in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van publieke middelen, zodat de transparantie en verantwoording richting de politiek en het publiek worden vergroot.

Toezicht en doelmatigheid

Volgens de evaluatiecommissie is het toezicht op de doelmatigheid in de onderzoeksperiode verbeterd. Sinds de wetwijziging van 2016 heeft de raad van bestuur de expliciete taak om zorg te dragen voor de doelmatige inzet van middelen. Vooral wanneer financiële middelen schaarser worden is centrale sturing op efficiënte inzet nodig. Die verantwoordelijkheid dient volgens de evaluatiecommissie bij de raad van bestuur te liggen en niet bij het Commissariaat voor de Media.

Ik ben het eens met de evaluatiecommissie dat doelmatigheid niet alleen te maken heeft met kostenefficiëntie, maar ook raakt aan inhoudelijke, artistieke en redactionele afwegingen. Doelmatigheid is verweven met het programmeer- en productieproces. De verantwoordelijkheid voor de

doelmatigheid dient dan ook bij de NPO-organisatie te liggen. Vanwege de onafhankelijkheid is het principieel onjuist om een overheidsorganisatie, in dit geval het Commissariaat voor de Media, die op afstand staat en hoort te staan van de programmering, met doelmatigheidstoezicht te belasten. Wel zal ik kijken of de toezichthoudende taken van de raad van bestuur ten aanzien van bindende regelingen en besluiten bij het Commissariaat belegd kunnen worden zodat overlap of onduidelijkheden in de rolverdeling voortaan vermeden worden. Dat kan bovendien de druk op de onderlinge verhoudingen in het bestel verlichten.

Bestuur en organisatie

Volgens de evaluatiecommissie hebben – ondanks duidelijke wetgeving – meningsverschillen over de rollen en bevoegdheden er mede toe geleid dat de raad van bestuur zijn sturende rol die hij met de wetswijziging van 2016 heeft gekregen niet in alle opzichten optimaal heeft kunnen vervullen. Er is onvoldoende constructief samengewerkt en de NPO als geheel is onvoldoende slagvaardig geweest. De evaluatiecommissie wijst ook op de inherente spanning in het bestel. Aan de ene kant de omroepen met hun eigen missie, maatschappelijke legitimatie en de daaraan verbonden drang zich te profileren en aan de andere kant de NPO-organisatie die verantwoordelijk is voor een sterke herkenbare publieke omroep als geheel met een pluriform, kwalitatief hoogstaand aanbod waarmee alle bevolkingsgroepen worden bereikt. Daarbij neemt de evaluatiecommissie in ogenschouw dat bezuinigingen, onzekerheid over de financiële toekomst en telkens oplaaierende discussies over de inrichting van het bestel de interne verhoudingen extra onder druk zetten. De evaluatiecommissie beveelt aan om nu geen nieuwe wettelijke maatregelen door te voeren die betrekking hebben op de verhouding tussen raad van bestuur en omroepen. Zij stelt dat vertrouwen en ruimte nodig is om de recent in de wet vastgelegde rollen en verantwoordelijkheden vorm te geven. De evaluatiecommissie ziet daarbij een actieve rol voor de raad van toezicht. Alternatieve of aanvullende manieren van maatschappelijke verankering, naast of in plaats van het ledenmodel, kunnen de spanningen in het bestel verminderen.

Ik ben het met de evaluatiecommissie eens dat de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende geledingen binnen de NPO duidelijk zijn vastgelegd in de Mediawet en in de verschillende bindende regelingen en afspraken die binnen de NPO zijn opgesteld. Ik heb dat nog eens opgeschreven in de onlangs gepubliceerde beleidsregel inzake de goedkeuring van aanbodkanalen.² Het is onwenselijk als formele discussies hierover blijven voortbestaan en verlamdend werken op het programmeerproces. De evaluatiecommissie stelt dat de omroepen met hun binding en interactie met de achterban en maatschappelijke organisaties op een unieke manier bijdragen aan de legitimatie van de publieke omroep. Zij merkt daarbij echter ook op dat deze activiteiten moeten worden ingezet om de doelstellingen van de NPO als geheel te realiseren en niet in de eerste plaats om de individuele positie van de omroeporganisatie te versterken. Dat onderschrijf ik. Wil de publieke omroep zijn relevantie in het toekomstige medialandschap behouden, dan is een goed samenspel tussen de NPO in zijn rol als coördinerend orgaan en de omroepen als (maatschappelijk gewortelde) leveranciers van de programma's essentieel. Daarbij moeten alle partijen doordrongen zijn van het gezamenlijke belang van een sterke publieke omroep. In mijn visiebrief staat dat de huidige rolverdeling daarvoor een basis biedt, maar dat de invulling ervan verbeterd kan worden. Daartoe stel ik enkele maatregelen voor die daar aan kunnen bijdragen, zoals betere betrok-

² Stcrt. 2019, nr. 24288

kenheid van de omroepen en explicitering van de rol van de raad van toezicht.

Aspiranten WNL, PowNed en Human

Conform de wettelijke opdracht heeft de evaluatiecommissie ook bekeken in hoeverre de huidige aspirant omroepen WNL, PowNed en HUMAN hun vernieuwende bijdrage aan de landelijke publieke omroep hebben waargemaakt. De conclusies van de evaluatiecommissie zal ik samen met de adviezen die ik te zijner tijd hierover van de Raad voor Cultuur, het Commissariaat voor de Media en de NPO ontvang, betrekken bij de besluitvorming over het verlenen van de nieuwe erkenningen.

Tot slot

De evaluatiecommissie heeft een gedegen en informatief rapport afgeleverd met behartenswaardige aanbevelingen. Veel aanbevelingen sluiten aan bij mijn visie en vallen daar op onderdelen zelfs mee samen. Ik begrijp heel goed de oproep van de evaluatiecommissie om te zorgen voor rust en financiële zekerheid in de komende concessieperiode. Nieuwe maatregelen zijn echter nodig om de publieke omroep te ondersteunen en te zorgen voor flexibiliteit in programmering en distributie, een stabiel financieel klimaat en een efficiënter opererende organisatie. Een groot aantal aanbevelingen richt zich direct tot de NPO en de omroepen. Ik ga er van uit dat zij daar in goed onderling overleg uitwerking aan geven.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob