

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
de heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BD Den Haag

01 juli 2014
Kenmerk: med-2014.06892/3

Betreft: Advies Omroeperkenningen 2016-2020

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 26 februari 2014 heeft u de raad gevraagd advies uit te brengen over de aanvragen voor erkenning, dan wel voorlopige erkenning, voor de verzorging van media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst.

Op 1 januari 2016 eindigt de erkenning van de huidige omroepverenigingen. Vanaf die datum bestaat het omroepbestel uit zes omroeporganisaties en twee taakorganisaties (NOS en NTR). Als aan de voorwaarden voor erkenning wordt voldaan, bestaat het bestel in de periode 2016-2020 uit drie samenwerkingsomroepen (AVROTROS, KRO-NCRV, BNN-VARA), drie zelfstandige omroepen (EO, MAX, VPRO), de twee taakorganisaties en drie aspirant-omroepen.

In uw adviesaanvraag, bijlage 1 bij dit advies, licht u toe dat PowNed en WNL opnieuw, net als in 2009, een voorlopige erkenning kunnen aanvragen. Dat hebben zij gedaan, evenals Human.

Bij de beoordelingen stuitte de raad op beperkingen voor een objectieve beoordeling. De vereisten waarnaar de raad moet kijken, zijn namelijk niet uitgewerkt in passende en toetsbare criteria. Bovendien zijn de vereisten lastig te beoordelen op basis van alleen de beleidsplannen, zoals u heeft gevraagd; daarvoor is eigenlijk een toetsing op het functioneren in de voorgaande periode nodig. De raad pleit ervoor nieuwe beoordelingscriteria te ontwikkelen, waarvoor hij u in een later stadium graag voorstellen wil doen. Zo wordt bij een volgende erkenningsaanvraag een heldere beoordeling van alle omroepen mogelijk.

De raad heeft de plannen van reeds erkende omroepen nu alleen marginaal getoetst. Voor een uitvoerige beoordeling ontbrak namelijk een toetsingskader. Een visitatiecommissie had dit kader kunnen bieden, maar vanwege de oprichting van samenwerkingsomroepen in het kader van de zogenaamde 3-3-2 structuur, heeft u ervoor gekozen de publieke omroepen dit keer niet te visiteren.

Uit de beleidsplannen van de erkende omroepen blijkt dat zij in ieder geval voldoen aan de eisen voor erkenning als omroeporganisatie. De raad adviseert dan ook de erkenning opnieuw te verlenen. Wel plaatst hij in de slotparagraaf enkele kanttekeningen bij de aanvragen van deze omroepen.

Voor de toetsing van aanvragen voor voorlopige erkenning gelden extra vereisten. Zo moeten omroepen die een dergelijke aanvraag indienen de verscheidenheid van het publieke media-aanbod vergroten. Op basis van de profilering in hun beleidsplannen en een mondelinge toelichting hierop, adviseert de raad u de aanvragen voor een voorlopige erkenning van Human, PowNed en WNL te honoreren,

Verantwoording werkwijze

In dit advies onthoudt de raad zich zoveel mogelijk van uitspraken over het publieke mediabestel als geheel. In zijn advies *De tijd staat open* (maart 2014) heeft de raad zijn ideeën over de taken van een publieke omroep, de inrichting van het bestel en de verschillende mediaontwikkelingen uitvoerig beschreven.

In uw adviesaanvraag en het daarbij gevoegde overzicht van eisen staat beschreven waaraan de verschillende aanvragers moeten voldoen. Deze eisen zijn gebaseerd op de Mediawet 2008 en de opeenvolgende aanpassingen van deze wet, zoals de Erkenningswet (juli 2009) en het wetsvoorstel modernisering landelijke publieke omroep (2013). De raad toetst niet de administratieve en juridische vereisten (notariële akten, bestuurlijke structuur, naleving Mediawet, e.d.). Hierover heeft u het Commissariaat voor de Media om advies gevraagd.

Bij zijn toetsing heeft de raad zich geconcentreerd op de stromingseis. U geeft bij deze eis een toelichting die voor de raad het meest duidelijk en objectiveerbaar was voor een beoordeling van de plannen. Iedere omroeporganisatie moet in haar media-aanbod de in de statuten omschreven maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming(en) vertegenwoordigen en zich in het media-aanbod richten op 'in de samenleving levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke behoeften'. De maatschappijvisie of –overtuiging waaruit de

organisatie werkt, moet bijdragen aan de pluriformiteit van de publieke omroep.

In lijn met uw adviesaanvraag heeft de raad de aanvragers van een voorlopige erkenning, naast de stromingseis, ook beoordeeld op hun toegevoegde waarde. Dat houdt in dat een nieuwe omroep de verscheidenheid in het bestel moet vergroten en gaten in het bereik moet opvullen, zodat meer groeperingen bij de publieke omroep worden betrokken. Die verscheidenheid moet zowel zichtbaar zijn in de stroming die de omroep vertegenwoordigt als in het media-aanbod. In uw adviesaanvraag stelt u dat alle omroepen die een aanvraag voor een voorlopige erkenning hebben ingediend, als nieuwkomer moeten worden beoordeeld.

In uw adviesaanvraag verzoekt u de raad in te gaan op de overeenkomst tussen de aspirant-omroep en de NTR of een andere aanvrager van een erkenning, niet zijnde een aspirant-omroep. In deze overeenkomst dienen de wederzijdse verantwoordelijkheden te worden geregeld, waaronder de wijze waarop de aspirant-omroep wordt vertegenwoordigd in diverse overlegorganen en de wijze waarop recht wordt gedaan aan de urenindeling van de aspirant.

De overeenkomsten en intentieverklaringen die de aspirant-omroepen hebben gesloten (WNL met Max; Human met VPRO; PowNed met NTR) voldoen aan bovenstaande criteria. De raad heeft die dan ook positief beoordeeld.

De raad heeft een commissie onder voorzitterschap van Wim Jansen gevraagd het advies voor te bereiden. De commissie bestond verder uit: Casper Keller-Arroo, Tom de Mol, Rocky Tuhuteru, Wim Vanseveren, Annemiek van der Zanden en Jaap Visser (secretaris). De aanvragers van een voorlopige erkenning hebben in een gesprek met de commissie hun aanvraag mondeling toegelicht.

Beoordeling erkenningsaanvragen aspirant-omroepen

Human

Als 2.42-omroep heeft Human jarenlang in het publieke bestel gefunctioneerd. Wanneer Human er als omroepvereniging in slaagt met de bekende programmering ook kinderen en jongeren te bereiken, zoals de omroep in het beleidsplan stelt, zou dat volgens de raad een aanwinst zijn voor de publieke omroep: met name tieners en jongvolwassenen kijken immers niet vanzelfsprekend naar de publieke omroep.

De voorgenomen samenwerking met (humanistische) organisaties, de participatie van leden en andere geïnteresseerden geven, net als de strategie die Human voor zijn programmering heeft uiteengezet, blijk van een eigentijdse, professionele visie op de plek en functie van een publieke mediaorganisatie.

Human heeft oog voor de toekomst, waarin een omslag in het mediagebruik voor de hand ligt: van lineair kijken naar *digital first*. Human ziet dat internet voor de jongere generaties essentieel is.

Internet en sociale media in het bijzonder zijn in de plannen eveneens instrumenten voor *crowdsourcing* en om de betrokkenheid van leden en ander publiek te versterken.

Human wil vooral bij de genres onderzoeksjournalistiek en documentaire samenwerken met de VPRO. Die samenwerking is zowel inhoudelijk als op personeelsgebied : redacteuren worden uitgewisseld.

Human en VPRO richten zich beide op een publiek dat geïnteresseerd is in (verdiepende) journalistiek. Waar de VPRO vooral mikt op een creatieve klasse die geprikkeld wil worden, maakt Human programma's voor een publiek dat meer geïnteresseerd is in levensbeschouwelijke vraagstukken en geestelijke groei.

De programmatische plannen van Human richten zich voornamelijk op inhoudelijke journalistieke producties. De raad is van mening dat ook andere genres, bijvoorbeeld drama en entertainment, gebruikt moeten worden om zo ook een publiek te bereiken dat niet in journalistiek is geïnteresseerd.

Wanneer Human geen plek in het omroepbestel zou hebben, is er geen omroep die de door Human beschreven programmering voor de beschreven doelgroep maakt.

Dit alles overwegende adviseert de raad de erkenningsaanvraag van Human te honoreren.

PowNed

In zijn aanvraag schrijft PowNed vooral over wat de omroep de afgelopen erkenningsperiode heeft gepresteerd, qua programmering en bereik. Het beleidsplan zegt weinig over de voorgenomen programmering.

PowNed wil op journalistieke wijze 'een compleet nieuwe generatie kijkers bedienen'. PowNed wil een groep aanspreken die eerder 'nauwelijks haar weg naar de publieke omroep wist te vinden'.

Met het media-aanbod richt PowNed zich op de 'netwerkgeneratie'. Volgens PowNed is dit een groep die bovengemiddeld geïnteresseerd is in nieuws en zich beweegt op allerlei online platforms. Deze groep - vooral hoogopgeleide (jonge) mannen - is zeer kritisch en maakt meer gebruik van computer (telefoon, tablet) dan van televisie.

De kritische instelling van PowNed, gecombineerd met de journalistieke ambities, vindt de raad positief. Wanneer met deze eigenschappen jongeren of andere lastig te bereiken groepen naar de publieke omroep worden getrokken, kan PowNed van toegevoegde waarde zijn voor de publieke omroep. Daar komt bij dat PowNed naar de mening van de raad de gedragingen van een huidige generatie mediagebruikers goed kent: vrijwel altijd online, meerdere schermen tegelijk gebruiken en niet altijd achterover leunen, maar ook mee willen doen.

De groep die PowNed vertegenwoordigt is breed en valt lastig in een 'maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming' te plaatsen. De raad is evenwel van mening dat de 'netwerkgeneratie' zoals PowNed die beschrijft ook een doelgroep is: veel en vaak online, kritisch op alles en iedereen en een hoge mate van nieuwsconsumptie. Ideologisch kan deze doelgroep in de libertijns-kritische hoek geplaatst worden, als tegenhanger van de burgerlijk-liberale hoek waarin WNL zich plaatst.

PowNed heeft behoefte aan verdieping en verbreding. Hij wil dit bereiken door een wekelijks nieuwsprogramma te maken. Dit geeft ruimte voor verdieping van het nieuwsprogramma en meer financiële ruimte voor een bredere programmering.

Ook bij PowNed richten de programmatische plannen zich voornamelijk op journalistieke producties. Het zou wenselijk zijn als ook andere genres gebruikt worden om zo ook een publiek te bereiken dat niet per se in journalistiek is geïnteresseerd.

Met de scherpe focus op online en interactiviteit, onderscheidt PowNed zich van andere omroepen binnen het bestel. Wanneer PowNed ook nog zijn journalistieke gedrevenheid en kritische instelling blijft waarmaken, kan hij van toegevoegde waarde zijn voor de publieke omroep.

Dit alles overwegende adviseert de raad de erkenningsaanvraag van PowNed te honoreren.

WNL

In zijn aanvraag presenteert de omroep zich als een liberaal-conservatieve omroep. Tegenover 'de nieuwe omroepreus VARABNN (links-progressief)' wil WNL een geluid 'rechts van het midden' laten horen. Dat is nodig, zo vindt WNL, omdat de VARA de 'bij de NPO geaccepteerde bringer van opinievorming' is. 'WNL wil de omroep zijn "van Wij Nederland", de publieke omroep tussen de gewone mensen, diep geworteld in de samenleving.'

Journalistiek is een kernpunt van WNL. De omroep werkt hierbij samen met Elsevier, het Financieele Dagblad, de Telegraaf en met online platforms als The Post Online en Follow the Money.

WNL lijkt zich in zijn beleidsplan op twee verschillende soorten publiek te richten. Enerzijds - en vooral - op een publiek dat bovenmatig geïnteresseerd is in actuele kwesties en journalistieke programma's, en anderzijds op 'de gewone Nederlander', de 'traditionele streekbewoner'. Voor deze laatste groep betekenen media 'een mix van amusement en informatie, en vooral een bron van gezelligheid'.¹

De raad vraagt zich af of WNL erin slaagt deze groep, die weinig op heeft met journalistieke kwesties, weet te bereiken met de uitgebreide journalistieke en opiniërende programmering die hij voorstelt. Het gebruik van andere programmagenres waarin het liberale-conservatieve geluid klinkt, kan dit oplossen.

Ten aanzien van de journalistieke ambities van WNL nog het volgende. Uit een overzicht van doelgroepenbereik (SKO, week 36 2012 t/m week 35 2013) blijkt dat de traditionele streekbewoner al ruimschoots door andere omroepen wordt bereikt, met name door Avro, Tros, EO, KRO.

De raad ziet echter wel een mogelijk toegevoegde waarde voor WNL. Die zou dan met name moeten blijken uit de liberaal-conservatieve invalshoek van journalistieke en opiniërende programma's. De raad deelt namelijk de mening van WNL dat er nu vrijwel geen nieuws- en opiniërende programma's gemaakt worden door organisaties met een rechtse of liberaal-conservatieve achtergrond.

WNL zet internet in om de programma's te ondersteunen en te versterken, 'hoewel het een zeer beperkt budget heeft om actief te zijn op internet'. Hierbij maakt hij gebruik van de bekende sociale media. Daarnaast heeft WNL het platform WijNederland.tv opgericht.

¹ Handleiding NPO leefstijlgroepen, november 2010.

Bij de toekenning van een voorlopige erkenning zal WNL samenwerken met Omroep Max. Dit uit zich in het delen van overhead en faciliteiten en het efficiënt inzetten van gezamenlijke productietaken. Omroep Max zal de verzorging van het media-aanbod voor zijn rekening nemen, zoals bedoeld in artikel 2.26, eerste lid, onderdeel f.

Dit alles overwegende adviseert de raad de erkenningsaanvraag van WNL te honoreren.

Constateringen en conclusies

Als de raad het begrip 'stroming' strikt zou hebben gehanteerd bij de beoordeling van de erkenningsaanvragen, dan is het maar de vraag of omroepen – aspirant of reeds erkend – wel positief beoordeeld kunnen worden. Uit de aanvraag van AVROTROS blijkt bijvoorbeeld niet dat de omroep een heldere stroming in deze zin vertegenwoordigt. De omroep wil vooral de massa, het grote publiek, vertegenwoordigen; of in ieder geval programma's maken die bij het grote publiek aanslaan. Ook de achterban van PowNed is moeilijk te vangen in de traditionele definitie van een stroming. Alle omroepen, ook de aspiranten, maken echter toch aannemelijk dat ze met hun media-aanbod in meerdere of mindere mate een bepaalde, onderscheidende doelgroep bedienen - of dat kunnen gaan doen - en daarmee bijdragen aan de pluriformiteit die de Mediawet vereist.

Het aan de stromingseis verwante criterium van het ledental lijkt wel een objectieve maatstaf: leden verbinden zichzelf aan een omroep en het aantal is controleerbaar. Maar de werving van leden is duur en kleine omroepen en de aspiranten hebben onvoldoende marketingbudget om een vuist te kunnen maken in de strijd om nieuwe leden.

Voor de ledenomroepen die al veel langer in het publieke bestel opereren ligt dat anders. Zij hebben in die periode een eigen vermogen van enige omvang kunnen opbouwen. Hieruit worden ledencampagnes gefinancierd op een schaal die voor de aspiranten vrijwel onmogelijk te betalen is. Zo wordt op het gebied van ledenwerving het gelijke speelveld verstoord. Bovendien zijn er omroepen - zoals PowNed, aldus de omroep zelf – die een doelgroep zeggen te bedienen die zich niet als lid wil verbinden aan welke organisatie dan ook, laat staan daarvoor geld wil betalen.

De raad handhaaft daarom zijn advies uit *De tijd staat open* om het ledental als enige harde eis te laten vervallen. De relatie met het publiek kan namelijk ook op andere manieren aangetoond worden.

De samenwerkingsovereenkomsten en intentieverklaringen van de aspirant-omroepen (WNL-Max; Human-VPRO; PowNed-NTR) kennen een extra criterium, zoals omschreven in artikel 2.26 van de Mediawet 2008:

‘Voor een voorlopige erkenning komt slechts in aanmerking een omroepvereniging die de verzorging van haar media-aanbod opdraagt aan de NTR of een omroeporganisatie die een erkenning als bedoeld in artikel 2.23, eerste lid, heeft verkregen en waarmee zij overeenstemming heeft bereikt.’

Dit artikel wringt met de realiteit. Het gaat namelijk uit van een aspirant-omroep als een nieuwe organisatie die nog geen uitzendingen heeft gemaakt. De drie omroepen die nu een aanvraag voor een voorlopige erkenning hebben ingediend, verzorgen echter wel al enkele jaren media-aanbod en hebben in die tijd hun organisaties opgebouwd en ingericht. Daarom vindt de raad het billijk als de drie genoemde omroepen nu niet voldoen aan deze eis.

De raad deelt de vrees van sommige kleine partners in de samenwerkingsverbanden dat hun stem in het overleg binnen de publieke omroep niet meer wordt gehoord. Hij benadrukt daarom dat het wel degelijk van groot belang is dat de vertegenwoordiger van de omroepen, waarmee de aspirant-omroepen verbonden zijn, in gremia als het College van Omroepen ook de inhoudelijke en organisatorische standpunten van de aspirant-omroep ongekleurd naar voren brengt. In de *governance* is dit goed vast te leggen.

De raad constateert dat niet iedere omroep een visie heeft op de rol van nieuwe media (*online*) in de programmering. Dat is geen strikte eis, maar in dit tijdsgewricht waarin lineair kijken, vooral bij jongere generaties, geen vanzelfsprekendheid is en men meer en meer de uitzendingen wil consumeren op het moment dat men zelf kiest, hoort een visie daarop onderdeel te zijn van de beleidsplannen. Het is de raad opgevallen dat de aspiranten Human en PowNed, en in mindere mate WNL, daarover wel hebben nagedacht.

Eveneens constateert de raad dat er in de beleidsplannen van de meeste omroepen geen aandacht is voor diversiteit en representativiteit. Omroepen moeten een afspiegeling van de samenleving zijn, zowel achter als op het scherm. Zij zouden zich daarom zichtbaar en meetbaar moeten inspannen om diversiteit in hun organisaties en programmering te waarborgen.

Ten slotte

Er is een grote mate van toezicht en controle georganiseerd op de publieke omroep en de omroepverenigingen daarbinnen. Gezien de hoeveelheid publiek geld die eraan wordt besteed, is een zorgvuldige naleving van de wet en andere afspraken van belang. De raad constateert echter dat het georganiseerde toezicht weinig effect lijkt te hebben op de inhoudelijkheid en kwaliteit van de beleidsplannen. In andere woorden: de controlelast is groot, de mogelijkheden om daar ook iets mee te doen zijn beperkt. De raad roept dan ook op om bij de implementatie van *De tijd staat open*, in zijn totaliteit of gedeeltelijk, het geheel van de controlemechanismen grondig tegen het licht te houden. De raad meent dat ook hierbij het mediabeleid efficiënter kan opereren: beter toezicht met inhoudelijke beoordeling, met minder middelen en minder regellast.

Joop Daalmeijer
Voorzitter

Jeroen Bartelse
Algemeen secretaris