

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009

Nr. 217

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2009

Op 22 april 2009 verscheen het rapport van de tweede visitatiecommissie voor de landelijke publieke omroep, onder voorzitterschap van mevrouw mr. Annie Brouwer-Korf. Het rapport «De Publieke Omroep: het spel, de spelers, het doel»¹ schetst een evenwichtig beeld van het functioneren van de publieke omroep in de afgelopen vijf jaar en bevat waardevolle aanbevelingen voor de komende periode. Het rapport maakt eerst en vooral onderdeel uit van de continue verantwoording van de publieke omroep aan Nederlandse kijkers, luisteraars, internetters en belastingbetalers. De aanbevelingen zijn gericht aan de publieke omroep zelf: de raad van toezicht (tevens opdrachtgever), de raad van bestuur en natuurlijk de afzonderlijke omroeporganisaties. Daarnaast spelen de bevindingen een rol bij de erkenning van omroepen door de minister van OCW. Op mijn verzoek heeft de commissie in het bijzonder de toegevoegde waarde van de aspirant-omroepverenigingen Max en LliNK beoordeeld. De commissie heeft daaraan enkele aanbevelingen voor overheidsbeleid toegevoegd. In deze brief geef ik een reactie op het visitatierapport.

Inmiddels is het wetgevingstraject Erkenningwet afgerond en bereiden de omroepinstellingen hun erkenningsaanvraag voor de periode 2010–2015 voor. Zij dienen deze eind juli bij het Commissariaat voor de Media in. Na advies van de Raad voor cultuur, het Commissariaat en de NPO neem ik voor 31 december 2009 een besluit. Ik hecht eraan om nog voordat de omroepen hun aanvragen indienen, mijn reactie op het visitatierapport kenbaar te maken. Dat doe ik dan ook in deze brief. Verder zal ik in het najaar uw Kamer in een brief informeren over de opzet van een bredere toekomstverkenning over de publieke omroep, ter voorbereiding van eventuele wetswijziging door het volgende kabinet. Bij die verkenning betrek ik de suggesties van visitatiecommissie. Het voorliggende visitatierapport, het nog te verschijnen visitatierapport van de Wereldomroep en de evaluatie van het Stimuleringsfonds Culturele Mediaproducties betrek ik tezamen bij de beleidsdoorlichting van artikel 15 die ik begin 2010 naar uw Kamer stuur.

¹ De Publieke Omroep: het spel, de spelers, het doel. Rapport van de visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2004–2008. 22 april 2009.

Prestaties publieke omroep als geheel

Slaagt de publieke omroep erin een gevarieerd aanbod te verzorgen, van en voor iedereen, altijd en overal? Ik ben verheugd dat het visitatierapport juist deze kernvraag positief beantwoordt. Immers, in de brief over de toekomst van de omroep van oktober 2007 schetste het kabinet zijn ideaalbeeld van zo'n sterke en pluriforme publieke omroep.¹

Volgens de visitatiecommissie is er sinds de evaluatie in 2004 veel verbeterd. Er is een onafhankelijke raad van toezicht voor de landelijke publieke omroep gekomen en een college van omroepen waarin omroepen zijn vertegenwoordigd. En onder leiding van de raad van bestuur zijn de omroepen hechter gaan samen werken. In 2006 zijn herziene zenderprofielen leidend geworden voor de plaatsing van programma's van omroepen (programmeermodel) en is de verdeling van budget direct verbonden met de intekening op de uitzendschema's (geld-op-schema). Deze nieuwe werkwijze werpt haar vruchten af. Een bloemlezing van bevindingen uit het visitatierapport:

- De publieke programmering is gevarieerd. Nieuws, actualiteiten en andere serieuze informatie (20,9%) krijgen veel meer zendtijd dan op commerciële televisiezenders (9,2%). Het aandeel buitenlandse fictie bij de publieke omroep (10,2%) is juist veel lager dan bij commerciële omroepen (45%).
- Kwetsbare genres als culturele – en kinderprogrammering zijn ruim bedeed in verhouding tot hun geringere populariteit bij het brede publiek dan wel omvang van de doelgroep (Culturele programmering: 7,4% van het aanbod versus 1,5% kijktijd. Kinderprogrammering: 6,5% van het aanbod tegen 1,0 procent kijktijd).²
- De publieke omroep investeert in programmatische vernieuwing: in 2007 werd 18% van het totale televisiebudget besteed aan nieuwe titels.
- Over de diversiteit aan invalshoeken is de commissie voorzichtig. Zij refereert aan een onderzoek onder het Nederlandse publiek, dat de publieke omroep als «neutraal» – niet links, niet rechts – beleeft. Empirisch onderzoek kan verder bijdragen aan de discussie hierover.
- De gestage daling van het bereik onder de Nederlandse bevolking is gekeerd. Het bereik stijgt zelfs weer licht bij alle leeftijd- en bevolkingsgroepen.
- In 2008 besteedden mensen gemiddeld 36% van hun kijktijd en 30% van hun luistertijd aan publieke zenders.
- In de top 25 van best bezochte Nederlandse websites staan de sites van de publieke omroep in 2007 op de zevende plaats.

Kortom, er zijn veel goede ontwikkelingen binnen de omroep gaande?. Maar de commissie signaleert ook knelpunten in de voorbije periode. Zo bleven Nederland 2 en Radio 1 achter bij de verwachtingen, stagneerde de productie van Nederlands kwaliteitsdrama, hadden digitale themakanalen weinig focus en een beperkt bereik en werd te weinig effectief gestreefd naar culturele diversiteit voor en achter de schermen.

Aanbevelingen voor de publieke omroep

De commissie beveelt aan het gevoerde beleid voort te zetten en verder uit te werken. Daartoe doet de commissie drie aanbevelingen:

- Maak meer werk van een overkoepelend beleid dat ten grondslag ligt aan de huidige programmaschema's. Dat betekent dat er voor de zenders niet alleen heldere profielen en kwantitatieve doelstellingen voor publieksbereik zijn, maar ook inhoudelijke doelstellingen rond belangrijke genres, innovatie en diversiteit.
- Wees als omroepen nog meer dienstbaar aan het geheel. In het

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VIII, 14h.

² SKO 2007 (tijdvak 18–24 uur/6 jaar en ouder) in Visitatierapport.

bijzonder in het digitale domein moet zelfstandige profilering plaats maken voor een taakverdeling en bundeling van krachten.

- Zorg voor een periodieke evaluatie van de kwalitatieve aspecten van het publieke media-aanbod, zoals diversiteit, betrouwbaarheid, en onafhankelijkheid. Omroepen zouden bestaande instrumenten (kwaliteitskaart, programmamonitor) daarvoor systematisch moeten benutten.

Ik onderschrijf deze aanbevelingen. Het is aan de raad van bestuur en de omroepen om er iets mee te doen. Ik ga ervan uit dat zij het visitatierapport in elk geval betrekken in het gezamenlijke concessiebeleidsplan voor 2010–2015, en zoveel als mogelijk ook al in de afzonderlijke beleidsplannen die de omroepen eind juli 2009 indienen. De commissie houdt de optie open dat de overheid zo nodig verbetering afdwingt door de raad van bestuur meer bevoegdheden te geven en het programma-versterkingsbudget te verhogen naar 50% van het totaalbudget. Maar met de commissie vind ik het voorbarig om vlak na de Erkenningswet nu al weer de discussie te heropenen over de rolverdeling tussen de raad van bestuur en de omroeporganisaties. Ik handhaaf de keuze om de professionals in Hilversum de ruimte te geven vanuit de missie van de omroepen en de taak die de wetgever de omroep geeft¹. Het is aan hen om de publieke taak op een goede manier in te vullen.

Prestaties afzonderlijke omroepen, waaronder MAX en LLiNK

De visitatiecommissie heeft niet alleen gekeken naar het functioneren van de publieke omroep als geheel, maar ook naar de afzonderlijke omroepen. Het voert te ver alle omroepen hier te bespreken; ik verwijs naar de bijlage bij het visitatierapport. De kern is dat alle bestaande omroepverenigingen over het geheel genomen voldoen aan de wettelijke en de eigen doelstellingen, behalve LLiNK.

Op mijn verzoek heeft de commissie speciaal de toegevoegde waarde van Max en LLiNK beoordeeld. Beide omroepen hebben in 2005 een voorlopige erkenning gekregen – ook wel «aspirant-status» genoemd – omdat verwacht werd dat zij een vernieuwende bijdrage zouden leveren aan de publieke omroep. De visitatiecommissie heeft de beloftes in hun beleidsplannen van destijds afgezet tegen de daadwerkelijke prestaties in de afgelopen jaren.

De commissie oordeelt positief over de toegevoegde waarde van MAX. De omroepvereniging voorziet aantoonbaar in een behoefte bij oudere kijkers en luisteraars. Verder is vooral de vorm maar ook de inhoud van haar programma's onderscheidend. Door zich te ontfemen over middagtelevisie heeft Max bovendien constructief bijgedragen aan het geheel.

De commissie oordeelt negatief over de toegevoegde waarde van LLiNK. Volgens de commissie snijdt LLiNK geen andere onderwerpen aan dan andere omroepen en heeft de omroep ook geen onderscheidende aanpak. Verder blijkt dat de omroepvereniging geen andere doelgroepen bereikt en dat de ambitie om mensen via internet bij de thematiek te betrekken niet uit de verf is gekomen. Het oordeel van de visitatiecommissie zal ik zwaar meewegen in mijn beslissing over een erkenning van LLiNK later dit jaar. Er moet dan ook zicht zijn op een gezonde financiële situatie. LLiNK heeft wel al een andere hobbel genomen. Uit de controle van het Commissariaat is gebleken dat LLiNK meer dan 150 000 leden heeft². Overigens heeft LLiNK onlangs weerwoord geleverd op het visitatierapport. Ik heb dat weerwoord meegestuurd met mijn adviesaanvraag aan de drie adviseurs (Raad voor cultuur, Commissariaat en raad van bestuur

¹ Zie brief over toekomst publieke omroep, Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VIII, 14h.

² Het Commissariaat voor de Media heeft op 2 juli de ledentallen vastgesteld. LLiNK heeft voldoende leden (meer dan 150 000) behaald om in aanmerking te kunnen komen voor een erkenning.

NPO) over de erkenningsaanvragen zodat zij dat kunnen betrekken in hun advisering.

Het oordeel van de visitatiecommissie weegt uiteraard ook mee bij de verlening van een erkenning aan de langer bestaande omroepverenigingen: AVRO, BNN, EO, KRO, NCRV, TROS, VARA en VPRO. Ik constateer dat er geen «gele» kaarten zijn uitgedeeld die aanleiding geven om (na ingang van de Erkenningwet) een omroep slechts een herkansing voor twee jaar te geven, waarna een extra evaluatie volgt. De erkenning is nog wel afhankelijk van de adviezen die ik krijg over de aanvragen van de Raad voor cultuur, het Commissariaat en de raad van bestuur van de publieke omroep. Zij kijken niet alleen terug, zoals de visitatiecommissie, maar ook vooruit, op basis van de beleidsplannen die alle omroepen eind juli indienen voor de periode 2010–2015. Uiterlijk 31 december 2009 neem ik het besluit over de erkenningen van omroepen.

Educatieve omroep en zendtijd voor levensbeschouwelijke organisaties

De erkenning voor educatieve omroep is verleend aan de stichting Educom, waarin Teleac en RVU samenwerken. De commissie pleit ervoor één educatieve omroeporganisatie te creëren (bijvoorbeeld door fusie van RVU en Teleac/NOT of tussen RVU en NPS) zonodig met behulp van een bemiddelaar. Ik zal deze aanbeveling met de beide organisaties bespreken.

Ook de zendtijd voor levensbeschouwelijke organisaties¹ kan volgens de commissie efficiënter georganiseerd worden. Zij stelt voor de omroepen te laten fuseren met al bestaande ledengebonden omroepen dan wel onder te brengen onder een overkoepelende stichting, met gezamenlijke faciliteiten. Vergelijkbare ideeën zijn naar voren gebracht in uw Kamer tijdens de behandeling van de Erkenningwet, uitmondend in de motie Van der Ham (D66). De motie vraagt de regering onderzoek te doen naar de haalbaarheid van integratie van de taken van deze omroepen met de taken van omroepverenigingen en taakorganisaties². Dit onderzoek is inmiddels opgestart en ik zal de Kamer uiterlijk in het voorjaar van 2010 informeren over de uitkomst.

Aanbevelingen voor overheidsbeleid

De visitatiecommissie spreekt zich op onderdelen kritisch uit over de inrichting van het Nederlandse publieke omroepbestel. Volgens haar vertoont de selectie van ledengebonden omroepen drie tekortkomingen:

- het toenemende aantal spelers leidt tot ingewikkelde bestuurlijke processen en versnippering van zendtijd en middelen;
- het ledental zegt niet alles over de representativiteit van een omroepvereniging, mede door de wijze van ledenwerving en dubbeldidmaatschappen;
- de beoogde pluriformiteit in het aanbod en het bereik is niet automatisch gegarandeerd.

Een vergelijkbare analyse lag ten grondslag aan de Erkenningwet die inmiddels is aangenomen³. Ik ben blij dat de visitatiecommissie dit wetsvoorstel steunt en als een noodzakelijke stap beschouwt om het Nederlandse publieke omroepbestel beheersbaar en levensvatbaar te houden.

Voor de korte termijn geeft de commissie twee adviezen:

- stel ook regels aan ledenwerving door nieuwe toetreders en handhaaf de regels voor bestaande omroepen;
- zorg voor heldere criteria voor evaluatie, en voor meer vergelijkbare gegevens over omroepen.

Over de eerste aanbeveling kan ik kort zijn. Ik heb tijdens de behandeling

¹ De zgn. 39f-omroepen onder de oude Mediawet, thans artikel 2.42 van de Mediawet 2008.

² Kamerstukken II, 2008–2009, 31 804, nr. 60.

³ Kamerstukken I, 2008–2009, 31 804, A.

van de Erkenningwet in de Kamer al toegezegd de ledenwerfcampagnes van het afgelopen jaar te laten evalueren door het Commissariaat voor de Media en dat ik met voorstellen zal komen die verbieden dat leden met cadeaus worden «gekocht». Het onderwerp past verder in de toekomstverkenning die ik zal doen naar aanleiding van de motie Vendrik¹. De uitkomsten van het onderzoek naar ledenwerving zal ik dan ook betrekken in de brief over de toekomst van de publieke omroep die de Kamer dit najaar krijgt.

Ook de tweede aanbeveling wordt uitgevoerd. Criteria voor evaluatie zal ik, conform het bij amendement van Van Dam bij de Erkenningwet, vastleggen in het Mediabesluit 2008². Het vergt nog enige tijd om een zorgvuldige formulering te vinden die recht doet aan de wet en aan wensen en belangen van publieke omroepen. De benodigde wijziging zal ik in het najaar aan de Kamer voorleggen. Het streven is dat de criteria uiterlijk september 2010 vastliggen, zodat omroepen bij aanvang van de nieuwe erkenningsperiode weten langs welke meetlat de volgende visitatiecommissie hen in 2014 legt.

Voor de informatie waarop de visitatiecommissie zich baseert, is in de eerste plaats de raad van bestuur van de publieke omroep verantwoordelijk. Ik begrijp en erken de behoefte aan handzame informatie die het beoordelen en vergelijken van omroepen vergemakkelijkt. Aan de andere kant laten creatieve bedrijven zich niet eenvoudig vangen in uniforme standaarden en cijfers. Er moet ruimte blijven voor omroepen om hun eigen verhaal te vertellen en voor de commissie om tot een eigen, kwalitatief oordeel te komen. Ik zal met de publieke omroep overleggen hoe de volgende visitatiecommissie het beste kan worden ondersteund, ook in relatie tot bestaande rapportages zoals die over de uitvoering van de prestatieovereenkomst.

Voor de lange termijn adviseert de commissie een stap verder te gaan dan de Erkenningwet. Volgens haar is het nodig een nog betere balans aan te brengen tussen de doelstellingen van de publieke omroep als geheel en de plaats daarbinnen voor ledengebonden omroepen. Zonder verdere argumentatie doet zij daarvoor de volgende suggesties:

- het bepalen van een minimum en maximum aantal omroepen;
- vergelijkbare criteria voor nieuwkomers en zittende omroepen;
- prikkels voor fusies tussen omroepen;
- een voorportaal voor nieuwe toetreders;
- bezinning op ledenaantallen als allocatiemiddel voor zendtijd en budget.

Deze ideeën zal ik betrekken in de eerder genoemde toekomstverkenning naar aanleiding van de motie Vendrik.

Tot slot doet de commissie aanbevelingen op het terrein van verantwoording en toezicht:

- zorg voor een uniforme financiële administratie binnen de publieke omroep (met benchmarks) en sterker financieel toezicht voor het Commissariaat;
- zorg voor vereenvoudiging van de verantwoording door de publieke omroep en de taakverdeling tussen de diverse adviseurs.

Over deze beide aanbevelingen zal ik overleggen met de raad van bestuur, het Commissariaat en de Raad voor cultuur.

Tot slot. Bij de landelijke publieke omroep heeft voor de tweede maal een visitatie plaats gevonden. Ik constateer dat het belang van visitatie toeneemt. Beoordeling door een onafhankelijke commissie op basis van zelfevaluaties levert veel inzichten op over de prestaties van de publieke omroepen, zowel individueel als gezamenlijk. Die inzichten zijn erg waardevol voor de beoordeling van erkenningsaanvragen van de omroepen,

¹ Kamerstukken II, 31 700 VIII, nr. 55.

² Nieuw artikel 2 188 Mediawet 2008, Kamerstukken II, 2008/2009, 31 804, nr. 23.

voor het opstellen van het concessiebeleidsplan van de landelijke publieke omroep en voor toekomstig beleid ten aanzien van de publieke omroep.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk