

Bijlage – verkenning naar rapport Commissie Van Geel

Inleiding

Dit is een verkenning naar mogelijke opties voor een toekomstbestendige publieke omroep op basis van het rapport van de Commissie Van Geel. Bij deze verkenning is ervoor gekozen niet de vijftigtal aanbevelingen uit het rapport één voor één na te lopen, maar om voor een aantal hoofdthema's de verschillende keuzes in kaart te brengen. Dit omdat lettende op de probleemanalyse eerst een aantal fundamentele keuzes gemaakt dient te worden over de inrichting van het bestel voordat het zinvol is om naar de verdere uitwerking van specifieke onderwerpen te kijken. Een goed doordachte besluitvorming vraagt om een goed inzicht in de mogelijke keuzes. Daartoe dient deze verkenning.

Voor de verkenning is gesproken met verschillende spelers binnen het publieke omroepbestel. Ook is op ambtelijk niveau gesproken met een aantal commerciële partijen actief in de media zoals commerciële omroepen, streamers en distributeurs. Dit omdat sommige aanbevelingen van de Commissie van Geel mogelijk consequenties voor deze partijen kunnen hebben terwijl zij bij de totstandkoming van het rapport niet zijn gesproken.

Samenvattende probleemanalyse

Samengevat kan gesteld worden dat er eerst een keuze gemaakt dient te worden over de functie die de publieke omroep in de samenleving zou moeten vervullen en wat dit betekent voor de taakopdracht van de publieke omroep. Vervolgens is de vraag in welke mate het van belang is dat het aanbod van de publieke omroep de verschillende geluiden en opvattingen die leven in de samenleving weerspiegelt en hoe je dit waardeert ten opzichte van andere kenmerken die het publieke aanbod zou moeten hebben zoals betrouwbaarheid, kwaliteit en impact. Dan volgt de vraag welke instrumenten (zoals de wijze waarop je het bestel inricht) het meeste bijdragen aan het gestelde doel van een pluriform, betrouwbaar en kwalitatief aanbod en hoe dit op een toekomstbestendige manier kan worden geborgd.

Als het gaat om de pluriformiteit van het aanbod kan worden gesteld dat de huidige inrichting van het bestel niet verzekert dat de optelsom van het aanbod de opvattingen en geluiden van Nederland weerspiegelt. Bovendien hangt op dit moment de beoordeling van welke geluiden een plek hebben in het bestel in de praktijk vrijwel uitsluitend af van één criterium. Een criterium waar een groeiend gedeelte van de Nederlandse samenleving geen gebruik van maakt, namelijk lidmaatschap van een vereniging. Deze twee zaken zetten de toekomstbestendigheid, legitimiteit en relevantie van de publieke omroep onder druk.

Hoofdthema's met bijbehorende keuzes

De verschillende denkrichtingen en keuzes die bij kunnen dragen om bovenstaande problemen op te lossen, worden per thema nader beschreven. Voor de verschillende hoofdthema's wordt in deze verkenning eerst beschreven waar het in de kern om draait, welke opties er denkbaar zijn en welke optie de Commissie Van Geel kiest en waarom. Daarna volgen enkele reflecties op deze keuze.

De volgende hoofdthema's en bijbehorende keuzes komen in deze verkenning aan bod:

1. Functie van de publieke omroep en bijbehorende taakopdracht
2. Pluriformiteit van het aanbod en bijbehorend bestel
3. Beheersbaarheid bestel en toetreding
4. Helderheid in rollen, verantwoordelijkheden en toezicht

Alvorens deze thema's en keuzes nader beschreven worden, zal eerst kort de aanleiding geschetst worden voor het instellen van de Commissie Van Geel.

Achtergrond instellen Commissie Van Geel

Kort samengevat is de reden voor het instellen van het adviescollege tweeledig: ten eerste gaven twee van de drie adviseurs die de erkenningaanvragen van omroepen moesten beoordelen, namelijk de NPO en het Commissariaat voor de Media, bij de eerdere ronden van erkenningverleningen aan dat het stromingsbeginsel in de wet niet duidelijk genoeg geformuleerd is om een goede beoordeling mogelijk te maken. In de wet is namelijk bij de uitwerking van dit zogeheten stromingsbeginsel opgenomen dat alleen omroepen in aanmerking kunnen komen voor een erkenning die (...) 'een maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming vertegenwoordigen'. Deze omschrijving is zo ruim dat vrijwel alle omroepverenigingen die een omschrijving geven van het geluid dat zij willen vertegenwoordigen hieraan voldoen. Ten tweede roepen de teruglopende ledenaantallen van omroepverenigingen de vraag op in hoeverre ledenaantal een toekomstbestendig beoordelingscriterium is om omroepverenigingen op te beoordelen. Tegen deze achtergrond was de opdracht aan de Commissie Van Geel in 2022 dan ook de volgende: 'Het adviescollege heeft tot taak om te adviseren over aan afgewogen, zoveel mogelijk wetenschappelijk onderbouwd en breed gedragen voorstel voor toelatings- en verantwoordingscriteria voor de landelijke publieke omroep, waarbij de belangen van eigentijdsheid, kwaliteit, pluriformiteit en maatschappelijk draagvlak gewaarborgd blijven.' Bij deze opdracht is toentertijd expliciet meegegeven dat het kabinet hecht aan het beginsel van externe pluriformiteit.

Vervolgens is de Commissie Van Geel aan de slag gegaan met de opdracht en heeft in een kadernotitie aangegeven te werken vanuit twee centrale vertrekpunten bij het opstellen van de aanbevelingen in het rapport: de cruciale functie van de publieke omroep in de democratische samenleving en rechtstaat en de herwaardering van het stelsel van externe pluriformiteit. Het eindrapport moet dan ook gelezen worden met deze twee centrale vertrekpunten in het achterhoofd. De Commissie Van Geel heeft in korte tijd veel werk verzet en is gekomen met een uitgebreid rapport in de vorm van een vijftigtal aanbevelingen waarbij veel mensen zijn betrokken. Het uiteindelijke rapport kent een grotere reikwijdte dan de oorspronkelijke opdrachtformulering. De Commissie Van Geel benoemt ook in het rapport dat dit een bewuste keuze is geweest om het bestel in brede zin te beschouwen en daar aanbevelingen voor te doen. Aanbevelingen uit dit rapport hebben daarmee niet alleen mogelijke gevolgen voor NPO en omroepen, maar ook voor producenten, overheid, toezichthouder en commerciële partijen.

1. Functie van de publieke omroep en bijbehorende taakopdracht

Een toekomstbestendige publieke omroep valt of staat niet alleen met het herinrichten van het bestel en een duidelijkere verdeling van verantwoordelijkheden tussen partijen binnen het bestel. De vraag die hieraan voorafgaat is de vraag wat de taakopdracht van de publieke omroep zou moeten zijn uitgaande van de maatschappelijke meerwaarde die de publieke omroep zou moeten hebben voor de samenleving. De Commissie Van Geel besteedt aan dit vraagstuk ook nadrukkelijk aandacht in het rapport omdat er verschillende keuzes denkbaar zijn bij het formuleren van de taakopdracht en de bekostiging die vervolgens nodig is om deze taak uit te voeren.

Keuze tussen een smalle of brede taakopdracht voor de publieke omroep

De publieke omroep speelt een belangrijke rol in het vervullen van de democratische, culturele en sociale behoeften van Nederland. In de Mediawet 2008 is deze notie verder uitgewerkt door aan te geven dat de publieke omroep een divers en breed publiek dient te voorzien van informatie, waaronder journalistieke inhoud, cultuur en educatie (artikel 2.1 Mediawet 2008). De huidige Mediawet 2008 gaat daarmee uit van een brede taakopvatting voor de publieke omroep. Bij een brede taakopdracht hoort dat een publieke omroep in veel verschillende genres zoals sport, cultuur, Nederlands drama, human interest en journalistiek programma's kan maken. Tegengesteld aan een brede taakopdracht is een smalle taakopdracht voor de publieke omroep. Afhankelijk van de specifieke functie die de publieke omroep nog dient te vervullen op basis van de smallere taakopdracht die geformuleerd wordt, ligt het hierbij voor de hand dat de publieke omroep beperkt wordt in de genres waarin programma's gemaakt kunnen worden. Hierbij moet rekening worden

gehouden met het feit dat een minder breed of gevarieerd aanbod er mogelijk toe leidt dat de publieke omroep een smaller bereik realiseert. Dit heeft tot gevolg dat een deel van de Nederlandse samenleving geen of veel minder gebruik maakt van de publieke omroep. De vraag is of dit te verantwoorden is richting de samenleving omdat het immers gaat om een publieke voorziening die uit algemene middelen wordt bekostigd.

Van oudsher is in Nederland, net als in de meeste (West-)Europese landen, gekozen voor een brede taakopdracht voor de publieke omroep om de omroep optimaal in staat te stellen zijn maatschappelijke functie te vervullen. Kerngedachte hierbij is dat de publieke omroep een verbindende functie in de samenleving zou moeten vervullen met programma's gericht op verschillende doelgroepen. Op deze manier kan de publieke omroep een rol van betekenis spelen als herkenbare, onafhankelijke en betrouwbare bron van informatie die bovendien zorgt voor een gedeeld referentiekader en sociale cohesie in de samenleving. Hiermee vervult de publieke omroep nadrukkelijker een bredere functie voor de samenleving dan enkel gericht op de nieuwsvoorziening en journalistiek.

De Commissie Van Geel houdt in zijn rapport een pleidooi voor het belang van de publieke omroep voor de Nederlandse samenleving en democratie en de brede taakopdracht die daarbij hoort. Het rapport beveelt hierbij aan amusement expliciet terug te brengen in de taakopdracht van de publieke omroep. Van belang hierbij is om op te merken dat amusement op dit moment al deel uitmaakt van de publieke taakopdracht, met als expliciete voorwaarde dat amusement geen doel op zichzelf mag zijn. Het dient een middel te zijn om een doel te bereiken, namelijk het bereiken van moeilijk bereikbare doelgroepen om ze vervolgens te kunnen attenderen op andersoortig aanbod. Bij het overwegen om amusement weer volwaardig onderdeel te maken van de publieke taakopdracht, dient onder andere rekening gehouden te worden met de gevolgen die dat kan hebben voor commerciële partijen. Vervolgens doet de Commissie Van Geel een aantal aanbevelingen om publieke waarden nog nadrukkelijker een rol te geven in de publieke mediaopdracht dan dat nu het geval is.

Hierbij moet benoemd worden dat pluriformiteit niet de enige publieke waarde is die van belang is volgens de publieke mediaopdracht. Waar lang geleden de publieke omroep de enige aanbieder van audiovisueel aanbod was in Nederland, waardoor het waarborgen van verschillende opvattingen en meningen in dit aanbod erg belangrijk was, is er tegenwoordig een veelheid aan aanbod beschikbaar voor de Nederlandse samenleving. Deze grote verscheidenheid aan aanbod wordt zowel verzorgd door professionele (commerciële) media-aanbieders als individuen, bijvoorbeeld via platformen als YouTube. De pluriformiteit van de optelsom van al dit aanbod dat beschikbaar is, is groot.

Te midden van deze grote hoeveelheid aanbod, of misschien wel juist door deze grote hoeveelheid, is het zaak andere publieke waarden voor een publieke omroep zoals 'kwaliteit', 'betrouwbaarheid', 'impact' en 'verbinding' goed te borgen als uitgangspunten waarop de publieke taakopdracht is gebaseerd. Als een stelselherziening overwogen wordt, zou het goed zijn gelijktijdig naar de publieke mediaopdracht te kijken om te bezien of deze op alle punten nog actueel is en de waarden vertegenwoordigt die we als samenleving van belang achten gelet op het sterk veranderde en toegenomen informatie- en media-aanbod.

Keuze in wijze van bekostiging van de publieke omroep

Bij een vastgelegde taakopdracht voor de publieke omroep hoort een adequaat niveau van bekostiging om het uitvoeren van deze taak mogelijk te maken. Hoe breder de taakopdracht hoe hoger het basisniveau dient te zijn omdat het anders niet goed mogelijk is de wettelijke taak te vervullen. Taakopdracht en de hoogte van de financiering zijn op deze wijze met elkaar verbonden.

Vervolgens zijn er verschillende keuzes te maken in de financieringsbronnen waarmee de bekostiging tot stand komt, los van de precieze hoogte van dit bedrag. Vanuit de mediabegroting ontvangt de publieke omroep jaarlijks één bedrag. Dit bedrag is afkomstig uit twee bronnen: een bijdrage vanuit de

overheid en uit reclame-inkomsten via de Stichting Etherreclame (Ster). Daarnaast genereert de publieke omroep eigen inkomsten, voornamelijk uit distributievergoedingen die de publieke omroep ontvangt van distributeurs voor het mogen doorgeven van de kanalen. Ook vormt de ledenbijdrage een bron van inkomsten.

Bij het herzien van het stelsel moet in ieder geval een besluit genomen worden over de toekomst van reclame op de landelijke publieke omroep. Dit komt omdat het op dit moment voor Ster alleen toegestaan is om reclame te plaatsen op lineaire kanalen van de landelijke publieke omroep. De mediabegroting gaat uit van een afdracht van Ster voor de mediabegroting van minstens 143 miljoen euro. De afname van lineair kijken maakt het onzeker of deze hoogte van afdracht gedurende de gehele volgende erkenningperiode gerealiseerd kan worden. De huidige bekostiging van de publieke omroep is daarmee niet duurzaam. Ook zorgt de afname in lineair kijken en het toenemende belang van on demand kijken via eigen streamingdiensten voor afnemende distributievergoedingen en toenemende distributiekosten voor de publieke omroep in de toekomst zoals ook de Commissie Van Geel concludeert.

Al met al betekent dit dat de toekomstige bekostiging van de taken van de publieke omroep sterk onder druk staat. Er zal in de nabije toekomst tenminste een keuze gemaakt moeten worden of de mogelijkheden voor het plaatsen van reclame door Ster niet langer beperkt zouden moeten worden tot het lineaire domein om zo de inkomsten voor de mediabegroting op peil te houden. Bij het overwegen van deze optie zouden ook de effecten op andere commerciële mediaspelers moeten worden meegewogen. Naast het uitbreiden van de reclamemogelijkheden, zijn de twee alternatieve opties om de huidige mogelijkheden te behouden en rekening te houden met de consequentie dat de afdracht van Ster in de toekomst zal afnemen, en de optie om de mogelijkheid tot het plaatsen van reclame op kanalen van de publieke omroep in zijn geheel af te bouwen. De laatste twee opties betekenen dat het verlies aan inkomsten oftewel opgevangen moet worden met een toename in overheids gelden, oftewel dat de publieke omroep een lagere bijdrage zal ontvangen. In combinatie met de afnemende distributievergoedingen en toenemende distributiekosten zou dit betekenen dat de publieke omroep zou moeten bezien op welke gebieden besparingen moeten worden doorgevoerd. Afhankelijk van de hoogte van de besparingen, heeft dit effect op de organisatie van het landelijke publieke omroepbestel en de variatie en pluriformiteit van het aanbod.

2. Pluriformiteit van het aanbod en bijbehorend bestel

Keuze in vormgeven pluriformiteit

Het begrip pluriformiteit houdt letterlijk verscheidenheid in en verwijst naar verschil in ideeën, opinies en opvattingen die in een samenleving of groep kunnen bestaan. Externe pluriformiteit verwijst naar een mediabestel waarbij de verscheidenheid in de samenleving tot uiting komt in afzonderlijke media (kranten, omroepen), die elk staan voor een maatschappelijke groep, levens- en maatschappijbeschouwing of belang. In de context van het Nederlandse publieke omroepbestel betekent dit dat het aanbod door verschillende organisaties (in de huidige situatie: verschillende omroepverenigingen) wordt verzorgd. Interne pluriformiteit staat voor een stelsel waarin verschillende stromingen van opinies, ideeën en gezichtspunten juist binnen één omroep aan bod komen. Vrijwel alle Europese publieke omroepen zijn georganiseerd volgens het principe van interne pluriformiteit. Voortkomend uit de verzuiling is het Nederlandse omroepbestel georganiseerd volgens het principe van externe pluriformiteit: individuele omroepen worden geacht één specifieke stroming te vertegenwoordigen. Hierbij is het goed om op te merken dat de begrippen 'pluriformiteit' en 'externe pluriformiteit' nergens in de Mediawet 2008 worden gedefinieerd. De wet spreekt enkel van het feit dat omroepen moeten voldoen aan het stromingsbeginsel (het vertegenwoordigen van 'een maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming') om in aanmerking te komen voor een erkenning.

Vaak gaat de discussie in de context van het landelijke omroepbestel over de vraag of externe of interne pluriformiteit 'beter' is. Dit slaat een complexe discussie vaak onnodig plat, te meer omdat er

veel verschillende varianten van meer intern of extern pluriform georganiseerde stelsels te bedenken zijn met bijbehorende voor- en nadelen¹.

De vraag die bovendien voorafgaat aan de discussie over interne of externe pluriformiteit is de vraag in hoeverre het van belang wordt geacht dat het totale aanbod van een publieke omroep zo goed mogelijk de verschillende opvattingen en opinies in de samenleving weerspiegelt. Als deze vraag instemmend wordt beantwoord, is de vraag vervolgens op welke wijze je deze weerspiegeling van groepen in de samenleving in het publieke aanbod het beste in het systeem kan borgen. Hiervoor moet antwoord gegeven op vragen als: hoe verzeker je dat verschillende stromingen in de samenleving zich gerepresenteerd voelen in het aanbod wanneer deze samenleving zich kenmerkt door mensen die zich steeds flexibeler en kortstondiger organiseren in verschillende groepen? Hoe blijf je als publieke omroep flexibel genoeg om in te spelen op de wisselende samenstellingen van deze groepen? En in hoeverre is het mogelijk om de samenleving in te delen in 'groepen' en een uitspraak te doen over de omvang van het aanbod dat een specifieke groep zou moeten bedienen?

Bovenstaande vragen zijn niet gemakkelijk te beantwoorden en geen enkel systeem zal de weerspiegeling van de samenleving in het aanbod perfect benaderen. De vraag is hoe je dit zo goed mogelijk organiseert, zonder dat dit ten koste gaat van andere uitgangspunten die je van belang acht voor een publieke omroep, zoals kwaliteit, verbinding, betrouwbaarheid maar ook de beheersbaarheid, bestuurbaarheid en doelmatigheid van het geheel.

De Commissie Van Geel houdt in het rapport nadrukkelijk vast aan het principe van externe pluriformiteit, mede omdat de commissie meent dat hiermee de samenleving gerepresenteerd kan worden en de maatschappelijke worteling van de publieke omroep in de samenleving geborgd wordt. Bijkomend voordeel is dat met het hebben van separate organisaties die verantwoordelijk zijn voor het maken van aanbod, al dan niet in samenwerking met buitenproducenten, een bepaalde mate van creatieve competitie georganiseerd wordt die ten goede zou moeten komen aan de kwaliteit en variatie van het totale aanbod. Binnen een extern pluriform bestel zijn er wat betreft de inrichting nog nadere keuzes te maken als het gaat om weerspiegeling.

De keuze tussen het laten toetreden van nieuwe geluiden in het bestel vs. het laten meebewegen van het bestel bij het streven naar weerspiegeling

In Nederland is tot nu toe niet alleen voor een extern pluriform bestel gekozen, maar ook om dit vorm te geven op een manier die het mogelijk maakt dat nieuwe geluiden en opvattingen in de vorm van separate omroeporganisatie kunnen toetreden tot het bestel. Dit gebeurt doordat een groep mensen bij elkaar komt en een vereniging opricht rondom een organiserend principe vanuit waar aanbod gemaakt wordt. Mensen kunnen door middel van lidmaatschap van zo'n vereniging aangeven dat ze het belangrijk vinden dat vanuit deze maatschappelijke visie of stroming aanbod wordt gemaakt. Het omroepbestel is dus tot op zekere hoogte *open*: wanneer voldaan wordt aan een aantal eisen kunnen elke vijf jaar nieuwe omroepen aanspraak maken op een voorlopige erkenning. Dit zorgt ervoor dat het omroepbestel zichzelf elke vijf jaar kan vernieuwen waarbij nieuwe geluiden toe kunnen treden tot het bestel. Om de binding met (potentiële) leden sterk te houden, is het van belang dat omroepverenigingen een eigen profilering en merkbeleving actief onderhouden, bijvoorbeeld door middel van marketing- en ledenactiviteiten.

De Commissie Van Geel kiest in het rapport duidelijk voor het laten toetreden van nieuwe geluiden in het bestel door de huidige praktijk van omroepverenigingen met leden in stand te houden. Profilering en lidmaatschap zorgen er hierbij voor dat verbinding met onderdelen van de Nederlandse samenleving geborgd is. Bovendien worden op deze wijze groepen in de samenleving gestimuleerd te komen met een eigen omroep wanneer zij het gevoel hebben dat 'hun' geluid onvoldoende aan bod

¹ Zie in dit kader ook eerdere reflecties en onderzoeken die zijn uitgebracht over de inrichting van het publieke omroepbestel zoals de reflectie van het Commissariaat voor de Media (2022) getiteld: Kijk Samen Verder!

komt in het aanbod van de publieke omroep. Met deze openheid van het bestel wordt de samenleving zelf voor een groot deel verantwoordelijk gemaakt voor het streven naar het doel dat het totale aanbod van de publieke omroep de samenleving zou moeten weerspiegelen.

Maatschappelijke worteling van de publieke omroep met onderdelen van de Nederlandse samenleving wordt met deze inrichting van het bestel mogelijk gemaakt. Het nadeel is wel dat hiermee niet verzekerd wordt dat alle verschillende onderdelen van de Nederlandse samenleving even goed vertegenwoordigd zijn in het publieke omroepbestel. Dit kan leiden tot onder- en overrepresentatie van de opvattingen van bepaalde groepen in Nederland in het publieke media-aanbod. Als het bestel niet flexibel genoeg is om gemakkelijk en snel opkomende of veranderende geluiden een plek te geven, kan dit betekenen dat de publieke omroep niet voldoende de samenleving weerspiegelt in het aanbod. De legitimatie en de relevantie van de publieke omroep kan hiermee bij groepen in Nederland onder druk komen te staan. Een bijkomende uitdaging is dat de noodzaak van individuele omroepen om zich te profileren (zij moeten immers leden behouden en aantrekken) soms op gespannen voet staat met de herkenbaarheid en eenheid van de publieke omroep als geheel.

Een alternatieve optie is om het introduceren van nieuwe geluiden in het bestel niet te laten lopen via het oprichten van nieuwe omroepverenigingen. Er zou ook gekeken kunnen worden naar een manier om bestaande organisaties flexibeler te laten meebewegen met wisselende (en opkomende) geluiden in de samenleving. Hierbij zou gezocht moeten worden naar een mechanisme om periodiek een uitspraak te doen over de mate waarin de optelsom van de huidige aanbodmix en omroeporganisaties de Nederlandse samenleving weerspiegelt, welke lacunes hierin eventueel zichtbaar zijn en de wijze waarop deze lacunes in het bestel en het aanbod zouden moeten worden geadresseerd. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat nieuwe geluiden makkelijker en sneller een plek krijgen binnen het bestel zodat de optelsom van geluiden beter de Nederlandse samenleving vertegenwoordigt.

Een denkrichting hierbij is om een extern pluriform model met meerdere omroeporganisaties te hanteren waarbij elke organisatie de opdracht krijgt te fungeren als een koepel die een breed geluid vertegenwoordigt waarbinnen ruimte is voor bij het brede geluid aansluitende nieuwe en opkomende publieksbehoeften en opvattingen. Omroeporganisaties zouden in deze variant nadrukkelijk de opdracht krijgen om nieuwe of groeiende geluiden een plek te geven in het aanbod dat ze, mede in samenwerking met buitenproducenten, verzorgen. Dit zou moeten gebeuren binnen de omroeporganisatie bij wie dit nieuwe geluid het beste aansluit. In deze variant zouden groepen die zich nu niet herkennen in het aanbod van de publieke omroep zich sneller gerepresenteerd kunnen voelen. De kleuring en profilering van de huidige omroepverenigingen zouden als startpunt genomen kunnen worden voor de indeling die gehanteerd wordt in dit model.

Hiermee ligt het ook voor de hand dat het omroepbestel als geheel wordt *gesloten*: een vooraf bepaald aantal omroepen krijgt de opdracht in de optelsom de opvattingen in de Nederlandse samenleving te weerspiegelen en mee te bewegen met de veranderingen die hierin optreden. Voordeel is dat hiermee een mechanisme wordt gecreëerd waarbij nieuwe of groeiende geluiden in de samenleving een plek kunnen krijgen in het bestel zonder dat hier steeds een aparte organisatie (met bijbehorende vereniging) voor hoeft te worden opgericht. Het betreft hiermee als het ware een alternatieve optie voor de keuze tussen een volledig intern pluriform model en het huidige externe pluriforme model. Er zit ook een mogelijk nadeel verbonden aan deze optie. Deze optie leidt er namelijk toe dat individuele omroepen een dusdanig breed geluid gaan vertegenwoordigen, dat het de vraag is of mensen zich op dezelfde manier verbonden voelen met één specifieke omroep als dat nu voor sommige mensen het geval is.

Bij het herzien van het publieke omroepbestel zullen de voor- en nadelen afgewogen moeten worden van de verschillende manieren waarop weerspiegeling geborgd kan worden en het organisatiemodel dat volgt uit deze keuze. Zoals de passages hierboven laten zien, zijn hierbij verschillende keuzes te maken die verder gaan dan de binaire keuze tussen intern of extern pluriform.

3. Beheersbaarheid bestel en toetreding

De keuze tussen het wel of niet maximeren van het aantal omroepen in het bestel en de wijze van erkenningverlening

Bij een extern pluriform bestel dat nieuwe geluiden incorporeert door het opnemen van nieuwe toetreders is het de vraag hoeveel organisaties tegelijkertijd een plek kunnen hebben in het publieke omroepbestel en welke vormen deze aanwezigheid in het bestel kan aannemen.

Wanneer gekozen wordt voor het organiseren van weerspiegeling in de vorm van de mogelijkheid voor nieuwe omroepen om toe te treden tot het bestel, zal een manier gevonden moeten worden om het aantal omroepen in het bestel beheersbaar te houden. Een groot aantal omroeporganisaties leidt namelijk tot een versnippering van expertise, mankracht en middelen en zet grote druk op de beheersbaarheid en bestuurbaarheid van het bestel. Het huidige publieke omroepbestel heeft met dertien omroepen de grenzen van het bestel al bereikt of is er eigenlijk al overheen gegaan. Je zult het aantal omroeporganisaties op een bepaalde manier moeten maximeren om het bestel beheersbaar te houden. Op de vraag hoe je het aantal omroepen in het bestel maximeert en het bestel beheersbaar houdt zijn verschillende antwoorden denkbaar.

De Commissie Van Geel erkent het probleem dat de huidige openheid van het bestel een negatief effect heeft op de bestuurbaarheid van het bestel. Om deze reden kiest de Commissie Van Geel voor het instellen van een pragmatische beperking op de openheid van het bestel. Om de beheersbaarheid en bestuurbaarheid van het bestel te bevorderen, maximeert Van Geel het aantal dragende omroepen op zes. Alleen dragende omroepen hebben bestuurlijke verantwoordelijkheid en nemen zitting in het College van Omroepen. Het College treedt in overleg met de NPO-organisatie over programmering en strategie. Naast een maximum van zes dragende omroepen, zouden er volgens de Commissie Van Geel redactieomroepen toe moeten kunnen treden tot het bestel. Redactieomroepen zouden wel een eigen vereniging en merk moeten hebben en eigenstandig media-aanbod moeten maken. Zij zouden echter geen bestuurlijke verantwoordelijkheid moeten dragen.

Een onderscheid maken tussen dragende omroepen en redactieomroepen zou een positief effect kunnen hebben op de bestuurbaarheid van het geheel. Openstaande vraag is wel in welke mate deze oplossing een nieuwe spanning introduceert in een bestel waar al spanning inherent georganiseerd is tussen omroepen onderling en tussen omroepen en NPO-organisatie. Redactieomroepen worden volgens het rapport namelijk in grote mate afhankelijk van de dragende omroep voor de te volgen koers en programmering, terwijl zij nog steeds wel met hun eigen programmavoorstellen moeten komen en zich als zelfstandig omroepmerk moeten profileren en leden aan zich moeten binden. Ook zou er volgens het rapport de mogelijkheid moeten worden geboden voor redactieomroepen om een dragende omroep te worden ten koste van een huidige dragende omroep. Dit alles maakt dat de potentie voor spanningen en conflicten in het bestel mogelijk worden vergroot waarmee het de vraag is of dit de bestuurbaarheid ten goede komt.

Ook vanuit het oogpunt van de beheersbaarheid kunnen vragen gesteld worden over de introductie van redactieomroepen. Met deze benadering ontstaat de potentiële situatie dat er steeds meer redactieomroepen bijkomen zonder dat er redactieomroepen het bestel verlaten wat leidt tot een versnippering van middelen met een groot aantal kleine omroepmerken dat recht heeft op een garantiebudget. De introductie van redactiesomroepen leidt hoogstwaarschijnlijk eerder tot een afname in de beheersbaarheid van het bestel als geheel dan tot een toename.

Een alternatieve optie die het vraagstuk van beheersbaarheid wellicht zou ondervangen is om nieuwe of onderscheidende geluiden in de vorm van redacties te incorporeren binnen de dragende omroepen zonder hiervoor nieuwe organisaties of verenigingen op te richten. Dit zou ook aansluiten bij de denkrichting die hierboven is genoemd van het hebben van omroeporganisaties die elk één breed

geluid vertegenwoordigen die expliciet de opdracht krijgen nieuwe geluiden en opvattingen op te nemen binnen de bestaande organisatie. Het bestel wordt in deze optie gesloten in hoeveelheid organisaties, maar houdt een mate van openheid in geluiden die het kan vertegenwoordigen. Hierbij geldt wel dat er een systematiek moet worden ontwikkeld om een maximaal aantal omroepen elk verantwoordelijk te maken voor één breed geluid dat in de optelsom zo goed als mogelijk tegemoetkomt aan de verschillende opvattingen en groepen in de samenleving. Organisaties zoals de Raad voor Cultuur en het Sociaal Cultureel Planbureau kunnen mogelijk aanknopingspunten bieden voor manieren waarop de verschillende geluiden in Nederland in kaart gebracht kunnen worden om vervolgens te bezien welk geluid een plek zou moeten krijgen bij welke omroeporganisatie.

Een andere manier om de beheersbaarheid van het bestel te verzekeren is het op een dusdanige manier opstellen van nieuwe legitimatiecriteria dat uitreding van omroepen waarschijnlijker wordt dan nu het geval is. Dit omdat in de praktijk nu blijkt dat wanneer omroepen eenmaal zijn toegetreden tot het bestel, ze het bestel vrijwel nooit meer verlaten. Hierbij zou wel de vraag gesteld moeten worden in hoeverre er sprake is van kapitaalvernietiging en gebrek aan continuïteit wanneer op gezette tijden bestaande omroepen het bestel moeten verlaten voor nieuwe omroepen die hun activiteiten bovendien dan nog moeten gaan opbouwen. Hoewel een dusdanige systematiek leidt tot vernieuwing in het publieke omroepbestel, is het van belang te realiseren dat het publieke omroepbestel in de aard erg verschillend van andere sectoren: het kost veel tijd en geld om een organisatie op te richten die in staat is kwalitatief hoogwaardige programma's te verzorgen in verschillende genres. Bovendien kunnen deze activiteiten buiten het publieke omroepbestel op commerciële basis niet gemakkelijk voortgezet worden om daarna weer te proberen met een nieuwe aanvraag het bestel weer in te komen: daarvoor is het verzorgen van media-aanbod een te kostbare aangelegenheid.

Het is daarbij de vraag in welke mate het realistisch is dat legitimatiecriteria geformuleerd kunnen worden die voldoende uitsluitend zijn om een goede in- en uitreding van omroepen mogelijk te maken². Een van de belangrijkste vragen aan de Commissie Van Geel was om te komen tot een set aan legitimatiecriteria die gebruikt kan worden voor de beoordeling van erkenningaanvragen van nieuwe en bestaande omroepen. Zoals eerder besproken houdt de Commissie Van Geel bij deze uitwerking vast aan externe pluriformiteit gekoppeld aan maatschappelijke worteling. Deze maatschappelijke worteling moet deels tot uitdrukking blijven komen door het feit dat omroepen een vereniging zijn. De Commissie Van Geel houdt dus ook expliciet vast aan het hebben van een bepaald ledenaantal als een van de criteria waar omroepen aan dienen te voldoen bij het indienen van hun erkenningaanvraag.

Daarnaast doet de Commissie Van Geel een voorzet voor een set aan kwalitatieve criteria waarop omroepen beoordeeld zouden moeten worden. Dit betreft volgens van Geel nadrukkelijk een voorzet waarbij de verdere uitwerking gedaan zou moeten worden door een nieuw op te richten toezichthouder. Doordat deze criteria nog verder uitgewerkt moeten worden, is niet duidelijk of deze richting in het rapport uiteindelijk oplevert waar in de opdracht om gevraagd is, namelijk een set aan legitimatiecriteria die tot een verbeterde beoordelingssystematiek leidt die het ook plausibeler maakt dat omroepen het bestel kunnen verlaten.

Aandachtspunt bij het maximeren van het aantal omroepen in het bestel, los van de wijze waarop dit zou moeten gebeuren, is dat er volgens de huidige Mediawet 2008 weliswaar maximaal zes omroeporganisaties zijn, maar dat op dit moment alle achterliggende omroepverenigingen een eigenstandige positie in het bestel hebben. Alle losse omroepverenigingen dragen een bepaalde mate van bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het geheel. Wanneer gekozen wordt het aantal omroepen te maximeren op minder dan elf (het huidig aantal omroepverenigingen inclusief aspirant-omroepen maar zonder de twee taakomroepen), zullen er omroepen het bestel moeten verlaten of moeten fuseren. Uit het verleden is gebleken dat een fusietraject een langdurig proces is die de medewerking

² Zie bijvoorbeeld de reflectie van de Raad van Cultuur op het verkennend rapport van AEF naar erkenningcriteria omroepen

van verschillende partijen vereist. Afhankelijk van de aard van de stelselherziening kan de implementatie een lange doorlooptijd vergen.

Bovendien kan het construct van samenwerkingsomroepen in de praktijk ook nadelen met zich meebrengen, afhankelijk van de mate waarin twee of meerdere omroepen samengaan. Afhankelijk van de keuzes die hierin gemaakt worden, moeten ook de gevolgen voor de verhouding tussen NPO en omroepen verder worden uitgewerkt. In algemene zin zullen opties om te komen tot een stelselherziening ook beoordeeld moeten worden op realisme en de wijze waarop geborgd wordt dat de publieke omroep in de tussentijd zo goed mogelijk zijn publieke taakopdracht kan blijven uitvoeren.

4. Helderheid in rollen, verantwoordelijkheden en toezicht

Naast de legitimatiecriteria is een belangrijke focus van het rapport het op een betere manier beleggen van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden die te maken hebben met de inrichting en functioneren van het bestel. De Commissie Van Geel adviseert concreet om taken weg te halen bij overheid, politiek en de NPO-organisatie. Zo zou het verlenen van de erkenningaanvragen van omroepen niet langer moeten gebeuren door de bewindspersoon omdat de overheid hiermee te veel invloed zou uitoefenen op de media. Ook de huidige adviseurs (de NPO, de Raad voor Cultuur, het Commissariaat voor de Media) die de bewindspersoon adviseren over de erkenningaanvragen zouden dit niet langer moeten doen, lettende op de overige rollen die zij vervullen in het bestel. In plaats daarvan zou een nieuw op te richten autoriteit de beoordeling van erkenningaanvragen op zich nemen op basis van een beoordelingskader dat deze autoriteit eerst moet opstellen.

In algemene zin geldt dat door het weghalen van verantwoordelijkheden bij overheid, politiek en NPO het totale pakket aan taken dat door een andere partij moet worden uitgevoerd, groter wordt. Deze taken zijn op hoofdlijnen te verdelen in:

- Toezicht houden op het gehele mediaveld
- Toezicht houden op het publieke bestel (landelijk, regionaal en lokaal)
- Beoordelen van het functioneren van het publieke bestel en de spelers daarbinnen.

De Commissie Van Geel pleit ervoor om dit grotere takenpakket op te splitsen. Het toezicht in brede zin op het gehele mediaveld zou belegd moeten worden bij (een onderkamer van) de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Een nieuw op te richten toezichthouder zou zich dan enkel focussen op toezicht houden op en het beoordelen van het publieke bestel. Dit zijn verregaande aanbevelingen die veel zouden betekenen voor de wijze waarop het toezicht op media in algemene zin en de publieke omroep in bijzonder wordt ingericht.

Het is in ieder geval van belang hierbij ook andere factoren te betrekken die nu niet expliciet in het rapport van de Commissie Van Geel zijn vermeld. Zo moeten bij vraagstukken met betrekking tot het toezicht ook de mogelijke gevolgen voor commerciële mediaspelers en lokale en regionale omroepen worden meegenomen alsook de positie die het Commissariaat voor de Media op dit moment inneemt in Europees verband. De verhouding tussen extern toezicht en de toezichtsrol die bijvoorbeeld de Raden van Toezicht van omroepen en NPO vervullen is een ander element waar aandacht aan besteed moet worden. Daarbij is het van belang dat een toezichthouder, in welke vorm dan ook, autonoom en onafhankelijk kan blijven opereren. Met betrekking tot de aanbevelingen die gaan over de taken en bevoegdheden van de overheid zal ook gekeken moeten worden naar de stelselverantwoordelijkheid die het ministerie heeft voor het functioneren van het publieke omroepbestel, zeker ook omdat de publieke omroep met publieke middelen bekostigd wordt en er in toenemende mate verantwoording over de besteding van publieke middelen wordt gevraagd. Vanzelfsprekend zou deze verantwoordelijkheid van de bewindspersoon nooit moeten leiden tot inhoudelijke inmenging van de overheid met het media-aanbod.

Het in kaart brengen van de aard en omvang van de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden en de keuzes die hierin denkbaar zijn, vergt een nadere uitwerking. Deze uitwerking zal op ambtelijk niveau worden opgepakt zodat keuzes ten aanzien van het toezicht

meegenomen kunnen worden bij de verdere discussies over de wijze waarop het publieke omroepbestel zou moeten worden herzien. Hierbij zal ook de rol van de Raad van Cultuur worden meegenomen, zoals eerder is toegezegd³.

Afsluitend

Deze verkenning heeft tot doel bij te dragen aan een gestructureerde gedachtevorming rond een toekomstgericht en relevant omroepbestel en welke keuzes hierbij te maken zijn. Afhankelijk van de invulling van deze keuzes, zullen deelonderwerpen verder kunnen worden uitgewerkt. Ook hier kunnen de specifieke aanbevelingen van de Commissie Van Geel helpen bij de verdere gedachtevorming.

³ Kamerstukken II, 2023/24, 36410-VIII, nr.27