

# Verkenning naar legitimatiecriteriën voor publieke omroepen

## **Datum**

28 oktober 2021

## **Opdrachtgever**

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

## **Onderzoeksteam**

Bene Colenbrander; Nico van Eijk; Walter Ety; Noortje van 't Klooster; Isis van Zoest - Hommema

## **Dataclassificatie**

II.1 - Intern\gedeeld

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	<a href="http://www.aef.nl">www.aef.nl</a>

## / Inhoud

<b>/</b>	<b>Managementsamenvatting</b>	<b>4</b>
<b>/ 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1	Opdracht: legitimatiecriteria voor publieke omroepverenigingen	7
1.2	Opbouw van het rapport	9
<b>/ 2</b>	<b>Context</b>	<b>10</b>
2.1	Oorsprong en ontwikkeling van de publieke omroep	10
2.2	Schets van het maatschappelijk debat	11
2.3	Nieuwe spelers	13
<b>/ 3</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>15</b>
3.1	Maatschappelijke stromingen	15
3.2	Criteria	20
<b>/ 4</b>	<b>Reflecties</b>	<b>25</b>
<b>/ 5</b>	<b>Resultaat van de verkenning</b>	<b>29</b>
5.1	Conclusie	29
5.2	Aanbevelingen	31
<b>/</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>32</b>
<b>/ A</b>	<b>Onderzoeksmethoden</b>	<b>33</b>
<b>/ B</b>	<b>Geraadpleegde documenten</b>	<b>37</b>
<b>/ C</b>	<b>Gesprekspartners</b>	<b>39</b>
<b>/ D</b>	<b>Startnotitie</b>	<b>40</b>
<b>/ E</b>	<b>Vergelijking met andere sectoren en organisaties</b>	<b>43</b>
E.1	Basisinfrastructuur (BIS)	43
E.2	Into the Great Wide Open	44
E.3	Sportinnovatornetwerk	46
E.4	Kengetallen voor sportonderzoek	47
E.5	BBC, VRT en regionale omroepen	48
<b>/ F</b>	<b>Groslijst criteria</b>	<b>51</b>
<b>/ G</b>	<b>Mogelijke legitimatiecriteria voor omroepen</b>	<b>53</b>

## / Managementsamenvatting

### Opdracht

In hun adviezen over de omroeperkenningen stellen de Raad voor Cultuur (RvC), NPO, en het Commissariaat voor de Media (CvdM) vast dat het criterium dat van omroepen vereist een 'stroming' te vertegenwoordigen lastig te toetsen is. Hiermee is de ledeneis bepalend voor toegang tot het bestel. Daarom verzocht de Tweede Kamer in het najaar van 2020 om een eerste schets aan te leveren van aanvullende legitimatiecriteria voor omroepverenigingen (motie-Snellers c.s., 35 554 nr. 15). De huidige verkenning schetst welke andere (kwalitatieve en kwantitatieve) legitimatiecriteria kunnen gelden voor toelating van aspirant-omroepen tot het bestel, en gecontinueerde erkenning van bestaande omroepen.

### Context

De positie van omroepverenigingen in het huidige publieke omroepbestel is fundamenteel anders dan bij de oorsprong van de Nederlandse publieke omroep. Er wordt al decennialang gediscussieerd over de legitimiteit van de omroepverenigingen, vooral sinds de 'ontzuiling' die in de jaren 1960 begon. Hierbij speelt het teruglopende aantal omroepleden per huishouden: een aantal dat sinds de jaren 1990 is gehalveerd. Door het veranderend mediagebruik van Nederlanders en het grote aanbod van media-aanbod op veel verschillende platforms is de maatschappelijke urgentie van een onafhankelijke, pluriforme en kwalitatief goede publieke omroep die alle Nederlanders blijft bereiken bovendien groot, ook als bakken voor betrouwbare journalistiek en opinievorming. Sterke sturing en coördinatie door de NPO is daarom in wet- en regelgeving verankerd.

Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de positie van de omroepverenigingen. De jarenlange discussie over de legitimiteit van de omroepverenigingen, hebben door de maatschappelijke urgentie hun vrijblijvendheid verloren. Vooral sinds de jaren '90 hebben de omroepen steeds minder leden per huishouden. Met een intussen lagere drempel, kunnen steeds opnieuw relatief kleine maatschappelijke organisaties een voorlopige erkenning krijgen, en met diezelfde lagere drempel krijgen bestaande omroepen steeds weer een verlenging van hun erkenning. Dat leidt ertoe dat steeds meer omroepen met steeds kleinere budgetten een belemmering gaan vormen voor een doeltreffende en doelmatige publieke omroep.

### Bevindingen

#### 1. Geen stromingen

De omroepverenigingen hebben een wettelijke taakstelling om 'stromingen' in de maatschappij te vertegenwoordigen. Dat maakt toetsing op dit criterium noodzakelijk. Vanwege het proces van ontzuiling dat er sinds de jaren '60 heeft plaatsgevonden, heeft het begrip 'stroming' haar betekenis echter verloren. Documentstudie en interviews met veel betrokkenen in de publieke omroep, wettelijke adviesorganen en deskundigen leiden tot de volgende bevindingen.

- ▶ Een definitie voor het begrip 'stromingen', zoals bedoeld in de mediawet, is in dit onderzoek niet gevonden;
- ▶ De wetgever is er in de afgelopen 50 jaar niet in geslaagd het begrip te definiëren of te vervangen;
- ▶ De wettelijke adviseurs (de RvC en het CvdM), maar ook andere stakeholders, hebben het begrip ook niet kunnen operationaliseren;
- ▶ Omroepverenigingen (die wettelijk verplicht zijn een definitie van hun stroming in de statuten op te nemen) hanteren zeer uiteenlopende beschrijvingen.

## 2. Mogelijke criteria

Er zijn wel criteria denkbaar om te toetsen of omroepverenigingen voldoende bijdragen aan de doelstelling van de publieke omroep als geheel. AEF onderscheidt twee soorten mogelijke criteria:

- ▶ Criteria voor ieders bijdrage aan de doelstelling van de publieke omroep als geheel, waaraan omroepverenigingen, NOS, en NTR gezamenlijk moeten voldoen. Het gaat hier om criteria met betrekking tot doelgroep (zoals 'pluriform'), kwaliteit (zoals 'betrouwbaar') en betrokkenheid en impact (zoals 'bevorderen leren en kennisopbouw').
- ▶ Criteria specifiek voor omroepverenigingen. Deze criteria hebben betrekking op dezelfde drie categorieën doelgroep (zoals 'bedient een doelgroep'), kwaliteit (zoals 'onderscheidend'), en betrokkenheid en impact (zoals 'ledenaantallen').

## Reflecties

Betrokkenen bij de publieke omroep geven aan dat mogelijke criteria, en speciaal die voor omroepverenigingen, pas geoperationaliseerd kunnen worden wanneer bekend is in welke context de criteria van toepassing zijn. In de huidige verhoudingen moeten omroepen voldoen aan het stromingsvereiste, en hebben omroepen te maken met beperkingen in mogelijkheden tot profilering. In dit kader schetst AEF vier denkrichtingen als alternatief voor de huidige context:

**1. Stroming naar de geest van de wet beoordelen** - Een alternatief is het behouden van het huidige stromingsartikel en de omroepverenigingen de ruimte geven om deze op een moderne manier in te vullen. De bedoeling van het wetsartikel wordt door betrokkenen wel als relevant gezien: een omroepvereniging die in sterke verbinding staat met (een groep in) de samenleving en toegevoegde waarde heeft.

**2. Een vergelijkende selectie** - Effectieve toepassing van art. 2.23.1 MW: elke 5 jaar wordt slechts een beperkt aantal omroepen geselecteerd. Deze selectie vraagt om een vergelijkende beoordelingsystematiek, waarvoor de sets criteria uit dit onderzoek een basis kunnen bieden.

**3. Omroepen meer ruimte geven zich te profileren** - Omroepen geven aan binnen de huidige kaders weinig ruimte hebben om zich zichtbaar te profileren. Door deze beperkingen (deels) op te heffen, kunnen omroepverenigingen mogelijk winnen aan legitimiteit.

**4. Aanpassen van de wet** - Buiten de huidige geest van de wet zijn er verschillende opties denkbaar die operationele criteria opleveren. Deze opties variëren van het schrappen van het stromingsartikel tot het organiseren van interne pluriformiteit zoals bijvoorbeeld de BBC doet.

### Resultaat

AEF concludeert dat:

- er geen breed gedeelde en hanteerbare definitie voor het begrip 'stroming' bestaat;
- er om deze reden geen legitimatiecriteria voor het beoordelen van omroepen op art.2.24.1.c MW te vinden zijn;
- criteria wél meerwaarde hebben voor een algemene en specifieke beoordeling van de omroepverenigingen op hun bijdrage aan de door NPO gestuurde en gecoördineerde publieke omroep als geheel.

AEF beveelt aan dat de wetgever een keuze maakt:

- om omroepverenigingen eerlijker en beter te kunnen beoordelen;
- om het gesprek over aanvullende criteria in bredere context te voeren;
- om, vooruitlopend op deze keuze het CvdM, de RvC, de NPO, en het CvO te vragen twee sets van beoordelingscriteria te maken voor de bijdrage van de omroepen aan de publieke omroep als geheel.

## / 1 Inleiding

Nederland kent een publiek omroepbestel dat uniek is in de wereld.<sup>1</sup> Vrijwel alle publieke omroepen wereldwijd zijn 'intern pluriform', wat wil zeggen dat één publiek gefinancierde omroeporganisatie de opdracht heeft om alle groepen in de samenleving te bedienen. Het Nederlandse bestel is 'extern pluriform', waarbij private omroepverenigingen geacht worden specifieke groepen in de Nederlandse samenleving te representeren en vanuit dat perspectief programma's te maken, die, gecoördineerd door een publieke organisatie (NPO) voor alle Nederlanders bestemd zijn.

De Mediawet vereist dat de private omroepverenigingen een 'stroming' vertegenwoordigen, maar definieert het begrip niet eenduidig: '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>2</sup> Naast deze omroepverenigingen kent het publieke bestel twee taakomroepen zonder leden: de NOS en de NTR. De NOS verricht taken die zich bij uitstek lenen voor gezamenlijke verzorging, zoals nieuws en sport. De NTR heeft als taak om aanvullend te zijn ten opzichte van de omroepverenigingen en heeft een aantal specifieke taken op het gebied van informatie, cultuur en educatie. De NPO is het sturings- en samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke media-opdracht op landelijk niveau. In die rol coördineert de NPO onder meer de zenders en de aanbodkanalen en onderhandelt met omroepen over programmering. Het doel van de publieke omroep als geheel, zoals in meer detail neergelegd in het wettelijk kader (paragraaf 3.1), is het maken van programma's die alle groepen in de Nederlandse samenleving dienen en aanspreken. Daarmee is de opdracht van de publieke omroep als geheel anders dan de taak van de omroepverenigingen, die de opdracht hebben een stroming binnen de samenleving te vertegenwoordigen. Tegelijkertijd hebben de omroepverenigingen ook de opdracht bij te dragen aan de uitvoering van de landelijke media-opdracht.

In het huidige bestel dienen omroepen hun maatschappelijke relevantie en binding met doelgroepen onder meer aan te tonen door middel van betalende leden. Overige toegepaste criteria (zoals de eis voor nieuwkomers om zich te onderscheiden van andere omroepen) zijn moeilijk te kwantificeren, waardoor in de praktijk het minimale ledenaantal bepalend is voor toelating tot het stelsel. Zowel de omroepen als het ministerie als verschillende adviesraden achten de doorslaggevende betekenis van het ledenaantal niet meer van deze tijd: de ontzuiling sinds de jaren '60 heeft gezorgd dat televisie- en radiokijkers zich minder met een omroep identificeren, en meer met andere 'markers' (leeftijd, geslacht of gender, opleidingsniveau, politieke voorkeur, religie, huidskleur, of anderszins). Op basis van de bestaande criteria is het bovendien nagenoeg onmogelijk om zittende partijen toegang tot het bestel te ontzeggen indien ze in onvoldoende mate nog een maatschappelijke stroming representeren. De discussie wordt daarom geregeld gevoerd of de extern pluriforme bestanddelen van het bestel, de omroepverenigingen, zich nog adequaat verhouden tot de relevante stromingen in de maatschappij waar het bestel een afspiegeling van dient te zijn. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag of de (nu zes) omroeporganisaties tezamen voldoende representatief zijn, maar ook of

---

<sup>1</sup> De wet gebruikt de bredere term 'publieke mediadienst'; in dit rapport wordt de meer in het spraakgebruik ingeburgerde term 'publieke omroepbestel' of 'publieke omroep' gebruikt

<sup>2</sup> Artikel 2.24 van de Mediawet 2008.

individuele omroepverenigingen zich in hun profiel en programma-aanbod voldoende onderscheiden van elkaar.

## 1.1 Opdracht: legitimatiecriteria voor publieke omroepverenigingen

In hoofdstuk 2 lichten we toe dat men al langere tijd vraagtekens zet bij de maatschappelijke worteling van publieke omroepverenigingen.<sup>3</sup> Er worden regelmatig voorstellen gedaan om het functioneren van de publieke omroep te verbeteren. Doel van deze voorstellen is vaak het vergroten van de legitimiteit van de omroepverenigingen. Deze legitimiteit wordt momenteel voornamelijk getoetst door te kijken naar de maatschappelijke worteling van de omroepverenigingen. Om toegang te krijgen tot het bestel moeten omroepverenigingen momenteel minimaal 50.000 betalende leden hebben. Minister van media Slob noemde dit leden criterium op 8 juli 2021 in een brief aan de Tweede Kamer een essentieel criterium.<sup>4</sup> Ledenaantallen wijzen volgens dit denken namelijk op het idee dat ledenaantallen bewijzen dat een omroep een relevante stroming in de maatschappij vertegenwoordigen. Andere criteria richten zich op statutaire eisen, het vertegenwoordigen van een maatschappelijke stroming, formele erkenningseisen, disfunctioneren, het beleidsplan, wetsovertredingen, het niet genoeg uiting geven aan de missie, en gebrekkige bereidheid tot samenwerking.<sup>5</sup>

Ook het afgelopen decennium besprak de Tweede Kamer het stromingsvereiste meermaals. In 2010 organiseerde het ministerie van OCW een open consultatie over de toekomst van de publieke omroep, waarbij onder meer de vraag werd gesteld of het mogelijk is om 'een mandje van criteria' te ontwikkelen waaraan omroepen op maatschappelijke binding getoetst kunnen worden bovenop het ledenaantal. Op dit onderdeel van de consultatie kwam echter weinig respons. De NPO gaf wel aan nieuwe criteria te ontwikkelen voor de prestaties van zowel de gehele publieke omroep als de afzonderlijke omroepen. Daarbij moest men denken aan maatschappelijke interactie, samenwerking, waardering en maatschappelijke impact. Toenmalig staatssecretaris Van Bijsterveldt stelde bovendien dat een 'mandje' in zekere zin al bestond omdat omroepen al werden beoordeeld op programmatische prestaties.<sup>6</sup>

De discussie over een mogelijk 'mandje van criteria' keerde terug in de huidige kabinetsperiode. Minister Slob schreef in 2019 aan de Tweede Kamer dat hij vanaf de erkenningsperiode die in 2027 begint aan (aspirant-)omroeporganisaties wil vragen op andere manieren hun maatschappelijke worteling aan te tonen. Ondanks de moeilijkheid van het aantonen van maatschappelijke worteling noemde hij deze worteling 'van cruciaal belang [...] voor het waarborgen van een pluriform media-aanbod'.<sup>7</sup> Daarnaast bleek uit de adviezen van de NPO, het CvdM, en de RvC over de omroeperkenningen dat het criterium gericht op de eis een stroming te vertegenwoordigen lastig te toetsen is omdat tegenwoordig niet duidelijk meer is wat zo'n maatschappelijke stroming precies is.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Het debat is uiteindelijk te traceren tot het begin van het publieke omroepbestel. Zie Van Eijk, *Omroepvrijheid en overheidsbemoediging*, pp. 32-34.

<sup>4</sup> Arie Slob, 'Brief aan de Tweede Kamer over erkenningen publiek bestel', 8 juli 2021, pp. 1-2.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Marja van Bijsterveldt, 'Brief aan de Tweede Kamer van 10 juni 2010', KS 32 033, nr. 4, pp. 24-25.

<sup>7</sup> Arie Slob, 'Visiebrief 14 juni 2019', KS 32 827 nr. 157, p. 4.

<sup>8</sup> NPO, 'Advies erkenningen', 2021; Commissariaat voor de Media, 'Erkenningsadviezen concessieperiode 2022-2026', 2021; Raad voor Cultuur, 'Advies omroeperkenningen', 2021.

Daarmee 'is dit vereiste volgens de [RvC, NPO, en CvdM] in feite een dode letter'.<sup>9</sup> NRC berichtte recentelijk ook dat er grote onvrede heerste onder de adviesorganen over de wijze waarop ze geacht werden te toetsen.<sup>10</sup> Het gevolg hiervan is dat omroepen vrijwel uitsluitend beoordeeld worden op de ledeneis als alle andere formaliteiten in orde zijn. Hiermee is de ledeneis bepalend voor toegang tot het bestel. In zijn brief aan de Tweede Kamer uit juli 2021 gaf minister Slob aan dat hij zich herkende in de door de adviseurs geschetste problemen.<sup>11</sup>

De Tweede Kamer verzocht in het najaar van 2020 om een eerste schets aan te leveren van aanvullende legitimatiecriteria voor omroepverenigingen (motie-Snellers c.s., 35 554 nr. 15). Deze criteria dienen maatschappelijke binding van omroepen aan te tonen en toetsing van deze binding mogelijk te maken. Naar aanleiding van deze motie adresseert de huidige verkenning welke (kwalitatieve en kwantitatieve) legitimatiecriteria kunnen gelden voor toelating van aspirant-omroepen tot het bestel, en gecontinueerde erkenning van bestaande omroepen, anders dan het huidige dominante criterium 'ledenaantal'.

## Vraag aan AEF

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen vraagt AEF om een verkenning te doen naar (een set van) mogelijke legitimatiecriteria naast de bestaande ledeneis waarop omroepverenigingen getoetst kunnen worden op maatschappelijke binding. Het gaat hierbij om – meetbare - criteria die dienen om te toetsen of (aspirant) omroepen toegelaten kunnen worden tot het omroepbestel, of daar onderdeel van uit te blijven maken.

'RvC, CvdM en NPO hebben bij hun advisering over de recente erkenningsaanvragen aangegeven dat het wettelijk kader weinig houvast biedt voor de beoordeling van de omroepen. Dit geldt met name voor de duidelijkheid over langs welke maatschappelijke assen pluriformiteit gemeten kan worden, wat verstaan kan worden onder het vertegenwoordigen van een stroming en hoe individuele omroepen zich verhouden tot de gezamenlijke publieke mediaopdracht.'<sup>12</sup>

Aanvullend formuleerde het ministerie de volgende eisen voor nieuwe criteria:

- ▶ Objectief: de eisen die gesteld worden moeten objectief zijn en de beoordeling ervan moet transparant en onpartijdig kunnen geschieden;
- ▶ Niet (technisch) manipuleerbaar, zoals bijvoorbeeld bij het aantal *likes*;
- ▶ Een reflectie zijn van werkelijke betrokkenheid;
- ▶ Recht doen aan de pluriformiteit van het bestel;
- ▶ Simpliciteit / uitvoerbaarheid: geen onnodige administratieve lasten met zich meebrengen;
- ▶ Helderheid: Het moeten werkbare criteria zijn die voor iedereen duidelijk zijn; met name dat de omroepen elk zelf met voldoende zekerheid moeten kunnen inschatten of zij voldoen aan de criteria;
- ▶ Voldoende tijd: Omroepen moeten voldoende tijd krijgen zich voor te bereiden op deze nieuwe eisen voor de volgende erkenningsperiode in 2027. De nieuwe eisen voorzien in een indicatie van de benodigde voorbereidingstijd.
  - ▶ Hiermee moet er ook rekening mee gehouden worden dat de nieuwe criteria nog verankerd moeten worden in de Mediawet. Stel dat de benodigde tijd voor omroepen ca. 2 jaar is, dan is

---

<sup>9</sup> Beslisnota's bij 'Brief aan de Tweede Kamer over erkenningen publiek bestel', 8 juli 2021, p.

<sup>10</sup> NRC, 3 oktober 2021: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/03/het-is-ingewikkeld-om-deze-omroepen-af-te-wijzen-a4060527>

<sup>11</sup> Arie Slob, 'Brief aan de Tweede Kamer over erkenningen publiek bestel', 8 juli 2021, p. 3.

<sup>12</sup> Citaat uit de offerteaanvraag van OCW voor dit onderzoek



het nodig de criteria rond 1 juli 2025 in te voeren en zou het wetsproces in juli 2023 moeten worden begonnen.

## 1.2 Opbouw van het rapport

Deze verkenning presenteert in hoofdstuk 2 de **Context** van het Nederlandse omroepenbestel. We gaan in op de formele kaders van het bestel en welke aspecten het bestel op dit moment uitdagen. We schetsen aan welke veranderingen het bestel onderhevig is, en welke invloed dit heeft op het voorgedragde vraagstuk om legitimatiecriteria voor publieke omroepverenigingen te formuleren.

In hoofdstuk 3 presenteren we de **Bevindingen** van ons onderzoek. In de eerste plaats introduceren we hierin verschillende perspectieven op het begrip stromingen: is het mogelijk om maatschappelijke stromingen te definiëren, te vertegenwoordigen en dit meetbaar te maken? We bekijken de beperkingen hiervan. In het centrale onderdeel van dit hoofdstuk formuleren we welke criteria er te formuleren zijn voor de bijdrage die omroepverenigingen leveren aan het geheel, en voor toetsing van maatschappelijke binding. Tot slot lichten we toe welke (wettelijke en procedurele) aspecten van het stelsel beperkend werken voor het aantonen of stimuleren van maatschappelijke binding en verkennen we kort enkele denkrichtingen: welke wijzigingen in randvoorwaarden of inrichting zouden bevorderlijk kunnen werken.

Hoofdstuk 4 is een samenvatting welke **Resultaten** het onderzoek heeft opgeleverd. Hierbij stippen we ook enkele aanbevelingen aan.

In de **bijlagen** lichten we de toegepaste onderzoeksmethoden en gebruikte documenten toe, vindt u een lijst van de geïnterviewden, leest u de startnotitie, en vindt u de vergelijkingsstudie die we ter inspiratie in andere sectoren hebben gedaan. De laatste twee bijlagen bevatten een groslijst van criteria (inclusief de criteria die door toetsing en validatie bij de gesprekspartners zijn afgevallen), en tot slot een schematisch overzicht van mogelijke legitimatiecriteria voor omroepverenigingen.

## / 2 Context

De positie van omroepverenigingen in het huidige publieke omroepbestel is fundamenteel anders dan bij de oorsprong van de Nederlandse publieke omroep. Dit komt in alle interviews en in achtergronddocumenten prominent naar voren. In deze sectie geven we een schets van enkele ontwikkelingen binnen de publieke omroep die van invloed zijn op de legitimiteit van omroepen binnen het bestel. In de eerste plaats bespreken we de oorsprong van het huidige Nederlandse omroepenbestel door het maatschappelijk debat samen te vatten dat de afgelopen decennia rondom de omroepverenigingen is gevoerd. Daarnaast bespreken we kort de gevolgen van nieuwe streamingsdiensten als Netflix voor de positie van de publieke omroep in het medialandschap.

### 2.1 Oorsprong en ontwikkeling van de publieke omroep

#### Omroepen en leden

De vraag wie toegang krijgt tot het Nederlandse omroepbestel is zo oud als radiofrequenties in Nederland. Nadat Hanso Idzerda in 1919 de eerste (commerciële) radio-uitzending maakte, werden in korte tijd de eerste omroepverenigingen opgericht, waaronder de AVRO, NCRV, KRO, VARA en VPRO. Deze vijf zouden tot in de jaren 1960 als belangrijkste private participanten uitzendingen maken op radio en televisie.<sup>13</sup>

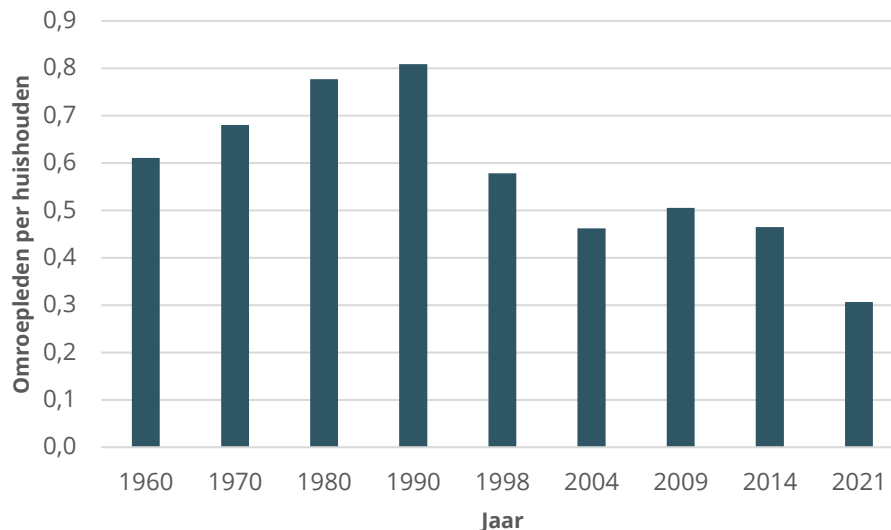
Deze vijf organisaties waren allemaal vertegenwoordigers van de zuilen. Nog in 1964 behoorde 89% van de KRO-leden tot de katholieke zuil; van de NCRV-leden behoorde 75% tot de protestantse zuil terwijl de overige 25% vrijwel geheel afkomstig was uit de algemene zuil. 96% van de VARA-leden kwam uit de algemene zuil; bij de AVRO was dat 86%. De leden van de VPRO kwamen uit de protestantse en algemene zuil. Door deze sterke worteling in de zuilen bestond er ook een grote mate van overlap tussen lidmaatschap van een omroep, vakbond, jeugd- of ouderenorganisaties en politieke partij. Van de KRO-leden steunde bijvoorbeeld 76% in 1964 de KVP, terwijl 76% van de VARA-leden op de PvdA stemde.<sup>14</sup>

De grote overlap tussen zuil en omroepidmaatschap betekende dat een groot deel van de Nederlandse huishoudens lid was van een omroep. Zoals de grafiek hieronder laat zien, hadden zes van elke tien huishoudens een omroepidmaatschap in 1960. In het licht van de ontzuiling is het opmerkelijk dat dit aantal steeg tot 1990. Voor een groot deel kwam deze groei uit lidmaatschappen van Veronica, opgericht als omroepvereniging in 1974. In 1990 was dit verreweg de grootste omroepvereniging van Nederland, met ruim een miljoen leden. (Ter illustratie: er waren toen ruim zes miljoen huishoudens.). Daarnaast moet aangetekend worden dat het lidmaatschap gekoppeld was aan het abonnement op een programmablad en de omroepen het monopolie hadden op het verspreiden van programmagegevens. Omroepbladen waren daarmee de enige manier om te weten wat er werd uitgezonden.

---

<sup>13</sup> Nico van Eijk, *Omroepvrijheid en overheidsbemoedigen: Een vergelijkende studie naar de Nederlandse, Franse en Europese regels met betrekking tot toegangscriteria en programmavoorschriften voor de omroep* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever, 1992), pp. 17-24.

<sup>14</sup> Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Amsterdam: J.H. De Bussy, 1979), pp. 56-58. Lijphart gebruikt de term 'algemene zuil'; andere termen worden ook gebruikt.



Figuur 1: omroepleden per huishouden over de periode 1960-2021

Met het wegvallen van Veronica – in 1995 werd het een commerciële zender – begon een dalende trend in het aantal omroepleden per huishouden, versneld door het wegvallen van het omroepgegevensmonopolie vanaf 1997. Momenteel zijn er van elke tien huishoudens zo'n 3 lid van een omroep – de helft van het aantal in 1960. Vooral na de fusies tussen omroepen in 2014 is hun ledenaantal sterk teruggelopen. In 2021 had alleen omroep Max sterk groeiende ledenaantallen, terwijl de andere grote omroepen (BNNVARA, KRO-NCRV, en AVROTROS) hun ledenaantal tussen 2014 en 2021 bijna gehalveerd zagen.<sup>15</sup>

## 2.2 Schets van het maatschappelijk debat

Met de ontzuiling kwamen vanaf de jaren 1960 ook de eerste omroepen op die niet voortkwamen uit een zuil. De TROS werd opgericht in 1964 en Veronica volgde eind jaren 1970. (De EO, opgericht in 1967, vormt de uitzondering op de regel.) Daarmee ontstond een maatschappelijk debat over de legitimiteit van de omroepverenigingen, die immers geacht werden een stroming in de samenleving te vertegenwoordigen. Precies vanwege dit argument werd de toelating van Veronica in 1978 in eerste instantie bijvoorbeeld tegengehouden. De Raad van State verwierp vervolgens het argument dat Veronica geen stroming zou vertegenwoordigen door te wijzen op het hoge ledental.

In de daaropvolgende jaren ontstond een stroom aan studies die als doel hadden het bestel te herzien. De WRR publiceerde in 1982 bijvoorbeeld de studie *Samenhangend mediabeleid*, waarin onder meer werd gepleit voor het scheiden van omroepidmaatschap en het abonnement op omroepbladen. Twee jaar later presenteerde minister Brinkman van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur zijn *Medianota* waarin drie uitgangspunten werden geformuleerd. Allereerst moesten pers en omroep een diversiteit aan meningen waarborgen. Daarnaast moesten Nederlandse culturele verworvenheden beschermd en uitgedragen worden. Ten slotte moest het aanbod gericht op individuele voorkeuren vergroot worden. Ook stelde de nota voor een Commissariaat voor de Media

<sup>15</sup> NRC, 2 april 2021: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/04/02/ledentelling-voltooid-een-miljoen-omroepleden-minder-akwasi-en-karskens-zijn-over-a4038389>.

op te richten dat taken van de minister over zou nemen. De Tweede Kamer sprak zich vervolgens uit voor handhaving van het toenmalige bestel en benadrukte dat omroepen hun identiteit moesten kunnen uitdragen. De *Medianota* leidde uiteindelijk in 1987 tot een nieuwe Mediawet om de Omroepwet te vervangen. Hierin kregen omroepverenigingen meer vrijheid, omdat ze niet langer representatief voor een stroming waren, maar hun programmering moesten richten op deze stromingen.<sup>16</sup>

Het in opdracht van de overheid geschreven rapport *Verbinding en ontvlechting in de communicatie* stelde dat binding van individuen aan een bepaalde groep meer en meer plaats maakte voor aansluiting bij allerlei gefragmenteerde en kortstondige institutionele vormen en dat 'lifestyle' belangrijker is geworden dan een bepaalde levensbeschouwelijke grondslag.<sup>17</sup> In lijn met deze conclusie schreef de commissie-Ververs in 1996 dat 'ontzuiling en individualisering ... de grondslag van de huidige organisatie van de publieke omroep via omroepverenigingen ondergraven'.<sup>18</sup> De Mediawet van 1987 slaagde er dus niet in om de discussie rondom het stromingsartikel te beëindigen. De commissie-Ververs, opgericht in opdracht van de regering om het omroepbestel te onderzoeken, stelde vast dat de publieke omroep flexibeler en dynamischer moest gaan opereren.<sup>19</sup> Daarnaast deed de commissie een voorstel voor een nieuw bestel. Omroepen bleven onderdeel van het bestel, en moesten minstens 100.000-150.000 leden hebben die minimaal 25 gulden contributie betaalden per jaar.<sup>20</sup> Deze criteria waren daarmee fors strenger dan de huidige. Als omroepen aan deze criteria voldeden, stelde dat ze in staat om mee te doen aan omroepverkiezingen. Deze zouden elke vier jaar gehouden worden, waarbij ze minstens 10-15 % van de stemmen moesten krijgen om toegang te krijgen tot het bestel. Zo zou versnippering van het bestel worden voorkomen. De voorstellen van de commissie-Ververs werden niet overgenomen en het maatschappelijke debat over de worteling van de omroepverenigingen ging door. Zo noemde mediawetenschapper José van Dijck het programmeren op basis van een maatschappelijke of religieuze stroming in 2002 achterhaald en stelde in plaats daarvan dat mensen niet alleen verbonden worden door normen en waarden, maar ook door smaak.<sup>21</sup>

In het decennium dat volgde op de commissie-Ververs verschenen meerdere rapporten, waaronder *Medialogica* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Politiek en media*, van de Raad voor het Openbaar Bestuur, en *Omzien naar de Omroep* van de visitatiecommissie Rinnooy Kan. Daarop volgde in 2004 het rapport *Focus op Functies* van de WRR. In dit rapport stelde de WRR een nieuwe benaderingswijze van het medialandschap voor op basis van functies, om zo in te spelen op de veranderingen die worden veroorzaakt door (destijds relatief nieuwe) technologische ontwikkelingen zoals het internet. In het rapport wordt het medialandschap gezien als bundeling van een zestal maatschappelijke functies: nieuwsvoorziening, opinievorming & achtergrond, vermaak, kunst & cultuur, specifieke informatievoorziening en reclame & voorlichting (persuasieve communicatie). De WRR stelde voor om vanuit deze functies te kijken naar het publiek belang en niet vanuit afzonderlijke mediakanalen zoals televisie en radio.<sup>22</sup> In de nasleep van *Focus op Functies* presenteerde toenmalig staatssecretaris van Cultuur en Media Medy van der Laan de nota *Met het oog op morgen: de visie op de publieke omroep vanaf 2008*, waarin de conclusies van *Focus op Functies*

---

<sup>16</sup> Van Eijk, *Omroepvrijheid en overheidsbemoeienis*, pp. 68-83.

<sup>17</sup> J.C. Arnbak, J.J. van Cuilenburg & E.J. Dommering, *Verbinding en ontvlechting in de communicatie, een studie naar toekomstig overheidsbeleid in de elektronische communicatie*, (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever, 1990).

<sup>18</sup> Commissie Ververs, 'Terug naar het publiek: Rapport van de Commissie Publieke Omroep', 1996. Zie [https://www.icce.rug.nl/~soundscapes/DATABASES/TNP/Ververs\\_index.shtml](https://www.icce.rug.nl/~soundscapes/DATABASES/TNP/Ververs_index.shtml).

<sup>19</sup> Commissie Ververs, 'Terug naar het publiek: Rapport van de Commissie Publieke Omroep', 1996.

<sup>20</sup> In 2021 is dat zo'n € 18.

<sup>21</sup> José van Dijck, 'Omroepen moeten publieke domein opnieuw uitvinden', NRC Handelsblad, 2002. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2002/10/29/omroepen-moeten-publieke-domein-opnieuw-uitvinden-7611794-a121290>.

<sup>22</sup> WRR, 'Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid', 2004.

werden overgenomen. De taak van de publieke omroep werd in deze nota beperkt tot nieuws, opinie en debat, en cultuur, educatie, en overige informatie. Op deze manier moest de publieke omroep zich onderscheiden van commerciële omroepen. De nota haalde het uiteindelijk niet.

Sinds *Focus op Functies* zijn er in ieder geval nog twee belangrijke rapporten verschenen waarin het publieke omroepbestel behandeld wordt. In 2014 publiceerde de Raad voor Cultuur *De tijd staat open*, waarin vooral wordt stilgestaan bij de gevolgen van technologische verandering. In dit kader adviseert het rapport een mediadienst voor alle platforms waarin wordt samengewerkt met programmamakers en commerciële partijen. Daardoor komt de inhoud van programma's centraal te staan. Dit wordt gekoppeld aan de legitimiteit van de omroepverenigingen, omdat zij zich volgens het rapport zouden moeten richten op het invullen van thema's en bedienen van specifieke groepen. Daarbij legt de Raad minder nadruk op stromingen, en adviseert om het ledencriterium te laten vervallen en te vervangen door een visitatiecommissie die toetst aan publieksbinding, kwaliteit, en samenwerking. Op deze manier zouden de omroepen zich meer kunnen richten op het opbouwen van een relatie met het publiek in plaats van het vertegenwoordigen van het publiek.<sup>23</sup>

## 2.3 Nieuwe spelers

### Veranderend media-aanbod

Ingrijpende technologische innovaties, in combinatie met internationale marktmachten, stellen Nederlanders in staat om met allerlei apparaten via internet, streamingdiensten, internationale aanbieders, maar ook via een grote variëteit aan specialistisch aanbod (inclusief de opkomst van zelf producerende makers) van oneindig veel media-aanbod gebruik te maken. De Nederlandse publieke omroep is allang niet meer de bijna monopolistische aanbieder van radio en tv, maar 'concurrereet' met velen om de aandacht van de gebruiker. Tegelijkertijd is hiermee ook in veel opzichten de drempel verlaagd voor private organisaties al dan niet in de vorm van stromingen, smaakgemeenschappen, lifestyles, en dergelijke, om te voorzien in een eigen toegang tot het bredere publiek.

Voorheen concurreerde de publieke omroep met kranten, tijdschriften en commerciële zenders die hun aanbod bekostigden uit abonnementen en/of advertentie-inkomsten. Met de komst van online streamingdiensten als Netflix, Disney+ en Amazon Prime Video is daar voor zowel de publieke- als de commerciële zenders een concurrent bijgekomen die een veel grotere, internationale markt bereikt. Waar op Nederland gerichte commerciële zenders concurreren naar dezelfde Nederlandse markt als de publieke omroep zijn streamingdiensten wereldwijd actief en bereiken met een vast aanbod een veel grotere markt: er zit bijvoorbeeld een grote overlap in het Netflix-aanbod in verschillende Europese landen.<sup>24</sup> Daarnaast hoeven streamingdiensten geen lineaire zender te onderhouden, maar bereiken ze via een online platform hun abonnees. Dit drukt wereldwijd de transactiekosten. Daarmee is hun opbrengst per programma veel groter dan de opbrengst per programma van commerciële lineaire televisiezenders, hetgeen weer leidt tot veel grotere budgetten voor de streamingdiensten om meer en duurdere programma's te produceren.

---

<sup>23</sup> Raad voor Cultuur, *De tijd staat open: advies voor een toekomstbestendige publieke omroep* (Den Haag: Raad voor Cultuur, 2014).

<sup>24</sup> Meer dan de helft van het Netflix-aanbod in België, Roemenië, Spanje, en Zweden is in alle vier de landen beschikbaar. Zie Catalina Iordache, 'Netflix in Europe: Four Markets, Four Platforms? A Comparative Analysis of Audio-Visual Offerings and Investment Strategies in Four EU States', *Television & New Media* 00(0), p. 9.

Het *businessmodel* van online streamingdiensten is dus daadwerkelijk anders dan het *businessmodel* van commerciële zenders. Met de komst van online streamingdiensten is het landschap waarin de Nederlandse publieke omroep opereert daarom fundamenteel veranderd. Volgens de recentste telling heeft Netflix in Nederland ruim 3 miljoen abonnees. Uitgaande van een gemiddelde abonnementsprijs van € 12 per maand laat een snelle berekening zien dat dit alleen in Nederland al leidt tot een omzet van € 432 miljoen, wat vergelijkbaar is met de omzet van € 476 miljoen van RTL Nederland in 2020. De komst van Netflix alleen al is voor de publieke omroep serieuze concurrentie dan de commerciële zenders waarmee ze in het verleden te maken had.

De publieke omroep opereert dus in een markt die grote veranderingen ondergaat. Waar de publieke omroep in het verleden uitsluitend te maken had met commerciële omroepen, doen zowel de publieke als de commerciële omroep dat nu allebei met internationale platforms die voortkomen uit het internet. Zowel de commerciële als publieke omroepen zoeken via een platform als NLZIET de samenwerking op.

## Veranderend mediagebruik

De komst van online streamingdiensten is duidelijk zichtbaar in het mediagebruik van de Nederlandse kijker: er wordt steeds minder lineair televisie gekeken. In plaats daarvan kijkt men op een later moment terug, kijkt gestreamd, gedownload, of gekocht materiaal, of kijkt via andere media zoals YouTube. Waar Nederlanders in 2013 nog gemiddeld 2 uur en 31 minuten lineair televisie keken, was dit in 2018 al afgenomen tot 2 uur en 5 minuten. In dezelfde periode verdubbelde juist het gemiddelde gebruik van de andere drie hier genoemde manieren van mediagebruik.<sup>25</sup>

Dit betekent niet dat elke Nederlander zijn mediagebruik in dezelfde mate heeft veranderd, want 50+’ers kijken nog steeds vooral lineair televisie. Jongeren daarentegen zijn veel meer gewend om media te gebruiken via platforms als Netflix, Youtube, en Facebook. De jongste generatie, 13 tot 19-jarigen, gebruikte in 2019 zelfs meer media op YouTube, Instagram, Snapchat, en Netflix, dan dat zij naar NPO1 keken – de populairste televisiezender voor deze leeftijdsgroep.<sup>26</sup> Naar verwachting zet deze trend de komende decennia door.

Als reactie op deze trend ontwikkelt de NPO nu ook een strategie waarbij niet de kanalen, maar de content voorop staat. Dat wil zeggen dat de NPO voor alle genres een aanpak opstelt waarin per programma wordt gekeken naar het beste medium. Via zo’n integrale benadering van programmering kan het voorkomen dat content al *on demand* aangeboden wordt vóórdat het via lineaire televisie wordt uitgezonden.<sup>27</sup> Deze boodschap wordt ook nadrukkelijk uitgedragen door beleidsmakers van de NPO.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Media:tijd 2018, p. 16: [https://www.mediatijd.nl/images/pdf/Brochure\\_MediaTijd\\_2018.pdf](https://www.mediatijd.nl/images/pdf/Brochure_MediaTijd_2018.pdf).

<sup>26</sup> Mediamonitor 2020, p. 12: <https://www.mediamonitor.nl/wp-content/uploads/Mediamonitor-2020.pdf>.

<sup>27</sup> NPO, ‘Van waarde voor iedereen: Concessiebeleidsplan 2022-2026’, 2020, p. 10; p. 23.

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld een recent interview met NPO Directeur Video Frans Klein: [https://www.ad.nl/show/np0-baas-over-andere-tijden-kassa-en-radar-als-belangstelling-tanende-is-moet-je-andere-vormen-zoeken-ab6ebce8/?utm\\_source=email&utm\\_medium=sendafriend&utm\\_campaign=socialsharing\\_web](https://www.ad.nl/show/np0-baas-over-andere-tijden-kassa-en-radar-als-belangstelling-tanende-is-moet-je-andere-vormen-zoeken-ab6ebce8/?utm_source=email&utm_medium=sendafriend&utm_campaign=socialsharing_web).

## / 3 Bevindingen

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen van onze zoektocht naar nieuwe legitimatiecriteria voor de omroepverenigingen. Primair delen we in dit hoofdstuk onze bevindingen rond stromingen, en de noodzaak om een definitie van maatschappelijke stromingen te formuleren: omroepen hebben een wettelijke taakstelling om stromingen in de maatschappij te vertegenwoordigen, wat toetsing op dit criterium urgent maakt. Het tweede deel van het hoofdstuk beslaat een verkenning van mogelijke criteria. We maken hierbij onderscheid tussen criteria voor bijdragen van omroepen aan het bestel als geheel, en legitimatiecriteria voor omroepverenigingen.

### 3.1 Maatschappelijke stromingen

AEF heeft in de verkenning naar operationele criteria voor toetsing aan het stromingsartikel (2.24.1c MW) gezocht naar een eenduidige en te operationaliseren definitie van het begrip stroming en verdiepend gezocht naar het bestaan van stromingen onder de Nederlandse bevolking. Het vertegenwoordigen van maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stromingen is de belangrijkste doelstelling in de wet om de erkenning van omroepen te legitimeren.

#### 3.1.1 Het wettelijk kader

##### Een hybride opdracht: omroep moet profileren, de NPO stuurt op 1 publieke media-opdracht

Documentstudie en de geïnterviewden geven aan dat de vele wetswijzigingen van de afgelopen decennia de omroepverenigingen een geheel andere positie in het bestel hebben gegeven. De publieke mediaopdracht en daarmee samenhangende publieke waarden, die aan het begin van de Mediawet worden geformuleerd, staan nu centraal. In de wet, het Coördinatiereglement Aanbodkanalen en de Prestatieovereenkomst tussen NPO en minister zijn de opdrachten aan omroepen en NPO geformuleerd (zie tekst in kader). Omroepverenigingen moeten ieder een stroming representeren en zich daarmee profileren: omroepverenigingen moeten zich onderscheiden. Het faciliteren van profilering door individuele omroepverenigingen is daarentegen geen onderdeel van de taakstelling van de NPO.

#### Wettelijke kaders voor publieke omroepverenigingen

##### Mediawet

De vigerende Mediawet regelt in de artikelen 2.2 tot en met 2.22 uitvoerig de sturende, coördinerende en ordenende taken van de NPO als zelfstandige entiteit, met een concessie van 10 jaar voor de uitvoering van de publieke mediataak op landelijk niveau. Daarna, in de artikelen 2.23 tot en met 2.34 is geregeld dat eens in de 5 jaar aan ten hoogste zes omroeporganisaties erkenningen worden verleend voor de verzorging van media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst. In 2.24.c staat dat een omroepvereniging een vereniging is *'die zich volgens de statuten 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'.*



(vervolg)

## Coördinatiereglement Aanbodkanalen

In het 'Coördinatiereglement Aanbodkanalen'<sup>1</sup> krijgen de omroepverenigingen in art. 7.2 onder meer als taak media-aanbod te verzorgen 'dat de identiteit en missie van de organisatie, zoals omschreven in de statuten dient te weerspiegelen'. In de daaraan voorafgaande omvangrijke opsomming van taken en bevoegdheden van de RvB van de NPO, de 2 coördinatiedirecteuren, zendermanagers en Genrecoördinator staat nergens de opdracht aan hen om zelf rekening te houden met, of recht te doen aan, die profileringsopdracht van de verenigingen.

## Prestatieovereenkomst

In de prestatieovereenkomst<sup>1</sup> tussen minister en NPO is niets opgenomen over ruimte voor profilering van omroepverenigingen. De enige keer dat omroepverenigingen daarin vermeld worden is dat ze 'jaarlijks moeten rapporteren over hun acties gericht op interactie met- en

## 3.1.2 Bestaande maatschappelijke segmentaties

Vanaf grofweg de jaren 1960 is de Nederlandse samenleving gaan 'ontzuilen'. Sindsdien blijkt het niet makkelijk om Nederland in alternatieve 'stromingen' in te delen. In de veelheid van onderzoeken en datasets heeft het SCP tot nu toe bijvoorbeeld geen indeling kunnen vinden van de huidige Nederlandse bevolking in waarden- of smaakgemeenschappen met grote interne cohesie en beperkte overlap. Het dichtst in de buurt komt een onderscheid dat Harry Ganzeboom in 1988 maakte op basis van leefstijlen.<sup>29</sup> Dit onderzoek kreeg recentelijk vervolg in de vorm van het rapport *Vershil in Nederland* en de recente aanvulling *Vershil in Nederland 2014-2020*.

In *Vershil in Nederland* wordt Nederland ingedeeld in zes groepen aan de hand van een analyse van economisch, menselijk, sociaal, en cultureel kapitaal. Dit laat onder meer zien hoe de 'gevestigde bovenlaag', één van de zes groepen, er het meest instrumentele netwerk, het hoogste onderwijs, en de gezondste leefstijl op nahoudt, terwijl het zogenaamde 'precariaat', een andere groep, daar het slechtste op scoort.<sup>30</sup> Dat Nederland in zes groepen onder te verdelen is, betekent echter niet dat deze groepen geschikt zijn om te hanteren als 'stromingen' in de Nederlandse samenleving. Hoewel er sprake is van verschillende opvattingen over de maatschappij tussen de groepen, gaat het vermoedelijk te ver om ze te zien als waardegemeenschappen met dezelfde 'maatschappelijke, culturele, godsdienstige, of geestelijke' behoeften, zoals de Mediawet van stromingen vereist.

Dat de zes groepen die in *Vershil in Nederland* worden geïdentificeerd niet als vervanging van stromingen kunnen dienen, blijkt ook uit het verzoek van de NPO aan het SCP deed om een pluriformiteitsprofiel op te stellen om zo meer te leren over de mate waarin de NPO mensen met verschillende (politieke) opvattingen bereikt. Hierop gaf het SCP aan dat pluriformiteit niet in 'stromingen' te vatten is maar is opgesplitst in een grote hoeveelheid *one issue*-groepen die geen vaste samenstelling hebben.<sup>31</sup> In een expertbijeenkomst voor dit onderzoek werd dit beeld gedeeld. De experts en wetenschappers in die bijeenkomst wezen vooral op de gegroeide individualisering en een gelijktijdige afnemende waardering van collectiviteit.

<sup>29</sup> Harry Ganzeboom, *Leefstijlen in Nederland: Een verkennende studie* (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1988).

<sup>30</sup> SCP, 'Vershil in Nederland: Sociaal en cultureel rapport 2014', 2014, p. 292; SCP, 'Factsheet: Vershil in Nederland 2014-2020', 2021, pp. 1-4.

<sup>31</sup> NPO, 'Samen voor het publiek belang: Evaluatierapport NPO 2013 -2017', 2019, pp. 93-94.



Nadat het SCP aangaf niet te kunnen helpen bij het opstellen van een pluriformiteitsprofiel, heeft de afdeling Publieksonderzoek van de NPO zelf een eigen leefstijlmodel ontworpen, wat het vorige model uit 2008 vervangt.<sup>32</sup> Het leefstijlenmodel van de NPO onderscheidt acht groepen, en doet daarmee denken aan de *Mentality-milieus* van marketingbureau Motivaction.<sup>33</sup> Dit is een waarden- en leefstijlindeling die organisaties helpt bij het indelen en benaderen van doelgroepen. Gezamenlijk dekken de acht milieus die Motivaction onderscheidt de samenleving af. Hoewel het gezien de twijfels van het SCP de vraag is of deze modellen bestaande groepen in de Nederlandse samenleving identificeren, bieden ze houvast voor organisaties als omroepen die bepaalde stromingen moeten vertegenwoordigen. De NPO gebruikt de acht leefstijlprofielen bijvoorbeeld om profielen voor tijdsloten en zenders op te stellen. Onderstaande tabel vat de groepen uit de drie onderzoeken samen.

SCP	NPO	Motivaction
Gevestigde bovenlaag	Ambitieuze jongeren	Traditionele burgerij
Jongere kansrijken	Avontuurlijke stadsbewoners	Moderne burgerij
Werkende middengroep	Zelfbewuste familiemensen	Nieuwe conservatieven
Comfortabel gepensioneerden	Technische doeners	Postmaterialisten
Onzekere werkenden	Zorgzame duizendpoten	Postmoderne hedonisten
Precariaat	Bescheiden burgers	Gemaksgeoriënteerden
	Welgestelde verdiepingszoekers	Opwaarts mobielen
	Behoedzame senioren	Kosmopolieten

## Doelgroepenbenadering

Stichting KijkOnderzoek (SKO) is sinds 2002 verantwoordelijk voor het onderzoek naar het kijk- en luistergedrag van de Nederlandse bevolking. De stichting verzamelt door middel van een representatief onderzoek data over mediagedrag. De omroepen en NPO maken hier gebruik van om het bereik van programma's en ander aanbod onder kijkersgroepen in kaart te brengen. Hierbij biedt SKO inzicht in socio-demografische gegevens van de consument (leeftijd, regio, of mensen werken of niet, opleidingsniveau, wie in het huishouden de hoofdkostwinner is en wie de boodschappen doet, etc), maar ook gegevens over mediagebruik (welke abonnementen heeft het huishouden op platforms, hoe men internet gebruikt, welke activiteiten men doet, etc.). Vanuit deze achtergrond ziet het SKO in de eerste plaats dat de definitie van stromingen zoals die geldig was geen accurate voorspeller meer is van mediagedrag, en dat socio-demografische gegevens meer zeggen over mediaconsumptie. Om deze reden beargumenteert SKO dat het meer inzichtelijk is om onderscheid onder gebruikers te maken aan de hand van demografische kenmerken dan aan de hand van stromingen.

### 3.1.3 Input vanuit de omroepverenigingen

Aanvullend aan de beleidsplannen die omroepen indienen bij hun erkenningsaanvraag, en de informatie die omroepen zelf publiek maken door middel van websites, jaarverslagen en openbare publicaties, heeft AEF omroepen gevraagd naar hun gedachten bij het begrip 'stroming', en welke stroming zij vertegenwoordigen. Uit deze bronnen blijkt dat alle (aspirant)omroepen in staat blijken om te verantwoorden wat hun plek in het omroepenbestel is. Deze verantwoording vindt echter op verschillende gronden plaats. Onderstaand geven we inzicht in de verschillen.

<sup>32</sup> NPO, 'NPO Leefstijlgroepen', 2018.

<sup>33</sup> Zie <https://www.motivaction.nl/mentality/de-acht-mentality-milieus>.

Het begrip 'stroming' wordt wisselend geïnterpreteerd: als politieke stroming, als godsdienstige stroming, als mentaliteit en als doelgroep met gedeelde demografische kenmerken.

- ▶ **Politiek:** Twee omroepen onderstrepen een 'stroming' in de politieke zin van het woord te vertegenwoordigen. Dit blijkt met name uit de beantwoording van WNL (dat zichzelf als liberaal-conservatief identificeert) en BNNVARA (dat zegt vaak geassocieerd te worden met politiek links, en zichzelf te identificeren met sociale en progressieve waarden als duurzaamheid en inclusie).
  - ▶ **Levensbeschouwing:** Meerdere omroepen grijpen juist terug op de levensbeschouwelijke (religieuze of humanistische) achtergrond van hun achterban. EO brengt 'overtuigd van Gods liefde voor iedereen' verhalen, waarmee de EO de christelijke 'geloofsgemeenschap' zegt te vertegenwoordigen (zonder daarbij deze gemeenschap in één stroming te willen vatten); ook KRO-NCRV verwijst naar haar oorsprong binnen de christelijke traditie, meer specifiek binnen de katholieke en protestantschristelijke stromingen, maar trekt de achterban breder naar mensen 'die op zoek zijn naar houvast in hun leven en de maatschappij'; VPRO haalt de (protestants-)vrijzinnige achtergrond van de omroep aan; HUMAN verwijst naar de humanistische grondslag.
  - ▶ **Mentaliteit:** Drie omroepen verwijzen naar een mentaliteit als gemene deler van de achterban: omroep Zwart wil meer inclusie en pluriformiteit in de maatschappij (en noteert daarbij dat de typen personen die Omroep ZWART vertegenwoordigt meerstemmig zijn), en AVROTROS vertegenwoordigt degenen die een democratische rechtsstaat voorstaan (en noteert daarbij expliciet niet gebonden te zijn aan religieuze en/of politieke groeperingen). Omroep ON profileert zich op pluriforme meningen en trots op Nederlandse waarden, geschiedenis en toekomst.
- Doelgroepen op basis van demografie:** Twee omroepen richten zich vooral op doelgroepen, gedefinieerd door demografische markers: POWNED richt zich voornamelijk op millennials (geboren tussen 1980 en ongeveer 1999), en in toenemende mate op Generatie Z (geboren tussen 1999 en ongeveer 2015); Omroep MAX richt zich op vijftigplussers, expliciet vanuit een 'brede dwarsdoorsnede van de samenleving'.

In het algemeen zijn hierbij drie observaties te maken:

- ▶ Tussen omroepen onderling bestaat, vanuit hun eigen reflecties en identificatie, groot verschil in de wijze waarop ze invulling geven aan het begrip 'stroming';
- ▶ Naast deze identificatie van stromingen door de omroepen richten overigens bijna alle omroepen zich met hun programma's naar eigen zeggen op alle Nederlanders of op een grotere groep Nederlanders;
- ▶ Meerdere omroepen verwijzen in hun toelichting naar de waarden- en leefstijlindeling van acht *Mentality-milieus* van Motivaction. Zo richt de VPRO zich expliciet op de zogenaamde 'creatieve klasse', KRO-NCRV op kosmopolieten en postmaterialisten, en BNN VARA op kosmopolieten, postmaterialisten en postmoderne hedonisten.

### 3.1.4 Stromingen in de praktijk

De geïnterviewden van omroepverenigingen, maar ook van de NTR, NOS en Commissariaat voor de Media, geven aan dat de sturing en coördinatie door de NPO in de dagelijkse praktijk dominant is bij het gezamenlijk uitvoeren van de publieke opdracht. Autonomie van omroepverenigingen en hun profilering als 'stroming' is van ondergeschikt belang. De druk om bij het dagelijks groeiende concurrerende aanbod van media toch alle Nederlanders te blijven bereiken met onafhankelijk, door publieke waarden gedreven kwalitatief hoogwaardig aanbod maakt in de dagelijkse praktijk de ontwikkeling van de NPO tot een overkoepelend merk leidend.

Makers, omroepverenigingen en hun productiebedrijven merken dat daarmee de opdracht van elke omroepvereniging om zich te profileren, zich tot een eigen achterban te richten en zich van elkaar te onderscheiden sterk onder druk staat. Directeuren van omroepverenigingen noemen tal van

voorbeelden waarbij, in hun ogen belangrijke programmavoorstellen die juist hun eigen waarden en profiel weerspiegelen, niet ingepast kunnen worden in de coördinatie-opdracht van de NPO. Datzelfde geldt voor de wensen van omroepverenigingen om online meer eigen gezicht te laten zien, hun eigen achterban te binden en zich te verbinden met andere gebruikers van hun programmering.

Financieel opereren NPO en omroepen in een voornamelijk 'gesloten economie', waarbij de ter beschikking van NPO, NOS, NTR en de omroepverenigingen gestelde publieke middelen uiteindelijk in overleg besteed moeten worden. Het intekenmodel en de genrebenadering geven de programma-coördinatoren van de NPO een sterke positie ten opzichte van de talrijke omroepverenigingen, die onderling moeten concurreren op programmavoorstellen; in alle genres, op kwaliteit en bereik.

### NPO levert kwaliteit door gedreven programmamakers

Deze spanning tussen de wens (en noodzaak!) tot profilering van talrijke omroepverenigingen enerzijds en profilering van NPO als overkoepelend merk anderzijds staat niet in de weg dat NPO en omroepen samen van oordeel zijn dat de landelijke publieke omroep met groot bereik, met merkbare publieke waarde als onafhankelijkheid en pluriformiteit een kwalitatief hoogwaardige programmering weet te verzorgen tegen relatief beperkte kosten.

Op basis van de interviews en eigen waarneming constateert AEF dat de landelijke publieke omroep zich intussen heeft ontwikkeld tot een gemeenschap van makers, die graag bijdraagt aan de gemeenschappelijke opdracht om onafhankelijk, waardevolle, kwalitatief hoogwaardige 'content' te produceren, onder strakke sturing en coördinatie van de NPO. Deze makers organiseren zich grotendeels in de omroeporganisaties uit de Mediawet (NOS, NTR, en omroepverenigingen en NTR) en deels in externe productiebedrijven. Het 'eigen' omroepbedrijf is volgens de omroepverenigingen voor makers vaak een bron van inspiratie en verdieping van eigen en publieke waarden.

De programmaselectie van de NPO is in de dagelijks praktijk sturend in de invulling van de programmering, maar de NPO is zeer sterk afhankelijk van de programmamakers, die in hun creatieve proces publieke waarden, kwaliteit en bereik moeten realiseren. Er is een praktijk groeiende waarin makers en programmacoördinatoren elkaar vaak direct weten te vinden. De spanning tussen NPO-coördinatie en 'profielgedreven' omroepverenigingen zorgt uiteindelijk volgens zowel omroepen als NPO voor een speelveld waarin de taakstelling van de NPO als die van individuele omroepen invulling kan krijgen.

## 3.1.5 Bevindingen stromingsbegrip samengevat

Samenvattend zijn onze bevindingen dat:

- ▶ omroepverenigingen het stromingsbegrip zeer verschillend definiëren, verwijzend naar hun statuten die, om een erkenning te krijgen en te houden, allemaal een passage bevatten dat zij een stroming vertegenwoordigen. Omroepverenigingen dragen, bij hun eigen definitie passende, criteria aan om erkenning te beoordelen.
- ▶ anderen, in verschillende bewoordingen, stellen dat het begrip 'stroming' een overblijfsel is van de maatschappelijke verzuiling uit de 20<sup>e</sup> eeuw, dat inmiddels achterhaald is: 'stromingen' bestaan niet meer.
- ▶ het tot nu toe niet gelukt is om een compleet 'landschap van substantiële waarden- en/of smaakgemeenschappen onder de Nederlandse bevolking te identificeren. Wel zijn er indelingen die doelgroepen identificeren vanuit marketingoptieken waar de omroepen en NPO ook gebruik van maken om hun bereik te optimaliseren. Daarnaast maakt het SCP in het onderzoek *Vershil in Nederland* (2014 en herhaald in 2021) onderscheid tussen zes groepen op basis van verschil in

persoons-, sociaal, economisch, en cultureel 'kapitaal'. Het SCP constateert dat binnen elk van die zes groepen wel veel waarden worden gedeeld. Die zijn echter niet te herleiden tot stromingen in de zin van waardengemeenschappen die relevant zijn in relatie tot de publieke waarden van de publieke omroep. Het Commissariaat voor de Media onderschrijft de conclusie dat het niet mogelijk is om relevante stromingen als zodanig te identificeren.

- ▶ experts en wetenschappers vooral wijzen op de gegroeide individualisering en een gelijktijdige afnemende waardering van collectiviteit. De publieke taak is in die ontwikkeling om tegen de stroom in een publieke omroep in stand te houden die onafhankelijkheid, objectiviteit, kwaliteit, pluriformiteit en diversiteit als standaard weet te zetten in een mediaveld met sterke internationale oligopolies en een veelheid aan gespecialiseerd en geïndividualiseerd media-aanbod.

## 3.2 Criteria

### Op zoek naar mogelijke criteria

We hebben op verschillende manieren gezocht naar input voor goede beoordelingscriteria voor de legitimiteit van omroepen. De omschrijving van de vereisten waar criteria aan moeten voldoen vindt u in paragraaf 1.2. Allereerst hebben we vanuit de omroepverenigingen en andere stakeholders zelf input gekregen op mogelijke criteria. De bereidheid tot het meedenken over criteria was groot. Ook hebben we gekeken naar inspiratie voor criteria binnen de wet, de publieke mediaopdracht en bestaande afspraken binnen het veld van de media. Tevens hebben we in andere sectoren gezocht naar inspiratie, bijvoorbeeld in de sportsector en bij de Basisinfrastructuur cultuur (zie daarvoor / E Vergelijking met andere sectoren en organisaties). Dit heeft geleid tot een rijke groslijst met 43 (categorieën van) mogelijke criteria. De volledige groslijst, inclusief bronvermelding, is te vinden in bijlage / F.

### De criteria zijn op te delen in verschillende categorieën

De groslijst met criteria bevat criteria van verschillende orde. Sommige criteria zijn algemene eisen (zoals 'onafhankelijk van commerciële invloeden'), andere criteria zijn kwantitatief (zoals 'bereik'), en weer andere criteria zijn het beste relatief ten opzichte van elkaar en het geheel te toetsen (zoals 'missie en visie'). In de groslijst met criteria zien wij twee hoofdcategorieën:

1. Criteria die gelden voor het bestel als geheel, voor alle omroepverenigingen, de NOS en de NTR gezamenlijk. Op totaalniveau streeft men deze doelen na.
2. Criteria waar je omroepen specifiek op kunt beoordelen. Dit zijn criteria die legitimiteit geven aan de omroepen vanuit het stromingsprincipe. Onze opdracht richt zich op het verkennen of er criteria zijn in deze tweede categorie: op welke criteria kun je een omroep beoordelen? In deze categorie valt nog een onderscheid te maken tussen criteria die voor alle omroepverenigingen gelden, en criteria waarop omroepverenigingen zelf beoordeeld willen worden.

Figuur 2: categorieën van criteria



## 3.2.1 Criteria voor het bestel als geheel

Onze opdracht is een verkenning naar legitimatiecriteria. Wij zien dit als de tweede categorie van criteria. Daarom zijn de criteria voor het bestel als geheel in dit onderzoek minder aan bod gekomen en zijn ze ook niet gevalideerd. Dat betekent niet dat deze criteria niet van waarde kunnen zijn. Veel van deze algemene criteria zijn te operationaliseren, en bieden een toetssteen voor de basis die van een omroepvereniging verwacht wordt. Gesprekken met diverse stakeholders bevestigen dit beeld. Veel van de algemene doelen zijn meetbaar, maar de uitdaging zit in de veelheid. Om op al die criteria te meten vraagt veel capaciteit. Omroepen opperen een tweetrapsraket. Elke omroep verantwoordt of ze hun bijdrage waarmaken; de NPO toetst complementariteit. De mogelijke criteria voor het bestel als geheel (set 1) die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen zijn:

Doelgroep	Kwaliteit	Betrokkenheid en Impact
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Evenwichtig</li> <li>▶ Verscheidenheid naar vorm en inhoud</li> <li>▶ Relevant bereik onder zowel breed en algemeen publiek, als kleine doelgroepen</li> <li>▶ Pluriform, evenwichtig beeld van de samenleving</li> <li>▶ Voor iedereen toegankelijk</li> <li>▶ Bereik via verschillende platforms</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gevarieerd</li> <li>▶ Kwalitatief hoogstaand</li> <li>▶ Betrouwbaarheid</li> <li>▶ Onafhankelijk</li> <li>▶ Transparant</li> <li>▶ Duurzaam mediasysteem</li> <li>▶ Steun voor het bestel en bereidheid tot samenwerken</li> <li>▶ Goed werkgeverschap</li> <li>▶ Gezonde bedrijfsvoering</li> <li>▶ Stimuleert innovatie t.a.v. het media-aanbod</li> <li>▶ Platform voor makers</li> <li>▶ ontwikkeling van talent</li> <li>▶ Actueel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Samenbrengen van mensen</li> <li>▶ Podium voor kunst en cultuur</li> <li>▶ Bevordert leren en kennisopbouw</li> <li>▶ Bijdrage aan de democratie</li> </ul>

Deze lijst is onvolledig en niet getoetst in een validatiesessie. De lijst is in de rapportage opgenomen ter inspiratie. We tekenen wel aan dat dit soort criteria in diverse variëteiten ook voorkomen bij buitenlandse publieke omroepen zoals de BBC en de VRT.

## 3.2.2 Legitimatiecriteriën voor omroepverenigingen

In onze verkenning hebben we vooral gezocht naar criteria binnen deze tweede categorie. Dit heeft geleid tot 9 criteria (set 2) waarop omroepen specifiek beoordeeld zouden kunnen worden, gerelateerd aan hun eigen profilering:

Doelgroep	Kwaliteit	Betrokkenheid en Impact
<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Bedient een doelgroep</li><li>▶ Herkenbaarheid van het profiel</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Onderscheidend</li><li>▶ Heeft een duidelijke missie en visie en handelt daar naar</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Samenwerking met andere organisaties en netwerken</li><li>▶ Interactie met deze doelgroep</li><li>▶ Maatschappelijke impact</li><li>▶ Stemmen (bij verkiezingen)</li><li>▶ Ledenaantallen</li></ul>

Binnen deze hoofdcategorieën zijn talloze specifiekere criteria te bedenken. De sectorvergelijking en de input van de omroepverenigingen (zie voor beide de bijlage) hebben daarvoor waardevolle ideeën opgeleverd.

We hebben deze 9 criteria in twee validatiebijeenkomsten en in gesprekken met stakeholders getoetst op een aantal aspecten: toegevoegde waarde van het criterium, mate waarin het criterium omroepverenigingen kan uitsluiten, meetbaarheid, en of het criterium binnen de huidige context zou werken.<sup>34</sup> Gedetailleerde beschrijving van deze verkenning is opgenomen in bijlage / G.

**Toegevoegde waarde van criteria** - Het grootste deel van de gesprekspartners denkt dat bovenstaande criteria in potentie kunnen werken. Uitzondering hierop is het criterium 'stemmen in omroepverkiezingen'. Voor dit criterium hebben onze stakeholders geen draagvlak uitgesproken. Onder andere uit de input van omroepverenigingen bleek veel draagvlak voor 'heeft een duidelijke missie en visie en handelt daar naar', maatschappelijke impact en herkenbaarheid van het profiel.

**Meetbaarheid en operationalisatie** - de criteria in deze set zijn vrij algemeen. Met uitzondering van ledenaantallen en stemmen zouden alle criteria verder uitgewerkt moeten worden om te beoordelen of ze van meerwaarde kunnen zijn. Deze operationalisatie heeft in dit onderzoek niet plaatsgevonden, omdat een aantal belangrijke stakeholders, waaronder in ieder geval het CvdM, de RvC en de NPO, aangaven dat dit op dit moment niet mogelijk of van meerwaarde is. Zolang niet bekend is waar de criteria exact voor gebruikt worden, en in welk stelsel ze een rol spelen, is operationalisatie ervan nog niet aan de orde.

---

<sup>34</sup> Niet alle criteria zijn in beide validatiesessies aan de orde geweest. Niet alle betrokkenen hebben zich daarom kunnen uitspreken over alle criteria. Wel zijn alle criteria in één van de validatiesessies aan bod gekomen.

Mogelijke meetbaarheid is daarom slechts op hoofdlijnen meegenomen in dit onderzoek.

- ▶ Bedient een doelgroep: het criterium is in potentie te objectiveren. Belangrijk is echter ook subjectieve beoordeling van de erkenningsaanvragen: kan de omroepvereniging hard maken voor wie ze er zijn?
- ▶ Herkenbaarheid van het profiel: of een profiel herkenbaar is onder het (eigen?) publiek, is in principe te meten middels onderzoek.
- ▶ Onderscheidend: in de praktijk kan het lastig zijn om vast te stellen wat onderscheidend precies is. Gaat dit om de kwaliteit van de programma's, onderscheidend in de doelgroep, of om nog heel iets anders?

Op een aantal criteria (duidelijke missie en visie, samenwerking met andere organisaties en netwerken, interactie en maatschappelijke impact) zijn omroepverenigingen niet één op één vergelijkbaar. In dit geval zouden omroepverenigingen relatief ten opzichte van elkaar beoordeeld kunnen worden. Ook met deze relatieve beoordelingsmethode zouden de criteria scherper geformuleerd moeten worden. Voorbeelden van mogelijke operationalisatie zijn gegeven, maar dekken nog niet de volledige lading. Voor maatschappelijke impact kan bijvoorbeeld gebruikt worden gemaakt van de score op de impactbelevingsmeter van de NPO en SROI. Voor het meten van interactie kan men denken aan publiekreacties, websitebezoek, volgers, donateurs, crowdsourcing, en bezoek van evenementen.

**Mate waarin het criterium omroepverenigingen kan uitsluiten** – Voor sommige kwantitatieve criteria zou een grenswaarde kunnen gelden als uitsluitingscriterium, ledenaantallen of stemmen. Voor andere criteria ligt dit genuanceerder.

- ▶ Het criterium 'onderscheidend' kan omroepverenigingen, mits goed geoperationaliseerd, in potentie uitsluiten. De vraag die daarbij naar voren komt is of nieuwe omroepverenigingen een gelijk speelveld moeten krijgen t.o.v. bestaande omroepverenigingen. Hoe ga je om met dit criterium wanneer twee omroepen nagenoeg hetzelfde aanbieden?
- ▶ Herkenbaarheid op profiel zou in principe mogelijk zijn, maar is in de praktijk lastig. Als een omroepvereniging hele goede programma's maakt met hoog bereik, maar er niet op herkend wordt, is dit dan erg?
- ▶ De criteria 'bedient een doelgroep' en 'samenwerking met relevante organisaties' werken waarschijnlijk niet uitsluitend. Iedere omroep zal waarschijnlijk in staat zijn om deze criteria in te vullen.
- ▶ Voor de criteria 'interactie met de doelgroep', 'duidelijke missie en visie' en 'maatschappelijke impact' is nadere operationalisatie nodig voordat deze uitsluitend kunnen werken.

**Mate waarin de criteria in de huidige context kan werken** – op dit aspect scoort geen van de getoetste criteria anders dan het huidige getalscriterium een voldoende. De belangrijkste beperking hiervoor is het feit dat het begrip 'stroming' in art. 224c Mediawet geen operationele definitie kent. De criteria in set 2 bieden geen oplossing voor dit probleem, en weerspiegelen ook in totaliteit niet welke stroming een omroepvereniging presenteert.

Daarnaast wijzen stakeholders op beperkingen voor profilering in de dagelijkse praktijk van de publieke omroep, gebaseerd op de huidige wet- en regelgeving. De ruimte voor omroepverenigingen om zich te profileren, om hun achterban te binden en hun missie uit te dragen wordt mede bepaald c.q. beperkt door de bijdrage aan de doelstellingen van de publieke omroep als geheel. Ledenwerving en ledenbehoud kennen wettelijke beperkingen, anders dan private/commerciële omroepen die geen deel uitmaken van het publieke omroepstelsel, non-profit en goede

doelenorganisaties, of de methodes van klantenbinding van commerciële merken. Deze beperkingen zijn onder meer gelegen in het tegengaan van commercialisering van het publieke bestel, onwenselijke wervingspraktijken en (Europese) mededingingsaspecten.<sup>35</sup> Zie ook hoofdstuk 2 over de huidige positie omroepverenigingen in het publieke omroepbestel.

## **Criteria – samengevat**

Deze verkenning heeft geen te operationaliseren criteria opgeleverd voor de beoordeling of een omroepvereniging in structuur en programmering een maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming vertegenwoordigt. Zonder een gezaghebbende definitie van het begrip stroming, met de dagelijkse praktijk van de programmacoördinatie en met beperkingen voor de omroepen om zich te profileren, zijn aanvullende criteria voor beoordeling op het stromingsartikel niet goed mogelijk of bij voorbaat niet 'scoorbaar' voor omroepverenigingen.

De verkenning heeft wel een groot aantal operationele criteria opgeleverd die kunnen helpen om te beoordelen of de omroepvereniging voldoende bijdraagt aan de doelstelling van de publieke omroep als geheel. Dit zijn criteria o.a. vanuit de publieke mediaopdracht en de opdracht aan de NPO (set 1). Ook biedt set 2 mogelijkheden voor beoordeling van omroepen. Deze criteria kunnen van waarde zijn bij de beoordeling van de toegevoegde waarde en professionaliteit van een omroepvereniging. Een kanttekening bij de sets criteria is dat deze nog verdere geoperationaliseerd moeten worden om ze te kunnen toepassen. Stakeholders achten deze stap echter pas van meerwaarde wanneer bekend is in welke context criteria van toepassing zijn.

---

<sup>35</sup> Zie in dit verband onder andere de mededeling van de Europese Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep (2009/C 257/01); Commissariaat voor de Media, Praktijkhandreiking Dienstbaarheidsverbod;



## / 4 Reflecties

Het resultaat van onze verkenning is dat er algemene prestatiecriteria te formuleren zijn waarop omroepen beoordeeld kunnen worden. We hebben echter geen criteria gevonden op grond waarvan het begrip 'stroming' goed te beoordelen is. Dit heeft meerdere redenen: volgens velen bestaan 'stromingen' niet meer, omroepverenigingen definiëren 'stroming' allemaal verschillend, de wetgever en de adviesorganen geven zelf geen richting, en tot nu toe zijn geen pogingen gedaan om bijvoorbeeld het SCP te vragen<sup>36</sup> waarden- of smaakgemeenschappen te identificeren die van betekenis zijn voor een gedifferentieerde aanpak van de publieke omroep.

Naast de uitdaging rondom het stromingsartikel kent het huidige stelsel ook andere onduidelijkheden die beoordeling van omroepverenigingen bemoeilijken. Denk hierbij aan de verhoudingen tussen de NPO en omroepverenigingen, de beperkte mogelijkheden van eigen profilering door omroepverenigingen en de beperkte zichtbaarheid (offline en online) van individuele programma's en bijbehorende gemeenschappen.

### **Omroepen moeten blijvend representativiteit organiseren**

Binnen de huidige wettelijke kaders en het huidige systeem van externe pluriformiteit zijn omroepen echter gebonden aan de noodzaak om representativiteit te regelen. Daar zijn nu 2 goede redenen voor: op existentieel niveau boet de publieke omroep aan relevantie in, indien er een gebrek is aan representativiteit. In de huidige samenleving, met ontwikkelingen zoals *fake news* en het ontstaan van andere modellen van nieuws-, achtergronden- en entertainmentconsumptie, is de aanwezigheid van een sterke publieke omroep van groot belang. Een tweede reden is zowel praktisch als principieel: het onbeperkt toelaten van omroepverenigingen die al dan niet een achterban vertegenwoordigen leidt tot verlies van focus op de publieke waarden en verwatering van het budget bestemd voor omroepverenigingen.

### **Wij zien dat sommige randvoorwaarden vitaal zijn om criteria te laten werken**

Dat betekent niet dat de criteria die we in dit onderzoek hebben gevonden, per definitie niet kunnen werken. In bijna alle overleggen en gesprekken tijdens de verkenning werd aangegeven dat er wel operationele criteria te benoemen zijn als bepaalde randvoorwaarden – met name in de categorie van algemene prestatiecriteria - zouden veranderen.

Door het aanpassen van diverse randvoorwaarden kan beoordeling van omroepverenigingen met operationele criteria toch mogelijk zijn. Om de huidige beperkingen niet leidend te laten zijn in deze verkenning, schetst AEF onderstaand een aantal denkrichtingen om tot bruikbare criteria te komen. Van deze denkrichtingen schetsen we de mogelijkheden en beperkingen, en doen we een eerste aanzet voor operationalisatie.

## 4.1 Stroming naar de geest van de wet beoordelen

In dit onderzoek zijn we uitgegaan van een definitie van een stroming op maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke gronden. Een alternatief is het behouden van het huidige stromingsartikel, maar omroepverenigingen de ruimte geven om deze op een moderne manier in te

---

<sup>36</sup> Overigens bepaalt het SCP zelf haar onderzoeksagenda.

vullen. De bedoeling van het wetsartikel wordt door stakeholders wel als relevant gezien: een omroepvereniging die in sterke verbinding is met (een groep in) de samenleving en toegevoegde waarde heeft. Binding, interactie en toegevoegde waarde zijn in potentie te operationaliseren en te toetsen. De criteria in paragraaf 3.2 bieden daar, mits verder uitgewerkt, een mogelijkheid voor. Een risico van deze benadering is dat dit het weigeren of intrekken van erkenningen moeilijker maakt, waardoor het aantal omroepen steeds groter zal worden en het te besteden programmabudget per omroep steeds kleiner.

## 4.2 Een vergelijkende selectie

Een alternatief is het creëren van schaarste: er wordt slechts een beperkt aantal partijen geselecteerd. Gebruikmakend van art. 2.23 MW zijn er dan maximaal zes erkenningen te verdelen. Een mogelijk voordeel daarbij is dat het omroepenlandschap beheersbaar blijft en het programmabudget met een beperkte groep gedeeld hoeft te worden. Een mogelijk nadeel kan zijn dat het niet mogelijk blijkt om heel Nederland te bedienen met zes omroepverenigingen.

Het creëren van schaarste vraagt om een andere beoordelingssystematiek, op basis van heldere criteria. Hoewel de sets criteria in dit onderzoek een basis bieden voor mogelijke criteria, dienen deze verder uitgewerkt te worden voordat ze toegepast kunnen worden. Stakeholders, waaronder de Raad voor Cultuur, het CvdM en de NPO geven aan dat de criteria in dit onderzoek nog onvoldoende scherp zijn voor beoordeling.

In een vergelijkende beoordelingssystematiek, zoals nu bij de BIS het geval is, kunnen omroepen beoordeeld worden ten opzichte van elkaar. Aanvragen van omroepverenigingen kunnen ten opzichte van elkaar worden beoordeeld, op basis van een set criteria. De omroepverenigingen die het beste voldoen aan de gestelde criteria, krijgen een erkenning voor een bepaalde periode. Beoordeling kan door de adviesorganen zelf worden gedaan, of deels door een commissie van experts ('peers') zoals in de BIS het geval is. Dit zou er als volgt uit kunnen zien:

1. Erkenning van omroepverenigingen is erop gericht om de waardengemeenschappen (stromingen) van een zo groot mogelijk deel van de NL bevolking te representeren in een beperkt aantal robuuste omroeporganisaties die samen met NOS en NTR de publieke omroepprogramma's maken onder sturing en coördinatie van de NPO. Art. 2.23 MW is de basis waarop een vergelijkende en selecterende erkenningsmethode kan worden uitgevoerd.
2. Het SCP adviseert op basis van de aanvragen (over mogelijke variaties van) een boeket van (waarden)gemeenschappen. NPO adviseert voorafgaand welke bijdragen voor de komende periode minimaal noodzakelijk zijn.
3. De NPO en RvC adviseren welke erkenningsaanvragen samen de beste voorwaarden bieden om voor alle genres en platforms de beste programmering vanuit de publieke waarden van de publieke omroep te leveren. Daarbij kan op diverse publieke waarden gescoord worden maar ook op bereik, kwaliteit en genre. Ook hier is art. 2.23 MW de basis voor een vergelijkende en selecterende methode.
4. NPO sluit met de erkende omroepverenigingen een prestatieovereenkomst waarin zowel de programma-afspraken o.a. genres en platforms) als de bijdrage aan pluriformiteit vanuit de eigen waardengemeenschap toetsbaar worden vastgelegd.
5. Het CvdM en de RvC en het SCP toetsen elke vijf jaar op het nakomen van de prestaties en de ontwikkelingen in het stromingenlandschap.

6. Elke vijf jaar kunnen nieuwe erkenningen worden aangevraagd.

Deze werkwijze heeft als grootste voordeel dat omroepverenigingen ten opzichte van elkaar beoordeeld kunnen worden. Een mogelijke beperking is de toepasbaarheid op het omroepbestel. De Raad voor Cultuur geeft aan dat de BIS systematiek niet 1-op-1 vergelijkbaar is. Er zijn verschillen in de historie tussen de culturele- en omroepsector. Daarnaast kent de cultuursector geen overkoepelend orgaan zoals een NPO.

## 4.3 Omroepen meer ruimte geven zich te profileren

Een belangrijk signaal in deze verkenning komt vanuit omroepen die de wens hebben zich meer zichtbaar te profileren, maar hier geen ruimte voor zien binnen de huidige kaders. Door deze beperking (deels) op te heffen, kunnen omroepverenigingen mogelijk winnen aan legitimiteit. Een mogelijkheid daarbij is bijvoorbeeld om het profiel van de omroepverenigingen zwaarder mee te laten wegen in de programmacoördinatie, en om deze expliciet op te nemen in de opdracht aan de NPO. Er kan ook een kwantitatief minimum worden gegarandeerd van geprofileerde programma's waar de NPO waar de NPO ruimte voor moet geven. Daarnaast is het opnieuw kijken naar de merkenstrategie een mogelijkheid.

Omroepen meer ruimte geven voor profilering lost het huidige spanningsveld niet helemaal op, want de spanning tussen een sterke NPO en sterke omroepverenigingen blijft op deze wijze bestaan. Wel kan een expliciete versterking van de onderhandelingspositie van omroepverenigingen ervoor zorgen dat profilering en worteling meetbaar in de beoordeling kunnen worden betrokken. Deze wijziging van een randvoorwaarde lost het gebrek aan een duidelijke definitie van stroming echter niet op en tast wel de NPO opdracht aan om uit 1 hand een doelgericht aanbod te coördineren.

## 4.4 Aanpassen van de wet

### **Wettelijke kaders voor publieke omroepverenigingen**

Art. 2.23 MW bepaalt dat de minister eens in de vijf jaar aan ten hoogste zes omroeporganisaties erkenningen kan verlenen en ook eens in de vijf jaar voorlopige erkenningen kan verlenen aan nieuwe omroepen.

Art 2.27 geeft het CvdM de taak het aantal leden van een omroep vast te stellen. Art. 2.31 bepaalt dat de minister voorafgaand aan zijn besluit advies vraagt aan de RvC, het CvdM en de NPO.

Door het aanpassen van randvoorwaarden kunnen dus nieuwe mogelijkheden ontstaan om te beoordelen op operationele criteria. Bovenstaande gewijzigde randvoorwaarden zijn mogelijk binnen het huidige wettelijke kader, binnen de geest van de Mediawet. Uiteraard zijn er ook verschillende opties buiten de huidige geest van de wet denkbaar die operationele criteria opleveren. Door bijvoorbeeld het stromingsartikel uit de wet te schrappen, of te vervangen door een alternatieve benadering, kan het stelsel van externe pluriformiteit zoals het nu functioneert mogelijk behouden worden. In dat geval moet worden gezocht naar andere manieren van legitimering voor de omroepverenigingen. De criteria zoals genoemd in set 2 zijn dan goede criteria voor het meten van toegevoegde waarde van een omroep.

Daartegenover staat het organiseren van interne pluriformiteit, zoals bijvoorbeeld de BBC dat doet. In dat geval zou de NPO zelf stromingen in de samenleving moeten representeren, en kunnen omroepen hier aan bijdragen, vanuit een rol als intern, publiek geladen productiehuis. Dan zijn vooral criteria gericht op diversiteit (geslacht, leeftijd, opinie, woonplaats, etc.) van meerwaarde. Tussen deze twee opties zijn er verschillende varianten denkbaar, die elk gevolgen zouden hebben voor de te hanteren criteria. Ook bij een andere invulling van de publieke mediaopdracht, door de publieke omroep bijvoorbeeld specifiek te richten op bepaalde thema's of genres, zouden eigen criteria passen.

Wij merken op dat het buiten de opdracht valt om in het bijzonder aandacht te besteden aan andere externe factoren die in de context van de voorgaande paragrafen relevant kunnen zijn. Wij wijzen in het bijzonder op de Europese mededingingsrechtelijke context, die voorwaarden stelt ten aanzien van publieke taakuitoefening in relatie tot markttoegang en marktactiviteiten. In het verleden hebben de Europese Commissie en het Hof van Justitie meerdere malen de inrichting van nationale publieke omroepbestellen kritisch getoetst.

## / 5 Resultaat van de verkenning

Dit onderzoek is een verkenning naar mogelijke legitimatiecriteria voor omroepverenigingen. Deze criteria dienen toepasbaar te zijn op beoordeling van toelating, functioneren en eventueel intrekken van erkenningen.

### 5.1 Conclusie

#### **Het onderzoek heeft geen definitie voor 'stroming' opgeleverd**

Het vertegenwoordigen van maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stromingen is de belangrijkste doelstelling in de wet om de erkenning van omroepen te legitimeren. AEF heeft in de verkenning naar operationele criteria voor toetsing aan dit stromingsartikel (2.24.1c MW) gezocht naar een eenduidige en te operationaliseren definitie van het begrip stroming en verdiepend gezocht naar het bestaan van stromingen onder de Nederlandse bevolking. Dit onderzoek heeft geen eenduidige operationele definitie van het stromingsbegrip opgeleverd. Omroepverenigingen en de wettelijke adviseurs hebben geen gedeelde beelden over hoe legitimiteit getoetst kan worden op basis van het begrip stroming. Zolang dit begrip niet gezaghebbend door de wetgever is gedefinieerd kunnen logischerwijs geen aanvullende operationele criteria worden geformuleerd. Hierbij maakt AEF de kanttekening dat deze definitie volgens de geraadpleegde partijen niet te geven is. De wetgever is daar de afgelopen vijftig jaar ook niet in geslaagd.

#### **Legitimatiecriteria voor het beoordelen van stroming zijn daarom niet gevonden**

Deze verkenning heeft geen te operationaliseren criteria opgeleverd voor de beoordeling of een omroepvereniging in structuur en programmering een maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming vertegenwoordigt. Zonder een gezaghebbende definitie van het begrip 'stroming', met de dagelijkse praktijk van de programmacoördinatie en met beperkingen voor de omroepen om zich te profileren, zijn aanvullende criteria voor beoordeling op het stromingsartikel niet goed mogelijk of bij voorbaat niet 'scoorbaar' voor omroepverenigingen.

#### **Criteria bieden wel meerwaarde voor algemene beoordeling van de omroepverenigingen**

Wel heeft dit onderzoek geresulteerd in een aantal operationele criteria die kunnen helpen om te beoordelen of de omroepvereniging bijdraagt aan de doelstelling van de publieke omroep als geheel en de professionaliteit en toegevoegde waarde van individuele omroepen. We onderscheiden twee sets: één set criteria ter beoordeling voor het bestel als geheel, en één set ter beoordeling van individuele omroepen.

## Set 1: criteria ter beoordeling van bijdrage aan het bestel als geheel.

Een omroepvereniging kan worden beoordeeld op de bijdrage aan het totaal.

Doelgroep	Kwaliteit	Betrokkenheid en Impact
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Evenwichtig</li> <li>▶ Verscheidenheid naar vorm en inhoud</li> <li>▶ Relevant bereik onder zowel breed en algemeen publiek, als kleine doelgroepen</li> <li>▶ Pluriform, evenwichtig beeld van de samenleving</li> <li>▶ Voor iedereen toegankelijk</li> <li>▶ Bereik via verschillende platforms</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gevarieerd</li> <li>▶ Kwalitatief hoogstaand</li> <li>▶ Betrouwbaarheid</li> <li>▶ Onafhankelijk</li> <li>▶ Transparant</li> <li>▶ Duurzaam mediasysteem</li> <li>▶ Steun voor het bestel en bereidheid tot samenwerken</li> <li>▶ Goed werkgeverschap</li> <li>▶ Gezonde bedrijfsvoering</li> <li>▶ Stimuleert innovatie t.a.v. het media-aanbod</li> <li>▶ Platform voor makers</li> <li>▶ ontwikkeling van talent</li> <li>▶ Actueel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Samenbrengen van mensen</li> <li>▶ Podium voor kunst en cultuur</li> <li>▶ Bevordert leren en kennisopbouw</li> <li>▶ Bijdrage aan de democratie</li> </ul>

Deze lijst is niet uitputtend en niet getoetst in de validatiesessies, zoals set 2. Wel komen dit soort criteria in diverse variëteiten ook voor bij buitenlandse publieke omroepen zoals de BBC en de VRT.

## Set 2: criteria ter beoordeling van de individuele prestaties van omroepen

In onze verkenning hebben we vooral gezocht naar criteria binnen deze tweede categorie. Dit heeft geleid tot 10 criteria (set 2) waarop je omroepen specifiek zou kunnen beoordelen, gerelateerd aan hun eigen profilering:

Doelgroep	Kwaliteit	Betrokkenheid en Impact
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bedient een doelgroep</li> <li>▶ Herkenbaarheid van het profiel</li> <li>▶</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Onderscheidend</li> <li>▶ Heeft een duidelijke missie en visie en handelt daar naar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Samenwerking met andere organisaties en netwerken</li> <li>▶ Interactie met deze doelgroep</li> <li>▶ Maatschappelijke impact</li> <li>▶ Stemmen (bij verkiezingen)</li> <li>▶ Ledenaantallen</li> </ul>

Een belangrijke beperking van de sets criteria is de operationalisatie ervan. Om de criteria goed te kunnen toepassen in het omroepbestel, dienen ze scherper en specifiek te zijn. Dit is pas goed mogelijk wanneer bekend is in welke context de criteria gebruikt zullen worden.

Met aanpassing van bepaalde randvoorwaarden, ontstaat meer ruimte voor het toepassen van criteria. AEF heeft een aantal denkrichtingen verkend waarbinnen omroepverenigingen functioneren meer mogelijkheden opleveren voor operationele criteria die de prestaties van omroepen meten, meer mogelijkheden opleveren om nieuwe aanvragen te beoordelen en bestaande erkenningen in te trekken. Dit zijn criteria die niet als zodanig betrekking hebben op het stromingsaspect, maar die dienend zijn aan het realiseren van de publieke mediaopdracht in brede zin.

Verbetering van de erkenningsprocedure naar analogie van andere sectoren waar publieke doelen met schaarse publieke middelen via private organisaties worden uitgevoerd, biedt ruimte voor operationele criteria, zowel als het gaat om maatschappelijke worteling als om het bijdragen aan het geheel van de publieke omroep. Daarnaast zijn er andere mogelijkheden in het aanpassen van randvoorwaarden, waardoor beoordeling op criteria beter mogelijk wordt.

## 5.2 Aanbevelingen

### **Wetgever, maak een keuze hoe omroepverenigingen eerlijker en beter beoordeeld kunnen worden**

Nu het huidige wettelijke kader en de daarop gebaseerde programmeringspraktijk het omroepverenigingen niet goed mogelijk maakt zich afzonderlijk te profileren en tegelijk het huidige stromingsartikel geen handvat biedt voor criteria om toelating, functioneren en exit te beoordelen, is het aan de wetgever om een keuze te maken welke randvoorwaarden gewijzigd moeten worden om een eerlijker en betere beoordeling van omroepverenigingen mogelijk te maken. Veel mogelijk nieuwe criteria zijn afhankelijk van die keuze.

### **Zet de mogelijke toepassing van criteria in een bredere context**

Omroepverenigingen en NPO gaven meermaals aan dat zij het huidige stelsel op veel punten waarderen, en dat zij vrezen dat de goede elementen van het stelsel verdwijnen in de zoektocht naar criteria. AEF adviseert om de discussie over criteria niet geïsoleerd te voeren, maar in de context van de versterking van de publieke waarde van de Nederlandse publieke omroep, zoals die ook in een publieke media-opdracht tot uitdrukking wordt gebracht.

### **Maak met CvdM, RvC, NPO en CvO twee sets van beoordelingscriteria**

De verkenning van AEF heeft twee sets van mogelijke criteria opgeleverd voor het beoordelen van omroepverenigingen. Hoewel met deze criteria het stromingsbegrip niet te toetsen is, zijn het wel waardevolle criteria om de bijdrage van elke bestaande en toekomstige private toelevering, zoals van omroepverenigingen, aan de publieke omroep te beoordelen. AEF adviseert om de operationalisatie van deze sets criteria nader uit te werken, zodat die tijdig gereed zijn voor de nieuwe erkenningsprocedure in 2027. Verschillende stakeholders zien deze sets criteria als waardevolle aanvulling op de huidige werkwijze. Omroepverenigingen, de NPO, de Raad voor Cultuur en het CvdM hebben allen aangegeven daaraan mee te willen werken.

# Bijlagen



## / A Onderzoeksmethoden

Dit adviesrapport is tot stand gekomen door een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden. Onderstaand lichten we deze methoden toe, en beschrijven we hoe we deze gebruikt hebben in de verkenning.



### Startnotitie met scenario's

Aan het begin van het onderzoekstraject schreef AEF een startnotitie waarin de eerste ideeën voor het onderzoek werden geïntroduceerd. Daarin werden drie pijlers voor het onderzoek geformuleerd: ten eerste het identificeren van stromingen in de Nederlandse samenleving; ten tweede de maatschappelijke worteling van de huidige omroepen; en ten derde het identificeren van hypothetische modellen voor de publieke omroep ter horizonverbreding en om daarbij passende criteria te vinden. Deze startnotitie werd ter voorbereiding rondgestuurd aan gesprekspartners en is opgenomen in bijlage D.



### Literatuurstudie naar stromingen, criteria en randvoorwaarden

Daarnaast voerde AEF een literatuurstudie uit waar de concentratie lag op het bestaan van stromingen in de Nederlandse samenleving, eerdere discussies over legitimatiecriteria, en randvoorwaarden geschetst in eerdere rapporten. Daarbij werd voor mogelijke criteria nadrukkelijk ook gekeken naar andere sectoren waarin met criteria gewerkt wordt, zoals de cultuursector.



### Interviews met betrokkenen uit het veld

Ter verdieping van de literatuurstudie organiseerde AEF gesprekken met directe betrokkenen. De fusieomroepen en zelfstandige omroepen werden in twee aparte groepsgesprekken gevraagd te reflecteren op hun maatschappelijke worteling en ideeën voor criteria. Ook werd hen gevraagd om op papier samen te vatten hoe zij hun maatschappelijke worteling zien en aan welke criteria zij de voorkeur zouden geven. Daarnaast werd er met de twee taakomroepen gezamenlijk gesproken en met de NPO apart. Ook werd apart gesproken met aspirant-omroep Zwart, nadat aspirant-omroep Ongehoord Nederland aangaf niet beschikbaar te zijn voor een gesprek. Deze indeling werd gevolgd gezien de verschillende rollen die de omroepen in het bestel spelen. Ten slotte sprak AEF met meer en minder direct betrokkenen. Zo spraken we met afgevaardigden van de BBC en VRT en de marketingsector. Een overzicht van de gesprekspartners is in bijlage /C opgenomen.



### Sectorvergelijking met BBC, VRT, Sportinnovatornetwerk, sociaal domein, Into The Great Wide Open

AEF voerde een sectorvergelijking uit ter inspiratie en om te leren hoe actoren buiten het omroepenbestel maatschappelijke worteling vormgeven, tot stand brengen en meten. Daarbij werd vooral gebruikgemaakt van interviews. Een selectie van mogelijke interviewpartners werd van tevoren besproken met de opdrachtgever. De achterliggende gedachte was dat andere sectoren vergelijkbare systeemvoorwaarden hebben, ook een publiek belang dienen op basis van een schaarste van middelen, ook met criteria werken, en mogelijk vergelijkbare trajecten hebben

doorlopen bij het ontwikkelen van criteria en meetmethodieken. Door deze informatie op te halen kwamen andere criteria ter sprake, die we gezamenlijk hebben opgenomen in bijlage /F.



## Opstellen groslijst van mogelijke criteria + haalbaarheidstoets

Op basis van al het voorgaande stelden we een groslijst op van mogelijke criteria (zie bijlage /F). Deze groslijst van criteria toetsten we op drie wijzen op haalbaarheid:

### 1. Eisen van de opdrachtgever

In de eerste plaats hanteerden we de onderstaande eisen van de opdrachtgever als leidraad voor de criteria:

- ▶ Objectief: de eisen die gesteld worden moeten objectief zijn en de beoordeling ervan moet transparant en onpartijdig kunnen geschieden;
- ▶ Niet (technisch) manipuleerbaar, zoals bijvoorbeeld bij het aantal likes;
- ▶ Een reflectie zijn van werkelijke betrokkenheid;
- ▶ Recht doen aan de pluriformiteit van het bestel;
- ▶ Simpliciteit / uitvoerbaarheid: geen onnodige administratieve lasten met zich meebrengen;
- ▶ Helderheid: Het moeten werkbaar criteria zijn die voor iedereen duidelijk zijn; met name dat de omroepen elk zelf met voldoende zekerheid moeten kunnen inschatten of zij voldoen aan de criteria;
- ▶ Voldoende tijd: Omroepen moeten voldoende tijd krijgen zich voor te bereiden op deze nieuwe eisen voor de volgende erkenningsperiode in 2027. De nieuwe eisen voorzien in een indicatie van de benodigde voorbereidingstijd.
  - ▶ Hiermee moet ook rekening gehouden worden dat de nieuwe criteria nog verankerd moeten worden in de Mediawet. Stel dat de benodigde tijd voor omroepen ca. 2 jaar is, dan is het nodig de criteria rond 1 juli 2025 in te voeren en zou het wetsproces in juli 2023 moeten worden begonnen.

### 2. Passendheid binnen het vraagstuk

Aanvullend stelden we vier eisen op waar de criteria aan moesten voldoen. Van de onderstaande vier criteria vroegen we in de eerste validatiesessie (zie hieronder) aan alle genodigden om hun inschatting hiervan te geven:

1. Draagt het criterium bij aan het geheel (de missie van de publieke omroepen/het bestel)?
2. Is het criterium toetsbaar (bewijsbaar voor huidige, en toegankelijk zijn voor nieuwe omroepen)?
3. Werkt het criterium uitsluitend ("you can never leave")?
4. Zou het binnen het huidige stelsel werken? (we bespreken welke randvoorwaarden nodig zijn).

### 3. Het toetsen van publieke waarde

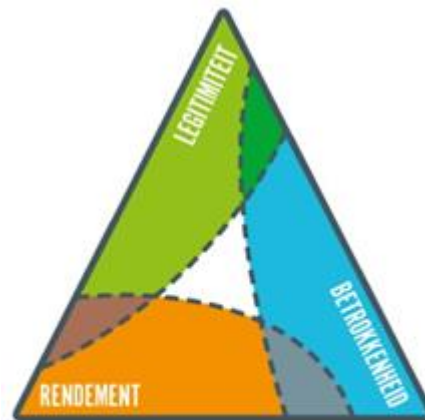
Als derde check controleerden we of we aanvullende inzichten over de criteria verkregen door ze te toetsen aan de Waardendriehoek, een instrument ontwikkeld door het Instituut voor Publiek

Waarden (IPW)<sup>37</sup>. Dit is een denkmodel dat in het sociaal domein wordt toegepast om maatschappelijke initiatieven te evalueren op hun publieke waarde. Het model is gebaseerd op de aanname dat initiatieven op drie waarden te valideren zijn: legitimiteit (kernwaarde van de overheid), betrokkenheid (kernwaarde van de samenleving) en rendement (kernwaarde van de markt). Door te kijken hoe criteria bijdragen aan deze waarden, zou in theorie een balans tussen de belanghebbenden gevonden moeten worden.

In de praktijk bleek de toepassing van dit denkmodel van minder grote waarde. In de eerste plaats is de definitie van deze drie assen (kernwaardes) in het omroepenbestel minder transparant, omdat de voorgestelde partijen (overheid, samenleving en markt) minder helder gemarkeerd zijn.

Daarnaast zit er een verschil in het niveau van toepassing (individueel versus stelsel) tussen het sociaal domein en het omroepenbestel. De uitwerking van het model binnen het sociaal domein is van grote waarde om de gebruiker in staat te stellen om een afweging op casusniveau te maken: heeft de cliënt meerwaarde (op drie assen gemeten) bij de voorstelde interventie? Wat is de balans tussen deze assen? De voorgestelde toepassing op het omroepenbestel zou op macroniveau zijn: hoe legitimeert deze omroepvereniging het eigen bestaansrecht? Hoe organiseren ze betrokkenheid van consumenten?. Deze twee toepassingen zijn te verschillend van aard, dus lijkt het oneigenlijk om de Waardendriehoek ter validatie van mogelijke criteria in te zetten.

## Waardendriehoek IPW



Figuur 1: De waardendriehoek van IPW zoekt een passende balans tussen legitimiteit, rendement en betrokkenheid

In de waardendriehoek van het IPW staan drie waarden centraal:

- *Legitimiteit*: draagt een initiatief bij aan het voorkomen van uitsluiting van mensen en groepen? Draagt het initiatief bij aan de pluriformiteit van het geheel?
- *Rendement*: met schaarse middelen moeten we verstandig omgaan. Kan een initiatief zichzelf bedruipen?
- *Betrokkenheid*: bestaat er draagvlak voor het initiatief? Is er sprake van welbegrepen eigenbelang en neemt een initiatief verantwoordelijkheid voor het geheel?

Het gebalanceerde samenspel van deze drie elementen bepaalt in die gedachtegang de publieke waarde van een initiatief.



## Validatiesessies aan de hand van gegenereerde criteria

Om het draagvlak onder betrokkenen te toetsen en te borgen organiseerde AEF twee validatiesessies, waarbij de eerste sessie in twee groepen werd gehouden. Hiervoor werden alle betrokken omroepen en de begeleidingscommissie en het ministerie van OCW uitgenodigd. AEF deelde in deze sessie haar bevindingen en vroeg aan de deelnemers om een voorkeur voor criteria uit te spreken. In de tweede sessie heeft AEF onder andere een aantal mogelijke toekomstscenario's gedeeld. Na de tweede validatiesessie heeft AEF ook bevindingen en scenario's op papier gedeeld

<sup>37</sup> <https://publiekewaarden.nl/project/waardendriehoek/>.

met alle aanwezigen, waarop een groot deel van de aanwezigen nog heeft gereageerd. De scenario's zijn als zodanig niet overgenomen, maar zijn verwerkt in mogelijke denkrichtingen.



## Expertsessie

Naast de sectorvergelijking maakte AEF gebruik van een expertsessie om te komen tot een meer informatieve en bruikbare definitie van stromingen en om te achterhalen. Deze sessie werd geleid door Nico van Eijk. De experts hebben als onderzoeker allemaal raakvlak met het thema groepen in de samenleving en hebben vanuit hun verschillende achtergronden meegedacht over het vraagstuk. De deelnemerslijst staat in bijlage /C.



## Begeleidingscommissie

Gedurende het hele onderzoekstraject stond AEF in contact met een begeleidingscommissie waarin vertegenwoordigers van het ministerie van OCW, de Raad voor Cultuur, het SCP, het Commissariaat voor de Media, het College van Omroepen en de NPO zitting hadden. De begeleidingscommissie werd gevraagd om te reageren op de tussenresultaten van het onderzoek, zoals de startnotitie en een eerste groslijst van criteria te bespreken.

## / B Geraadpleegde documenten

AD, 31 augustus 2021: [https://www.ad.nl/show/npo-baas-over-andere-tijden-kassa-en-radar-als-belangstelling-tanende-is-moet-je-andere-vormen-zoeken-ab6ebce8/?utm\\_source=email&utm\\_medium=sendafriend&utm\\_campaign=socialsharing\\_welb](https://www.ad.nl/show/npo-baas-over-andere-tijden-kassa-en-radar-als-belangstelling-tanende-is-moet-je-andere-vormen-zoeken-ab6ebce8/?utm_source=email&utm_medium=sendafriend&utm_campaign=socialsharing_welb).

Algemene Rekenkamer, 'Hilversum in beeld Doelmatigheid bij de publieke omroep', 2019.

J.C. Arnbak, J.J. van Cuilenburg & E.J. Dommering, *Verbinding en ontvlechting in de communicatie, een studie naar toekomstig overheidsbeleid in de elektronische communicatie* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever, 1990).

BBC, 'Broadcasting: An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation', 2016.

BBC, 'Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation', 2016.

Beslisnota's bij 'Brief aan de Tweede Kamer over erkenningen publiek bestel', 8 juli 2021.

Marja van Bijsterveldt, 'Brief aan de Tweede Kamer van 10 juni 2010', KS 32 033, nr. 4.

Commissariaat voor de Media, 'Erkenningsadviezen concessieperiode 2022-2026', 2021.

Commissie Ververs, 'Terug naar het publiek: Rapport van de Commissie Publieke Omroep', 1996.

José van Dijck, 'Omroepen moeten publieke domein opnieuw uitvinden', NRC Handelsblad, 2002. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2002/10/29/omroepen-moeten-publieke-domein-opnieuw-uitvinden-7611794-a121290>.

Nico van Eijk, *Omroepvrijheid en overheidsbemoediging: Een vergelijkende studie naar de Nederlandse, Franse en Europese regels met betrekking tot toegangscriteria en programmavoorschriften voor de omroep* (Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever, 1992).

Harry Ganzeboom, *Leefstijlen in Nederland: Een verkennende studie* (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1988).

Catalina Iordache, 'Netflix in Europe: Four Markets, Four Platforms? A Comparative Analysis of Audio-Visual Offerings and Investment Strategies in Four EU States', *Television & New Media 00(0)*, p. 1-22.

Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Amsterdam: J.H. De Bussy, 1979).

Mediamonitor 2020: <https://www.mediamonitor.nl/wp-content/uploads/Mediamonitor-2020.pdf>.

Mediawet 2008.

Media:tijd 2018: [https://www.mediatijd.nl/images/pdf/Brochure\\_MediaTijd\\_2018.pdf](https://www.mediatijd.nl/images/pdf/Brochure_MediaTijd_2018.pdf).

Motivaction, 'De acht Mentality-milieus': <https://www.motivaction.nl/mentality/de-acht-mentality-milieus>.

NLPO, 'De 20 criteria van het Keurmerk Nederlandse Streekomroepen'.

NPO, 'Samen voor het publiek belang: Evaluatierapport NPO 2013 -2017', 2019.

NPO, 'NPO Leefstijlgroepen', 2018.

NPO, 'Van waarde voor iedereen: Concessiebeleidsplan 2022-2026', 2020.

NPO, 'Advies erkenningen', 2021.

NRC, 2 april 2021: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/04/02/ledentelling-voltooid-een-miljoen-omroepleden-minder-akwasi-en-karskens-zijn-over-a4038389>.

NRC, 3 oktober 2021: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/03/het-is-ingewikkeld-om-deze-omroepen-af-te-wijzen-a4060527>.

Ofcom, 'Regional production and regional programme definitions: Guidance for public service broadcasters', 2019.

Omroepverenigingen: schriftelijke inbreng per omroepvereniging op onze hoofdvragen.

Raad voor Cultuur, *De tijd staat open: advies voor een toekomstbestendige publieke omroep* (Den Haag: Raad voor Cultuur, 2014).

Raad voor Cultuur, 'Advies omroeperkenningen', 2021.

SCP, 'Verschil in Nederland: Sociaal en cultureel rapport 2014', 2014.

SCP, 'Factsheet: Verschil in Nederland 2014-2020', 2021, pp. 1-4.

Arie Slob, 'Visiebrief 14 juni 2019', KS 32 827 nr. 157.

Arie Slob, 'Brief aan de Tweede Kamer over erkenningen publiek bestel', 8 juli 2021.

Tiessen-Raaphorst, A. en de Haan, J. Versterking data-infrastructuur sport, 2012

Verslag: 'Wijziging van de Mediawet 2008', KS 35 554, nr. 5, 18 september 2020.

VRT, 'Beheersovereenkomst 2021-2025', 2021.

## / C Gesprekspartners

Naam	Organisatie	Datum gesprek
Willemien van Aalst	Human	26 augustus 2021
Jurre Bosman	NPO	6 oktober 2021
Pieter Bots	RvC (BIS)	13 september 2021
Martijn van Dam	NPO	26 augustus 2021
Karin Donders	VRT	13 september 2021
Paul Doop	NPO	5 oktober 2021
Willemijn Francissen	NTR	19 augustus 2021
Lucas Goes	Powned	24 augustus 2021
Gianni Grot	Omroep Zwart	25 augustus 2021
Jos de Haan	SCP	29 juli 2021
Gerda van Hekesen, Mira Herens	CvdM	15 september 2021
Bert Huisjes	WNL	26 augustus 2021
Frans Klein, Anne-Lieke Mol	NPO	5 oktober 2021
Peter Kuipers	KRO-NCRV	24 augustus 2021
Arjan Lock	EO	26 augustus 2021
Lennart van der Meulen	VPRO	26 augustus 2021
Marc Oosterhout	N=5	9 september 2021
Sjoerd Pennekamp	SKO	21 september 2021
Ferry Roseboom	Into the great wide open	21 september 2021
Conny Herben	OmroepMax	26 augustus 2021
Eric van Stade	AVROTROS	24 augustus 2021
Gerard Timmer	NOS	19 augustus 2021
Jeroen Verspeek	BBC	25 augustus 2021
Josse de Voogd	Zelfstandig	4 oktober 2021
Jakob van der Waarden, Joachim Thissen	RvC	14 september 2021
Lonneke van der Zee	BNNVARA	24 augustus 2021

Ongehoord Nederland was niet beschikbaar voor deelname.

#### Begeleidingscommissie

Naast bovenstaande gesprekken kwam ook op 7 september 2021 en 26 oktober de Begeleidingscommissie bijeen. Hierin hadden de volgende personen zitting:

- ▶ Joachim Thissen, RvC
- ▶ Anne-Lieke Mol, NPO
- ▶ Heleen Weeber, CvO
- ▶ Gerda van Hekesen, CvdM
- ▶ Jos de Haan, SCP

#### Expertsessie

AEF organiseerde ook een expertsessie. Hieraan namen de volgende personen deel:

- ▶ Josse de Voogd, onafhankelijk onderzoeker
- ▶ Menno Hurenkamp, Universiteit van Amsterdam
- ▶ José van Dijck, Universiteit Utrecht
- ▶ Joep Schaper, SCP
- ▶ Marc Oosterhout, n=5

## / D Startnotitie

van **Walter Etty, Isis Hommema, Noortje van 't Klooster en Bene Colenbrander (Andersson Elffers Felix) en Nico van Eijk**  
datum **16 augustus 2021**  
onderwerp **Verkenning naar legitimatiecriteria voor publieke omroepen**

### 1. Ten geleide

In het kader van de verkenning van legitimiteitscriteria voor omroepverenigingen voert Andersson Elffers Felix (AEF) een aantal gesprekken met betrokkenen en deskundigen. Deze notitie dient als een startpunt van de gesprekken met vertegenwoordigers van de huidige deelnemers aan het landelijke publieke bestel, geeft de achtergrond en context van de verkenning weer en beschrijft de pijlers van de verkenning.

### 2. Achtergrond en context verkenning

In de visiebrief van juni 2019 heeft het kabinet aangegeven belang te blijven hechten aan de externe pluriformiteit als een van de grondslagen van het publieke bestel. Naast omroepverenigingen bestaat het bestel uit taakomroepen die wettelijk vastgelegde taken uitvoeren, onder coördinatie en regie van de NPO. In haar visiebrief heeft het kabinet aangegeven op zoek te gaan naar aanvullende legitimatiecriteria voor de omroepverenigingen. Het kabinet heeft een open en dynamisch bestel voor ogen waarin nieuwe maar ook bestaande omroepverenigingen tussentijds aantonen dat zij een bijdrage (blijven) leveren aan de maatschappelijke worteling van het bestel.

Zoals u zeer vermoedelijk bekend is, heeft de Tweede Kamer eind vorig jaar breed een motie aangenomen die het kabinet oproept bij de begrotingsbehandeling in het najaar te komen met een eerste schets van aanvullende criteria voor het aantonen van maatschappelijke binding van omroepverenigingen. In opdracht van het ministerie van OCW voert AEF daarom een verkenning uit naar deze legitimatiecriteria voor omroepverenigingen. In dat kader zouden wij graag al in de eerste, inventariserende fase van die verkenning met u in gesprek willen gaan. Wij hebben de opdracht om het ministerie aanvullende criteria te leveren die maatschappelijke worteling aantonen en verkeren in de veronderstelling dat u daarover als speler in het bestel ideeën heeft. We zien ook dat veel omroepverenigingen de laatste decennia zelf naast het lidmaatschap alternatieve manieren hebben ontwikkeld om hun maatschappelijke worteling vorm te geven en denken dat het zinvol is om dat in onze verkenning mee te nemen. Daarom zouden wij er graag met u van gedachten over wisselen.

Tegen deze achtergrond hebben wij een startnotitie opgesteld waarin we beschrijven op welke inventariserende manier wij de verkenning in deze eerste fase vorm willen geven. Die notitie is met opzet heel breed van aard, schopt in zekere zin heilige huisjes omver omdat we denken dat het inventariserende karakter van de verkenning daarmee geholpen is. De brede inventarisatie in de beginfase van onze verkenning heeft als enig doel om zo goed als mogelijk aanvullende criteria voor maatschappelijke worteling in beeld te krijgen. En dat lukt nu eenmaal beter door voorbij het bestaande te kijken. Voor alle duidelijkheid: de verkenning heeft als doel om nieuwe en bruikbare legitimiteitscriteria te definiëren, het is geenszins de bedoeling de organisatie van het publieke bestel op de tekentafel te leggen mocht die gedachte bij u opkomen bij het lezen van de startnotitie. In een volgende fase van ons onderzoek zullen we ons overigens ook nog oriënteren op methoden waarmee de overheid in andere maatschappelijke sectoren middelen toedeelt die recht doen aan stromingen in waarden en smaak binnen de samenleving.



Om te organiseren dat het aantal gesprekken dat we voeren overzichtelijk blijft, hebben we voor ogen de omroepen in groepen in te delen en instellingen in groepen bij elkaar te nemen die een min of meer vergelijkbare rol in het (toekomstig) bestel spelen. Daarom zouden we graag een gesprek arrangeren met de groep van fusie-omroepen en de groep van huidige zelfstandige omroepen. Daarbij vragen we de huidige aspirant omroepen aan te sluiten bij de groep waar de omroep zich bevindt waar ze vanaf de nieuwe concessieperiode bij aansluiten. Wij spreken daarnaast graag met de beide nieuwe aspirant-omroepen, de beide taakomroepen en apart met de NPO gelet op de specifieke rol die het als coördinerend orgaan in het bestel speelt.

### 3. Startnotitie

De startnotitie geeft het gezamenlijk vertrekpunt voor de uitvoering van ons onderzoek. Daarin geven we aan hoe we de verkenning van legitimatie-criteria gaan uitvoeren. Voor de verkenning hanteren we drie pijlers.

De **eerste pijler** van onze verkenning is zicht te krijgen op het bestaan en definiëren van stromingen die relevant zijn voor de representatie en worteling van omroepverenigingen. Waar de Mediawet nu uitgaat van het bestaan van maximaal zes omroepverenigingen onderzoeken we in eerste instantie of het mogelijk is in de Nederlandse bevolking zes (clusters van) stromingen te identificeren die elk afzonderlijk een grote samenhang hebben, een zo beperkt mogelijke overlap met de andere vijf en gezamenlijk een zo groot mogelijk deel van de bevolking omvatten. In eerste instantie zoeken we daarbij de hulp van de het rijke databestand en de interpretatie-ervaring van het SCP. Aanvullend zoeken wij ook kennis en inzicht van de ontwikkeling van waarde en/of smaakgemeenschappen bij marketeers als N=5 en Motivaction, alsmede kennis van verkiezingsonderzoekers als Prof. Tom van der Meer.

We zijn ons ervan bewust dat zo'n statistische indeling al gauw leidt tot een benadering waarbij aanbieders een doelgroep gaan bedienen, zonder aandacht voor de binding die *bottom-up* tot stand komt binnen maatschappelijke stromingen. Wij willen daarom ook verkennen waar burgers zelf initiatieven nemen tot mediagebruik - dat was ook de oorsprong van het typisch Nederlands fenomeen van de private omroeporganisaties. Vloggers en *Youtubers* zijn mogelijk de meer geïndividualiseerde huidige vertegenwoordigers van deze traditie, maar ook gespecialiseerde aanbodkanalen in de private sfeer zijn daarvan voorbeelden (denk aan private radio- en televisiekanalen met meer ideologische achtergrond). Buiten de mediawereld willen we daarom ook kijken naar groepen burgers die zichzelf maatschappelijk organiseren op publieke waarden zoals natuur- en klimaatorganisaties en de vakbeweging. Mediawetenschappers en sociologen kunnen ons hier mogelijk recente inzichten leveren.

In de **tweede pijler** willen we de bestaande omroepverenigingen bevragen op hun maatschappelijke worteling. Kan de stroming die ze nu vertegenwoordigen het best omschreven worden als smaak-, waardengemeenschap, of op een andere manier? Wat voor (impliciete) criteria hanteren ze nu om hun binding met de achterban te toetsen? in welke mate herkent de (leden)achterban van de omroep zich in het programma-aanbod van de omroep?

Concreet vragen we de omroepen om bijvoorbeeld vijf onderdelen van het programma-aanbod te benoemen – radio- of televisieprogramma's of bijvoorbeeld een webactiviteit van de omroep – die naar hun idee het beste vorm geven aan het missionaire c.q. profilerende aspect van het aanbod van de omroep. Met die omroepen willen we vervolgens nagaan in welke mate de achterban van de betreffende omroep dit programma-aanbod herkent als afkomstig van de eigen omroep. Dat levert mogelijk een meer geobjectiverde maatstaf op van de betrokkenheid van de achterban bij een

omroep. Daarnaast willen we op basis van nog te kiezen objectieve criteria een aantal programma's selecteren om te toetsen of de achterban van een omroep daarin die omroep als afzender herkent. Aangezien de basis van het huidige organisatiemodel mede wordt gevormd door de algemene taakorganisaties NOS ('bij uitstek'-taken) en NTR ('aanvullende taken') zal hun rol in beginsel op vergelijkbare wijze worden meegenomen.

Een **derde pijler** van onze verkenning is het identificeren van verschillende modellen van het organiseren van publieke omroep, met het uitsluitende doel de daarbij horende criteria te vinden als inspiratiebron en horizonverbreding van onze zoektocht naar nieuwe, onderscheidende en toetsbare criteria. Door in deze inventariserende fase naar verschillende modellen te kijken, denken we mogelijke legitimatiecriteria te kunnen vinden die bij de andere pijlers onbenoemd blijven.

- ▶ **Hypothetisch model 1:** uitgaande van een met behulp van SCP en anderen gedefinieerde indeling van de bevolking in zes 'stromingen' (maximale interne cohesie en minimale overlap) zal elke omroepvereniging een van die zes stromingen moeten representeren, bedienen en binden. Welke criteria zijn dan operationeel bij de initiële toedeling en bij de latere beoordeling? Een variant daarop is een nieuwe start: er zijn zes licenties te vergeven, voor elke gedefinieerde stroming één: op basis van welke criteria kan de overheid de beste aanvrager selecteren?
- ▶ **Hypothetisch model 2:** Er krijgen nooit meer dan zes omroepverenigingen een licentie. Als nieuwe initiatieven zich aanmelden die ieder zeggen een substantiële stroming te representeren, welke relatieve criteria kunnen dan bepalen welke bestaande of nieuwe verenigingen afvallen?
- ▶ **Hypothetisch model 3:** De licenties worden gegeven aan de zes organisaties die het meeste stemmen krijgen bij periodiek te houden omroepverkiezingen. Welke minimale eisen (criteria) moet de overheid aan deelnemers aan die verkiezingen stellen in termen van representatie, publieke waarden professionaliteit?
- ▶ **Hypothetisch model 4:** *tabula rasa* – je hebt € 800 miljoen te verdelen om de Nederlandse samenleving onafhankelijk te informeren met als uitgangspunt dat je alle relevante 'groepen' van die samenleving goed wil bereiken en dat die mensen zich ook in het aanbod moeten herkennen. Als overheid kun je dat allereerst organiseren via externe pluriformiteit ('aanbesteding' op basis van specifieke programmasoorten of op basis van doelgroepbediening – waarbij je bijvoorbeeld kunt nagaan of de criteria voor de verdeling van rijkscultuursubsidies kunnen helpen). Welke criteria moeten dan bij toewijzing en toezicht de publieke waarden borgen? Je kunt het ook organiseren via interne pluriformiteit, zoals bij de VRT of BBC. Welke criteria past de overheid dan toe? Bieden de recente beheersovereenkomst van de VRT en het BBC Charter operationele criteria die ook in het traditionele Nederlandse bestel bruikbaar zijn?

De dagelijkse praktijk van de NTR, die als wettelijke opdracht heeft om 'aanbod te verzorgen dat voorziet in de bevrediging van in de samenleving levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke behoeften, zodanig dat dit media-aanbod, samen met het media-aanbod van de andere publieke media-instellingen een evenwichtig beeld oplevert van de maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke verscheidenheid in Nederland'. Welke analyse van de verscheidenheid in Nederland maakt de NTR steeds en welke criteria hanteert de NTR om die verscheidenheid in programma-aanbod om te zetten. En welke criteria hanteert de NPO vervolgens om de NTR voorstellen wel of niet te honoreren?

De dagelijkse praktijk van programmacoördinatie door de NPO in onderhandeling met programma-aanbiedende omroepverenigingen heeft bovendien mogelijk intussen geleid tot een aantal impliciete operationele criteria van legitimiteit, betrokkenheid en maatschappelijk rendement. Dat lijkt ons ook een goede bron van gelouterde en blijkbaar toepasbare criteria. Deze impliciete waarden en criteria proberen we transparant te maken.

## / E Vergelijking met andere sectoren en organisaties

De Nederlandse publieke omroep staat niet alleen als het gaat om legitimatiecriteria. In dit onderzoek hebben we een vergelijking gemaakt met een aantal andere sectoren, en hebben we gekeken naar voorbeelden vanuit het buitenland. In deze bijlage hebben we per organisatie een korte beschrijving opgenomen, en benoemd welke criteria of beoordelingssystematieken als voorbeeld kunnen dienen voor de Nederlandse publieke omroep.

### E.1 Basisinfrastructuur (BIS)

#### Organisatie

##### **De Basisinfrastructuur (BIS)**

Onder de BIS vallen Instellingen die in de BIS vallen, instellingen die rechtstreeks door het ministerie worden gesubsidieerd, zijn zoals bijvoorbeeld de Dutch Design Week, het Koninklijk Concertgebouworkest en Oerol, alsmede zes rijkscultuurfondsen (Fonds Podiumkunsten, Mondriaanfonds, Nederlands Letterenfonds, Nederlands Filmfonds, Fonds Cultuurparticipatie en Stimuleringsfonds Creatieve Industrie).. Deze fondsen verstrekken vierjarige instellingsubsidies, maar ook Overige instellingen kunnen aanspraak maken op gelden binnen zes fondsen, verdeeld over zes genres (podiumkunsten, creatieve industrie, beeldende kunst en erfgoed, literatuur, cultuurparticipatie, en particuliere fondsen). Dit gaat meestal om projectsubsidies, beurzen of subsidies voor kunstenaarsinitiatieven. De Rijksoverheid hanteert de BIS als mogelijkheid om innovatie en sturing binnen de culturele sector aan te brengen door middel van periodiek wijzigende aandachtspunten (zoals goed bestuur, diversiteit, regionale spreiding).

##### **De rol van de Raad voor Cultuur**

De Raad voor Cultuur stelt iedere vier jaar een advies op aan de minister met voorstellen de inrichting van het rijksgefinancierde cultuurbestel. Daarin wordt ook geadviseerd over de beoordelingscriteria. Vervolgens neemt het ministerie van OC&W een besluit over de definitieve criteria. De Raad is verantwoordelijk voor de samenstelling van commissies per genre ter beoordeling, en voor het coördineren van de beoordeling van aanvragen. Buiten de vierjaarlijkse cyclus vervult de Raad de volgende taken:

- ▶ Doorlopend (tijdens looptijd huidige subsidie) verantwoordelijk voor monitoring van instellingen.
- ▶ Signaleren van vereiste stelselaanpassingen aan actualiteit; formuleert hiervoor adviezen.

De Raad voor Cultuur adviseert ook over andere onderwerpen die het rijksbeleid omtrent cultuur en media betreffen.

##### **Toelichting certificeringssystematiek**

- ▶ Onderscheidende eigenschappen van de certificeringssystematiek zijn:
- ▶ Beoordeling is relatief aan de hand van de criteria vindt plaats tegen de achtergrond van de eigen missie/visie en profiel van de instelling. Dit betekent dat tijdens en na afloop van een subsidieperiode gekeken wordt in hoeverre de instelling in staat is geweest om de eigen doelstellingen waar te maken. Dit stelt instellingen in staat om zich bijvoorbeeld qua

publieksbereik te specialiseren in een kunst- of cultuurvorm, of juist om programmering aan te bieden voor een breedtepubliek, afhankelijk van de eigen doelstellingen.

- ▶ Afweging vindt plaats aan de hand van overkoepelende criteria zoals landelijke spreiding of (internationaal) belang. Deze overkoepelende criteria stellen de beoordelingscommissies in staat om, naast een individuele beoordeling op de merites per instelling te formuleren, ook een relatieve beoordeling op te stellen, van de aanvragen ten opzichte van elkaar.

## **Waarin vergelijkbaar met de omroepen, of juist heel verschillend?**

- ▶ **Vergelijkbaar:**
  - ▶ De aanleiding voor culturele instellingen was vergelijkbaar: het stelsel stelde nauwelijks in staat om eenmaal toegelaten instellingen weer hun subsidie te 'ontnemen'.
  - ▶ Onderscheid tussen ontvangers
  - ▶ Gezamenlijk bijdragen aan maatschappelijke waarde
  - ▶ Omvang van de sector
  - ▶ Instellingen vereisen continuïteit om kwaliteit te kunnen borgen
  - ▶ Gericht op publiek/doelgroepen; bereik is een belangrijke factor.
  - ▶ Diepgravende kennis van de sector is vereist voor een beoordeling die recht doet aan producten en instellingen.
- ▶ **Vershillend:**
  - ▶ De cultuursector bestaat uit veel meer ontvangers; deze zijn echter onder te verdelen in genres, waardoor per commissie een beperkt aantal aanmeldingen beoordeeld moet worden.
  - ▶ Cultuursector is duidelijk in categorieën in te delen (met kanttekening: er zijn meerdere cross-over kunstvormen die meerdere commissies raken). Een dergelijke systematiek is in de omroepensector in medium noch doelgroep te maken.
  - ▶ De cultuursector kent geen overkoepelend orgaan zoals de NPO

## **Criteria**

### **Welke criteria die zij gebruiken zijn mogelijk van waarde voor de omroepen?**

- ▶ Systematiek om te beoordelen relatief aan eigen missie/visie
- ▶ Relatieve beoordeling aan de hand van universele criteria (bijdrage aan het geheel, (inter)nationaal belang
- ▶ De rol van de Raad voor Cultuur als onafhankelijk orgaan, adviserend aan de minister in zowel het opstellen van criteria als beoordeling van aanvragen.

## **E.2 Into the Great Wide Open**

### **Organisatie**

Into The Great Wide Open (ITGWO) is een meerdaags, popcultureel festival op De Wadden met muziek, beeldende kunst, literatuur en film. Het festival richt zich op liefhebbers van vooruitstrevende kunsten. Het festival wil toonaangevend zijn in verantwoord en duurzaam produceren. Over de programmering zegt ITGWO het volgende: "De programmeurs zoeken acts die grensoverschrijdend durven te zijn, die authentiek en recht uit het hart kunnen zijn en muzikanten en kunstenaars die zich open durven stellen voor de verrassing die het weekend biedt." Het festival is in 2009 ontstaan vanuit een groep muziek- en cultuurprofessionals, die voelden dat er behoefte was aan een festival gericht op kwaliteit, kleinschaligheid en eenvoud, dat toegankelijk moest zijn voor meerdere generaties.

De organisatie is ondergebracht in een stichting. Vanuit het festival zijn diverse nieuwe initiatieven ontstaan. Zoals Lab Vlieland, een proeftuin voor een duurzame wereld, een boek (stout konijn) en kleding. Ook een recent corona-initiatief, de basisbeurs voor kunstenaars, is een voorbeeld hiervan. <https://intothegreatwideopen.nl/nieuwsbericht/basisbeurs>

## **Waarin vergelijkbaar met de omroepen, of juist heel verschillend?**

ITGWO is vooral heel verschillend van de situatie waarin omroepen zich bevinden. Het festival is opgezet in de vrije markt, en is slechts voor 7% afhankelijk van subsidies. De andere middelen komen voort vanuit het festival zelf en vanuit samenwerkingen. De organisatie bepaalt zelf de koers en is daarbij weinig afhankelijk van eisen van financiers of overheid. ITGWO is als vergelijking opgenomen in dit onderzoek, vanwege succesvolle (maatschappelijke) binding. ITGWO heeft succesvolle binding met een community tot stand weten te brengen. Er is een hechte gemeenschap van bezoekers met een gedeelde belangstelling. Deze belangstelling kenmerkt zich in de mentaliteit van een betere wereld, zonder winstmaximalisatie, omkijken naar elkaar en sterke menselijke verbinding. Het festival ziet de doelgroep dan ook als een maatschappelijke beweging.

De binding met de doelgroep blijkt niet alleen uit de grote groep vrijwilligers die het festival mogelijk maakt: een eerste schil van 70 makers, bouwers, en brekers; maar ook een grotere schil van zo'n 600 vrijwilligers die tijdens het vierdaags festival door bij de ingang te staan, fietsenrekken te bewaken en artiesten te begeleiden. Daarnaast zijn de bezoekers intensief betrokken bij de verschillende kanalen waarmee het door het jaar heen communiceert: een voorjaarseditie *Here comes the summer*, creatieve kampen door het jaar heen, en Lab Vlieland dat duurzaamheid agendeert en met overheden en andere partners in de praktijk initiatieven verder ontwikkelt. ITGWO ziet het daadwerkelijke festival maar als één van de media waar dingen worden geagendeerd en gecreëerd, en als een platform voor de artiesten.

Opvallend van het festival is de flexibiliteit waarmee het tot stand komt. Het creatieve proces zelf staat hier centraal. Ook de kunstenaars worden uitgedaagd om zich open te stellen en écht bij te dragen aan de community. Zo is er een groep makers die jaarlijks naar Vlieland gaat om zich verder te ontwikkelen. Op deze wijze ontwikkelt het festival zich ook door, en ontstaat ook verbreding naar andere cultuurvormen, muziekstijlen en kanalen waarop het festival zich begeeft.

## **Wat zouden de omroepen kunnen leren van het festival?**

- ▶ Het festival legt de focus op kwaliteit. Dit doet het festival door het creatieve proces voorrang te geven boven commerciële en technische beperkingen.
- ▶ Het festival gebruikt informatie om de community te binden. Door veel te investeren in feitelijke informatie, die via alle kanalen (ook online) beschikbaar te stellen, en onderling op elkaar aan te laten sluiten, bouwt het festival een band op met de achterban (gebruikers, kijkers, luisteraars).
- ▶ Het festival ziet zichzelf als dienend aan de inhoud en artiesten, als een platform met een duidelijke identiteit. Alle partijen (makers, bezoekers, organisatie) onderschrijven de onderliggende waarden of mentaliteit. In parallel met de omroepen zou de publieke omroep het platform zijn, waarop programma's zich kunnen manifesteren om een community op te bouwen. Dit zou gelden voor alle journalistieke uitingen, van opinieprogramma's tot aan het Journaal.

## E.3 Sportinnovatornetwerk

### Organisatie

#### Het netwerk van Sportinnovator

Het netwerk is een initiatief van het ministerie van VWS en sportkoepel NOC\*NSF. Het bestaat in 2021 uit 16 gecertificeerde Sportinnovatorcentra (Certified Partners). Deze centra dienen om bedrijven, onderzoekers, overheden en sporters gezamenlijk aan innovaties te laten werken. Dit brengt zowel kennis en financiering, als gebruik van het netwerk voor uitwisseling en commerciële ontwikkeling.

#### Toelichting certificeringssystematiek

- ▶ 16 centra hebben het label Certified Partner ontvangen. Elk Sportinnovator-centrum heeft zijn eigen expertise. De centra zijn getoetst en Certified Partner van Sportinnovator. Daarmee zijn de kwaliteit en uniciteit van de centra in het netwerk gewaarborgd. Deze criteria dienen voor zowel de centra als (potentiële) stakeholders om duidelijker te maken waar ze moeten zijn om hun innovaties in sport en bewegen verder te helpen.
- ▶ Onderscheid in drie soorten criteria: Innovatie & uniciteit; Netwerk & Relaties; en Organisatie.
- ▶ Er zijn drie elementen onderscheidend in de cyclus:
  - ▶ De cyclus maakt gebruik van tweeslag leren: een oordeel (in de vorm van een stakeholderreview, een zelfreview, en een waarderende visitatie: gericht op groei en ontwikkeling), en de mogelijkheid om verbeteringen aan te brengen.
  - ▶ De beoordeling vindt in drie verschillende niveaus plaats (brons / zilver / goud), om ruimte te geven aan variatie binnen de groep, en om groei te stimuleren.
  - ▶ De systematiek hanteert twee verschillende soorten criteria: uitsluitingscriteria (met verplichtend karakter) en ontwikkelcriteria (die op termijn behaald dienen te worden).

#### Waarvoor gebruiken zij criteria?

- ▶ Toelating tot het netwerk, met daarbij toegang tot:
  - ▶ Middelen: financiering, en dus bestaansrecht
  - ▶ Kennis: wederzijdse kennis- en informatieoverdracht, gerichte seminars en onderlinge uitwisseling
  - ▶ Netwerk: thematische meet & matchbijeenkomsten en bijeenkomsten, ontwikkelruimte, koppelingen met bedrijfsleven en overheden.

#### Waarin vergelijkbaar met de omroepen?

- ▶ De criteria dienen een uitsluitend karakter te hebben. Zonder toelating tot het bestel (of het netwerk) heeft de betreffende omroep of het betreffende centrum geen bestaansrecht.
- ▶ Het stelsel dient gezamenlijk alles te bedienen (daarmee dient ieder centrum of iedere omroep uniek te zijn).
- ▶ Sterke maatschappelijke binding (van zowel omroepen als centra).
- ▶ Zowel centra als omroepen hebben toegang tot andere geldstromen, naast de financiering door de respectievelijke ministeries.

Sportinnovatorcentra verschillen op een aantal belangrijke aspecten ook sterk van de omroepen. In het geval van de sportinnovatorcentra was bij de introductie van de certificeringssystematiek nog geen sprake van eerdere wettelijke criteria ('status quo'). Ook bedienen de centra een specifieke afgebakende achterban (gerelateerd aan een sport, een regio of een sportfaciliteit zoals een zwembad), in tegenstelling tot de 'stromingen' die de omroepen zouden moeten bedienen.

## Criteria

De volgende criteria zijn mogelijk (in gewijzigde vorm) interessant voor omroepverenigingen:

- ▶ Activiteiten sluiten aan bij de missie van de organisatie
- ▶ Unieke activiteiten en innovatie, in verschillende niveaus:
  1. de werkzaamheden van het centrum/de omroep zijn onderscheidend t.o.v. het totaal;
  2. de werkzaamheden van het centrum/de omroep zijn nieuw voor de sector;
  3. de werkzaamheden van het centrum/de omroep zijn leidend binnen het werkveld en nieuw voor de wereld.
- ▶ Aantal afgewezen / gestrande activiteiten (dit toont innovatiegerichtheid, maar is vooral relevant in samenhang met de criteria van de NPO)
- ▶ Aantal betalende klanten voor losse producten/activiteiten
- ▶ Citaties/verwijzingen naar producten middels andere media (in dit geval in wetenschappelijke literatuur, maar dit kan ook in grijze literatuur of online).
- ▶ Activiteiten-/productenagenda is aanwezig, inclusief doelgroepenbereik, in verschillende niveaus:
  1. aanwezig, bekrachtigd door bestuur, gekoppeld aan middelen en een link is aanwezig met de missie van het centrum/de omroep
  2. up-to-date en in gebruik bij dagelijkse sturing.
  3. sluit goed aan bij doel/visie van het centrum en is en afgestemd op en gecommuniceerd met/geformuleerd in samenspraak met de stakeholders.

## E.4 Kengetallen voor sportonderzoek

In 2012 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau een advies uitgebracht over versterking van de data-infrastructuur rondom sportonderzoek. Daarin hebben de onderzoekers gezocht naar een goede werkwijze om de ontwikkelingen in de sport te monitoren. Daarbij hebben zij gekeken naar kengetallen die input kunnen vormen voor sportbeleid.

### **De gebruikte methode kan als goed voorbeeld voor de omroepen dienen**

In het onderzoek bleek dat reeds vele kengetallen voor sport in omloop zijn. Deze kengetallen zijn te vergelijken met de criteria waar dit onderzoek zich op richt. Uit een eerste inventarisatie op basis van literatuur, gesprekken en expertmeetings kwamen maar liefst 320 kengetallen naar voren. Omdat het om zó veel mogelijke kengetallen ging, is er op een aantal manieren geselecteerd:

- ▶ De onderzoekers hebben deze kengetallen ondergebracht in een aantal inhoudelijke categorieën
- ▶ Omdat niet alle kengetallen een even hoge prioriteit hebben, is onderscheid gemaakt tussen *need to know* en *nice to know*. Dit onderscheid is gemaakt met de betrokkenen in het veld zelf.
- ▶ Vervolgens is gekeken naar wat er al wordt gemeten, en voor welke kengetallen nog meetmethodes opgezet moeten worden.
- ▶ Op basis van een consultatie van experts, en oordeel vanuit het SCP zelf, zijn vijftien kernindicatoren geselecteerd uit de lange lijst mogelijke kengetallen.

Een zelfde manier van selectie kan waardevol zijn binnen het stelsel van omroepen. De onderzoeksopzet kent een zelfde trechter: van grof naar fijn. Ook bij het vaststellen van criteria zou een zelfde methode, met betrokkenheid van experts, van meerwaarde kunnen zijn.

### **Voorbeelden van indicatoren/ criteria zijn:**

- ▶ Aandeel van de bevolking dat voldoende beweegt
- ▶ Aantal blessures op basis van duizend uur sportbeoefening
- ▶ Tevredenheid met het sportaanbod



- ▶ De plaats van Nederland op de internationale medaillespiegel van het IOC
- ▶ Het aandeel van mensen dat sport volgt via media of bezoek
- ▶ Het arbeidsvolume in de sport

## Welke criteria zijn mogelijk van meerwaarde voor de omroepen?

De criteria zelf richten zich op een ander thema, waardoor ze niet helemaal vergelijkbaar zijn. Wel valt op dat alle criteria zich kenmerken door meetbaarheid en een bepaalde mate van objectiviteit. Veel van de criteria richten zich op bereik en zijn daarmee door de tijd heen ook te vergelijken.

Een criterium zoals de plaats op de internationale medaillespiegel is een mooi voorbeeld van andere orde. Dit is een criterium dat zich richt op impact. Bij omroepen zou een vergelijkbaar criterium het aantal (internationale) prijzen zijn voor de Nederlandse producties.

## E.5 BBC, VRT en regionale omroepen

### Organisaties

We hebben gekeken naar de BBC, de VRT en naar de regionale omroepen. De BBC en VRT zijn de publieke omroepen van het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen. Zij maken alle programmering op hun zenders en hebben geen omroepen.

### Publieke waarden

- ▶ Publieke omroepen in binnen- en buitenland hanteren publieke waarden om richting te geven aan hun programmering.
  - ▶ Bij de VRT en BBC worden publieke waarden niet altijd zo wordt genoemd. Zo werkt de BBC in het Verenigd Koninkrijk via de Charter met een *public purpose*.<sup>38</sup> Dit houdt in dat de BBC onafhankelijk nieuws brengt, leren bevordert, creatief is, de diverse gemeenschappen van het Verenigd Koninkrijk in hun programmering vertegenwoordigt, en de cultuur van het Verenigd Koninkrijk als geheel weerspiegelt.
  - ▶ Net als de BBC benoemt de VRT in Vlaanderen niet expliciet waarden, maar benoemt bijvoorbeeld in de Beheersovereenkomst dat de VRT er is voor alle Vlamingen, en dat de VRT betrouwbaar, onpartijdig, en onafhankelijk is.<sup>39</sup>
- ▶ Regionale omroepen gebruiken niet zozeer publieke waarden, maar benadrukken de noodzaak van kwaliteit, professionaliteit, efficiency, en effectiviteit van het productaanbod en de bedrijfsvoering.

### Criteria

- ▶ De BBC gebruikt criteria om binding met/vertegenwoordiging van het hele Verenigd Koninkrijk te bewerkstelligen.
- ▶ De VRT gebruikt criteria om ervoor te zorgen dat alle demografische groepen vertegenwoordigd worden in de programmering. In deze zin is de VRT vergelijkbaar met de BBC, maar de VRT heeft meer criteria waaraan het toetst: 39 *Key Performance Indicators* (KPI's).
- ▶ De criteria van de regionale omroepen richten zich vooral op governance, maar ze hanteren een aantal criteria om maatschappelijke worteling te verzekeren. Op deze manier proberen ze een passend aanbod voor de regio te verzorgen.

---

<sup>38</sup> BBC, 'Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation', 2016, pp. 5-6.

<sup>39</sup> VRT, 'Beheersovereenkomst 2021-2025', 2021, p. 7.



## Waarin vergelijkbaar met de situatie van de Nederlandse publieke omroep?

De BBC en VRT zijn vergelijkbaar met de omroepen omdat het de publieke omroepvoorziening betreft. Ze hebben echter een wettelijke opdracht die meer lijkt op die van de NPO dan die van de omroepverenigingen, en richten zich op de samenleving als geheel in plaats van een stroming binnen de samenleving. De regionale omroepen hebben een vergelijkbare brede missie op regionale niveau.

## Criteria

- ▶ Welke criteria die zij gebruiken zijn mogelijk van waarde voor de omroepen?
- ▶ De BBC richt zich op het vertegenwoordigen van (de talen van) Wales, Schotland, en Noord-Ierland.<sup>40</sup> Hierover zijn afspraken opgenomen in de *framework agreement*. Deze afspraken geven de Autoriteit Telecommunicatie Ofcom het recht om criteria op te stellen.<sup>41</sup> Deze criteria richten zich op het maken van programma's buiten de M25 (de ring rondom Londen). Zo moet 70 % van de begroting van de BBC buiten de M25 uitgegeven worden, en moet 50% van de makers van BBC-programma's van buiten de M25 komen.
- ▶ De VRT is specifiekere dan de BBC en let sterk op schermaanwezigheid van met name vrouwen, personen met een migratieachtergrond, ouderen, mensen in armoede, mensen met verschillende seksuele identiteiten, en personen met een handicap.<sup>42</sup> Om de doelstellingen voor schermaanwezigheid van deze groepen te bereiken hanteert de VRT 39 KPI's. Een voorbeeld hiervan is een verplicht vast onderdeel in een wekelijks radioprogramma, minstens één podcast, en regelmatige aandacht in het videoaanbod over levensbeschouwing, religie, en zingeving. Andere KPI's richten zich op het bereiken van 75 % van elke relevante doelgroep op basis van bijvoorbeeld geslacht, leeftijd, en opleiding, en een diverse schermaanwezigheid op basis van, bijvoorbeeld, geslacht en afkomst.
- ▶ Regionale omroepen moeten aandacht hebben voor thema's in het verzorgingsgebied. Daarnaast moeten burgers en groeperingen betrokken worden, moet zij nieuws uit de omgeving aanbieden, en moet er samenwerking zijn met lokale organisaties zoals bibliotheken en scholen.

## Vergelijking met de NPO

Net als de BBC en VRT, onderscheidde de NPO over de periode 2013-2017 acht publieke waarden, waaronder de waarden onafhankelijk, divers, en betrouwbaar. Sinds 2016 onderzoekt de NPO in hoeverre de zenders – en individuele programma's bijdragen aan deze waarden.<sup>43</sup> Bij de evaluatie van aspirant-omroepen werd ook gekeken naar de publieke waarde van hun programmering.<sup>44</sup> De NPO heeft in het Concessiebeleidsplan voor 2022-2026 de publieke waarden aangepast. Het aantal waarden is ingekort, wat de toepassing duidelijker, efficiënter, en richtinggevend moet maken.<sup>45</sup> Momenteel zijn er vijf waarden: betrouwbaar, divers, gevarieerd, onafhankelijk, en pluriform.

De volgende tabel biedt een overzicht van de verschillende waarden die (impliciet) gehanteerd worden door de NPO, BBC, en VRT. De tabel laat zien dat er veel overlap is in hun missies, ondanks de andere inrichting van het Nederlandse bestel. De dikgedrukte waarden worden door meerdere omroepen gedeeld.

---

<sup>40</sup> BBC, 'Broadcasting: An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation', 2016, paragraaf 38-41, pp. 23-25.

<sup>41</sup> BBC, 'Broadcasting: An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation', 2016, Schedule 2, paragraaf 6-7, pp. 54-56.

<sup>42</sup> VRT, 'Beheersovereenkomst 2021-2025', 2021, p. 21.

<sup>43</sup> NPO, 'Samen voor het publiek belang: Evaluatierapport NPO 2013 –2017', 2019, p. 95.

<sup>44</sup> NPO, 'Samen voor het publiek belang: Evaluatierapport NPO 2013 –2017', 2019, p. 212; p. 228; p. 240.

<sup>45</sup> NPO, 'Van waarde voor iedereen: Concessiebeleidsplan 2022-2026', 2020, p. 15.

NPO	VRT	BBC
<b>Betrouwbaar</b>	Voor alle Vlamingen	<b>Onpartijdig</b>
<b>Divers</b>	<b>Betrouwbaar</b>	Stimuleert leren
Gevarieerd	<b>Onpartijdig</b>	<b>Creatief</b>
<b>Onafhankelijk</b>	<b>Onafhankelijk</b>	<b>Divers</b>
Pluriform	<b>Draagt Vlaamse identiteit uit</b>	<b>Weerspiegelt Verenigd Koninkrijk</b>
	<b>Diversiteit</b>	
	<b>Creatief</b>	
	Innoverend	
	Duurzaam	
	Excellent	
	Transparant	

## / F Groslijst criteria

Categorie	Criterium	Bron	Voorbeelden en mogelijkheden voor operationalisatie
Bestel	Evenwichtig	Publieke mediaopdracht	
Bestel	Gevarieerd	Publieke mediaopdracht	
Bestel	Kwalitatief hoogstaand	Publieke mediaopdracht	
Bestel	Verscheidenheid naar vorm en inhoud	Publieke mediaopdracht	
Bestel	Betrouwbaarheid	Concessiebeleidsplan NPO, input omroepvereniging	
Bestel	Onafhankelijk	Publieke mediaopdracht	Van commerciële invloeden en overheidsinvloeden
Bestel	Platform voor makers	Concessiebeleidsplan NPO	
Bestel	Ontwikkeling van talent	Concessiebeleidsplan NPO	
Bestel	Stimuleert innovatie t.a.v. het media-aanbod	Publieke mediaopdracht, Sportinnovatornetwerk	Aantal afgewezen ideeën/ programmavoorstellen
Bestel	Transparant	VRT	
Bestel	Steun voor het bestel en bereidheid tot samenwerken	Input omroepvereniging	
Alle omroepverenigingen	Goed werkgeverschap	Input omroepvereniging	Professionele makers/medewerkers, aandacht voor opleiding, talentontwikkeling en diversiteit, eerlijke beloning (naleving Fair Practice Code, Governance Code, e.d.), ook van optredende artiesten e.d
Alle omroepverenigingen	Gezonde bedrijfsvoering	Input omroepvereniging	Doelmatige inzet middelen; duurzaam produceren; eerlijke beloning (fair practice)
Bestel	Duurzaam mediasysteem	VRT	
Bestel	Actueel	Concessiebeleidsplan NPO	
Bestel	Pluriform, evenwichtig beeld van de samenleving	Publieke mediaopdracht	Doelgroepbereik, mate van vertegenwoordiging van de in Nederland heersende opvattingen door de omroepen in het bestel
Bestel	Relevant bereik onder zowel breed en algemeen publiek, als kleine doelgroepen	Publieke mediaopdracht, input omroepverenigingen	Marktaandeel van de publieke omroep als geheel
Bestel	Voor iedereen toegankelijk	Publieke mediaopdracht	
Bestel	Samenbrengen van mensen	Concessiebeleidsplan NPO, input omroepvereniging	Aanbod van verhalen van verschillende type Nederlanders, aantal constructieve gesprekken gefaciliteerd/ geproduceerd
Bestel	Podium voor kunst en cultuur	Concessiebeleidsplan NPO	
Bestel	Bevordert leren en kennisopbouw	Concessiebeleidsplan NPO, input omroepvereniging	De mate waarin onze content wordt ingezet binnen het onderwijs via platforms als Beeld & Geluid
Bestel	Bijdrage aan de democratie	Input omroepvereniging	
Alle omroepverenigingen	Bereik via alle platforms (content brengen)	Publieke mediaopdracht, input omroepverenigingen	Websitebezoek, volgers, abonnees
Alle omroepverenigingen	Ledenaantallen	Huidige situatie	

Categorie	Criterium	Bron	Voorbeelden en mogelijkheden voor operationalisatie
Alle omroepverenigingen	Stemmen in omroepverkiezingen	Eerder onderzoek	
Alle omroepverenigingen	Herkenbaarheid profiel	Omroepen	Aantal rolmodellen, onderzoek naar herkenning en erkenning van legitimiteit van de omroep
Alle omroepverenigingen	Bijdrage aan het bestel	Deductie van alle bestelcriteria, vertaald in één criterium	
Alle omroepverenigingen	Onderscheidend	Input omroepvereniging, Sportinnovatornetwerk	De werkzaamheden van de omroep zijn onderscheidend t.o.v. het totaal; de werkzaamheden van de omroep zijn nieuw voor de sector; de werkzaamheden van de omroep zijn leidend binnen het werkveld en nieuw voor de wereld.
Omroepspecifiek	Bedient een doelgroep	Algemene demografische kenmerken, SKO	Leeftijd, Geloofsovertuiging, Woonplaats, Culturele achtergrond, Politieke voorkeur, Opleiding, Geslacht/ gender, etc.
		VRT	Handicap
		BBC	Arm/ rijk
		BBC	Taal
		Input omroepverenigingen	Waarden/ mentality
		Input omroepverenigingen, BBC	Opinie (passion points)
		Input omroepverenigingen	Kanaalgebruik
		BBC, input omroepvereniging	Diversiteit in personeelsbestand
Omroepspecifiek	Interactie met de doelgroep, aantoonbaar verbonden	NPO, VOD	Smaak (genre)
		Input omroepverenigingen	Publiekreacties, websitebezoek, abonnees, volgers, donateurs crowdfunding, evenementen, ledenraadbijeenkomsten, werkbezoeken
Omroepspecifiek	Heeft een duidelijke missie & visie en handelt daar naar	Basisinfrastructuur cultuur, Sportinnovatornetwerk, input omroepverenigingen	
Omroepspecifiek	Samenwerking met relevante organisaties en netwerken	Input omroepverenigingen	
Omroepspecifiek	Maatschappelijke impact	Input omroepverenigingen, Sportinnovatornetwerk	Jaarlijkse maatschappelijke waarde rapportage NPO, mate van beweging in denkbeelden, mate van actie(bereidheid) van bepaalde doelgroepen of opinieleiders, bijvoorbeeld het stellen van Kamervragen, verdiende media-aandacht, het ondertekenen van een petitie, het deelnemen aan een evenement, interactie op onze online en social media kanalen, het veranderen van wet- en regelgeving etc., opkomen voor een groep in de samenleving, hulpacties, bevorderen participatie, ROI en SROI

## / G Mogelijke legitimatiecriteria voor omroepen

De verkenning naar legitimatiecriteria specifiek voor omroepen heeft geleid tot een lijst met elf mogelijke criteria. Deze is getoetst bij een groot aantal stakeholders. Onderstaande tabel bevat de belangrijkste beelden uit deze toetsing. Niet alle betrokkenen hebben zich over alle criteria kunnen uitspreken, maar alle criteria zijn wel in één van de validatiesessies aan bod geweest.

criterium	Toegevoegde waarde	Meetbaarheid	Werkt het uitsluitend?	Randvoorwaarden
Onderscheidend	Vanuit het bestel als geheel bekeken is dit een waardevol criterium, dit zou de pluriformiteit in het aanbod ten goede komen.	In de praktijk kan dit criterium lastig te beoordelen zijn. Onderscheid kan immers op vele niveaus worden zien. Er is een scherpere definitie nodig om te kunnen beoordelen waar omroepen zich op zouden moeten onderscheiden.	Er zit een verschil tussen de waarde van dit criterium voor bestaande en nieuwe omroepen. Een nieuwe omroep moet meer moeite doen om toegevoegde waarde in het bestel te kunnen aantonen. Daarnaast is de vraag hoe je omgaat met dit criterium wanneer twee omroepen hetzelfde aanbieden.	Goede spelregels en definiëring, mogelijkheid tot profileren voor omroepverenigingen
Ledenaantallen	Er bestaat een gemengd beeld over de waarde van dit criterium. Enerzijds werkt het feit dat mensen lid willen worden als legitimiteit voor een omroep. Aan de andere kant nemen de ledenaantallen af, dus wordt de waarde van dit criterium steeds lager. Lid zijn staat nog niet gelijk aan betrokkenheid.	Hoog, dit is te tellen	Ja, de drempel is een helder uitsluitingscriterium	
Stemmen (bij verkiezingen)	Het draagvlak voor dit criterium is laag. Tegelijkertijd kan het criterium wel van meerwaarde zijn door transparantie, pluriformiteit, en directe invloed	Hoog. De omroepverenigingen met de meeste stemmen winnen.	Ja, er wordt een select aantal omroepen gekozen	Het organiseren van omroepverkiezingen. Betrokkenen zien geen meerwaarde in deze vorm van organiseren.
Herkenbaarheid profiel	Omroepen vinden dit een belangrijk criterium. Of kijkers de profielen herkennen is volgens hen een goede toetssteen van legitimiteit	Groot, dit soort onderzoek kan worden uitgevoerd (en wordt deels al gedaan)	Uitsluiting op grond van dit criterium is in principe mogelijk, maar is in de praktijk lastig. Als een zender hele goede programma's maakt met hoog bereik, maar er niet op herkend wordt, is dit dan erg?	Meer mogelijkheden voor omroepverenigingen om identiteit uit te dragen. Zenderprogrammering meer relateren aan omroepprofielen.
Interactie met de doelgroep	In potentie heel groot. De interactie met een doelgroep, naast mediagebruik, laat betrokkenheid en worteling zien.	Lastig meetbaar te maken. Wat is interactie? Voor omroepen is dit zo verschillend, dat het waarschijnlijk een subjectief oordeel wordt.	Door gebrek aan objectiviteit en meetbaarheid werkt dit criterium waarschijnlijk niet uitsluitend	Moet objectiever worden geformuleerd om te kunnen werken
Bedient een doelgroep	Aan kunnen tonen wie je doelgroep is, is in termen van legitimiteitbelangrijk. Kanttekening bij dit criterium is dat het echter ook waardevol kan zijn als	Het criterium is in potentie sterk te objectiveren. Belangrijk is echter ook subjectieve beoordeling van de erkenningsaanvragen: kan de	Nee. Iedere omroepvereniging zal een doelgroep kunnen aanwijzen als ze daarom wordt gevraagd	Belangrijk is dat er ook gesproken wordt over de doelgroepen waar geen of weinig aanbod voor is. Hoe gaan we hiermee om? Daarnaast speelt hier het

criterium	Toegevoegde waarde	Meetbaarheid	Werkt het uitsluitend?	Randvoorwaarden
Heeft een duidelijke missie en visie en handelt daar naar	Iemand een programma kijkt wanneer hij/zij niet tot de doelgroep behoort Zeer hoog. Omroepen zien hierin kans om zich te profileren.	omroepvereniging hard maken voor wie ze er zijn? Er is hier per definitie sprake van subjectieve meting. Binnen de BIS werkt dit goed, door middel van expertinschattingen en toetsing van de programmering aan vooraf gestelde doelen. Voor nieuwe toetreders geldt alleen de vereiste van de aanwezigheid van een duidelijke missie en visie.	Mits goed uitgevoerd, kan het uitsluitend werken.	gebrek aan eenduidige definitie van 'stroming' uit de mediawet een rol. Vraagt om een subjectieve beoordeling, bijvoorbeeld via een expertpanel. Daarnaast speelt ook hier gebrek aan eenduidige definitie van 'stroming' een rol. Een missie en visie wil je ook voor deze stroming kunnen toetsen aan de totale doelstellingen van de gehele publieke omroep.
Samenwerking met relevante organisaties en netwerken	Grote toegevoegde maatschappelijke waarde, maar het verandert weinig aan de huidige praktijk: er wordt al veel samengewerkt. Daarnaast worden andere mogelijke criteria als relevanter aangemerkt.	Er is hier per definitie sprake van subjectieve meting. De relevantie van de betreffende samenwerking is afhankelijk van de missie/visie van de omroepvereniging; daarnaast varieert iedere samenwerking in vorm en impact op de omroep.	Nee. Alle omroepen werken in meerdere of mindere mate met maatschappelijke organisaties en netwerken samen.	Welke organisaties worden als relevant worden gezien voor een stroming?
Maatschappelijke impact	Van grote toegevoegde waarde, met name voor de omroepen.	Lastig hard te maken. Wat is impact? Voor omroepen is dit zo verschillend, dat het waarschijnlijk een subjectief oordeel wordt.	Dat kan, mits er vooraf bijvoorbeeld goede afspraken gemaakt kunnen worden over de beoogde impact en omroepverenigingen daarop getoetst en afgerekend worden.	Beperkende factoren van de Mediawet (winst door derden). Verbeterde meting (voorbij niveau van huidige meting op programmaniveau).