

# **Eenheid in veelzijdigheid**

Pleidooi voor een weerbaar publiek omroepbestel



# **Eenheid in veelzijdigheid**

Pleidooi voor een weerbaar publiek omroepbestel

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>10</b>
<b>Aanleiding en werkwijze</b>	<b>11</b>
<b>Context en probleemanalyse: inconsistent beleid werkt uithollend</b>	<b>13</b>
<i>Hybride model</i>	13
<i>Publieke taak versus toenemende commerciële context</i>	14
<i>Samenwerking met externe producenten</i>	14
<i>Druk op de samenwerking</i>	15
<b>2. Visie op de publieke omroep</b>	<b>20</b>
<b>De functie van de publieke omroep en de herwaardering van pluriformiteit</b>	<b>21</b>
<b>Het waardenkompas voor de publieke opdracht</b>	<b>25</b>
<b>De drieslag voor publieke omroeporganisaties</b>	<b>26</b>
<i>Eigenheid en herkenbaarheid</i>	27
<i>Maatschappelijke worteling</i>	27
<i>Verantwoordelijkheid voor het collectief</i>	28
<b>3. Uitwerking van de opdracht in vier delen</b>	<b>34</b>
<b>I Helderheid in de taken en rollen van relevante partijen</b>	<b>35</b>
<i>De landelijke overheid</i>	35
<i>Autoriteit Publieke Media</i>	37
<i>Het Commissariaat voor de Media</i>	39
<i>De NPO</i>	40
<i>Omroepen</i>	41
<i>Taakomroepen</i>	42
<i>De collectieve inspanning</i>	42

<b>II</b>	<b>Criteria en een beoordelingssystematiek</b>	<b>45</b>
	<i>Een maximumaantal omroepen</i>	45
	<i>Het ledenvereiste</i>	47
	<i>Beoordeling</i>	48
	<i>Fasering in de beoordeling</i>	49
<b>III</b>	<b>Systematiek voor periodieke herijking</b>	<b>52</b>
<b>IV</b>	<b>Randvoorwaarden voor een toekomstbestendige publieke omroep</b>	<b>53</b>
	<i>Limiet op de bestuurstermijnen</i>	53
	<i>De positie van externe producenten</i>	53
	<i>Financiering van omroepen</i>	54
	<i>Financiële randvoorwaarden voor het bestel</i>	55
	<i>Wettelijke bescherming voor vindbaarheid van publieke omroep</i>	56
	<i>Radio, televisie en online: schuivende panelen</i>	56
	<i>Ruimte voor profilering – juist en ook op online-kanalen</i>	57
<b>4.</b>	<b>Criteria en de korte termijn</b>	<b>64</b>
	<b>Overzicht criteria</b>	<b>67</b>
	<b>Aanbevelingen voor de korte termijn</b>	<b>70</b>
<b>5.</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>76</b>
	<b>Lijst met aanbevelingen</b>	<b>80</b>
<b>Bronnen</b>		<b>86</b>
<b>Bijlagen</b>		<b>92</b>
	<b>Bijlage 1 Definities en terminologie</b>	<b>93</b>
	<b>Bijlage 2 Verantwoording</b>	<b>94</b>
	<i>Werkwijze</i>	94
	<i>Gesprekkenlijst op alfabet</i>	95



## Voorwoord

Het instellen van een commissie of college door ‘Den Haag’ wordt vaak beschouwd als een instrument om oplossingen te zoeken voor politiek en maatschappelijk ingewikkelde vraagstukken. Soms met een negatieve connotatie: “Ze komen er zelf zeker niet uit!?”. Soms met een meer positieve invalshoek: het is goed dat relatieve buitenstaanders, niet gehinderd door ballast uit het verleden of eigenbelang, nog eens goed kijken naar de problematiek, de vraagstukken en de oplossingsrichtingen. Wie die laatste invalshoek van het Adviescollege Publieke Omroep verwacht, zal in mijn ogen niet worden teleurgesteld.

Wél teleurgesteld zullen zij zijn die denken dat het advies een radicaal ander ingericht publiek bestel tot gevolg zou moeten hebben. Dat zou wat ons betreft de grote kwaliteit van de huidige Nederlandse publieke omroep te veel onder druk zetten. Net zo teleurgesteld zullen degenen zijn die graag zouden zien dat het advies voortborduurde op de bestaande ontwikkelingen. Die ontwikkelingen leiden volgens het adviescollege tot een steeds centralistischer, gesloten functionerend publiek bestel met een steeds onduidelijkere rol en betekenis van de omroepen daarin. Een keuze voor dat model, met de NPO als *de facto* de publieke omroep en de omroepen als productiehuisen, had gekund. Vele adviezen wijzen – soms impliciet, soms expliciet – in die richting. Als leden een verdwijnend fenomeen zijn en slagkracht nodig

is in antwoord op snel veranderend mediagebruik en een internationaliserend medialandschap, is de stap naar ‘duidelijkheid’ en centralisme snel gezet.

Wij hebben echter weldoordacht gekozen voor een advies dat consequent de idee omarmt dat het publieke bestel democratisch weerbaar moet zijn en gevoelig voor veranderingen in de samenleving. Externe pluriformiteit is daarvoor een zeer waardevolle vorm en omroepverenigingen zijn dat daarmee ook. Die essentie is leidend voor het advies dat wij als college uitbrengen, met als gevolg dat wij afstand nemen van de keuzes in praktijk en in regelgeving die de afgelopen decennia tot een ingewikkeld hybride systeem hebben geleid. Iedereen zal het erover eens zijn dat aan een in essentie open en extern pluriform stelsel ook nadelen kleven en dat het alle betrokkenen voor uitdagingen stelt. Het is een bewuste keuze om in het advies die uitdagingen aan te gaan: de waarde van een weerbare, veelzijdige publieke omroep weegt volgens ons gemakkelijk op tegen de complexiteit die daarmee gepaard gaat.

Wie van dit advies verwacht dat het een eenduidig, samenhangend perspectief biedt voor een vitaal publiek bestel als een van de hoekstenen van onze democratische rechtsstaat, zal niet worden teleurgesteld. Het adviescollege werkt vanuit de journalistieke en culturele functie die de publieke omroep in de samenleving kan en moet vervullen en vanuit de kernwaarden die daarbij horen. Wij kiezen ondubbelzinnig voor een sterke publieke omroep die zich onafhankelijk van commercie en overheid midden in de samenleving plaatst. Daarvoor dragen we de kaders aan: een open bestel met toe- en uittrekders, publieke waarden als basis voor beoordeling, robuuste financiering, meer ruimte voor online profilering en maatschappelijke worteling en voldoende waarborgen in de steeds internationalere mediawereld.

De rijkdom van ons publieke bestel laat zich niet zomaar vangen in een strikt kwantitatieve set van criteria waarmee de beoordeling technisch kan worden 'afgevinkt'. Een inhoudelijke afweging is bij de beoordeling van publieke omroepen altijd nodig. Dat dit niet een politieke keuze mag zijn, is duidelijk. Op tal van punten is er daarom voor gekozen om de rol van de overheid ten aanzien van de publieke omroep anders dan nu in te vullen: geen micromanagement, meer kaderstellend, meer oog voor de lange termijn en meer publieke verankering van het stelsel in de samenleving. De onafhankelijke, creatieve en innoverende rol van onze publieke omroep moet worden geborgd. De noodzakelijke aanpassingen om op succesvolle wijze de huidige en toekomstige veranderingen in het medialandschap en in het mediagebruik het hoofd te bieden, zijn te faseren en daarmee volgens het adviescollege uitvoerbaar.

In samenhang daarmee definiëren wij de rollen en posities in een systeem van *checks and balances* tussen alle spelers in het bestel. De NPO en de omroepen hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om invulling te geven aan hun publieke taak. Die kan alleen goed worden vormgegeven als de taken, rollen en verantwoordelijkheden scherper dan nu zijn omschreven en verdeeld. De eigen verantwoordelijkheid van de NPO kan niet worden gecombineerd met toezichthoudende taken. Daarom adviseren wij een Autoriteit Publieke Media op te richten. Er is volgens het adviescollege ruimte, naast de 2 taakomroepen, voor maximaal 6 dragende omroepen in het publieke bestel. Andere omroepen kunnen zonder bestuursverantwoordelijkheid toetreden als 'redactieomroep'.

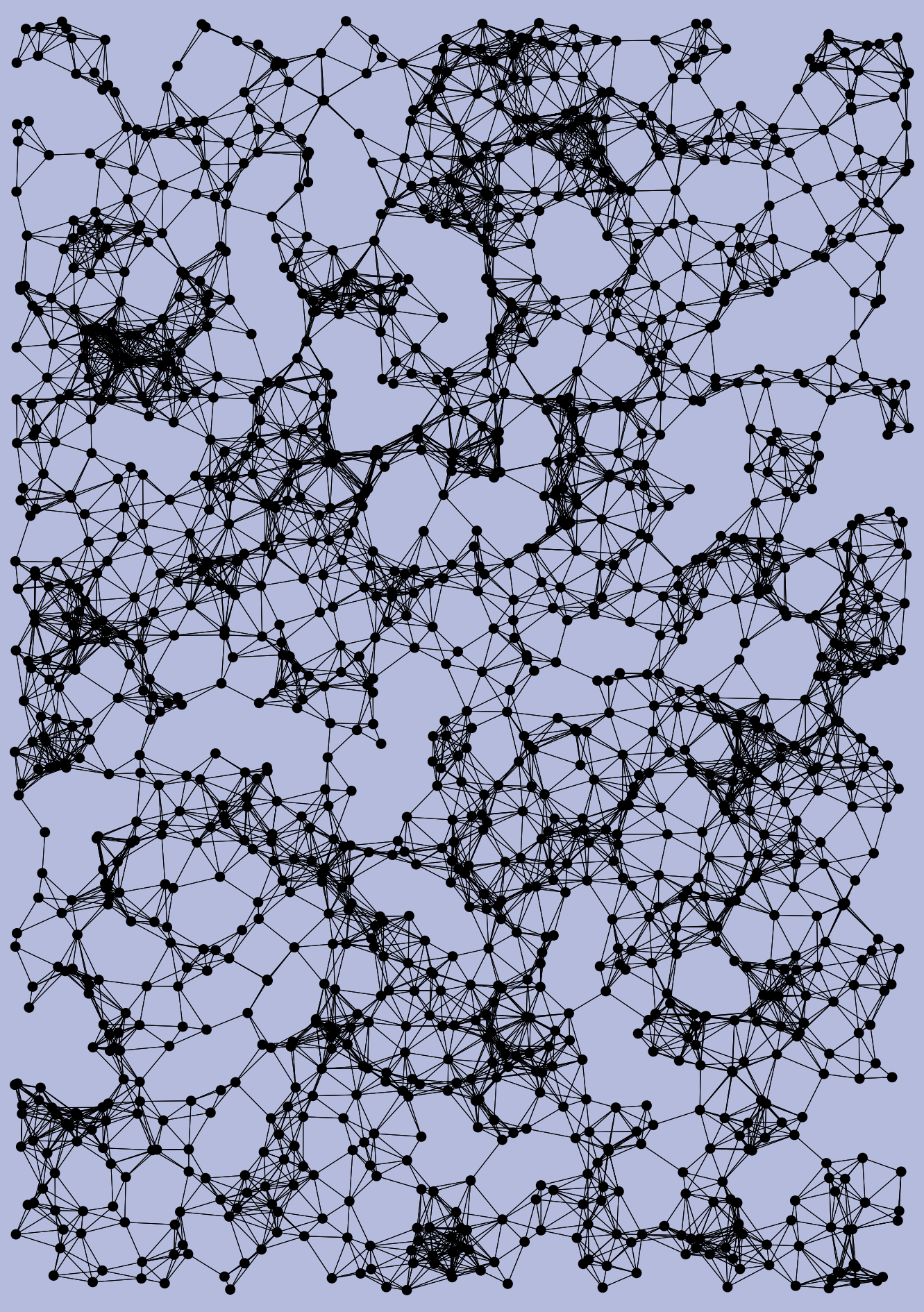
Wim Kan zei al: "Voorspellen is moeilijk, zeker als het om de toekomst gaat". Het is een illusie en zou van hovaardij getuigen als wij als adviescollege denken de toekomst op het gebied van media precies te kunnen doorgronden en de consequenties daarvan te kunnen overzien. Het doel moet zijn: een publiek bestel creëren met een duidelijke interne en externe governancestructuur,

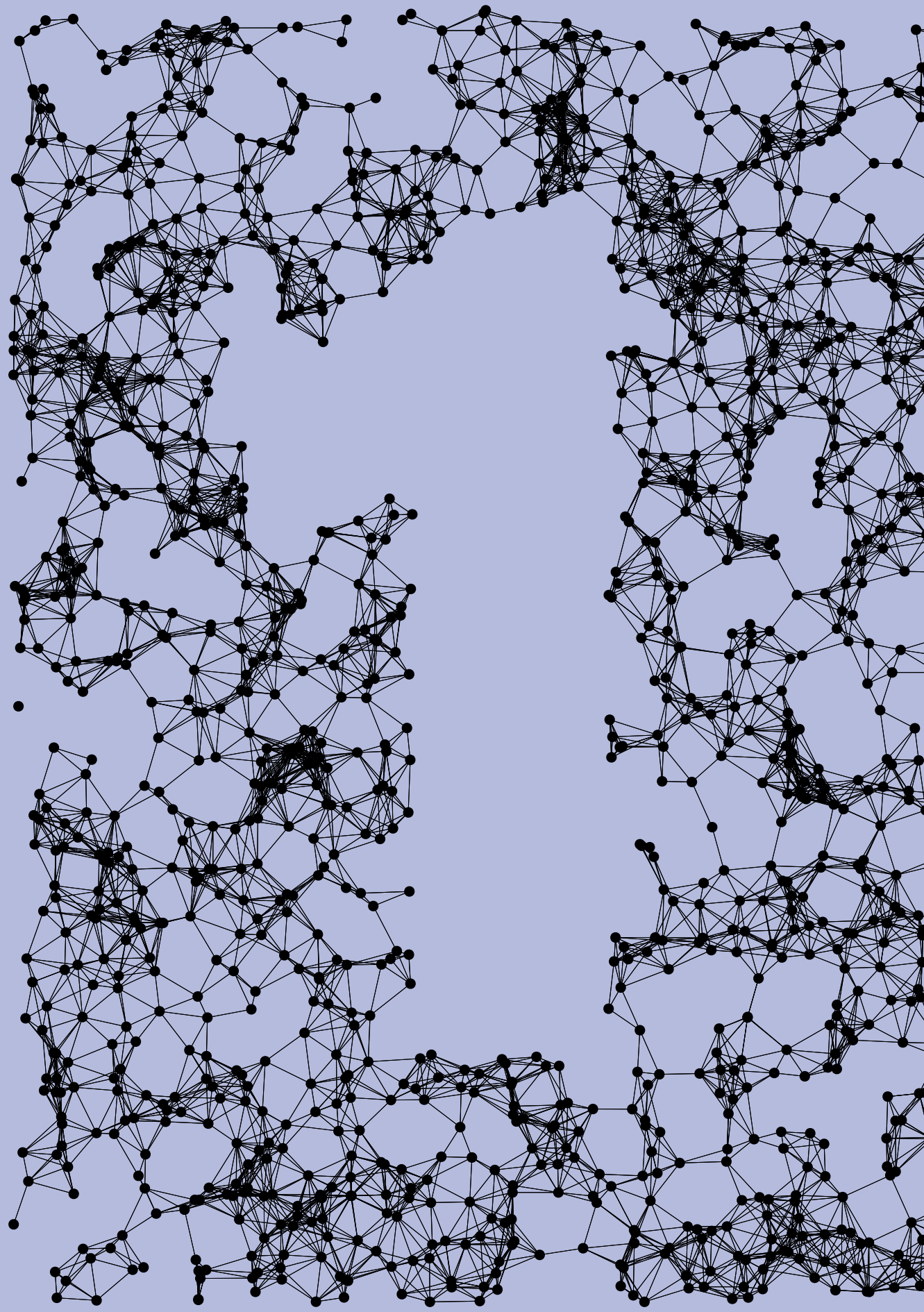
stevige verankering in de samenleving en voldoende juridische en financiële waarborgen om de publieke taak te kunnen verrichten. Dat moet het bestel weerbaar maken in een altijd onzekere toekomst.

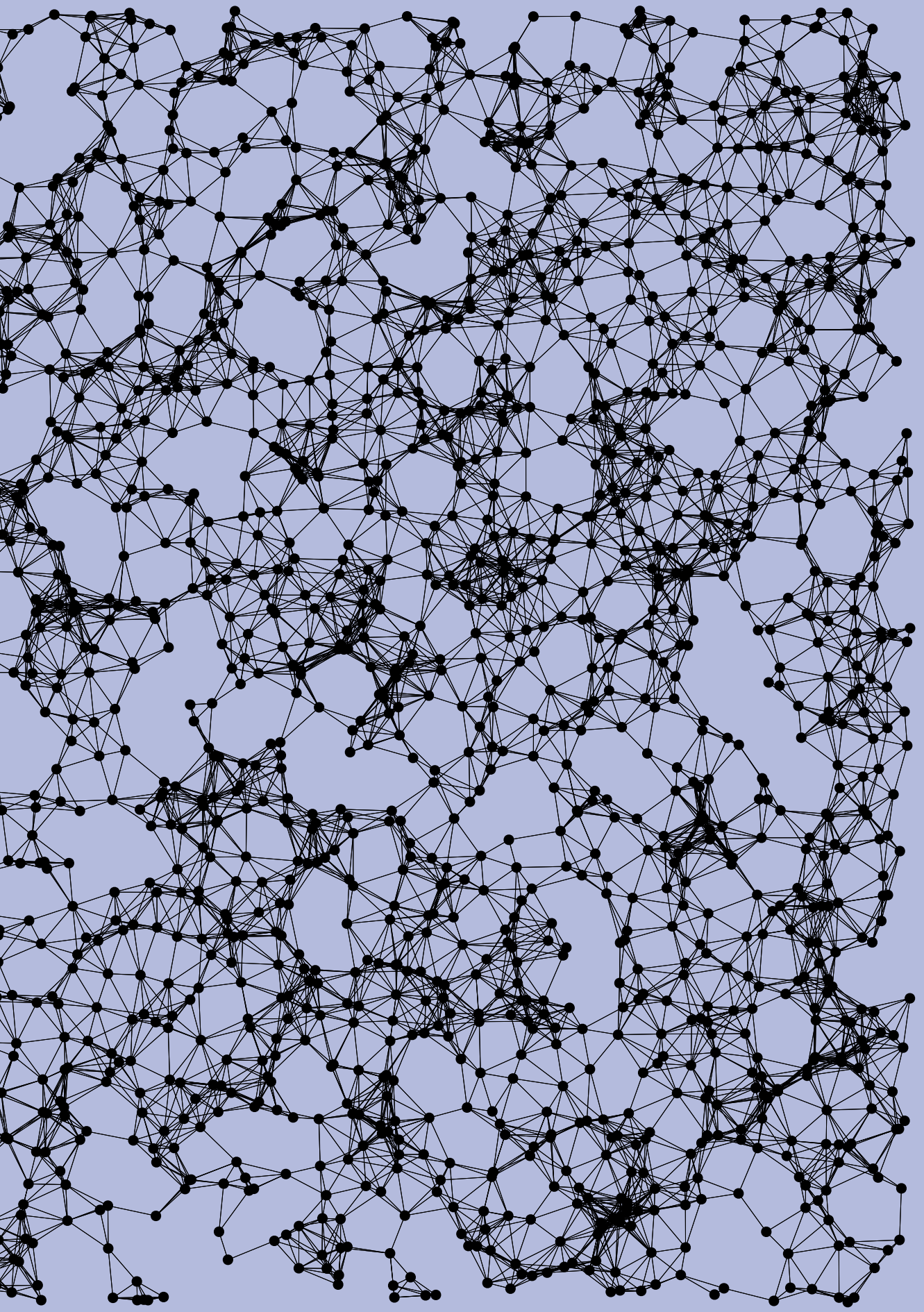
Waar de 50 aanbevelingen van dit advies een antwoord bieden op de vraagstukken die de structuur en de positie van de publieke omroep betreffen, is dat niet in het minst te danken aan de vertegenwoordigers van al die organisaties die ons schriftelijk en mondeling hebben geïnformeerd over hun noden en wensen. De bereidheid om met ons daarover het gesprek aan te gaan en onze vragen te beantwoorden was groot en daarvoor spreken wij onze dank uit!

Pieter van Geel  
25 september 2023











# Inleiding

In bijlage 1 gaan wij in op definities en kernbegrippen uit ons advies en verantwoorden wij waarom we in dit advies vasthouden aan het – in professionele en wetenschappelijke kringen wat ouderwets geachte – gebruik van de termen ‘publieke omroep’ en ‘omroepen’.

## Aanleiding en werkwijze

In september 2022 startte het Adviescollege Publieke Omroep (in het vervolg: adviescollege) met haar werkzaamheden om in opdracht van staatssecretaris Uslu te komen tot nieuwe legitimatiecriteria voor de publieke omroep. Die opdracht kwam voort uit het coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’, met daarin het voornemen van kabinet-Rutte IV om de democratische rechtsorde te versterken.<sup>1</sup> Media nemen in die rechtsorde een belangrijke plaats in. In een brief aan de Tweede Kamer zette staatssecretaris Uslu de opdracht aan het adviescollege uiteen: “Het adviescollege heeft tot taak om te adviseren over een afgewogen, zoveel mogelijk wetenschappelijk onderbouwd en breed gedragen voorstel voor toelatings- en verantwoordingscriteria voor de landelijke publieke omroep, waarbij de belangen van eigentijdsheid, kwaliteit, pluriformiteit en maatschappelijk draagvlak gewaarborgd blijven.”<sup>2</sup> Een vergelijkbare behoefte sprak eerder uit de Kamerbrief die minister Slob deelde met de Tweede Kamer<sup>3</sup>, met de motie Sneller die vroeg om aanvullende criteria die de maatschappelijke binding centraal zouden stellen<sup>4</sup> en met het

coalitieakkoord, dat betoogt dat die criteria nodig zijn om “de maatschappelijke worteling en de kwaliteit van de omroepen beter te borgen”.<sup>5</sup>

De opdracht van het adviescollege heeft als doel een antwoord te formuleren op een vraagstuk dat de kern vormt van een langlopende discussie over de toepasbaarheid van de huidige Mediawet. In hun adviezen in de aanloop naar de erkenningsprocedure voor de periode 2022-2026 gaven zowel de Nederlandse Publieke Omroep (NPO)<sup>6</sup>, het Commissariaat voor de Media<sup>7</sup> als de Raad voor Cultuur<sup>8</sup> aan dat zij meer handvatten nodig hebben voor het beoordelen van de maatschappelijke verankering van omroeporganisaties, het meten van pluriformiteit en de verhouding tussen de maatschappelijke worteling van de omroepen enerzijds en de gezamenlijke mediaopdracht van de publieke omroep anderzijds.

Naast de vraag om toelatings- en verantwoordingscriteria stond in de opdracht de vraag naar een advies dat zou bijdragen aan een toekomstbestendig publiek omroepbestel centraal. In de motie van Mohandis en Westerveld<sup>9</sup> werd gevraagd om het adviescollege breder te laten adviseren over het omroepstelsel dan alleen over toelating- en verantwoordingscriteria en ook de bredere context en de worteling in de samenleving van de publieke omroep mee te wegen. Dat verzoek om verbreding sloot aan bij eerdere oproepen om te komen tot een brede visie op de publieke omroep, zoals de toekomstverkenning van AEF<sup>10</sup> en het pleidooi ‘Kijk samen verder!’<sup>11</sup> van het Commissariaat voor de Media. Dit alles wegende, zegde het adviescollege toe om deze aspecten mee te nemen in de advisering, waarbij het doel van ons advies is bij te dragen aan een sterk publiek omroepbestel, dat extern pluriform is en op een onafhankelijke en toekomstbestendige manier zijn maatschappelijke opdracht kan blijven vervullen in de Nederlandse rechtsstaat, cultuur en samenleving – en daarop ook kan worden afgerekend. Daarbij formuleerden wij twee centrale vertrekpunten. Het eerste is de cruciale functie van de publieke omroep in onze

democratische samenleving en rechtsstaat. Het tweede is het herwaarderen van het stelsel van externe pluriformiteit op een manier die eigentijds en toekomstbestendig is, precies omdat die vorm past bij de democratische waarde en maatschappelijke relevantie van een publieke omroep.

In december werkten wij het belang van de bovenstaande vertrekpunten uit in onze kadernotitie<sup>2</sup> en zij vormen ook de hoofdlijn van dit advies. Delen van de kadernotitie zijn opnieuw verwerkt in dit advies. Wij denken dat het tijd is voor een paradigmawisseling in het waarderen van het extern pluriforme bestel in het algemeen en de Nederlandse publieke omroep in het bijzonder. Dat heeft belangrijke consequenties voor de keuzes die wij maken. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan wij daarom in op het waardenkompas dat leidend moet zijn voor de publieke omroep als geheel en de spelers daarin. Dat vormt de basis voor een te herziene collectieve mediaopdracht in de Mediawet. De collectieve opdracht is de opdracht over de functie en rol in de maatschappij

***“Het doel van ons advies is om bij te dragen aan een sterk publiek omroepbestel, dat extern pluriform is en op een onafhankelijke en toekomstbestendige manier zijn maatschappelijke opdracht kan blijven vervullen in de Nederlandse rechtsstaat, cultuur en samenleving – en dat daarop ook kan worden afgerekend.”***

die aan het hele bestel, alle omroeporganisaties en de NPO, wordt gegeven.

In ons advies staat de spanning tussen collectiviteit en eigenheid steeds centraal. De gezamenlijkheid komt tot uitdrukking in de collectieve mediaopdracht voor alle spelers in het publieke bestel, waaraan de omroepverenigingen vanuit hun eigen missie vorm geven als dragers van dat bestel. Nadat we vorm hebben gegeven aan de collectieve mediaopdracht, zetten we in hoofdstuk 2 uiteen waaraan een omroep moet voldoen om een voldoende relevante en waardevolle rol te spelen in het publieke bestel. In dat hoofdstuk zullen wij ook ingaan op het begrip ‘stroming’, dat in eerdere adviezen en discussies een grote rol heeft gespeeld.

Het eerdergenoemde waardenkompas en onze visie op de publieke omroep zullen ook het kader vormen van de concrete voorstellen die wij in hoofdstuk 3 van dit advies zullen doen. In dat hoofdstuk zullen wij de verschillende onderdelen van onze opdracht behandelen en voor elk onderdeel voorstellen uitwerken, waaronder een beoordelingssystematiek en een basis voor criteria. We zullen daarin ook enkele thema’s benoemen die randvoorwaardelijk zijn voor de publieke omroep en waar we dat nodig achten, zullen we die thema’s voorzien van voorstellen.

In hoofdstuk 4 stellen wij een overzicht op van de criteria die uit onze adviezen voortvloeien en doen wij een voorstel hoe uitvoering kan worden gegeven aan het advies in aanloop naar de eerstkomende erkenningsperiode. Die aanbevelingen voor de korte termijn doen we uitgaande van het idee dat niet al onze voorstellen volledig in werking zullen zijn getreden voor 2027. In aanloop daarnaartoe kan al wel een samenhangend en koersvast begin worden gemaakt, waarvan wij menen dat dat direct vruchten zal afwerpen. Daarom staat in hoofdstuk 5 naast een samenvatting ook een samenvattende lijst met de adviezen die wij in de loop van de tekst geven.

## Context en probleemanalyse: inconsistent beleid werkt uithollend

Er zijn in de afgelopen decennia meerdere rapporten verschenen die de geschiedenis van de Nederlandse publieke omroep, inclusief haar basis in de verzuiling van de Nederlandse samenleving en de uniciteit daarvan, hebben beschreven.<sup>13</sup>

In vele adviezen en rapporten is bovendien beschreven dat het idee van de verzuiling als verklaringsmodel voor de samenleving achterhaald is (of in de praktijk nooit heeft bestaan) en daarmee als basis voor de externe pluriformiteit van het publieke omroepbestel niet (meer) geschikt is. Midden jaren '60 werd de externe pluriformiteit van de publieke omroep uitgebreid door de herziening van de Omroepwet. Naast de eerder bestaande 'zuil-omroepen' werden nieuwe omroepen toegelaten – ook wel 'vertrossing' genoemd. Daarnaast werd de omroepstatus op basis van ledenaantallen ingevoerd en werd de NOS opgericht. De komst van commerciële mediaorganisaties, de exponentiële toename van het aantal lineaire, maar vooral ook online-kanalen waarop kon worden uitgezonden en Europese wetgeving (en de nationale vertaling daarvan), die in sterke mate geïnspireerd werd door liberalisering, vrije meningsuiting en vrijhandel vormden de rest van de sterk veranderde context van het publieke bestel.

Parallel aan deze ontwikkelingen – en soms in reactie hierop – zijn door de wetgever verschillende veranderingen doorgevoerd in de Mediawet en het bestel. Die leidden tot inconsistenties in alle velden die onze opdracht beslaat: de plek van de publieke omroep in de samenleving, de externe pluriformiteit van het bestel versus de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden daarbinnen, de vrijwaring van commercie binnen de publieke omroep en de financiering daarvan en de relatie tussen lineaire en online-kanalen. Voorbeelden op al deze en andere terreinen zijn er te over: alle gesprekspartners van het adviescollege konden er een of meerdere noemen.

Wij beperken ons hier tot enkele hoofdlijnen:

- De spanning tussen het behoud van het extern pluriforme model enerzijds en het invoeren van intern pluriforme kenmerken in de rol van de NPO anderzijds;
- De spanning tussen de unieke maatschappelijke functie van de publieke omroep en de commerciële context waarin die gedwongen wordt zich te handhaven;
- Maatregelen die de samenwerking tussen spelers in het publieke bestel verder hebben bemoeilijkt.

## Hybride model

De belangrijkste spanning is die tussen de herhaaldelijke bestending van het extern pluriforme bestel en de inspanning om coördinatie en het bewaken van de pluriformiteit in toenemende mate bij de NPO te leggen. De Raad van State stelt dat dat leidt tot een hybride model.<sup>14</sup> Met het bevestigen van het extern pluriforme bestel, bijvoorbeeld bij de herziening van de Mediawet in 2015, is gekozen voor het behouden van de omroepverenigingen, die hun legitimiteit dienen te ontlenen aan hun identiteit en maatschappelijke worteling. Tegelijkertijd is echter ook gekozen voor centralisering binnen de publieke omroep door aan de NPO een zwaardere, coördinerende rol toe te kennen om de pluriformiteit te kunnen bewaken. In de Mediawet (bijvoorbeeld in art. 2.2 en art. 2.54, MW 2008) speelt de identiteit van de omroepen niet tot nauwelijks een rol. De ruimte van de omroepverenigingen om hun eigenheid te laten zien – en daarmee de veelkleurigheid van het bestel – werd verkleind. Bij de wijziging van de Mediawet in 2015 werden bijvoorbeeld zendtijd en plaatsingsgaranties voor omroepen geschrapt om te zorgen voor meer 'interne competitie' en meer ruimte voor de NPO. Daarmee werd de rol van de NPO verlegd van 'coördinatie' naar 'sturing'.<sup>15</sup>

De basis waarop omroepen hun eigenheid dienden te beargumenteren is eveneens onderwerp van een langlopende discussie. Dat het aantal leden zo ongeveer het enige criterium is dat de Mediawet

definieert om de identiteit van de omroepen op te beoordelen, is een doorn in het oog van verschillende betrokkenen en institutionele adviseurs, met name het Commissariaat voor de Media<sup>16</sup> en de Raad voor Cultuur.<sup>17</sup> Toenmalig minister Slob kondigde in 2019 aan dat andere manieren van worteling ook tot de criteria zouden moeten gaan behoren vanaf de erkenningsperiode 2027. Tot een definitie van die criteria kwam het tot op heden echter niet, bijvoorbeeld omdat het vinden van nieuwe criteria onmogelijk werd geacht – of werd gekoppeld aan een bredere herdefiniëring van het extern pluriforme bestel.<sup>18</sup> In de tussentijd werd voor de erkenningsperiode die zou starten op 1 januari 2022 het bestaande leden criterium voor aspirant omroepen juist teruggebracht van 150.000 naar 50.000 leden en voor bestaande omroepen van 150.000 naar 100.000 leden.<sup>19</sup>

## Publieke taak versus toenemende commerciële context

Ook de spanning tussen de unieke functie van de publieke omroep in onze samenleving en de al decennia groeiende commerciële en internationale mediamarkt drukt een stempel op de koers van het beleid ten aanzien van de publieke omroep. Het idee dat de publieke taak slechts dát moet omvatten wat niet door de markt wordt gedaan, vertaalde zich in adviezen en beleid. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) schrijft bijvoorbeeld in 2004 dat een “...functionele differentiatie [inhoudt] dat niet langer moet worden vastgehouden aan het geldende uitgangspunt dat de publieke omroep een volledig programma moet kunnen bieden.”<sup>20</sup> In lijn met die gedachte beperkte de wetgever met de wijziging van de Mediawet in 2015 bijvoorbeeld de mogelijkheden van de publieke omroep om amusement in het programma-aanbod op te nemen. Dat is een belangrijke beperking ten aanzien van een grote maatschappelijke behoefte van mediagebruikers. Tegelijkertijd wordt het belang van een breed bereik van de publieke omroep in nagenoeg alle adviezen en beleidsdocumenten benadrukt. En hoewel de publieke taak van de

publieke omroep wordt erkend, wordt even gemakkelijk gesproken over de ‘concurrentie’ om de aandacht van de mediagebruiker die de publieke omroep aan zou moeten gaan met commerciële zenders en internationale streamingsdiensten.

De sterk toegenomen online mogelijkheden én de bijbehorende veranderingen in het kijk- en luistergedrag van mediagebruikers (waaronder met name, maar zeker niet alleen jongeren) zijn voor verschillende rapporten een aanleiding om zorgen uit te spreken over de toekomstbestendigheid van de publieke omroep. De WRR wijst bijvoorbeeld in 2004 al op ‘vreemde inconsistenties’ doordat het oprichten van een televisiezender wettelijk is onderworpen aan een vergunningsverplichting, terwijl het starten van een soortgelijk kanaal via internet in het geheel niet is gereguleerd.<sup>21</sup> Toch leidden die zorgen tot op heden niet tot een afdoende bescherming van de publieke functie op online-kanalen, laat staan tot voldoende bewegingsvrijheid voor publieke media: de NPO heeft onlangs een langlopend vergunningstraject moeten doorlopen om van NPO Start en NPO Plus erkende publieke omroep-zendkanalen te maken.

## Samenwerking met externe producenten

Om op een andere manier de pluriformiteit te vergroten, werd de positie van externe producenten binnen de publieke omroep verstevigd.<sup>22</sup> Het minimumaandeel extern aangekochte producties werd in 2010 vastgesteld en in 2020 verhoogd. Het aantal bij externe producenten ingekochte formats ligt overigens inmiddels aanmerkelijk hoger dan wettelijk bepaald. In praktijk betekent dit dat minder zendtijd en minder financiën overblijven voor in huis geproduceerde programma’s van de omroepverenigingen. Hoewel dit inkopen door de wetgever werd beoogd, krijgen de omroepen regelmatig het verwijt dat zij geen eigenheid – en dus geen eigenstandige rol – hebben als zij op grote schaal



programma's inkopen. Tegelijkertijd wordt erkend dat extern ingekochte producties – afhankelijk van de manier van samenwerken tussen omroep en externe producent – wel degelijk een duidelijk stempel van de betreffende omroep kunnen hebben. Daarmee dragen de externe producenten significant bij aan de creativiteit, kwaliteit en relevantie van het publieke bestel. Dit betreft zeker het hoogwaardige serie- en filmaanbod, dat omroepen zonder externe producenten niet kunnen maken. Op die manier samenwerken tussen omroepen en externe productiehuisen kan de externe pluriformiteit zelfs versterken.

Die constructieve manier van samenwerken tussen omroepen en externe producenten wordt echter verstoord doordat in 2015 de mogelijkheid werd gecreëerd om externe producenten programmavoorstellen direct bij de NPO te laten aanbieden, zonder eerst 'door de wasstraat van omroepen' te moeten. Doel was de externe creatieve competitie binnen het stelsel te vergroten.<sup>23</sup> Daarmee werd ook de inhoudelijke, programmatische rol van de NPO aanzienlijk versterkt. Door deze constructie voelen omroepen en externe producenten zich echter eerder concurrent van elkaar dan partners, wat de samenwerking niet ten goede komt en de positie van zowel de omroepverenigingen als de externe producenten ondergraaft.

## Druk op de samenwerking

Kortom, jarenlang is ervoor gekozen om het bestaande extern pluriforme model met omroepverenigingen niet af te schaffen, maar werd de slagkracht ervan wél verzwakt. De basis voor heldere verantwoordelijkheden en goede samenwerking werd ondermijnd. Om de bestuurbaarheid van het stelsel te borgen en helderheid van verantwoordelijkheden te stimuleren, werden maatregelen getroffen om het aantal omroepen te beperken. Diezelfde wetgeving werd echter niet gehandhaafd, waarna het aantal omroepen weer steeg en ook de kritiek op de bestuurbaarheid.

Het programmeerproces is mede door deze ontwikkelingen erg complex geworden. De besluitvorming is niet snel of transparant genoeg. In beslissingen over programma's is de herkenbaarheid en de identiteit van de individuele omroepen naar de achtergrond verdwenen. De inconsistente beleidswijzigingen creëerden een web van onderlinge afhankelijkheden én concurrentie die maakt dat van een gezamenlijkheid tussen omroepen onderling en tussen de omroepen en de NPO weinig sprake is. De Raad van State constateerde over de wetwijzigingen van 2015 bijvoorbeeld "het voorstel bevat verschillende bewegingen die tegenstrijdig ogen, hetgeen niet alleen afbreuk doet aan de effectiviteit ervan, maar ook de balans tussen NPO en omroepverenigingen diffuser maakt."<sup>24</sup> Een belangrijke oorzaak daarvan was volgens de Raad van State het ontbreken van één duidelijk eindperspectief.

Gegeven al deze uitdagingen is het bewonderenswaardig hoe goed de Nederlandse publieke omroep nog presteert. In 2022 bereikte de NPO wekelijks 83% van alle Nederlanders boven 13 jaar.<sup>25</sup> Het marktaandeel van de Nederlandse publieke omroep behoort tot de hoogste in Europa; ook onder jongeren.<sup>26</sup> 74% van de Nederlanders kijkt nieuws op de Publieke Omroep. NPO1 is de meest bekeken televisiezender, ook onder jongeren. NPO2 en NPO3 bezetten respectievelijk de 4e en 5e plek in de top 5 van meest bekeken televisiezenders door alle Nederlanders. Televisie en radio zijn nog steeds de populairste media onder de gehele Nederlandse bevolking. Specifiek voor jongeren geldt echter dat zij de voorkeur geven aan *on demand* televisiekijken en muziek *streamen* boven lineair televisiekijken en radio luisteren.<sup>27</sup> De Nederlandse publieke omroep kostte inwoners van Nederland in 2021 €3,32 per maand; het gemiddelde in Europa was dat jaar €3,20.<sup>28</sup>

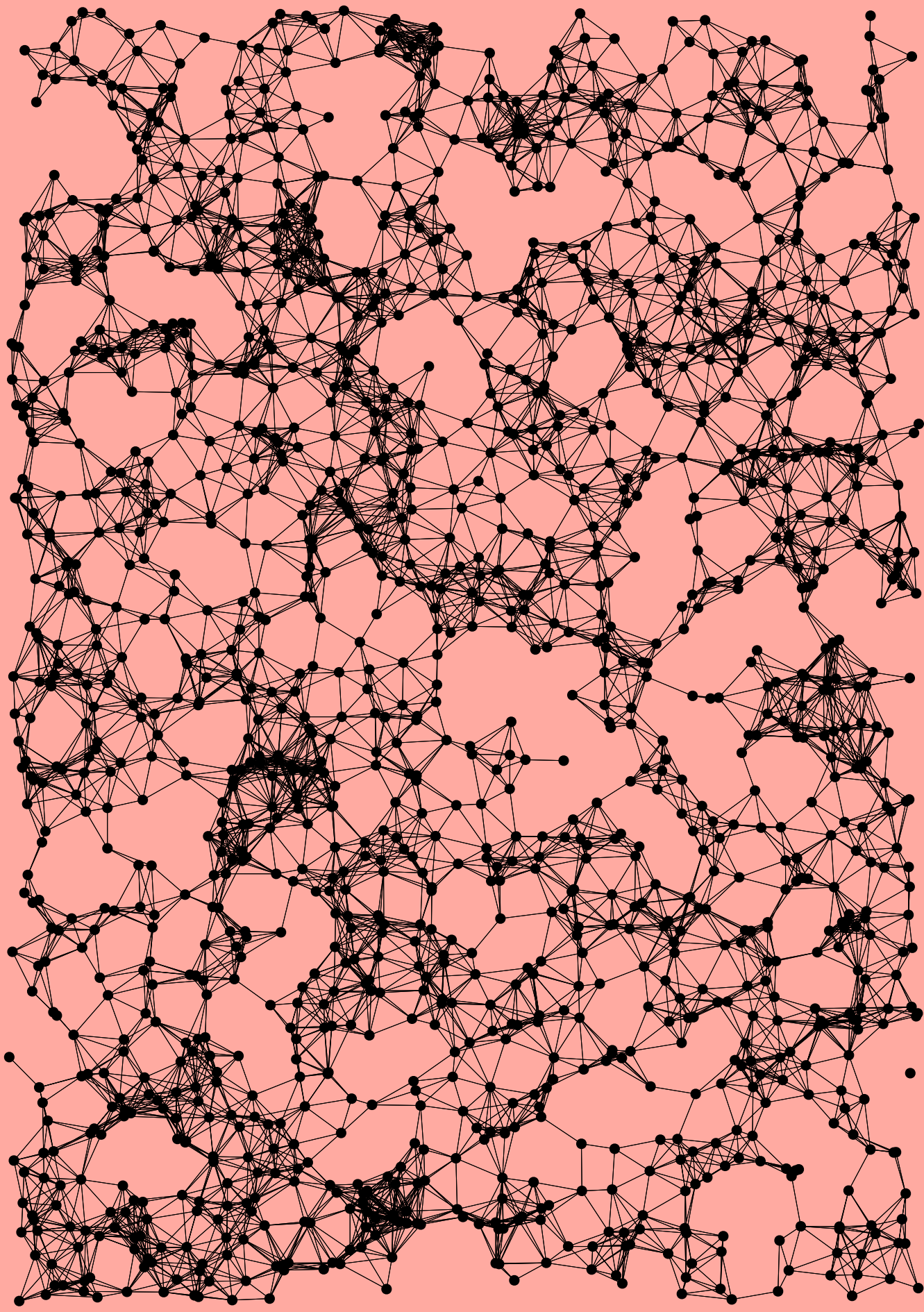
Hoewel de Nederlandse publieke omroep nationaal en internationaal gezien dus nog altijd een hoog bereik heeft en hoge kwaliteit levert tegen in verhouding lage kosten, gaven diverse

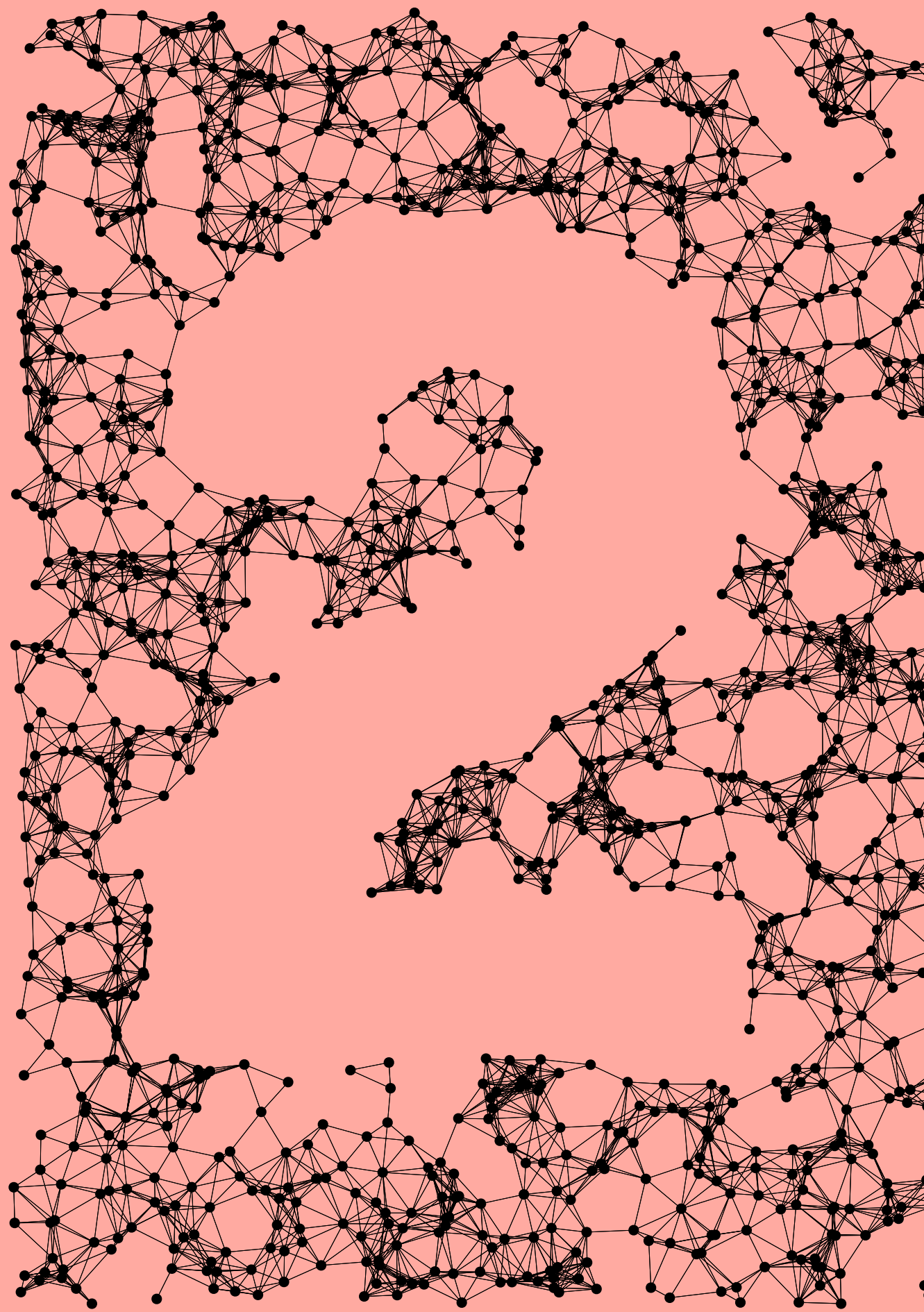
gesprekspartners aan dat de rek er inmiddels wel uit is. Systematisch inconsequent beleid heeft geleid tot het gevaar van inhoudelijke uitholling. Het vermogen om op innovatieve wijze in te spelen op de exponentiële groei van media-aanbod en -kanalen en op nieuw mediagedrag, de noodzaak om uitdagingen van *artificial intelligence*, misinformatie en een dalend vertrouwen in traditionele instituten het hoofd te bieden en om relevant te blijven voor alle bevolkingsgroepen (waaronder jongeren, laaggeletterden en mensen met een bi-culturele achtergrond) staan allemaal onder druk.

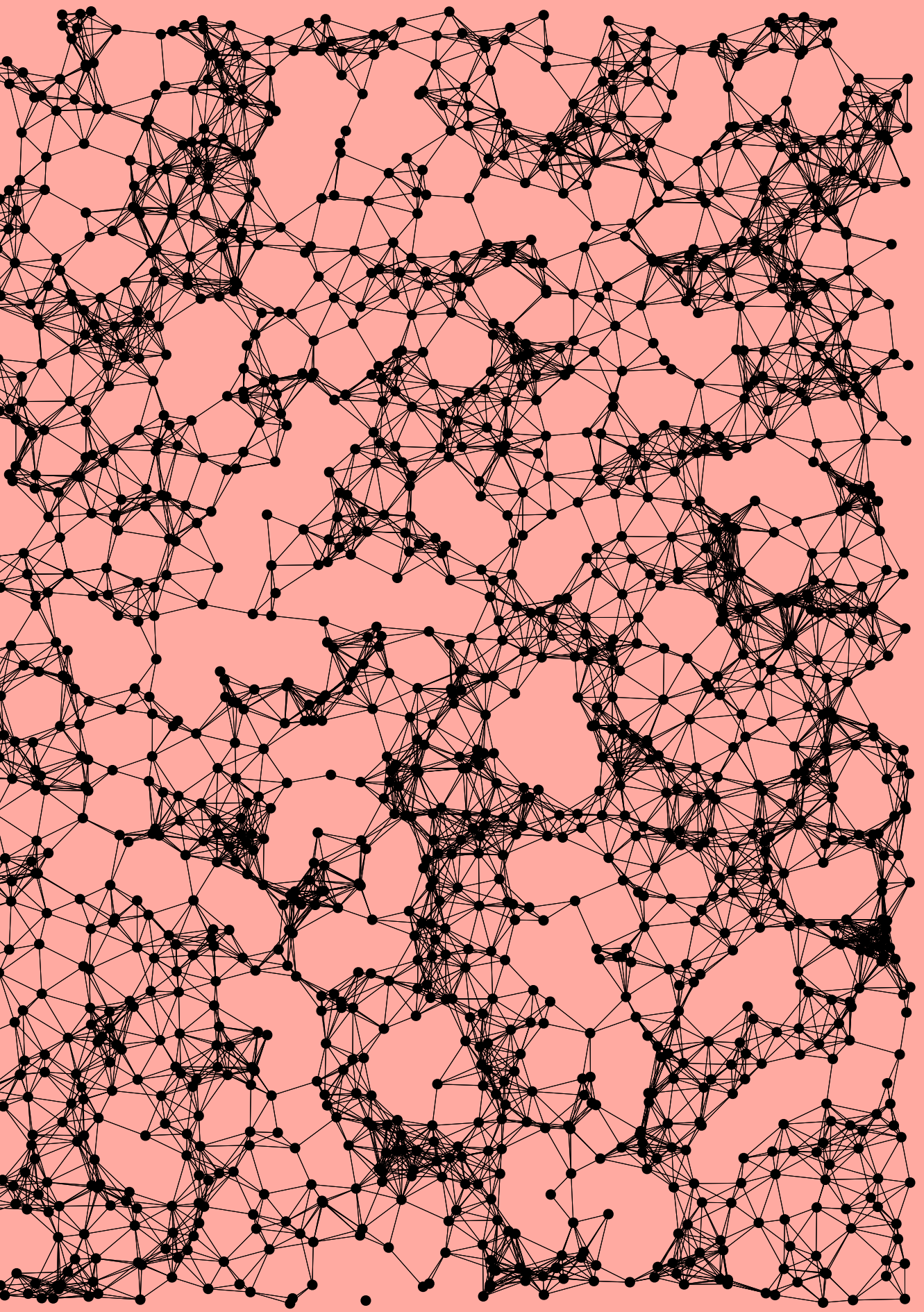
Of het nou is omwille van problemen die worden veroorzaakt door inconsistent beleid of door (internationale) maatschappelijke ontwikkelingen: door verschillende institutionele en commerciële adviseurs is er meer of minder expliciet gepleit voor een 'intern pluriform' omroepstelsel, al dan niet met een zeer beperkte taakopvatting. Onder andere AEF (in hun toekomstverkenning 'Koers Kiezen – Vijf uitdagingen voor een duurzame Publieke Omroep'<sup>29</sup>), het Commissariaat voor de Media (in zijn pleidooi 'Kijk samen verder!'<sup>30</sup>) en de Raad voor Cultuur (in zijn advies uit 2019 en in de reflectie op het AEF-rapport<sup>31</sup>) pleitten daar eerder in enige vorm voor. In dergelijke modellen wordt vaak verwezen naar de VRT of de BBC en zou er één publieke omroep (veelal de NPO) zijn die inkoopt bij productiehuizen. De huidige omroepverenigingen zijn daarin hoogstens toeleverende productiehuizen. Wij willen benadrukken dat er inderdaad een keuze is tussen twee modellen: het ene gesloten, centralistisch, intern pluriform en het andere open, decentraal en extern pluriform. Het maken van een keuze tussen deze modellen – en het consistent doorvoeren van beleidskeuzes in lijn daarmee – is sowieso noodzakelijk, zo blijkt uit onze analyse van de afgelopen maanden en ook uit de kritiek van de Raad van State op wat zij noemen 'het hybride model'.

## ***“Systematisch inconsequent beleid heeft geleid tot het gevaar van inhoudelijke uitholling.”***

Wij menen dat vanuit het oogpunt van democratische waarde en de maatschappelijke functie van de publieke omroep een open, decentraal en extern pluriform model het beste model is om aan maatschappelijke behoeften te voldoen en toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden. Wij sluiten daarmee aan bij de opdracht van de staatssecretaris om te komen tot een advies dat het unieke stelsel van externe pluriformiteit op een betekenisvolle wijze behoudt.<sup>32</sup> Die keuze werken wij in het volgende hoofdstuk verder uit.









# **Visie op de publieke omroep**

## De functie van de publieke omroep en de herwaardering van pluriformiteit

Publieke media zijn een essentiële waarborg voor een gezonde en goed functionerende democratische rechtsorde, cultuur en maatschappij. Wij pleiten met ons advies voor een herwaardering van het extern pluriforme model, juist omwille van die democratische functie van de publieke omroep in de samenleving. De publieke omroep is een pijler die in een democratie even belangrijk is als bijvoorbeeld de scheiding der machten in een wetgevende, controlerende en rechterlijke macht. De vrijheid van expressie is een fundamenteel onderdeel van een democratie; in Nederland is dit geregeld in Artikel 7 van de Grondwet.<sup>33</sup> Onafhankelijke media zijn onmisbaar voor vrije meningsvorming door burgers, voor transparantie over en controle van het werk van het parlement en van de regering. Eén van de cruciale taken van het publieke bestel is zoveel mogelijk burgers informatie over en inzicht in maatschappelijke ontwikkelingen te geven, inclusief het werk van de wetgevende, controlerende en rechterlijke macht. Op die manier kan iedereen geïnformeerd een stem uitbrengen en vormgeven aan actief burgerschap in de samenleving. Waar een publieke omroep inhoudelijk sterk, goed gefinancierd en onafhankelijk is, hebben burgers meer vertrouwen in de democratie en zijn zij minder gevoelig voor autoritaire stromingen.<sup>34</sup> Een extern pluriforme organisatiemodel maakt dat de publieke omroep als geheel decentraal georganiseerd is en maatschappelijke worteling sterker is. Dat maakt het

bestel als geheel in democratisch opzicht weerbaarder dan een centralistisch model. Dat dit geen theoretische gedachtenoefening is, wordt de afgelopen jaren helder geïllustreerd door ontwikkelingen in verschillende Europese landen met een van oudsher centralistische publieke omroep.<sup>35</sup>

Wij pleiten voor een sterke publieke omroep, die mediagebruikers niet beschouwt als consumenten, maar als burgers. Die publieke omroep heeft een educatieve, democratische taak die breed moet worden gedefinieerd als het aanzetten tot maatschappelijke en democratische betrokkenheid door het hoeden van gemeenschapszin, gezamenlijke verantwoordelijkheid en eigenaarschap van het publieke domein. Publieke omroepen zijn bovendien journalistieke én culturele organisaties. De Nederlandse publieke omroep is een hoeder van de Nederlandse taal en cultuur en met zijn aanbod en werk essentieel voor de Nederlandse culturele sector en de bredere mediasector. De kaders die de rijksoverheid stelt, moeten gericht zijn op het zo goed mogelijk kunnen vervullen van deze taak. Juist omdat publieke media deze rol in de samenleving spelen, is een groot bereik van belang. De verbindende functie van de publieke media bestaat alleen als grote delen van alle groepen in de samenleving bekend zijn met en gebruik maken van het aanbod. Een publiek bestel verliest democratische legitimiteit als bepaalde groepen stelselmatig niet betrokken zijn of in de praktijk zelfs worden buitengesloten. Dat pleit voor een zo breed mogelijke taakopvatting voor de publieke omroep, zodat voor iedereen toegankelijke vormen van informatie, educatie, amusement, sport en cultuur beschikbaar zijn, onafhankelijk van commerciële of politieke invloeden.

Dat brengt ons ertoe om in dit advies ook te pleiten voor extra mogelijkheden om dat bereik te vergroten en zoveel mogelijk mensen te bedienen met relevant media-aanbod, inclusief daarmee samenhangende activiteiten, die de maatschappelijke impact ervan vergroten.

Speciale aandacht dient er te zijn voor het bereiken van jongeren, laaggeletterden en mensen met een bi-culturele achtergrond.

In de kadernotitie schreven we daarover dat in de literatuur het harde onderscheid tussen informatie en amusement en tussen ‘hoge’ en ‘populaire’ cultuur in de afgelopen decennia plaats heeft gemaakt voor het waarderen van de democratische functie en de vormende werking van de publieke omroep en de waarde van een breed scala aan genres, waaronder amusement en drama.<sup>36</sup> Ook de Evaluatiecommissie NPO 2013–2017 liet zich al uit over de onwenselijkheid van beperkingen op amusement bij de publieke omroep.<sup>37</sup> Populair drama heeft weliswaar als *doel* om te amuseren, haar *functie* is veel breder: het kan elke dag weer miljoenen mensen stimuleren tot gesprekken over maatschappelijke vraagstukken.<sup>38</sup> Spelletjesprogramma’s, reality-tv, sport en politseries kunnen allemaal een beroep doen op de kijker, luisteraar en lezer als burger en daarmee aanleiding geven tot confrontatie, inspiratie en plezier.<sup>39</sup> Amusement hoort wat ons betreft daarom onverkort bij het aanbod van de publieke omroep. We sluiten daarmee aan bij het motto van de BBC: *To inform, to educate and to entertain*.

Een groot bereik alleen kan ook met een intern pluriform bestel worden bereikt. Bereik is echter maar één aspect van de relatie tussen publieke mediaorganisaties en haar publiek. Zeker in deze tijd van toegenomen digitale mogelijkheden, waarin organisaties met hun publiek in gesprek kunnen en maatschappelijke verankering dus veel rijkere vormen kan krijgen. Het is onze stellige mening dat juist een brede verankering van omroepen in de samenleving cruciaal is voor een toekomstbestendige publieke omroep en dat een vitale vorm van externe pluriformiteit die verankering het beste kan bieden. Ook door de WRR werd de beperkte maatschappelijke verankering van een centralistisch model als potentieel problematisch gezien.<sup>40</sup> Juist een extern pluriform model kan een stimulans zijn voor een divers en veelzijdig aanbod in een open

publiek bestel. Maatschappelijk eigenaarschap van een omroep door leden en achterban worden in een extern pluriform model vertaald in een in essentie democratische organisatievorm. Dat kan een antwoord zijn op actuele maatschappelijke uitdagingen, zoals een dalend vertrouwen van burgers in (overheids)instituten<sup>41</sup> en een gevoel van toenemende polarisering. Onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) laat zien dat driekwart van de ondervraagde Nederlanders instemt met de stelling dat meningsverschillen steeds groter worden.<sup>42</sup> Hoewel voor toenemende feitelijke polarisering geen bewijs is, laat dit onderzoek zien dat in sommige gevallen wel sprake is van ‘affectieve polarisatie’. Affectieve polarisatie houdt in dat meningsverschillen niet groter zijn geworden, zoals bij feitelijke polarisatie, maar dat “meningsverschillen vaker en extremer gepaard gaan met negatieve beelden en gevoelens over mensen met andere meningen”.<sup>43</sup> Een model waarin verschillende omroeporganisaties verschillende opvattingen vertolken, maar ook samenwerken aan één publiek palet en verbindingen leggen tussen die achtergronden en opvattingen is een manier om selectieve blootstelling aan politieke informatie tegen te gaan en daarmee één van de antwoorden op dergelijke polarisatie.<sup>44</sup>

Een publiek mediabestel dat bestaat uit verschillende organisaties, waar mensen ‘bij kunnen horen’ en hun commitment langdurig vorm kunnen geven door bijvoorbeeld een lidmaatschap, wordt minder snel gezien als een ‘staatsomroep’. Dat de samenleving niet statisch is en het publieke bestel dus moet meebewegen, maakt dat we staan voor een open bestel. Maatschappelijke initiatieven die een nieuw perspectief toevoegen aan het publieke bestel moeten onder voorwaarden kunnen toetreden. De samenleving vraagt in toenemende mate om instituten die gevoelig zijn voor vernieuwing en behoeftes van burgers, net als het aanpassingsvermogen om in te spelen op veranderingen die daaruit voortvloeien. Uittreding dient ook mogelijk te zijn: in een gesloten centralistisch bestel ontstaat stolling.



Een open, pluriform model met organisaties die hun legitimiteit en voortbestaan ontleen aan groepen in de samenleving en die afhankelijk zijn van hun commitment, dwingt de bestaande spelers om voldoende gevoelig en flexibel te blijven voor vernieuwing en maatschappelijk responsief te zijn. Zo behouden we de dynamiek in het stelsel. Dit brengt overigens ook de plichten voor de omroeporganisaties in kwestie met zich mee om te zorgen dat zij daadwerkelijk bijdragen aan legitimiteit en relevantie voor álle burgers en aan de gezamenlijke mediaopdracht.

Toch pleiten wij niet voor ongebreidelde openheid. Na alle gevoerde gesprekken en een analyse van het huidige bestel trekken wij de duidelijke conclusie dat, hoewel een open stelsel een fundamentele pijler is van het extern pluriforme bestel, daarbij twee zaken van belang zijn. Ten eerste dient die openheid vooral een inhoudelijke doelstelling: een stem kunnen geven aan belangrijke uitingen van maatschappelijke transformatie en het voorkomen van een gesloten kartel van gevestigde belangen. Ten tweede kan de openheid alleen bestaan als het stelsel als zodanig bestuurbaar blijft en kwalitatief goed en relevant aanbod wordt geleverd door alle erkende omroepen. Fragmentatie in steeds kleinere deelbelangen is daarin ondermijnend en voegt te weinig relevantie toe. Onze *principiële openheid* richt zich dus op het kunnen starten van een omroep met als doel het maken van media-aanbod. Daarvoor mag de lat hoog liggen: aspiranten moeten zich vóór toetreding bewijzen. Onze *pragmatische beperking* van de openheid richt zich op het dragen van bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het collectief. Niet alle omroeporganisaties kunnen dat in gelijke mate doen; daaraan zit een maximum. Anders verwateren onderling vertrouwen, verantwoordelijkheid en het vermogen om tot consensus te komen. Wij stellen dus – vergelijkbaar met hoe het model van samenwerkingsomroepen ooit bedoeld was – een model voor waarin enkele omroeporganisaties de bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen om de interne governance van het publieke bestel vorm te geven. Zoals in elk democratisch stelsel zorgen

zij er ook voor dat de rechten van hen die niet aan tafel zitten geborgd zijn.

Wij pleiten voor een paradigmawisseling in het kijken naar en het beoordelen van de publieke omroep: weg van het streven naar veronderstelde eenvoud door centralisme; naar het omarmen van de waarde van veelzijdigheid. In lijn met onze kadernotitie breken we een lans voor de maatschappelijke (democratische, culturele) waarde van de ogenschijnlijke inefficiëntie van een decentraal model. Daar ontstaat namelijk het gesprek tussen de NPO en de omroepverenigingen – ook onderling – over wat telt als kwaliteit en wat waardevol is voor het publiek. De georganiseerde spanning tussen de NPO en de omroepverenigingen vervult idealiter inhoudelijk een positieve functie, doordat die het gesprek gaande houdt over wat telt als kwaliteit en wat waardevol is voor het publiek. Die dualiteit heeft waarde van zichzelf: het dient een scherp inhoudelijk gesprek op te leveren. Dat geldt zeker als we accepteren dat de publieke mediaopdracht in essentie een democratisch karakter heeft en het omroepbestel decentraal is ingericht. Eenzelfde decentrale manier van werken zien we terug in de redactionele onafhankelijkheid, waarbinnen onafhankelijke denkers en makers hun eigen afwegingen maken over de producties. Het organisatiemodel van het publieke omroepbestel kenmerkt zich door een machtsbalans tussen verschillende spelers als een democratische waarborg. Het model is, hoewel soms minder makkelijk beheersbaar, alleen al vanuit dat oogpunt doeltreffend. Dat betekent dat wij vergaande keuzes maken in hoe rollen en verantwoordelijkheden in en om het publieke omroepbestel moeten worden belegd, om een andere manier van het beoordelen van omroeporganisaties mogelijk te maken.

Een belangrijke rol in de discussie over het beoordelen van de publieke mediaopdracht speelt meetbaarheid. De erkenning dat de publieke omroep een democratische basis heeft, met een zwaarwegende en complexe maatschappelijke taak, leidt ook tot de conclusie dat niet alle

***“Het organisatiemodel van het publieke omroepbestel kenmerkt zich door een machtsbalans tussen verschillende spelers als een democratische waarborg. Het model is, hoewel soms minder makkelijk beheersbaar, alleen al vanuit dat oogpunt doeltreffend.”***

activiteiten en uitgangspunten kwantificeerbaar zijn. Bij onder andere AEF, de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media stonden kwantitatieve criteria centraal, waar bijvoorbeeld de samenleving eenduidig en wederzijds uitsluitend in doelgroepen wordt opgedeeld op zo'n manier dat de optelsom van de doelgroepen een “min of meer representatieve afspiegeling” oplevert.<sup>45</sup> Wij achten de zoektocht naar louter kwantitatieve en technocratische criteria niet zinnig, simpelweg omdat de samenleving zo niet in elkaar zit. Het opdelen van de samenleving door adviescolleges, adviseurs, ambtenaren, bestuurders of politici in categorieën slaat een complexe, rijke en veelzijdige samenleving en dito publieke omroep plat in een tabel die de werkelijkheid geweld aandoet. De complexiteit van een publiek omroepstelsel dat gebouwd is op relevantie en cruciale waarden in onze samenleving, leent zich op aspecten beter voor kwalitatieve beoordelingscriteria. Dat is niet uniek voor de publieke omroep: we hebben in Nederland al enkele decennia ervaring met beoordeling van culturele instellingen op kwalitatieve wijze, met behoud van de artistieke vrijheid en professionele autonomie.

Het adviescollege onderschrijft de noodzaak voor criteria die het mogelijk maken om een onderscheid te maken tussen omroepen. Hoewel de waarden en de opdracht collectief zijn, is de vertaling daarvan voor elke omroep in ons voorstel dus een individuele inspanning: de unieke en relevante bijdrage aan het bestel. Unicitéit vraagt een vergelijkende beoordeling tussen omroepen op eigenheid en relevantie van de bijdrage ten opzichte van de samenleving en de maatschappelijke behoefte. Anders dan de Raad voor Cultuur<sup>46</sup> zijn wij van mening dat een systematiek vergelijkbaar met die van de culturele basisinfrastructuur wél werkbaar is. Door verschillende bestuurskundigen en opiniemakers is in de afgelopen jaren gepleit voor meer vertrouwen in de autonomie van professionals<sup>47</sup>; daar sluiten wij graag bij aan. Voorwaarden daarvoor zijn een duidelijk kader dat als basis voor de beoordelingen kan dienen, een autoriteit met de opdracht inhoudelijk én in vergelijkende zin te beoordelen en een heldere rolverdeling tussen de omroeporganisaties en de NPO, waarin de verantwoordelijkheid van de omroepen op de inhoud van het media-aanbod beter geborgd is.<sup>48</sup> De beoordeling of een bestaande of aspirant omroep voldoende toegevoegde waarde heeft, zowel inhoudelijk als voor het publieke bestel als zodanig, dient bovendien samen te gaan met een beoordelingssystematiek en een inrichting van het publieke bestel dat óók pragmatische beperkingen opwerpt om beheersbaar te blijven.

In het vervolg van dit hoofdstuk stellen wij een actualisering van het publieke waardenkompas voor als basis voor de collectieve opdracht van de publieke omroep, om vervolgens in te zoomen op de basis voor de individuele opdracht van omroeporganisaties – tot op heden gedefinieerd als het leveren van media-aanbod vanuit het representeren van een ‘stroming’. Door dat uitgebreider te definiëren, leggen we de basis voor de criteria van toetreding, verantwoording en uittreding van organisaties in het publieke bestel.

## Het waardenkompas voor de publieke opdracht

De focus op de democratische, maatschappelijke en culturele functie van de publieke omroep en de herwaardering van de externe pluriformiteit die we voorstaan in dit advies, vraagt in de eerste plaats om een scherpe (her)formulering van de waarden voor de publieke omroep en de daarop gebaseerde collectieve mediaopdracht. Eerder pleitte de WRR er al voor dat “de fundamentele waarden die aan het mediabeleid ten grondslag liggen, weer expliciet als uitgangspunt worden genomen.”<sup>49</sup> Ook schrijft AEF over de mediaopdracht en de publieke waarden het volgende: “Wij achten het wenselijk dat vanuit duidelijkere publieke waarden en een duidelijkere opdracht gestuurd wordt door OCW. Daarnaast pleiten wij voor meer ruimte voor de professionele autonomie van de Publieke Omroep om hier invulling aan te geven (dat is nadrukkelijk niet aan de minister en de politiek) (...) Door sterkere sturing vanuit heldere waarden in plaats van kwantitatieve prestatieafspraken, kan meer ruimte ontstaan voor de Publieke Omroep om vanuit deze waarden flexibel in te spelen op veranderende omstandigheden en behoeftes. Ook ontstaat er zo ruimte voor een rijker gesprek en gezamenlijk leren in plaats van ‘afrekenen’.”<sup>50</sup>

Publieke waarden zijn richtinggevende principes over wat in de samenleving wordt gezien als waardevol, legitiem en vertrouwenwekkend, die het handelen sturen.<sup>51</sup> Daarin komen functie, doel en handelen van de publieke omroep dus samen. Daarmee vormen de publieke waarden ook het eerste deel van het kader voor de beoordeling van het hele bestel en de bijdragen van de omroepen daarin. De collectieve mediaopdracht van de publieke omroep zou volgens ons gebaseerd moeten zijn op de volgende waarden:

**a. Democratie en rechtsstatelijkheid:** Alle organisaties en medewerkers binnen de publieke omroep onderschrijven de democratische rechtsstaat en de internationale rechtsorde. De publieke omroep versterkt de democratie door gebruikers mogelijkheden te bieden om

de agenda mee te bepalen en deel te nemen aan discussies, onafhankelijk van ongelijke middelen of belangen en houden rekening met diverse vormen van (digitale) mediageletterdheid.

- b. Veelzijdig en relevant:** De publieke omroep levert een pluriform en relevant aanbod voor een breed publiek, dat zorgt voor informatie, educatie en vermaak. Het aanbod is relevant voor zowel de brede meerderheid als minderheden en specifieke doelgroepen. Met zijn aanbod stelt de publieke omroep zich ten doel om meningsvorming bij het publiek te faciliteren, emoties op te roepen en culturele rijkdom te stimuleren. Individuele waarden zijn herkenbaar en kunnen in een gezamenlijk referentiekader worden geplaatst. Meninge(n), wereldbeelden en percepties van schoonheid kunnen in twijfel worden getrokken.
- c. Verbindend:** De publieke omroep speelt een verbindende rol in de samenleving. De publieke omroep draagt bij aan een rijk maatschappelijk en cultureel leven en legt daarmee de basis voor het gevoel ‘erbij te horen’. Dat ondersteunt een constructief maatschappelijk gesprek, waardoor wederzijds begrip toeneemt en de onderlinge communicatie vergemakkelijkt.

***“Publieke waarden zijn richtinggevende principes over wat in de samenleving wordt gezien als waardevol, legitiem en vertrouwenwekkend. Daarin komen functie, doel en handelen van de publieke omroep samen.”***

- d. Onafhankelijk en objectief:** De publieke omroep doet zijn werk en maakt zijn keuzes van overheidswege onafhankelijk van de staat (met uitzondering van het bepaalde bij of op basis van de wet). De publieke omroep opereert vrij van partijpolitieke invloeden en vrij van commerciële invloeden en belangen.
- e. Betrouwbaar:** De verhalen die de publieke omroep brengt zijn oprecht, worden gecontroleerd en dubbel gecontroleerd. Feiten en cijfers worden voorzien van accurate achtergrondinformatie. In het aanbod worden context en achtergronden geboden om het publiek te helpen de complexe sociale, politieke en culturele wereld te begrijpen en daaraan deel te kunnen nemen. Vertrouwen vormt de basis van het bestaan van de publieke omroep. De publieke omroep is een vertrouwde gids in de digitale wereld.
- f. Excellente kwaliteit en innovatief:** Het aanbod van de publieke omroep voldoet aan excellente culturele, journalistieke en professionele kwaliteitseisen. Het aanbod is een kwalitatief hoogwaardig cultureel product en kenmerkt zich door een grote verscheidenheid naar vorm en inhoud. Het is daarin vernieuwend, creatief, relevant en van waarde voor de samenleving en draagt bij aan de bredere media- en culturele sector. Creativiteit ontstaat door ruimte en tijd om te experimenteren en fouten te mogen maken.
- g. Aanspreekbaar:** De publieke omroep is aanspreekbaar (*accountable*) en legt transparant verantwoording af over het beleid, de gemaakte keuzes en zijn aanbod. De omroepen zijn open, luisteren naar het publiek en gaan een permanent debat aan. De publieke omroep werkt efficiënt, besteedt zijn geld verantwoord en correct en handelt volgens de principes van goed bestuur.<sup>52</sup>

De uitwerking van publieke waarden die wij hier voorstellen, bouwt voort op de waarden die in de huidige Mediawet van 2008 (art 2.1), door de European Broadcasting Union<sup>53</sup> (de unie van Europese publieke media), door de NPO<sup>54</sup> en door anderen zijn gedefinieerd. Gedefinieerd zoals wij

hierboven deden, zijn deze waarden tijdloos en passend bij de functie van de publieke omroep in de samenleving. Op deze manier geven ze voldoende grond voor de mediaopdracht, zoals opgesteld in art. 2.1 van de Mediawet, die in lijn hiermee dient te worden aangepast en uitgebreid. In de Mediawet wordt nu gesproken van een publieke mediaopdracht. Wij gebruiken in dit advies liever de term collectieve mediaopdracht: de mediaopdracht zoals verankerd in de Mediawet is een collectieve opdracht aan de spelers in het bestel om het voor het hele Nederlandse publiek zo relevant mogelijk te zijn. Daarin dient ook de kern van publieke omroeporganisaties opnieuw te worden verankerd. Dat is de volgende stap in ons betoog.

## De drieslag voor publieke omroeporganisaties

Hiervoor betoogden wij dat de publieke omroep baat heeft bij een extern pluriform stelsel om haar maatschappelijke, democratische en culturele functie vorm te geven en (her)definieerden we de publieke waarden als vertaling daarvan. Die waarden vormen de basis van de collectieve (publieke) mediaopdracht. Daarnaast zijn er drie voorwaarden waar omroeporganisaties aan moeten voldoen in een extern pluriform bestel: zij hebben een eigen herkenbare en onderscheidende identiteit, zijn maatschappelijk geworteld en dragen verantwoordelijkheid voor het collectief. Dat is wat wij de drieslag van publieke omroeporganisaties noemen:

- **Eigenheid en herkenbaarheid:** Omroepen moeten een inhoudelijke grondslag hebben, die uniek, herkenbaar en maatschappelijk relevant is. Een omroep levert, gevoed door die grondslag, kwalitatief hoogstaand aanbod voor het publieke bestel en maatschappelijke waarde voor de samenleving (impact);
- **Maatschappelijke worteling:** Een omroep moet maatschappelijk geworteld zijn en die worteling vormgeven in dialoog met zijn doelgroepen (meer dan de leden alleen) en met maatschappelijke en culturele organisaties. Ook hiermee creëren omroepen waarde voor de samenleving;

- **Verantwoordelijkheid voor het collectief:**  
Een omroep moet de publieke waarden uitdragen die aan de basis van het stelsel liggen, verantwoordelijkheid nemen voor het bestel als geheel en bereid zijn om samen te werken met de andere spelers binnen het bestel. Een publieke omroeporganisatie levert een kwalitatief hoogstaande en relevante bijdrage aan het realiseren van de collectieve mediaopdracht.

## Eigenheid en herkenbaarheid

De inhoudelijke (maatschappelijke) grondslag van een omroep is het antwoord op de vraag “Waartoe is een omroep op aarde?” of “Wat voor unieks voegt een omroep toe aan het bestel dat het bestaan en financieren van een aparte omroeporganisatie rechtvaardigt?” Voor het adviescollege staat daarin niet het begrip stroming centraal, zoals tot op heden in de Mediawet en in adviezen zoals die van AEF. Dat begrip sluit niet aan bij de samenleving en dekt de lading onvoldoende. Burgers, mediagebruikers, het publiek: ze laten zich niet in stromingen indelen, laat staan in elkaar wederzijds uitsluitende stromingen. In de afgelopen jaren is het begrip ‘stroming’ de basis geweest voor veel onduidelijkheid. Dit heeft ertoe geleid dat het begrip zeer verschillend werd ingevuld door omroeporganisaties en beleidsmakers, terwijl het voor een consistente beoordeling van omroepen cruciaal is om één vorm van inhoudelijke grondslag te hebben voor alle omroepen.

Omroepen hebben een eigenstandige, authentieke en herkenbare rol te vervullen in het publieke omroepbestel. Door iets unieks toe te voegen aan het bestel nemen de hoeveelheid perspectieven en de veelzijdigheid toe. Elke bestaande en nieuwe omroep heeft een goed herkenbare grondslag nodig. Die grondslag moet er een zijn die verschillende aspecten combineert: een unieke en voor anderen herkenbare maatschappijvisie, een collectieve identiteit, een koppeling van die visie en identiteit aan mensen en groepen in de samenleving die de betreffende maatschappijvisie (ook) uitdragen, waardoor de omroep

maatschappelijk geworteld is en een vertaling maakt in een logisch aanbod dat daarbij past. Alléén een omroep vormen rondom een thema, een belang, een doelgroep of een genre is niet genoeg. Een heldere maatschappijvisie, die representanten heeft in de samenleving die (een deel van) hun identiteit daarmee verbinden en die op een breed scala aan thema's of genres toepasbaar is, wél. Historische continuïteit, eigenheid (“Ben je wat je zegt te doen?”) en herkenbaarheid zijn daarin cruciaal. Identiteiten en missies kunnen zich door de jaren heen wel ontwikkelen, maar kunnen niet van het ene het op andere moment totaal anders worden ingevuld. Voor de beoordeling daarvan is een bredere herkenning door relevante anderen van belang: als je kunt worden herkend, dan zul je worden erkend.

De eigenheid van een omroeporganisatie dient ingezet te worden om media-aanbod te maken voor het hele publiek en bij te dragen aan de collectieve mediaopdracht. De eigenheid van een omroepvereniging is nooit een excuus om alleen de ‘eigen achterban’ te bedienen met relevant aanbod. Ook is het voor de publieke omroep en de samenleving van belang dat het omroepbestel niet ten onder gaat aan ‘middenpuntvliepende krachten’ doordat veel kleine omroepen de flanken bedienen en de relevantie voor grote groepen in de samenleving onder druk komt te staan.

## Maatschappelijke worteling

In een model van externe pluriformiteit dat is geënt op relevantie en het vertolken van verschillende perspectieven, staat of valt veel met de mate van verbondenheid van een omroep met de samenleving: met bepaalde groepen, culturele en maatschappelijke uitingen en maatschappelijke organisaties. Dat noemen wij maatschappelijke worteling en die is een voorwaarde voor legitimiteit van het bestel en in specifieke zin een voorwaarde voor legitimiteit van de omroep. Maatschappelijke worteling is veel meer dan alleen het hebben van leden als omroepvereniging en gaat over interactie en verbondenheid met het

publiek. Het maakt dat groepen mensen in zekere zin eigenaar kunnen zijn van een omroep, zich daarin en in aanbod en activiteiten herkennen. Hierin is wel steeds het media-aanbod leidend: activiteiten om impact te hebben en maatschappelijke worteling vorm te geven dienen direct en herleidbaar te volgen uit en ondersteunend te zijn aan het media-aanbod. Voor andere vormen van maatschappelijk ondernemerschap is een omroeporganisatie niet op aarde.

De verbinding aan de omroep door een groep mensen toont dat zij vinden dat die omroep met zijn grondslag en missie een relevant perspectief en een relevante identiteit uit de samenleving kan vertolken in het publieke bestel: er is voldoende massa en steun om het spenderen van publiek geld te legitimeren. Daarnaast is het een manier om geluiden uit de samenleving en nieuwe ontwikkelingen uit de samenleving in de omroep binnen te halen en op die manier het aanbod te verrijken. Ook is het een manier om het aanbod relevanter te maken en meer impact te hebben met dat aanbod, wat leidt tot meer waarde voor de samenleving. Dat alles kan alleen in interactie met de samenleving: de leden, het bredere publiek en maatschappelijke en culturele organisaties. Activiteiten om maatschappelijke worteling vorm te geven kunnen exclusief voor leden zijn, maar mogen niet uitsluitend voor leden worden georganiseerd: het hele publiek bedienen en bereiken met relevant aanbod is ook bij de worteling van belang. De huidige omroepverenigingen en de NPO hebben overigens al ervaring met het meetbaar maken van de waardering door (doel)groepen en van hun maatschappelijke impact en zijn over het verfijnen daarvan met elkaar en met andere spelers in het bestel in gesprek. Omdat het media-gebruik steeds meer via onlinekanalen gaat, nemen ook de mogelijkheden voor interactiviteit toe en zullen omroeporganisaties interactiever moeten gaan werken en als interactieve platforms in contact staan met hun publiek. Dit draagt allemaal bij aan de mogelijkheden voor maatschappelijke worteling en het creëren van meer impact – en dus maatschappelijke waarde – van het media-aanbod.

## Verantwoordelijkheid voor het collectief

In een extern pluriform publiek bestel is het, om waarde te creëren voor de samenleving, nodig dat de publieke omroep als geheel meer is dan de som der delen. Het aanbod dient meer te zijn dan uiteenlopende en onafhankelijk van elkaar bestaande maatschappijvisies, samenhang te vertonen en een dialoog te faciliteren tussen verschillende groepen. De waarde van een extern pluriform stelsel komt volledig tot zijn recht als verschillende maatschappijvisies vorm krijgen in media-uitingen én die ook op elkaar worden betrokken. Daardoor dragen media-uitingen bij aan een gesprek tussen burgers met die verschillende visies of achtergronden, aan bekendheid met verschillende standpunten en uiteindelijk aan toegevoegde waarde voor 'de ander'. Zo wordt vormgegeven aan 'eenheid in veelzijdigheid'. Daarom kan een omroep zich niet terugtrekken in al haar 'eigenheid' of het eigen gelijk. In het model dat wij voorstaan, staat of valt veel bij het vermogen om in die verscheidenheid samen te werken. Elke publieke omroeporganisatie dient de publieke waarden hoog te achten en verantwoordelijkheid te dragen voor het stelsel als geheel. Door actief en constructief bij te dragen aan de collectieve opdracht van het publieke omroepbestel zijn zij van betekenis voor de hele samenleving. De vorm daarvan kan verschillen per periode en per omroep – de kern is wel dat deze vorm in gesprek met de

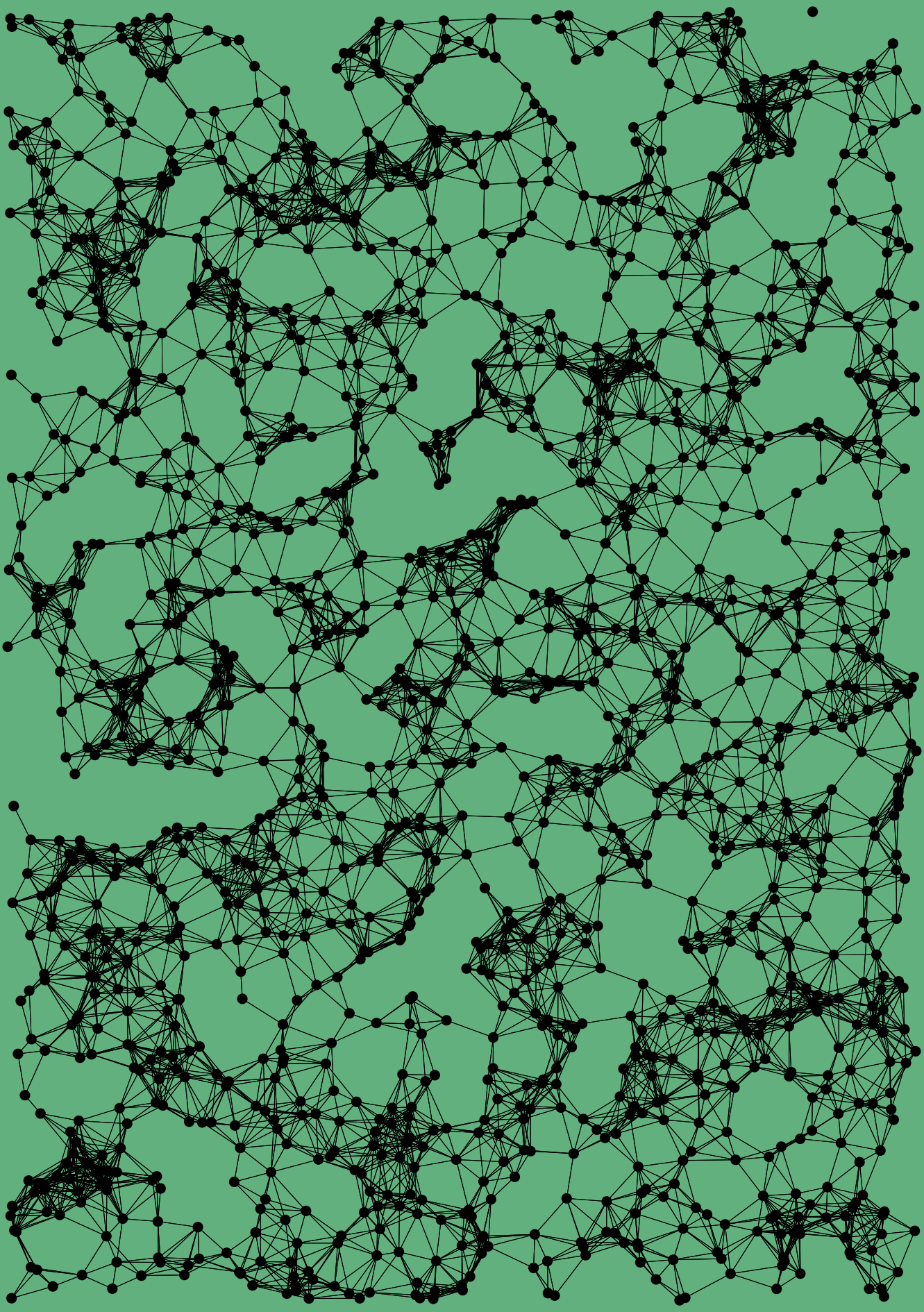
***“De waarde van een extern pluriform stelsel komt volledig tot zijn recht als verschillende maatschappijvisies vorm krijgen in media-uitingen én die ook op elkaar worden betrokken.”***

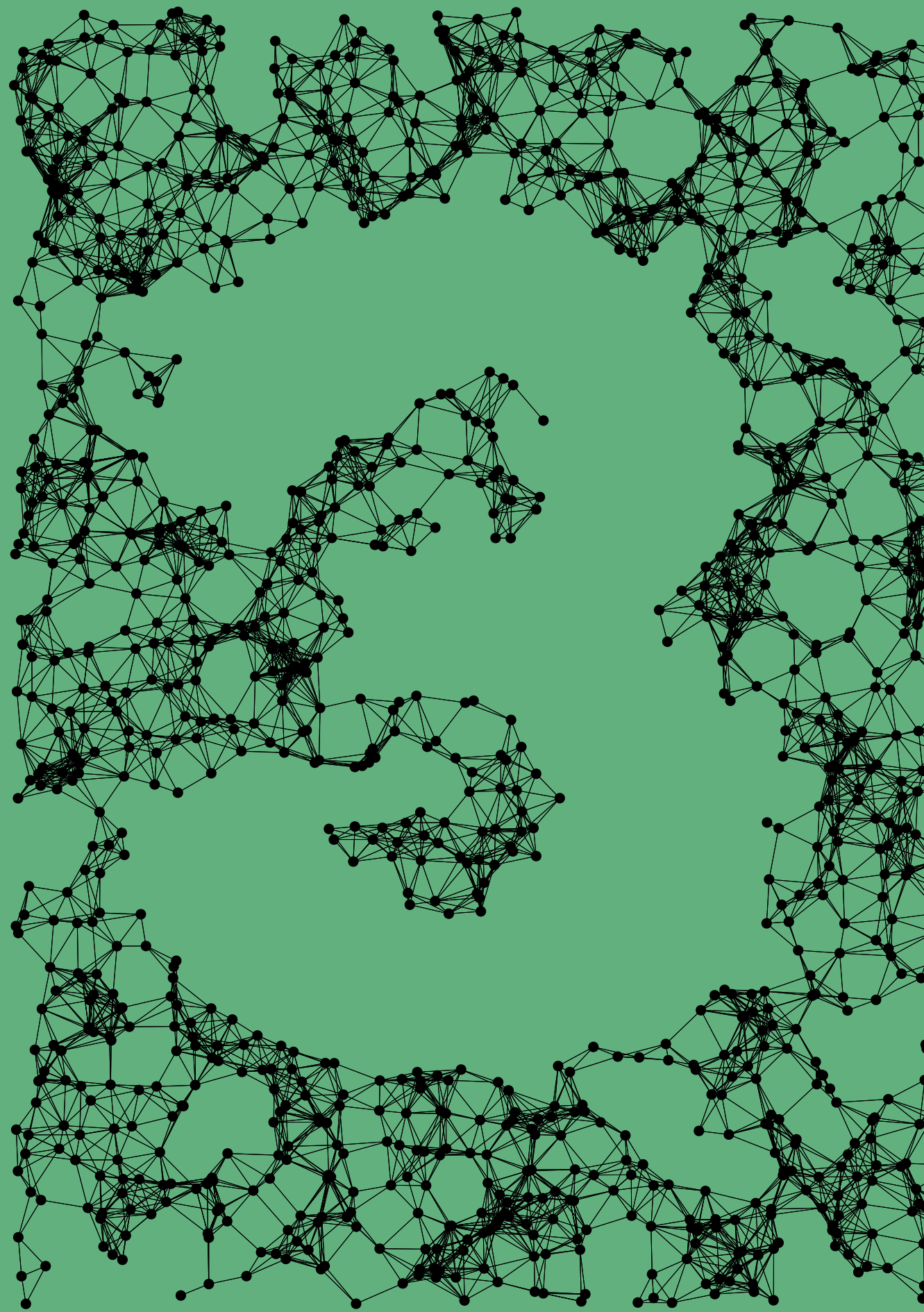
andere spelers tot stand komt. Het publieke bestel heeft baat bij een verscheidenheid aan stemmen, maar niet bij een kakofonie. Als collectief moet de publieke omroep van betekenis zijn voor iedereen in de samenleving en responsief zijn voor de behoeftes en veranderingen binnen de maatschappij. Daar hoort ook bij dat zij waarde creëren door te innoveren, te experimenteren, leidend te zijn in nieuwe ontwikkelingen. Het eindresultaat – het totale aanbod van de publieke omroep – moet één geheel zijn waarin aandacht is voor iedereen: voor kleine groepen en voor *mainstream*, voor herkenning en voor vernieuwing.

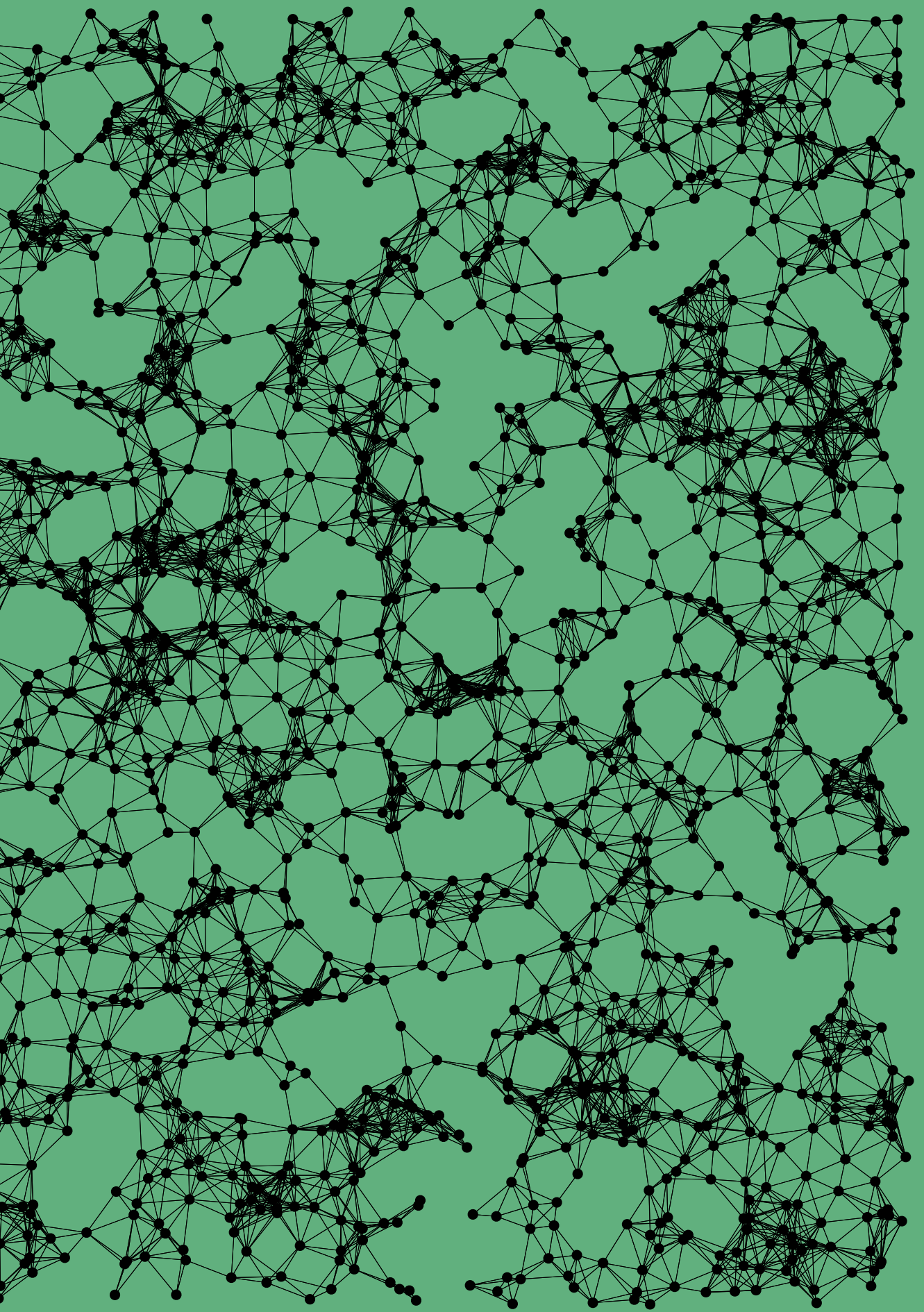
De combinatie van het hierboven gedefinieerde collectieve kader van publieke waarden (en de daaruit voortvloeiende collectieve mediaopdracht) en deze drieslag voor individuele omroepen, vormt in het vervolg van dit advies de basis voor onze aanbevelingen. Zij geven richting aan de antwoorden die wij geven op de vragen van de staatssecretaris.













**Uitwerking van  
de opdracht in  
vier delen**

De focus in de opdracht aan het adviescollege ligt op toetredings- en verantwoordingscriteria voor omroepen, aangevuld met een verheldering van de taken en rollen van relevante partijen, een systematiek om de beoordelingen periodiek te kunnen herijken en enkele randvoorwaarden. Met het vaststellen van de publieke waarden die de publieke omroep sturen en de drie belangrijkste voorwaarden waaraan omroepverenigingen moeten voldoen, is de basis voor het formuleren van criteria gelegd. Om het publieke bestel goed te laten werken is echter meer nodig dan criteria. Een publiek bestel van deze aard heeft rolzuiverheid, helderheid in besluitvorming en sturing nodig. Het is fundamenteel onzuiver om een kaderstellende rol te vermengen met operationele en/of toezichthoudende verantwoordelijkheden en rollen. Dat is onze voornaamste conclusie na onze analyse en daarom de eerste stap die wij zullen uitwerken. In de huidige Mediawet liggen te veel besluiten over de publieke omroep bij de landelijke overheid en versnipperd over verschillende instanties. Daarom pleiten wij voor het inrichten van een Autoriteit Publieke Media.

Aansluitend gaan we in op het proces van toetreding en criteria die daar naar onze mening bij horen. Het is duidelijk dat alleen een consistent systeem van toetreding onvoldoende is. De evaluatie en beoordeling van omroepen dient ook een stevige basis te hebben en hangt sterk samen met hoe de samenwerking binnen het stelsel verloopt. Omdat in de gesprekken die het adviescollege voerde de samenwerking binnen het stelsel het belangrijkste thema was, doen wij in het tweede deel een

voorstel om die samenwerking te verbeteren op zo'n manier dat de prestaties van omroeporganisaties ook te beoordelen zijn. Daarvoor werken wij het begrip 'programmatische governance' uit.

Vervolgens gaan we in het derde deel dieper in op de manier waarop evaluatie, beoordeling en mogelijke uittreding kunnen worden vormgegeven. Daarmee hebben we dan de ingrediënten compleet om een eerste invulling te geven aan een herijking van de beoordelingssystematiek. Overigens zijn wij van mening dat de wetgever vooral ruimte moet geven aan de professionaliteit en autonomie van de aangewezen toezichthouders bij de beoordeling. Ten slotte gaan we in het vierde deel in op enkele randvoorwaarden die naar onze mening van groot belang zijn voor de toekomstbestendigheid van de publieke omroep.

## I **Helderheid in de taken en rollen van relevante partijen**

### **De landelijke overheid**

Onafhankelijke publieke media zijn in een democratie een groot goed. De juiste voorwaarden scheppen voor onafhankelijkheid van politiek (overheid) en commercie en voor de toegankelijkheid van publieke media voor de hele bevolking, is een van de belangrijkste kerntaken van de overheid. Idealiter onthouden politici en bewindspersonen zich daarom ook van het becommentariëren van de inhoud van het programma-aanbod. Het adviescollege deelt bijvoorbeeld de analyse van de NPO, die in haar jaarverslag 2015 refereerde aan het opvragen van programmakosten op titelniveau door de politiek: "Hierbij is het risico aanwezig dat deze informatie wordt gebruikt om politiek te beoordelen of een bepaalde titel wel in het schema had moeten komen. We leggen graag op transparante wijze verantwoording af over de inzet van publieke middelen en de keuzes die worden gemaakt, maar directe invloed van de politiek op de programmering is onwenselijk en

druist in tegen de uitgangspunten van de publieke omroep om onafhankelijk te kunnen opereren.”<sup>55</sup>

Ook de Raad van State gaf in zijn advies van 2020, na de wetswijziging van de Mediawet, blijk van zorgen over voldoende onafhankelijkheid van de publieke omroep en omroepverenigingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de benoeming van leden van de Raad van Toezicht van de NPO.<sup>56</sup>

Om te zorgen dat de publieke omroep werkelijk onafhankelijk kan zijn van politiek en overheid, ondanks de afhankelijkheid van overheidsfinanciering, zouden politici en overheid ver af moeten staan van concrete beslissingen over (het functioneren van) de publieke omroep. De huidige Mediawet past in een aantal opzichten niet bij dit idee van een overheid op afstand en is bovendien bovenmatig complex en gedetailleerd. De Raad van State ging daar in zijn advies uit 2020 ook uitgebreid op in.<sup>57</sup> Dat geldt bijvoorbeeld voor de zeer gedetailleerde prestatieafspraken (waarover ook AEF al eerder adviseerde<sup>58</sup>), voor de bevoegdheid van de bewindspersoon om besluiten van het Commissariaat voor de Media terug te draaien en voor de benoeming van bestuurders en toezichthouders. Over dit laatste zegt de Raad van State: “Voor de interne checks & balances wordt in sterke mate vertrouwd op interne maatregelen van de NPO zelf. Daarnaast wordt de rol van de Raad van Toezicht van de NPO verbreed en versterkt. De Raad van Toezicht bij de NPO wordt evenwel benoemd door het Rijk, zodat dit de facto betekent dat de greep van het Rijk op de NPO, en daarmee – in de nieuwe structuur – op de publieke omroep, wordt versterkt.”<sup>59</sup> Wij pleiten ervoor om bij een herziening van de Mediawet de onafhankelijkheid van de publieke omroep ten aanzien van overheid en commercie een leidend principe te laten zijn, om de Mediawet te vereenvoudigen, de collectieve mediaopdracht te verduidelijken, te gedetailleerde sturingsmiddelen van de bewindspersoon te schrappen en bij te dragen aan meer afstand tussen de publieke omroep en de landelijke overheid.

In die systematiek stelt de overheid de algemene kaders vast – en niet meer dan dat – waarbinnen

de publieke omroep moet functioneren: de publieke waarden en de collectieve mediaopdracht van het publieke bestel, de wettelijke kaders en waarborgen en de financiële kaders. De publieke waarden geven richting aan het werk van de publieke omroep – zoals we daarvoor een voorzet deden in het vorige hoofdstuk – en de daaruit voortvloeiende collectieve mediaopdracht. Ze vormen een kader voor de beoordeling van de bijdrage van de NPO en van publieke omroeporganisaties aan het bestel.

De wettelijke kaders en waarborgen moeten de slagvaardigheid en onafhankelijkheid van de publieke omroep beschermen en zorgen voor voldoende handelingsvrijheid op online-kanalen en voor bescherming tegen de financiële onderhandelingsmacht van internationale spelers als het gaat om de (online) beschikbaarheid op bijvoorbeeld afstandsbedieningen en smart-tv's. Onder wettelijke kaders en waarborgen vallen de beschikbaarheid en flexibiliteit van de publieke uitzendkanalen, waarvan het goedkeuringsproces nu te lang duurt. Ook wettelijke waarborgen die de vindbaarheid op lineaire en online-kanalen moeten beschermen zijn een belangrijk aandachtspunt. Net als het toekomstbestendig maken van het systeem van kabelgelden en de mogelijkheden (en beperkingen) voor reclame op de publieke omroep – ook in relatie tot de online-kanalen.

Ten slotte stelt de overheid de financiële kaders waarbinnen dit alles moet gebeuren. Daarbij dient er een waarborg te zijn dat die financiële kaders meerjarig worden vastgesteld, stabiel zijn en ruim genoeg zijn om onafhankelijk te opereren en voldoende kwaliteit te leveren. De financiering van de publieke omroep hoort te passen bij de rol en functie van de publieke omroep in de samenleving en de uitdagingen waar de publieke omroeporganisaties voor staan. Op deze thema's gaan wij in paragraaf IV dieper in.

De directe beoordeling door de bewindspersoon van omroeporganisaties die een erkenning aanvragen, wringt het meest bij het adviescollege.

Het is immers de publieke omroep die als waakhond van de democratie in alle onafhankelijkheid kritisch moet kunnen zijn op de bewindspersoon, politici en de landelijke overheid. Die onafhankelijkheid is gebaat bij zoveel mogelijk afstand tussen de bewindspersoon en besluiten over individuele omroepen. Wij menen dat de eerder besproken zoektocht naar kwantificeerbare – ogenschijnlijk ‘technische’ – criteria hierin zijn basis vindt. Om te vermijden dat de bewindspersoon een inhoudelijke, politieke beslissing moet nemen over het bestaansrecht van omroeporganisaties, is gepoogd criteria te zoeken waaraan geen enkele schijn van subjectiviteit hangt. Dat is naar onze mening fictie. De zoektocht naar kwantitatieve criteria is er één die vertrekt vanuit de schijn van eenduidigheid en onbetwistbaarheid, terwijl kwantitatieve maten net zo goed betwistbaar zijn als kwalitatieve maten. De beoordeling van omroeporganisaties in een open bestel moet onder andere gebaseerd zijn op de kwaliteit van het media-aanbod. De Raad van State pleitte daarom voor een duidelijke beoordelings-systematiek voor de overheid die in de wet zou moeten worden vastgelegd.<sup>60</sup> Wij gaan daarin nog een stap verder: de beoordeling van nieuwe én bestaande omroepen moet weg bij de landelijke overheid. De beoordeling van erkenningsaanvragen kan vanwege de zuiverheid van de besluitvorming ook niet bij de NPO liggen aangezien het vermengen van coördinerende, samenwerkende en toezichhoudende taken de samenwerkingsrelatie met de omroepen onder druk zet.

## Autoriteit Publieke Media

Het adviescollege adviseert om een Autoriteit Publieke Media (APM) op te richten waar deze taken kunnen worden ondergebracht. De landelijke overheid stelt de opdracht van die onafhankelijke autoriteit en de kaders waarbinnen die haar werk moet doen vast, evenals het maximaal aantal omroepen. Dat neemt naar de mening van het adviescollege de zorg over het geven van een inhoudelijke beoordeling weg: het kader is helder, de rollen en taken zijn dat ook. Daarbij hebben

omroepen de verplichting om helder te beargumenteren hoe zij die criteria vertalen en in de praktijk brengen en krijgt de APM de bevoegdheid om die argumenten te toetsen aan de praktijk en aan algemene professionele standaarden, daarbij gebruik makend van adviseurs.

Met de oprichting van de APM wordt voorzien in een breed gedeelde behoefte om toezichhoudende en controlerende taken te beleggen bij een onafhankelijk instituut dat eenduidig het belang van een sterke publieke omroep voor ogen heeft, maar binnen die sector boven de partijen staat. Een instituut dat met voldoende kennis van zaken vanuit duidelijke kaders een cruciale rol kan spelen in de beoordeling van omroeporganisaties en van de NPO. De APM dient kortom een toezichhoudend orgaan te zijn, dat het belang van een sterke publieke omroep en haar maatschappelijke functies onversneden op het netvlies heeft en beschikt over instrumenten om spelers in het bestel die dit publieke belang schaden te corrigeren. De taken en verantwoordelijkheden van de APM zouden in ieder geval moeten bestaan uit:

- Het vertalen van de kaders op hoofdlijnen in de Mediawet in concretere beoordelingsprocessen en -criteria waarmee de NPO en de omroeporganisaties worden beoordeeld;
- De beoordeling van in- en uittreding van de omroeporganisaties door te beslissen of de erkenningsaanvragen van de omroepen voldoen aan de criteria die daaraan zijn gesteld;
- Het vormgeven van de tussentijdse evaluaties over het functioneren van de NPO en van de afzonderlijke omroepen, waarbij ook de optelsom van het totale aanbod van de publieke omroep wordt geëvalueerd;
- Het beoordelen van het functioneren van de NPO;
- Het distribueren en beheren van de mediagelden die van het ministerie van OCW komen (deze lopen in het huidige model via het Commissariaat voor de Media en de NPO) inclusief distributie van de STER-gelden en de verantwoordelijkheid voor de meerjarige

vaststelling van de financiering van de NPO en de omroepen;

- De beslechting van geschillen tussen omroepen onderling of tussen de NPO en omroepen – individueel of als collectief in het College van Omroepen.

Het is aan de APM om, na een vertaling van de kaders van de rijksoverheid, bindende uitspraken te doen over bovenstaande zaken. De huidige onzuiverheid in de rol van de Raad van Toezicht van de NPO als beslissend orgaan als het College van Omroepen niet positief adviseert op NPO-beleid is daarmee verholpen. Voor onafhankelijkheid van de politiek is het noodzakelijk dat de landelijke overheid niet mag ingrijpen in uitspraken in concrete zaken door de APM, in tegenstelling tot mogelijkheden daartoe in de huidige Mediawet ten aanzien van het Commissariaat voor de Media. Om te voorkomen dat verschillende instanties de erkenningsaanvragen en de prestaties van omroepen toetsen en daarover adviseren, waardoor verschillende beoordelingen ontstaan of onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid ontstaat, adviseren wij de verantwoordelijkheid

***“Met de oprichting van de Autoriteit Publieke Media wordt voorzien in een breed gedeelde behoefte om toezichthoudende en controlerende taken te beleggen bij een onafhankelijk instituut dat eenduidig het belang van een sterke publieke omroep voor ogen heeft, maar binnen die sector boven de partijen staat.”***

voor het volledige beoordelingsproces bij de APM te leggen. De eigenstandige rol van de Raad voor Cultuur zou daarmee ook uit de Mediawet verdwijnen. De APM zou de vrijheid moeten hebben zijn eigen proces in te richten en is uiteraard vrij om advies van experts in te winnen waar nodig.

De onafhankelijke inrichting van de APM als toezichthouder kan het beste worden gerealiseerd door de oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Daarmee wordt aansluiting gezocht bij de organisatie-inrichting van andere onafhankelijke toezichthouders in Nederland. Zbo's zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister en maken geen onderdeel uit van een ministerie. Ministers en staatssecretarissen zijn derhalve niet verantwoordelijk voor de manier waarop zbo's hun eigen taken en bevoegdheden uitvoeren. Op een zbo zoals de (beoogde) APM is de Kaderwet zbo's van toepassing. Artikel 3, eerste lid Kaderwet zbo's noemt als motief voor de instelling van een zbo onder meer onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Dit maakt dat de inhoudelijke beoordeling van omroeporganisaties vrij van politieke inmenging kan worden vormgegeven. In de wettelijke regeling waarin het zbo APM wordt ingesteld, moet de toepasselijkheid van de bepalingen van de Kaderwet worden gezien. Zo ligt het voor de hand dat een uitzondering wordt gemaakt voor de artikelen 12, 17, 20, 21, 22 en 23 van de Kaderwet zbo's, die een benoemings- en ontslagbevoegdheid bevatten en die voorzien in verschillende sturingsmogelijkheden van de verantwoordelijke minister ten aanzien van het door een zbo gevoerde beleid in de vorm van het opstellen van beleidsregels, goedkeuring van tarieven, het vernietigen van een besluit van het zbo en het treffen van voorzieningen bij ernstige taakverwaarlozing. De instellingswet van de Autoriteit Persoonsgegevens, neergelegd in de Uitvoeringswet AVG, kan hiervoor als voorbeeld dienen.

Het adviescollege pleit er verder voor om het toezicht op de naleving van de Governancecode Publieke Omroep te beleggen bij de APM,



in lijn met ontwikkelingen in andere sectoren. De Autoriteit Wonen kan daarin een voorbeeld zijn. In zo'n model zijn de besturen (van respectievelijk de omroepen en de NPO) verantwoordelijk voor de naleving en zijn de Raden van Toezicht aan zet voor het interne toezicht daarop. Het toezicht op sectorniveau ligt dan bij de APM: zij houden toezicht op het zorgvuldig toepassen en naleven van de Governance Code volgens het principe *comply or explain*. Dat betekent overigens niet dat er toezicht wordt gehouden op de toezichthouders. Het op die manier stapelen van het toezicht maakt de verantwoordelijkheden juist diffuser. Dit is eerder ook door de Raad van State opgemerkt.<sup>61</sup>

## Het Commissariaat voor de Media

Wij trekken na de analyse van het huidige bestel en alle gevoerde gesprekken de conclusie dat het Commissariaat voor de Media niet het instituut kan zijn dat de rol van de APM kan vervullen. Het Commissariaat is opgericht als marktregulerende toezichthouder met, naast de taken aanzien van de landelijke publieke omroep, taken ten aanzien van commerciële media en de Wet op de vaste boekenprijs. De positie van het Commissariaat is gericht op het toezicht houden op de grenzen van het bestel en het scheppen van een gelijk speelveld tussen verschillende media. De APM dient binnen de grenzen van het publieke bestel de hoeder te zijn van het bestel en de prestaties van de spelers daarbinnen aan het publieke belang te toetsen.

Naar aanleiding van de gevoerde gesprekken constateren wij dat de relatie tussen het Commissariaat voor de Media en de spelers binnen de publieke omroep zich niet kenmerkt door wederzijds vertrouwen in de intenties van betrokkenen en de legitimiteit van elkaars standpunten. Wij vragen ons af of omroepen door het Commissariaat (h)erkend worden in hun eigenheid en eigenstandige rol in het bestel. Het Commissariaat beschrijft in zijn adviezen over de erkenningsaanvragen dat het zich niet de aangewezen instantie voelt om inhoudelijk over het

geproduceerde aanbod te oordelen.<sup>62</sup> Dat staat een waardering van de eigenheid van omroepen inderdaad in de weg. Uit de gesprekken met spelers in de brede publieke mediasector blijkt weinig waardering voor de roloppvatting en het functioneren van het Commissariaat. Het Commissariaat lijkt regelmatig de rol van zondebok te vervullen in een ontransparant spel tussen NPO en de omroepen over de naleving van regels rondom bijvoorbeeld het dienstbaarheidsverbod, het onderscheid tussen nevenactiviteiten en hoofdactiviteiten en de besteding van publieke middelen. Het beleggen van het toezicht op de Governancecode Publieke Omroep bij het Commissariaat per 1 juli 2021 en de invulling die het Commissariaat daaraan geeft, maakt dat toezicht op toezicht wordt gestapeld. Daardoor wordt hierover niet het juiste gesprek gevoerd. De huidige rol van het Commissariaat, die als doel heeft te voorkomen dat de publieke omroep de marktwerking in de mediasector vervuilt, maakt dat de beoordeling van activiteiten van de publieke omroep niet primair vertrekt vanuit de functie van de publieke omroep in de samenleving.

De oprichting van een nieuwe autoriteit helpt in het helderder onderscheiden van verschillende rollen, maar dient niet te leiden tot een extra instituut. Het adviescollege stelt voor dat de taken van het Commissariaat voor de Media worden opgeknipt en verdeeld over de nieuw op te richten Autoriteit Publieke Media en een bestaande autoriteit, zoals de Autoriteit Consument en Markt. Het Commissariaat wordt dan opgeheven of als onderkamer bij de Autoriteit Consument en Markt ondergebracht. Bij de Autoriteit Consument en Markt landt dan het volledige takenpakket dat verband houdt met marktregulering. Dit losweken van marktregulering en de beoordeling van de kernfuncties van de publieke omroep door die te verdelen over twee instanties, is de beste garantie voor het borgen van de democratische en culturele functie van de publieke omroep.

## De NPO

Met de wijzigingen van de Mediawet in 2008 en met name in 2015 is de sturende bevoegdheid – de regierol – van de NPO uitgebreid en heeft de NPO vergaande programmatische bevoegdheden gekregen. Die regierol, gecombineerd met de inhoudelijke verantwoordelijkheid die omroeporganisaties hebben, heeft ertoe geleid dat de Raad van State constateerde dat er sprake is van een hybride model met veel tegenstrijdigheden en conflicterende verantwoordelijkheden en een wel erg zwaar inhoudelijke taak voor een bestuursorgaan.<sup>63</sup> De coördinerende taak van de NPO, die oorspronkelijk gericht was op distributie, werd een zware regietaak. Daardoor is de NPO momenteel zowel het bestuurlijke orgaan dat oordeelt over de omroepen en hun budgetten, als het coördinerend orgaan dat beslist over de plaatsing van het aanbod dat door omroepen wordt gemaakt. Vanuit die inhoudelijke regierol kan de NPO in de huidige situatie ook programma's 'bestellen' bij omroepen en externe producenten, waarmee de NPO de concurrentie om uitzendtijden en budgetten van de omroeporganisaties stimuleert. De inhoudelijke en bestuurlijke rollen van de NPO lopen daarmee te veel door elkaar heen en wederzijdse afhankelijkheden zijn groot. Wij adviseren om die uit elkaar te trekken.

In dit advies hechten wij aan de eenheid van het publieke bestel en die eenheid ontstaat niet vanzelf uit de veelzijdigheid. Uit de gesprekken die wij voerden blijkt dat de afgelopen maanden door de NPO en de omroepen wordt geïnvesteerd in een betere samenwerking op die aspecten die de gezamenlijkheid van het bestel betreffen.

Die terecht gevoelde gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het bestel als geheel dient ook te worden ondersteund door de structuur: ook voor het tot stand komen van de gezamenlijkheid dient iemand verantwoordelijk te zijn. Daarom adviseren we om een scherper onderscheid te maken tussen de verantwoordelijkheden van de NPO ten aanzien van de bestuurbaarheid van het bestel versus de rol van de NPO in het media-aanbod. Wij (h)erken het belang van de regierol van de NPO op die

zaken die de gemeenschappelijkheid van het publieke bestel betreffen, binnen het bestel en naar buiten als gezicht van het bestel. Zij zijn er verantwoordelijk voor dat die gezamenlijkheid ook tot stand komt. Dit betreft dossiers zoals het tot stand brengen van een gemeenschappelijke strategie, op het gebied van werkgelegenheid, sociale veiligheid, doelmatigheid, contract-formats, onderhandelingen met externe partijen, het tot stand brengen van gemeenschappelijke diensten op het gebied van distributie, (studio-) faciliteiten en data- en technische informatievoorziening. Op het vormgeven van die rol kunnen zij door de APM ook worden afgerekend.

De betrokkenheid van de NPO bij de inhoud van het media-aanbod, tot op programmaniveau, het format, de presentator en het karakter van door de omroepen gemaakt aanbod moet volgens ons worden beperkt. Hierin dient de professionele autonomie en verantwoordelijkheid van de omroepen weer meer ruimte te krijgen. De primaire verantwoordelijkheid van de NPO is de coördinatie (het 'programmeren') en distributie van het media-aanbod. In het programmeerbeleid en de plaatsingsbesluiten die de NPO daarvoor moet nemen, hanteert de NPO daarvoor de collectieve mediaopdracht, de grondslag van de afzonderlijke omroepen, de publieke waarden en kaders die de gezamenlijke opdracht voor de publiek omroep vormen en uiteraard vakkennis over het programmeren van media-aanbod.

Uiteraard blijft het de rol van de Raad van Toezicht van de NPO om toezicht te houden op de interne governance van de NPO, inclusief de uitoefening van de taak van de NPO in het publieke bestel. Het is daarnaast van belang dat ook de APM de rolinvulling door de NPO beoordeelt in plaats van de bewindspersoon. Leidraad is daarvoor het concessiebeleidsplan, dat is gebaseerd op de inhoudelijke grondslag van de omroepen, de publieke waarden, de collectieve mediaopdracht en de taken en rollen in de te herziene Mediawet. Als de NPO in de uitvoering van haar coördinerende taak en in de samenwerking met de

omroepen niet naar behoren presteert en de Raad van Toezicht daarop niet ingrijpt, is het de APM die (net als ten aanzien van de omroepen) instrumenten en bevoegdheden heeft om in te grijpen.

## Omroepen

In lijn met het beperken van de rol van de NPO op de programmatische inhoud, adviseren wij een herwaardering van art. 2.88 van de Mediawet, die de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de inhoud en vorm van het media-aanbod bij de omroepverenigingen legt. De omroepen (inclusief taakomroepen) dragen de volledige redactionele vrijheid en verantwoordelijkheid voor de inhoud en het format van het media-aanbod dat zij maken.

Bij het maken van aanbod werken omroepen:

1. vanuit hun eigen herkenbare inhoudelijke grondslag,
2. vanuit de publieke waarden en de collectieve opdracht voor de publieke media en
3. vanuit professionele artistieke en journalistieke standaarden en codes om de onafhankelijkheid en de kwaliteit van het aanbod te borgen.

De omroepen zijn verantwoordelijk voor en af te rekenen op alledrie. Het vormgeven van hun eigenheid en het zorgdragen voor hun maatschappelijke worteling gaat dus hand in hand met verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke opdracht van de publieke omroep en de relevantie daarvan voor de hele samenleving. Dat betreft in principe alle genres. Hoewel het aanbod zijn basis vindt in de identiteit en missie van een omroep dient het totale publiek daarin steeds leidend te zijn. Ook kan het omwille van de maatschappelijke behoeften en in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid nodig zijn dat omroepen ook aanbod produceren dat niet hun eigen prioriteit heeft.

De inhoudelijke keuzes worden door de omroep gemaakt: zij voegen waarde toe voor doelgroepen en achterbannen die zij zelf definiëren en voor de samenleving als geheel. Omroepverenigingen maken vanuit hun vakmanschap, missie en hun

specifieke kijk op de samenleving ook media-aanbod dat trendsettend is of juist schuurt en daarmee impact heeft. Ze volgen niet alleen behoeftes, maar zijn ook vormend in de samenleving en ook dat is publieke waarde-creatie.<sup>64</sup> Wij menen dat omroepen geen 'lege huls' of actie-groep, maar makersorganisaties moeten zijn. We pleiten er daarom voor dat een van de beoordelingscriteria voor omroepen is dat zij een substantieel deel van hun aanbod in huis produceren. Het ontwikkelen en uitwerken van een format door de makers is de verantwoordelijkheid van de omroep, ná voorafgaand overleg met de NPO op hoofdlijnen in het licht van het programmatische beleidskader. Dit betekent ook dat het ontwikkelen van media-aanbod een 'geïnformeerd bedrijfsrisico' is voor de omroep: als het aanbod aantoonbaar niet past binnen het gezamenlijk bepaalde programmatische kader, heeft de NPO de bevoegdheid het aanbod niet te programmeren.

De sterke nadruk op eigenheid en zelf produceren en de noodzaak voor het opleiden en behouden van (nieuw) talent en meer diversiteit maakt ook dat wij adviseren om van het opleiden van nieuw talent een gezamenlijke prioriteit te maken van de omroepen met de NPO, waarbij trouwens ook

***“Het vormgeven door omroepen van hun eigenheid en het zorgdragen voor hun maatschappelijke worteling gaat hand in hand met verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke opdracht van de publieke omroep en de relevantie daarvan voor de hele samenleving.”***

samenwerking wordt aangemoedigd met onafhankelijke externe producenten. Dat kan de sector in brede zin versterken. Het adviescollege onderkent de grote waarde van het aanbod dat externe producenten maken voor de publieke omroep. De samenwerking met externe producenten verhindert niet dat omroepen hun eigen identiteit in het aanbod laten doorklinken. Sterker nog, door omroepen te verplichten ook makersorganisaties te zijn, zouden ze beter in staat moeten zijn om in samenwerking met externe producenten te zorgen voor programma's van de hoogst mogelijke kwaliteit en relevantie voor een zo breed mogelijk publiek. Om de positie van de externe producenten binnen het publieke bestel te verbeteren doen wij in paragraaf IV nog enkele voorstellen.

## Taakomroepen

Het belang van goede journalistiek en programmering van sport en grote (culturele) evenementen is voor het bereik van de publieke omroep cruciaal en ook inhoudelijk van groot belang voor het culturele en maatschappelijke weefsel van onze samenleving. Nieuws, sport en evenementen die zich bij uitstek lenen voor – in de woorden van de Mediawet (art2.34a) – ‘gezamenlijke verzorging’ en een gedeeld vertrouwen in de betrouwbaarheid van het nieuws, zijn verbindende factoren in onze samenleving. Sport en andere evenementen vormen een essentieel onderdeel van de programmering van de publieke omroep als geheel.

De NTR is als taakomroep specifiek verantwoordelijk voor educatieve programmering en heeft de mogelijkheid om programmatisch aanbod te verzorgen dat niet door een van de omroepverenigingen wordt geleverd, maar waaraan wel behoefte bestaat. Dat de NTR in de huidige situatie op verzoek van de NPO media-aanbod kan produceren, is iets dat in de nieuwe situatie alleen nog zou kunnen als er hiaten ontstaan in de optelsom van het programma-aanbod door de omroepverenigingen. In lijn met de huidige formulering in de Mediawet is het logisch dat de NTR bij het

opstellen van het programmatisch kader duidelijk maakt wat de kernprogrammering is die door de NTR wordt geleverd. Wij bevelen aan om de NTR aan de in de Mediawet omschreven taakopdracht te houden, zoals dat ook voor de NOS het geval is. Tegelijkertijd is het in standhouden van gespecialiseerde redacties zoals op het gebied van wetenschap, educatie en geschiedenis een groot goed voor de publieke omroep als geheel. In een dergelijke basisvoorziening voor het publieke bestel dient ook te kunnen worden geïnvesteerd.

Het adviescollege pleit ervoor geen wijzigingen door te voeren in de Mediawet die de kerntaken van de NOS en de NTR betreffen. Voor beide taakomroepen geldt dat zij onmisbaar zijn als volwaardig partner in het College van Omroepen. Daar dient het gesprek te worden gevoerd over hoe de programmering van alle omroepen, inclusief die van NOS en de NTR past in die van het totaal en hoe die bijdraagt aan de publieke mediaopdracht.

## De collectieve inspanning

Voor een goed slagen van het externe pluriforme model is een goede samenwerking tussen de omroepen en de NPO noodzakelijk. Dat is van belang om het geheel méér te laten zijn dan de som der delen en ook om de individuele prestaties binnen het collectief helder te beoordelen. De Raad van State beschreef dit treffend:

*“Het programmeerproces en de programmatische autonomie van de omroeporganisaties kunnen echter niet los van elkaar worden gezien. Bij de beoordeling of een programmavoorstel past bij het profiel van een aanbodkanaal of de publieke omroep als geheel, vormt de NPO zich een oordeel over de inhoud van het programma. Tegelijkertijd zijn de omroeporganisaties betrokken bij het samenstellen van het programmaschema. Deze interactiviteit kan tot spanning leiden. Spanning tussen inhoud en programmering is echter inherent aan het pluriforme bestel. Juist dit samenspel tussen de NPO en de omroeporganisaties zorgt voor grotere creativiteit en*

*maakt daarmee het Nederlandse publieke bestel uniek. Het komt dus aan op een goed samenspel tussen de NPO en de omroeporganisaties.*<sup>65</sup>

Die goede samenwerking leunt op het nemen van gezamenlijke verantwoordelijkheid en een heldere taakverdeling. Het College van Omroepen dient volgens ons – meer dan nu – te gaan fungeren als de plek waar de omroepen bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen en onderling afstemmen. Als zij daarin in gebreke blijven worden zij daar door de NPO op aangesproken. Het College van Omroepen is dan de gesprekspartner van de NPO. Daarbij zijn er, naast het hierboven besproken door de omroepen beleefde gebrek aan zeggenschap over de inhoud, twee knelpunten die veel door onze gesprekspartners werden genoemd: ten eerste de spanning tussen de individuele identiteit van de omroep en regie door de NPO op het collectief. Ten tweede het gebrek aan een gezamenlijk gedragen kader dat de collectieve mediaopdracht en de missie van de omroepen combineert in een toekomststrategie om plaatsingsbesluiten mee te rechtvaardigen. Aan dat laatste wordt samen met de omroepen gewerkt op initiatief van de huidige Raad van Bestuur van de NPO. Die ontwikkeling wordt door alle spelers positief gewaardeerd en is een goede basis voor de implementatie van de aanbevelingen in ons advies.

De missie en eigenheid van de omroepen spelen naar mening van het adviescollege in de Mediawet en in de huidige praktijk onvoldoende mee in de plaatsingsbesluiten. Het hoort bij een extern pluriform bestel dat de NPO ook expliciet de (wettelijke) opdracht krijgt om in het programma-aanbod de inhoudelijke grondslag van de omroepen te laten doorklinken en dat de omroepen daarvoor ook de ruimte krijgen én nemen. Dat kan, bijvoorbeeld, door aan de taakopdracht van de NPO (in artikel 2.2 lid 2 en art 2.54 Mediawet 2008) toe te voegen dat de inhoudelijke grondslag van omroepen een van de wegingsfactoren is in beleid en plaatsingsbesluiten. Het zou in dat kader ook logisch zijn als de missies en doelstellingen van de omroepen – naast vele andere bronnen en een

maatschappelijke schouw van de behoeftes – zouden worden meegenomen in de totstandkoming van het concessiebeleidsplan van de NPO. Nu worden de erkenningsaanvragen van de omroepen geschreven als het concessiebeleidsplan van de NPO is vastgesteld.

De creatieve competitie (het intekenen van programma-ideeën voor plaatsing op een van de kanalen van de publieke omroep) biedt, zoals die nu is vormgegeven, de betrokkenen weinig houvast en is een bron van onzekerheid. De idee bestaat dat zoveel mogelijk ideeën pitchten het wint van een weldoordachte focus van de omroepen. De gedachte achter de huidige systematiek van integraal programmeren wordt door alle betrokkenen gedeeld, maar het systeem werkt onvoldoende. Deze conclusie wordt door alle betrokkenen gesteund en aan een verbetering van dit proces wordt momenteel gewerkt. Wij pleiten ervoor dat een meerjarig strategisch programmatisch kader gaat dienen als basis voor omroepen én de NPO om hun rol goed en zelfstandig te kunnen vervullen, zodat duidelijk is waarom een programmavoorstel wordt geplaatst of afgewezen. Op die manier kunnen zij gezamenlijk sturing geven aan de koers van de publieke omroep en doelen formuleren die dienen te worden bereikt met het media-aanbod. De manier waarop die doelen bereikt worden, moet zijn gebaseerd op (1) het bedienen van het publiek met zoveel mogelijk relevant media-aanbod, (2) geleverd vanuit de inhoudelijke grondslagen van de omroepen, en (3) de collectieve mediaopdracht.

Een van de gesprekspartners muntte voor dat gezamenlijke strategische kader de term ‘programmatische governance’ in een pleidooi om binnen de publieke omroep meer en samenhangend op de inhoudelijke doelen te sturen. Die term adopteren wij hier: met programmatische governance bedoelen wij het sturing geven aan de activiteiten van de omroepen én van de NPO op basis van een samenhangend inhoudelijk beleid met doelen en de strategie om die te bereiken. Dat beleid vormt dan het kader waarbinnen het ontwikkelen van

media-aanbod door de omroepen plaatsvindt en de besluiten over de programmering door de NPO worden genomen. De programmatische governance betreft het hele spectrum: variërend van welke inhoudelijke speerpunten de publieke omroep in het programma-aanbod tot uitdrukking wil laten komen tot wat het profiel van de verschillende kanalen zal zijn. Het adviescollege adviseert de NPO in overleg met het College van Omroepen een programmatisch beleidskader op te laten stellen dat de neerslag vormt van de programmatische governance en hen dit gezamenlijk vast te laten stellen. Vervolgens leggen de NPO en de omroepen daarover jaarlijks verantwoording af aan de APM.

Het programmatisch beleidskader is dus een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de omroepen en de NPO en wordt niet alleen samen vastgesteld, maar vervolgens ook uitgewerkt in een verdeling van aandachtsvelden en taken tussen de omroepen. Samen zorgen die ervoor dat het hele pakket wordt gedekt. Dat gebeurt door omroepen hun kernprogrammering op basis van hun inhoudelijke grondslag en missie te laten indienen. Die kernprogrammering bestaat nog niet volledig uit concrete programma's: er kunnen ook voornemens, genres en thema's in staan. Belangrijk is wel om bij de kernprogrammering inhoudelijke bereikdoelstellingen te noemen:

***“Programmatische governance is sturing geven aan de activiteiten van de omroepen én van de NPO op basis van een samenhangend inhoudelijk beleid met doelen en de strategie om die te bereiken”***

het bereiken van doelgroepen hangt immers nauw samen met de keuze voor kanalen en tijdstippen.

Omroepen kunnen bij het besteden van het garantiebudget en voor hun kernprogrammering geen eisen stellen aan het uitzendtijdstip of het platform waarop dit wordt verspreid. De NPO heeft en houdt binnen het programmatisch kader (ook voor de kernprogrammering) als enige de verantwoordelijkheid om te programmeren: de NPO beslist welk media-aanbod uiteindelijk wordt aangeboden via de officiële distributiekkanalen op radio en tv (linear), online en *on demand*. De beslissing daarover wordt door de NPO genomen na overleg met de omroep. De NPO heeft ook de verantwoordelijkheid om omroepen bij tegenvallende kwaliteit of tegenvallende resultaten van een productie (in impact, doelgroep, kijkcijfers of naar professionele standaarden) aan te spreken om actie te ondernemen teneinde de kwaliteit te verbeteren. De inhoud van het programma blijft de verantwoordelijkheid van de omroep, maar bij herhaaldelijk tegenvallende resultaten is het aan de NPO om dit mee te wegen bij het herzien van het plaatsingsbesluit of een nieuw plaatsingsverzoek voor dat programma. Dergelijke besluiten en hun argumentatie wegen ook mee bij de beoordeling van omroepen door de APM.

Ook de NTR en de NOS dienen hun kernprogrammering in als onderdeel van de collectieve media-opdracht. De NPO voegt die plannen samen met de kernprogrammering van de omroepverenigingen tot een eerste ruwe schets van het totale aanbod van de kernprogrammeringen over genres, kanalen en doelgroepen, zonder dit overigens al in een uitzendschema te plaatsen. Daarna identificeren de NPO en de omroepen eventuele 'witte vlekken' of doublures in de programmering, waar nodig onder regie van de NPO. Omroepen kunnen intekenen voor het invullen van geïdentificeerde witte vlekken. Als witte vlekken binnen de creatieve competitie niet naar tevredenheid worden ingevuld, wordt budget aan de creatieve competitie onttrokken en wordt de NTR gevraagd om dat aanbod te produceren. Op de

resterende zendtijd en budget kan in de creatieve competitie voor aanbod buiten de kernprogrammering worden ingetekend.

Bovenstaande betekent in de praktijk een vrij fundamentele cultuuromslag. Alle gesprekken wijzen erop dat de NPO de coördinerende rol in de afgelopen jaren – al dan niet noodgedwongen, bijvoorbeeld door een gebrek aan verantwoordelijkheid van de omroepen voor het collectief – heeft ingevuld met een sterke inhoudelijke sturing. Een heldere verdeling van taken tussen programmeren en het produceren van media-aanbod – vertrekkend vanuit één collectieve opdracht, een gezamenlijk plan en de eigenheid van de omroepen – vraagt boven alles om vertrouwen en samenwerking. Een cultuuromslag is niet zomaar gerealiseerd. Dit vraagt leiderschap en jarenlang continue aandacht binnen het bestel voor versterking van de nieuwe samenwerkingscultuur tussen de omroepen en NPO. De nieuwe cultuur moet gebaseerd zijn op de erkenning van elkaars rollen en verantwoordelijkheden en ieders eigenheid. Daarop zal dan ook moeten worden gestuurd door de bestuurders, de Raden van Toezicht en de APM.

## II Criteria en een beoordelingssystematiek

Met het verduidelijken van de rollen en de taken van de belangrijkste spelers in het omroepbestel is de context helder waarbinnen de beoordeling van nieuwe en bestaande omroepen moet plaatsvinden en ook door wie die moet worden gedaan. In deze paragraaf gaan we in op de beoordelingssystematiek. We stellen een raamwerk op van inhoudelijke criteria op basis van de drieslag van publieke omroeporganisaties, die een vergelijkende selectie door de APM mogelijk moet maken.

Hieronder gaan wij eerst in op enkele thema's die in relatie tot het stelsel als zodanig en tot de beoordeling van nieuwe oproepen in het bijzonder

vaak onderwerp van discussie waren: de hoeveelheid omroepen en het ledenvereiste. We betogen waarom wij het beperken van het aantal omroepen een goed idee vinden en waarom wij hechten aan het behouden van het ledenvereiste voor omroepen (uitgezonderd de taakomroepen) die in het bestel willen opereren. Daarna schetsen wij de toetredingsprocedure op hoofdlijnen. Ten slotte komt de beoordeling van bestaande omroepen, inclusief de route naar uittreding, aan bod. Dat werken we in hoofdstuk 4 gedetailleerder uit in een tabel met criteria.

### Een maximumaantal omroepen

De openheid van het bestel die wij voorstaan, moet het mogelijk maken om met een omroeporganisatie kwalitatief goed en relevant aanbod te maken voor de publieke omroep. Tegelijkertijd wordt het huidige aantal van 13 omroepen bijna zonder uitzondering beoordeeld als te veel. Zo veel, dat het de samenwerking binnen het College van Omroepen en ook tussen het College van Omroepen en de NPO en het nemen van verantwoordelijkheid voor het geheel in de weg staat. Daarom maken wij een onderscheid tussen omroepen die bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen én media-aanbod maken (dragende omroepen) en omroepen die geen bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen voor het stelsel maar wel media-aanbod maken (redactieomroepen). Het is geen verplichting dat redactieomroepen veel minder media-aanbod maken: dat hangt af van de relevantie van hun aanbod in het licht van de collectieve mediaopdracht. Ons advies is om nieuwe toetreders toe te voegen aan het bestel als een autonome redactieomroep onder de paraplu van een van de volwaardige of 'dragende' omroepen. Het is in onze optiek nodig dat een dragende omroep een serieuze omvang heeft; een omroep dus met grote relevantie die een breed publiek bedient. Die dragende omroepen dragen de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het hele publieke omroepbestel – en daarmee óók de verantwoordelijkheid in het College van Omroepen om de daar niet aanwezige

redactieomroepen te verzekeren van een geschikt klimaat binnen het publieke bestel.

Een redactieomroep kan een of meerdere programmaredacties omvatten, als ware het een katern van verschillende redacties. Elke redactieomroep dient aansluiting te vinden bij een bestaande omroep, liefst een met een inhoudelijke grondslag waaruit enige affiniteit met de nieuwe redactieomroep blijkt. Als die er niet is, dan treedt de NTR op als paraplu-omroep voor de nieuwe redactieomroep. Daarmee sluiten wij aan bij de gedachte achter de bestaande vorm van samenwerkingsomroepen. In tegenstelling tot de huidige situatie van samenwerkingsomroepen is er echter geen sprake van een (min of meer gelijkwaardige) organisatorische samenwerking tussen twee omroepen, maar van een situatie waarin de paraplu-omroep de volledige organisatorische uitvoering op zich neemt. Het is wel de bedoeling dat de redactieomroep inhoudelijk autonoom is en ook dat die leden heeft en aan maatschappelijke worteling doet, maar het is niet de bedoeling dat meteen een volledige organisatie wordt opgetuigd. Dus krijgt de redactieomroep wat ons betreft wel een hoofdredacteur, maar geen directie, facilitair bedrijf, administratie, et cetera. De redactieomroep is zelf gesprekspartner voor de NPO bij het indienen van haar kernprogrammering en de intekening voor extra formats, waar relevant met de externe producent samen. Van het College van Omroepen maken redactieomroepen echter geen onderdeel uit. De hoofdredacteur kan wel programma's inkopen bij of samenwerken met externe producenten, maar heeft ook makers in dienst en produceert daarmee zelf media-aanbod. Ook de inhoudelijke verantwoording (over de inhoudelijke grondslag en het aanbod van de redactieomroep) is de verantwoordelijkheid van de hoofdredacteur. De redactionele vrijheid kan niet worden beperkt door de paraplu-omroep. De redactieomroep gaat zelf over het personeelsbeleid en personele beslissingen binnen de redactie. Voor de praktische organisatie is de paraplu-omroep verantwoordelijk op basis van een convenant tussen de twee partijen. Wij bevelen

aan om hiervoor uitgewerkte formats verplicht te stellen, zodat er één manier is waarop paraplu- en redactieomroepen moeten samenwerken.

De programmatische governance van het hele bestel, het aandeel van het voor de redactieomroep relevante aanbod daarin en zaken als (zender-)merkprofielen worden echter allemaal behartigd door de directie van de omroep waarbij de redactieomroep is aangesloten. Het College van Omroepen en de NPO bewaken in de programmatische governance de representatie van de redactieomroepen in het totaalpakket. De redactieomroep blijft wel de plicht houden zijn maatschappelijke worteling aan te tonen én te benutten door die te vertalen in de programmering. Dat betekent dat de redactieomroep ook personeel en budget moet hebben om aan maatschappelijke profilering en impact te werken. Het ledenvereiste dat voor dragende omroepen geldt, zal in mindere mate ook gelden voor de redactieomroep. Er moet dus tenminste een vereniging worden opgericht.

Eventueel kan in een volgende erkenningsperiode door een redactieomroep de status van dragende omroep worden aangevraagd, op het moment dat alle omroepen tegen elkaar worden afgewogen. Een redactieomroep moet dan bij het indienen van de erkenningsaanvraag duidelijk maken wat de reden is om zich tot dragende omroep te willen ontwikkelen. Het is nadrukkelijk de bevoegdheid van de APM om te beslissen of een goed functionerende redactieomroep een dragende omroep mag worden. Dit kan in onze optiek alleen als er in die ronde een volwaardige erkenning vrijvalt of eerder is vrijgefallen (door uittreding van een andere dragende omroep) en als tegelijkertijd de unieke bijdrage van een redactieomroep zo breed en relevant is dat een positie als dragende omroep gerechtvaardigd is, gezien vanuit de collectieve mediaopdracht, de eigenheid van de redactieomroep en de bestuurlijke verantwoordelijkheden van het College van Omroepen en de NPO. Daarbij worden de inhoudelijke grondslag en de relevantie voor de samenleving als geheel in ogenschouw genomen. Aan het zijn van een dragende omroep



zijn bovendien zwaardere voorwaarden verbonden in termen van ledenaantallen.

Deze set van aanpassingen kan gezien worden als een striktere variant van de huidige Mediawet, die noodzakelijk is om met de nodige coherentie en gezamenlijkheid veranderingen in het publieke bestel (inclusief de benodigde cultuuromslag) door te voeren de komende jaren. Het huidige systeem van samenwerkingsomroepen zou naar onze mening zo snel mogelijk moeten worden afgeschaft, aangezien de vrijblijvendheid daarvan bestuurlijk noch organisatorisch tot verlichting in het stelsel heeft geleid.

## Het ledenvereiste

Wij houden vast aan een ledenvereiste als maat voor de relevantie van een omroep.<sup>66</sup> Versnippering van het bestel doordat steeds kleinere, intern homogene groepen een eigen omroep willen starten, willen we tegengaan. Om besteding van publieke middelen te legitimeren, dienen voldoende mensen de relevantie van de nieuwe omroep te onderschrijven. De redeneerlijn voor een ledenvereiste vertrekt vanuit de gedachte dat omroepen een serieuze, blijvende verbinding met de samenleving aan moeten gaan: zij komen voort uit een achterban die de identiteit van de omroep mede vormt. Als het er veel zijn, tonen de leden aan dat de omroep een relevante grondslag heeft voor voldoende mensen in de samenleving. Dat heeft minder te maken met het zijn van media-consument dan met burgerschap. Met hun lidmaatschap laten mensen zien dat zij er iets voor over hebben om deze omroep deel te laten zijn van het publieke bestel.

Uiteraard kennen wij het argument dat lid worden van een organisatie minder gebruikelijk is dan dertig jaar geleden. Toch zijn er organisaties met een groeiend aantal leden; politieke jongerenverenigingen zijn daarvan een voorbeeld.<sup>67</sup> Duidelijk is dat organisaties moeite moeten doen om mensen lid te laten worden. Wij adviseren om aan omroepen meer mogelijkheden te geven om

publieksactiviteiten te organiseren voor die groepen die zij hebben gedefinieerd als hun relevante doelgroepen en achterban en om aan *community building* te doen. De omroepen creëren maatschappelijke impact, resonantie en toegevoegde publieke waarde door met en aanvullend op hun media-aanbod maatschappelijke activiteiten te ontplooiën. Dat levert waarde voor de samenleving op én meer worteling voor de omroep in kwestie. Idealiter komen leden in de positie om de organisatie inhoudelijk te voeden en is het voor leden helder wat hun lidmaatschap hen biedt. Uit gesprekken blijkt dat het daaraan heeft ontbroken in de afgelopen jaren. Omroepen voelen zich beperkt in de activiteiten die zij voor leden en niet-leden mogen ontplooiën. Daarvoor moet door de wetgever ruimte worden geschapen.

We zien het ledental vooral als een vorm van kwantitatieve beoordeling, die in combinatie met kwalitatieve criteria helderheid schept over de maatschappelijke relevantie die 150.000 mensen (voor een dragende omroep) toekennen aan een omroep. Leden zijn, in het scala van zaken die maatschappelijke worteling van omroepen vormen, een van de manieren om te bepalen of een omroep breed als relevant wordt gezien: een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor toelating in het bestel. Daarom is het verlagen van de aantallen leden niet zinvol. Wij adviseren vast te houden aan 25.000 leden bij een initiële aanvraag, 50.000 leden in het derde jaar als redactieomroep en 75.000 leden bij de aanvraag voor verlenging als redactieomroep. Voor bestaande dragende omroepen geldt een aantal van 150.000 leden bij aanvraag én evaluatie. Wij combineren voor nieuwe aanvragers ledenaantallen met ondersteunende handtekeningen.

Wij kunnen ons na alle gesprekken met vertegenwoordigers van omroepen en van de NPO niet aan de indruk onttrekken dat het aan ideeën voor het meten van maatschappelijke worteling en impact bepaald niet ontbreekt. Eerdere rapporten, inspanningen van de omroepen en wetenschappers bevatten eveneens ideeën over het

meten daarvan. Wij adviseren de APM om bij de inrichting van haar processen uit de veelheid van mogelijkheden een set van meetinstrumenten samen te laten stellen die verschillende vormen van betrokkenheid en impact afdekt. Binnen de grenzen van die set tonen omroepen dan hun worteling en relevantie aan, in samenhang met hun inhoudelijke grondslag en hun media-aanbod. Dat betekent voor ons óók dat omroepen in staat moeten worden gesteld om meer en makkelijker activiteiten te ontplooiën waarmee ze maatschappelijke waarde creëren, mediagebruikers aan zich binden en samenwerking met andere culturele en maatschappelijke instellingen vormgeven. In de huidige regelgeving wordt nog geen rekening gehouden met al deze vormen van maatschappelijke waardecreatie en binding met groepen mediagebruikers.

## Beoordeling

Bij beslissingen over toetreding, evaluatie en uit-treding van publieke omroepen maakt de APM gebruik van dezelfde meetlat voor nieuwe en bestaande omroepen. Het kader voor die meetlat bouwden wij in voorgaande hoofdstukken op:

1. De collectieve mediaopdracht waar iedere actor in het bestel aan moet bijdragen met relevant media-aanbod en door constructief samen te werken;
2. Een herkenbare identiteit van de omroep die moet worden vertaald in relevant media-aanbod. Voor bestaande omroepen geldt dat zij hierin ook historisch consistent dienen te zijn;
3. Maatschappelijke worteling en interactie met het publiek in aanvulling op het media-aanbod, waardoor de relevantie en impact toenemen.
4. Aanvullende kaders om de kwaliteit van de publieke omroep als geheel te waarborgen: professionele standaarden zoals professionaliteit, beroepscode en gedragscode.

Dit beoordelingskader en het beoordelingsproces (het tijdspad en de werkwijze) dienen ook te worden vastgelegd in de Mediawet. Nadere

aanwijzingen van de wetgever kunnen worden vastgelegd in de wet die het werk van de APM zal reguleren. Wij adviseren om de concrete uitwerking van het beoordelingskader in een set beoordelingscriteria bij de start van de APM door haar te laten uitwerken, in dialoog met de omroepen en de NPO. Die gezamenlijke uitwerking leidt tot een regeling die uiteindelijk door de minister wordt getoetst aan de (nieuwe) Mediawet en wordt goedgekeurd. Een voorzet voor de criteria doen wij in hoofdstuk 4.

Cruciaal in de beoordeling van omroepen is niet dat zij tot op de millimeter kunnen aantonen welk vak op het schaakbord ze inkleuren, maar dat zij kunnen beargumenteren hoe zij hun inhoudelijke grondslag vertalen in relevant media-aanbod en welke maatschappelijke behoefte zij daarmee vervullen. Op hun eigen definitie en de realisatie daarvan in media-aanbod en maatschappelijke impact worden zij vervolgens beoordeeld: zijn de argumenten over hun grondslag en relevantie steekhoudend en is dit op een goede manier vertaald in het aanbod? Bij zijn beslissing weegt de APM ook mee in hoeverre het aanbod dat die omroep maakt, aansluit bij de missie van de omroep en in hoeverre door de omroep in kwestie inhoudelijk wordt bijgedragen aan de collectieve mediaopdracht. Uiteindelijk zal altijd een geïnformeerd oordeel moeten worden geveld, op basis van inhoudelijke argumenten en waar nuttig en mogelijk kwantitatieve gegevens. In deze beoordeling zit nadrukkelijk ook een weging over de inhoud en de kwaliteit van het aanbod, hoe zij maatschappelijke worteling en interactie met het publiek vormgeven en de impact die zij met hun media-aanbod en in interactie met hun publiek maken. Dat gebeurt ook al in de tussentijdse evaluaties. Die zou de APM kunnen inrichten volgens de visitatiesystematiek. Wij pleiten ervoor om gebruik te maken van de professionaliteit van makers, programmeurs en anderen met kennis van zaken over het maken en programmeren van kwalitatief hoogstaand media-aanbod. Wij zijn in onze gesprekken zeer veel mensen tegengekomen die

met een grote mate van overeenstemming kunnen betogen welk aanbod wel of niet kwalitatief hoogstaand is en waarom.

## Fasering in de beoordeling

Om binnen het open bestel de kwaliteit te bewaken, wordt de toetredingsprocedure verzwaaard en inhoudelijker gemaakt en wordt in de procedure een fasering ingebouwd die een betere beoordeling van de aspirant omroep mogelijk maakt. Dat kan door fases in te bouwen in het proces die elke aanvrager moet doorlopen. In de gesprekken en het uitwerken van de rollen en taken van verantwoordelijkheden dringt zich bovendien op dat de vijfjaarscyclus van erkenningsaanvragen krap is. De programmeringscyclus zelf, startend van een idee tot uitzending, beslaat al gemakkelijk twee jaar. Het aanvragen van een (nieuwe) erkenning beslaat op dit moment ongeveer een jaar. Het adviescollege adviseert om een looptijd van tien jaar te hanteren voor de erkenningen. Daarmee wordt de erkenningsperiode gelijkgeschakeld met de concessieperiode van de NPO, die in beginsel ook tien jaar duurt.

Binnen de duur van die erkenningsperiode moet dan een zware evaluatie van alle omroepen en de NPO worden gehouden. Daarnaast moet een vervolg op die evaluatie worden georganiseerd om te bepalen of voldoende is gebeurd met eventuele aanbevelingen uit de evaluatie. Dat betekent dat bij de beoordeling van een erkenningsaanvraag de resultaten van twee meetmomenten kunnen worden betrokken. De verlenging van de erkenningsperiode geeft ook ruimte om niet een half jaar van tevoren, zoals in het huidige systeem, maar minstens een jaar voor de start van de nieuwe erkenningsperiode aan de slag te gaan met in- en uittreding, zodat er ook echt ruimte en tijd is om die op een zorgvuldige manier vorm te geven en op te vangen. De tijdslijn die wij hieronder gebruiken, dient als houvast bij ons advies, maar zal door de APM precies moeten worden uitgewerkt.

Hieronder werken wij uit welke stappen in het toetredingsproces volgens ons dienen te worden onderscheiden. Het formele traject, vanaf het indienen van een initiële aanvraag, beslaat tenminste 3 jaar. Het volledige traject bestaat uit:



## Projectfase en stap 1: Indienen aanvraag toelating portfoliofase

Een groep mensen start een project om te komen tot een nieuwe omroep. Ze definiëren een grondslag, waarin hun maatschappijvisie, achterban en identiteit, eventueel aangevuld met inhoudelijke focus van genres of thema's, aan de orde komen. Op basis van die grondslag omschrijven ze een missie voor de nieuwe omroep in het bestel. Belangrijk is dat zij omschrijven op welke manier de grondslag uniek en relevant is en dat ze ingaan op de basis van de maatschappelijke worteling van de organisatie en hoe die is vormgegeven: wat zijn de samenwerkingspartners, op welke manier worden potentiële mediagebruikers betrokken en wat is daarvan de voorziene opbrengst? Dit kan óók gaan over ledenwerving, maar niet uitsluitend. Aan de hand van gesprekken met spelers in het publieke bestel verdiepen zij zich in het proces. Dan verzamelen zij 50.000 handtekeningen volgens de voorwaarden van het burgerinitiatief in de Tweede Kamer.<sup>68</sup> Het is een bewuste keuze om voor de aanvraag tot toelating van de portfoliofase nog geen leden te eisen: de publieke investeringen voor de portfoliofase zijn relatief beperkt en kunnen zelfs gezien worden als een investering in media-innovatie. Met hun groeiend portfolio kunnen aanvragers leden gaan werven om hun relevantie aan te tonen vóór het indienen van de erkenningsaanvraag.

Het resultaat is het indienen van een aanvraag bij de APM om toegelaten te worden tot de portfoliofase. Die aanvraag omvat de in de tabel in hoofdstuk 4 omschreven onderdelen en criteria. Binnen drie maanden na indienen van deze aanvraag neemt de APM, na een procesmatige toetsing, daarover een besluit: zijn alle gevraagde stappen doorlopen en alle plannen aanwezig? Als de aanvraag wordt gehonoreerd, dan krijgt de aanvrager een startsubsidie en start de portfoliofase. De startsubsidie in de portfoliofase is een bewuste keuze. Te denken valt aan een model waarin een aanvragende organisatie zelf 30% van de financiering inbrengt en de overheid 70%

subsidieert uit een daarvoor op te richten fonds; deze financiering wordt niet aan de bestaande publieke mediagelden onttrokken. Deze vorm van cultureel ondernemerschap combineren met publieke financiering is nodig omdat het ontwikkelen van een portfolio geld kost en de toegankelijkheid van het stelsel niet alleen haalbaar mag zijn voor nieuwkomers die worden gesteund door kapitaalkrachtige partijen.

## Stap 2: Portfoliofase

Deze fase start drie jaar voor de start van de nieuwe erkenningsperiode. De aanvrager werkt aan een portfolio van media-producties voor de definitieve erkenningsaanvraag, een organisatie-model met een meerjarenbeleidsplan en een integrale strategie die de missie vertaalt in media-aanbod. Het resultaat is een portfolio met media-aanbod dat geschikt is voor distributie binnen het publieke bestel.

In deze fase is ook het uitwerken van een organisatie-model met een meerjarenbeleidsplan van belang. Dat plan is gebaseerd op de plannen in stap 1, die daarin allemaal worden meegenomen en worden uitgewerkt. Uit het plan wordt duidelijk wat de algemene doelen zijn van de uiteindelijke redactieomroep op het gebied van aanbod, maatschappelijke waarde en impact, hoe zich dat vertaalt in een redactieomroep met een ledenvereniging en welke inhoudelijke keuzes op personeel gebied dan bijvoorbeeld worden gemaakt. Dit mondt uit in het oprichten van een vereniging. Ten slotte wordt in deze fase gewerkt aan het opstellen van een inhoudelijke doorvertaling van de grondslag en de missie in een doorvertaling in media-aanbod en maatschappelijke worteling voor de eerste twee jaar van de erkenningsperiode. Dit alles resulteert in een aanvraag die tenminste de punten omvat die zijn opgesomd in de tabel met criteria in hoofdstuk 4.

## Stappen 3 en 4: Indienen van de erkenningsaanvraag en start redactieomroep

In de erkenningsaanvraag wordt de opgeleverde informatie uit stap 2 beoordeeld. De aanvraag moet anderhalf jaar voor aanvang van de erkenningsperiode worden ingediend. De APM beslist binnen 6 maanden over de aanvraag op basis van een beoordeling van de bovengenoemde criteria. Als de aanvrager een positieve beoordeling krijgt, mag die als redactieomroep starten in het bestel. De erkenning is voorlopig en kan worden ingetrokken bij de eerste evaluatie, die plaatsvindt na vier jaar in de erkenningsperiode.

Voor de start als redactieomroep dient een nieuwe toetredersconvenant te hebben gesloten met een paraplu-omroep. Bij de start als redactieomroep gaat die mediaproducties maken en meedraaien in de kernprogrammering en het intekenproces voor de creatieve competitie. In deze fase gaat ledenwerving door: drie jaar na de start van de erkenningsperiode moet een nieuwe redactieomroep 50.000 leden hebben. Die groei in leden dient als toets op de relevantie na de start van de omroep.

## Stap 5: Tussentijdse evaluatie

Alle omroepen moeten in het vierde jaar van de erkenningsperiode input inleveren voor de tussentijdse evaluatie. Ook de NPO wordt tussentijds geëvalueerd. Daarin worden organisatorische aspecten, media-aanbod en maatschappelijke impact behandeld. Ook een schouw van de plannen die bij de erkenningsaanvraag zijn ingediend en het indienen van ledentallen zijn onderdeel van de evaluatie. Bij deze stap zijn 50.000 leden nodig voor redactieomroepen, om de benodigde groei na erkenning aan te tonen. Voor het verkrijgen van de definitieve status als redactieomroep voor het vervolg van de erkenningsperiode is een positieve tussentijdse beoordeling nodig.

De omroeporganisaties en de NPO dienen bovendien jaarlijks een terugblik op te leveren die verder gaat dan het al bestaande financiële en

bestuurlijke jaarverslag. De terugblik is een maatschappelijk jaarverslag, waarin duidelijk wordt wat de impact is geweest van het media-aanbod, hoe de inhoudelijke grondslag daarin werd doorvertaald en wat waar is gemaakt van de afspraken binnen het College van Omroepen en met de NPO over de programmatische governance. De maatschappelijke relevantie en impact in relatie tot de publieke waarden die de basis vormen van de gezamenlijke mediaopdracht staan centraal. In het jaarverslag wordt ook vooruitgeblikt op het jaar erna. De jaarverslagen vormen input voor de tussentijdse evaluatie.

## Stap 6: Erkenningsaanvragen volgende periode

Ruim voor de start van de nieuwe erkenningsperiode dienen zowel de bestaande redactieomroepen als de dragende omroepen (desgewenst) een aanvraag in voor een verlenging van hun erkenning. Daarin wordt teruggekeken, zodat een beoordeling plaats kan vinden van wat is gedaan, en vooruitgekeken, zodat een basis aanwezig is om de volgende evaluatie op te baseren. De inhoud van deze verlengingsaanvragen is in lijn met die van de erkenningsaanvragen die hierboven zijn uitgewerkt:

1. Indienen van een erkenningsaanvraag bestaande uit alle plannen van stap 2;
2. Indienen zelfreflectie zoals ook ingediend in stap 6 hierboven, inclusief impactrapportage;
3. Indienen ledentallen: 75.000 voor redactieomroepen en 150.000 voor dragende omroepen.

Zie voor een nadere uitwerking van deze stappen de tabel in hoofdstuk 4.

Bij een open bestel hoort ook dat omroepen hun erkenning kunnen verliezen en uit het bestel moeten treden, bijvoorbeeld als een omroep zijn relevantie verliest door veranderingen in de samenleving óf in de organisatie of als die anderszins onvoldoende kwaliteit levert. Eventuele uittreding gaat ook in meerdere stappen. Die dienen ervoor om de organisatie de kans te geven om

verbeteringen door te voeren en uittreding niet als donderslag bij heldere hemel te laten komen. Daarvoor is eenvoudig aan te sluiten bij het gebruikelijke instrumentarium uit het bestuursrecht (waarschuwing, aanwijzing, last onder dwangsom, boete, intrekking). De APM kan dan een hand-havingsbeleid opstellen dat invulling geeft aan deze sancties, al dan niet ingedeeld in een systeem van gele en rode kaarten om de mate van escalatie aan te geven. Het bestuursrecht biedt uiteraard ook de gebruikelijke route van rechtsbescherming tegen onterecht opgelegde sancties.

Een vrijgevalle dragende omroeperkenning kan na een nieuwe aanvraagronde en bij de start van een nieuwe erkenningsperiode worden toegekend aan een bestaande redactieomroep. Los van de tussentijdse evaluatie van de omroepen, is het bij alle gevallen waarin een omroep het gezag of het functioneren van de publieke omroep als instituut ernstig schaadt of in gevaar brengt altijd mogelijk om de erkenning van omroeporganisaties tussentijds en gedurende de erkenningsperiode in te trekken. Voor dergelijke gevallen wordt door de APM een apart beoordelingstraject gestart. Dat kan de APM op eigen initiatief doen of op verzoek van de NPO of van het College van Omroepen, dat daartoe in meerderheid moet besluiten. Voor deze beoordeling is geen bijdrage van de omroep in de vorm van een voorafgaande zelfevaluatie nodig.

### **III Systematiek voor periodieke herijking**

In onze opdracht is gevraagd om een systematiek voor periodieke herijking van de legitimatiecriteria en de beoordelingssystematiek. Een kwalitatieve beoordeling van organisaties die samen een belangrijke institutionele pijler van de democratische samenleving vormen is gebaat bij rust en herhaling om zodoende ervaring op te doen en een gemeenschappelijk kader te ontwikkelen. Bovendien zijn de publieke waarden en de functie van en opdracht aan de publieke omroep stabiele

***“Bij een open bestel hoort ook dat omroepen hun erkenning kunnen verliezen en uit het bestel moeten treden, bijvoorbeeld als een omroep haar relevantie verliest.”***

factoren, die niet onderhevig zijn aan veranderingen op de korte termijn. Tegelijkertijd is het natuurlijk waardevol om de beoordelings-systematiek te evalueren en waar nodig stapsgewijs bij te sturen. Door de operationalisering van de legitimatiecriteria uit de Mediawet te halen en neer te leggen bij de APM wordt daarin – en in een eventuele aanscherping van de criteria – veel eenvoudiger voorzien. De APM dient eventuele aanpassingen tijdig bekend te maken, zodat omroepen en nieuwe aanvragers voldoende tijd hebben om zich aan te passen aan de bijgestelde criteria.

Volgens het adviescollege is hierin een aantal zaken van belang:

- Op basis van een analyse van de maatschappelijke behoeftes bepaalt de APM of de collectieve mediaopdracht nog aanpassing nodig heeft;
- Op basis van een analyse van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen bepaalt de APM of de hoogte van de ledendrempel nog min of meer redelijk is of aanpassing behoeft;
- De APM evalueert de uitgevoerde tussentijdse evaluaties van de omroepen en de NPO en het proces van de eigen erkenningsbeoordelingen en neemt die mee in de beoordeling of de operationalisering van de voorwaarden in criteria nog correct is.

Het staat de APM vrij om voor die herijking advies te vragen van betrokken instanties en de analyses zelf te doen of daartoe een opdracht te verstrekken

aan een derde partij. Individuele omroepen of redactieomroepen kunnen wat ons betreft geen bezwaar maken tegen de herijking van criteria.

## **IV Randvoorwaarden voor een toekomstbestendige publieke omroep**

In het verlengde van ons advies is een aantal randvoorwaarden cruciaal om de publieke omroep een factor van belang te laten blijven in onze samenleving. Verschillende adviseurs en betrokkenen wezen er al op dat de landelijke overheid een actieve rol moet spelen in het scheppen van die randvoorwaarden. Het creëren van rust en helderheid over de kaders en criteria van toe- en uit-treding is maar een van die voorwaarden. Andere thema's zijn een limiet op bestuurstermijnen en doorstroom van bestuurders binnen de sector, zichtbaarheid en vindbaarheid van de publieke omroep als geheel en omroepverenigingen in het bijzonder op alle (ook online) kanalen, de mogelijkheden van omroepen om zich te profileren en maatschappelijke worteling zinvol vorm te geven, de financiering van de publieke omroep en de relatie met de bredere sector van externe productiehuisen en soms zelfs samenwerking met (Nederlandse) commerciële zenders.

### **Limiet op de bestuurstermijnen**

In de vele gesprekken die wij hebben gevoerd, is regelmatig aan de orde gekomen dat afhankelijkheden en ronzigheid ook toenemen door het hoge gehalte bestuurders en directieleden dat al zeer lang binnen de publieke omroep werkzaam is. Niet zelden leggen zij een traject af tussen verschillende omroepen en de NPO. Dit leidt tot een sterke ons-kent-ons-cultuur: ingesleten patronen van samenwerken en zeer sectorspecifieke omgangsvormen die vernieuwing in de weg kunnen staan. Het gevoel 'elkaar altijd weer tegen te komen' draagt niet bij aan een cultuur van aanspreekbaarheid en kritische reflectie. Wij adviseren

om het aantal bestuurstermijnen voor een bestuurder binnen een omroeporganisatie en de NPO te beperken tot maximaal twee termijnen van vier jaar. Die beperking dient bovendien te worden aangevuld met een beperking op de directe overstap tussen twee omroeporganisaties of tussen een omroeporganisatie en de NPO, met een afkoe-lingsperiode van tenminste één bestuurstermijn.

### **De positie van externe producenten**

In de afgelopen jaren is veel discussie geweest over de relatie tussen buitenproducenten en omroepen. Europese regelgeving vraagt van publieke omroepen dat een minimum van 10% van het programmabudget moet worden besteed aan onafhankelijke producenten.<sup>69</sup> In Nederland werd in 2010 een percentage van 16,5% vastgesteld<sup>70</sup> en koos minister Slob in 2021 voor 25%.<sup>71</sup> In praktijk ligt het percentage naar schatting van onze gesprekspartners op ongeveer 40%. Buiten kijf staat dat externe producenten een grote rol spelen in het vervaardigen van hoogstaand media-aanbod voor de publieke omroep. Dat vergroot de veelzijdigheid en de kwaliteit van het aanbod van de publieke omroep. Er kleven echter ook risico's aan een groot aandeel externe producties: de ruimte voor de omroeporganisaties om hun eigen profiel door te vertalen in het aanbod kan erdoor verminderen.<sup>72</sup> Wij betoogden bovendien al dat omroepverenigingen meer moeten zijn dan inkoophuizen: ze hebben de plicht om hun eigen inhoudelijke grondslag ook te laten spreken door zelf media-aanbod te maken en zij moeten daar ook de ruimte voor hebben. Wanneer de omroepen werken als makersorganisaties vervangt dat niet de rol van de externe producenten. Met een goede en evenwichtige samenwerking kan de pluriformiteit juist worden versterkt en wordt ook de creativiteit van de producenten recht gedaan.

Wij adviseren daarom om externe producenten hun ideeën voor media-aanbod alleen bij omroepverenigingen te laten pitchen. Het aanbieden van programma-ideeën bij de NPO is niet logisch in

## ***“Met een goede en evenwichtige samenwerking kan de pluriformiteit worden versterkt en wordt ook de creativiteit van de producenten recht gedaan.”***

een zuiver ingericht extern pluriform model en draagt in praktijk bij aan concurrentie tussen de NPO en de omroepen en tussen de omroepen onderling. De NPO beoordeelt dan alleen media-aanbod dat via de omroeporganisaties wordt aangeboden. Ook de NTR kan gebruikmaken van externe producenten om een deel van het programma-aanbod te vervaardigen. Het ligt echter niet voor de hand om producties van externe producenten in eerste instantie bij de NTR te beleggen, zoals in het huidige stelsel een mogelijkheid is.

Het is noodzakelijk dat omroepen zich opstellen als goede opdrachtgevers en samenwerkingspartners voor externe producenten. Dat betekent bijvoorbeeld dat het pitchen van een programmavoorstel (waarbij een externe producent betrokken is) bij de NPO altijd wordt gedaan door de omroep en de externe producent samen en dat voor alle partijen volledig transparant is wat de begroting is van het ingediende programmavoorstel. Ook met eenduidige contractformats voor de omroepen en externe producenten is een grote verbetering te maken voor externe producenten. Het betekent ook dat ontwikkelkosten niet onevenredig zwaar bij externe producenten mogen landen als een voorstel onverhoopt niet wordt geaccepteerd en dat er eerlijke afspraken worden gemaakt over de verdeling van rechten en opbrengsten voor producties die wél doorgaan. Zeker voor onafhankelijke producenten die het type producties maken

waarbij nauwelijks zicht is op winst, kan dit een groot verschil maken. We kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat omroepen en NPO zich hiervan meer rekenschap kunnen geven. Overigens menen wij dat bij de samenwerking met externe producenten speciale nadruk moet worden gelegd op onafhankelijke producenten die in belangrijke mate bijdragen aan de Nederlandse culturele sector. De publieke omroep zou niet te zwaar moeten leunen op producties van grote internationale en commerciële productiehuisen.<sup>73</sup>

## **Financiering van omroepen**

De manier waarop omroepen worden gefinancierd, moet aansluiten bij hun rol en verantwoordelijkheid. Momenteel valt de omroepfinanciering vanuit de OCW-gelden in twee delen uiteen: de organisatiekosten en het programmabudget. Het programmabudget wordt verdeeld in twee delen: een garantiebudget en een budget dat wordt betiteld als ‘programmaversterking’. Het garantiebudget beslaat 50% van het totale programmabudget van de publieke omroep, dat vervolgens wordt verdeeld per omroeporganisatie volgens de wettelijke verhoudingen. De creatieve competitie, waarin omroepen hun programma-ideeën intekenen om voor plaatsing in aanmerking te komen, betreft beide onderdelen van het programmabudget. Die creatieve competitie is zwaar overbelast (er worden ruim drie keer zoveel ideeën ingetekend als er kunnen worden geplaatst) en leidt bij alle betrokkenen tot grote frustraties.

De huidige systematiek van garantiebudgetten biedt omroepen weinig tot geen zekerheid of zeggenschap over de inhoud, doordat de NPO een zware, inhoudelijke toets doet voor een besluit over plaatsing valt. Omroepen voelen zich niet alleen inhoudelijk ingeperkt, maar ook onvoldoende in staat om te sturen op hun organisatie over de langere termijn. Wij stellen voor om de omroepen verantwoordelijk te maken voor het benutten van de garantiebudgetten voor hun kernprogrammering: de programma’s die zij in het



kader van hun identiteit en missie willen maken. Zo worden zij ook gedwongen om binnen die kern-programmering te prioriteren. Dat wat zij niet als kernprogrammering zien, wordt later onderdeel van de creatieve competitie. Die kernprogrammering binnen de garantiebudgetten kan overigens wel deels in samenwerking met externe producenten worden geproduceerd. Deze verantwoordelijkheid geeft ze meer autonomie om media-aanbod te maken dat voor hun inhoudelijke grondslag en profilerings nodig is. Het herstelt ook het eerder door de Raad van State en omroepen gesignaleerde verlies van ruimte op dit terrein.<sup>74</sup> Het vermindert bovendien de druk op de creatieve competitie flink, doordat de garantiebudgetten worden ingezet voor de kernprogrammering en geen onderdeel meer zijn van de uitgebreide procedure voor intekening in de creatieve competitie.

De hoogte van de organisatiekostenvergoeding wordt in het huidige stelsel door de NPO vastgesteld, waarbij een wettelijk vastgelegde onderlinge verhouding (tussen omroepen) geldt. Die wettelijke verhoudingen grijpen nog terug op het oude systeem van A-, B- en C-omroepen. In de systematiek die wij voorstaan zou de hoogte van de organisatiekostenvergoeding niet moeten worden vastgesteld door de NPO, maar door de APM. Ook de huidige wettelijke verhouding tussen omroepen, die de basis vormt voor de verdeling van de organisatiekostenvergoeding, moet opnieuw worden bekeken. In principe zouden redactieomroepen een zeer beperkte organisatiekostenvergoeding nodig hebben, gezien hun beperkte organisatieomvang. Daarnaast moet er in de langjarige financiering van de organisatiekosten voldoende ruimte zijn om te investeren in talentontwikkeling, innovatie & experiment en programmaontwikkeling.

## Financiële randvoorwaarden voor het bestel

De financiering van het publieke bestel dient zo te zijn, dat die garandeert dat het bestel op onafhankelijke wijze en met voldoende zekerheid over

toekomstige financiering zijn werk kan doen. Daarvoor zijn in de huidige Mediawet verschillende waarborgen getroffen, hoewel onder andere de Raad van State heeft gewezen op het feit dat de wijzigingen van de Mediawet in 2015 op het gebied van bijvoorbeeld de STER-inkomsten de financiële onafhankelijkheid en zekerheid voor de publieke omroep niet hebben vergroot.<sup>75</sup> Die wetswijziging werd namelijk niet gecompenseerd met een hogere rijksbijdrage. Ook de opdracht van de rijksoverheid om de toekomstbestendigheid te vergroten door te investeren in online-kanalen ging niet gepaard met extra budgetten. Wij denken dat – gesteld dat er al een aantal waarborgen is om schadelijke reclame te voorkomen – de publieke omroep gebaat is bij de mogelijkheid om reclame op de aanbodkanalen mogelijk te maken of te houden, of die nu lineair zijn of online. Dan kan het publieke bestel daarop één beleid voeren, ongeacht het type aanbodkanaal. In lijn met eerder uitgebrachte adviezen zou de financiering vanuit de rijksbijdrage echter niet afhankelijk moeten zijn van de hoogte van de STER-inkomsten: dit creëert een ongewenste commerciële prikkel.<sup>76</sup> Het vasthouden aan de volgorde van activiteiten is daarom van belang: eerst dient de programmering te worden samengesteld, daarna is de indeling van reclamezendtijd pas aan zet.

De transitie naar online mediagebruik en online-kanalen en de rol van grote distributeurs en streamingdiensten raken ook aan een nog fundamenteeler probleem met de financiering van de publieke omroep. De huidige distributeurs zijn verplicht om de lineaire kanalen door te geven, betalen kabelgelden en dragen de kosten van distributie. De transitie naar de online-omgevingen vraagt niet alleen grote investeringen, maar ook een nieuwe manier van denken over de inkomsten van de publieke omroep. Onderdeel van de onderhandelingen met distributeurs zijn nu bijvoorbeeld lagere distributievergoedingen (kabelgelden) van de distributeurs aan de NPO. Tegelijkertijd levert alles wat via bijvoorbeeld de NPO Start-app loopt distributiekosten op voor de NPO. Om eventueel ook publiek media-aanbod te verspreiden via

bijvoorbeeld grote internationale online-aanbieders zoals Apple TV, moet de publieke omroep dit bijna wel gratis aanbieden aan die spelers. Dat zet op zijn beurt de financiële afspraken met nationale distributeurs sterk onder druk. Het jaarverslag van de NPO uit 2015 zegt hier al over: “Grote partijen krijgen steeds meer grip op alle onderdelen in de keten van de productie van content tot verspreiding naar de consument. Voor de uitvoering van onze taakopdracht worden we in toenemende mate afhankelijk van de groeiende macht van wereldspelers als Time Warner en Liberty Global. Met de laatstgenoemde partij moeten we ook onderhandelen over transportkosten en distributievergoeding. Hierdoor neemt het risico toe op hogere distributiekosten, lagere distributievergoeding en minder relevante voorkeursposities bij distributeurs.”<sup>77</sup> Wettelijk is hiervoor echter nog niets geregeld. Wij adviseren de rijksoverheid zo snel mogelijk vanuit het publiek belang mee te denken over de wettelijke vormgeving van een verdienmodel, dat zorgt voor voldoende robuustheid van de publieke omroep om deel te kunnen nemen aan de online-transitie zonder ten onder te gaan aan zware commerciële belangen.

## Wettelijke bescherming voor vindbaarheid van publieke omroep

Verskillende gesprekspartners hebben met ons gedeeld dat zij denken dat de publieke omroep veel behoefte heeft aan slagkracht en bestuurlijke rust om de echte uitdaging van deze tijd het hoofd te kunnen bieden: de razendsnelle technologische ontwikkelingen, het veranderend mediagedrag dat daarvan het resultaat is en de grote bedragen die in de internationale mediemarkt omgaan. Ons advies is erop gericht de interne organisatie van de publieke omroep zó te verhelderen en vereenvoudigen dat de publieke omroep in zijn geheel slagvaardiger kan zijn, óók op het gebied van technologische ontwikkelingen en online mogelijkheden. Daarvoor is echter ook de wetgever nodig. Internationale streamingdiensten zorgen voor verschuivingen die zo impactvol zijn op het

kijkgedrag en waarbij zoveel (internationaal) geld gemoeid is, dat de publieke omroep daar in een platte concurrentie nooit tegenop gewassen is. Een (commercieel) concurrentiemodel is uiteraard niet de aangewezen route: publieke media hebben een andere functie in de maatschappij dan commerciële mediadiensten, inclusief de online-platforms en streamingdiensten. Die functie dient dus te worden beschermd door wettelijke kaders, zoals dat eerder bij de lineaire kanalen gebeurde.

De ontwikkelingen rondom digitale televisie dreigen de lineaire kanalen irrelevant te maken als de *must-carry en due prominence* niet ook een digitale variant krijgen. Wetgeving zou de publieke omroep onafhankelijk moeten maken van de distributeurs voor een prominente plek van de publieke digitale kanalen in hun aanbod. De vindbaarheid van de publieke omroep is primair een vraag van bereik onder met name jongeren en laaggeletterden: het bereiken van die groepen is voor de publieke omroep al een uitdaging op zich.<sup>78</sup> De publieke omroep moet een stevige, wettelijk beschermde positie hebben, die de vindbaarheid en herkenbaarheid van publiek aanbod op alle doorgiftekanaalen zeker stelt. Dat betekent dat stevige *due prominence*-bescherming voor publiek media-aanbod zou moeten worden ingericht. Het argument van marktverstoring is daarin, gezien de grote maatschappelijke waarde van de publieke omroep, niet relevant. Wat telt is de versteviging van de democratische en publieke waarde voor de samenleving door een bescherming van de vindbaarheid van de publieke omroep.<sup>79</sup>

## Radio, televisie en online: schuivende panelen

In dit advies is bijna zonder uitzondering over ‘zenders’ gesproken. De neiging kan bestaan dit uit te leggen als televisiekanaalen. Dat is niet de bedoeling van onze adviezen: die betreffen het hele spectrum van activiteiten en aanbod van de publieke omroep. Het belang van de publieke radiozenders is nog altijd groot, hoewel ook hier uitdagingen van herkenbaarheid en vindbaarheid

## ***“De functie van de publieke omroep dient ook online te worden beschermd door wettelijke kaders, zoals dat eerder bij de lineaire kanalen gebeurde.”***

zich opdringen. Het marktaandeel van de publieke radiozenders zit ten opzichte van andere Europese landen in de middenmoot; voor jongeren ligt dat iets lager.<sup>80</sup> Wij denken dat de door ons voorgestelde manier van werken ook bij kan dragen een verdere toekomstbestendigheid van de publieke radiozenders. Bovendien verdwijnt het onderscheid tussen online en lineair (televisie en radio inclusief de DAB+-ontwikkelingen) meer en meer. Het overheidsbeleid zou erop moeten zijn gericht voor ál deze en toekomstige kanalen en vormen van doorgifte wettelijke bescherming voor voldoende vind- en zichtbaarheid te verzorgen.

Voor de radiozenders van de publieke omroep lijkt te gelden dat ze bijna geheel fungeren volgens een intern pluriform model, met redacties die tot op hoge mate gezamenlijk worden aangestuurd. Een herkenbaar profiel voor een radiozender is immers belangrijk in het binden van het publiek. In de gesprekken die wij voerden werden meerdere keren zorgen geuit over de effecten van die sturing op het programma-aanbod op de radiozenders. Gewezen werd op een toenemend gelijksoortig aanbod, de platte concurrentie met commerciële zenders en keuzes die maken dat bijzonder (en dus duur) aanbod minder plek vindt. Het adviescollege pleit ervoor om bij radio, net als bij de andere kanalen, de verantwoordelijkheid voor het media-aanbod en de realisatie van een divers palet in het aanbod bij de omroepen te leggen.

Het verwerven van een sterke positie van de gehele publieke omroep in de online-mediawereld is topprioriteit bij de NPO en de omroepen. Het adviescollege is ervan overtuigd dat het gevoel van urgentie op dit vlak en de wil om daaraan samen te werken bij alle spelers aanwezig is. Om de transitie snel en succesvol te kunnen maken, is het echter noodzakelijk dat voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld: de transitie is zo omvangrijk en bepalend dat die een impulsinvestering door de rijksoverheid – boven op de bestaande mediabegroting – rechtvaardigt. Meer flexibiliteit en snelheid in het aanwijzen van aanbodkanalen zou daarin ook behulpzaam zijn. Daarin moet het ontwikkelen van een sterk online publiek kanaal, als de plek waar mediagebruikers het complete aanbod van de publieke omroep kunnen vinden, centraal staan. Dat mediagebruik zich niet meer beperkt tot de kanalen van traditionele lineaire mediabedrijven mag duidelijk zijn. Het adviescollege is van mening dat de wetgever en de NPO niet anders meer kunnen dan meer ruimte creëren voor de omroepen om zich online te manifesteren op kanalen van derden met beeld- en geluidsfragmenten.

## **Ruimte voor profilering – juist en ook op online-kanalen**

In zijn advies uit 2020 sprak de Raad van State zijn zorg uit over de gekrompen ruimte voor publieke omroepen om zich te profileren en hun missie en identiteit in programmering om te zetten.<sup>81</sup> Het adviescollege bemerkte daarnaast veel onvrede over de beperkingen voor omroepen om maatschappelijke waarde te creëren buiten het lineaire media-aanbod. Uitgangspunt van de huidige Mediawet is dat er sprake is van een strikte scheiding tussen activiteiten in het kader van de publieke taakopdracht (hoofdtak) en verenigings- en nevenactiviteiten. Hybride vormen zijn niet mogelijk. Onder de hoofdtak valt het verzorgen en verspreiden van media-aanbod. Dit betekent dat verspreiding van media-aanbod en de inhoud van het media-aanbod zelf niet kunnen worden ingezet in het kader van activiteiten voor leden en

voor het bredere publiek (verenigingsactiviteiten of nevenactiviteiten). Wij menen dat de maatschappelijke worteling de kracht van het extern pluriforme bestel is en dat juist die waarde creëert voor de samenleving. Dat betekent ook dat die worteling vorm moet kunnen krijgen. De publieke waarde en impact van het media-aanbod worden aanzienlijk vergroot als het breder kan worden ingezet dan alleen via lineaire kanalen. Dit betreft dan activiteiten om het media-aanbod heen, bijvoorbeeld in samenwerking met maatschappelijke partners en culturele instellingen of met groepen media-gebruikers. Daarmee winnen omroepen aan herkenbaarheid, kunnen ze hun maatschappelijke worteling vormgeven en wint het stelsel in brede zin aan legitimiteit. In de Kamerbrief van Minister Slob is een dergelijke verruiming aangekondigd, maar die is nog niet doorgevoerd in wet- en regelgeving. Dat zou alsnog moeten gebeuren.

Er zou ook ruimte moeten worden geboden om onder voorwaarden beeld- en geluidsfragmenten te delen via online-distributiekkanalen die niet 'van de NPO' zijn. Dit mag echter niet ten koste gaan van de ontwikkeling van één gezamenlijk sterk publiek content- en streamingplatform. De NPO en de omroeporganisaties werkten recent een strategie uit om dat te bereiken. Bovendien is het een voorwaarde dat de publieke waarden en collectieve mediaopdracht zonder meer van toepassing zijn op al het aanbod. En het moet duidelijk herkenbaar zijn dat het gaat om media-aanbod dat is vervaardigd voor de publieke omroep. De sociale media-kanalen zijn maatschappelijk gezien zulke belangrijke plekken geworden voor informatie en inspiratie dat de publieke omroep als geheel daar duidelijk aanwezig dient te zijn. Zo zijn sociale media voor 45% van de jongeren de primaire nieuwsbron.<sup>82</sup> Voor omroeporganisaties is het bovendien een cruciale plek om meer en ander publiek te bereiken, ideeën op te halen, vorm te geven aan worteling, inhoudelijk te experimenteren, de eigen achterban te binden en andere doelgroepen te bereiken.

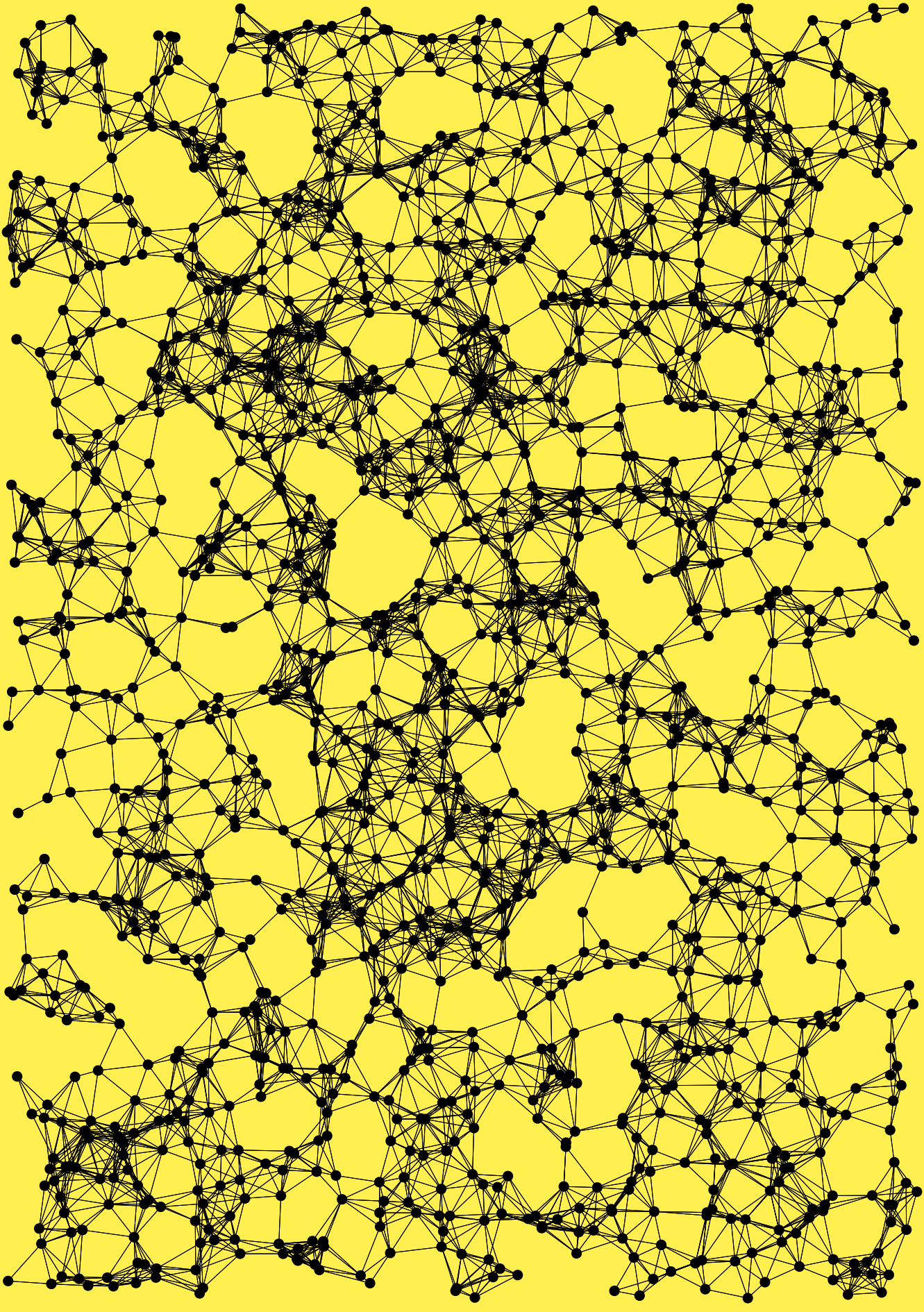
Op dit moment worden omroepen op twee manieren beperkt in hun profilering: zij zijn in zeer grote mate gebonden aan de formele aanbodkanalen en worden beperkt op hun eigen webportals, ook al gelden die als 'overige aanbodkanalen'. In het formele media-aanbod is het niet toegestaan om een oproep te doen om bijvoorbeeld lid te worden of op een andere manier de vereniging te ondersteunen. In het online-domein is het niet mogelijk om advertentieruimte ten behoeve van de omroep in te kopen rondom eigen aanbod, vanwege de beperking op het uitzenden van reclame.

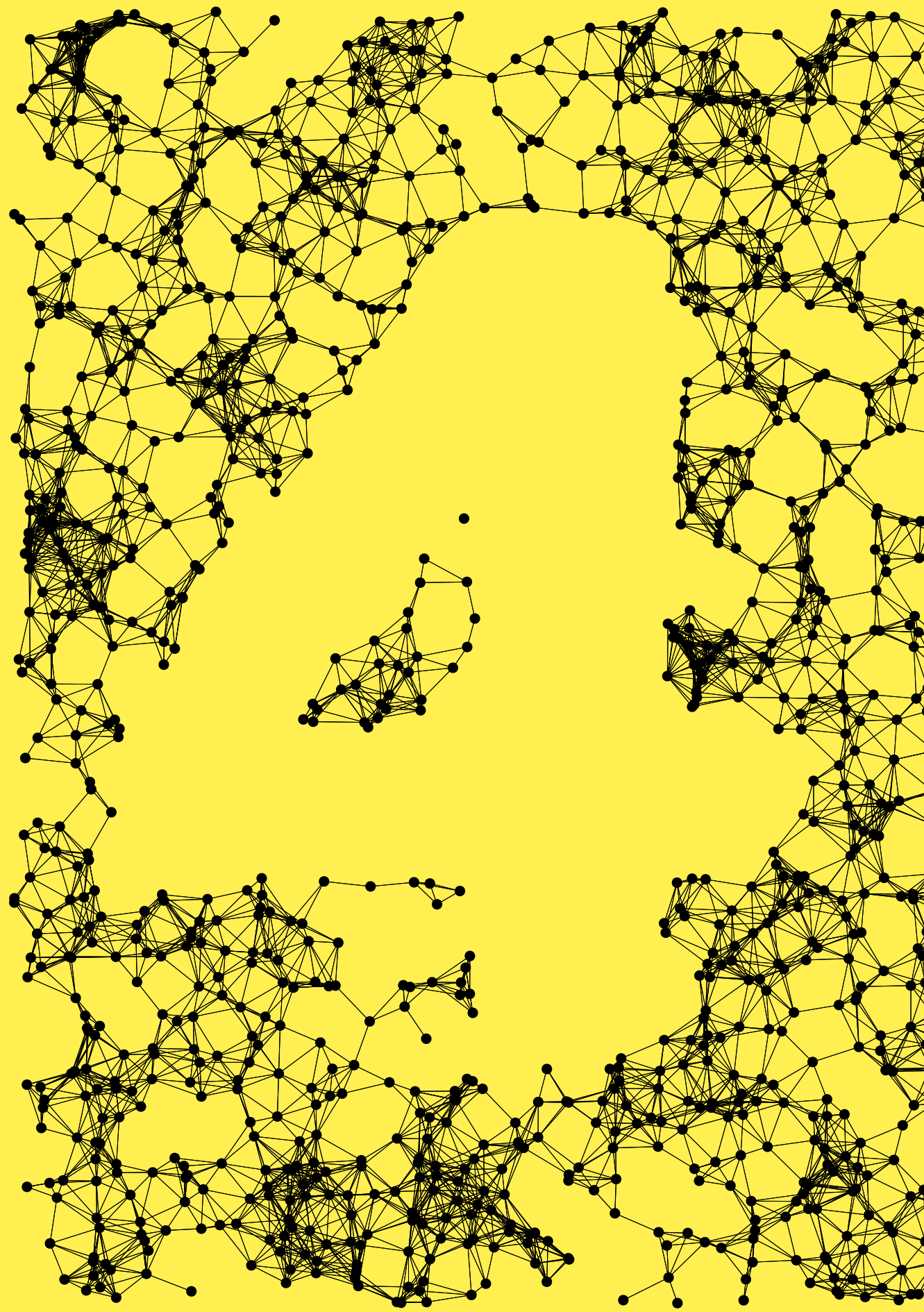
Wij pleiten ervoor omroepen meer vrijheid te geven om zich te profileren op kanalen van derden en om ze de vrijheid te geven om aanbod dat wellicht niet direct een behoefte vervult in het totaalpakket van media-aanbod op de formele en gecoördineerde 'NPO-kanalen', maar wel belangrijk is voor de omroep zelf, te delen via een eigen webportal. Te denken valt aan experimentele producties, producties in het kader van talentontwikkeling of zeer specialistisch aanbod dat volledig valt binnen de missie van de omroep, maar een te klein publiek trekt voor de formele, door de NPO gecoördineerde kanalen. Op die kanalen mag dergelijk aanbod bovendien niet 'kannibaliseren': de kracht van het collectief staat voorop. Nogmaals: de publieke waarden van de

***“De maatschappelijke worteling is de kracht van het extern pluriforme bestel en juist die creëert waarde voor de samenleving. Dat betekent ook dat die worteling vorm moet kunnen krijgen.”***

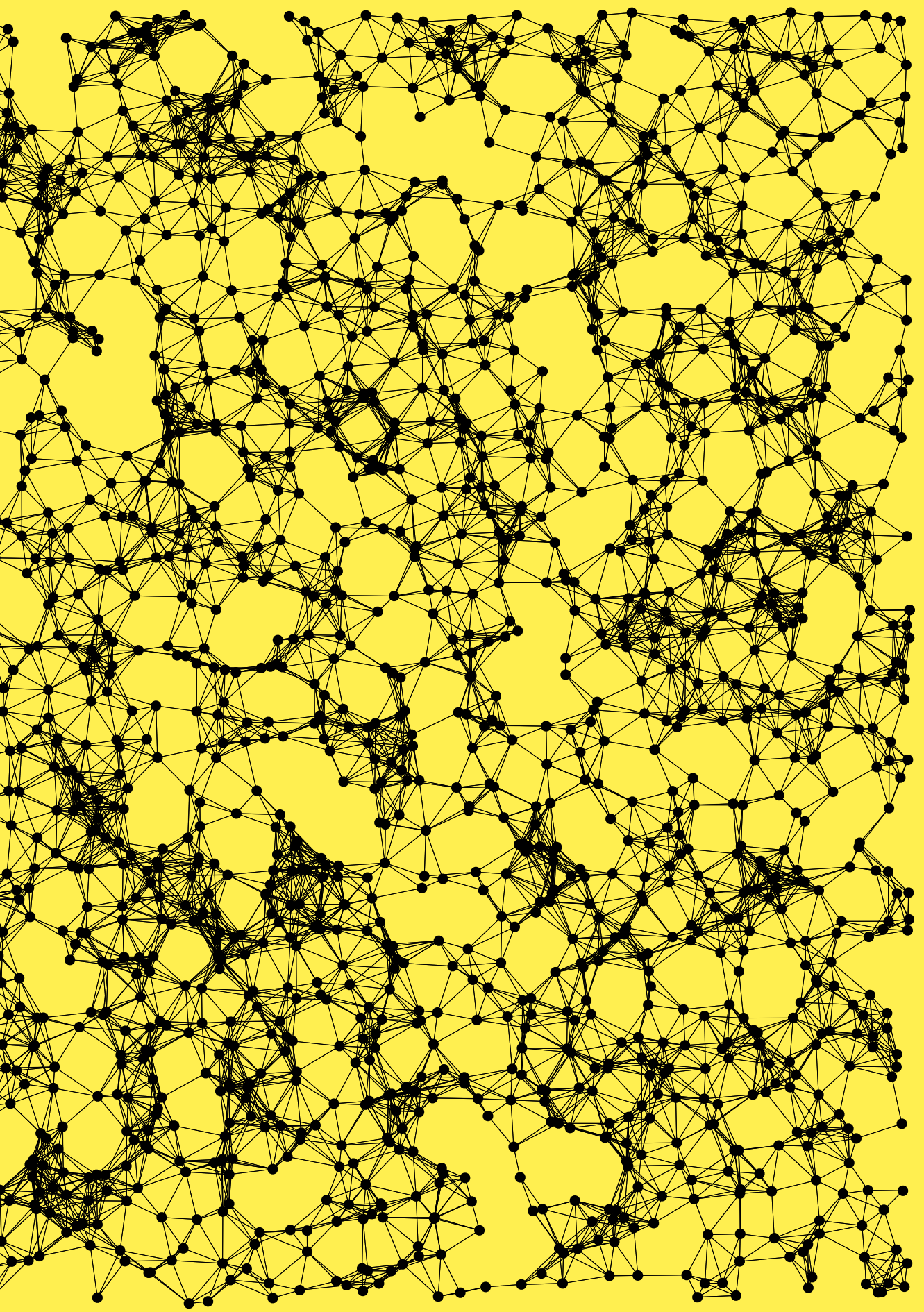
NPO én de missie van de omroep moeten zonder meer van toepassing zijn op al het publieke media-aanbod, dus ook op (online) kanalen die niet worden gecoördineerd door de NPO.













# **Criteria en de korte termijn**

In dit advies zijn hoofdlijnen uitgewerkt met verstrekkende gevolgen voor de structuur en de organisatie van het publieke bestel en haar toezichthouders, inclusief de rijksoverheid. Voor die aanbevelingen is het in de eerste plaats nodig om de Mediawet te herschrijven en een nieuwe Autoriteit Publieke Media op te richten. Die autoriteit dient de wettelijke kaders bovendien te vertalen in een nadere beleidslijn over de werkwijze en methodieken van de beoordelingen. Daarvoor geven wij in dit hoofdstuk een eerste aanzet in de tabel met beoordelingscriteria.

Wij realiseren ons dat de beschikbare tijd om tot implementatie van onze adviezen te komen beperkt is. Een wetgevingstraject kost veel tijd en die wordt bovendien bekort. Ten eerste doordat het huidige kabinet demissionair is, waardoor nieuwe verkiezingen worden georganiseerd en een nieuw kabinet zal worden geformeerd. Ten tweede door onze aanbeveling om de besluitvorming over erkenningen te vervroegen ten opzichte van de startdatum van de nieuwe periode. In dit hoofdstuk doen wij daarom enkele aanbevelingen voor de korte termijn waarmee dat probleem kan worden ondervangen.

# Overzicht criteria

## Nieuwe erkenningsaanvraag

Fase	Aanvraag toelating portfoliofase			
Wat wordt beoordeeld	Eigenheid	Inzicht in het proces	Relevantie en maatschappelijke worteling	Organisatie
Criteria	<p>1. Er is een beleidsplan met een inhoudelijke grondslag, bestaande uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Een maatschappijvisie; <i>Bijvoorbeeld: Hoe kijken de initiatiefnemers naar de maatschappij zoals die is en zou moeten zijn, welke dimensies zijn daarin van belang, wat is er verbindend of onderwerp van strijd?</i></li> <li>Een achterban en publiek; <i>Bijvoorbeeld: Uit welke groepen in de samenleving komt het initiatief voort, welke groepen wil het initiatief bereiken (zelfdefinitie).</i></li> <li>Een identiteit en cultuur; <i>Bijvoorbeeld: Hoe definiëren de initiatiefnemers de identiteit van de toekomstige omroep, wat zijn belangrijke normen, waarden, symbolen, historische inspiratie, etc.</i></li> </ul> <p>2. Er is een vertaling van de inhoudelijke grondslag in doelen voor het door de aspirant te produceren media-aanbod met eventueel inhoudelijke focus van genres of thema's.</p>	<p>3. Er zijn minimaal vier gesprekken gevoerd binnen het publieke bestel door initiatiefnemers:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gesprek met de APM</li> <li>Gesprek met de NPO</li> <li>Twee gesprekken met omroepen of redactie-omroepen</li> </ul>	<p>4. Er is een met feiten onderbouwde analyse van de relevantie en de toegevoegde waarde van de nieuwe omroep voor het publieke bestel; <i>Bijvoorbeeld: Waarin specialiseert de nieuwe omroep zich in termen van aanbod en publiek? Welke onderdelen daarin zijn uniek en nu niet aanwezig in het bestel? Welk onderzoek spreekt van een behoefte aan het aanbod en de missie van de nieuwe omroep? Aan welke behoefte in de samenleving, die nog niet door de bestaande omroepen wordt vervuld, komt deze omroep tegemoet?</i></p> <p>5. Er worden 50.000 unieke handtekeningen meegestuurd, van mensen die dit initiatief ondersteunen, volgens de systematiek van het burgerinitiatief;</p> <p>6. Er is een beschrijving van een plan voor de maatschappelijke worteling, op zo'n manier dat die ook de basis kan vormen voor de latere ledenwerving. <i>Bijvoorbeeld: Wat zijn logische of voorziene samenwerkingspartners en welke vorm krijgt de samenwerking? Zijn er al contacten met die partners? Hoe zou interactie met mediagebruikers worden vormgegeven en wat is de opbrengst?</i></p>	<p>7. Er is een eerste plan dat schetst hoe het beleidsplan wordt omgezet in mediaproducties, inclusief personele bezetting;</p> <p>8. Er is een projectbegroting voor deze portfoliofase.</p>

## Nieuwe erkenningsaanvraag

Organisatie	Media-aanbod	Relevantie en maatschappelijke worteling	Vooruitblik naar de start als redactieomroep
<p>1. Er is een akkoord met een paraplu-omroep om de organisatorische inbedding te verzekeren. Het definitieve samenwerkingsconvenant (naar format van de APM) dient te zijn afgerond voor de start van de erkenningsperiode;</p> <p>2. Er is een vereniging met in de statuten als hoofdtaak het zijn van een redactieomroep en het maken van impact met media-aanbod;</p> <p>3. Er is een meerjarenbeleidsplan met organisatiemodel aanwezig;</p> <p>4. De organisatie bestaat deels uit professionele mediamakers, is ingericht met een zuivere interne rol- en taakverdeling, met interne checks &amp; balances en volgens de geldende code of governance en beroepscodes; <i>Bijvoorbeeld: De organisatie maakt duidelijk welk percentage medewerkers een opleiding in het vakgebied heeft, beschrijft rollen en taken waaruit geen kwalijke vermenging blijkt, reflecteert op de checks &amp; balances in de organisatie.</i></p> <p>5. Er is een hoofdredacteur en een redactiestatuut, de redactionele onafhankelijkheid is geborgd;</p> <p>6. De vereniging houdt zich aan de limitering van de bestuurs-termijnen tot twee keer 4 jaar.</p>	<p>7. Er zijn als resultaat van de portfoliofase tenminste 6 media-producties die samen geschikt zijn voor minstens 2 soorten kanalen (lineair audio, lineair video, online);</p> <p>8. Daaruit blijkt wat de unieke en relevante bijdrage van de producties aan het publieke bestel is, gezien vanuit</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>de grondslag en de missie van de omroep,</li> <li>de collectieve media-opdracht van de publieke omroep en</li> <li>de maatschappelijke behoefte;</li> </ol> <p>9. De professionele kwaliteit van het media-aanbod is voldoende voor de standaarden van de publieke omroep of tenminste op het niveau van talentontwikkeling of experiment.</p>	<p>10. Er is een structuur voorzien voor leden en een plan om maatschappelijke worteling en interactie met het publiek vorm te geven; <i>Bijvoorbeeld: Er is een structuur voorzien voor ledenactiviteiten en bij het media-aanbod worden voorbeelden gegeven van te bereiken maatschappelijke impact in interactie met het publiek.</i></p> <p>11. De organisatie heeft een duidelijke en herkenbare grondslag en een stevige maatschappelijke worteling die beide worden vertaald in een herkenbare missie in het publieke bestel; <i>Bijvoorbeeld: Duidelijk wordt gemaakt welke concrete en nieuwe bijdrage de omroep aan het publieke bestel zal leveren die volgt uit de eigen missie.</i></p> <p>12. Bij de indiening van de eerste erkenningsaanvraag heeft de vereniging 75.000 handtekeningen verzameld en 25.000 leden.</p>	<p>13. Er is een inhoudelijke doorvertaling van de grondslag en de missie van de aspirant omroep aanwezig in gepland media-aanbod en daaruit blijkt de unieke en relevante bijdrage van de omroep aan het publieke bestel; <i>Bijvoorbeeld: uit de programmatische governance blijkt dat de programmavoorstellen een aanvulling zijn op het aanbod van de andere omroepen.</i></p> <p>14. Daarin is ook aandacht voor de unieke en relevante bijdrage gezien vanuit de collectieve opdracht van de publieke omroep en de eerder gedefinieerde maatschappelijke behoefte; <i>Bijvoorbeeld: uit kijkcijfers of een ander (meetbaar) criterium blijkt dat de programma's voorzien in een maatschappelijke behoefte.</i></p> <p>15. Er wordt een start gemaakt met het verzamelen van meer handtekeningen en het werven van leden ter ondersteuning van de tussentijdse evaluatie en de verlenging van de erkenningsaanvraag. Daarvoor ligt een plan klaar.</p>

# Overzicht criteria

## Beoordeling bestaande omroepen

Fase	Verlenging erkenningen		
Wat wordt beoordeeld	Organisatie	Media-aanbod	Maatschappelijke worteling en relevantie
Criteria	<p>1. Elke omroep is ook een makers-organisatie en omvat dus een productie-eenheid. Het dient duidelijk te zijn welk deel van hun media-aanbod omroepen zelf maken en hoe zij samenwerken met externe producenten.</p> <p>2. De organisatie heeft een duidelijke en herkenbare grondslag en een stevige maatschappelijke worteling die beide worden vertaald in een meerjarenstrategie met een herkenbare missie in het publieke bestel; <i>Bijvoorbeeld: Met een herkenbare kernprogrammering zijn de programma's van de omroep een aanvulling op het aanbod van de andere omroepen en zijn ze relevant in de collectieve media-opdracht.</i></p> <p>3. De organisatie heeft een redactiestatuut en borgt de redactionele onafhankelijkheid, is ingericht met een zuivere rol- en taakverdeling, interne checks &amp; balances en andere beroeps-codes; <i>Bijvoorbeeld: De organisatie maakt duidelijk welk percentage medewerkers een opleiding in het vakgebied heeft, beschrijft rollen en taken waaruit geen kwalijke vermenging blijkt, reflecteert op de checks &amp; balances in de organisatie.</i></p> <p>4. De vereniging houdt zich aan de limitering van de bestuurstermijnen tot twee keer 4 jaar en is ingericht en handelt volgens de geldende code of governance.</p> <p>5. Er wordt gerapporteerd over de stand van zaken op de punten die het resultaat waren van de tussentijdse evaluatie (lopende de erkenningsperiode), zodat die kunnen worden meegewogen in de beoordeling;</p> <p>6. De organisatievorm en -omvang en het personeelsbestand zijn passend bij status van de omroep als redactie-omroep of dragende omroep (met/zonder paraplu-functie).</p>	<p>7. De kwaliteit van het uitgezonden media-aanbod van de omroep voldoet aan professionele standaarden van de relevante beroepsgroepen;</p> <p>8. Er is media-aanbod gemaakt dat innovatief of experimenteel was of bedoeld om specifiek de eigen achterban te bereiken en dat is uitgezonden buiten de gecoördineerde NPO-kanalen om, inclusief een duiding van de toegevoegde waarde hiervan; <i>Bijvoorbeeld: De organisatie laat zien dat met innovatieve, experimentele of zeer specifieke programmering bij is gedragen aan de ontwikkeling van de mediasector als geheel, van het publieke bestel of dat heel specifieke doelgroepen zijn bereikt, met inachtneming van de publieke waarden die de publieke omroep als geheel hanteert.</i></p> <p>9. Aanwijzingen van de NPO aan de omroep over tegenvallende kwaliteit van het aanbod na plaatsing of bij indiening zijn opgevolgd; <i>Bijvoorbeeld: Het is duidelijk dat de kwaliteit is verbeterd en dat onderschrijft ook de beroepsgroep;</i></p> <p>10. De omroep toont aan dat het op historisch consistente wijze een unieke positie inneemt in het publieke bestel. <i>Bijvoorbeeld: Waarin specialiseert de omroep zich in termen van aanbod en publiek en is dit in lijn met en herkenbaar ten opzichte van eerdere positioneringen?</i></p>	<p>11. De maatschappelijke worteling moet ook in de organisatie (bij makers en bestuur) worden gevoeld en aantoonbaar zijn; <i>Bijvoorbeeld: Makers en bestuur delen de identiteit van de omroep en voelen zich daarmee verbonden, organiseren en/of nemen actief deel aan evenementen en bijeenkomsten in het land.</i></p> <p>12. De omroep kan zichtbaar maken op welke manier het eigen media-aanbod impact had in de samenleving;</p> <p>13. De omroep heeft initiatieven ondernomen om interactie te bewerkstelligen met het publiek of om samen te werken met maatschappelijke organisaties, passend bij de inhoud en de omvang van het geproduceerde media-aanbod; <i>Bijvoorbeeld: Hoeveel activiteiten zijn georganiseerd, hoeveel mensen namen daaraan deel en hoe hielden die activiteiten verband met het media-aanbod van de omroep?</i></p> <p>14. De organisatie voldoet aan de leden-criteria: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 75.000 leden voor een redactie-omroep die verlenging aanvraagt;</li> <li>b. 150.000 leden voor een dragende omroep.</li> </ul> </p>

	<b>Aanvraag erkenning als dragende omroep door een redactieomroep</b>	<b>Tussentijdse evaluatie</b>		
<b>Collectiviteit</b>	<b>Ruimte, relevantie en draagkracht</b>	<b>Organisatie en media-aanbod</b>	<b>Maatschappelijke worteling en relevantie</b>	<b>Samenwerking in het bestel</b>
<p>15. Er is media-aanbod gemaakt dat primair de collectieve mediaopdracht betreft; <i>Bijvoorbeeld: Een omroep maakt een aantal producties specifiek ten behoeve van de collectieve media-opdracht.</i></p> <p>16. Samenwerking in het bestel: een terugblik op de eigen rol in de afgelopen jaren.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voor een redactie-omroep: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe werkt de redactieomroep samen met andere omroepen om de eigenheid in de collectieve media-opdracht te vervlechten?</li> <li>- Hoe is de verhouding met de dragende omroep die als paraplu dient voor de redactieomroep?</li> </ul> </li> <li>• Voor een dragende omroep: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe is samengewerkt in het College van Omroepen en wat is de bijdrage van de dragende omroep aan het collectief?</li> </ul> </li> </ul>	<p>1. Is er een volwaardige erkenning voor een dragende omroep vrij of valt die vrij? <i>Bijvoorbeeld: Eerder is een dragende omroep uitgetreden of de APM oordeelt dat een dragende omroep in de komende erkenningsperiode een minder relevante en sterke rol zal vervullen dan de aanvragende redactieomroep.</i></p> <p>2. Is de unieke bijdrage van de redactieomroep zo relevant en breed dat die de status van een dragende omroep rechtvaardigt? <i>Bijvoorbeeld: Uit kijkcijfers of een ander (meetbaar) criterium blijkt dat de programma's voorzien in een maatschappelijke behoefte.</i></p> <p>3. Kan de redactieomroep aannemelijk maken dat het voldoende kwaliteit in huis heeft en de groei in organisatie aan kan om bestuurlijke verantwoordelijkheid in het College van Omroepen te dragen en eventueel een paraplu-omroep te zijn voor redactieomroepen? <i>Bijvoorbeeld: Welke stappen zou de organisatie dan zetten om te groeien? Welke speerpunten wil het inhoudelijk nastreven in het College van Omroepen?</i></p> <p>4. Heeft de aanvragende redactieomroep voldoende leden (150.000) voor het zijn van dragende omroep?</p>	<p>1. Organisatie: Stand van zaken, omvang, samenstelling, ontwikkeling;</p> <p>2. Media-aanbod: Plannen versus realisatie inclusief een reflectie op de plaatsingsbesluiten van de NPO;</p> <p>3. De onderliggende maatschappelijke en financiële jaarverslagen.</p>	<p>4. Een overzicht van de maatschappelijke impact door de jaren heen; <i>In aanvulling op de jaar-rapportages kan hier ook worden gekeken naar langlopende initiatieven om worteling door interactie met het publiek inclusief de leden en de samenwerking met maatschappelijke organisaties vorm te geven.</i></p> <p>5. Een tussenstand van leden: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 50.000 voor een nieuwe redactieomroep – een groei van 25.000 ten opzichte van de erkenningsaanvraag;</li> <li>• 75.000 leden voor een redactieomroep die in zijn tweede erkenningsperiode zit;</li> <li>• 150.000 leden voor een dragende omroep.</li> </ul> </p>	<p>6. Een terugblik op de eigen rol in de afgelopen jaren en de bijdrage aan de gezamenlijkheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Redactieomroepen:</i> In contacten met de paraplu-omroep en met de NPO;</li> <li>• <i>Dragende omroepen:</i> In contacten met College van Omroepen, met afzonderlijke andere omroepen en met de NPO;</li> <li>• <i>Paraplu-omroepen:</i> In de samenwerking met en dienstverlening aan redactieomroepen.</li> </ul>

## Aanbevelingen voor de korte termijn

De huidige erkenningsperiode startte 1 januari 2022 en loopt tot en met 31 december 2026. Wij kunnen ons voorstellen dat de start van de nieuwe erkenningsperiode per januari 2027 te snel komt voor het wijzigen van de Mediawet en het oprichten van een Autoriteit Publieke Media, inclusief het gunnen van tijd aan de APM om haar beleidslijnen zorgvuldig te kunnen uitwerken. Wij adviseren daarom de huidige erkenningsperiode met één jaar te verlengen, tot en met december 2027. Dat geeft het ministerie en de sector vier jaar de tijd om op een gedegen manier de benodigde veranderingen door te voeren. De minister zou in een Kamerbrief al voor de definitieve wijziging van de Mediawet kunnen uitdrukken langs welke lijnen de NPO en de omroepen geacht worden hun beleid en handelen in te richten. We adviseren om een kwartiermaker met gezag te benoemen die de wijzigingen die op korte termijn nodig zijn en de aanloop naar de implementatie van ons gehele advies – in gesprek met de spelers in het bestel – in goede banen kan leiden.

Daarnaast adviseren wij een zwaarwegend beroep te doen op de bestaande omroepen om hun aantal vóór de komende erkenningsperiode (start januari 2028) door fusies te reduceren tot 6 omroepen, met daarnaast 2 taakomroepen. Het is onze inschatting dat dit op basis van de bestaande profielen en inhoudelijke grondslagen mogelijk is, als bestuurders van omroepen over hun eigen schaduw heen stappen. Op die manier kunnen de bestaande omroepen ervoor zorgen dat met rust en in onderlinge overeenstemming wordt voorgesorteerd op de nieuwe erkenningsperiode. In de erkenningsprocedure voor die nieuwe periode zal de APM immers gaan besluiten over het uitgeven van erkenningen voor maximaal 6 dragende omroepen, aangevuld met redactieomroepen waar dat van toepassing is.

Daarnaast adviseren wij om de huidige erkenningen te hanteren op de manier zoals dat oorspronkelijk in de Mediawet werd bedoeld. Dat zou betekenen dat de samenwerkingsomroepen door één bestuurder in het College van Omroepen en overleggen zoals het audio- en video-overleg worden vertegenwoordigd. Onderling moeten zij beslissen welke bestuurder zij daarvoor afvaardigen. Dit is een wijziging ten opzichte van de situatie zoals beschreven door minister Slob, waarin, naast de omroeporganisaties met een erkenning, ook de onderliggende omroepverenigingen die een samenwerkingsomroep vormen, een plek kregen bij de audio- en video-overleggen.<sup>83</sup>

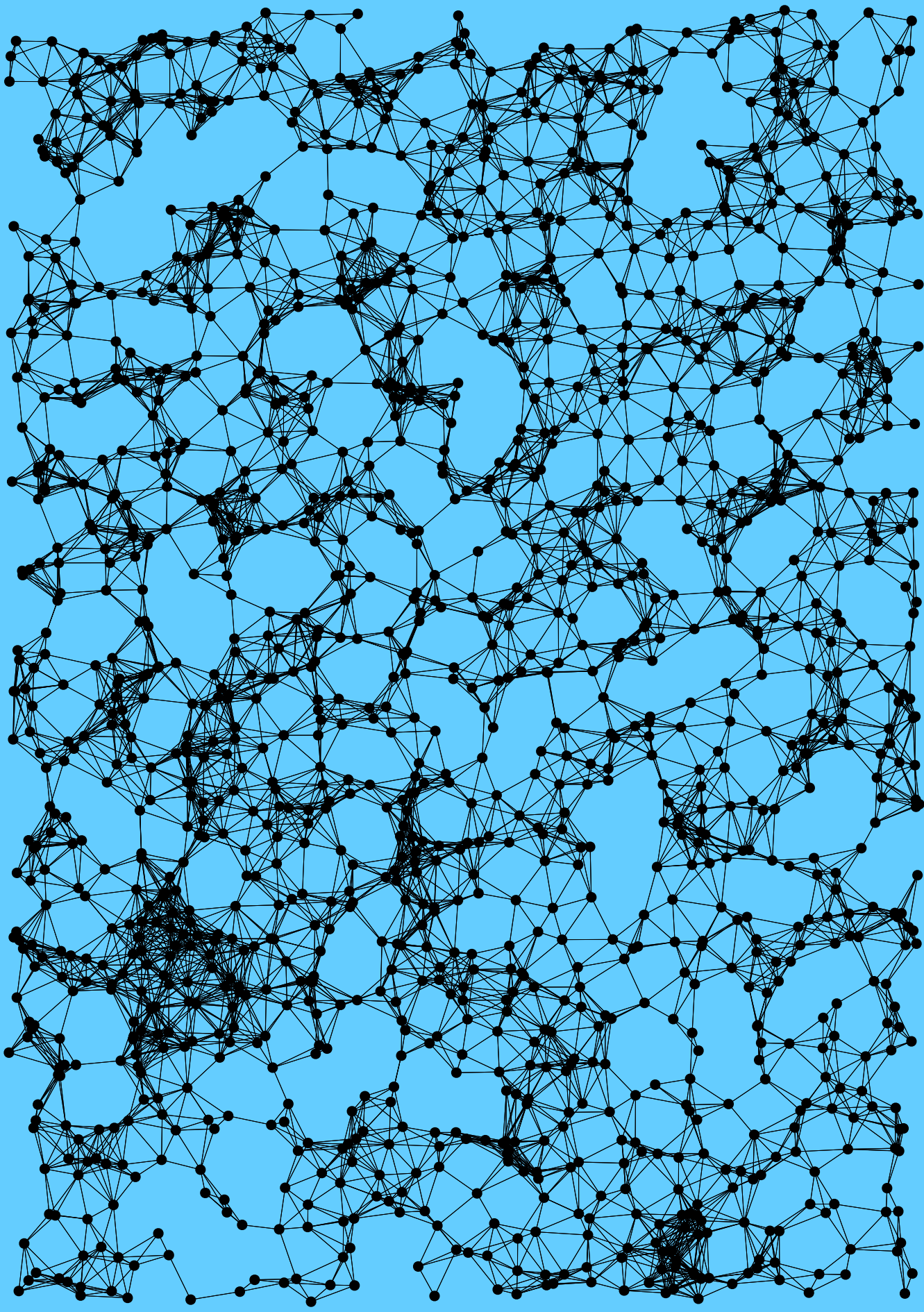
In de aanloop naar de start van de nieuwe erkenningsperiode (uitgaande van een start in januari 2028) lijkt het ons haalbaar en aangewezen dat alle bestaande omroepen (al dan niet in gefuseerde vorm) een aanvraag moeten indienen voor een erkenning volgens de nieuwe beoordelings-systematiek. Dat is voor ons het moment dat alle omroepen langs dezelfde nieuwe meetlat worden gelegd, ware het niet dat zij zelf kunnen aangeven of zij een voorkeur hebben voor een erkenning als dragende omroep of als redactieomroep. Wij kunnen ons voorstellen dat fusies in de aanloop naar deze erkenningsaanvragen daarin positief worden meegewogen.

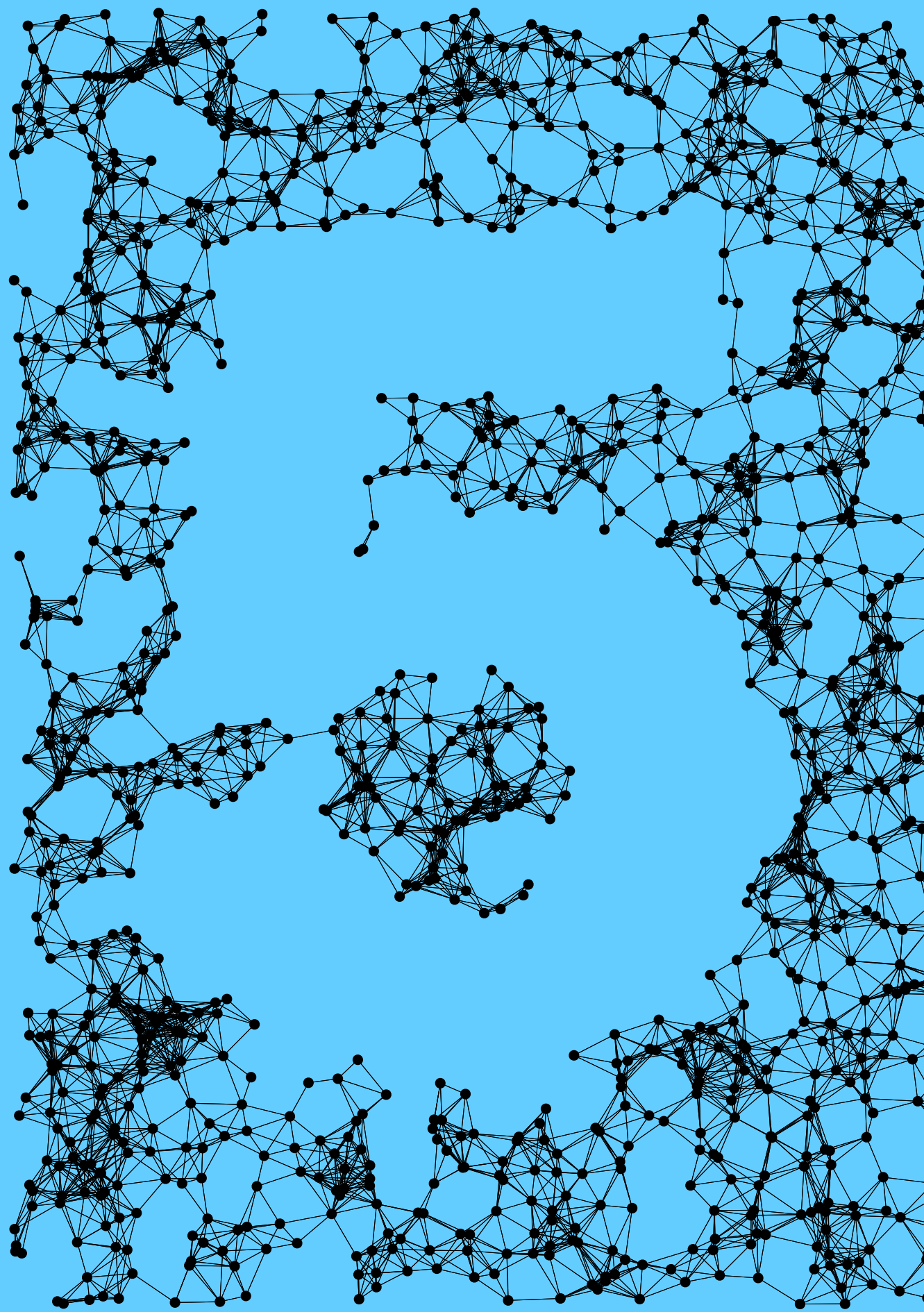
***“Wij adviseren om de huidige erkenningsperiode met één jaar te verlengen. Dat geeft het ministerie en de sector vier jaar de tijd om op een gedegen manier de benodigde veranderingen door te voeren.”***

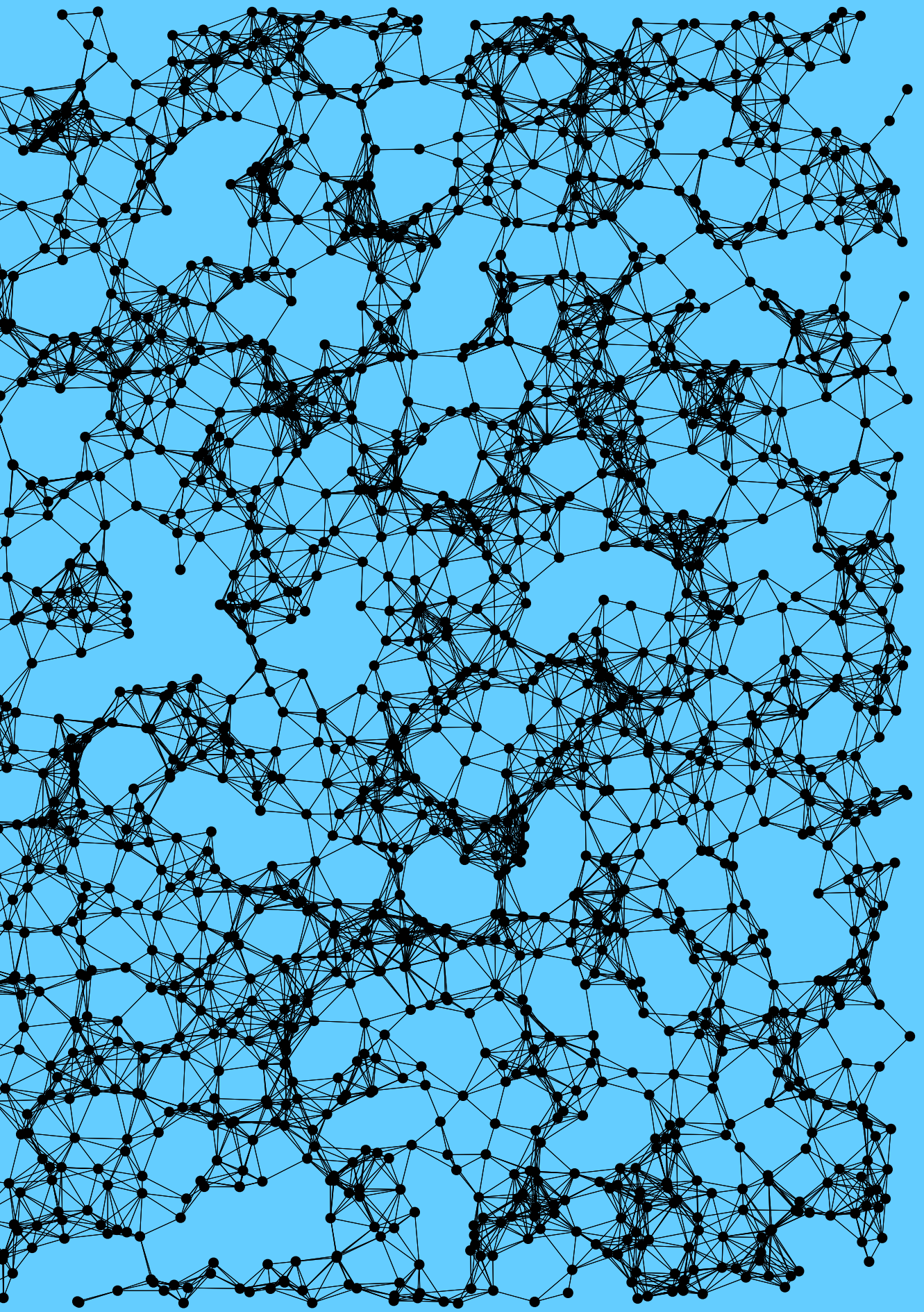


Wij adviseren bovendien om in de eerstvolgende erkenningsperiode geen nieuwe toetreders tot het publieke bestel toe te laten. Ten eerste is de absorptiecapaciteit van het bestel in de afgelopen decennia maximaal benut door relatief veel nieuwe toetreders. Het lijkt ons onwaarschijnlijk dat er op zo korte termijn kan worden bepaald of er nog invalshoeken zijn die niet worden vertolkt in het bestel. Wij menen dat het bestel eerst de violen moet stemmen, alvorens kan worden bepaald of er tonen missen. Ten tweede vraagt het inrichten van een gedegen aanvraagprocedure met portfolio-opbouw tijd én kost de aanvraagprocedure zelf veel tijd. Dit is voor de eerstvolgende erkenningsperiode niet haalbaar, zelfs niet bij een korte verlenging van de huidige erkenningsperiode. Door deze maatregelen ontstaat voldoende rust om de voorgestane hervormingen ten uitvoer te brengen binnen de publieke omroep en bovendien de energie te richten op de transitie die de ontwikkelingen in het medialandschap en het veranderend mediagebruik vereisen.











# **Samenvatting**

De staatssecretaris Cultuur en Media vroeg ons te komen met een samenhangend en afgewogen voorstel voor toelatings- en verantwoordingscriteria voor de landelijke publieke omroep, dat zowel toekomstbestendig is als recht doet aan de waarde van de publieke omroep voor de samenleving – en daarop ook kan worden afge-rekend. Daarbij formuleerden wij twee centrale vertrekpunten. Het eerste is de cruciale democratische, journalistieke en culturele functie van de publieke omroep in onze democratische samenleving en rechtsstaat. Het tweede is het herwaarderen van het stelsel van externe pluriformiteit op een manier die eigentijds en toekomstbestendig is, precies omdat die vorm past bij de democratische waarde en maatschappelijke relevantie van een publieke omroep en een antwoord biedt op eigentijdse vraagstukken.

Dat betekent dat wij een consistente visie op een extern pluriforme organisatievorm van de publieke omroep hebben opgesteld, waarin een collectieve mediaopdracht voor het hele bestel centraal staat én ruimte wordt geboden voor de eigenheid van afzonderlijke omroepen. Een extern pluriforme organisatievorm betekent dat de publieke omroep als geheel decentraal is georganiseerd en dat maakt de maatschappelijke worteling sterker. Maatschappelijke worteling en verbinding bieden een waardevol antwoord op een dalend vertrouwen van burgers in overheidsinstellingen en op een toenemend gevoel van polarisatie. Dat maakt het bestel in democratisch opzicht weerbaarder dan een centralistisch model.

Wij werken in dit advies een model uit voor een open bestel: nieuwe omroepen kunnen toetreden en uittreding van bestaande omroepen is mogelijk. Op die manier is het bestel gedwongen om gevoelig en flexibel te blijven voor vernieuwing en maatschappelijke verandering. Deze *princiële openheid* dient een inhoudelijk doel en richt zich op het maken van programma's. Daarvoor mag de lat hoog liggen: aspiranten moeten zich vóór toetreding bewijzen. Tegelijk zijn wij overtuigd van de noodzaak om de bestuurbaarheid van het bestel te verhogen door een beperking van het aantal omroepen dat bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het collectief draagt. Onze *pragmatische beperking* van de openheid krijgt vorm in een maximum van zes van wat wij 'dragende omroepen' noemen om onderling vertrouwen, het nemen van verantwoordelijkheid en het vermogen om tot consensus te komen zeker te stellen.

In het advies vertalen wij de functie van de publieke omroep in een kompas van publieke waarden. Publieke waarden zijn richtinggevende principes over wat in de samenleving wordt gezien als waardevol, legitiem en vertrouwenwekkend. In die waarden komen de functie, het doel en het handelen van de publieke omroep samen. De publieke waarden vormen het eerste deel van het kader voor de beoordeling van het hele bestel en de bijdragen van de afzonderlijke omroepen en de NPO daarin. Het waardenkompas is de basis voor een actualisering (en uitbreiding) van de publieke (collectieve) mediaopdracht in de Mediawet. Wij stellen drie voorwaarden aan elke omroepvereniging:

1. Eigenheid en herkenbaarheid in een inhoudelijke grondslag vertaald in een unieke bijdrage aan het bestel;
2. Maatschappelijke worteling die samenhangt met de identiteit van de omroep en met het media-aanbod;
3. Verantwoordelijkheid voor het publieke bestel en het leveren van een kwalitatief hoogstaande en relevante bijdrage aan de collectieve mediaopdracht.

Deze drie voorwaarden vormen de basis voor de verdere uitwerking van de criteria van toetreding en beoordeling. Onze analyse is echter dat voor het goed beoordelen van omroepen vooral ook een verandering nodig is in de taken en rollen van de relevante partijen. Om te zorgen dat de publieke omroep werkelijk onafhankelijk is van politici en overheid, zouden zij ver af moeten staan van concrete beslissingen over (het functioneren van) de publieke omroep. Daarom staat het oprichten van een Autoriteit Publieke Media (APM) die deze beoordelingen op zich neemt centraal in ons advies. Dat draagt ook bij aan helderheid in de besluitvorming en een goede samenwerking binnen het bestel. De kaders waarbinnen de APM haar werk moet doen wordt, net als het maximum-aantal omroepen en de kaders voor het bestel als zodanig, vastgelegd door de landelijke overheid. Wij adviseren stellig om de volledige verantwoordelijkheid voor de beoordeling van toetreding, verantwoording en uittreding bij de APM te leggen, als onafhankelijke autoriteit die boven de partijen staat. Dat betekent dat de APM verantwoordelijk is voor het omzetten van de algemene kaders in de wet naar een helder beoordelingsproces, met als basis een concrete vertaling van de beoordelingscriteria die wij in de tabel in hoofdstuk 4 hebben opgesomd.

Binnen het stelsel is ons advies erop gericht om de balans en samenwerking tussen de omroepen en de NPO zo goed mogelijk te borgen. Daarom maken we een scherper onderscheid tussen de verschillende huidige taken van de NPO. De controlerende en toezichthoudende taken van de NPO worden de verantwoordelijkheid van de APM. De NPO houdt de verantwoordelijkheid voor de zorgvuldige totstandkoming van besluiten op alle dossiers die de gezamenlijkheid binnen het bestel betreffen en essentieel zijn voor de bestuurbaarheid en integriteit van het bestel. Die procesverantwoordelijkheid gaat onder meer over het tot stand brengen van een gezamenlijke strategie en het realiseren van gemeenschappelijke diensten. De betrokkenheid van de NPO bij de inhoud van het media-aanbod is daarmee beperkt tot de dagelijkse coördinatie

(het 'programmeren') en de distributie van het media-aanbod.

Wij maken in ons advies een onderscheid tussen dragende omroepen en redactieomroepen. Voor beide type omroepen houden wij vast aan omroepverenigingen met leden. Alle omroepen (inclusief taakomroepen) dragen de volledige redactionele vrijheid en verantwoordelijkheid voor de vorm en inhoud van het media-aanbod dat zij maken, binnen het kader van de publieke waarden en collectieve mediaopdracht. Daarvoor dienen zij dan ook weer meer ruimte te krijgen en daarop moeten zij ook worden afgerekend. Daarbij vertrekken zij vanuit hun eigen, herkenbare, inhoudelijke grondslag en vanuit de daarvoor geldende professionele standaarden om onafhankelijkheid en kwaliteit van het media-aanbod te waarborgen. Daarom worden de omroepen verantwoordelijk voor de garantiebudgetten ten behoeve van hun kernprogrammering: de programma's die zij in het kader van hun identiteit en missie willen maken. Dit geeft ze meer autonomie om media-aanbod te maken dat voor hun inhoudelijke grondslag en profilering nodig is.

Een dragende omroep is een omroep met voldoende omvang en relevantie die een breed publiek bedient en bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt als lid van het College van Omroepen. Wij hanteren een maximum van zes dragende omroepen. Een redactieomroep kan één of meerdere programmaredacties omvatten, als het ware als een katern van verschillende redacties, en valt organisatorisch onder een dragende omroep, die dan dient als paraplu-omroep. Een redactieomroep maakt geen deel uit van het College van Omroepen. Een redactieomroep is wel inhoudelijk autonoom en heeft maatschappelijke worteling en leden. Behalve het personeelsbeleid van de mediaredacties liggen alle organisatorische taken en verantwoordelijkheden voor de redactieomroep bij de paraplu-omroep. Zowel dragende omroepen als redactieomroepen moeten hun maatschappelijke worteling vorm (kunnen) geven: in relatie tot hun leden, maar niet uitsluitend. Om de impact en de



waarde van het media-aanbod te vergroten, dienen initiatieven voor worteling ook te zijn gericht op het hele publiek en bijvoorbeeld in samenwerking met maatschappelijke en culturele organisatie te worden vormgegeven.

Het College van Omroepen dient verder te worden versterkt als de plek waar omroepen hun gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen en onderling afstemmen. De taakomroepen NOS en NTR dienen hun kerntaak te vervullen en blijven deel uitmaken van het College van Omroepen, waarin hun kernprogrammering wordt afgestemd. Het College van Omroepen is de gesprekspartner van de NPO op alle dossiers die de collectiviteit betreffen.

Om de verantwoordelijkheden op het gebied van media-aanbod succesvol uit elkaar te trekken en alle partijen bovendien goed te kunnen beoordelen, is het van groot belang dat NPO en omroepen in overleg tot gezamenlijke programmatische governance komen. Daarin worden de publieke doelen met een strategisch kader vertaald in profielen voor kanalen, video- en audioplannen en hoofdlijnen in de programmering. Op grond daarvan wordt eerst de kernprogrammering door de afzonderlijke omroepen (inclusief de taakomroepen) ingevuld, op basis van hun inhoudelijke grondslag en kerntaak. De NPO voegt de plannen samen tot een eerste ruwe schets van het totale aanbod van de kernprogrammeringen over genres, kanalen en doelgroepen, zonder dit al in een uitzendschema te plaatsen. Eventuele 'witte vlekken' en doublures worden gezamenlijk geïdentificeerd. Wat rest is ruimte voor de creatieve competitie tussen omroepverenigingen. Alle plaatsingsbesluiten zijn de verantwoordelijkheid van de NPO, die bij onvoldoende kwaliteit de taak heeft om een omroep daarop aan te spreken.

Om voldoende tijd te hebben voor gedegen beoordelingsprocedures en tijdige beslissingen (ruim voor de start van een erkenningsperiode), raden wij aan om de duur van een erkenningsperiode te verlengen naar tien jaar, met een zware tussentijdse

evaluatie. Bovendien maken wij de toetredingsprocedure langer en inhoudelijker. Die procedure zal voortaan een portfoliofase bevatten, waarin een aspirant de tijd krijgt om media-aanbod te maken dat zal worden beoordeeld bij een aanvraag voor een nieuwe erkenning.

Bij aanvragen voor toelating tot de portfoliofase en de erkenning als nieuwe omroep, combineren wij het verzamelen van handtekeningen om steun uit te drukken voor het initiatief met het hebben van leden. Een erkenning voor een nieuwe redactie-omroep is een voorlopige erkenning. De tussentijdse evaluatie is een individuele beoordeling van alle omroepen in het bestel en van de NPO. Die evaluatie leidt tot een verlenging of intrekking van de voorlopige erkenning van nieuwe omroepen, maar kan ook leiden tot sanctionering van bestaande omroepen. De aanvraag voor een erkenning van een nieuwe omroep en de aanvragen voor verlenging van de erkenningen van bestaande omroepen worden op dezelfde manier beoordeeld, hoewel voor verschillende typen omroepen de normen anders kunnen zijn. De basis voor de beoordelingen is het kader met beoordelingscriteria zoals wij dat in de tabel met criteria in hoofdstuk 4 hebben gepresenteerd.

Het beoordelingskader, dat een plek krijgt in de wet en dat door de nieuw op te richten APM zal worden concretiseerd en toegepast, vindt zijn basis in de drieslag voor publieke omroeporganisaties en aanvullende kwaliteitsstandaarden zoals beroepscode en gedragscode. De concrete uitwerking van het beoordelingskader dient bij de start van de APM in dialoog met de omroepen en de NPO door haar te worden uitgewerkt in een set beoordelingscriteria, die dient te worden goedgekeurd door de minister. Cruciaal in de beoordeling van omroepen is niet dat zij tot op de millimeter kunnen aantonen welk vak op het schaakbord ze inkleuren, maar dat zij kunnen beargumenteren hoe zij hun inhoudelijke grondslag vertalen in relevant media-aanbod en welke maatschappelijke behoefte zij daarmee vervullen. Op hun eigen definitie en de realisatie daarvan

worden zij vervolgens beoordeeld: zijn de argumenten over hun grondslag en relevantie steekhoudend en is dit op een goede manier vertaald in het aanbod en maatschappelijke impact?

Wij benadrukken dat een aantal randvoorwaarden cruciaal is om de publieke omroep een factor van belang te laten blijven in de samenleving. Het creëren van rust en helderheid over de kaders en criteria van toetreding en verantwoording is maar een van die voorwaarden. De positie van externe producenten is in het bijzonder van belang. Buiten kijf staat dat externe producenten een grote rol spelen in het vervaardigen van hoogstaand media-aanbod voor de publieke omroep. Zij vergroten de veelzijdigheid en de kwaliteit van het aanbod van de publieke omroep. Tegelijkertijd adviseren wij om externe producenten hun ideeën voor media-aanbod uitsluitend bij omroepverenigingen te laten pitchen. Als makersorganisaties dienen omroepen zo samen te werken met externe producenten, dat die samenwerking de pluriformiteit kan versterken. Daarvoor is het noodzakelijk dat omroepen zich opstellen als goede opdrachtgevers en samenwerkingspartners voor externe producenten, bijvoorbeeld door transparantie over budgetten en eenduidigheid in contractformats.

Verschillende gesprekspartners gaven aan dat technologische en maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van online en mediagebruik veel belangrijker zijn dan onze opdracht op het gebied van legitimatiecriteria en de organisatie van het publieke bestel. Wij hebben – naar we denken in lijn met de intentie van onze opdrachtgever – gemeend dat onze opdracht en onze adviezen noodzakelijk zijn om juist die transitie naar de toekomstige mediawereld en het nieuwe mediagebruik goed te kunnen maken. We delen de urgentie van het inspelen op die ontwikkelingen ten zeerste en daar hebben wij ons advies op ingericht. Daarom besteden we in dit advies relatief veel woorden aan de randvoorwaarden die daarvoor noodzakelijk zijn en doen wij verschillende aanbevelingen, waarvan we denken dat die

cruciaal zijn voor het behouden van een sterke, slagvaardige en toekomstbestendige omroep. Die randvoorwaarden betreffen de zichtbaarheid en vindbaarheid van de publieke omroep als geheel door wettelijke bescherming via *must carry*-regelingen en *due prominence*. Het betreft ook de zichtbaarheid van de omroepverenigingen – in het bijzonder op hun webportals – en mogelijkheden van omroepen om zich te profileren en maatschappelijke worteling zinvol vorm te geven. Ook de financiering van de publieke omroep vraagt aandacht, gezien de grote uitdagingen waar die voor staat. Dat gaat met name op voor de ontwikkeling van een sterk publiek (en collectief) content- en streamingplatform voor de publieke omroep als geheel.

In dit advies hebben wij onze visie op de publieke omroep uitgewerkt in een consistente en coherente set van 50 aanbevelingen. We pleiten ervoor om onze beoordelingscriteria (in de tabel met criteria in hoofdstuk 4) en de onderstaande set van aanbevelingen dan ook in hun geheel en in samenhang te bezien en te implementeren, inclusief de aanbevelingen voor de korte termijn. Die aanbevelingen voor de korte termijn dienen om de tijdsdruk tot de volgende erkenningsperiode te verminderen, zodat de implementatie van ons hele advies kan plaatsvinden. Ze worden hieronder niet herhaald.

## Lijst met aanbevelingen

### Ten behoeve van een toekomstbestendige publieke omroep

1. Herschrijf in de Mediawet de publieke mediaopdracht naar een collectieve mediaopdracht volgens de in dit advies beschreven publieke waarden;
2. Verbreed de huidige hoofdtaak van publieke omroeporganisaties naar
  - a. het maken van media-aanbod in alle genres, inclusief educatie, amusement, sport en cultuur, én

- b. het ondernemen van activiteiten om maatschappelijke worteling vorm te geven in interactie met de leden, het publiek en in samenwerking met maatschappelijke organisaties, en altijd in directe samenhang met het media-aanbod.
3. Maak in de Mediawet een onderscheid tussen dragende omroepen en redactieomroepen (en daarnaast uiteraard de twee taakomroepen) in lijn met de uitwerking in ons advies.
    - a. Dragende omroepen zijn omroepverenigingen met bestuurlijke verantwoordelijkheid, wiens relevantie en publiek voldoende breed zijn.
    - b. Redactieomroepen zijn inhoudelijk autonoom, maar worden organisatorisch opgehangen binnen een van de dragende omroepen of de NTR.
  4. Leg in de Mediawet vast dat een omroep waarbinnen een redactieomroep wordt opgehangen een paraplu-omroep is.
  5. Maximeer in de Mediawet het aantal erkenningen voor dragende omroepen op zes.
  6. Leg vast dat alleen dragende omroepen en taakomroepen zitting hebben in het College van Omroepen en andere beleidsbepalende overleggen. Redactieomroepen maken geen deel uit van het College van Omroepen.
  7. Het College van Omroepen is verantwoordelijk voor het bedienen van het hele publiek en het hele bestel, waarin ook een goed werkklimaat voor redactieomroepen dient te bestaan.
  8. Verruim in de Mediawet de mogelijkheden voor omroeporganisaties om maatschappelijke worteling vorm te geven in activiteiten met leden, met het publiek en met maatschappelijke en culturele organisaties in lijn met de verbreding van de hoofdtaak.

## Ten behoeve van heldere taken en rollen

9. Beperk de relatie tussen de landelijke overheid (inclusief de bewindspersoon) en de publieke omroep tot sturing op hoofdlijnen in algemene wettelijke kaders om bij te dragen aan meer afstand tussen de publieke omroep en de bewindspersonen en landelijke overheid.
10. Laat de onafhankelijkheid van de publieke omroep een leidend principe zijn in de herziening van de Mediawet en schrap te gedetailleerde sturingsmiddelen zoals de prestatieafspraken.
11. Richt een Autoriteit Publieke Media (APM) op die de beoordeling of erkenning uitvoert van nieuwe én bestaande omroepen op basis van kwalitatieve en kwantitatieve criteria en zorg dat er in concrete besluitvorming voldoende onafhankelijkheid is ten opzichte van de landelijke overheid en bewindspersoon.
12. Richt de APM in als zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Sluit ook voor sanctionering aan bij het instrumentarium uit het Bestuursrecht en de Kaderwet voor zbo's.
13. Het ligt voor de hand dat een uitzondering wordt gemaakt voor de artikelen 12, 17, 20, 21, 22 en 23 van de Kaderwet zbo's en om het toezicht op het naleven van de Governance code van de publieke omroep te beleggen bij de APM.
14. Splits de taken van het Commissariaat voor de Media op en hevel een deel over naar de nieuw op te richten APM.
15. Stel de opdracht van de APM en de kaders waarbinnen die haar werk moet doen op. De taken en verantwoordelijkheden van de APM zouden in ieder geval moeten bestaan uit:
  - a. Het vertalen van de kaders op hoofdlijnen in de Mediawet in beoordelingskaders en -criteria waarmee de NPO en de omroeporganisaties worden beoordeeld;
  - b. De beoordeling van in- en uittreding van de omroeporganisaties door te beslissen of de erkenningsaanvragen van de omroepen voldoen aan de criteria die daaraan zijn gesteld;

- c. Het vormgeven van de tussentijdse evaluaties over het functioneren van de NPO en van de afzonderlijke omroepen, waarbij ook de optelsom van het totale aanbod van de publieke omroep wordt geëvalueerd;
  - d. Het beoordelen van het functioneren van de NPO door te toetsen of het beleid van de NPO past binnen de kaders van de Mediawet;
  - e. Het distribueren en beheren van de mediagelden van het ministerie van OCW, inclusief distributie van de STER-gelden, en de verantwoordelijkheid voor de meerjarige vaststelling van de financiering van de NPO en de omroepen;
  - f. De beslechting van geschillen tussen omroepen onderling of tussen de NPO en omroepen (individueel of als collectief).
  - g. Laat in het nieuwe model de hoogte van de organisatiekostenvergoeding voor de NPO en voor de omroepen vaststellen door de APM.
- 16.** Hef het Commissariaat voor de Media op als apart zelfstandig bestuursorgaan en hevel diens resterende taken (met name het deel dat verband houdt met marktregulering en commerciële media) over naar reeds bestaande autoriteiten, zoals bijvoorbeeld de Autoriteit Consument en Markt.
- 17.** Haal de eigenstandig adviserende rol van de Raad voor Cultuur ten aanzien van de publieke omroep uit de Mediawet.

## Ten behoeve van goede samenwerking en een culturomslag binnen het bestel

- 18.** Maak een duidelijker onderscheid tussen de verschillende taken van de NPO (op gebied van controle, regie op de samenwerking en het media-aanbod). De betrokkenheid van de NPO bij de inhoud van het media-aanbod dient te worden beperkt.
- 19.** De professionele autonomie en verantwoordelijkheid van de omroepen voor de inhoud van het media-aanbod dient meer ruimte te krijgen en in de Mediawet opnieuw te worden gewaardeerd, onder andere door een herwaardering van art. 2.88 van de Mediawet, die de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de inhoud en vorm van het media-aanbod bij de omroepverenigingen legt.
- 20.** De NPO beslist over welke content uiteindelijk wordt aangeboden via de officiële gecoördineerde distributiekanaalen (Radio, TV en online) en is daarvoor als enige verantwoordelijk.
- 21.** De NPO heeft de regietaak op de bestuurbaarheid van het bestel door ervoor te zorgen dat voor alle dossiers die de gezamenlijkheid van het bestel betreffen de processen deugdelijk zijn en besluiten worden genomen.
- 22.** Leg in de taakopdracht van de NPO wettelijk vast dat in besluiten over het programma-aanbod de inhoudelijke grondslag van de omroepen moet doorklinken. Dat kan, bijvoorbeeld, door aan de taakopdracht van de NPO (in artikel 2.2 lid 2 en art 2.54 Mediawet 2008) toe te voegen dat de inhoudelijke grondslag van omroepen een van de wegingsfactoren is in beleid en plaatsingsbesluiten.
- 23.** De NOS en NTR vervullen hun kerntaak zoals in de huidige Mediawet is vastgelegd en zij houden beide enkele gespecialiseerde redacties in stand als basisvoorziening in het publieke bestel.
- 24.** Versterk de rol van het College van Omroepen als orgaan waarin omroepen collectieve verantwoordelijkheid voor het bestel dragen en tot afstemming komen.
- 25.** Laat het concessiebeleidsplan van de NPO volgen op de erkenningsaanvragen van de omroepen, in plaats van andersom.
- 26.** Laat NPO en omroepen gezamenlijk de programmatische governance voor het bestel opstellen en vastleggen als basis voor media-aanbod van de omroepen en programmeerbeslissingen door de NPO, waarin onderscheid gemaakt wordt tussen kernprogrammering, invulling 'witte vlekken' en creatieve competitie.

- 27.** Haal de mogelijkheid voor externe productiehuizen om een idee in eerste instantie te pitchen bij de NPO uit de Mediawet en laat externe producenten hun ideeën voor media-aanbod alleen bij omroepverenigingen pitchen.
- 28.** Zorg dat het pitchen bij de NPO van een programmavoorstel waarbij een externe producent betrokken is, altijd wordt gedaan door de omroep en de externe producent samen en dat voor alle partijen volledig transparant is wat de begroting is van het ingediende programmavoorstel.
- 29.** Vraag van de publieke omroep goed opdrachtgeverschap ten aanzien van externe producenten, zoals bijvoorbeeld over ontwikkelkosten, eenduidige contractformats en de verdeling van rechten en opbrengsten van producties.
- 30.** Heb speciale aandacht voor samenwerking met onafhankelijke producenten die in belangrijke mate bijdragen aan de Nederlandse culturele sector.
- 31.** Breng de financiering van omroepen in lijn met de rolverdeling en verantwoordelijkheden die wij in dit advies voorstellen door de garantiebudgetten (50% van het totale programma-budget van de publieke omroep) weer onder verantwoordelijkheid van de omroeporganisaties, ten behoeve van hun kern-programmering te plaatsen.
- 32.** Pas de verhouding die de basis vormt voor de verdeling en de hoogte van de organisatiekostenvergoeding voor omroeporganisaties zo aan, dat deze geschikt is voor het onderscheid tussen dragende omroepen en redactieomroepen.
- 33.** Zorg in de langjarige financiering van organisatiekosten voor voldoende investeringsruimte voor talentontwikkeling, innovatie en experimenten en programmaontwikkeling voor de omroeporganisaties.
- 34.** Stel in de Mediawet een limiet aan de bestuurstermijnen van omroepbestuurders en directieleden door deze te beperken tot twee termijnen van vier jaar binnen één omroep of de NPO.
- 35.** Vul de limiet op de bestuurstermijnen aan met een afkoelingsperiode van één termijn buiten het publieke bestel, voordat doorstroom naar een bestuurlijke functie in een andere organisatie binnen het publieke bestel toegestaan is.

## Ten behoeve van toetreding en beoordeling

- 36.** Voeg aan de Mediawet toe dat nieuwe toetreders in het bestel altijd redactieomroepen zijn, onder de organisatorische paraplu van een dragende omroep, die daarmee 'paraplu-omroep' wordt.
- 37.** Leg in de Mediawet vast dat de samenwerking tussen paraplu-omroep en redactieomroep voor iedere redactieomroep dient te worden vormgegeven volgens door de APM vastgestelde formats.
- 38.** Creëer de mogelijkheid voor redactieomroepen om in een volgende erkenningsperiode een aanvraag te doen om een dragende omroep te worden in lijn met genoemde criteria. Een nieuwe erkenning voor een dragende omroep kan pas worden afgegeven na uit-treding van een 'oude'.
- 39.** Verleng de erkenningsperiode van omroepen met vijf jaar tot tien jaar met een tussentijdse evaluatie die ook consequenties kan hebben.
- 40.** Laat de concrete uitwerking van het beoordelingskader en het beoordelingsproces bij de start van de APM door haar ter hand nemen in een dialoog met de omroepen en de NPO. Het beoordelingskader wordt uiteindelijk door de minister aan de (nieuwe) Mediawet getoetst en goedgekeurd. Gebruik voor de uitwerking van dit beoordelingskader de tabel met criteria uit hoofdstuk 4.
- 41.** Richt de toetredingsprocedure in volgens de stappen zoals beschreven in hoofdstuk 3, inclusief een portfoliofase voor nieuwe toetreders waardoor ook media-aanbod kan worden beoordeeld.

- 42.** Laat de APM een proces voor tussentijdse evaluatie uitwerken, bijvoorbeeld via de systematiek van visitaties. Omroepen en NPO leveren hiervoor jaarlijks en voor aanvang van de evaluatie input aan.
- 43.** Zorg ervoor dat over de sterke punten, de verbeterpunten en aanwijzingen die het resultaat zijn van de tussentijdse evaluatie, nog eens wordt gerapporteerd voor de nieuwe erkenningsperiode zodat die mee kunnen wegen in de beoordelingen.
- 44.** Creëer de mogelijkheid om een omroep-erkenning tussentijds in te trekken in gevallen waarin het gedrag van een omroep het gezag of het functioneren van de publieke omroep als instituut ernstig schaadt of in gevaar brengt. Dat kan de APM op eigen initiatief doen of op verzoek van de NPO of van het College van Omroepen.
- 45.** Draag de APM op om de beoordelingscriteria en de beoordelingssystematiek te evalueren en waar nodig incrementeel bij te sturen, waarbij omroepen en nieuwe aanvragers voldoende tijd krijgen om zich aan te passen aan de nieuwe criteria.
- 48.** Veranker zo snel mogelijk de wettelijke vormgeving van een verdienmodel voor de publieke omroep dat het publieke belang dient en een antwoord is op technologische ontwikkelingen. Dat zorgt voor voldoende robuustheid van de publieke omroep om deel te kunnen nemen aan de online-transitie zonder ten onder te gaan aan zware commerciële belangen.
- 49.** Bescherm de publieke omroep en haar maatschappelijke functie door in de wet varianten op te nemen voor online en digitale televisie voor *must-carry* en *due prominence*, zoals dat eerder bij de lineaire kanalen gebeurde.
- 50.** Creëer ruimte voor de omroepen om zich online te manifesteren met beeld- en geluidsfragmenten op (commerciële) kanalen van derden en/of ruimte daarvoor op eigen webportals.

## Ten behoeve van het inspelen op technologische ontwikkelingen

- 46.** Trek de wettelijke mogelijkheden voor online-reclame gelijk met die voor reclame op de lineaire kanalen, zodat kan worden ingespeeld op toekomstige ontwikkelingen en veranderend mediagebruik.
- 47.** Investeer incidenteel (een impulsinvestering boven op de bestaande mediabegroting) en structureel in de doorontwikkeling van online-kanalen en streamingplatforms voor de publieke omroep.



## Bronnen

- 1 Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Coalitieakkoord 2021-2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, te raadplegen via [kabinetsformatie2021.nl](https://www.kabinetsformatie2021.nl)
- 2 Kamerbrief van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2022) 'Instelling Adviescollege landelijke publieke omroep', ref. 33564177, p. 3, te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl)
- 3 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2019) 'Visie toekomst publieke omroep-bestel: waarde voor het publiek', te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl)
- 4 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020) Vergaderstukken 2020-2021, Kamerstuk 35554, nr. 15 'Wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep; Motie van het lid Sneller c.s. over een eerste schets van aanvullende criteria voor omroepen opnemen in de Mediabegrotingsbrief', d.d. 4-11-2020, aangenomen op 10-11-2020. Te raadplegen via [officielebekendmakingen.nl](https://www.officielebekendmakingen.nl)
- 5 Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Coalitieakkoord 2021-2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, p. 8, te raadplegen via [kabinetsformatie2021.nl](https://www.kabinetsformatie2021.nl)
- 6 Nederlandse Publieke Omroep (2021) 'Advies erkenningen', te raadplegen via [npo.nl](https://www.npo.nl)
- 7 Commissariaat voor de Media (2021) 'Erkenningsadvies 2022-2026', te raadplegen via [cvdm.nl](https://www.cvdm.nl)
- 8 Raad voor Cultuur (2021) 'Advies omroeperkenningen', te raadplegen via [raadvoorcultuur.nl](https://www.raadvoorcultuur.nl)
- 9 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2022) Vergaderstukken 2022-2023, 32 827, nr 269 'Nader gewijzigde motie van de leden Mohandis en Westerveld', d.d. 11 oktober 2022, aangenomen op 6 oktober, te raadplegen via [tweedekamer.nl](https://www.tweedekamer.nl)
- 10 Andersson, Elffers, Felix (2022) 'Koers kiezen: vijf uitdagingen voor een duurzame Publieke Omroep', te raadplegen via [aef.nl](https://www.aef.nl)
- 11 Commissariaat voor de Media (2021) 'Kijk samen verder! Reflectie op een toekomstig bestel', p. 5, te raadplegen via [cvdm.nl](https://www.cvdm.nl)
- 12 Zie voor de gehele kadernotitie: [rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl)
- 13 Zie bijvoorbeeld Commissie Publieke Omroep (1996) 'Terug naar het Publiek. Rapport van de Commissie Publieke Omroep, bijlage D: Hoofdlijnen ontwikkeling rond media in Nederland'
- 14 Raad van State (2020) 'Wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep', kenmerk W05.19.0417/1, p. 2, te raadplegen via [raadvanstate.nl](https://www.raadvanstate.nl)
- 15 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017) 'Kamerbrief over implementatie Wijziging Mediawet 2008', p. 4, te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl)
- 16 Commissariaat voor de Media (2021) 'Erkenningsadviezen concessieperiode 2022-2026', te raadplegen via [cvdm.nl](https://www.cvdm.nl)
- 17 Raad voor Cultuur (2021) 'Advies omroeperkenningen', te raadplegen via [raadvoorcultuur.nl](https://www.raadvoorcultuur.nl)
- 18 Andersson Elffers Felix (2021) 'Verkenning naar legitimatiecriteria voor publieke omroepen', te raadplegen via [aef.nl](https://www.aef.nl)
- 19 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2019) 'Visie toekomst publieke omroepbestel: waarde voor het publiek', pp. 5-6, te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl)
- 20 Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004) 'Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstig mediabeleid' (rapport nr. 71, 2005), p. 17, te raadplegen via [wrr.nl](https://www.wrr.nl)
- 21 Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004) 'Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstig mediabeleid' (rapport nr. 71, 2005), p. 11, te raadplegen via [wrr.nl](https://www.wrr.nl)



- 22 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2019) 'Visie toekomst publieke omroepbestel: waarde voor het publiek', p. 6, te raadplegen via [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl)
- 23 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017) 'Kamerbrief over implementatie Wijziging Mediawet 2008', p. 4, te raadplegen via [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl)
- 24 Raad van State (2020) 'Wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep', kenmerk W05.19.0417/I, p. 2, te raadplegen via [raadvanstate.nl](http://raadvanstate.nl)
- 25 NPO (2023) 'Terugblik 2022', p. 3, te raadplegen via [npo.nl](http://npo.nl)
- 26 European Broadcasting Union (2023) 'Public Service Media Barometer', p. 5, te raadplegen (voor leden) via [ebu.ch](http://ebu.ch)
- 27 Motivaction (2023) 'Publieke waarden van de Publieke Omroep', te raadplegen via [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl)
- 28 European Broadcasting Union (2023) 'Public Service Media Barometer', p. 61, te raadplegen (voor leden) via [ebu.ch](http://ebu.ch)
- 29 Andersson, Elffers, Felix (2022) 'Koers kiezen: vijf uitdagingen voor een duurzame Publieke Omroep', te raadplegen via [aef.nl](http://aef.nl)
- 30 Commissariaat voor de Media (2021) 'Kijk samen verder! Reflectie op een toekomstig bestel', p. 5, te raadplegen via [cvdm.nl](http://cvdm.nl)
- 31 Raad voor Cultuur (2019) 'Advies over kamerbrief toekomst publieke omroep', te raadplegen via [raadvoorcultuur.nl](http://raadvoorcultuur.nl) en Raad voor Cultuur (2022) 'Reflectie op verkennend rapport AEF naar erkenningscriteria omroepen', p. 6, te raadplegen via [raadvoorcultuur.nl](http://raadvoorcultuur.nl)
- 32 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2022) 'Instelling Adviescollege landelijke publieke omroep', Kamerbrief, ref. 33564177, p. 3, te raadplegen via [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl)
- 33 Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2018, te raadplegen via [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl)
- 34 European Broadcasting Union (2022) 'How public service media deliver value', te raadplegen via [ebu.ch](http://ebu.ch)
- 35 Zie bijvoorbeeld de artikelen op [mo.be](http://mo.be), [groene.nl](http://groene.nl) en [vpro.nl](http://vpro.nl)
- 36 Zie bijvoorbeeld Costera Meijer, I. (2003) 'Wat is onderscheidende kwaliteit? Een onderzoek naar nut en noodzaak van een brede programmering bij de Nederlandse publieke omroep', Tijdschrift voor Communicatiewetenschap 31, nr. 4, pp. 356-381
- 37 Evaluatiecommissie NPO 2013-2017 (2019) 'Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017', Kamerdossier 32827, blg-893114, te raadplegen via [overheid.nl](http://overheid.nl)
- 38 Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004) 'Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstig mediabeleid' (rapport nr. 71, 2005), te raadplegen via [wrr.nl](http://wrr.nl)
- 39 Zie bijvoorbeeld Buckingham, D. (2000) 'The making of citizens: young people, news and politics', London: Routledge; Gripsrud, J. (ed) (1999), 'Television and common knowledge', London and New York: Routledge; Hartley, J. (1999). 'Uses of Television', London: Routledge; Hermes, J. (1998) 'Cultural citizenship and popular fiction', in: Kees Brants, Joke Hermes & Liesbet van Zoonen (Eds.), 'The Media in Question. Popular cultures and public interests', pp. 157-167, London: Sage; Manschot, B. (1994) 'Televisie en amusement', in: H. Wijffes (Red.), 'Omroep in Nederland; vijftien jaar medium en maatschappij, 1919-1994', Zwolle: Waanders uitgevers, pp. 176-205; Murdock, G. (1999) 'Rights and representations: public discourse and cultural citizenship', in: Gripsrud, J. (ed) 'Television and common knowledge', London and New York: Routledge, pp. 7-17
- 40 Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004) 'Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstig mediabeleid' (rapport nr. 71, 2005), pp. 17-18, te raadplegen via [wrr.nl](http://wrr.nl)

- 41 Zie bijvoorbeeld Sociaal en Cultureel Planbureau (2023) 'Eigentijdse ongelijkheid, De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023', te raadplegen via [scp.nl](https://www.scp.nl)
- 42 Dekker, P. & Den Ridder, J. (2019) 'Burgerperspectieven 2019-1', p. 38, Sociaal Cultureel Planbureau, te raadplegen via [scp.nl](https://www.scp.nl)
- 43 Dekker, P. & Den Ridder, J. (2019) 'Burgerperspectieven 2019-1', p. 46, Sociaal Cultureel Planbureau, te raadplegen via [scp.nl](https://www.scp.nl)
- 44 Bos, L., Kruike-meier, S., & De Vreese, C. (2016) 'Nation binding: How public service broadcasting mitigates political selective exposure', PloS one, 11(5), e0155112 en Fletcher, R., Cornia, A., & Nielsen, R. K. (2020) 'How polarized are online and offline news audiences? A comparative analysis of twelve countries', The International Journal of Press/Politics, 25(2), pp. 169-195
- 45 Raad voor Cultuur (2022) 'Reflectie op verkennend rapport AEF naar erkenningscriteria omroepen', p. 6, te raadplegen via [raadvoorcultuur.nl](https://raadvoorcultuur.nl)
- 46 Raad voor Cultuur (2022) 'Reflectie op verkennend rapport AEF naar erkenningscriteria omroepen', p. 8, te raadplegen via [raadvoorcultuur.nl](https://raadvoorcultuur.nl)
- 47 Zie bijvoorbeeld Albers, S en Kruiter, A.J. (2020) 'Doen wat goed is, pleidooi voor praktische wijsheid in het sociale domein', Amsterdam, Uitgeverij Van Genneep
- 48 Raad voor Cultuur (2022) 'Reflectie op verkennend rapport AEF naar erkenningscriteria omroepen', p. 8, te raadplegen via [raadvoorcultuur.nl](https://raadvoorcultuur.nl)
- 49 Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004) 'Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstig mediabeleid' (rapport nr. 71, 2005), p. 12, te raadplegen via [wrr.nl](https://wrr.nl)
- 50 Andersson, Elffers, Felix (2022) 'Koers kiezen: vijf uitdagingen voor een duurzame Publieke Omroep', te raadplegen via [aef.nl](https://aef.nl), p. 20
- 51 Definitie van publiekewaardecreatie.nl, te raadplegen via [publiekewaardecreatie.nl](https://publiekewaardecreatie.nl)
- 52 Code goed openbaar bestuur, te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl)
- 53 European Broadcasting Union (2012) 'Public service values, editorial principles and guidelines', te raadplegen via [ebu.ch](https://ebu.ch)
- 54 NPO (2018) 'Beleidslijn Publieke Waarden', te raadplegen via [npo.nl](https://npo.nl)
- 55 NPO (2016) 'Jaarverslag 2015', p. 29, te raadplegen via [npo.nl](https://npo.nl)
- 56 Raad van State (2020) 'Wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep', kenmerk W05.19.0417/I, te raadplegen via [raadvanstate.nl](https://raadvanstate.nl)
- 57 Raad van State (2020) 'Wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep', kenmerk W05.19.0417/I, pp. 5-6, te raadplegen via [raadvanstate.nl](https://raadvanstate.nl)
- 58 Andersson, Elffers, Felix (2022) 'Koers kiezen: vijf uitdagingen voor een duurzame Publieke Omroep', te raadplegen via [aef.nl](https://aef.nl)
- 59 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015) 'Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst. Advies afdeling advisering raad van state en nader rapport', vergaderjaar 2014–2015, 34 264, nr. 4, p. 12, te raadplegen via [raadvanstate.nl](https://raadvanstate.nl)
- 60 Vergelijk Raad van State (2020) 'Wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep', kenmerk W05.19.0417/I, pp. 5-6, te raadplegen via [raadvanstate.nl](https://raadvanstate.nl)
- 61 Raad van State (2020) 'Wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep', kenmerk W05.19.0417/I, te raadplegen via [raadvanstate.nl](https://raadvanstate.nl)

- 62 Commissariaat voor de Media (2021) 'Erkenningsadviezen concessieperiode 2022-2026', pp. 8 en 11-12, te raadplegen via [cvdm.nl](https://www.cvdm.nl)
- 63 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015) 'Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst. Advies afdeling advisering raad van state en nader rapport', vergaderjaar 2014–2015, 34 264, nr. 4, p. 6, te raadplegen via [raadvanstate.nl](https://raadvanstate.nl)
- 64 Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Bloomberg, L. (2014) 'Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management', *Public administration review*, 74(4), pp. 445-456
- 65 Raad van State (2020) 'Wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep', kenmerk W05.19.0417/I, pp. 10-11, te raadplegen via [raadvanstate.nl](https://raadvanstate.nl)
- 66 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2021) 'Brief aan de Tweede Kamer over erkenningen publiek bestel', pp. 1-2, te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl)
- 67 De Roon, C.J. (2019), 'Party youth wing membership in the Netherlands: the role of organization-level characteristics', p. 638, te raadplegen (betaald) via [springer.com](https://www.springer.com)]
- 68 De voorwaarden aan een burgerinitiatief zijn te raadplegen via [tweedekamer.nl](https://tweedekamer.nl)
- 69 Zie artikelen 13, 16 en 17 van de Europese AVMSD-richtlijn, te raadplegen via [europa.eu](https://europa.eu). Deze bepalingen zijn voor de Nederlandse publieke omroep in wetgeving omgezet in de artikelen 2.115 en 2.116 van de Mediawet 2008, te raadplegen via [overheid.nl](https://overheid.nl) en artikel 14b van het Mediabesluit 2008, te raadplegen via [overheid.nl](https://overheid.nl)
- 70 Zie de wijziging van de Mediawet 2008, te raadplegen via [overheid.nl](https://overheid.nl)
- 71 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2019) 'Visie toekomst publieke omroepbestel: waarde voor het publiek', te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl)
- 72 Zie ook de opmerkingen van de Raad van State (2020) 'Wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep', kenmerk W05.19.0417/I, te raadplegen via [raadvanstate.nl](https://raadvanstate.nl)
- 73 Vergelijk Vrij Nederland (2022) 'Hoe Nederlands belastinggeld via de NPO verdwijnt in de zakken van buitenlandse aandeelhouders', te raadplegen (voor abonnees) via [vn.nl](https://vn.nl)
- 74 Raad van State (2020) 'Advies wetsvoorstel Wijziging Mediawet 2008', kenmerk W05.19.0417/I, te raadplegen via [raadvanstate.nl](https://raadvanstate.nl)
- 75 Raad van State (2020) 'Advies wetsvoorstel Wijziging Mediawet 2008', kenmerk W05.19.0417/I, te raadplegen via [raadvanstate.nl](https://raadvanstate.nl)
- 76 Raad van State (2020) 'Advies wetsvoorstel Wijziging Mediawet 2008', kenmerk W05.19.0417/I, te raadplegen via [raadvanstate.nl](https://raadvanstate.nl)
- 77 NPO (2016) 'Jaarverslag 2015', p. 28, te raadplegen via [npo.nl](https://npo.nl)
- 78 Motivaction (2023) 'Publieke waarden van de publieke omroep', p. 18, te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl)
- 79 Vergelijk de aanbevelingen van Dialogic (2021) 'Prominentie in beeld: Verkenning due prominence van audiovisuele media van algemeen belang', te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl)
- 80 European Broadcasting Union (2023), 'Public Service Media Barometer', pp. 17-18, te raadplegen (voor leden) via [ebu.ch](https://ebu.ch)
- 81 Raad van State (2020) 'Advies wetsvoorstel Wijziging Mediawet 2008', kenmerk W05.19.0417/I, te raadplegen via [raadvanstate.nl](https://raadvanstate.nl)
- 82 Motivaction (2023), 'Publieke waarden van de Publieke Omroep', p. 14, te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl)

- 83 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2021) 'Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media: Toekomst Mediabeleid', 13 december 2021, te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl)
- 84 Mediawet 2008, art 2.24 (en 2.24a over samenwerkingsomroepen), te raadplegen via [overheid.nl](https://overheid.nl)

Scan de QR-code om dit advies en de bronnenlijst online te bekijken.







**Bijlagen**

# Definities en terminologie

### *Omroep versus media-instelling*

In dit advies gebruiken wij de term omroep als basis voor de meeste actoren in het publieke mediabestel. Hoewel het binnen de sector en in wetenschappelijke literatuur correcter en minder ouderwets wordt geacht om te spreken van een ‘publieke media-organisatie’ of ‘publieke media-instelling’ in plaats van ‘omroep’, menen wij dat dit de leesbaarheid niet ten goede komt en minder goed aansluit bij het dagelijks gebruik. Bovendien is de term publieke media-instelling zowel van toepassing op de NPO als op individuele omroeporganisaties. In sommige opzichten is de term zelfs van toepassing op het collectief van NPO en alle individuele omroeporganisaties. Daarmee komt het gebruik van de term ‘publieke media-instelling’ de begrijpelijkheid niet ten goede. Om zowel scherp te formuleren als de leesbaarheid min of meer op peil te houden maken wij onderscheid tussen:

- De publieke omroep, alternatieven: het omroepbestel, het publieke bestel, het publieke omroepstelsel. Al deze termen wijzen op het collectief van NPO en omroeporganisaties, hun onderlinge verhoudingen en de wijze waarop zij samen zorgen voor het publieke media-aanbod in Nederland. Een enkele keer – in meer abstracte zin – wordt gesproken over publieke media.
- De NPO of de Nederlandse Publieke Omroep: de organisatie die belast is met de coördinatie van het media-aanbod, zoals aangeduid in de Mediawet, art. 2.2.
- Een omroeporganisatie, alternatieven: een omroep, een omroepvereniging, soms aangeduid met de toevoeging ‘individuele’ omroeporganisatie, om duidelijk te maken dat het één van verschillende soortgelijke organisaties betreft: de organisaties als bedoeld in art 2.23 van de Mediawet, die een erkenning hebben (soms als aspirantomroep, samenwerkingsomroep of fusieomroep) om media-aanbod te maken voor de publieke omroep. Dit zijn

volgens de huidige Mediawet allemaal verenigingen, behalve de taakomroepen.

- De taakomroepen NOS en NTR zijn óók omroeporganisaties (of publieke media-instellingen), maar geen omroepvereniging en worden standaard aangeduid als NOS en NTR of als taakomroep(en).

### *Externe producenten*

Dit zijn productiehuisen die media-aanbod maken voor de publieke omroep en overigens in veel gevallen ook werken met andere (inter)nationale fondsen en marktpartijen om de financiering van hun producties rond te krijgen. Tussen productiehuisen bestaan grote verschillen: er zijn grote internationale spelers, die veelal kleinere Nederlandse productiehuisen hebben opgekocht (de markt is in de afgelopen jaren sterk geïnternationaliseerd) en er zijn onafhankelijke producenten. De rol van onafhankelijke producenten in de Nederlandse cultuursector is van groot cultureel en maatschappelijk belang. De term externe producenten gebruiken we voor ál die types productiehuisen.

### *Stroming*

‘Stroming’ wordt in de Mediawet als volgt gebruikt: “Een omroepvereniging is een vereniging die (...) zich volgens de statuten ten doel stelt in het media-aanbod een bepaalde, in de statuten aangeduide maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming te vertegenwoordigen en zich in het media-aanbod te richten op de bevrediging van in de samenleving levende maatschappelijke, culturele of godsdienstige dan wel geestelijke behoeften”.<sup>84</sup> Deze bepaling stond in nagenoeg dezelfde bewoordingen ook al in de Mediawet 1988 – hoewel bij de herziening ‘volk’ werd vervangen door ‘samenleving’. Het begrip stroming houdt open of hier wordt vertrokken vanuit een bepaalde *maatschappijvisie* of vanuit bepaalde *groepen* in de samenleving. In dit advies vervangen wij het woord stroming door de *inhoudelijke grondslag* van een omroep, die breed wordt gedefinieerd en minstens bestaat uit een maatschappijvisie, een identiteit en een doelgroep en/of achterban.

## Bijlage 2

# Verantwoording Werkwijze

Het adviescollege is van start gegaan met haar werkzaamheden in september 2022. In de eerste fase, tot en met december 2022, hebben wij een verkenning gedaan naar de reikwijdte en aard van onze opdracht en de problematiek die daarin centraal stond. Dat resulteerde in een kadernotitie die eind 2022 aan de Tweede Kamer is gestuurd door de Staatssecretaris Cultuur en Media.

In de kadernotitie hebben wij onze vertrekpunten en uitgangspunten geschetst. Wij hebben onze onafhankelijkheid steeds bewaakt: alle afwegingen en keuzes die aan dit advies ten grondslag liggen zijn volledig voor rekening van het adviescollege.

Voor onze analyses hebben wij wetenschappelijke literatuur, beleidsonderzoek, beleid en regelgeving en publicaties van adviseurs, instituten en belanghebbenden bestudeerd. Motivaction heeft in opdracht van het adviescollege onderzoek gedaan naar het mediagebruik van Nederlanders en uitsplitsingen gemaakt naar de doelgroepen jongeren, laaggeletterden en Nederlanders met een niet-Westerse migratieachtergrond. Ook is de respondenten gevraagd welke waarden zij belangrijk vinden voor de publieke omroep en in welke mate zij die waarden herkennen in het aanbod van de publieke omroep.

Er zijn (soms meerdere) gesprekken gevoerd met een groot aantal belanghebbenden in de verkennende, de informerende of de vormende fase van ons werk. Ook hebben wij gebruik gemaakt van een klankbordgroep met daarin 5 leden met kennis van de sector of onderdelen van de in onze opdracht gestelde problematiek: José van Dijck, Nico van Eijk, Doreen Boonekamp, Selli Altunterim en Lara Ankersmit. Wij hebben hen gevraagd om in een vroeg stadium ons denken te scherpen door de analyses en ideeën voor ons advies kritisch tegen het licht te houden. Doel was ons rekenschap te geven van de vele perspectieven op de materie en die mee te nemen

in de uitwerking van het advies. Alle leden hebben twee keer tijdens een bijeenkomst en een keer op papier commentaar gegeven. Nico van Eijk en José van Dijck hebben op respectievelijk 20 juli 2023 en 25 augustus 2023 aangegeven niet langer onderdeel te zijn van de klankbordgroep. Naast de klankbordgroep is gesproken met wetenschappelijke en beleidsmatige experts die ons hebben geadviseerd over verschillende thema's die ons advies raken.

De namen van alle gesprekspartners zijn in de lijst hieronder opgenomen. Daarnaast hebben wij diverse achtergrondgesprekken gevoerd met ambtelijke afvaardigingen en hebben wij een bijeenkomst georganiseerd met de ledenraden van AVROTROS, BNNVARA, EO, Human, KRO-NCRV, Omroep MAX, Omroep Zwart, PowNed en VPRO.

De leden van de klankbordgroep, de experts en de adviseurs die wij raadpleegden hebben allemaal gesproken of geschreven vanuit hun eigen expertise en opvattingen. Het uiteindelijke advies dat wij nu voorleggen is geheel voor rekening van het adviescollege. Dat geldt ook voor alle onvolkomenheden die in dit advies staan. Dit advies is een advies op hoofdlijnen. Er is op onderdelen gebruik gemaakt van juridische kennis en andere specialistische informatie, maar het is niet onze bedoeling geweest om een waterdicht juridisch pakket aan maatregelen te presenteren.

Het adviescollege publieke omroep bestaat uit:

Voorzitter:	Pieter van Geel
Leden:	Enaam Ahmed Ali Yoeri Albrecht Marleen Slot <i>Lid tot 22-08-2023:</i> Irene Costera Meijer
Secretaris:	Marjolein Meijer
Communicatie:	Borre Benjamins
Secretariaat:	Claudia Eisenburger



## Gesprekkenlijst op alfabet

Willemien van Aalst	Human
Selli Altunterim	Dutch Angle TV
Lara Ankersmit	Centraal Bureau voor de Statistiek
Amma Asante	Commissariaat voor de Media
Sabine Baak	WNL
Kristel Baele	Raad voor Cultuur
Rabin Baldewsingh	Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme
Carla Berkhout	STER
Gijs van Beuzekom	NPO
Hildebrand Bijleveld	EO
Sara Blink	Commissariaat voor de Media
Menno de Boer	NPO
Doreen Boonekamp	zelfstandig adviseur
Elise van Bork	AVROTROS
Bernard van den Bosch	Skyhigh TV
Jurre Bosman	NPO
Joyce Boverhuis	AVROTROS
Emine Bozkurt	Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme
Lili Brouwer	FNV
Thomas Bruning	Nederlandse Vereniging van Journalisten
Roel Burgman	VPRO
Sinan Can	BNNVARA
Margot Claessen	Nederlandse Vereniging van Journalisten
Daniel Dekker	Omroep MAX
Prof. dr. José van Dijk	Universiteit Utrecht
Reinder van Dijk	KRO-NCRV
Paul Doop	NPO
Lizzy Doorewaard	NPO
Jozanneke van Doorn	NPO
Thomas den Drijver	New AMS Film Company
Sander van den Eeden	BNNVARA
Prof. dr. Nico van Eijk	Universiteit van Amsterdam
Peter Eijsvogel	Commissariaat voor de Media
Moise Emonts	Newbe
Joop van den Ende	televisieproducent
Carmen Fernald	NTR
Steven Flipse	Commissariaat voor de Media
Willemijn Francissen	NTR
Frans van Gestel	Topkapi Films
Lucas Goes	Powned
Gianni Grot	Omroep Zwart
Prof. dr. Yael de Haan	Rijksuniversiteit Groningen/ Hogeschool Utrecht
Paul Hek	NPO
Gerda van Hekesen	Commissariaat voor de Media

Matthijs van der Hoeven	Ministerie van OCW
Britta Hosman	VPRO
Bert Huisjes	WNL
Tjibbe Joustra	NPO
Arnold Karskens	Ongehoord Nederland
Marike van Kasteren	Warner Bros
Tom Klaassen	VPRO
Reinette Klever	Ongehoord Nederland
Sven Kockelmann	WNL
Jasper Koning	VPRO
Peter Kuipers	KRO-NCRV
Suzanne Kunzeler	BNNVARA
Fred Kwint	Centrale Ondernemingsraad NPO/ EO
Erwin van Lambaart	Raad voor Cultuur
Martijn van Lambalgen	NTR
Edgar Lammertse	Ministerie van OCW
Frederieke Leeftang	NPO
Remco van Leen	NPO
Matthijs Leendertse	College van Omroepen
Arjan Lock	EO
Prof. dr. Erik van de Loo	TIAS
Peter Lubbers	Banijay Benelux
Lennart van der Meulen	VPRO
Mark Minkman	NPO
Cathelijn Mulder	Banijay Benelux
Wilbert Mutsaers	Raad voor Cultuur
Koji Nelissen	Kepler Film
Bart Olde Agterhuis	Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen
John Oliveira	Raad voor Cultuur
Anna Pedroli	Nederlandse Audiovisuele Producenten Alliantie
Tessel van Peijnenburg	Tuvalu Media Group
Leontine Petit	Lemming Film
Chanelva Rier	NPO
Martin van Rijn	Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen
Wilma Roelofs	Centrale Ondernemingsraad NPO/ KRO-NCRV
Willem Roskam	NPO
Geert Rozinga	VPRO
Andree Ruiters	FNV
Hellen van Schelven	VPRO
Barbara Schreuders	Centrale Ondernemingsraad NPO/ VPRO
Erik Schrijvers	WRR
Wais Shirbaz	Nederlandse Vereniging van Journalisten
Jan Slagter	Omroep MAX
Jan Hendrik Smeenge	PowNed
Eric van Stade	AVROTROS
Laura Stek	VPRO

Marleen Stikker	Waag
Klaske Tameling	NPO
Joachim Thissen	Raad voor Cultuur
Bertus Tichelaar	EO
Gerard Timmer	NOS
Finus Tromp	AVROTROS
Edwin van der Veen	ITV
Peter Vlaming	CNV
Frank Volmer	STER
Peter de Vries	NPO
Prof. mr. dr. Femke de Vries	Rijksuniversiteit Groningen
Thomas Vroege	VPRO
Jacob van der Waarden	Raad voor Cultuur
Dominique Weesie	PowNed
Marlou Wens	KRO-NCRV
Fons van Westerloo	expert
Remco van Westerloo	NPO
Prof. dr. Huub Wijfjes	Rijksuniversiteit Groningen
Prof. dr. Jaap Winter	Universiteit van Amsterdam
Prof. dr. Heinrich Winter	Rijksuniversiteit Groningen
Nicolette de Wolff	Omroep MAX
Lonneke van der Zee	BNNVARA

