

Beleidsdoorlichting artikel 15 – Media

Eindrapport



KWINK
GROEP

Andersson
Elffers
Felix

Beleidsdoorlichting artikel 15 – Media

Eindrapport

Den Haag, 25 / 10 / 2022

Auteurs: Janine Mulder
Bastiaan Smeets
Maria Gayed

In samenwerking met Andersson Elffers Felix

KWINK
GROEP

Andersson
Elffers
Felix

Samenvatting

Inleiding

Beleidsartikelen uit de Rijksbegroting dienen elke vijf tot zeven jaar doorgelicht te worden. In 2022 is de beleidsdoorlichting van artikel 15 Media van Hoofdstuk VIII van de Rijksbegroting gepland. Dit beleidsartikel valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het ministerie van OCW heeft ervoor gekozen deze beleidsdoorlichting in twee delen uit te voeren. Deel 1 betreft de terugblik op het gevoerde mediabeleid in de periode 2014 tot en met 2020 aan de hand van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek. Deel 2 betreft de vooruitblik waarin de wettelijke en financiële condities voor een sterke positie van de landelijke publieke omroep worden verkend. Dit rapport bevat de resultaten van deel 1.

Mediabeleid

Deze beleidsdoorlichting richt zich op begrotingsartikel 15 uit de Rijksbegroting en met name op de landelijke publieke omroep. De algemene doelstelling van artikel 15 Media *‘Het waarborgen van een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod, dat toegankelijk blijft voor alle lagen van de bevolking’* is niet veranderd in de periode 2014-2020. Dit terwijl er gedurende de periode wel beleidswijzigingen zijn doorgevoerd door de verschillende kabinetten. De algemene doelstelling is niet nader geoperationaliseerd in de toelichting op de Rijksbegroting. Nadere operationalisering vindt deels plaats middels het Concessiebeleidsplan en de prestatieovereenkomst tussen het ministerie van OCW en de NPO.

We concluderen dat de doelstellingen van het mediabeleid de focus leggen op het beleidsinstrument landelijke publieke omroep. Een aantal andere instrumenten zoals het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid, het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media en Mediawijsheid worden niet genoemd in de ambities van het Mediabeleid. Dit terwijl deze instrumenten wel een bijdrage dienen te leveren aan de doelstellingen van het Mediabeleid. Daarnaast valt op dat de maatregelen van het beleid open zijn geformuleerd waardoor het niet volledig duidelijk is wanneer is voldaan aan de maatregel en daarmee ook aan de beoogde doelstelling. De activiteiten zijn concreter geformuleerd waardoor eenvoudiger vast te stellen is of is voldaan aan de plannen.

Voor een volgende beleidsdoorlichting doen we de suggestie om de samenhang van de beleidsinstrumenten te beschrijven. Daar komt bij dat het waardevol is om aan te geven in hoeverre de individuele instrumenten een bijdrage leveren aan de algemene doelstelling van artikel 15 Media.

Verantwoordingscyclus

De landelijke publieke omroep kent een uitgebreid stelsel van verantwoording. Daarmee legt de landelijke publieke omroep verantwoording af aan het publiek en de minister over de wijze waarop de publieke taak wordt uitgevoerd en hoe het publieke geld wordt besteed. Op grond van artikel 2.22 van de Mediawet 2008 komt iedere vijf jaar een prestatieovereenkomst tussen de Minister van OCW en de NPO tot stand. Met de afspraken in de prestatieovereenkomst wordt de uitvoering van de publieke mediaopdracht en het Concessiebeleidsplan van de NPO, nader geconcretiseerd. Het ministerie van OCW geeft aan dat deze concretisering de operationalisering is van de algemene doelstelling uit de Rijksbegroting van artikel 15.

In 2016 en tot september 2017 was er geen prestatieovereenkomst omdat er nog geen overeenstemming was tussen het ministerie van OCW en de NPO. Voor deze jaren heeft het Commissariaat op een aangepaste wijze gerapporteerd over de gerealiseerde doelen van de NPO. Vervolgens zijn in de prestatieovereenkomst over de

periode 2017-2020 in totaal 34 prestatieafspraken gemaakt over de onderdelen aanbodmix en bereik, hoge kwaliteit en waardering en aanbodgenres.

Over het algemeen realiseert de NPO een grote meerderheid van deze (en de andere) prestatieafspraken. Bij het niet behalen van de prestatieafspraken wordt een duidelijke toelichting gegeven door de NPO. We merken op dat tussen de regels door te lezen is dat de verantwoordingscyclus en specifiek de verantwoording middels de prestatieafspraken niet optimaal werkt. Het heeft lang geduurd voordat er overeenstemming was tussen de NPO en het ministerie van OCW. Ook wordt de prestatieovereenkomst afgesloten voor een langere periode (vijf jaar) waardoor het lastig is om in te spelen op actuele ontwikkelingen in de sector. In de prestatieovereenkomst staan voornamelijk afspraken van kwantitatieve aard die de NPO moet realiseren of meten. Het is de vraag of deze afspraken daadwerkelijk inzicht geven in de bijdrage van de landelijke publieke omroep aan de publieke taken. Er is een ontwikkeling gaande naar het inzichtelijk maken van publieke waarde. Ook in de nieuwe Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 staat dat departementen worden aangemoedigd om bij het evalueren rekening te houden met publieke waarde(n) in den brede. Dit biedt kansen voor het ministerie van OCW en de NPO om andere prestatieafspraken te maken. Daarbij merken we wel op dat we zien dat veel verantwoording is neergelegd bij de NPO. Op deze wijze rapporteren over de prestaties vraagt om bureaucratie en kan soms tijdrovend zijn. De wijzigingen zouden niet zozeer moeten leiden tot een aanvulling maar een vervanging van bestaande afspraken.

Doelbereik

Bij de doelen op het gebied van Media zijn in beperkte mate kwantitatieve indicatoren en kengetallen geformuleerd in de Rijksbegroting. We concluderen ook dat de kengetallen beperkt inzicht geven in het bereiken van de doelstelling van artikel 15. Zo zijn er geen kengetallen geformuleerd rondom een gevarieerd media-aanbod en is toegankelijk voor alle lagen van de bevolking enkel gekoppeld aan integraal bereik. De aan kengetallen gekoppelde doelstellingen rondom doelbereik zijn veelal door de NPO zelf geformuleerd in afstemming met het ministerie van OCW. Wij hebben in deze evaluatie niet onderzocht in hoeverre deze situatie wenselijk is, of herziening behoeft. Wel constateren we dat de kengetallen onderwerp van gesprek kunnen zijn tussen het ministerie van OCW en de NPO.

Doeltreffendheid

De visie van het kabinet uit 2014 is uitgewerkt in vier hoofdlijnen waaronder maatregelen zijn opgenomen die zich laten clusteren onder deze vier hoofdlijnen. Bij de vier doelstellingen zijn ook beoogde activiteiten van het beleid benoemd. Tot slot hebben de onderzoekers daar beleidsinstrumenten aan gekoppeld.

De eerste hoofdlijn gaat in op **naar een onderscheidene publieke omroep**. We zien dat de landelijke publieke omroep serieus aan de slag is gegaan met de maatregelen die door het ministerie zijn opgesteld voor deze hoofdlijn. We constateerden eerder in dit hoofdstuk dat over het algemeen de NPO heeft ingezet op het zijn en blijven van een onderscheidende publieke omroep. Verbeterpunten zijn te vinden bij de publieke verantwoording en het betrekken van het publiek bij strategische keuzes van de NPO. Een andere belangrijke ontwikkeling is de introductie van een omroepsbrede ombudsman binnen de publieke omroep. De ombudsman, in combinatie met de nieuwe journalistieke code, is een belangrijke stap voor het waarborgen van openheid van de NPO. De tweede hoofdlijn gaat over **vergroting pluriformiteit en creatieve competitie**. We zien dat de competitie binnen het bestel is vergroot. Dit komt onder andere door de mogelijkheid die externe producenten hebben gekregen om zelf programmavoorstellen in te dienen bij de NPO. Ook kan worden vastgesteld dat de NPO een gevarieerd aanbod heeft, met een relatief goed bereik. Echter blijkt ook dat het totaalaanbod nog niet de volledige pluriformiteit van de samenleving weerspiegelt. Hoofdlijnen 3 en 4 gaan in op **meer eenheid en herkenbaarheid publieke omroep en meer samenwerking binnen én met de regio**. De doeltreffendheid van deze hoofdlijnen zijn het moeilijkst te beoordelen vanwege het beperkte onderzoeksmateriaal dat beschikbaar is.

Het is belangrijk voor de volgende beleidsdoorlichting dat ten eerste onderzocht wordt hoe de NPO invulling heeft gegeven aan haar sturende rol binnen de landelijke publieke omroep (hoofdlijn 3) en of deze invulling doeltreffend is. Hier hoort ook onderzoeksmateriaal over de eenheid en herkenbaarheid van de NPO bij. Tot slot is meer onderzoeksmateriaal nodig met betrekking tot de samenwerking binnen en met de regio (hoofdlijn 4). In algemene zin zou het goed zijn voor het ministerie van OCW om nu te bedenken over welke onderwerpen, maatregelen of prioriteiten onderzoek nodig is in de komende jaren. Een goede basis hiervoor zijn de hoofdlijnen uit 2022, inzichten uit deze beleidsdoorlichting en de Mediawet. Door voorafgaand na te denken over benodigde onderzoeken kan een volgende beleidsdoorlichting een beter overkoepelend beeld geven over de beleidsinzet, uitvoering en uiteindelijk doeltreffendheid van het beleid.

Doelmatigheid

Uit het onderzoeksmateriaal kan geconcludeerd worden dat de NPO kostenbewust is, maar niet even goed inzicht heeft in de uitgaven en deze niet systematisch kritisch bekijkt. Dit brengt knelpunten met zich mee ten aanzien van de doelmatigheid. Daarbij moet echter wel gezegd worden dat de NPO zich moet committeren aan veel verschillende doelstellingen en rapportages, waardoor het niet altijd eenvoudig is om dit inzicht te hebben en te behouden. Doelmatigheid is een thema dat van belang was en blijft voor de NPO. Doelmatigheid dient blijvende aandacht krijgen, zowel middels signalerend onderzoek dat vaststelt op welke wijzen de doelmatigheid kan groeien als middels evaluerend en terugblikkend onderzoek.

Belangrijk voor een volgende beleidsdoorlichting is dat onderzoeksmateriaal beschikbaar is over de wijze waarop de NPO en het ministerie van OCW opvolging hebben gegeven aan de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en de evaluatiecommissie ten aanzien van de doelmatigheid. In de toekomst is onderzoeksmateriaal nodig over de nieuwe procesinrichting van het programmeerproces, welke tot stand is gekomen aan de hand van de overkoepelende visie op doelmatigheid en transparantie van de omroepen en de NPO. Ten aanzien van de andere instrumenten is het waardevol om ook onderzoeksmateriaal over de doelmatigheid te hebben, omdat deze instrumenten samen met de landelijke publieke omroep het mediabeleid maken. Bij de evaluaties die in de komende periode uitgevoerd worden zou doelmatigheid moeten worden toegevoegd aan de scope van het onderzoek. Dit zou in ieder geval moeten bij onderzoeken die uitgevoerd worden ten aanzien van de regionale omroep en de lokale omroep. Doelmatigheid zou ook op deze niveaus van de publieke omroep van belang moeten zijn, zowel op zichzelf staand maar ook in relatie tot het gehele publieke mediabestel waarin samenwerking tussen de drie niveaus (landelijk, regionaal, lokaal) plaatsvindt.

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	8
1.1. Aanleiding en doel van het onderzoek	8
1.2. RPE-methodiek en onderzoeksvragen	8
1.3. Onderzoeksverantwoording	10
2. Mediabeleid	11
2.1. Achtergrond mediabeleid 2014-2020	11
2.2. Doelstellingen en rol Rijksoverheid	13
2.3. Instrumenten en samenhang beleid	20
2.4. Conclusies	24
3. Financiële reconstructie	25
3.1. Uitgaven van het beleid en onderbouwing	25
3.2. Effecten van bezuinigingen	30
3.3. Conclusies	35
4. Beschikbaar onderzoeksmateriaal	36
4.1. Inventarisatie onderzoeken en andere bronnen	36
4.2. Duiding van beschikbaar (onderzoeks)materiaal	38
4.3. Conclusies	40
5. Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid	41
5.1. Verantwoordingscyclus	41
5.2. Doelbereik	45
5.2.1. Kengetallen Rijksbegroting	45
5.2.2. Kengetallen NPO Terugblikken	49
5.2.3. Conclusies	50
5.3. Doeltreffendheid	51
5.3.1. Hoofdlijn 1: Naar een onderscheidende publieke omroep	51
5.3.2. Hoofdlijn 2: Vergroting pluriformiteit en creatieve competitie	58
5.3.3. Hoofdlijn 3: Meer eenheid en herkenbaarheid publieke omroep	62
5.3.4. Hoofdlijn 4: Meer samenwerking binnen én met de regio	65
5.3.5. Andere instrumenten	69
5.3.6. Conclusies	70

5.4. Doelmatigheid	71
5.4.1. Landelijke publieke omroep	71
5.4.2. Andere instrumenten	74
5.4.3. Conclusies	74
Bijlage 1. Bronnenlijst	76

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doel van het onderzoek

Beleidsartikelen uit de Rijksbegroting dienen elke vijf tot zeven jaar doorgelicht te worden. In 2022 is de beleidsdoorlichting van artikel 15 Media van Hoofdstuk VIII van de Rijksbegroting gepland. Dit beleidsartikel valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het ministerie van OCW heeft ervoor gekozen deze beleidsdoorlichting in twee delen uit te voeren. Deel 1 betreft de terugblik op het gevoerde mediabeleid in de periode 2014 tot en met 2020. Deel 2 betreft de vooruitblik waarin de wettelijke en financiële condities voor een sterke positie van de landelijke publieke omroep worden verkend.

Er zijn twee aanleidingen om te kiezen voor het opsplitsen van deze beleidsdoorlichting. De eerste aanleiding is de wettelijke verplichting om periodiek een beleidsdoorlichting te doen: een syntheseonderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.¹ Een tweede aanleiding voor dit onderzoek is een verzoek van de Eerste Kamerleden Veldhoen (GroenLinks), Pijlman (D66) en Vos (PvdA) op 8 december 2020 om een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de duurzame versterking van de publieke omroep, zowel wettelijk als financieel, gelet op het internationale krachtenveld. Minister Slob heeft dit onderzoek toegezegd, en daarbij ingestemd met het verzoek de Eerste Kamer in de gelegenheid te stellen om een reflectie op de onderzoeksopzet te geven.²

Dit rapport bevat de terugblik. Het doel van deel 1 is om inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid dat valt onder artikel 15 in de periode 2014 tot en met 2020. Hierbij wordt doeltreffendheid gedefinieerd als de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Doelmatigheid wordt gedefinieerd als de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.

1.2. RPE-methodiek en onderzoeksvragen

Beleidsdoorlichtingen volgen een standaardmethodiek conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE).³ Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek. Het vat allereerst bondig samen wat bekend is (op basis van evaluatieonderzoek) over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van een heel artikel in de begroting of een substantieel, samenhangend deel daarvan. Een beleidsdoorlichting steunt daarmee primair op eerder evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het betreffende beleid. Vervolgens wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle onderzochte beleidsinstrumenten in hun onderlinge samenhang beoordeeld.

¹ Zie de [Regeling periodiek evaluatieonderzoek](#). Sinds juli 2022 is er een nieuwe [Regeling periodiek evaluatieonderzoek](#). In de regeling is opgenomen dat reeds gestarte beleidsdoorlichtingen tot en met 2023 uitgevoerd kunnen worden volgens de eisen uit 2018. De term “beleidsdoorlichting” is daar gewijzigd in “periodieke rapportage”.

² Eerste Kamer (2020). Toezeggingennummer T03060 (ontleend aan Handelingen I 2020-2021, nr. 13, item 3. Eerste Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 554.

³ Ministerie van Financiën. (2018). Regeling periodiek evaluatieonderzoek.

De kern van een beleidsdoorlichting wordt gevormd door vijftien onderzoeksvragen (de RPE-vragen) die zijn voorgeschreven in de RPE.⁴ Deze vragen zijn verdeeld in zes onderdelen. De tabel hieronder geeft deze onderdelen en de corresponderende vragen (verkort) weer en geeft aan in welk hoofdstuk de vragen worden beantwoord. Het ministerie van OCW heeft ervoor gekozen een aantal vragen nader te specificeren. Zo is in hoofdstuk 5 aanvullende informatie opgenomen over de verantwoordingscyclus. Daarnaast wordt RPE-vraag 14 niet behandeld in deel 1 van de beleidsdoorlichting omdat deel 2 (voortuitblik) daar uitgebreid op ingaat. Ook is de reguliere RPE-vraag 15 vervangen door een beschouwing van de effecten van doorgevoerde bezuinigingen (zie voor een toelichting hierop hoofdstuk 3).

Onderdeel conform RPE	Onderzoeksvragen conform RPE	Hoofdstuk
1. Een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein.	RPE-vraag 1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting? RPE-vraag 2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	2
2. De gehanteerde motivering voor het beleid, de met het beleid beoogde doelen en een beschrijving van het beleidsterrein.	RPE-vraag 3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel? RPE-vraag 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid? RPE-vraag 5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	2
3. Een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de bijbehorende uitgaven.	RPE-vraag 6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard? RPE-vraag 7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? RPE-vraag 15. Wat zijn de effecten van de doorgevoerde bezuinigingen?	3
4. Een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid.	RPE-vraag 8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd? RPE-vraag 9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? RPE-vraag 10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	4
5. Een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang.	RPE-vraag 11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? RPE-vraag 12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? RPE-vraag 13. Hoe doelmatig is het beleid geweest? RPE-vraag 14: <i>Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?</i> Behandelen in deel 2 (voortuitblik van de beleidsdoorlichting).	5

Tabel 1. Overzicht RPE-vragen.

⁴ Zie: <https://rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>.

1.3. Onderzoeksverantwoording

Het doel van deze terugblik van de beleidsdoorlichting is het beantwoorden van de RPE-vragen. We geven een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid onder artikel 15, waarbij de focus ligt op het beleidsonderdeel landelijke publieke omroep.

Kenmerkend voor een beleidsdoorlichting is dat het een syntheseonderzoek betreft. Dit betekent dat we ons bij het beantwoorden van de RPE-vragen baseren op reeds uitgevoerde onderzoeken waarin (aspecten van) de doelmatigheid en doeltreffendheid van (onderdelen van) het beleid worden beschreven.

Voor het syntheseonderzoek (RPE-vragen 1 tot en met 10 en 15) is met name documentstudie ingezet. Daarbij zijn onder meer beleidsdocumenten, (evaluatie)onderzoeken, kamerbrieven, rijksbegrotingen, rijksjaarverslagen en andere verantwoordingsrapportages (zoals NPO Terugblikken) uit de evaluatieperiode bestudeerd. Bijlage 1 bevat een overzicht van gebruikte bronnen. Om een accurate reconstructie van het beleid en de daarmee gepaarde uitgaven te kunnen maken zijn enkele gesprekken gevoerd met (beleids)medewerkers van het ministerie van OCW. Er zijn geen gesprekken gevoerd met andere stakeholders.

Het vervolg van het onderzoek concentreerde zich op de beantwoording van RPE-vragen 11 tot en met 13, waarmee antwoord is gegeven op de mate van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van het mediabeleid. De onderzoekers analyseerden in deze stap de uitkomsten van uitgevoerde evaluaties en vormden aan de hand daarvan hun eigen conclusies.

Deze beleidsdoorlichting bestaat naast een terugblik ook uit een vooruitblik. Adviesbureaus AEF en KWINK groep voeren gezamenlijk de beleidsdoorlichting uit waarbij KWINK groep verantwoordelijk is voor de terugblik en AEF voor de vooruitblik. De resultaten van de vooruitblik zijn te vinden in een aparte rapportage.

2. Mediabeleid

De eerste twee RPE-vragen luiden:

- **RPE-vraag 1:** Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
- **RPE-vraag 2:** Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Deze beleidsdoorlichting richt zich op begrotingsartikel 15 uit de Rijksbegroting en met name op de landelijke publieke omroep. De vorige beleidsdoorlichting van dit gehele begrotingsartikel vond plaats in 2014 en betrof de periode 2010-2013. Wij richten ons in deze beleidsdoorlichting op de periode 2014-2020. Naast de landelijke publieke omroep zijn er ook andere instrumenten onderdeel van het mediabeleid zoals de regionale publieke omroep, de bijdrage aan het Commissariaat voor de Media en andere publieke organisaties zoals het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid. De andere instrumenten staan beknopt beschreven in paragraaf 2.3. De focus in deze beleidsdoorlichting ligt op de landelijke publieke omroep.

De culturele taak is onderdeel van de publieke taak van de landelijke publieke omroep en wordt zowel in deze beleidsdoorlichting onderzocht, als in de beleidsdoorlichting cultuur (onderdeel cultuurparticipatie). Er zijn geen andere artikelonderdelen die nog worden doorgelicht.

In paragraaf 2.1 gaan we in op de aanleiding van het beleid. Vervolgens beschrijven we de doelstellingen van het beleid en de rol van de Rijksoverheid met betrekking tot artikel 15 en de bijbehorende beleidsinstrumenten. Hiermee beantwoorden we RPE-vragen 3 en 4 in paragraaf 2.2:

- **RPE-vraag 3:** Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
- **RPE-vraag 4:** Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

We sluiten dit hoofdstuk af met paragraaf 2.3 waarin we de in het kader van het mediabeleid ingezette instrumenten beschrijven en de onderlinge samenhang tussen deze instrumenten duiden. Hiermee gaan we in op RPE-vraag 5:

- **RPE-vraag 5:** Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

2.1. Achtergrond mediabeleid 2014-2020

“Een publieke omroep is de meest efficiënte manier om de doelstellingen van het mediabeleid te bereiken. De publieke omroep waarborgt een hoogwaardig en pluriform media-aanbod, dat toegankelijk en betaalbaar is voor alle lagen van de bevolking. Daarom bekostigt de Minister van OCW de landelijke en regionale publieke omroep. Mede vanwege Europese regels op het gebied van staatssteun, houdt de overheid greep op de aard en omvang van het takenpakket van de landelijke en regionale publieke omroep en bepaalt de overheid het budget van de publieke omroep”.⁵

De toenmalig staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap legt de basis voor het mediabeleid van kabinet-Rutte II in de beleidsbrief Toekomst Mediabeleid uit 2014.⁶ De landelijke en regionale publieke omroep komt in 2014 uit een periode van bezuiniging van 200 miljoen euro en een integratie tussen de landelijke en regionale publieke omroep vanuit Rutte I.⁷ Het kabinet-Rutte II legt de focus op de modernisering van het

⁵ Ministerie van Financiën (2015). Begroting 2015, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media.

⁶ Ministerie van OCW (2014). Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 827, nr. 67.

⁷ Regeerakkoord VVD-CDA (2010). Vrijheid en verantwoordelijkheid.

bestel door de vermindering van het aantal omroeporganisaties (van 21 naar acht), op financiële maatregelen zoals het doorvoeren van aanvullende bezuinigingen (50 miljoen euro) en de overheveling van het budget van de regionale omroepen van de provincie naar het Rijk. Deze plannen komen overeen met het regeerakkoord van Rutte II waarin onder andere staat dat de regionale omroepen gefinancierd gaan worden door het Rijk en dat besparing mogelijk is.⁸

In de beleidsbrief Toekomst Mediabeleid 2014 geeft de staatssecretaris aan dat hij erkent dat er al veel gevraagd is van de publieke omroep. Ondanks deze bezuinigingen en wijzigingen benadrukt hij echter de urgentie bij het verbeteren van het omroepbestel. De laatste stap is volgens de staatssecretaris dan ook het bepalen van de richting die nodig is om de publieke omroep klaar te maken voor de toekomst. Hiervoor is advies gevraagd aan de Raad voor Cultuur. In de verkenning van de Raad voor Cultuur⁹ wordt aangegeven dat de mediasector zich met grote snelheid ontwikkelt en de veranderingen grote impact hebben op de publieke omroep. De Raad voor Cultuur signaleert al in 2014 een aantal belangrijke verschuivingen met het jaar 2020 als stip op de horizon. Zo zien zij dat content domineert boven het platform of medium, en dat deze content op brede wijze verspreid, geconsumeerd, veranderd en bediscussieerd zal worden. Daarnaast stapt de mediasector steeds meer af van de lineaire programmering. Content zal op meerdere wijzen en op meerdere platforms tegelijkertijd geconsumeerd worden. Zo zal een kijker een uitzending (lineair) of andere content (bijvoorbeeld niet-lineair) consumeren en er tegelijkertijd over posten op sociale media. Ook lang na het consumeren van deze content zal deze kijker nog interactief bezig zijn met de inhoud ervan. De diverse contentplatformen zullen ook het Nederlandse product, zowel commercieel als publiek, in het gedrang brengen.¹⁰ In een reactie op het rapport van de Raad voor Cultuur, geeft de staatssecretaris het volgende aan: *“Technische ontwikkelingen en de opkomst van internet zorgen voor een bijna onbeperkt aanbod. Het publiek heeft de mogelijkheid te kijken en te luisteren wanneer en waarnaar men maar wil. Deze ontwikkelingen zetten de legitimatie van de publieke omroep onder druk. Om toekomstbestendig te worden kan de publieke omroep het zich echter niet veroorloven te wachten tot eind 2020, het moment waarop de aankomende concessieperiode afloopt. Het kabinet deelt het gevoel van urgentie van de raad en doet in deze brief voorstellen voor maatregelen in de concessieperiode die start in 2016. Het doel is een publieke omroep te creëren die publiek aan zich bindt met een uitgesproken publieke programmering en zich veel beter onderscheidt van andere media-aanbieders. Het moet een slagvaardige publieke omroep zijn, waarin creatieve competitie leidend is en de NPO en omroepen werken vanuit één gezamenlijke visie.”*¹¹

In 2019 volgt wederom een visiebrief Toekomst Mediabeleid. De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media geeft in de brief aan: *De wereld waarin onze publieke omroep functioneert, verandert snel. Dat zet publieke waarden onder druk en vraagt om een omroepvoorziening die wendbaar en toekomstbestendig is ingericht. Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen veranderen de manier waarop we toegang hebben tot informatie. Media-aanbod is al lang niet meer beperkt tot de lineaire kanalen alleen en dat heeft grote impact op de waarden waar de publieke omroep dienstbaar aan is. Er zijn nieuwe, grote spelers die de informatievoorziening meer en meer beheersen. Het onderstreept de relevantie van een sterke publieke omroep, maar stelt hem ook voor uitdagingen: kan die meekomen en zijn rol in onze samenleving en in de informatievoorziening op toekomstbestendige wijze vervullen?*¹² In de brief worden algemene uitgangspunten en doelstellingen geformuleerd.

Onderstaande tabel laat de hoofdlijnen van het oude beleid zien uit 2012¹³ en de hoofdlijnen van het beleid in 2014 en 2019. De indeling uit 2012 is gehanteerd in de vorige beleidsdoorlichting Media over de periode 2010-

⁸ Regeerakkoord VVD-PvdA (2012). Bruggen slaan.

⁹ Raad voor Cultuur (2014). De Tijd Staat Open.

¹⁰ Raad voor Cultuur (2014). De Tijd Staat Open.

¹¹ Ministerie van OCW (2014). Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 827, nr. 67.

¹² Ministerie van OCW (2019). Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 827, nr. 157.

¹³ Ministerie van Financiën (2012). Begroting 2012, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, beleidsagenda.

2013. In deze beleidsdoorlichting hanteren we de indeling uit 2014. De beleidsbrief Toekomst Mediabeleid uit 2014 legt de basis voor de wetwijzigingen en maatregelen die de grootste impact hadden op het publieke mediabestel voor de periode 2014-2020. In hoofdstuk 5 is meer te lezen over de samenhang tussen de inzet van 2014 (en de daaruit volgende wijzigingen uit bijvoorbeeld 2016) en 2019.

Hoofdpijnen 2012	Hoofdpijnen 2014	Hoofdpijnen 2019
1. Een onderscheidend, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod	1. Naar een onderscheidende publieke omroep	1. Versterking van een pluriforme programmering
2. Efficiënte en doelmatige organisatie publieke omroep, met omroepverenigingen als hart van het bestel	2. Vergroting pluriformiteit en creatieve competitie	2. Versterking van de financieringsbasis
3. De overheid stimuleert bewust mediagebruik	3. Meer eenheid en herkenbaarheid publieke omroep	3. Versterking van de organisatie
	4. Meer samenwerking binnen en met de regio	

Tabel 2. Het mediabeleid in hoofdpijnen voor en gedurende de onderzoeksperiode.¹⁴

2.2. Doelstellingen en rol Rijksoverheid

In deze paragraaf beschrijven we de doelstellingen aan de hand van de beleidsbrief Toekomst Mediabeleid uit 2014. Vervolgens gaan we in op de rol van de Rijksoverheid. Dit doen we aan de hand van de landelijke, regionale en lokale omroepen die samen de publieke omroep vormen. Ook kijken we naar de rol van de Rijksoverheid ten aanzien van de overige beleidsinstrumenten in het mediabeleid.

Doelstelling

*Het waarborgen van een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod, dat toegankelijk blijft voor alle lagen van de bevolking.*¹⁵ Dit is de algemene doelstelling van artikel 15 Media. De doelstelling is niet veranderd in de periode 2014-2020. De algemene doelstelling is niet nader geoperationaliseerd in de toelichting van de Rijksbegroting. Nadere operationalisering vindt deels plaats middels het Concessiebeleidsplan en de prestatieovereenkomst tussen het ministerie van OCW en de NPO. Paragraaf 5.1. gaat hier nader op in.

De visie van het kabinet uit 2014 is uitgewerkt in vier hoofdpijnen waaronder maatregelen zijn opgenomen die zich laten clusteren onder deze vier hoofdpijnen.¹⁶ Bij de vier doelstellingen zijn ook beoogde activiteiten van het beleid benoemd. Tot slot hebben de onderzoekers daar beleidsinstrumenten aan gekoppeld. De beleidsinstrumenten worden in paragraaf 2.3 nader toegelicht.

¹⁴ Ministerie van OCW (2011). Toekomst Mediabeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32827, nr. 1. Ministerie van OCW (2014). Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 827, nr. 67. Ministerie van OCW (2019). Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 827, nr. 157.

¹⁵ Ministerie van OCW (2020). Rijksbegroting artikel 15. Media.

¹⁶ Ministerie van OCW (2014). Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 827, nr. 67.

Aan de hand van de beleidsbrief Toekomst Mediabeleid uit 2014 destilleren wij in onderstaande tabel de maatregelen en beoogde activiteiten ten aanzien van de publieke omroep. Waar mogelijk maken we de koppeling met beleidsinstrumenten.

Doelstelling	Maatregelen	Beoogde activiteiten van het beleid	Beleidsinstrumenten
1. Naar een onderscheidende publieke omroep	Aanscherpen taakopdracht	<ul style="list-style-type: none"> Wettelijke taakopdracht van de publieke omroep aanpassen (zie Mediawet 2008, artikel 2.1) 	Landelijke publieke omroep
	Onderscheidend op alle platforms	<ul style="list-style-type: none"> Wettelijke taakopdracht van de publieke omroep aanpassen 	Landelijke publieke omroep
	Sterkere inhoudelijke toetsing door de publieke omroep	<ul style="list-style-type: none"> LPO zelf een toetsingskader laten opstellen voor programmatische keuzes NPO in concessiebeleidsplannen en verantwoordingsdocumenten laten opnemen hoe inhoudelijke toetsing aan de taakopdracht plaatsvindt 	Landelijke publieke omroep
	Meer publieke verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> RvB van de NPO krijgt de taak om toe te zien op verantwoording aan het publiek (vooraf, gedurende en achteraf) NPO moet in aankomende concessiebeleidsplan uitwerken hoe zij sterkere betrokkenheid van en verantwoording aan het publiek gaat vormgeven Evaluatiecommissie moet expliciet aandacht besteden aan de betrokkenheid van de achterbannen voor levensbeschouwende programmering OCW maakt afspraken met NOS en NPO over transparantie en openheid van kosten van de publieke omroep 	Landelijke publieke omroep
	Versterking journalistieke taak	<ul style="list-style-type: none"> OCW roept publieke omroep, en specifiek NOS, op om interactie met publiek aan te gaan en open te staan voor kritiek 	Landelijke publieke omroep
2. Vergroting pluriformiteit en creatieve competitie	Vergroten toegang tot het bestel	<ul style="list-style-type: none"> NPO mag vanaf 2016 zelf programmavoorstellen beoordelen en bestellen, NPO stelt hiertoe voorwaarden op waaraan externe partijen moeten voldoen; OCW geeft belangrijkste kaders mee 	Landelijke publieke omroep
	Meer flexibiliteit in programmering	<ul style="list-style-type: none"> Zendtijd- en plaatsingsgaranties worden geschrapt uit de Mediawet 2008 	Landelijke publieke omroep
	Ontwikkeling gidsfunctie	<ul style="list-style-type: none"> Vraagt NPO om te coördineren dat de publieke omroep fungeert als gids op het vlak van interessant publiek aanbod 	Landelijke publieke omroep
	Stimuleren samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> Nadrukkelijk behouden van het dienstbaarheidsverbod 	Landelijke publieke omroep

		<ul style="list-style-type: none"> • Roept Commissariaat voor de Media op om aan gerichtere informatievoorziening te doen m.b.t. de verruiming van wettelijke kaders en beleidsregels van het Commissariaat 	
3. Meer eenheid en herkenbaarheid publieke omroep	Versterken inhoudelijke sturing NPO	<ul style="list-style-type: none"> • Vergroten mogelijkheden NPO in bepalen en bewaken van de gezamenlijke koers van de publieke omroep • Vraagt NPO om verder uit te werken hoe genrecoördinatoren vanaf 2016 organisatorisch ingebed worden 	Landelijke publieke omroep
	Meer sturing op doelmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegdheid van NPO t.b.v. doelmatigheid aanscherpen en vergroten 	Landelijke publieke omroep
	Centraal beheer van programmarechten	<ul style="list-style-type: none"> • Collectief werven van programmarechten • NPO wordt verantwoordelijk voor beheer en verwerving van de programmarechten • Privaatrechtelijke entiteit opgericht ten behoeve van vergroten van eigen inkomsten van publieke omroep • NPO wordt gevraagd om de eigen inkomsten te vergroten om de effecten van de bezuinigingen op te vangen • Extra eigen inkomsten worden geïnvesteerd in publieke omroep als geheel en niet aan individuele omroepen 	Landelijke publieke omroep
	Stevige checks & balances	<ul style="list-style-type: none"> • RvT van de NPO moet toezicht houden op de manier waarop de gehele publieke omroep de publieke taak uitvoert, en niet alleen de manier waarop de NPO dat doet 	Landelijke publieke omroep
	Inbedding functies Mediafonds en levensbeschouwelijke programmering	<ul style="list-style-type: none"> • Mediafonds wordt vanaf 2017 opgeheven • Publieke omroep krijgt taak om ontwikkelingsfunctie van het Mediafonds op zich te nemen middels de genrecoördinatoren in hun eigen vakgebied • In NPO concessiebeleidsplan invulling geven aan de taken van het Mediafonds • Roept NPO op om afspraken te maken met Filmfonds en CoBO-fonds 	Mediafonds, CoBO en landelijke publieke omroep
4. Meer samenwerking binnen en met de regio	Versterking regionaal media-aanbod	<ul style="list-style-type: none"> • OLON en ROOS leggen samenwerkingsvormen als <i>Regionale Media Centra</i> (RMC) formeel vast 	Regionale omroep en OLON/NLPO
	Slagvaardige en efficiënte regionale omroep	<ul style="list-style-type: none"> • Positie van ROOS wordt versterkt, inclusief de governance van ROOS • ROOS werkt plan uit voor slagvaardigere en efficiëntere regionale omroep 	Regionale omroep
	Meer samenwerking met landelijke omroep	<ul style="list-style-type: none"> • NPO en ROOS stellen plan voor samenwerking op • Standaardiseren van techniek en innovatie bij regionale omroepen, inclusief gezamenlijke 	Regionale omroep

		platform- en portfoliostrategie en technische harmonisatie	
	Professionalisering lokale omroepen	<ul style="list-style-type: none"> Bijdrage leveren aan de Mediahub, een centrale distributievoorziening 	OLON/NLPO

Tabel 3. Beleidsbrief Toekomst Mediabeleid uit 2014.

Rol rijksoverheid

De Minister van OCW borgt vier publieke belangen in het mediabeleid, waar hij verantwoordelijk voor is: onafhankelijkheid, verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid. Deze vier publieke belangen zijn niet nader geoperationaliseerd.

De Minister heeft specifieke zorg voor het stelsel van landelijke, regionale en lokale publieke omroepen en de daarvoor relevante wet- en regelgeving. De Minister heeft naast een financierende rol, vooral ook een regisserende rol.¹⁷

- **Financieren** van publieke omroep (landelijk en regionaal) en enkele andere, aan de omroep verbonden instellingen zoals Stichting Omroep Muziek en NIBG;
- **Stimuleren** en steunen van onafhankelijke en kwalitatief goede journalistieke infrastructuur (Stichting Stimuleringsfonds voor de Journalistiek), het **bevorderen** van mediawijsheid (NICAM en Mediawijsheid Expertisecentrum) en het **bevorderen** van culturele producties, documentaires, drama, kunst- en kinderprogramma's (middels het CoBO-fonds);
- **Regisseren** van wetgeving ten aanzien van de taak en organisatie van de publieke omroep en voor wetgeving voor commerciële media en van wetgeving met betrekking tot de omroepdistributie. Op nationaal niveau is de Mediawet 2008 de basis welke is vertaald in uitvoeringsregels zoals de Mediaregeling 2008. Op Europees niveau is er de Europese Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten.

Landelijke publieke omroep

De publieke omroep krijgt van de overheid een taakopdracht, takenpakket en budget. De overheid bemoeit zich niet met uitvoering en de inhoud, maar over de uitvoering van de publieke taak legt de publieke omroep verantwoording af aan de minister en het publiek. Het publieke omroepbestel bestaat uit de landelijke publieke omroep, de regionale publieke omroepen en de lokale publieke omroepen. In de periode waar deze beleidsdoorlichting betrekking op heeft, werd de landelijke publieke omroep gevormd door de NPO. De NPO bestaat uit het geheel van bestuur en omroepen van de landelijke publieke omroep. Het gaat om zowel taakomroepen, omroepverenigingen als om de NPO-organisatie:

- de stichting Nederlandse Publieke Omroep (NPO) is het bestuursorgaan van de NPO.
- De zes erkende omroepen zijn sinds 1 januari 2022 AVROTROS-PowNed, BNNVARA, KRO-NCRV, Omroep Max-WNL, EO en VPRO-Human;¹⁸
- de voorlopige erkende omroepen (aspirant-omroepen) zijn sinds januari 2022 Ongehoord Nederland en Omroep Zwart;
- de taakomroepen NOS en NTR.

De Stichting Etherreclame (Ster) verzorgt exclusief de reclamezendtijd binnen de landelijke publieke omroep. Tot 2016 waren er ook 'levensbeschouwelijke 2.42 omroepen'. Dit waren omroepen die door het Commissariaat voor de Media waren aangewezen om aanbod te verzorgen op kerkelijk of geestelijk terrein.

¹⁷ Ministerie van OCW (2020). Rijksbegroting artikel 15. Media.

¹⁸ BNNVARA, KRO-NCRV en AVROTROS zijn ontstaan door een fusie per 1 januari 2014. PowNed werkt sinds 1 januari 2022 samen met AVROTROS. De samenwerkingen tussen Omroep Max met WNL en VPRO met Human bestaan sinds 1 januari 2022. WNL, HUMAN en PowNed waren in de vorige concessieperiode aspirant-omroepen. Om te kunnen doorgroeien naar een volwaardige erkenning moesten zij een samenwerkingsomroep vormen met een van de erkende omroeporganisaties. Sinds 2016 zijn er maximaal zes volwaardige erkenningen te vergeven.

Het wettelijke artikel 2.42 is ook geschrapt in de Mediawet 2008. Het programma-aanbod is ondergebracht bij de bestaande omroepen.

De focus van deze beleidsdoorlichting ligt op de landelijke publieke omroep. Daarnaast zijn er ook regionale en lokale omroepen en andere instrumenten onderdeel van artikel 15 Media van de Rijksbegroting. We lichten deze overige instrumenten hieronder nader toe, veelal in relatie tot de landelijke publieke omroep.

Regionale omroepen

Vanaf 2014 worden regionale omroepen weer bekostigd door het ministerie van OCW. Het budget voor de regionale omroepen (destijds €142 miljoen) is van het Provinciefonds overgeheveld naar het mediabudget met een bezuiniging van €25 miljoen.¹⁹ Hiertoe is de Mediawet 2008 veranderd. Deze wijziging zorgde voor een volledige centralisatie van het budget voor de regionale omroepen, in plaats van een verdeling van de financiële verantwoordelijkheid tussen Rijk en de provincies. Het samen laten gaan van de wettelijke en financiële verantwoordelijkheden vormt de basis voor verdere vernieuwing van het publieke mediabestel. Een van de overwegingen is dat de digitale ontwikkelingen vragen om gezamenlijke investeringen in het aanbod van digitale mediadiensten. Regionale en landelijke publieke omroepen moeten onderling efficiënter werken en intensiever samenwerken om deze investeringen mogelijk te maken en om de bezuinigingen op te vangen. De centralisatie van de financiële verantwoordelijkheden maakt het daarbij mogelijk om te kijken naar sociaal-culturele grenzen in regio's in plaats van naar de provinciale grenzen. De centralisering van de financiering van de regionale omroep is tevens een opmaat naar een verdergaande samenwerking en integratie van taken tussen de regionale en de landelijke publieke omroep.²⁰ De Mediawet 2008 geeft aan dat per provincie één regionale publieke omroep kan worden aangewezen. Provincies kunnen nog steeds extra middelen toekennen aan de regionale omroep. Sinds deze wijziging houdt het Rijk greep op de aard en omvang van het takenpakket van de regionale publieke omroep en bepaalt de rijksoverheid het budget, vergelijkbaar met de landelijke publieke omroep.²¹

In 2014 zet de staatssecretaris uiteen wat de toekomstvisie met betrekking tot de regionale omroepen is. Integratie met de landelijke publieke omroep brengt het beste perspectief op een krachtige regionale publieke mediavoorziening.^{22,23} De NPO zou een gidsfunctie op zich moeten nemen ten behoeve van de regionale en lokale omroepen, waarbij de NPO verwijst naar programma's van deze omroepen.²⁴ Omdat een gezamenlijke visie tussen de NPO en de Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking (ROOS) niet tot stand kwam in 2013, zet het kabinet vanaf 2014 in op de versterking van de regionale omroepen door te sturen op efficiëntere organisatie en meer samenwerking in de regio en met de landelijke publieke omroep. ROOS en de NPO moeten voor het zomerreces van 2015 komen met een gezamenlijk plan voor onderlinge samenwerking. De ambities zijn opgenomen in het concessiebeleidsplan 2016-2020 van de landelijke publieke omroep.²⁵

In 2016 richt ROOS de Stichting Regionale Publieke Omroep (RPO) op. In 2017 gaat ROOS op in de RPO via een juridische fusie.²⁶ De RPO is in het leven geroepen om samenwerking op regionaal niveau te bevorderen en coördineren. Daarnaast doet de RPO aan belangenbehartiging voor de dertien regionale publieke mediadiensten.²⁷ De RPO wordt belast met het opstellen van één gezamenlijke financieringslijn, begrotings- en verantwoordingscyclus en gezamenlijk beleid voor de concessieperiode 2017-2020. Hiermee wordt invulling

¹⁹ Ministerie van Financiën (2014). Begroting 2014, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media.

²⁰ Ministerie van OCW (2013). Memorie van toelichting: Wijziging van onder meer de Mediawet 2008 in verband met onder meer aanpassing van de rijksmediabijdrage en overheveling van het budget voor de bekostiging van de regionale omroepen van het provinciefonds naar de mediabegroting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 664, nr. 3.

²¹ Ministerie van Financiën (2015). Begroting 2015, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media.

²² Ministerie van OCW (2014). Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 827, nr. 67.

²³ Ministerie van Financiën (2014). Begroting 2014, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media.

²⁴ Ministerie van OCW (2014). Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 827, nr. 67.

²⁵ Ministerie van OCW (2014). Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 827, nr. 67.

²⁶ Zie: <https://rpo.cms.lionhead.nl/RPO/Over-RPO.html>.

²⁷ Ministerie van OCW (2008) Mediawet 2008, artikel 2.60a, derde lid.

gegeven aan de efficiencytaakstelling van €17 miljoen vanaf 2017.^{28,29} Het ministerie is opdrachtgever van de RPO. Tussen de RPO en het ministerie worden prestatieovereenkomsten gesloten.

2018 wordt beschreven als een transitiejaar voor de regionale omroep. In dat jaar werd het eerste concessiebeleidsplan van de RPO uitgevoerd. Toegezegd is om in 2019 formeel de concessie aan de RPO te verlenen.³⁰ In 2018 is tevens besloten dat €1,5 miljoen beschikbaar gesteld wordt voor de pilot regionale vensterprogrammering van de RPO en de NPO.³¹ In 2020 wordt incidenteel €15 miljoen toegevoegd aan de rijksbijdrage voor de regionale, lokale en streekomroepen voor de periode 2019-2021. Dit is voortgekomen uit de visiebrief van 2019 die beschrijft dat het kabinet wettelijk zal verankeren dat de programmering van de regionale omroepen beschikbaar komt voor terugkijken via NPOstart, om zo de toegankelijkheid van regionale publieke mediavoorzieningen te versterken.³² Regionale omroepen wordt wettelijk toegestaan hun aanbod mede te ontwikkelen of beschikbaar te stellen voor de landelijke publieke omroep. Daarbij wordt bij de NPO meer ruimte geboden aan regionale omroepen. Er wordt binnen de NPO gebouwd aan een NPO Regio, waarbij de NPO de taak heeft om het aanbod te coördineren, met draagvlak van de regionale publieke omroep.³³

Lokale omroepen

Er kan per gemeente slechts één lokale publieke omroep worden aangewezen door het Commissariaat voor de Media op basis van advies van de gemeente. De bekostiging van lokale omroepen is ook belegd bij gemeenten, via het Gemeentefonds. Het Commissariaat voor de Media ziet toe op de aanwijzing van lokale omroepen. Het ministerie van OCW is verantwoordelijk voor het Commissariaat voor de Media. Het ministerie van OCW levert incidentele financiële bijdragen aan lokale omroepen. De visiebrief uit 2014 zette in op de professionalisering van lokale omroepen. Onderdeel van de professionalisering is het vormen van streekomroepen. Dit zou samenwerking tussen regionale en lokale omroepen formaliseren en beiden deel maken van één publiek mediabestel.³⁴ In de visiebrief uit 2019 wordt het eerdere beleid voortgezet plus een incidentele financiële bijdrage voor de professionalisering voor de jaren 2019-2021. Dit geld wordt gebruikt voor pilots voor de professionalisering, waaronder streekomroepvorming.³⁵ Verder wordt in de visiebrief niet ingegaan op de lokale omroepen. De adviezen van de Raad voor Cultuur en de Raad voor het Openbaar Bestuur wordt afgewacht alvorens wijzigingen aangebracht worden. De raden adviseren drie maatregelen met betrekking tot lokale omroepen:

- Lokale omroepen zouden een wettelijke mogelijkheid moeten krijgen om zelf te bepalen welke kanalen zij gebruiken voor uitzending. Dit, omdat uitzenden via radio, tv en online erg kostbaar is.
- Een positieve financiële prikkel kan verdere samenwerking tussen publieke lokale omroepen onderling en lokale en regionale omroepen te stimuleren.
- De financieringssysteem van de lokale omroep moet grondig herzien worden: dit moet niet meer vanuit het gemeentefonds komen, maar vanuit de mediabegroting. Dit zou de journalistieke onafhankelijkheid vergroten, en een stevigere waarborg dat het normbudget per huishouden daadwerkelijk voor de lokale omroep besteed is.³⁶

De beleidsreactie van het ministerie van OCW³⁷ gaat in op alle drie de aanbevelingen. Volgens de minister hebben lokale omroepen geen verplichting om op alle kanalen uit te zenden, een wijziging van de Mediawet 2008 is dus niet nodig. De incidentele bijdrage over de jaren 2019-2021 zouden de positieve prikkel moeten zijn

²⁸ Ministerie van Financiën (2016). Begroting 2016, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media.

²⁹ Ministerie van Financiën (2017). Begroting, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media, memorie van toelichting.

³⁰ Ministerie van Financiën (2018). Jaarverslag 2018, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 4. Media: eerste concessiebeleidsplan RPO en onderzoek naar onafhankelijke journalistiek in Nederland.

³¹ Ministerie van Financiën (2018). Jaarverslag 2018, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media.

³² Ministerie van OCW (2019). Toekomst mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 827, nr. 157.

³³ Ministerie van OCW (2019). Toekomst mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 827, nr. 157.

³⁴ Ministerie van OCW (2014). Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 827, nr. 67.

³⁵ Ministerie van OCW (2019). Toekomst mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 827, nr. 157.

³⁶ Raad voor Cultuur (2019). Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen.

³⁷ Ministerie van OCW (2019). Beleidsreactie op advies organisatie en financiering lokale omroepen.

voor verdere samenwerking tussen lokale omroepen en lokale en regionale omroepen. Het ministerie vond het destijds te vroeg om in te gaan op de grondige herziening van de financieringssystematiek. Het ministerie zal daarom bij de raden een vervolgadvisie aanvragen.

In 2020 wordt de Organisatie van lokale omroepen (OLON) opgeheven. Dit gebeurt nadat de OLON in 2015 de stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen oprichtte, waarna in 2020 de taken en verantwoordelijkheden van OLON worden overgedragen aan de NLPO.³⁸ De rijksbijdrage aan OLON in 2019 gaat in 2020 over in een bijdrage aan de NLPO en blijft bijna gelijk.³⁹

Overige instrumenten

Naast de landelijke, regionale en lokale omroepen krijgt het mediabeleid vorm door een aantal overige instrumenten die ook in de Mediawet 2008 zijn opgenomen:

- Het **Stimuleringsfonds voor de Journalistiek** (SvdJ) is een zbo dat als wettelijke taak in de Mediawet 2008 heeft meegekregen om de pluriformiteit van de pers te handhaven en bevorderen, voor zover die van belang is voor de informatie en opinievorming.⁴⁰
- Het **Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid** (NIBG) is door de minister aangewezen als instelling voor het in stand houden en exploiteren van een media-archief.⁴¹ Het NIBG vindt zijn oorsprong in 1995, toen het kabinet besloot tot oprichting van een landelijk instituut met een speciale verantwoordelijkheid op het gebied van het integraal belichten van geschiedenis en actualiteit van media, pers en journalistiek.⁴²
- Sinds 1999 ligt in Nederland de verantwoordelijkheid voor het beschermen van minderjarigen tegen schadelijk materiaal op televisie bij het **Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media** (NICAM).⁴³ Deze taak is vastgelegd in de Mediawet 2008. Het NICAM is opgericht door de Nederlandse audiovisuele branches met medewerking van de overheid.
- In 2005 riep de Raad voor Cultuur op tot maatregelen vanuit de overheid om de burger mediawijzer te maken.⁴⁴ Hiertoe is in 2008 **Netwerk Mediawijsheid** als programma opgericht, op initiatief van het ministerie van OCW.⁴⁵
- Tot slot is er een **Commissariaat voor de Media** (CvdM), een zbo dat belast is met de uitvoering van taken die zijn opgedragen vanuit de Mediawet 2008 en andere wetten. De hoofdtaken van het CvdM zijn toezicht en handhaving. Daarnaast voert het taken uit, waaronder onderzoek naar ontwikkelingen ten aanzien van concentraties en financieel-economische omstandigheden op de nationale en internationale mediamarkten en de gevolgen daarvan voor de pluriformiteit en onafhankelijkheid van de informatievoorziening.

³⁸ Zie: <https://www.nlpo.nl/overnlpo>.

³⁹ Ministerie van Financiën (2020). Jaarverslag 2020, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media.

⁴⁰ Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (2020). Jaarverslag 2019.

⁴¹ Ministerie van OCW (2021). Jaarverslag OCW 2020.

⁴² Zie: <https://www.beeldengeluid.nl/organisatie/geschiedenis>.

⁴³ KWINK groep (2020). Evaluatie NICAM.

⁴⁴ Raad voor Cultuur (2005). Mediawijsheid, de ontwikkeling van nieuw burgerschap.

⁴⁵ Zie: <https://netwerkmediawijsheid.nl/over-ons/>.

2.3. Instrumenten en samenhang beleid

Het ministerie van OCW zet verschillende (financiële) beleidsinstrumenten in ten behoeve van het te voeren mediabeleid. Het grootste deel van deze instrumenten valt in de Rijksbegroting onder de noemer 'bekostiging'. Hiermee bekostigt het ministerie van OCW de publieke omroep (landelijk, regionaal en lokaal), diverse beheertaken (onder andere NIBG) en draagt het ministerie van OCW bij aan aanverwante organisaties/instellingen zoals het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, NICAM en het Mediawijsheid Expertisecentrum. Andere beleidsinstrumenten zijn die in de vorm van subsidies (onder andere Steunfonds Lokale Informatievoorziening), opdrachten en bijdragen aan zbo's (Commissariaat voor de Media) en internationale organisaties.

Onderstaande tabel bevat de beleidsinstrumenten met een financiële inzet die zijn verantwoord op artikel 15, voorzien van een beknopte omschrijving van het betreffende instrument inclusief noemenswaardigheden met betrekking tot de onderzoeksperiode 2014 – 2020.

Beleidsinstrumenten	Omschrijving
Bekostiging	
<i>Publieke Omroep (omroepinstellingen)</i>	
Landelijke publieke omroep	De publieke omroep waarborgt een hoogstaand en pluriform media-aanbod, dat toegankelijk en betaalbaar is voor alle lagen van de bevolking. Daarom bekostigt het ministerie van OCW de landelijke en regionale publieke omroep. Mede vanwege Europese regels op het gebied van staatssteun, houdt de overheid greep op de aard en omvang van het takenpakket van de landelijke en regionale publieke omroep en bepaalt de overheid het budget van de publieke omroep.
Regionale omroep	Vanaf 2014 worden de regionale omroepen weer bekostigd door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Hiertoe wordt de Mediawet 2008 aangepast. Het budget voor de regionale omroepen van in totaal € 142 miljoen wordt per 2014 overgeheveld van het Provinciefonds naar het mediabudget. Deze efficiëncyslag levert € 25 miljoen op. In 2016 wordt de RPO opgericht, dit is de wettelijke bestuursorganisatie voor de regionale omroepen. In 2017 vervangt de RPO ROOS. Vanaf 2017 wordt het budget voor de regionale omroep verlaagd met €17 miljoen. In het budget voor de regionale omroep zitten naast de bekostiging van de regionale omroepen ook de bureaunkosten van de RPO.
Minderhedenprogrammering	Na de convenantperiodes van Multiculturele Televisie Nederland (MTNL) en FunX, die beide eind 2012 aflopen, beëindigt het kabinet de structurele financiering in deze specifieke zelfstandige minderhedenprogrammering. De budgetten voor 2013 en 2014 zullen worden gebruikt ten behoeve van afbouw- en frictiekosten. In de mediabegrotingsbrief wordt ingegaan op de wijze waarop dit type programmering in het aanbod van de landelijke publieke omroep en de lokale omroepen wordt geïntegreerd.
<i>Beheertaken landelijke publieke omroep</i>	
Stichting Omroep Muziek	Deze bekostiging is bestemd voor de door de Minister aangewezen instelling voor het in stand houden en exploiteren van omroeporkesten en omroepkoren.

Uitzenden en uitzend gereedmaken	Deze beheertaken bestaan uit het gereedmaken van programma's voor uitzending en het uitzenden van programma's van de landelijke publieke omroep. Vanaf 2018 is het budget voor Uitzenden en uitzend gereedmaken toegevoegd aan het budget landelijke publieke omroep onder de titel NOB.
Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid	Deze bekostiging is bestemd voor de door de Minister aangewezen instelling voor het in stand houden en exploiteren van een media-archief (materiaal van de landelijke en regionale omroepen).
<i>Dotaties, bijdragen publieke omroep</i>	
Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties (Mediafonds)	Het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties (Mediafonds) is het instrument binnen het mediabeleid om de vervaardiging van hoogwaardige culturele producties binnen het media-aanbod te stimuleren. De bijdrage is bestemd voor het verstrekken van financiële bijdragen voor de ontwikkeling en productie van media-aanbod van bijzondere Nederlandse culturele aard ten behoeve van de landelijke en regionale publieke media-instellingen. Per 1 januari 2017 eindigde de bekostiging van het Mediafonds vanwege bezuinigingen. Als reactie daarop is NPO begonnen met het oormerken van financiële middelen voor het type programma's dat eerder door het Mediafonds werd gesteund, en voor levensbeschouwelijke programma's.
Stimuleringsfonds voor de Journalistiek	Stimuleren van de pluriformiteit van het journalistieke media-aanbod, zowel binnen pers en omroep als via het internet. De activiteiten van het fonds dragen bij aan innovatie van de journalistiek en aan stimulering van de journalistieke functie van de media in onze samenleving. Voor 1 juli 2014 was de naam van het fonds Stimuleringsfonds voor de Pers.
Onderzoeksjournalistiek (RA-middelen)	Ondersteunen van journalistieke projecten, innovaties en talentontwikkeling en professionalisering. <ul style="list-style-type: none"> In 2018: € 1,6 miljoen uit het Regeerakkoord voor onderzoeksjournalistiek op het instrument bekostiging ontvangen en gerealiseerd op subsidies In 2019 zijn € 5,1 miljoen uit het Regeerakkoord voor onderzoeksjournalistiek initieel op het instrument bekostiging ontvangen, maar uiteindelijk gerealiseerd op subsidies. In 2020: € 5,2 miljoen van het instrument bekostiging geboekt naar subsidies. Dat de realisatie op subsidies plaatsvindt heeft te maken met de aard van de uitgaven, die (voorlopig) niet structureel zijn. Zodra uitgaven en taken structureel zijn en worden opgenomen in de Mediawet 2008, ligt het meer voor de hand om de gerealiseerde uitgaven op het onderdeel 'bekostiging' te administreren.
Filmfonds van de omroep en Telefilm (CoBO)	Het CoBO-fonds ondersteunt de documentairesector en participeert in audiovisuele coproductieprojecten waarin wordt deelgenomen door een of meer van de publieke instellingen die zendtijd hebben verkregen voor landelijke omroep en de Vlaamse publieke omroep (VRT) en/of Duitse publieke omroepen en/of onafhankelijke filmproducenten en/of instellingen werkzaam op het gebied van de podiumkunsten.
Mediawijsheid Expertisecentrum	Bevorderen van een bewuste, kritische en actieve houding van burgers en instellingen in de samenleving.
Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland (OLON)	OLON was tot 2015 de belangenbehartiger voor de lokale omroepen. Deze rol is overgedragen aan de NLPO. OLON krijgt tussen 2014 en 2016 een grotere

	rijksbijdrage. Daarna blijft de rijksbijdrage gelijk voor de volgende jaren. In 2020 is OLON opgeheven ten behoeve van de NLPO.
Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO)	NLPO ondersteunt lokale publieke omroepen op diverse terreinen om de sector verder te professionaliseren en om de kwaliteit van de producties van lokale omroepen te verbeteren.
<i>Dotatie/onttrekking Algemene Mediareserve (AMr)</i>	
Dotatie/onttrekking Algemene Mediareserve (AMr)	Op basis van de verwachte uitgaven op de mediabegroting en de verwachte reclameopbrengsten van de Ster worden middelen toegevoegd of onttrokken aan de Algemene Mediareserve (AMr). De AMr kan op grond van de Mediawet 2008 worden gebruikt voor de opvang van dalende Ster-inkomsten, bijdragen aan de bekostiging van reorganisatiekosten als gevolg van overheidsbesluiten en voor de financiering van de door het Commissariaat aan te houden rekening-courantverhouding voor betalingen aan instellingen. Vanaf 2020 is de rijksmedia-bijdrage structureel met € 40 miljoen verhoogd. Deze middelen zijn in eerste instantie toegevoegd aan de post dotatie/onttrekking AMr. Na uitwerking van de maatregelen uit de visiebrief zijn de middelen in de mediabegroting toegevoegd aan de bekostiging van de landelijke publieke omroep.
<i>Overige bekostiging media (uit rente AMr)</i>	
NICAM (Kijkwijzer)	Continueren en verbeteren van de kwaliteit van Kijkwijzer, ter bevordering van mediawijsheid.
<i>Basisinfrastructuur Cultuur 2013-2016</i>	
Vierjaarlijkse instellingen	In 2016 worden hier voor het laatst uitgaven op gerealiseerd. Dit onderdeel is overgegaan naar artikel 14. Cultuur van de Rijksbegroting.
Subsidies (regelingen)	
Subsidies onderzoeksjournalistiek	Onderdeel van subsidies zijn de middelen uit het regeerakkoord van Rutte III voor onderzoeksjournalistiek. Deze worden ingezet om journalistieke projecten, innovaties en talentontwikkeling en professionalisering te ondersteunen.
Steunfonds Lokale Informatievoorziening	Voor de uitvoering van de regeling in het kader van het Steunfonds Lokale Informatievoorziening is in 2020 € 28,1 miljoen gerealiseerd. Doel van deze maatregel was het op peil houden van de informatievoorziening ten tijde van corona. Het budget hiervoor is deels gevonden door herprioritering binnen het instrument subsidies en deel aanvullend beschikbaar gesteld door het kabinet.
Opdrachten	
Opdrachten	Te laste van dit budget worden onder meer de kosten van de Landsadvocaat betaald. Daarnaast worden nog (incidentele) opdrachten op het gebied van Media betaald, zoals beleidsvormende onderzoeksopdrachten, beleidsdoorlichtingen, en overige onderzoeken als naar de governancestructuur van het Commissariaat en financiering lokale omroepen.
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	

Commissariaat voor de Media	Het uitoefenen van onafhankelijk toezicht op het handelen van de media-instellingen in Nederland en uit handhavend optreden ingeval de toepasselijke regelgeving niet in acht wordt genomen. De bevoegdheid om toezicht en handhaving uit te oefenen heeft betrekking op alle media-instellingen: publieke media-instellingen op landelijk, regionaal en lokaal niveau en commerciële media-instellingen op landelijk en niet-landelijk niveau. Daarnaast houdt het CvdM toezicht op zelfregulering door in Nederland gevestigde videoplatformdiensten en is het CvdM tevens verantwoordelijk voor het metatoezicht op het NICAM. Daarnaast heeft het CvdM tot taak erop toe te zien dat kabelexploitanten hun wettelijke verplichtingen nakomen tot doorgifte van de must carry-zenders.
Bijdrage aan (inter)nationale organisaties	
Uitvoering internationale verdragen en contributies	Het betreft een jaarlijkse contributie aan het European Audiovisual Observatory.

Tabel 4. De beleidsinstrumenten die onder artikel 15 Media vallen.

2.4. Conclusies

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de RPE-vragen 1-5:

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Deze beleidsdoorlichting richt zich op begrotingsartikel 15 uit de Rijksbegroting en met name op de landelijke publieke omroep. De vorige beleidsdoorlichting van dit gehele begrotingsartikel vond plaats in 2014 en betrof de periode 2010-2013. Wij richten ons in deze beleidsdoorlichting op de periode 2014-2020. Naast de landelijke publieke omroep zijn er ook andere instrumenten onderdeel van het mediabeleid zoals de regionale publieke omroep of de bijdrage aan het Commissariaat voor de Media en andere publieke organisaties zoals het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid. De andere instrumenten staan beknopt beschreven in paragraaf 2.3. De focus in deze beleidsdoorlichting ligt op de landelijke publieke omroep.

De culturele taak is onderdeel van de publieke taak van de landelijke publieke omroep en wordt zowel in deze beleidsdoorlichting onderzocht, als in de beleidsdoorlichting cultuur (onderdeel cultuurparticipatie). Er zijn geen andere artikelonderdelen die nog worden doorgelicht.

De algemene doelstelling van artikel 15 Media *'Het waarborgen van een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod, dat toegankelijk blijft voor alle lagen van de bevolking'* is niet veranderd in de periode 2014-2020. Dit terwijl er gedurende de periode wel beleidswijzigingen zijn doorgevoerd door de verschillende kabinetten. De algemene doelstelling is niet nader geoperationaliseerd in de toelichting op de Rijksbegroting. Nadere operationalisering vindt deels plaats middels het Concessiebeleidsplan en de prestatieovereenkomst door de NPO. Paragraaf 5.1. gaat hier nader op in.

We concluderen dat de doelstellingen van het mediabeleid de focus leggen op het beleidsinstrument landelijke publieke omroep. Een aantal andere instrumenten zoals het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid, het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media en Mediawijsheid worden niet genoemd in de ambities van het Mediabeleid. Dit terwijl deze instrumenten wel een bijdrage dienen te leveren aan de doelstellingen van het Mediabeleid. Daarnaast valt op dat de maatregelen van het beleid open zijn geformuleerd waardoor het niet volledig duidelijk is wanneer is voldaan aan de maatregel en daarmee ook aan de beoogde doelstelling. De activiteiten zijn concreter geformuleerd waardoor eenvoudiger vast te stellen is of is voldaan aan de plannen.

Voor een volgende beleidsdoorlichting doen we de suggestie om de samenhang van de beleidsinstrumenten te beschrijven. Daar komt bij dat het waardevol is om aan te geven in hoeverre de individuele instrumenten een bijdrage leveren aan de algemene doelstelling van artikel 15 Media.

3. Financiële reconstructie

In dit hoofdstuk zijn de uitgaven weergegeven die gepaard gingen met het mediabeleid in de jaren 2014 tot en met 2020. Daarnaast gaan we in op de onderbouwing van deze uitgaven. Omdat gedurende de onderzochte periode bezuinigingen zijn doorgevoerd op het mediabudget (door de kabinetten Rutte-I en Rutte-II), bekijken we in deze beleidsdoorlichting de gevolgen daarvan. Daarmee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- **RPE-vraag 6:** Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?
- **RPE-vraag 7:** Wat is de onderbouwing van de uitgaven?
- **RPE-vraag 15:** Wat zijn de effecten van de doorgevoerde bezuinigingen?

3.1. Uitgaven van het beleid en onderbouwing

Artikel 15 van de Rijksbegroting regelt de bekostiging van het mediabeleid. Deze bekostiging wordt gevoed met rijksmiddelen en de reclameopbrengsten van de Stichting Etherreclame (Ster) op de aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep. De uitgaven worden verantwoord in het jaarverslag, dat is opgebouwd aan de hand van onderstaande onderdelen. De begrote uitgaven worden jaarlijks geïndexeerd volgens de systematiek van de Mediawet 2008 (met zowel de huishoudensindex als met de consumentenprijsindex). Per onderdeel geven we een onderbouwing van de gerealiseerde uitgaven door (niet limitatief) diverse bestedingen toe te lichten.⁴⁶

- **Bekostiging:** Onder dit onderdeel vallen onder andere de uitgaven die het ministerie van OCW doet aan de landelijke en regionale publieke omroep. Het ministerie van OCW levert een bijdrage aan de publieke omroep zodat deze een hoogstaand en pluriform media-aanbod, dat toegankelijk en betaalbaar is voor alle lagen van de bevolking kan waarborgen. De uitgaven aan de publieke omroep betreffen het overgrote deel van de totale uitgaven aan artikel 15 (zie tabel 5). Daarnaast bekostigt het ministerie van OCW de aangewezen instellingen voor het in stand houden en exploiteren van omroeporkesten en omroepkoren (Stichting Omroep Muziek) en een media-archief (Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid).
- **Subsidies (regelingen):** Onder dit onderdeel vallen de jaarlijkse subsidies die het ministerie van OCW verstrekt aan het AWO-fonds voor de Omroep (voor diverse projecten op het gebied van arbeidsmarktontwikkeling, werkgelegenheid en opleiding) en aan het European Journalism Centre (voor diverse internationale journalistiekprojecten). Daarnaast worden nog incidentele subsidies op het gebied van de media betaald.
- **Opdrachten:** Met de uitgaven aan dit onderdeel betaalt het ministerie van OCW onder meer de kosten van de Landsadvocaat. Ook vallen hieronder incidentele opdrachten op het gebied van media, zoals onderzoeksopdrachten en opdrachten aan commissies voor advies en/of ondersteuning.
- **Bijdrage aan zbo's/rwt's:** De uitgaven aan dit onderdeel bestaan volledig uit uitgaven aan het Commissariaat voor de Media, dat als zbo onafhankelijk toezicht uitoefent op het handelen van de media-instellingen in Nederland en handhavend optreedt als de toepasselijke regelgeving door een partij niet in acht wordt genomen.
- **Bijdrage aan (inter)nationale organisaties:** Dit betreft de jaarlijkse contributie aan het European Audiovisual Observatory.

⁴⁶ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/>.

Naast uitgaven worden ook **ontvangsten** verantwoord in het jaarverslag. Het budget voor het mediabeleid wordt gevormd door de rijksbijdrage en de reclameopbrengsten van de Stichting Ether Reclame (Ster). Op de OCW-begroting worden onder het onderdeel 'ontvangsten' in principe enkel de reclameopbrengsten van de Ster gepresenteerd. Eventuele verschillen tussen raming en realisatie van de reclameopbrengsten worden in het begrotingsjaar verwerkt via de Algemene Mediareserve. In 2021 zaten in de ontvangsten ook coronasteunmiddelen (€7 mln.) in die door OCW zijn teruggevorderd. In eerdere jaren zaten ook renteontvangsten over de Algemene Mediareserve in de 'ontvangsten'. Voor 2018 was het gebruikelijk om pas bij mediabegrotingsbrief over de definitief gerealiseerde Ster-inkomsten te rapporteren. De cijfers in die jaren zijn daarom niet volledig representatief.

Tabel 5 bevat het overzicht van de totale uitgaven en ontvangsten die in de jaren 2014 tot en met 2020 gepaard zijn gegaan met beleidsartikel 15 Media op de begroting van OCW. De weergegeven informatie is ontleend aan de jaarverslagen van de betreffende begrotingsjaren en volgt de daarin gehanteerde (sub-) onderdelen.⁴⁷ Onder de tabel volgt een toelichting op de diverse begrotingsonderdelen en zaken die opvallen in de onderzochte periode.⁴⁸

Uitgaven per onderdeel (x €1.000)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bekostiging	1.143.398	859.804	1.012.881	971.732	966.516	1.019.890	1.038.133
Subsidies (regelingen)	498	463	358	311	1.820	13.935	41.042
Opdrachten	7	552	899	650	170	167	651
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	5.519	3.750	5.271	5.038	4.826	4.736	4.782
Bijdrage aan (inter)nationale organisaties	62	60	60	60	60	61	62
Totaal van uitgaven begrotingsonderdelen art. 15	1.149.484	864.629	1.019.469	977.791	973.392	1.038.789	1.084.670
Ontvangsten (x €1.000)	196.571	191.501	206.979	199.517	164.157	172.003	156.886

Tabel 5. Gerealiseerde uitgaven en ontvangsten artikel 15 in de periode 2014 tot en met 2020.

De **sterke daling in de uitgaven** van 2014 op 2015 (-24,8%) is opvallend en vergt nadere toelichting. Deze daling vond weliswaar plaats terwijl er € 58 miljoen werd bezuinigd ten opzichte van 2014, de voornaamste oorzaak ervan ligt elders. Zo beschrijft het ministerie van OCW in het jaarverslag 2014 dat een foutieve betaling heeft bijgedragen aan de hogere realisatie van uitgaven in 2014. Deze werkt door in een lagere realisatie in 2015, omdat de voor dat jaar bedoelde uitgaven al in 2014 werden gerealiseerd. Hierdoor zijn de uitgaven op Bekostiging (onder andere landelijke publieke omroep, regionale omroepen, SOM, NIBG) in 2014 € 142 miljoen en op Bijdragen aan ZBO's/RWT's € 0,8 miljoen hoger uitgekomen dan geraamd.⁴⁹

Verder legt de staatssecretaris van OCW in de mediabegrotingsbrief 2015 uit dat de landelijke publieke omroep, het CvdM, de OLON, het Mediafonds en het NIBG over 2014 een index⁵⁰ hebben ontvangen waarvoor geen volledige dekking bestond. De oorzaak hiervan lag in de verwerkingswijze van de index op de

⁴⁷ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/>.

⁴⁸ In de periode 2014 tot en met 2017 werden structurele bezuinigingen Rutte-I (2012-2015) en Rutte-II (2016 en 2017) doorgevoerd. In paragraaf 3.2 gaan we nader in op deze bezuinigingen en de effecten daarvan.

⁴⁹ Ministerie van OCW (2015). Technische mutatie jaarafsluiting 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VIII, nr. 82.

⁵⁰ De rijksbijdrage wordt jaarlijks geïndexeerd volgens de systematiek van de Mediawet. Dit betekent dat voor de mediabegroting wordt gerekend met de huishoudensprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en met de consumentenprijsindex (hierna: prijsindex) voor 2015 van het Centraal Planbureau (hierna: CPB).

bezuinigingsbedragen. Het gevolg hiervan is dat het ministerie van OCW in 2014 een hoger budget heeft toegekend aan deze instellingen, hetgeen op het beschikbare budget vanaf 2015 is gecorrigeerd.⁵¹

Een andere wijziging die effect heeft gehad op de totale uitgaven vanaf 2014 is dat de bekostiging van de regionale publieke omroepen vanaf 2014 door het Rijk is gedaan. Dit betekent dat circa € 146 miljoen is toegevoegd aan artikel 14. Vanaf 2015 zijn de totale uitgaven verhoogd met de compensatie vanuit het ministerie van Financiën voor een doorwerking van de printprijsregeling. Het gaat in totaal om € 95 miljoen.⁵² Dit is ook een verklaring voor waarom de bezuinigingen op het totale uitgavniveau minder zichtbaar kunnen zijn.

op sommige onderdelen is sprake van **gestegen uitgaven** bezien over de onderzoeksperiode 2014 tot en met 2020. De absolute omvang van deze onderdelen neemt weliswaar toe, maar is nog steeds relatief beperkt ten opzichte van het gehele begrotingsartikel. De uitgaven aan subsidies stegen met 8.141% (van € 500k naar € 41 miljoen). Deze stijging is grotendeels toe te schrijven aan tijdelijke Covid-steunmaatregelen, voor bijvoorbeeld de instandhouding van de informatievoorzieningsfunctie van lokale dagbladen en omroepen: in 2020 betrof bijna 70% van de uitgaven aan subsidies, uitgaven aan het Steunfonds Lokale Informatievoorziening. Hiervoor is aanvullend budget beschikbaar gesteld door het kabinet (ongeveer € 17 miljoen), het overige werd gedekt door te herprioriteren op de OCW-begroting (€ 11 miljoen). De Covid-steunmaatregelen zijn als tijdelijke bijdragen verstrekt en zijn daarom verantwoord op het begrotingsonderdeel 'subsidies', en niet op 'bekostiging', waar structurele uitgaven op staan op grond van de Mediawet 2008. Een andere factor die bijdraagt aan de gestegen uitgaven aan subsidies betreft de subsidieverstreking waarmee is ingezet op de versterking en professionalisering van de lokale en regionale omroepen. De uitgaven aan opdrachten stegen van € 7k naar € 651k tussen 2014 en 2020. In 2014 wordt dit begrotingsonderdeel voor het eerst vermeld op het jaarverslag, met op dat moment slechts een relatief laag te verantwoorden uitgave. In de jaren daaropvolgend stijgen de uitgaven als gevolg van het laten uitvoeren van een groot aantal onderzoeken.

Het merendeel van de uitgaven op artikel 15 vindt plaats via het onderdeel 'bekostiging'. Het gaat om gemiddeld meer dan 99% van de totale uitgaven in de jaren 2014 tot en met 2018, en 98% en 96% in de jaren 2019 respectievelijk 2020. In tabel 6 is het begrotingsonderdeel 'bekostiging' verder uitgesplitst in bijbehorende sub-onderdelen, zoals de bekostiging van de publieke omroep, bekostiging van beheertaken en andere bijdragen.

Uitgaven 'bekostiging' (x €1.000)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Publieke Omroep (omroepinstellingen)	1.012.687	776.518	923.624	893.656	940.139	881.620	957.505
Landelijke publieke omroep	836.974	648.767	765.473	752.149	795.844	731.822	807.438
Regionale omroep	174.413	127.751	158.151	141.507	144.295	149.798	150.067
Minderhedenprogrammering	1.300	-	-	-	-	-	-
Beheertaken landelijke publieke omroep	72.858	49.924	64.844	64.782	39.251	40.312	40.423
Stichting Omroep Muziek	18.097	12.358	15.952	16.143	16.366	16.766	16.708
Uitzenden en uitzend gereedmaken	29.713	20.725	25.577	25.730	-	-	-

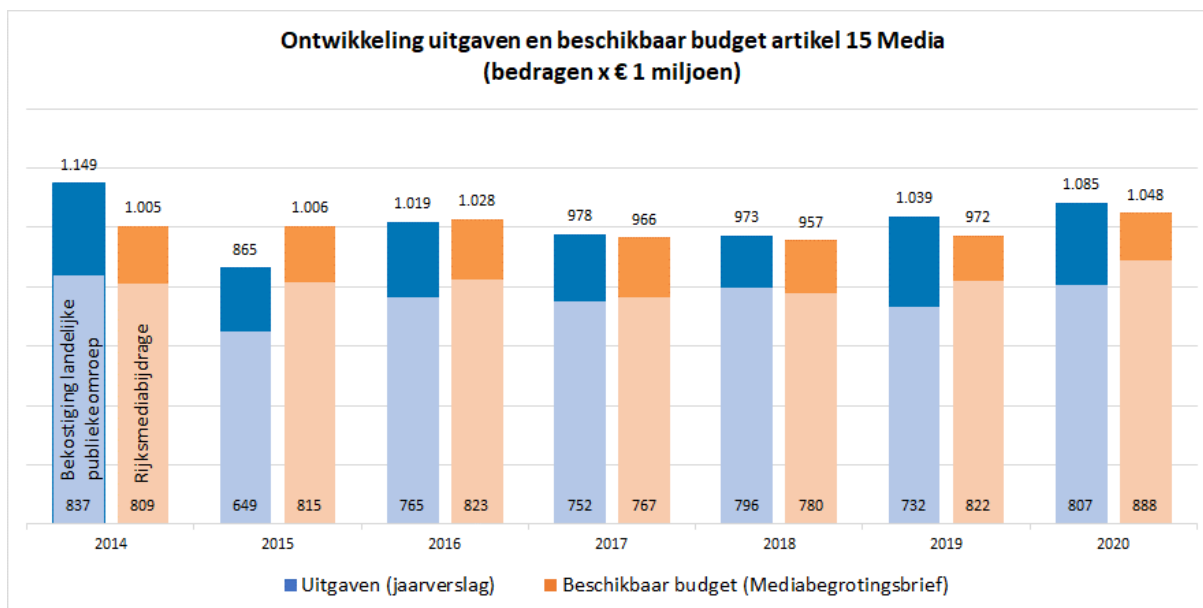
⁵¹ Ministerie van OCW (2014). Mediabegroting 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VIII, nr. 61.

⁵² Ministerie van OCW (2014). Mediabegroting 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VIII, nr. 61.

Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid (NIBG)	25.048	16.841	23.315	22.909	22.885	23.546	23.715
Dotaties, bijdragen publieke omroep	32.542	28.614	32.866	13.267	16.796	13.781	14.029
Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties	18.646	17.202	19.613	-	-	-	-
Stimuleringsfonds voor de Journalistiek	2.101	2.185	2.156	2.119	5.434	2.272	2.220
Filmfonds van de omroep en Telefilm (CoBO)	9.156	6.534	8.064	8.106	8.274	8.335	8.596
Mediawijsheid Expertisecentrum	1.859	1.446	1.498	1.498	1.519	1.561	1.580
Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland (OLON)	780	1.247	1.535	1.544	1.569	1.613	-
Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO)	-	-	-	-	-	-	1.633
Dotatie/onttrekking AMr	24.736	4.258	- 8.917	- 463	- 30.040	83.808	25.742
Overige bekostiging media (uit rente AMr)	250	165	134	490	370	369	434
Basisinfrastructuur Cultuur 2013-2016	325	325	330	-	-	-	-
Totaal van 'bekostiging'	1.143.398	859.804	1.012.881	971.732	966.516	1.019.890	1.038.133

Tabel 6. Gerealiseerde uitgaven 'bekostiging' in de periode 2014 tot en met 2020.

Binnen dit onderdeel betreft de bekostiging van de landelijke publieke omroep de grootste uitgavenpost: gemiddeld 75% van uitgaven. De Mediawet 2008 ligt ten grondslag aan de verplichtingen die tot deze uitgaven leiden. In figuur 1 is de ontwikkeling van de totale uitgaven op artikel 15 in de blauwe kolommen weergegeven, de cijfers zijn gebaseerd op de verantwoording die in het jaarverslag wordt afgelegd. Hierin zijn de uitgaven ten behoeve van de *bekostiging van de landelijke publieke omroep* uitgelicht. De totale uitgaven op artikel 15 zijn over de gehele onderzoeksperiode (2014 tot en met 2020) met 5,6% gedaald. De oranje kolommen weerspiegelen de bedragen die beschikbaar werden gesteld aan het mediabudget, zoals ieder jaar in de mediabegrotingsbrieven wordt aangegeven. De rijksmediabijdrage maakt het grootste deel uit van dit budget, die is daarom in figuur 1 uitgelicht. Het overige budget komt voort uit de Ster-inkomsten.



Figuur 1. Ontwikkeling uitgaven en beschikbaar budget artikel 15 Media (2014-2020); uitgelicht de bekostiging van de landelijke publieke omroep (uitgaven) en de rijksmediabijdrage (beschikbaar budget).⁵³

Op de ontvangstenkant van het jaarverslag valt de **dalende trend in gerealiseerde ontvangsten** op. Het gaat daarbij voornamelijk om de Ster-inkomsten. In de mediabegrotingsbrief voor het begrotingsjaar 2018 stelt de Minister van OCW dat sprake is van een situatie waarin de komende jaren de Ster-inkomsten naar verwachting sterk zullen dalen.⁵⁴ De mogelijkheden om die daling op te vangen via de mediabegroting (onttrekking AMr) zijn daarbij nagenoeg uitgeput.⁵⁵ Ernst & Young Advisory (EY) onderzocht in 2017 voor het ministerie van OCW de toekomstige ontwikkeling van Ster-inkomsten en concludeerde dat voor de jaren volgend op 2017 (tot en met 2022) een sterke en structurele daling in Ster-inkomsten was te verwachten (zie tabel 7). Het onderzoek noemt daarvoor drie redenen: de krimp van de lineaire tv-reclamemarkt (door daling van de lineaire kijktijd op het traditionele tv-scherm), de krimp van de lineaire radiomarkt en de beperkte activiteit van de Ster op de online reclamemarkt.⁵⁶

Bedragen x € 1.000	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Raming rijksbegroting	199.000	206.000	199.000	206.000	199.000	206.000
Raming EY	184.400	181.000	166.400	169.800	147.700	155.600
Actualisatie Ster t.o.v. raming EY (2017)	-3.400	-3.400	-3.400	-3.400	-3.400	-3.400
Raming tegenvaller mediabegroting	18.000	28.400	36.000	39.600	54.700	53.800

Tabel 7. Verwachte tegenvallers mediabegroting door dalende Ster-inkomsten zoals weergegeven in 2017 door Ernst & Young Advisory.

Deze verwachting uit het EY-rapport is daadwerkelijk waarneembaar als wordt gekeken naar de daadwerkelijke reclameopbrengsten van Ster tussen 2014 en 2020. Deze weergave van reclame-inkomsten van de Ster is niet gelijk zijn aan de ontvangsten die in de Rijksbegroting staan in tabel 5. Dit komt omdat de

⁵³ In 2019 is via de AMr € 40 miljoen aan de LPO toegekend. Dat staat in tabel 6 opgenomen onder de post dotatie AMr, en wordt daarom in dit figuur niet meegenomen bij de uitgaven aan de landelijke publieke omroep. Dat geeft een vertekend beeld voor 2019.

⁵⁴ In de visiebrief die volgt in 2019 geeft het kabinet aan het noodzakelijk te vinden om de afhankelijkheid van reclame af te bouwen en op termijn toe te werken naar een reclamevrije publieke omroep. Met het oog daarop heeft het kabinet voor de daarop volgende erkenningsperiode (2021–2025) een aantal scenario's in kaart gebracht.

⁵⁵ Ministerie van OCW (2017). Mediabegroting 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 VIII, nr. 31.

⁵⁶ Ernst & Young Advisory (2017). Onderzoek reclame-inkomsten mediabegroting OCW.

begrotingssystematiek uitgaat van een kasbasis. Het ministerie verantwoordt het bedrag dat in een bepaald jaar is afgedragen door de Ster aan het ministerie OCW. Voor de daadwerkelijke stijging en daling in de reclame-inkomsten zijn de cijfers uit de jaarverslagen van Ster actueler. Deze cijfers gaan uit van baten die aan dat boekjaar zijn toe te rekenen, ook al zijn deze mogelijk in een volgend jaar afgedragen aan het ministerie van OCW.

Bedragen x € 1.000	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Reclame-inkomsten Ster	217.627	196.667	187.413	178.942	166.360	172.860	152.773

Tabel 8. Reclame-inkomsten Ster in de periode 2014 tot en met 2020.⁵⁷

Zowel uit tabel 5 als uit tabellen 7 en 8 volgt dat het bedrag op reclameopbrengsten afneemt. Los van de geconstateerde dalende trend treedt variatie in reclameopbrengsten van de Ster ook op tussen verschillende jaren, doordat in een jaar waarin grote sportevenementen zoals een wereldkampioenschap voetbal en Olympische Spelen plaatsvinden de reclameopbrengsten hoger uitvallen en vice versa.⁵⁸

Als gevolg van de dalende reclameopbrengsten (en het uitblijven van herstel daarvan voorafgaand aan het begrotingsjaar 2019) en de uitgeputte Algemene Mediareserve, is in 2019 het minimumbudget van de landelijke omroep verlaagd naar € 740 miljoen.⁵⁹ De minister doet dit om structurele tekorten te voorkomen. Artikel 2.148a Mediawet 2008 bepaalt sinds begrotingsjaar 2016 dat aan het begin van de vijfjaarlijkse erkenningsperiode een bedrag wordt vastgesteld dat gedurende die periode elk jaar minimaal ter beschikking wordt gesteld aan de landelijke publieke omroep. Om begrotingsproblemen te voorkomen geeft het artikel echter de mogelijkheid om tussentijds het minimumbudget te verlagen, bijvoorbeeld wanneer een tegenvaller op de begroting niet kan worden opgevangen door de AMr.⁶⁰ De hiervoor geschetste dalende reclameopbrengsten inclusief prognose voor opvolgende jaren geeft hier voor de minister aanleiding toe.

3.2. Effecten van bezuinigingen

Een beleidsdoorlichting gaat normaliter conform de RPE-methodiek in op de mogelijke beleidsopties in het geval significant minder middelen (-20%) beschikbaar zouden zijn op het betreffende beleidsartikel. Omdat vlak voor en gedurende de onderzochte periode (2014 tot en met 2020) sprake is van daadwerkelijke bezuinigingen op het mediabeleid, gaat deze beleidsdoorlichting in op de eventuele effecten daarvan in plaats van de hypothetische situatie dat (nog eens) 20% bespaard zou moeten worden op het betreffende begrotingsartikel. De bezuinigingen van Rutte-I zijn geëffectueerd vanaf 2012 tot en met 2015, die van Rutte-II in 2016 en 2017. Hoewel de aanvang van eerstgenoemde bezuiniging plaatsvond voor de afbakening van deze evaluatieperiode van deze beleidsdoorlichting, beschouwen we deze bezuiniging in zijn geheel.

De vorige beleidsdoorlichting concludeerde, weliswaar in een vroeg stadium van de bezuinigingsperiode ingezet door het kabinet Rutte-I, dat de kwaliteit en pluriformiteit van het media-aanbod (de programmering) nog onaangetast waren.⁶¹ In hoeverre dat in de daarna volgende jaren zo zou blijven, zou afhangen van een aantal voorwaarden zoals Boston Consulting Group beschreef in het kader van door hen in 2011 uitgevoerd

⁵⁷ Jaarverslagen van de Stichting Etherreclame (Ster) voor de jaren 2014 tot en met 2021.

⁵⁸ Commissariaat voor de Media (n.d.). Mediamonitor, NPO in 2015. Zie: <https://www.mediamonitor.nl/mediabedrijven/npoinpo-in-2015/>.

⁵⁹ Ministerie van OCW (2018). Mediabegroting 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 VIII, nr. 91.

⁶⁰ Ministerie van OCW (2017). Mediabegroting 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 775 VIII, nr. 31.

⁶¹ Auditdienst Rijk (2014). Beleidsdoorlichting mediabeleid 2010-2013.

onderzoek naar efficiencyverbeteringen bij de publieke omroep. De uitkomsten van dit onderzoek⁶² hebben de bezuinigingsmaatregelen van Rutte-I mede vormgegeven.

In deze paragraaf beschrijven we welke effecten we waarnemen als gevolg van de bezuinigingen die door de kabinetten Rutte-I en Rutte-II zijn doorgevoerd. We gaan in op eventuele effecten op de realisatie van de algemene doelstellingen en de doelmatigheid van het mediabeleid en of er beleidsinstrumenten zijn toegevoegd, geschrapt of aangepast. We baseren ons hierbij op diverse bronnen die ingaan op (de effecten van) de betreffende bezuinigingen, waaronder de voor dit onderzoek bestudeerde onderzoeksmaterialen (bijvoorbeeld de evaluatie van de NPO over de periode 2013 tot en met 2017) en documenten die voortkomen uit de verantwoordingscyclus van de NPO (bijvoorbeeld de concessiebeidsplannen en de Terugblikken).

Bezuinigingen

In 2011 kondigt de minister aan dat, voortkomend uit het regeerakkoord van het **kabinet Rutte-I (2010-2012)**, het budget van de landelijke publieke omroep stapsgewijs wordt verlaagd met een bedrag van € 127,3 miljoen structureel vanaf 2015.⁶³ Het kabinet is ervan overtuigd dat de organisatie van de publieke omroep efficiënter kan. De rijksbijdrage is vastgelegd in de Mediawet 2008, die vanwege het verlagen van deze bijdrage gewijzigd wordt. Het jaar 2012 vormt de opmaat naar een periode waarin de korting op het mediabudget zal plaatsvinden. Deze korting loopt op van € 50 miljoen in 2013 tot € 200 miljoen structureel vanaf 2015.⁶⁴ Het grootste gedeelte van dit bedrag wordt geleverd door de landelijke publieke omroep, de bijdrage aan de Wereldomroep en het Muziekcentrum van de Omroep.⁶⁵

	Budget	Bezuinigingen (cumulatief)				
	2010	2012	2013	2014	2015	Structureel
<i>Bedragen x € 1.000.000</i>						
Budget landelijke publieke omroep (incl. NOB en CoBo)	789,0	15,5	19,5	69,5	127,3	127,3
Overig (Muziekcentrum van de Omroep, Wereldomroep, minderhedenprogrammering etc.)	129,5	2,5	67,4	68,8	72,7	72,7
Totaal	918,5	18,0	86,9	138,3	200,0	200,0

Tabel 9. Stapsgewijze invulling bezuinigingen kabinet Rutte-I.

Het aandeel van de landelijke publieke omroep (inclusief NOB en CoBO) binnen deze bezuiniging bedraagt structureel € 127,3 miljoen in 2015. Dit betekent dat nadat de bezuinigingsronde is afgerond in 2015, het budget dat aan de landelijke publieke omroep wordt toegekend ongeveer € 662 miljoen zou moeten bedragen, indexeringen en andere mogelijke redenen voor uitbreiding (of korting) van het budget niet inbegrepen.

De implementatie van deze bezuinigingen door de NPO moest de programmering zoveel mogelijk ontzien. Het was de bedoeling dat de besparingen werden gerealiseerd door verhoging van de organisatorische, operationele en programmatische efficiency. De kwaliteit van de programmering diende gehandhaafd te worden, ondanks de bezuinigingen.⁶⁶ Besparingen werden gerealiseerd op de 'generieke overhead' (20% van bezuiniging op de landelijke publieke omroep): het terugbrengen van het aantal directies, ondersteunende functies en kosten van marketing, communicatie, huisvesting en advies. Daarnaast is een kleiner deel (8%) gerealiseerd op 'media-specifieke overhead': distributie, kijk- en luisteronderzoek, ondertiteling en

⁶² Boston Consulting Group (2011). Efficiëntieonderzoek Landelijke Publieke Omroep.

⁶³ Ministerie van OCW (2011). Uitwerking regeerakkoord onderdeel media. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 827, nr. 1.

⁶⁴ Dit bedrag is exclusief zbo-korting. Deze zbo-korting betreft een aanvullende structurele besparing van € 1,3 miljoen.

⁶⁵ Ministerie van OCW (2011) Mediabegroting 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 33 000 VIII, nr. 59.

⁶⁶ NPO (2013). Jaarverslag 2012.

programmagegevens. Veruit het grootste aandeel (70%) in de bezuiniging werd gerealiseerd op de 'primaire processen': het verlengen van de duur van programma's, het vergroten van het aantal afleveringen en de looptijd van programma's, het verminderen van het aantal internet- en programmatitels, redactionele integratie en het integreren van een web- en innovatieaanpak.⁶⁷

Het **kabinet Rutte-II (2012-2017)** bezuinigde structureel nog eens ongeveer € 50 miljoen op het mediabudget vanaf 2017. Deze korting werd in 2017 in één stap gerealiseerd, door de financiering van het Mediafonds stop te zetten (€ 16 miljoen), het doorvoeren van een korting op de OCW-bijdrage aan de NPO (€ 17 miljoen) en het doorvoeren van een korting op de Regionale omroepen (€ 17 miljoen).

Effecten

De hierboven beschreven bezuinigingen hebben niet geleid tot wijzigingen van de algemene doelstelling van het mediabeleid, die is in de onderzochte periode gelijk gebleven. Wel zijn andere effecten waarneembaar die voortkomen uit of verband houden met de diverse bezuinigingen.

De onafhankelijke evaluatiecommissie⁶⁸ die de NPO onderzocht over de periode 2013 tot en met 2017 signaleerde ten tijde van de uitgevoerde evaluatie onderstaande effecten:

- De NPO-organisatie wijt het nog niet volledig omschakelen naar een systeem van integraal programmeren, ten tijde van de evaluatie van de NPO, deels aan de bezuinigingen. In het concessiebeleidsplan 2016-2020 werd nog aangekondigd hiermee te willen experimenteren, maar de evaluatiecommissie constateerde dat in de periode 2013 tot en met 2017 daar in de praktijk nog beperkt sprake van was. Doelgroepen hadden beter bereikt kunnen worden dan via de structuur van programmaschema's van netten en zenders, en de inhoud had meer impact kunnen hebben.
- In 2018 stelde NPO een genrecoördinator in voor het genre drama, bij wijze van pilot om voor bepaalde genres over langere termijn een inhoudelijk beleid en een integrale programmeringsstrategie uit te stippelen. De evaluatiecommissie constateerde dat, vanwege de bezuinigingen, door NPO geen andere genrecoördinatoren waren aangesteld. Inmiddels is bekend dat in de loop van 2022 managers voor tien genres zijn benoemd, als ook voor het bijbehorende genrebeleid van de NPO.
- De bezuinigingen leidden tot de opheffing van het Mediafonds en de 2.42-omroepen. Als reactie daarop is de NPO begonnen met het oormerken van financiële middelen voor het type programma's dat eerder door het Mediafonds werd gesteund, en voor levensbeschouwelijke programma's. De consequentie hiervan is geweest dat minder geld beschikbaar kwam voor overige programmering.
- De bezuinigingen hebben volgens de evaluatiecommissie, naast andere factoren, de flexibilisering in de omroepsector die al gaande was (toename van het aandeel flexibele arbeidscontracten) verder versterkt. Vergaande flexibilisering wordt als risico geduid voor het vasthouden van voldoende kundig personeel en in het verlengde daarvan het handhaven van kwalitatief hoogwaardige programma's.
- Ook oordeelt de evaluatiecommissie dat de bezuinigingen, naast algehele onzekerheid over de toekomst van de NPO en de inrichting van het publieke omroepbestel, de interne verhoudingen tussen de NPO-organisatie en de omroepen verder onder druk zetten. De bezuinigingen maakten het de NPO ook moeilijk om zich met vertrouwen op de toekomst te richten.
- De bezuinigingen hebben geleid tot verminderde zekerheid over de financiering. De NPO wijst op de daardoor aangetaste mate waarin de doelstellingen uit het concessiebeleidsplan kunnen worden gerealiseerd, de beperkte mogelijkheid om lange-termijnplannen te ontwikkelen en bijbehorende investeringen te doen. Met meer financiële zekerheid is de NPO beter in staat om zijn publieke

⁶⁷ NPO (2015). Het publiek voorop. Concessiebeleidsplan 2016-2020.

⁶⁸ Elke vijf jaar worden de prestaties van de NPO door een onafhankelijke evaluatiecommissie geëvalueerd. Deze evaluatiecommissie is samengesteld uit acht leden met een achtergrond in media, cultuur, journalistiek, overheid, wetenschap en bestuur. De commissie maakt gebruik van zelfevaluaties van de NPO en de aspirant omroepen en voert 57 gesprekken met stakeholders zowel binnen als buiten de NPO. De commissie voert geen eigen aanvullend onderzoek uit.

taakopdracht te vervullen. Dit heeft ook gunstige effecten op het personeelsbeleid van omroepen en NPO en op het behoud van talenten voor de NPO.⁶⁹

De NPO reflecteert zelf ook op de effecten van doorgevoerde bezuinigingen:

- De bezuinigingen van Rutte-I werden deels gerealiseerd door te besparen op organisatiekosten (generieke en specifieke overhead, bij elkaar circa 30% van het totaal aan bezuinigingen). Als gevolg hiervan moest circa 20% van het personeel vertrekken, zowel bij de NPO als bij de omroepen.⁷⁰
- Met ingang van 2014 heeft de NPO op een aantal van zijn zenders grote programmatische wijzigingen doorgevoerd. De aanleiding hiervoor lag mede in de bezuinigingen (naast fusies tussen omroepen en optimalisering van de programmering).⁷¹
- De bezuinigingen maakten een kritische blik op het programmapakket noodzakelijk. Daarbij is ingezet op het publieke karakter van de NPO en is bijvoorbeeld meer dan gemiddeld bezuinigd op de genres amusement en human interest.⁷²
- De bezuinigingen hebben de ruimte voor nieuwe financiering binnen de huidige middelen van de NPO uitgehouden. Het leidt tot het voornemen om in de concessieperiode 2016 – 2020 NPO Plus als publieke betaaldienst te gaan aanbieden, zodat niet alleen gecompenseerd kan worden voor de bezuinigingen, maar ook voor de teruglopende eigen inkomsten.⁷³
- In reactie op de bezuinigingen heeft de NPO in het concessiebeleidsplan 2016 – 2020 uiteengezet uit welke bronnen mogelijk additionele eigen inkomsten te verwerven zijn.⁷⁴ Deze uiteenzetting is gebaseerd op een onderzoek dat in 2013 door Boston Consulting Group werd opgeleverd. Onderzoeksbureau EY constateerde in 2017 dat een deel van de in 2013 onderzochte opties is geïmplementeerd, bijvoorbeeld de uitbreiding van reclameminuten op radio en Tv, en de heronderhandeling van distributieovereenkomsten. Daar tegenover staat dat een deel van de onderzochte opties niet is geïmplementeerd, bijvoorbeeld omdat ze buiten het wettelijk kader vielen, een te grote bedreiging vormden voor het onderscheidend vermogen van de LPO, op praktische bezwaren stuitte en/of onvoldoende materieel bleken.⁷⁵
- De partnerships van de NPO met nationale festivals zijn vanwege de bezuinigingen afgenomen.
- Er is afscheid genomen van het Radio Kamer Filharmonie, het Metropole Orkest (later ondergebracht in Culturele Basisinfrastructuur) en de Muziekbibliotheek.⁷⁶
- In het algemeen eisen forse bezuinigingen een programmatische tol, die ook ten koste gaat van het bereik.⁷⁷ De NPO redeneert dat de afname in het aanbod van programma's in de genres sport, human interest en amusement, met traditioneel een groot bereik, daartoe leidt. De gerapporteerde cijfers over bereik maken deze uitsplitsing in genres echter niet, zodat niet is vast te stellen waardoor het komt dat bereikdoelstellingen niet werden gerealiseerd, in dit geval in het jaar 2016.
- Ruim 20% van de totale budgetkorting op de landelijke publieke omroep, zo'n 26 miljoen euro, wordt toegerekend aan de NPO. Op verzoek van de NPO zal het budget van de NPO als eerste worden gekort opdat de programmering zolang mogelijk conform de huidige inrichting in stand kan blijven. Dit betekent dat de aankondiging van de voorgenomen budgetkorting eind 2010 voor de NPO aanleiding was om al direct in 2011 maatregelen te treffen om zo snel en adequaat op deze aangekondigde budgetkorting te kunnen anticiperen. De in 2011 genomen maatregelen waren van algemene aard, zoals

⁶⁹ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 – 2017.

⁷⁰ NPO (2015). Het publiek voorop. Concessiebeleidsplan 2016-2020.

⁷¹ NPO (2015). NPO Jaarverslag 2014.

⁷² NPO (2015). Terugblik NPO 2014.

⁷³ NPO (2015). Het publiek voorop. Concessiebeleidsplan 2016-2020.

⁷⁴ NPO (2015). Het publiek voorop. Concessiebeleidsplan 2016-2020.

⁷⁵ Ernst & Young Advisory (2017). Onderzoek inkomstenopties 2017-2022 Landelijke Publieke Omroep (LPO).

⁷⁶ NPO (2015). Terugblik NPO 2014.

⁷⁷ NPO (2017). Terugblik NPO 2016.

het terugdringen van de externe advieskosten en externe inhuur. Daarnaast zijn maatregelen genomen zoals het zoveel mogelijk niet opvullen van vacatures en uit- of afstel van diverse projecten.⁷⁸

Toekenning budget landelijke publieke omroep

Het is tot slot ook interessant om te bekijken welke effecten de bezuinigingen hebben gehad op de jaarlijks door het ministerie van OCW toegekende budgetten aan de landelijke publieke omroep. Om te zien of de in het regeerakkoord Rutte-I (2010) aangekondigde bezuinigingen daadwerkelijk de budgetten hebben gekort zoals beoogd, is in de mediabegrotingsbrieven vanaf 2010 eerst gekeken naar de sindsdien toegekende budgetten. Vervolgens zetten we deze af tegen een hypothetische situatie zonder bezuinigingen.

In onderstaande tabel zijn de toegekende budgetten vermeld zoals opgenomen in de mediabegrotingsbrieven, onder de paragrafen '(bijdrage) landelijke publieke omroep'. Toen de bezuiniging door kabinet Rutte-I werd aangekondigd gold als uitgangspunt het OCW-budget van 2010 (€ 789 miljoen) voor de landelijke publieke omroep inclusief NOB en CoBO.

Bedragen x € 1.000.000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budget landelijke publieke omroep	789,0	778,8	777,0	790,4	783,7	805,4	830,9	809,8	802,2	740,2	830,8

Tabel 10. Toegekende OCW-budgetten op basis van de mediabegrotingsbrieven.

Het budget van de landelijke publieke omroep werd jaarlijks tot 2016 alleen bijgesteld aan de hand van de consumentenprijsindex (CPI). Voordat de prijsindex wordt toegepast op het budget, wordt eerst een eventuele taakstelling verwerkt. Vanaf 2017 is de bijstelling van het budget van de landelijke publieke omroep met zowel de CPI als met de huishoudensindex (HHI) wettelijk verplicht (artikel 2.148a van de Mediawet 2008).

De structurele bezuiniging van € 127,3 miljoen is niet rechtstreeks herleidbaar uit de toegekende budgetten zoals weergegeven in tabel 9. Dat wil niet zeggen dat de bezuinigingstaakstelling niet is verwerkt. Bij de vaststelling van het budget voor het begrotingsjaar 2012 wordt gesteld dat de voorgestelde bezuinigingen uit het regeerakkoord in de rijksbijdrage vanaf 2013 zijn verwerkt.⁷⁹ Een andere indicatie dat de bezuiniging is doorgevoerd volgt uit de vaststelling ten behoeve van het begrotingsjaar 2015. Daarin wordt aangegeven dat in de budgetaanvraag voor 2015 van de landelijke publieke omroep, onder andere de bezuinigingen van het kabinet-Rutte I zijn meegenomen.⁸⁰ Daarnaast is de NPO via de eigen begrotingen aan de slag gegaan om de bezuinigingen vorm te geven.

Dat de structurele bezuiniging van € 127,3 miljoen niet rechtstreek herleidbaar is uit de toegekende budgetten in de mediabegrotingsbrieven vindt zijn grondslag in de indexering die jaarlijks wordt toegepast op grond van de Mediawet 2008. De budgetten worden na verwerken van de taakstelling bijgesteld met de consumentenprijsindex en (vanaf 2017) de huishoudensindex. Een punt van aandacht is dat vanaf 2016 voor de landelijke publieke omroep een minimumbudget geldt dat in de praktijk alleen kan groeien in de daarop volgende jaren vanwege de indexeringen.

⁷⁸ NPO (2012). Jaarverslag 2011 Nederlandse Publieke Omroep.

⁷⁹ Ministerie van OCW (2011). Mediabegroting 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 33 000 VIII, nr. 59.

⁸⁰ Ministerie van OCW (2014). Mediabegroting 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VIII, nr. 61.

3.3. Conclusies

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de RPE-vragen 6, 7 en 15:

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven?
15. Wat zijn de effecten van de doorgevoerde bezuinigingen?

Artikel 15 van de Rijksbegroting regelt de bekostiging van het mediabeleid. Deze bekostiging wordt voornamelijk gevoed met rijksmiddelen en de reclameopbrengsten van de Stichting Etherreclame (Ster) op de aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep. De uitgaven worden verantwoord in het jaarverslag van het ministerie van OCW, dat is opgebouwd aan de hand van de onderdelen bekostiging; subsidies; opdrachten; bijdrage aan zbo's/rwt's, en bijdrage aan (inter)nationale organisaties. De rijksmediabijdrage en het minimumbudget van de landelijke publieke omroep worden jaarlijks geïndexeerd volgens de systematiek van de Mediawet 2008 (met zowel de huishoudensindex als met de consumentenprijsindex). Op het jaarverslag worden ook de reclameopbrengsten verantwoord.

Over de evaluatieperiode 2014 tot en met 2020 is gemiddeld jaarlijks € 1.015 miljoen uitgegeven aan artikel 15. Gemiddeld bedroegen de reclame-opbrengsten in deze periode € 184 miljoen. Het overige, overgrote deel werd bekostigd vanuit de rijksmediabijdrage: gemiddeld € 831 miljoen per jaar. De uitgaven aan de bekostiging van de landelijke publieke omroep vormen het grootste aandeel van de totale uitgaven: gemiddeld 75%.

De evaluatieperiode kenmerkt zich door twee bezuinigingsrondes zoals die door de kabinetten Rutte-I en Rutte-II zijn opgelegd. Op basis van de waargenomen effecten en de eerder in dit rapport gepresenteerde bevindingen kunnen we een aantal conclusies trekken.

Allereerst stellen we vast dat de bezuinigingen op de rijksmediabijdrage niet hebben geleid tot het wijzigen van de algemene doelstelling van het mediabeleid. Er hebben wel wijzingen plaatsgevonden in de ingezette beleidsinstrumenten om die doelstelling te bereiken. Zo verdwenen het Mediafonds en de 2.42-omroepen.

Ondanks de bezuinigingen blijven de waarderingen voor publieke waarden en kwaliteit van de programmering van de landelijke publieke omroep op peil, binnen of boven de vastgestelde bandbreedtes. Alleen enkele radiozenders bereikten die doelen soms niet. Daarnaast laten de cijfers over 'integraal bereik' van de landelijke publieke omroep zien dat deze binnen of boven de bandbreedtes liggen.

Terugblikkend op de door Boston Consulting Group beschreven randvoorwaarden voor het behouden van kwaliteit terwijl efficiencyverbeteringen (besparingen) worden doorgevoerd, constateren we dat aan de meeste voorwaarden is voldaan. Het ging daarbij om het reduceren van het aantal omroeporganisaties, het behoud van drie landelijke televisienetten en het handhaven van de brede taakopdracht van de landelijke publieke omroep. Alleen het op peil houden van de Ster-inkomsten heeft in de praktijk anders uitgewerkt. Zoals eerder beschreven, is gedurende de onderzochte periode sprake van een daling van Ster-inkomsten. Dit komt niet zozeer door de prestaties van de Ster maar voornamelijk door externe factoren zoals de krimp van de lineaire tv-reclamemarkt en radiomarkt en de beperkte activiteit van de Ster op de online reclamemarkt.

Wat betreft de toegekende budgetten sinds implementatie van de bezuinigingen Rutte-I valt op dat deze in de geraadpleegde bronnen (mediabegrotingsbrieven en NPO jaarverslagen) niet dalen met de structurele bezuiniging van € 127,3 miljoen. Hiervoor zijn diverse verklaringen, waaronder de wijze waarop de budgetten jaarlijks geïndexeerd worden en het feit dat de landelijke publieke omroep een wettelijk verplicht minimumbudget dient te ontvangen conform het daarover bepaalde in de Mediawet 2008.

4. Beschikbaar onderzoeksmateriaal

In dit hoofdstuk beschrijven we het bestaande onderzoeksmateriaal met betrekking tot de doeltreffendheid en de doelmatigheid van artikel 15 Media. We geven daarmee antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- **RPE-vraag 8:** Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
- **RPE-vraag 9:** Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
- **RPE-vraag 10:** In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

4.1. Inventarisatie onderzoeken en andere bronnen

Een beleidsdoorlichting is in de basis een syntheseonderzoek. Dat betekent dat bevindingen over de **doeltreffendheid** en **doelmatigheid** van het gevoerde mediabeleid voornamelijk gebaseerd zijn op het beschikbare onderzoeksmateriaal waarin uitspraken worden gedaan over deze aspecten. Het relevante onderzoeksmateriaal is geselecteerd aan de hand van de overzichten die het ministerie van OCW bij het jaarverslag oplevert, waarin afgeronde ex-post en ex-ante onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en overige onderzoeken worden vermeld.⁸¹ Tabel 11 bevat een overzicht van de beschikbare onderzoeken die betrekking hebben op het mediabeleid en de daarvoor ingezette beleidsinstrumenten. Daarnaast betrekken we andere relevante onderzoeken en publicaties, bijvoorbeeld de Mediamonitor die het Commissariaat voor de Media jaarlijks publiceert. In deze beleidsdoorlichting wordt uiteraard gebruik gemaakt van meer bronnen dan die zijn opgenomen in onderstaande tabel. Deze andere bronnen dienen primair een ander doel dan het onderbouwen van bevindingen ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid.

In de toelichting op het beschikbare onderzoeksmateriaal is steeds aangegeven of het een (onafhankelijke) evaluatie, een ander soort onderzoek of een interne (verantwoordings)rapportage betreft. Omdat RPE-vragen 12 en 13 ingaan op de doeltreffendheid respectievelijk doelmatigheid van het beleid, is per onderzoek ook aangegeven of het materiaal specifiek ingaat op deze aspecten. Dit laat onverlet dat onderzoeken die daar niet specifiek op ingaan, ook worden betrokken in de analyse van het gevoerde beleid omdat daarin evengoed relevante informatie te vinden is (bijvoorbeeld ten aanzien van doelbereik, RPE-vraag 11). Als er geen specifiek onderzoeksmateriaal beschikbaar is over een beleidsinstrument, dan is dit ook aangegeven.

Instrument	Onderzoeksmateriaal	Specifieke uitspraken doeltreffendheid	Specifieke uitspraken doelmatigheid
Landelijk publieke omroep (NPO)	Evaluatie NPO "Samen voor het publiek belang" (Onafhankelijke evaluatiecommissie NPO, 2019)	Ja	Ja

⁸¹ Ministerie van Financiën (2020). Jaarverslag 2020, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Bijlage 2 Afgerond evaluatie- en overig onderzoek.

Landelijk publieke omroep (NPO)	Geen onafhankelijk onderzoek, een interne rapportage over doelstellingen Begroting en afspraken Prestatieovereenkomst "Terugblik NPO" (NPO, 2014 – 2020)	Ja	Nee
Landelijk publieke omroep (NPO)	Jaarlijkse Verificatie naleving prestatieovereenkomst NPO (Commissariaat voor de Media, 2014 – 2020)	Ja	Nee
Landelijk publieke omroep (NPO)	Onderzoek "Hilversum in beeld. Doelmatigheid bij de publieke omroep" (Algemene Rekenkamer, 2019) ⁸²	Nee	Ja
Regionale publieke omroep	Tussentijdse evaluatie concessiebeleidsplan (KWINK groep, 2021)	Ja	Nee
Lokale publieke omroep	Evaluatie "Streekomroepvorming" (KWINK groep, 2021)	Ja	Nee
Lokale publieke omroep	Evaluatie "Gemeentelijke bekostiging lokale publieke media-instellingen 2016-2018" (Commissariaat voor de Media, 2019)	Ja	Nee
Commissariaat voor de Media	Evaluatie Commissariaat voor de Media (PWC, 2019)	Ja	Ja
Commissariaat voor de Media	Onderzoek "Op weg naar een toekomstbestendige en slagvaardige toezichthouder" (ABD TOPConsult, 2020)	Nee	Nee
NIBG	Evaluatie NIBG (KWINK groep, 2020)	Ja	Ja
NIBG	Financieel onderzoek Beeld en Geluid (The Boston Consulting Group, 2016)	Nee	Nee
Stimuleringsfonds voor de Journalistiek	Evaluatie Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (Dialogic, 2017)	Ja	Ja
NICAM	Evaluatie NICAM (KWINK groep, 2020)	Ja	Nee
Stichting Ether Reclame (Ster)	Onderzoek naar governance structuur van de Ster (Twynstra Gudde, 2016)	Nee	Nee
Expertisecentrum Mediawijzer.net	Evaluatie expertisecentrum Mediawijzer.net (KWINK groep, 2018)	Ja	Nee
Uitvoering internationale verdragen en contributies (bijdrage aan European Audiovisual Observatory)	General update of Observatory reports and activities (EAO en Council of Europe, jaarlijks)	Nee	Nee
Uitvoering internationale verdragen en contributies (bijdrage aan European Audiovisual Observatory)	Report of the Board of External Auditors on annual accounts (EAO en Council of Europe, jaarlijks)	Ja	Ja
<i>Steunfonds lokale informatievoorziening</i>	<i>Geen onderzoeksmateriaal beschikbaar. Het steunfonds is in september 2020 opgericht.</i>		
<i>OLON / Stichting Nederlandse Lokale</i>	<i>Geen onderzoeksmateriaal beschikbaar over de organisaties OLON en NLPO.</i>		

⁸² De Algemene Rekenkamer heeft dit onderzoek eigenstandig uitgevoerd, niet op verzoek van het ministerie van OCW.

<i>Publieke Omroepen (NLPO)</i>	
<i>Stichting Omroep Muziek</i>	<i>Geen onderzoeksmateriaal beschikbaar.</i>
<i>Subsidies / RA-middelen onderzoeksjournalistiek</i>	<i>Geen onderzoeksmateriaal beschikbaar. Evaluatie gepland in 2023.</i>
<i>Filmfonds van de omroep en Telefilm (CoBO)</i>	<i>Geen specifiek onderzoeksmateriaal beschikbaar. CoBO is onderdeel van de landelijke publieke omroep, waarvoor een evaluatie beschikbaar is (Evaluatiecommissie, 2019)</i>
<i>Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties (Mediafonds)</i>	<i>Geen onderzoeksmateriaal beschikbaar. Het Mediafonds is vanaf 2017 opgeven.</i>

Tabel 11. Overzicht beschikbaar onderzoeksmateriaal.

Om RPE-vraag 11 te beantwoorden ten aanzien van **doelbereik**, baseren we ons – naast bovengenoemde, voor zover van toepassing – ook op andere bronnen die informatie bevatten over het al dan niet bereiken van de beleidsdoelstelling. We maken gebruik van de daarin gerapporteerde cijfers om de mate van doelbereik ten aanzien van de algemene beleidsdoelstelling te beschrijven. We kijken naar:

- Rijksbegroting en jaarverslag: kengetallen op artikel 15 Media;
- NPO Terugblik: rapportage over kerncijfers zoals bereik, publieke waarde, kwaliteit en representatie;
- OCW in cijfers: verzameling kengetallen en indicatoren, rondom publiekswaardering en persvrijheid.

4.2. Duiding van beschikbaar (onderzoeks)materiaal

In de vorige paragraaf is een overzicht gegeven van het beschikbare onderzoeksmateriaal en overige bronnen die relevante informatie bevatten over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid. In deze paragraaf gaan we in op de vraag in hoeverre op basis van het (onderzoeks)materiaal uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van onderdelen van het mediabeleid.

We houden in deze paragraaf de categorieën ‘landelijk’, ‘regionaal en lokaal’ en ‘overige instrumenten’ uit tabel 11 aan. In hoofdstuk 5 (doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid) ordenen we de bevindingen langs de hoofdlijnen van het beleid. De motivering voor deze wisselende ordening is dat het onderzoeksmateriaal (betreffende de beleidsinstrumenten) niet logisch en eenduidig te koppelen is aan hoofdlijnen van het beleid. Een beleidsinstrument (en het onderzoek daarnaar) kan namelijk bijdragen aan meerdere hoofdlijnen. Uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid zijn juist relevanter ten aanzien van de hoofdlijnen omdat die de concrete uitwerking van het beleid behelzen (en niet de categorisering landelijk, regionaal en lokaal, en overige instrumenten). In de synthese van het onderzoeksmateriaal kijken we daarom naar uitspraken en conclusies die raken aan de hoofdlijnen van het beleid.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De volgende afwegingen zijn meegenomen in de totstandkoming van onze beoordeling (de verwachte mogelijkheid tot het doen van uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid) van het onderzoeksmateriaal:

- Het aantal onafhankelijke onderzoeken waaruit conclusies zijn te trekken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de betreffende beleidsinstrumenten;
- Het aantal instrumenten dat middels onafhankelijke onderzoeken is onderzocht;
- De conclusie die wij op grond van deze onafhankelijke onderzoeken kunnen trekken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsonderdeel;

- Het aantal interne documenten en overige onderzoeken dat indicaties geeft over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de betreffende beleidsinstrumenten;
- Het aantal instrumenten dat middels deze documentatie is onderzocht;
- De indicaties die wij op grond van deze onderzoeken kunnen aflezen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de betreffende beleidsinstrumenten.

Onder **doeltreffendheid** van het beleid verstaat de RPE: *“de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.”*

Onder **doelmatigheid** van het beleid verstaat de RPE: *“de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.”*

Wel uitspraken mogelijk over doeltreffendheid en/of doelmatigheid

Landelijke publieke omroep. Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal zijn uitspraken mogelijk over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de NPO (landelijke publieke omroep). Het onderzoek uitgevoerd door de onafhankelijke evaluatiecommissie heeft onder andere hierover gerapporteerd. Het onderzoek uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer geeft inzicht in hoe de NPO de wettelijke doelmatigheidsopdracht heeft ingevuld. Ten aanzien van de NPO zijn daarnaast rapportages beschikbaar, die (monitorings)informatie bevatten over het gerealiseerde doelbereik. Hieraan kunnen mogelijk indicaties van doeltreffendheid worden ontleend. Het Commissariaat verifieert deze interne rapportages.

Regionale en lokale publieke omroep. Er zijn naar deelaspecten van de regionale en lokale publieke omroep onderzoeken uitgevoerd, niet naar de regionale of lokale publieke omroep als geheel. De onafhankelijke onderzoeken die zijn uitgevoerd naar deze beleidsinstrumenten bevatten uitspraken over de doeltreffendheid, maar niet over de doelmatigheid.

Overige instrumenten. Ten aanzien van het NIBG en het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek zijn uitspraken mogelijk over de doeltreffendheid en doelmatigheid, omdat in de periode 2014 tot en met 2020 onafhankelijk onderzoek is gedaan naar deze beleidsinstrumenten dat onder andere ingaat op deze waarden. Ook naar het Commissariaat voor de Media is onafhankelijk onderzoek gedaan dat ingaat op de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit instrument dat onderdeel is van het mediabeleid.

NICAM en het Expertisecentrum Mediawijzer.net zijn in de onderzochte periode geëvalueerd, maar deze evaluaties beperken zich tot de doeltreffendheid van deze instrumenten. Over doelmatigheid worden in de betreffende onafhankelijke onderzoeken geen uitspraken gedaan.

Geen uitspraken mogelijk over doeltreffendheid en doelmatigheid

Regionale en lokale publieke omroep. Er is in de onderzochte periode geen (onafhankelijk) onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO), voorheen OLON. Wel is naar enkele aspecten van de lokale publieke omroep onderzoek gedaan, zie hierboven.

Overige instrumenten. Op sommige onderdelen kunnen we geen uitspraken doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Het gaat om het Filmfonds van de omroep en Telefilm (CoBO), het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties (Mediafonds), de RA-middelen ten behoeve van onderzoeksjournalistiek, de contributie aan het European Audiovisual Observatory en de Stichting Omroep Muziek, het Steunfonds lokale informatievoorziening. Over deze instrumenten is geen (onafhankelijk) onderzoek beschikbaar dat ingaat op de doeltreffendheid en doelmatigheid.

4.3. Conclusies

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de RPE-vragen 8, 9 en 10:

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Er zijn diverse (evaluatie)onderzoeken uitgevoerd naar onderdelen (instrumenten) van het mediabeleid gedurende de evaluatieperiode 2014 tot en met 2020. Deze hebben vooral inzichten opgeleverd over afzonderlijke onderdelen van het beleid: er is geen overkoepelende evaluatie uitgevoerd naar het mediabeleid in brede zin. Dit maakt dat uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid ook niet in die brede zin mogelijk zijn, enkel op het niveau van ingezette instrumenten zoals de landelijke publieke omroep. Daarnaast merken we op dat met betrekking tot een aantal onderdelen van het beleid (zie tabel 11 in paragraaf 4.1) geen onderzoeksmateriaal beschikbaar is. Het ontbreken van onderzoeksmateriaal heeft als gevolg dat geen of slechts beperkt inzicht is in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de betreffende onderdelen en daarmee in een deel van het mediabeleid.

De focus van deze beleidsdoorlichting ligt op de landelijke publieke omroep: de NPO-organisatie en de landelijke publieke omroepen. Ten aanzien van dit onderdeel van het mediabeleid is in 2019 één onafhankelijke evaluatie uitgevoerd op basis waarvan uitspraken over (onder andere) de doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk zijn. Daarnaast is onderzocht hoe de NPO de in de wet aangescherpte doelmatigheidsopdracht heeft uitgevoerd, hetgeen ook bruikbare inzichten over doelmatigheid oplevert. Het is begrijpelijk dat in een relatief korte periode niet meerdere keren precies hetzelfde wordt geëvalueerd (in dit geval de landelijke publieke omroep). Dat levert wel de kanttekening op dat deze beleidsdoorlichting zich voor een belangrijk deel, waar het gaat om doeltreffendheid en doelmatigheid, moet baseren op één evaluatie. Daarnaast is er informatie beschikbaar (niet zijnde evaluaties) waaruit informatie kan worden ontleend over de prestaties van de landelijke publieke omroep. Het geheel aan NPO-begrotingen, Terugblikken, NPO-jaarverslagen, samen met de concessiebeidsplannen en prestatieovereenkomsten, geeft inzicht in met name het doelbereik dat de landelijke publieke omroep realiseert.

5. Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

In dit hoofdstuk analyseren we het doelbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Op basis van deze analyse komen we tot een antwoord op de volgende drie onderzoeksvragen:

- **RPE-vraag 11:** *Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?*
- **RPE-vraag 12:** *Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?*
- **RPE-vraag 13:** *Hoe doelmatig is het beleid geweest?*

We beantwoorden bovenstaande vragen door in te gaan op het doelbereik van de landelijke publieke omroep en op de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Per onderdeel sluiten we af met conclusies die voortkomen uit het onderzoeksmateriaal. We starten eerst met een beschrijving van de verantwoordingscyclus van de landelijke publieke omroep.

5.1. Verantwoordingscyclus

De landelijke publieke omroep kent een uitgebreid stelsel van verantwoording. Daarmee legt de landelijke publieke omroep verantwoording af aan het publiek en de minister over de wijze waarop de publieke taak wordt uitgevoerd en hoe het publieke geld wordt besteed. In de Kamerbrief over de Mediabegroting 2021 geeft de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan met de NPO in gesprek te zijn over de wijze waarop verantwoording plaatsvindt.⁸³ De huidige verantwoordingscyclus ziet er als volgt uit:

- Eens in de vijf jaar stelt de NPO voor de landelijke publieke omroep een **Concessiebeleidsplan** op. In dit plan beschrijft de NPO ambities en doelen voor de komende periode. Er is een Concessiebeleidsplan voor de periode 2010-2016, 2016-2020 en van 2022-2026. De Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media adviseren de minister over het Concessiebeleidsplan. Alle (aspirant-)omroepen moeten de publieke mediaopdracht uitvoeren in overeenstemming met het Concessiebeleidsplan.
- Op basis van het Concessiebeleidsplan sluiten de minister en de NPO een **prestatieovereenkomst**. Deze overeenkomst wordt ook ondertekend door het Commissariaat. Middels de prestatieovereenkomst wordt de publieke mediaopdracht nader geconcretiseerd. In de volgende paragraaf vindt u detailinformatie over de prestatieovereenkomst.
- Elk jaar stuurt de NPO een **meerjarenbegroting** voor de gehele landelijke publieke omroep naar de minister. Daarin staat hoe in het komende jaar invulling wordt gegeven aan de programmering en wat dat gaat kosten. De Raad voor Cultuur en het Commissariaat adviseren over de meerjarenbegroting.
- Elk jaar maakt de NPO een **Jaarverslag** (inclusief **Jaarrekening**), een **Terugblik** en een **Financiële Terugblik** over het afgelopen jaar. In deze rapportages doet de NPO verslag over de wijze waarop in het afgelopen jaar uitvoering is gegeven aan de publieke opdracht en de doelstellingen.
- Het Commissariaat rapporteert jaarlijks over de **realisatie van de doelstellingen** van de **prestatieovereenkomst**. De Mediawet 2008 heeft het Commissariaat aangewezen als de instantie die de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod moet beschermen. Het Commissariaat valt als toezichthouder onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De

⁸³ Ministerie van OCW (2020). Mediabegrotingsbrief 2021.

Mediawet 2008 heeft het Commissariaat taken toegekend zoals bestuursrechtelijke handhaving van de naleving van en toezicht op de Mediawet 2008.

Prestatieovereenkomst ministerie van OCW en NPO

Op grond van artikel 2.22 van de Mediawet 2008 komt iedere vijf jaar een prestatieovereenkomst tussen de Minister van OCW en de NPO tot stand. Met de afspraken in de prestatieovereenkomst wordt de uitvoering van de publieke mediaopdracht en het Concessiebeleidsplan van de NPO, nader geconcretiseerd. Het ministerie van OCW geeft aan dat deze concretisering de operationalisering is van de algemene doelstelling uit de Rijksbegroting van artikel 15.

In 2016 en tot september 2017 was er geen prestatieovereenkomst omdat er nog geen overeenstemming was tussen het ministerie van OCW en de NPO. Voor deze jaren heeft het Commissariaat op een aangepaste wijze gerapporteerd over de gerealiseerde doelen van de NPO. De NPO geeft in het jaarverslag aan dat er na zware onderhandelingen met het ministerie van OCW afspraken zijn gemaakt en vastgelegd.⁸⁴

Vervolgens zijn in de prestatieovereenkomst over de periode 2017-2020 in totaal 34 prestatieafspraken gemaakt over de onderdelen aanbodmix en bereik, hoge kwaliteit en waardering en aanbodgenres.⁸⁵ Jaarlijks geeft de NPO in de Terugblik duiding over de gerealiseerde doelen en gebeurtenissen van het jaar én het geeft ook een rapportage van de gevraagde indicatoren zoals besloten in de prestatieovereenkomst.

Op grond van artikel 2.58 van de Mediawet 2008 stuurt de NPO jaarlijks een rapportage aan het Commissariaat voor de Media over de realisering van de doelstellingen van de prestatieovereenkomst. Het Commissariaat rapporteert jaarlijks over de realisatie van de afspraken van de NPO uit de prestatieovereenkomst. Er is een prestatieovereenkomst over de periode 2010-2015. Daarnaast wordt elke vijf jaar door een evaluatiecommissie ingesteld door de NPO. In 2019 is dit gedaan over de periode 2014-2020 waarin ook op eigen initiatief van de evaluatiecommissie de prestaties zijn geëvalueerd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de prestatieafspraken weer in combinatie met of is voldaan aan de prestatieafpraak.

Onderdelen en afspraken prestatieovereenkomst	2017	2018	2019	2020
Aanbodmix en bereik				
1. De NPO stelt een toetsingskader op ten behoeve van de uitvoering van artikel 2.1, eerste lid, onderdelen a en a1, van de Mediawet 2008.	√			
2. NPO classificeert jaarlijks zijn radio- en televisieaanbod in aanboddomeinen en rapporteert hierover.	√	√	√	√
3. NPO classificeert jaarlijks zijn kinderprogrammering in aanboddomeinen rapporteert hierover.	√	√	√	√
4. De NPO levert in de ogen van het publiek met zijn aanbod een grotere bijdrage aan de informatieve, educatieve en culturele functie van media-aanbod dan de belangrijkste Nederlandse commerciële omroepen.	√	√	√	√
5. NPO classificeert jaarlijks zijn radio- en televisieaanbod conform het toetsingskader en rapporteert hierover.	√	√	√	√
6. NPO rapporteert jaarlijks conform het toetsingskader over de mate waarin het amusementsaanbod als middel is ingezet om moeilijk bereikbare doelgroepen te trekken.	√	√	√	√
7. NPO rapporteert jaarlijks conform het toetsingskader over de mate waarin moeilijk bereikbare doelgroepen die naar amusementsaanbod kijken of luisteren, in eenzelfde tijdvak ook kijken of luisteren naar informatief, cultureel of educatief aanbod.	√/-	√	√	√

⁸⁴ NPO (2018). Jaarverslag 2017.

⁸⁵ Ministerie van OCW, Stichting NPO en Commissariaat voor de Media (n.d.). Prestatieovereenkomst 2017-2020.

8. De NPO realiseert jaarlijks minimaal de bereikdoelstellingen voor de verschillende leeftijdsgroepen zoals die zijn geformuleerd in de begroting.	√	√	√/-	√
Hoge kwaliteit en waardering				
9. NPO rapporteert vanaf 2018 jaarlijks wat het publiek vindt van de kwaliteit van zowel het televisieaanbod als het radioaanbod van de NPO.	√	√	√	√
10. NPO rapporteert vanaf 2018 jaarlijks wat het publiek vindt van de publieke waarde van zowel het televisieaanbod als het radioaanbod van de NPO.	√	√	√	√
11. NPO rapporteert vanaf 2018 jaarlijks wat het publiek vindt van de weerspiegeling van vrouwen in zowel het televisieaanbod als het radioaanbod van de NPO.	√	√	√	√
12. NPO rapporteert vanaf 2018 jaarlijks over wat het publiek vindt van de weerspiegeling van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond in zowel het televisieaanbod als het radioaanbod van de NPO.	√	√	√	√
Aanbodgenres				
13. Jaarlijks bestaat minimaal 75% van de duur van het televisieaanbod uit oorspronkelijk Nederlandstalige producties.	√	√	√	√
14. De NPO borgt vanaf 2017 jaarlijks een budget van 16,6 miljoen euro voor het NPO-fonds voor kwalitatief hoogwaardig Nederlands drama, documentaires en talentontwikkeling.	√	√	√	√
15. De NPO coproduceert jaarlijks minimaal 16 speelfilms.	√	√	√	-
16. De NPO coproduceert jaarlijks minimaal twee Telescoopfilms.	√	-	-	√
17. De NPO coproduceert jaarlijks minimaal zes Telefilms.	√	√	√	-
18. De NPO heeft voor NPO Radio 2, NPO 3FM en NPO FunX muziekbeleid passend bij de profielen van deze zenders. NPO rapporteert per zender over de uitvoering van dit beleid.	√	√	√	√
19. NPO Radio 2, NPO 3FM, NPO Radio 5 en NPO FunX benadrukken het belang van Nederlandse artiesten door een jaarlijkse prijsuitreiking aan Nederlandse artiesten per zender.	√	√	√/-	√
20. NPO Radio 2, NPO 3FM en NPO FunX agenderen nieuwe Nederlandse artiesten door een talentenprogramma per zender.	√	√	√	√
21. NPO Radio 4 registreert jaarlijks minimaal 150 Nederlandse klassieke concerten en zendt deze uit.	√	√	√	√
22. NPO Radio 4 produceert jaarlijks minimaal 95 Nederlandse klassieke concerten en zendt deze uit.	√	√	√	-
23. NPO Radio 4 organiseert een talentenprogramma voor nieuwe Nederlandse klassieke musici.	√	√	√	√
24. NPO borgt jaarlijks een budget van minimaal 12 miljoen euro voor levensbeschouwelijk aanbod op televisie, verdeeld over de verschillende levensbeschouwelijke hoofdstromingen in Nederland.	√	√	√	√
25. NPO zal daarnaast ruimte en budget vrijmaken voor brede levensbeschouwelijke programmering en maakt afspraken met omroepen die levensbeschouwelijke programma's op televisie verzorgen over de gegarandeerde budgetten en zendtijd.	√	√	√	√
26. Het journalistieke aanbod van de NPO draagt bij aan het zetten van de agenda voor het debat in andere media en in de politiek.	√	√	√	√
27. NPO meet hoe impactvol het publiek het journalistieke televisie- en radioaanbod van de NPO in 2017 vindt. Op basis van deze nulmeting maken de NPO en de minister afspraken over de jaarlijkse doelstelling vanaf 2018.	√	√	√	√

28. NPO meet wat het publiek in 2017 vindt van de kwaliteit van het journalistieke televisie- en radio-aanbod van de NPO. Op basis van deze nulmeting maken de NPO en de minister afspraken over de jaarlijkse doelstelling vanaf 2018.	√	√	√	√
29. Er is één ombudsman voor het geheel van de landelijke publieke omroep.	√	√	√	√
30. Minimaal 90% van het oorspronkelijk Nederlandse televisieaanbod is minimaal een week na uitzending beschikbaar via NPO Start.	√	√	√	√
31 De NPO maakt jaarlijks minimaal 25 pilots.	√	√	√	-
32 De NPO programmeert jaarlijks minimaal 30 nieuwe televisietitels.	√	√	√	√
33 De NPO coacht voor radio jaarlijks minimaal 20 (beoogde) dj's/presentatoren, gericht op doorstroming naar een van zijn radiozenders.	√	√	√	√
34. NPO rapporteert jaarlijks over de belangrijkste acties binnen de gehele NPO voor de talentontwikkeling van programmamakers, waaronder ook de acties gefinancierd uit het NPO-fonds.	√	√	√	√

Tabel 12. Overzicht prestatieafspraken NPO en behalen van de prestatieafspraken in de periode 2017-2020. Informatie afkomstig uit brieven van het Commissariaat voor de Media over de naleving van de prestatieovereenkomst.

Over het algemeen realiseert de NPO een grote meerderheid van deze (en de andere) prestatieafspraken. Bij het niet behalen van de prestatieafspraken wordt een duidelijke toelichting gegeven door de NPO. In 2017 geldt dat alle prestatieafspraken door de NPO gerealiseerd zijn. In 2018 en 2019 is de afspraak met betrekking tot het coproduceren van minimaal twee Telescoopfilms niet gerealiseerd. Dit komt door het feit dat er kwalitatief niet genoeg aanbod was om twee films te coproduceren volgens de NPO. In 2019 is niet door elke radiozender een jaarlijkse prijsuitreiking aan Nederlandse artiesten gerealiseerd. In het jaar 2020 is ook een meerderheid van de prestatieafspraken gerealiseerd. Er zijn wel meer afspraken dan in voorgaande jaren niet gerealiseerd vanwege de Covid-19 pandemie. Dit geldt voor de afspraken gericht op het coproduceren van een minimum aantal speelfilms, het coproduceren van een minimum aantal Telefilms, het organiseren van een minimum aantal klassieke concerten en het maken van een minimum aantal pilots.⁸⁶ In totaal zijn vier afspraken niet gerealiseerd in 2020, enkelen vanwege de pandemie.

Alternatieven prestatieafspraken

De huidige prestatieafspraken worden jaarlijks door de NPO opgeleverd aan het Commissariaat. In de nalevingsrapportages van het Commissariaat worden voor enkele afspraken alternatieven genoemd. Zo geeft het Commissariaat aan dat in plaats van een bepaald aantal producties op te nemen in de prestatie-afspraken, er ook gekozen kan worden voor een bepaald budget waarmee de NPO zelf kan kiezen hoeveel producties hiervan geproduceerd kunnen worden. Een ander punt is dat de NPO aangeeft dat de rapportageperiode van een jaar niet altijd goed aansluit bij de programmering. Een voorbeeld hiervan is als een serie aan het eind van een jaar begint en in het nieuwe jaar doorloopt. Ook hier kunnen alternatieve afspraken over worden gemaakt in de prestatie-overeenkomst.

Toekomstige verantwoording

Tot slot merken we op dat tussen de regels door te lezen is dat de verantwoordingscyclus en specifiek de verantwoording middels de prestatieafspraken niet optimaal werkt. Het heeft lang geduurd voordat er overeenstemming was tussen de NPO en het ministerie van OCW. Ook wordt de prestatieovereenkomst afgesloten voor een langere periode (vijf jaar) waardoor het lastig is om in te spelen op actuele ontwikkelingen in de sector. In de prestatieovereenkomst staan voornamelijk afspraken van kwantitatieve aard die de NPO moet realiseren of meten. Het is de vraag of deze afspraken daadwerkelijk inzicht geven in de bijdrage van de landelijke publieke omroep aan de publieke taken. Er is een ontwikkeling gaande naar het inzichtelijk maken

⁸⁶ Commissariaat voor de Media (2021). Naleving prestatieovereenkomst NPO 2020.

van publieke waarde. Ook in de nieuwe Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 staat dat departementen worden aangemoedigd om bij het evalueren rekening te houden met publieke waarde(n) in den brede. Dit biedt kansen voor het ministerie van OCW en de NPO om andere prestatieafspraken te maken. Daarbij merken we wel op dat we zien dat veel verantwoording is neergelegd bij de NPO. Op deze wijze rapporteren over de prestaties vraagt om bureaucratie en kan soms tijdrovend zijn. De wijzigingen zouden niet zozeer moeten leiden tot een aanvulling maar een vervanging van bestaande afspraken.

5.2. Doelbereik

De algemene doelstelling van artikel 15: Media luidt *“Het waarborgen van een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod, dat toegankelijk blijft voor alle lagen van de bevolking”*.

Doelbereik gaat over de mate waarin de gestelde doelen worden gerealiseerd, ongeacht de daarvoor ingezette beleidsinstrumenten. Indicatoren en kengetallen kunnen bruikbaar zijn om de mate van doelbereik vast te stellen. We zetten de (onderdelen van de) algemene doelstelling van artikel 15 Media af tegen beschikbare gemeten resultaten op kengetallen en indicatoren die raken aan deze doelstelling. We baseren ons op de kengetallen die het ministerie van OCW in de Rijksbegroting opneemt ten aanzien van het mediabeleid door de onderzochte jaren heen (paragraaf 5.2.1.). Daarnaast betrekken we kengetallen waarover de NPO rapporteert aan de hand van de prestatieafspraken (paragraaf 5.2.2). We sluiten af met onze conclusies in paragraaf 5.2.3.

5.2.1. Kengetallen Rijksbegroting

Algemeen

Zoals eerder gesteld kunnen indicatoren en kengetallen bruikbaar zijn om de mate van doelbereik vast te stellen. Tot en met 2017 waren twee kengetallen met in totaal drie indicatoren opgenomen in de Rijksbegroting van artikel 15 Media:

- 1. Waarborgen dat alle lagen van de bevolking toegang hebben tot een kwalitatief hoogstaand media-aanbod.** Indicatoren hierbij waren 1a. Waardering van de NPO en waardering van commerciële omroepen door de Nederlandse bevolking en 1b. een gemiddeld weekbereik van de Nederlandse bevolking van 6 jaar en ouder met de programmering van de NPO.
- 2. Het waarborgen van een kwalitatief hoogstaande journalistieke informatievoorziening met voldoende onafhankelijk media-aanbod.** Voor kengetal 2 gaat het om het handhaven van de hoge positie op de World Press Freedom Index.

In 2018 is aan kengetal 1 de toevoeging gedaan dat de NPO met zijn programmering een groot deel van de Nederlandse bevolking bereikt met de indicator Integraal bereik NPO (13+). Vanaf 2019 is deze indicator overgenomen en zijn de andere indicatoren en kengetallen niet meer gehanteerd. Onderstaande tabel geeft de realisaties van de kengetallen weer per jaar. Onder de tabel staan een uitgebreide toelichting van de kengetallen.

Kengetallen media	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Integraal bereik NPO (radio, tv, online; 13+)	N.v.t.			85%	84%	84%	86%
Gemiddeld weekbereik via televisienetten⁸⁷	<u>82%</u>	<u>79%</u>	<u>78%</u>	<u>75%</u>	<u>73%</u>	N.v.t.	N.v.t.
Waardering Nederlandse Publieke Omroep⁸⁸ (Waardering commerciële omroepen)	7,1 (6,8)	7,1 (6,9)	7,0 (6,8)	7,0 (6,8)	7,2 (6,7)	N.v.t.	N.v.t.
Handhaving hoge positie op de World Press Freedom Index (# van 180)⁸⁹	2	4	2	5	3	4	5

Tabel 13. Kengetallen Media artikel 15 zoals opgenomen in de Rijksbegroting.

Integraal bereik

Het ministerie van OCW hanteert sinds het NPO concessiebeleidsplan 2016 – 2020 ‘**integraal bereik NPO**’ als kengetal. Dit kengetal staat opgenomen in de Rijksbegroting sinds 2018 en is onderdeel van de prestatieafspraken⁹⁰ die met de NPO zijn gemaakt in het kader van het concessiebeleidsplan, waarover de NPO in de jaarlijkse Terugblik rapporteert.⁹¹ Het kengetal betreft een inschatting van het percentage Nederlanders ouder dan 13 jaar, dat de NPO wekelijks bereikt met uitingen op radio, televisie en online (exclusief sociale media).

Sinds 2017 formuleert de NPO bandbreedtes voor het bereik van doelstellingen in plaats van absolute getallen, omdat de snelheid van veranderingen in het mediagedrag van het publiek voorspellingen doen over bereik bemoeilijkt. De dikgedrukte percentages in tabel 13 geven het gerealiseerde integrale bereik aan dat in het betreffende jaar hoger lag dan de vooraf geformuleerde bandbreedte. In de overige jaren lag het bereik binnen de respectievelijke bandbreedtes van die jaren. De bandbreedtes fluctueren door de jaren heen, maar komen grofweg neer op 75% - 85% In 2020 is het gemiddeld weekbereik van de NPO op 13+ iets gestegen tot 86% ten opzichte van 2019 (84%), voor een groot deel vanwege het toegenomen online bereik. **Al met al bereikt de NPO het gestelde doel wat betreft integraal bereik.**

Met betrekking tot het kengetal ‘integraal bereik’ presenteert de NPO naast de geaggregeerde cijfers, ook cijfers per leeftijdscohort (zie tabel 14). Dikgedrukte cijfers betreffen gerealiseerde cijfers die hoger liggen dan de gestelde bandbreedtes, onderstreepte cijfers liggen daaronder. De overige cijfers liggen binnen de gestelde bandbreedtes.

Integraal bereik (televisie, radio, online)	2017	2018	2019	2020
13 – 19 jaar	57,2%	56,5%	<u>49,6%</u> ⁹²	59,5%
20 – 34 jaar	76,7%	74,6%	70,7%	74,9%
35 – 49 jaar	84,6%	83,5%	82,9%	85,1%
50 – 64 jaar	91,3%	90,1%	91,7%	91,4%
65+	96,4%	94,8%	95,5%	96,2%

Tabel 14. Integraal bereik uitgesplitst in leeftijdscohorten.

⁸⁷ In 2018 wordt dit kengetal voor het laatst vermeld in het jaarverslag.

⁸⁸ In 2018 wordt dit kengetal voor het laatst vermeld in het jaarverslag.

⁸⁹ In 2018 wordt dit kengetal voor het laatst vermeld in het jaarverslag.

⁹⁰ Prestatieafpraak 8: De NPO realiseert jaarlijks minimaal de beleidsdoelstellingen voor de verschillende leeftijdsgroepen zoals die zijn geformuleerd in de begroting.

⁹¹ NPO (2021). Terugblik NPO 2020.

⁹² Vanwege een relatief beperkte effectieve steekproefgrootte is het niet mogelijk om voor deze leeftijdsgroep een representatief percentage weer te geven. Het percentage betreft een indicatie.

In de concessieperiode 2010 – 2015 gold de prestatieafspraken dat de NPO wekelijks gemiddeld 85% van de Nederlanders bereikt. Dit betreft alleen het bereik via de televisienetten, bereik via radio werd destijds apart gemeten (NB: integraal bereik werd pas in de hierop volgende concessieperiode geïntroduceerd). Tussen 2010 en 2015 maakte 'online' nog geen deel uit van het Kijkonderzoek, waardoor rapportages over bereik enkel ingaan op het gerealiseerde bereik via televisie en radio.⁹³ In tabel 15 is aan de onderstreepte percentages te zien dat **de bereikdoelstelling in geen van de jaren werd gerealiseerd**. In 2014 gaf de NPO als mogelijke verklaring hiervoor, dat het kijkonderzoek destijds nog onvoldoende was afgestemd op toenemende digitalisering.⁹⁴ Ook in de jaren daarop wordt deze trend als oorzaak genoemd voor het niet realiseren van de bereikdoelstellingen, aangevuld door de waargenomen structurele fragmentatie van de mediabranche (groeiend aantal (inter)nationale aanbieders en groeiend aantal mogelijkheden om aanbod te bekijken en beluisteren).⁹⁵

Met betrekking tot het kengetal 'gemiddeld weebereik' is deze verdeling over leeftijdscohorten beschikbaar in 2016; daarvoor werd dit cijfer gepresenteerd op het niveau van de gehele bevolking. Onderstreepte cijfers geven aan dat de gerealiseerde percentages onder de doelstelling (geen bandbreedtes) liggen.

Gemiddeld weebereik	2014	2015	2016
Televisie			
Gehele bevolking	<u>82,4%</u>	<u>79,3%</u>	N.v.t.
13+	N.v.t.	N.v.t.	<u>79,1%</u>
13 – 19 jaar			<u>51,9%</u>
20 – 34 jaar			<u>67,6%</u>
35 – 49 jaar			<u>77,8%</u>
50 – 64			<u>88,5%</u>
65+			<u>95,4%</u>
Radio			
Gehele bevolking	<u>45,3%</u>	<u>41,8%</u>	N.v.t.
13+	N.v.t.	N.v.t.	<u>40,6%</u>
13 – 19 jaar			<u>22,8%</u>
20 – 34 jaar			<u>31,0%</u>
35 – 49 jaar			<u>39,3%</u>
50 – 64 jaar			<u>46,2%</u>
65+			<u>54,9%</u>

Tabel 15. Gemiddeld weebereik televisie en radio uitgesplitst in leeftijdscohorten.

⁹³ NPO (2017). Terugblik NPO 2016.

⁹⁴ NPO (2015). Terugblik NPO 2014.

⁹⁵ NPO (2016). Terugblik NPO 2015.

Publiekswaardering (Waardering Nederlandse Publieke Omroep)

Tot en met 2018 werd de publiekswaardering van de NPO door het ministerie van OCW als kengetal gebruikt en vermeld in het jaarverslag. De publiekswaardering zegt iets over de kwaliteit van de NPO. De NPO werd structureel hoger gewaardeerd dan commerciële omroepen, al is het verschil beperkt. Uit onderzoek van Ipsos blijkt onder andere dat het Nederlandse publiek vindt dat de NPO een waardevolle bijdrage levert aan de samenleving en een bredere kijk op de wereld geeft. Niet alleen Nederlanders met een voorkeur voor de NPO vinden dat, maar ook Nederlanders met een voorkeur voor de commerciële omroepen.⁹⁶ De NPO rapporteert, ook na 2018, conform prestatieafspraken 4 over de door het Nederlandse publiek beoordeelde bijdragen die de NPO en commerciële omroepen leveren aan informatieve, educatieve en culturele functies. Hierin wordt de NPO structureel hoger gewaardeerd dan commerciële omroepen, zoals bijvoorbeeld in 2020 op alle vijf de bevroegde functies.⁹⁷ De prestatieafspraken bevat de doelstelling om hoger gewaardeerd te worden dan de commerciële omroepen. **Het doel om hoger te scoren dan commerciële omroepen wordt bereikt, maar wat het doel los daarvan is (welk streefcijfer), is niet bekend.**

Persvrijheid (handhaving hoge positie op de World Press Freedom Index)

In de Mediawet staat dat publieke mediadiensten media-aanbod verzorgen dat onafhankelijk is van commerciële en overheidsinvloeden. Dit betekent dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor de vorm en de inhoud van hun media-aanbod. Omroepen bepalen zelf wat ze aanbieden via de radio, de televisie en het internet. De World Press Freedom Index meet de mate van vrijheid van informatie op de wereld. De index scoort de prestaties van 180 landen op verschillende criteria, waaronder media pluralisme en onafhankelijkheid, respect voor de veiligheid en vrijheid van journalisten, en over de wetgeving, instituties en infrastructuur waarin de media hun werk moeten doen. Zo weerspiegelt de index de mate van vrijheid die journalisten en nieuwsorganisaties hebben in elk land, evenals de inspanningen van de overheden om deze vrijheid te respecteren en te waarborgen.⁹⁸ De score op deze indicator zegt daarmee iets over de onafhankelijkheid van de mediadiensten en het media-aanbod. **Nederland slaagde er tot en met 2020 in een hoge positie op deze index te handhaven, waarbij aangetekend dient te worden dat voor het jaar 2022 een sterke daling is waargenomen.**

⁹⁶ Zie: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/cultuur-en-media/media/publiekswaardering-npo>.

⁹⁷ NPO (2021). Terugblik NPO 2020.

⁹⁸ Zie: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/cultuur-en-media/media/persvrijheid-in-nederland>.

5.2.2. Kengetallen NPO Terugblikken

Naast kengetallen uit de Rijksbegroting zijn er kengetallen te destilleren uit de NPO terugblikken. We gaan in op publieke waarde en kwaliteit en representatie. Deze kengetallen komen voort uit afspraken uit de prestatieovereenkomst tussen het ministerie van OCW en de NPO.

Publieke waarde en kwaliteit

De NPO vraagt kijkers van televisietitels en luisteraars van radiozenders via de Publieke Waarde Monitor (PWM) in welke mate zij de (relevante) publieke waarden herkennen in de door hen bekeken televisietitels en beluisterde radiozenders van de landelijke publieke omroep. Het gaat om publieke waarden die in het concessiebeleidsplan zijn geformuleerd: onafhankelijk, betrouwbaar, pluriform, divers, met impact, geëngageerd, authentiek en eigenzinnig. Daarnaast wordt aan het publiek gevraagd wat ze vinden van de kwaliteit van televisieprogramma's en radiozenders. Het gaat dan om de kwaliteitscriteria: vakmanschap, vernieuwend en origineel. Beide uitvragen komen voort uit de prestatieovereenkomst tussen het ministerie van OCW en de NPO.⁹⁹

De waarden worden door de NPO geaggregeerd gepresenteerd als 'Publieke waarde'. De gerealiseerde scores zijn weergegeven in tabel 16. Ten aanzien van televisie behaalt de NPO in alle gerapporteerde jaren de zelf vastgestelde normen voor publieke waarden en kwaliteit van televisieprogramma's. Onderstaande cijfers laten de gemiddelde scores zien en het percentage televisieprogramma's dat aan de norm voldoet. Deze aspecten worden over radiozenders op een andere manier onderzocht waardoor ze andere inzichten opleveren. Daarom is daar te zien hoeveel radiozenders aan de norm voldoen (bijvoorbeeld: 6 van 6) en niet wat het gemiddelde cijfer is over alle eenheden heen (zoals bij televisieprogramma's wel het geval is, bijvoorbeeld: 8,2). Niet alle radiozenders voldoen ieder jaar aan de normen voor publieke waarde en kwaliteit. Bijvoorbeeld in 2019, toen NPO 3FM en NPO FunX onder de norm bleven. De NPO wees op een groot aantal aanpassingen in de programmering van NPO 3FM als mogelijke verklaring. **Het voorgaande laat onverlet dat het merendeel van de radiozenders voldoet aan de door NPO zelf vastgestelde normen voor publieke waarden en kwaliteit.**

Publieke waarden en kwaliteit	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Televisie¹⁰⁰							
Publieke waarde televisieprogramma's <i>Norm 7,5</i>	N.v.t.	N.v.t.	8,2 (94%)	8,2 (92%)	8,1 (93%)	8,2 (94%)	8,1 (93%)
Kwaliteit televisieprogramma's <i>Norm 8,0</i>	N.v.t.	N.v.t.	8,6 (90%)	8,7 (95%)	8,7 (95%)	8,7 (97%)	8,4 (92%)
Radio¹⁰¹							
Publieke waarde radiozenders - aantal zenders dat voldoet aan norm van 60%	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	6 van 6	5 van 6	6 van 6	6 van 6
Kwaliteit radiozenders - aantal zenders dat voldoet aan norm van 75%	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	6 van 6	4 van 6	4 van 6	5 van 6

Tabel 16. Realisatie publieke waarde en kwaliteit van televisieprogramma's en radiozenders.

⁹⁹ Prestatieafspraken 9: NPO rapporteert jaarlijks over wat het publiek vindt van de kwaliteit van zowel het televisieaanbod als het radioaanbod van de NPO. Prestatieafspraken 10: NPO rapporteert jaarlijks over wat het publiek vindt van de publieke waarde van zowel het televisieaanbod als het radioaanbod van de NPO.

¹⁰⁰ Televisieprogramma's uitgezonden op de kanalen NPO1, NPO2, NPO3 en NPO Zapp(elin).

¹⁰¹ Radiozenders die worden betrokken in de meting: NPO Radio 1, NPO Radio 2, NPO 3FM, NPO Radio 4, NPO Radio 5 en NPO FunX.

Representatie

Voor de concessieperiode 2010 – 2015 golden wat betreft representatie de prestatieafspraken ‘over vijf jaar is de representatie van vrouwen en allochtonen op de gezichtsbepalende televisieprogrammakanalen verbeterd’ en ‘over vijf jaar heeft de publieke omroep een evenwichtiger representatie van vrouwen en allochtonen op de toonaangevende radioprogrammakanalen (...)’. Na afloop van deze periode werd de balans opgemaakt, waaruit bleek dat de doelen omtrent representatie deels waren gerealiseerd. De representatie van vrouwen op televisie was in vijf jaar tijd achteruit gegaan (van 37,6% in 2010 naar 35,4% in 2015), op de radio steeg deze juist (van 22,3% in 2010 naar 28,1% in 2015). De representatie van mensen met een migratieachtergrond op televisie steeg licht (van 9,2% in 2010 naar 9,8% in 2015), op de radio betrof deze representatie 9,1% per programma waarbij een vergelijking met eerdere jaren niet mogelijk was vanwege een veranderde onderzoeksopzet.¹⁰²

Vanaf 2017 (zoals opgenomen in de prestatieovereenkomst horend bij de concessieperiode 2016 – 2020) verandert de wijze waarop de NPO rapporteert over representatie/diversiteit. De NPO vraagt vanaf dan het publiek jaarlijks naar zijn mening over de mate waarin vrouwen en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond te zien en te horen zijn in het televisie- en radioaanbod. Hieraan zijn geen streefcijfers verbonden. In 2018 geeft 73% van de respondenten aan dat er (enigszins) voldoende vrouwen aan bod komen in het televisieaanbod van de NPO, in 2020 is dit percentage opgelopen tot 75,5%. Bij radio is een significante stijging waarneembaar: van 55% in 2018 naar gemiddeld 78,3% in 2020, waarbij in 2018 veel respondenten aangaven bij deze vraag ‘het niet te weten of niet te willen zeggen’. Wat de representatie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond op televisie betreft, zegt 65% van de respondenten in 2018 dat deze voldoende is, in 2020 stijgt dit percentage naar 67%. Voor radio is het percentage dat de representatie voldoende vindt gemiddeld 39% in 2018 en 55,7% in 2020. Ook hier geldt de kanttekening dat veel respondenten aangeven deze vraag niet te kunnen of willen beantwoorden.^{103,104}

5.2.3. Conclusies

De algemene beleidsdoelstelling van artikel 15 Media luidt: *het waarborgen van een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod, dat toegankelijk blijft voor alle lagen van de bevolking.*

Bij de doelen op het gebied van Media zijn in beperkte mate kwantitatieve indicatoren en kengetallen geformuleerd in de Rijksbegroting. We concluderen ook dat de kengetallen beperkt inzicht geven in het bereiken van de doelstelling van artikel 15. Zo zijn er geen kengetallen geformuleerd rondom een **gevarieerd media-aanbod** en is **toegankelijk voor alle lagen van de bevolking** enkel gekoppeld aan integraal bereik. In de concessieperiode 2010 – 2015 was dit breder en was hierbij ook het doel om de representatie van de doelgroepen vrouwen en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond te verbeteren. In de daaropvolgende concessieperiode is er geen concreet doel.

De aan kengetallen gekoppelde doelstellingen rondom doelbereik zijn veelal door de NPO zelf geformuleerd in afstemming met het ministerie van OCW. Wij hebben in deze evaluatie niet onderzocht in hoeverre deze situatie wenselijk is, of herziening behoeft. Wel constateren we dat de kengetallen onderwerp van gesprek kunnen zijn tussen het ministerie van OCW en de NPO.

Een aantal van de kengetallen zijn wel te relateren aan concrete beleidsdoelstelling. Met ingang van de concessieperiode 2016 – 2020 is het kengetal ‘**integraal bereik**’ in gebruik genomen dat gelinkt kan worden aan toegankelijkheid voor alle lagen van de bevolking. Eerst als toevoeging op de bestaande kengetallen, vanaf 2018 als vervanging daarvan. In dit kengetal wordt ook het aandeel van het publiek dat via online kanalen

¹⁰² NPO (2016). Terugblik NPO 2015.

¹⁰³ NPO (2019). Terugblik NPO 2018.

¹⁰⁴ NPO (2021). Terugblik NPO 2020.

wordt bereikt meegenomen. Hiermee werd ingespeeld op de digitalisering van de mediasector, specifiek het veranderende kijk- en luistergedrag van het publiek. Bij dit kengetal zien we dat het doel (op basis van door de NPO vastgestelde bandbreedtes) structureel wordt bereikt. In de voorgaande concessieperiode was dit niet het geval. Het ‘oude’ kengetal waarmee bereik via televisie en radio inzichtelijk werd gemaakt, laat zien dat het beoogde bereik niet werd gerealiseerd tot het kengetal is vervangen door integraal bereik.

Met betrekking tot **een kwalitatief hoogwaardig media-aanbod** geven de cijfers rondom publieke waarden en kwaliteit van de programmering aan dat deze de doelen (door de NPO vastgestelde bandbreedtes) structureel worden bereikt in de periode 2014-2020. De waardering van enkele radiozenders blijft in een aantal jaren onder het gestelde doel.

Met betrekking tot de **onafhankelijkheid** van de mediadiensten en het media-aanbod is het inzicht beperkt. Tot en met 2018 gold het kengetal ‘positie op de World Press Freedom Index’ als indicator voor een kwalitatief hoogstaande journalistieke informatievoorziening met voldoende onafhankelijk media-aanbod. In de periode 2014 tot en met 2020 bleef een hoge positie gehandhaafd, maar vanaf 2022 is een sterke daling waarneembaar. Overigens wordt de positie op de index na 2018 niet meer opgenomen in de Rijksbegroting van het ministerie OCW. Omdat de index wel degelijk jaarlijks wordt geactualiseerd, nemen we hier de scores tot en met einde onderzoeksperiode (2020) op. De kanttekening die daarnaast bij de realisatie op deze indicator geplaatst dient te worden, is dat dit kengetal slechts op de journalistieke informatievoorziening betrekking heeft en in die zin niet een overkoepelend beeld van het gehele media-aanbod schetst.

5.3. Doeltreffendheid

In deze paragraaf beschrijven we de doeltreffendheid van de landelijke publieke omroep. Daarnaast gaan we waar relevant in op de doeltreffendheid van de andere beleidsinstrumenten. We doen dit aan de hand van de vier hoofddoelstellingen die vastgesteld zijn in 2014.

De doeltreffendheid is bestudeerd aan de hand van het beschikbare onderzoeksmateriaal uit hoofdstuk 4 en de prestatieafspraken tussen 2014 en 2020. Met betrekking tot de prestatieafspraken baseren we ons op de jaarlijkse rapportages van het Commissariaat voor de Media. In paragraaf 5.1. beschrijven we de koppeling die gemaakt kan worden tussen mediabeleid en de prestatieafspraken die het ministerie van OCW maakt met de NPO. Zoals het Commissariaat van de Media aangeeft, zijn de prestatieafspraken een nadere concretisering van de Mediawet en de beleidsdoelstellingen.

5.3.1. Hoofdlijn 1: Naar een onderscheidende publieke omroep

“De publieke omroep heeft de opdracht om een breed publiek te bereiken. Met programma’s die een breed publiek aanspreken of juist gericht zijn op specifiekere of kleinere doelgroepen. Maar wél altijd met een onderscheidend aanbod dat past bij het publieke karakter van de omroep, en van hoge kwaliteit is. Dit geldt voor al het aanbod, maar in het bijzonder voor de nieuwsvoorziening.”¹⁰⁵

Om een breed publiek te bereiken moet de landelijke publieke omroep onderscheidend zijn. Om deze doelstelling te bereiken zijn vijf maatregelen opgesteld:

1. **Het aanscherpen van de taakopdracht:** amusement zou niet meer een doel op zich mogen zijn van de landelijke publieke omroep.
2. **Onderscheidend zijn op alle platforms:** de landelijke omroep moet op alle platforms actief kunnen zijn en een aanbod aanbieden op het internet en *on demand*.

¹⁰⁵ Ministerie van OCW (2014). Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 827, nr. 67.

3. **Een sterkere inhoudelijke toetsing door de publieke omroep:** de landelijke omroep zou zelf de uitvoering van de aangescherpte taakopdracht en inhoudelijke toetsing moeten bewaken en verantwoorden.
4. **Meer publieke verantwoording en een versterking van de journalistieke taak:** de landelijke omroep moet, als geheel, meer verantwoording afleggen aan het publiek over inhoudelijke keuzes en de kosten. De Raad van Toezicht krijgt expliciet de taak om toe te zien op deze verantwoording aan het publiek.
5. **Versterking journalistieke taak:** de publieke omroep moet transparant zijn en verantwoording aan het publiek afleggen over de journalistieke keuzes die gemaakt worden.

1. Aanscherpen van de taakopdracht

Bij de wetwijziging van de Mediawet in 2016 is amusement geschrappt uit de taakopdracht van de NPO. Volgens de staatssecretaris sluit programmering gericht op plezier en vermaak onvoldoende aan op de algemene doelstelling om een breed en divers publiek te voorzien van informatie, waaronder journalistieke inhoud, cultuur en educatie. Er kan niet gerechtvaardigd worden waarom belastinggeld gestoken wordt in programmering met als doel amusement. De NPO mag alleen nog onder bepaalde voorwaarden amusement uitzenden: het mag niet een doel op zich zijn maar wel gebruikt worden als middel om een breed en divers publiek aan te spreken. De Mediawet is hiertoe gewijzigd.¹⁰⁶

Om aan te tonen of de programma's in de toegestane categorieën van informatie, cultuur en educatie vallen, heeft de NPO een amusementstoets ontwikkeld in de Beleidslijn Amusement. De amusementstoets bestaat uit een classificering van programma's aan de hand van codes. De codes worden onderling gewogen per programma en omroep, om zo te bepalen welke programma's een inhoud hebben die overwegend als doel hebben om te amuseren en welke onder de informatie, cultuur en educatie vallen. Daarnaast heeft de NPO voor zichzelf bepaald dat programma's die twee opeenvolgende televisieprogrammeerperiodes niet door de amusementstoets heen komen niet gecontinueerd worden, tenzij hiervoor in redelijkheid zwaarwegende omstandigheden kunnen worden aangevoerd, zoals zeer succesvolle counterprogrammering door andere aanbieders.¹⁰⁷ Dit is conform afspraak 1 uit de prestatieovereenkomst.¹⁰⁸ Volgens de evaluatiecommissie¹⁰⁹ wordt in het totale aanbod van de NPO minder dan 2% gecategoriseerd als 'puur amusement'. Er bestaat geen maximumpercentage voor deze categorie. Ondanks het feit dat zo weinig programmering puur amuseren als doel heeft, is de commissie kritisch op de amusementstoets: deze toets zou een complex en bureaucratisch instrument zijn dat de NPO veel tijd kost. Daarbij zou het een vorm van verantwoording zijn dat het doel voorbij kan schieten.¹¹⁰ Uit het Algemene Rekenkamer rapport uit 2019 blijkt ook dat amusement een bescheiden rol speelt in de kostenverdeling van de NPO.¹¹¹ In relatie tot de aangescherpte taakopdracht moet de NPO ook rapporteren over het radio- en televisieaanbod conform het toetsingskader (prestatieafspraken 5). We zien dat de NPO hier jaarlijks over rapporteert tussen 2017 en 2020, zoals blijkt uit de rapporten van het Commissariaat over deze jaren.

2. Onderscheidend op alle platforms

Onderscheidend zijn op alle platforms behelst een breed scala aan onderwerpen. Het gaat hierbij over een onderscheidende programmering op lineaire kanalen, als onderscheidende programmering *on demand* en op andere non-lineaire kanalen. Uit de NPO Terugblikken tussen 2014-2020 blijkt uit onafhankelijk online

¹⁰⁶ Ministerie van OCW (2008). Mediawet 2008, artikel 2.1.

¹⁰⁷ NPO (2016). Beleidslijn amusement.

¹⁰⁸ Ministerie van OCW en NPO (2017). Prestatieovereenkomst 2017-2020.

¹⁰⁹ Elke vijf jaar worden de prestaties van de NPO door een onafhankelijke evaluatiecommissie geëvalueerd. Deze evaluatiecommissie is samengesteld uit acht leden met een achtergrond in media, cultuur, journalistiek, overheid, wetenschap en bestuur. De commissie maakt gebruik van zelfevaluaties van de NPO en de aspirant omroepen en voert 57 gesprekken met stakeholders zowel binnen als buiten de NPO. De commissie voert geen eigen aanvullend onderzoek uit.

¹¹⁰ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017.

¹¹¹ Algemene Rekenkamer (2019). Hilversum in beeld: doelmatigheid bij de publieke omroep.

onderzoek dat jaar op jaar een meerderheid van de ondervraagde consumenten de NPO als onder andere onafhankelijker, betrouwbaarder, pluriformer, meer divers, authentieker, en met meer engagement en meer impact beschouwt dan commerciële omroepen. Dit wordt onderschreven door de evaluatiecommissie: de NPO bereikt een gevarieerd en veelzijdig programma-aanbod op de lineaire en non-lineaire kanalen, en *on demand*. Ze onderschrijven het feit dat programma's goed gewaardeerd worden en dat consumenten hun publieke waarde herkennen. Hierbij baseert de evaluatiecommissie zich op het onafhankelijk onderzoek dat jaarlijks uitgevoerd wordt in opdracht van de NPO, evenals de twee evaluaties onder leiding van een panel van deskundigen (professionals in de media). Ondanks dit feit, signaleert de evaluatiecommissie dat er geen overkoepelende en gedragen strategie is om doelstellingen op het terrein van pluriformiteit, diversiteit en variatie te realiseren. Daarnaast is er geen strategie om jongeren en andere moeilijk te bereiken doelgroepen te bereiken. Hier zou de NPO specifiek meer werk van moeten maken.¹¹² Kijkend naar de reflectie van het Commissariaat uit 2022 stelt deze ook vast dat de NPO sinds jaren leider is op de televisiemarkt, waarbij het publiek de kwaliteit van het media-aanbod waardeert. Hoewel dit het geval is, signaleert het Commissariaat dat deze onderscheidenheid, vooral richting jongeren en met betrekking tot innovatie, ondermijnd wordt door de inrichting van het bestel en de noodzaak om te bundelen.¹¹³ Hier komen we op terug bij hoofdstuk 3.

Daarnaast zijn er verscheidene andere afspraken die gaan over de onderscheidenheid van de NPO. Het gaat hierbij om afspraken met betrekking tot een grotere bijdrage leveren aan de informatieve, educatieve en culturele functie van media-aanbod dan de belangrijkste Nederlandse commerciële omroepen (prestatieafspraken 4). De NPO realiseert deze afspraak elk jaar tussen 2014 en 2020. Dit blijkt uit het feit dat tussen 2017 en 2019, de NPO 1000 Nederlanders van 13 jaar en ouder verzocht het totale aanbod van de NPO te beoordelen en hoe dat zich verhoudt tot de belangrijkste Nederlandse commerciële omroepen. De beoordeling richtte zich op het informeren, laten zien van Nederlandse kunst en cultuur, educatie, werking van de Nederlandse samenleving, en bijdrage aan het functioneren van de Nederlandse democratie. Op al deze vlakken scoort de NPO met minstens 10% hoger dan de belangrijkste commerciële omroepen.¹¹⁴

Met betrekking tot de *on demand* diensten stelt de evaluatiecommissie vast dat NPO Plus van toegevoegde waarde is. Dit bleek ook uit de evaluatie van de NPO over NPO Plus. In het instemmingsbesluit heeft de Minister van OCW de NPO gevraagd om na vijf jaar de dienst te evalueren voor het aflopen van de concessieperiode.¹¹⁵ In de NPO Plus Evaluatie wordt geconcludeerd dat de doelstellingen zoals geformuleerd bij de aanvraag behaald zijn. De NPO heeft twee *on demand* diensten: NPO Start en NPO Plus. In 2018 was NPO Start een van de meest bezochte portals in Nederland, kijkend naar het geschatte aantal gebruikers en abonnees. Zo zat NPO start, samen met Netflix en Ziggo Go, in de top drie met haar 3 miljoen abonnees/gebruikers. De doelstellingen zijn sneller bereikt dan verwacht, en het publiek bij NPO Plus kijkt naar andere content dan bij NPO Start. De NPO-evaluatie geeft aan dat dit betekent dat NPO Plus voorziet in andere behoeftes dan de behoeftes waar NPO Start in voorziet. Met NPO plus worden abonnees voorzien in de behoefte om langer oudere programma's terug te kunnen kijken, series in één keer te kunnen kijken en content zonder reclame te kunnen zien. Ook is de genreverdeling tussen NPO Start en NPO Plus anders, waaruit op te maken valt dat consumenten in andere (genre)behoefte voorzien worden bij NPO Plus.¹¹⁶ Uit de Mediamonitor voor 2016-2017 komt naar voren dat de toegevoegde waarde van de publieke omroep zelfs nog sterker is bij mensen die online video kijken dan bij de mensen die enkel televisie kijken.¹¹⁷

¹¹² Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017.

¹¹³ Commissariaat voor de Media (2022). Reflectie: Kijk samen verder.

¹¹⁴ Commissariaat voor de Media (2020). Naleving prestatieovereenkomsten 2019.

¹¹⁵ Ministerie van OCW (2016). Besluit aanvraag nieuw aanbodkanaal NPO Plus. Kamerstukken 2015/16, 32 827, nr. 88.

¹¹⁶ NPO (2020). Evaluatie NPO Plus.

¹¹⁷ Commissariaat voor de Media (2017). Mediamonitor: mediemarkten en mediagebruik 2016-2017.

3. Sterkere inhoudelijke toetsing door de publieke omroep

Deze maatregel kan niet beoordeeld worden omdat onvoldoende onderzoeksmateriaal beschikbaar is. De maatregel richt zich onder andere op de toetsing van de NPO op de inhoudelijke keuzes in relatie tot de taakopdracht. De NPO toetst aan de hand van het toetsingskader en eventueel ook op andere wijzen. Hoewel het toetsingskader wel aan bod komt, is deze niet geëvalueerd tussen 2014 en 2020. De evaluatiecommissie geeft aan dat de amusementstoets (welke deel is van het toetsingskader) erg complex en bureaucratisch is, en teveel tijd inneemt.¹¹⁸ Echter wordt niet beoordeeld of het toetsingskader effectief is, ondanks deze complexiteit en bureaucratie.

De inhoudelijke toetsing is toebedeeld aan de NPO sinds de wetwijziging van 2016. Door deze wijziging werd de NPO zelf verantwoordelijk voor de inhoudelijke toetsing van programmavoorstellen. Dit was een verdere centralisatie van de NPO, wat zou moeten leiden tot meer slagvaardigheid. Ook speelde dit een rol bij de wetwijziging waarbij het ook mogelijk werd voor externe producenten om programmavoorstellen rechtstreeks bij de NPO in te dienen. Dit zou moeten bijdragen aan de pluriformiteit in de programmering en openheid van het bestel voor buitenstaanders. Met deze wetwijziging werd de NPO het sturings- en samenwerkingsorgaan dat de samenwerking tussen de omroepverenigingen zou moeten bevorderen en het media-aanbod moet coördineren. De evaluatiecommissie had in 2019 onvoldoende zicht op het effect van deze nieuwe rol voor de NPO en het effect ervan op de pluriformiteit en diversiteit van de programmering.¹¹⁹ Uit de reflectie van het Commissariaat komt naar voren dat vanwege het feit dat het gehele media-aanbod pluriform moet zijn, en zowel informatie, cultuur als educatie moet bevatten, de NPO gedwongen wordt om zich ook uit te spreken over de inhoud van het media-aanbod (van de omroepverenigingen). Anders zouden zij niet het totaal aanbod goed kunnen borgen. Echter is deze taak niet expliciet toebedeeld aan de NPO vanuit de Mediawet gezien.¹²⁰ Uit de Mediawet volgt dat de NPO verantwoordelijk is voor de samenwerking en coördinatie op en tussen de aanbodkanalen van het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst. De omroepverenigingen zijn verantwoordelijk voor het maken van programma's en de inhoud ervan.

4. Meer publieke verantwoording

De evaluatiecommissie stelt vast dat de NPO nog onvoldoende werk gemaakt had van de wettelijke verantwoordelijkheid om het publiek actiever te betrekken bij strategische keuzes over de invulling van het media-aanbod.¹²¹ Hierbij geeft de commissie aan dat bij de invulling van deze taak, ondanks de complexiteit ervan, de inbreng van bevolkingsgroepen met een migratieachtergrond betrokken zou moeten worden.

Een belangrijke ontwikkeling is het introduceren van de functie van een omroepsbrede ombudsman binnen de publieke omroep.¹²² De ombudsman, in combinatie met de nieuwe journalistieke code, is een belangrijke stap voor het waarborgen van openheid van de NPO, zo blijkt uit de evaluatie van de functie ombudsman. Middels de ombudsman kan onder andere gehoor gegeven worden aan publieksklachten. Tussen 2017 en 2020 heeft de ombudsman gewerkt aan het opstellen van een werkende klachtenprocedure voor het publiek, de afhandeling of doorgeleiding van binnengekomen klachten en het vergroten van de bekendheid onder het publiek en binnen de omroepen. Uit de evaluatie blijkt ook dat omroepen en redacties de ombudsman weten te vinden en gebruik maken van de kennis die bij deze persoon beschikbaar is. Tot 2022 hebben omroepen ook meegewerkt en het oordeel van de uitspraken van de ombudsman geaccepteerd. Interessant genoeg komt in de aanbevelingen naar voren dat omroepen en redacties de functie van de ombudsman voornamelijk zien als publiek verantwoordingsinstrument, en niet als instrument voor interne reflectie over ethiek. Daarnaast fungeert¹²³ de ombudsman te vaak als tweedelijnsfunctie, waardoor de toegankelijkheid voor de eerste stap

¹¹⁸ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017.

¹¹⁹ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017.

¹²⁰ Commissariaat voor de Media (2022). Reflectie: Kijk samen verder.

¹²¹ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017.

¹²² Bardoel, J. L.H. (2017). Redactiestatuten landelijke publieke omroep: een inventarisatie.

¹²³ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017.

om een klacht in te dienen erg afhangt van de omroepen zelf. Hier zitten grote verschillen tussen omroepen, waardoor de klachtenprocedure minder effectief is.¹²⁴ De ontwikkeling en het evalueren van de ombudsman is een positieve invulling van de maatregel om meer publieke verantwoording op te leggen. Echter geeft dit geen invulling voor het betrekken van het publiek bij het maken van strategische keuzes bij de NPO.

Opvallend is dat de evaluatiecommissie niet expliciet aandacht besteed heeft aan de betrokkenheid van de achterbannen voor levensbeschouwende programmering, zoals beoogd werd in de Kamerbrief van 2014. Daarnaast is er geen onderzoeksmateriaal betreffende de maatregel uit de beleidsbrief Toekomst Mediabeleid waarbij het ministerie van OCW afspraken zou maken met de NOS en de NPO over transparantie en openheid van kosten van de publieke omroep. Het beeld is dat hier geen vervolg aan is gegeven door het ministerie van OCW.

5. Versterking journalistieke taak

De minister formuleerde in het kader van deze maatregel de volgende actie: de publieke omroep, en specifiek de NOS, dient interactie met publiek aan te gaan en open te staan voor kritiek. Hier is geen beschikbaar onderzoeksmateriaal voor gevonden en kan dus niet beoordeeld worden. Wel zijn een aantal constatering en formuleren met betrekking tot de journalistieke taak in algemene zin. Voor de jaren 2018, 2019 en 2020 blijkt dat ten aanzien van het vertrouwen in Nederlandse nieuwsmerken de NPO (NOS) met afstand op de eerste plek staat.^{125,126, 127}

De journalistieke taak, en met name journalistieke onafhankelijkheid, is in 2017 in opdracht van het CIPO, onderzocht.¹²⁸ Uit dit onderzoek komt naar voren dat zowel de overheid als de nieuwe, sturende rol van de NPO (zoals beoogd in de wetwijzigingen en Kamerbrief uit 2014) door omroepen gezien wordt als grootste bedreiging van de (journalistieke) onafhankelijkheid. Als oorzaak worden meerdere factoren genoemd: de toenemende centralisering, de bezuinigingen met de toenemende vraag naar verantwoording en toezicht, en politieke benoemingen in het bestel. Men maakte zich toen al zorgen om het aanscherpen van de taakopdracht in relatie tot (journalistieke) onafhankelijkheid. Dit wordt overigens ook genoemd door de evaluatiecommissie in 2019. Gesprekspartners uit het CIPO onderzoek zien als gevolg van dit soort invloeden en de bezuinigingen de overheid als onzekere of zelfs onbetrouwbare partner en financier. Hoewel de evaluatiecommissie dit anders omschrijft, wordt wel bevestigd dat de uitgebreide en uiteenlopende wijze van verantwoording leidt tot minder afstand tussen Den Haag en de NPO in plaats van meer. Ten aanzien van de centralere rol van de NPO wordt genoemd dat de bevoegdheden richting inhoudelijke bemoeienis gaan. De nieuwe rol om het programma-aanbod in zijn geheel te beoordelen ging niet gepaard met heldere criteria vooraf en transparantie tijdens en na het maken van dit soort beslissingen. Uit het rapport van de evaluatiecommissie blijkt dat dit in 2019 nog steeds een heikel punt was: er bestond nog steeds een verschil van inzicht tussen Raad van Bestuur en omroepen over hoe de rollen en taakverdeling in de praktijk uitpakken. Zowel het CIPO rapport als de evaluatiecommissie geven aan dat omroepen niet altijd goed zicht hebben op de werkwijze van buitenproducenten, waardoor de onafhankelijkheid en de veiligheid van de redactionele medewerkers in het gedrang kunnen komen. Ook blijkt uit onderzoek dat alle publieke media-instellingen een redactiestatuut hebben, maar dat de omvang en diepgang van deze statuten onderling sterk verschillen.¹²⁹ Te concluderen valt dat de journalistieke taak niet zozeer versterkt is tussen 2014 en 2020: het lijkt er juist op dat de grote wijzigingen en bezuinigingen de taak soms (in ieder geval gevoelsmatig) hebben verstoord. De NPO heeft zelf geprobeerd het effect van de bezuinigingen te beperken door te korten op organisatiekosten en niet op de

¹²⁴ De Haan, Y. (2020). Evaluatie functie ombudsman.

¹²⁵ Commissariaat voor de media (2018). Mediamonitor 2018.

¹²⁶ Commissariaat voor de media (2019). Mediamonitor 2019.

¹²⁷ Commissariaat voor de media (2020). Digital News Report Nederland 2020.

¹²⁸ Bakker, A. & Bardoel, J.L.H. (2017). Een kwestie van cultuur: Een onderzoek naar de beleving en naleving van onafhankelijkheid bij de landelijke publieke omroep.

¹²⁹ Bardoel, J.L.H. (2017). Redactiestatuten landelijke publieke omroep: een inventarisatie.

journalistieke taak.¹³⁰ De NPO blijft dan ook een belangrijke opdrachtgever voor onderzoeksjournalisten in Nederland. Uit onderzoek blijkt dat de landelijke publieke tv het vaakst als opdrachtgever optreedt.¹³¹

Ondertussen vragen de ontwikkelingen in de samenleving meer leiding van de publieke media. Het Commissariaat beschrijft in hun onderzoek¹³² dat het fenomeen van ‘filter bubbels’ in Nederland. Zogenaamde filter bubbels ontstaan als gevolg van het persoonlijke ecosysteem van informatie gevormd door de algoritme filters die per persoon verschillen. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat hoewel er nog geen bewijs is dat de samenleving polariseert als gevolg van filter bubbels, er wel reden voor zorg is. Zo zijn filter bubbels een direct effect van dit soort algoritmes, maar de gevolgen van algoritmisch werken reiken verder dan dat: sommige doelgroepen worden meer beïnvloed door algoritmes dan anderen. Zo zouden mensen met een lagere scholing of met een hogere leeftijd sneller beïnvloed worden door de filters die toegepast zijn in hun persoonlijke informatie-ecosysteem, maar zouden ook bepaalde bevolkingsgroepen anders ‘behandeld’ kunnen worden door de algoritmes. Dit soort risico’s zijn ook van belang voor de traditionele media, waar de NPO ook onder geschaard wordt. Ook deze media richt zich op het gebruik van algoritmes, wat erg logisch is. Het Commissariaat roept de traditionele media echter wel op om hierbij hun relatie met het publiek te herdefiniëren en ‘algoritmische journalistieke ethiek’ te ontwikkelen. Enerzijds is het namelijk nodig om informatie te verzamelen van het publiek, om te gebruiken voor dit soort algoritmes, maar anderzijds moet de privacy van het publiek en de onafhankelijkheid tussen journalistiek en het publiek gewaarborgd blijven. Dit vraagt een nieuwe blik op de relatie en ethiek tussen consument en journalist. Als centraal orgaan in de publieke omroep zou dit gecoördineerd kunnen of zelfs moeten worden door de NPO. De beleidsinzet en wijzigingen brengen de NPO niet per se in een positie om dit te doen. In 2016 komt naar voren dat NPO-website tot de top-25 websites in Nederland behoort. Met betrekking tot nieuwsvoorziening en informatie behoort de NPO dan ook in de top, waarbij de NOS op de tweede plek staat en de NPO-website op de vierde plek van de acht nieuws en informatie websites uit de top-25 websites in 2016.¹³³ Voor de andere jaren wordt in de mediamonitor niet op dezelfde wijze gemonitord op de NPO qua online bereik en journalistiek.

Conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid van hoofdlijn 1

De landelijke publieke omroep is serieus aan de slag gegaan met de maatregelen die door het ministerie van OCW zijn opgesteld, zo ook om een onderscheidende omroep te zijn. We constateren dat over het algemeen de NPO heeft ingezet op het zijn en blijven van een onderscheidende publieke omroep. Ook constateren we dat de inzet op veel fronten zijn vruchten heeft afgeworpen. Echter is voor enkele maatregelen, voornamelijk maatregel 3, onvoldoende onderzoeksmateriaal beschikbaar om een goed oordeel te geven. In onderstaande opsomming komen de verschillende maatregelen terug voor onze overkoepelende conclusie voor hoofdlijn 1.

- Er is door middel van een amusementstoets invulling gegeven aan de aanscherping van de taakopdracht (maatregel 1). Vastgesteld kan worden dat het toetsingskader werkt en dat programmering puur gericht op amuseren erg beperkt is. Echter, het toetsingskader brengt bureaucratie en complexiteit met zich mee, wat nog meer vraagt van de NPO. Het toetsingskader is niet geëvalueerd in deze periode. Het is van belang om bij een volgende beleidsdoorlichting onderzoeksmateriaal hierover te hebben. Daarbij zou er ook onderzoeksmateriaal moeten zijn over de wijze waarop de NPO omgaat met de programmavoorstellen van externe producenten en de effecten hiervan op het verkrijgen van een pluriform aanbod. In deze beleidsdoorlichting kan het toetsingskader en het effect van externe producten in het bestel niet beoordeeld worden.
- De NPO heeft zich ingezet om onderscheidend te zijn en te blijven (maatregel 2). De beleidsinzet in 2014 en de context waarin de NPO zich bevond zorgden voor een uitdagende periode waarin de NPO zich wendbaar moest opstellen. Het is dan ook indrukwekkend om te zien dat over het algemeen de NPO onderscheidend was en bleef.

¹³⁰ Commissariaat voor de Media (2019). Mediamonitor 2019.

¹³¹ DSP (2018). Onderzoeksjournalistiek in Nederland: verkenning en analyse.

¹³² Commissariaat voor de Media (2019). Filterbubbels in Nederland.

¹³³ Commissariaat voor de Media (2017). Mediamonitor: mediemarkten en mediagebruik 2016-2017.

- Echter zijn specifieke doelgroepen nog niet voldoende bereikt, met name jongeren en andere moeilijk te bereiken doelgroepen. Door het missen van overkoepelende doelstellingen die opgesteld zijn door een samenspel van omroepen en de NPO, mist het langetermijnbeleid waarbij goed ingespeeld kan worden op (culturele) diversiteit en jongeren. Er zijn wel indicaties dat er meer aandacht voor een dergelijke overkoepelende strategie is voor jongeren, middels de samenwerking en bundeling die plaatsvond tussen de drie jongerenkanalen van de NPO. Het is belangrijk voor de volgende beleidsdoorlichting dat onderzocht wordt, in hoeverre de NPO opvolging heeft gegeven aan het ontwikkelen van een overkoepelende strategie met borging voor (culturele) diversiteit en jongeren en hoe effectief die opvolging was.
- Uit het onderzoeksmateriaal komt ook naar voren dat de inzet van de NPO op onderscheidende programmering *on demand* en op non-lineaire kanalen zijn vruchten lijkt af te werpen als we kijken naar de resultaten van NPO Start en NPO Plus.
- Ook is de NPO een serieuze speler kijkend naar de online *presence* volgens de mediamonitoren van de afgelopen jaren. Interessant voor een volgende beleidsdoorlichting is om nieuw onderzoeksmateriaal beschikbaar te hebben over de *on demand* en non-lineaire kanalen van de NPO. De competitie voor beide soorten content blijft groeien en veranderen, waardoor het nuttig is om goed in de gaten te houden wat voor effect dit heeft op de consumptie van media van de NPO.
- We zien dat er veel te doen is geweest over de nieuwe, sturende rol van de NPO (maatregel 3). Ten aanzien van de inhoudelijke sturing van de NPO en de worsteling van de omroepen hiermee, zien we dat de minister in 2019 hierop inspeelt door de rol van het College van Omroepen te versterken. We zijn benieuwd wat de effecten hiervan zullen zijn.
- We zien dat de publieke verantwoording (maatregel 4) nog verbeterd kan worden, met name het betrekken van het publiek bij de strategische keuzes van de NPO. Hier heeft de NPO onvoldoende invulling aan gegeven volgens de evaluatiecommissie. Zo is geen onderzoeksmateriaal beschikbaar over de afspraken die de NOS en de NPO zouden moeten maken over transparantie en openheid van kosten van de publieke omroep. Ook kan niet vastgesteld worden of deze afspraken wel zijn gemaakt maar niet onderzocht of überhaupt niet gemaakt zijn. Als de ambitie nog steeds bestaat om deze afspraken te maken, is het van belang om bij een volgende beleidsdoorlichting onderzoeksmateriaal beschikbaar te hebben.
- Een belangrijke ontwikkeling ten aanzien van de publieke verantwoording, is de introductie van een omroepsbrede ombudsman binnen de publieke omroep. De ombudsman, in combinatie met de nieuwe journalistieke code, is een belangrijke stap voor het waarborgen van openheid van de NPO zo blijkt uit de evaluatie van de functie ombudsman. De nieuwe journalistieke code als de functie van de ombudsman zijn ook gerelateerd aan het versterken van de journalistieke taak (maatregel 5). De functie van ombudsman is nuttig, zo blijkt uit de evaluatie, maar er kunnen nog verbeteringen doorgevoerd worden. Deze verbeteringen gaan voornamelijk over de wijze waarop omroepen zelf hun klachtenprocedure hebben ingericht en journalistieke codes bij de verschillende omroepen. Het is van belang om bij een volgende beleidsdoorlichting onderzoeksmateriaal te hebben over deze onderdelen omdat dit meer inzicht in de publieke verantwoording biedt.

5.3.2. Hoofdlijn 2: Vergroting pluriformiteit en creatieve competitie

“De programmering is te veel een compromis, waarbij individuele belangen en bestuurlijke afspraken te dominant zijn. Bij de programmering zouden juist creatieve competitie en de kwaliteit van programma’s voorop moet staan en niet de bestuurlijke verhoudingen. Scherpere besluiten over de samenstelling van het media-aanbod over alle platforms heen zijn nodig.”¹³⁴

Om tot scherpere besluiten over de samenstelling van het media-aanbod te komen en een breed publiek te bereiken zijn vier maatregelen opgesteld:

- **Vergroten toegang tot het bestel:** De NPO krijgt vanaf 2016 de mogelijkheid om zelf programmavoorstellen te beoordelen en te bestellen. Voor dit besluit was de programmering afhankelijk van de keuzes en identiteit van de omroepen.
- **Meer flexibiliteit programmering:** Het kabinet schrapt de zendtijd- en plaatsingsgaranties uit de Mediawet.
- **Ontwikkeling gidsfunctie:** De NPO wordt gevraagd om een coördinerende functie op zich te nemen ten aanzien van het doorverwijzen van publiek naar interessant aanbod afkomstig van regionale, lokale of buitenlandse (publieke) omroepen.
- **Stimuleren samenwerking:** De NPO wordt opgeroepen om meer samen te werken met maatschappelijke en culturele organisaties en met private mediaorganisaties. Hierbij wordt van het Commissariaat voor de Media gevraagd om aan gerichtere informatievoorziening te doen op het gebied van de mogelijkheden tot samenwerking binnen het dienstbaarheidsverbod.

1. Vergroten toegang tot het bestel

Door de wijziging van de Mediawet in 2016 is het mogelijk geworden voor de Raad van Bestuur van de NPO om zelf programmavoorstellen van externe producenten te honoreren (NPO Pitch). Het gaat hierbij om voorstellen die het aanbod als geheel evenwichtiger, pluriformer en gevarieerder maken. Zodra de Raad van Bestuur van de NPO een voorstel honoreert, dient de NPO op zoek te gaan naar een omroep die bereid is om het voorstel te laten produceren en uit te zenden. Sinds deze wetwijziging kunnen ook onafhankelijke producenten rechtstreeks voorstellen indienen bij de netmanagers. De evaluatiecommissie stelt vast dat producenten in ruime mate gebruik maken van deze mogelijkheid.¹³⁵ De NPO heeft in 2019 een interne evaluatie laten uitvoeren naar de resultaten en effecten van NPO Pitch. Daaruit blijkt dat het goed is dat deze mogelijkheid is toegevoegd omdat het een bijdrage levert aan de verscheidenheid van het aanbod. Er wordt veel gebruik gemaakt van deze mogelijkheid door producenten maar ook door producenten samen met omroepen. De maatregel heeft wel gevolgen gehad voor de verhoudingen tussen producenten en omroepen. Deze verhouding is lastiger geworden omdat beide partijen soms met elkaar concurreren. De NPO heeft aan de hand van de interne evaluatie opvolging gegeven aan de bevindingen. Zo heeft de NPO ervoor gezorgd dat de procedure transparanter is geworden. Een concreet voorbeeld daarvan is de nadere toelichting die is toegevoegd aan de mediamodule waar verhoudingen waar externe producenten hun ideeën rechtstreeks bij de NPO kunnen pitchen.¹³⁶

De evaluatiecommissie constateert dat het nieuwe programmeringsproces minder flexibel verloopt dan noodzakelijk voor een slagvaardige NPO. Er is geen inhoudelijke langetermijnbeleid voor belangrijke genres of aanbodprioriteiten, waar omroepen en onafhankelijke producenten zich op kunnen richten. Genre-coördinatoren zouden een initiatief kunnen nemen hierin, maar dit is niet gebeurd.¹³⁷ Over genre-coördinatoren komt nog meer naar voren bij hoofdlijn 3. Los van deze twee bevindingen geeft de evaluatiecommissie aan dat deze mogelijkheid van programmavoorstellen direct indienen bij de NPO

¹³⁴ Ministerie van OCW (2014). Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 827, nr. 67.

¹³⁵ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017.

¹³⁶ Zie: <https://over.npo.nl/voor-makers/npo-mediamodule/hoer-gaat-het-pitchen-in-zn-werk#content>.

¹³⁷ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017.

toentertijd kort bestond. In 2019 is deze mogelijkheid door de NPO intern geëvalueerd. Daarom had de commissie niet genoeg zicht op het effect ervan voor de pluriformiteit en diversiteit van de programmering.

2. Meer flexibiliteit programmering

De staatssecretaris stelt in zijn brief over de implementatie voor de wijzigingen van de Mediawet dat het schrappen van de zendtijd- en plaatsingsgarantie zal leiden tot interne creatieve competitie binnen de NPO. Omroepen zullen 'strijden' voor plaatsing door het indienen van voorstellen van sterke programma's. Ook zou het introduceren van genrecoördinatoren, die het mandaat hebben om programmabesluiten te nemen voor een specifiek genre, hieraan moeten bijdragen.¹³⁸ De evaluatiecommissie stelt vast dat de NPO onvoldoende heeft gedaan om genrecoördinatoren aan te stellen in hun organisatie. Inmiddels is bekend dat in de loop van 2022 managers zijn benoemd voor de tien genres bij de NPO, als ook voor het bijbehorende genrebeleid. Hierover is meer te lezen bij hoofdstuk 3. Voor het schrappen van de zendtijd- en plaatsingsgarantie geldt dat er onvoldoende onderzoeksmateriaal beschikbaar is. Het is niet duidelijk uit het beschikbare onderzoeksmateriaal wat het effect is geweest van het schrappen van de zendtijd- en plaatsingsgarantie.

3. Ontwikkeling gidsfunctie

De evaluatiecommissie stelt vast dat de ambities om een gids voor consumenten te zijn, niet geheel uit de verf zijn gekomen.¹³⁹ Hier worden enkele verklaringen voor gegeven. Dit zou onder andere komen door het feit dat de NPO nog niet heeft uitgewerkt hoe de NPO aanbod wil personaliseren voor consumenten. Hierbij is de NPO op zoek naar een manier om zowel redactionele als gebruiksvoorkeuren in algoritmes te verwerken. Daarbij heeft de NPO onvoldoende gebruikersdata om dit goed te kunnen doen. De data die beschikbaar is, wordt niet op uniforme wijze verzameld. Ook de krapte op de arbeidsmarkt voor ICT- en dataspecialisten maakt het moeilijk om de benodigde expertise en ervaring in huis te halen.

Om de NPO goed in staat te stellen om als gids te fungeren is inzet van de NPO zelf, maar ook van het Rijk nodig. Uit onderzoek komt naar voren dat de NPO een prominente¹⁴⁰ positie heeft op lineaire kanalen (tv en radio). Op en via de lineaire kanalen kan de NPO zeker optreden als gidsende doorverwijzer naar het eigen aanbod en ander aanbod afkomstig van regionale, lokale of buitenlandse (publieke) omroepen. In de NPO Terugblikken tussen 2014 en 2020 wordt stilgestaan bij de verschillende wijzen waarop de NPO ingezet heeft op de gidsfunctie, het doorverwijzen naar en het verbinden van aanbod. Zo is in de periode 2014 tot en met 2016 voornamelijk ingezet op het doorverwijzen en gidsen via radiozenders. In het bijzonder wordt veel beschreven over het doorverwijzen en gidsen bij het jongerenaanbod. De NPO wijst drie jongerenkanalen aan, namelijk NPO 3 op de tv, en op de radio de zenders Radio 3FM en FunX. Beide radiozenders werkten aan extra content door extra in te zetten op de online redactie, *short form video* en social media. Daarnaast deden beide zenders op verschillende wijzen verslag van kleine en grote festivals, en schonken ze aandacht aan nieuwe artiesten door speciale programmering. Bij FunX is ook aandacht gegaan naar de coaching en doorstroom van hun DJ's, omdat deze DJ's gezien worden als de gidsen voor de luisteraars van FunX. In 2016 is de gidsfunctie voor jongeren verder ingevuld door de komst van de website npo3.nl. Deze website bundelt aanbod van de drie jongerenkanalen op één jongerenportal. In het jaar daarop wordt dit versterkt door het organiseren van overkoepelend redactieoverleg tussen de drie jongerenkanalen, wat zou leiden tot betere doorverwijzing tussen deze drie. De NPO trekt in 2016 zelf de conclusie dat de doorverwijzing naar FunX erg goed werkt: ondanks het feit dat de zender geen landelijke FM-dekking heeft, het toch een van de meest bezochte radiosites van Nederland is geworden. Ook de andere radiozenders schonken tussen 2014 en 2016 aandacht aan hun gidsfunctie door verslag te doen van grote en kleine festivals en als spil te fungeren binnen de genres die de zenders ieder bedienen. Zo kregen makers van NPO Radio 2 workshops over de gidsfunctie.

¹³⁸ Ministerie van OCW (2017). Implementatie wijziging Mediawet 2008.

¹³⁹ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017.

¹⁴⁰ Prominentie gaat over de zichtbaarheid en vindbaarheid van aanbieders. Een hoge prominentie zou toegang tot het publiek vergroten.

Vanaf 2017 wordt op een andere wijze invulling gegeven aan de gidsfunctie door de NPO. De dienst NPO Gemist en de dienst NPO Plus zijn in dat jaar samengevoegd en geïntegreerd in één dienst genaamd NPO Start, waar content voor NPO Plus abonnees ook op staat. Bij NPO Start is een “dedicated curatieteam” ingezet dat het publiek gidst door het aanbod van de publieke omroep. Ook is vanaf het begin van NPO Start gewerkt met datagedreven aanbevelingen voor consumenten. Daarnaast zijn binnen NPO Start op meerdere plekken doorverwijzingen ingebouwd naar verschillende omroepen en programma’s. Overkoepelend is ook ingezet op betere afstemming tussen lineaire en *on demand* kanalen, om zo de doorverwijzing tussen beiden te verbeteren. Een andere manier waarop gewerkt is aan het doorverwijzen is middels het maken van verbindingen tussen online en tv aanbod. In 2017 zijn een aantal journalistieke vertelvormen ontwikkeld waarbij aansluitende tv en internet content is gemaakt, met ruimte voor interactie met het publiek.

Opvallend is dat in de NPO Terugblikken tussen 2018 en 2020 niet veel expliciet beschreven wordt omtrent het doorverwijzen, gidsen of verbinden van content. Het beeld is wel dat de NPO tussen 2014 en 2020 heeft gewerkt aan de gidsende functie. Enerzijds kan wellicht gesteld worden dat hier meer aandacht voor moest zijn, maar anderzijds kan wellicht gesteld worden dat de stabiliteit naar aanleiding van de beleidswijzigingen en bezuinigingen eerst diende terug te keren alvorens de gidsfunctie echt goed ontwikkeld kon worden. Dit zou echter moeten betekenen dat hierover wel meer uitgesproken intenties en planvorming tegenover zouden moeten staan. Als de NPO verder had willen werken aan haar gidsfunctie, maar dit nog niet mogelijk achtte binnen het bestel in deze periode, zouden we indicaties hierover terug moeten vinden in het beschikbare onderzoeksmateriaal. Dit is niet gevonden. De conclusie van de evaluatiecommissie dat de gidsfunctie niet genoeg uit de verf gekomen lijkt hierdoor bevestigd te worden.

Hoewel het aan de NPO is om de gidsfunctie te vervullen, is het ook aan het Rijk om de mogelijkheden voor de NPO hierin te vergroten. De NPO heeft namelijk geen prominente positie wanneer het aankomt op non-lineaire aanbodkanalen.¹⁴¹ De zichtbaarheid en vindbaarheid van de NPO is op deze kanalen minder groot dan op de lineaire kanalen. De verschuiving van lineaire mediaconsumptie naar non-lineaire mediaconsumptie maakt dat de NPO vanuit een andere, minder prominente, positie opereert dan in voorgaande jaren. In de komende jaren zullen bepaalde techbedrijven steeds meer optreden als poortwachter met een eerste ingang tot het online publiek. Hierbij moet gedacht worden aan Google, Apple en fabrikanten van smart televisies. Het is dus aan de NPO om zich, binnen de grenzen van de financiële mogelijkheden, in te spannen om prominentie te verkrijgen bij dit soort bedrijven. Echter zal dit niet volledig de toekomstige knelpunten wegnemen. Hiervoor is het aan de overheid om de wet aan te passen, zo stelt het onderzoek van Dialogic over *due prominence*.¹⁴² Zo kunnen er verplichtingen ten aanzien van de prominentie van content van algemeen belang opgenomen worden in de wet- en regelgeving. Hierbij moet opgemerkt worden dat content van algemeen belang niet per se alleen de publieke omroep behelst, maar ook commerciële omroepen of aanbieders kan behelzen. Gebaseerd op de inzichten uit dit onderzoek kan niet van de NPO verwacht worden dat het de gidsfunctie volledig op zich kan nemen, terwijl het in bepaalde omgevingen zelf zal moeten vechten voor de eigen zichtbaarheid en vindbaarheid. Verwijzen naar zowel de eigen programma’s of content evenals publieke, onafhankelijke en onderscheidende content van non-profit partnerorganisaties en stakeholders is een nobel streven. Het past bij een publieke mediaorganisatie. Het behoeft echter ook inzet vanuit de overheid met betrekking tot wet- en regelgeving om de prominentie van content van algemeen belang (en dus van de NPO op zijn minst) te garanderen in de verschuiving van lineair naar non-lineaire mediaconsumptie. Wijzigingen in wet- en regelgeving hebben dan betrekking op het zichtbaar houden en maken van aanbod van de publieke omroep. Die regelgeving zou zich dan bijvoorbeeld (ook in EU-verband) richten op pakketaanbieders als KPN en Ziggo. Daarnaast zou regelgeving zich kunnen richten op Tv-fabrikanten die een eigen interface hebben op hun Tv’s: bij hen zou dan gegarandeerd kunnen worden dat men op hun TV niet alleen op de Netflix-app kan klikken,

¹⁴¹ Prominentie gaat over de zichtbaarheid en vindbaarheid van aanbieders. Een hoge prominentie zou toegang tot het publiek vergroten.

¹⁴² Dialogic (2021). Prominentie in beeld.

maar ook op de NPO Start app bijvoorbeeld. Andere wijzen waarop het Rijk nog meer de gidsfunctie van de NPO kan ondersteunen blijkt niet uit het onderzoeksmateriaal.

4. Stimuleren samenwerking

Deze maatregel is moeilijk te beoordelen. In het beschikbare onderzoeksmateriaal wordt weinig stilgestaan bij de samenwerkingen die de NPO aangaat met maatschappelijke en culturele organisaties en met private mediaorganisaties. In de evaluatie van het Commissariaat voor de Media komt de aandacht van dit instrument aan het dienstbaarheidsverbod naar boven. Hoewel het Commissariaat voor de Media binnen de wettelijke taak de juiste keuzes maakt, vragen een aantal respondenten uit het veld zich af of er toch niet te veel focus ligt op het toezien op het dienstbaarheidsverbod.¹⁴³ Tegelijkertijd komt in die evaluatie ook naar voren dat het Commissariaat regelmatig rondetafels organiseert met een ruime kring van stakeholders, waarbij zij betrokken worden in beleidsontwikkeling. Zo zijn in 2017 ook rondetafels georganiseerd over het dienstbaarheidsverbod.¹⁴⁴ Het is opvallend dat hier weinig onderzoeksmateriaal op gericht is, aangezien een bredere samenwerking met de mediasector en de non-profit sector meermaals wordt aangehaald over de jaren: door de Raad voor Cultuur, vanuit het ministerie van OCW, en door de NPO zelf.

Conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid van hoofdlijn 2

Er zijn intern veel wijzigingen geweest ten aanzien van de programmering en de sturende rol van de NPO-organisatie. Veel van deze wijzigingen zouden de pluriformiteit ten goede moeten komen. De interne competitie is gestegen. Dit heeft relaties op scherp gesteld, voornamelijk tussen de Raad van Bestuur en de omroepen. Uit het onderzoeksmateriaal komt naar voren dat het vergroten van de competitie ook is gegroeid door de mogelijkheid die externe producenten kregen om bij de NPO voorstellen in te dienen. Echter is niet uit het onderzoeksmateriaal gebleken wat het effect is geweest van deze mogelijkheid op de NPO als geheel.

Er kan vastgesteld worden dat de NPO een gevarieerd aanbod heeft, met een relatief goed bereik. Echter blijkt ook dat het totaalaanbod nog niet de volledige pluriformiteit van de samenleving weerspiegelt. Hiertoe was nog geen overkoepelende strategie die zich hierop richtte bij de NPO. Het vergroten van de pluriformiteit en de creatieve competitie is dus minder goed uit de verf gekomen doordat bij veel van de maatregelen niet duidelijk is wat is gerealiseerd en er geen onderzoeksmateriaal beschikbaar is over de doeltreffendheid van de maatregelen. De doelstelling met betrekking tot een pluriform aanbod kan in verband gebracht worden met enkele prestatieafspraken. Zo moet de NPO vanaf 2018 namelijk jaarlijks rapporteren wat het publiek vindt van de weerspiegeling van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond (afspraken 12). Er zou gesteld kunnen worden dat deze weerspiegeling hand in hand gaat met een pluriform aanbod. Ook prestatieafspraken die zich richten op budget en ruimte voor levensbeschouwelijk aanbod (afspraken 24 en 25) zijn hier relevant om te noemen. De gidsfunctie (maatregel 3) en de samenwerkingen met maatschappelijke en culturele organisaties en met private mediaorganisaties (maatregel 4) zouden ook kunnen leiden tot een meer pluriform aanbod. Ten aanzien van de gidsfunctie van de NPO kan gesteld worden dat hoewel de NPO hieraan gewerkt heeft, de doelstelling niet geheel behaald is. Hier zijn een aantal verklaringen voor gevonden, zoals een veranderend medialandschap met verhoogde competitie. Daar tegenover staat dat ten aanzien van de samenwerkingen weinig onderzoeksmateriaal is gevonden.

Uit de Kamerbrief van 2014 en de gemaakte prestatieafspraken, evenals de uitgesproken intentie van de NPO om een pluriform aanbod te hebben blijkt dat het onderwerp van belang is voor het Rijk en het omroepenbestel. Het is dan ook opvallend dat voor het pluriforme aanbod beperkt onderzoeksmateriaal beschikbaar is. In het hoofdlijnenbeleid van 2019 komt deze hoofdlijn weer terug. Dat geeft aan dat het een aandachtspunt blijft voor het kabinet. Voor een volgende beleidsdoorlichting zou het interessant zijn om ook

¹⁴³ PwC (2019). Evaluatie Commissariaat voor de Media.

¹⁴⁴ PwC (2019). Evaluatie Commissariaat voor de Media.

onderzoek te kunnen meenemen naar de wijze waarop dit gerealiseerd wordt door de NPO en het bestel, evenals de inzet van het ministerie van OCW voor deze hoofdlijn.

5.3.3. Hoofdlijn 3: Meer eenheid en herkenbaarheid publieke omroep

“Zonder een slagkrachtige organisatie die kansen pakt en uitdagingen voortvarend aangaat, kan de publieke omroep zijn publieke taak niet goed blijven uitoefenen. In het huidige bestel komt gezamenlijkheid moeizaam tot stand... Er zit een spanning in het bestel tussen de belangen van de omroeporganisaties en die van de publieke omroep als geheel.”¹⁴⁵

Volgens de visiebrief leiden vijf maatregelen tot deze eenheid en herkenbaarheid:

- **Versterken inhoudelijke sturing NPO:** Genrecoördinatoren worden geïntroduceerd om de programmering van de publieke omroep te verbeteren. Daarnaast is er een aanpassing in *checks & balances* nodig voor de versterking van de inhoudelijke sturing van de NPO.
- **Meer sturing op doelmatigheid:** De bevoegdheid van de NPO wordt aangescherpt en uitgebreid, ter bevordering van de doelmatigheid.
- **Centraal beheer van programmarechten:** Programmarechten worden collectief geworven, onder de verantwoordelijkheid van de NPO. De NPO moet ook de eigen inkomsten vergroten. Ten behoeve hiervan wordt een privaatrechtelijke entiteit opgericht. De extra inkomsten komen de NPO ten goede en niet de individuele omroepen.
- **Stevige checks & balances:** Vanwege de extra verantwoordelijkheden die de NPO toebedeeld is, moet de Raad van Toezicht ook toezicht houden op de manier waarop de publieke omroep als geheel zijn publieke taak uitoefent en niet alleen op de manier waarop de NPO dat doet. Een onderdeel hiervan is de verantwoording aan het publiek.
- **Inbedding functies Mediafonds en levensbeschouwelijke programmering:** Vanwege de opheffing van het Mediafonds vanaf 2017, zal de NPO een budget oormerken voor Nederlandse documentaires, drama en andere culturele mediaproducties. Er wordt van de NPO gevraagd om ook de ontwikkelfunctie van het Mediafonds over te nemen. Tot slot wordt gevraagd van de NPO om afspraken te maken met het Filmfonds en het CoBO.

In 2014 introduceerde de NPO het NPO-merk: alle netten, zenders, themakanalen, portals en apps werden nadrukkelijk gekoppeld aan het NPO-merk. Dit was voor het publiek een zichtbare verandering¹⁴⁶, en zou dus bijdragen aan meer eenheid en herkenbaarheid van de publieke omroep.

Er zijn geen prestatieafspraken die gerelateerd zijn aan hoofdlijn 3. De resultaten van maatregel 2 bespreken we in paragraaf 5.3. omdat deze maatregel zich specifiek richt op doelmatigheid.

1. Versterken inhoudelijke sturing NPO

In 2014 begint de NPO met het opstellen van het concessiebeleidsplan voor 2016-2020. Het college van omroepen¹⁴⁷ is niet enthousiast over de plannen en met name de meer sturende rol die de NPO op zich neemt als het gaat om de inhoud van het programma-aanbod, de beperkingen aan de online activiteiten en de gekozen richting van centralisatie. Enkele maanden later wordt consensus bereikt over de plannen.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Ministerie van OCW (2014). Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 827, nr. 67.

¹⁴⁶ Commissariaat voor de Media (2017). Mediamonitor: mediamarkten en mediagebruik 2014-2015.

¹⁴⁷ Het college van omroepen fungeren als de schakel tussen de aangesloten lokale omroepen bij de NLPO en vormen een afspiegeling van de sector. Het college mag de Raad van Bestuur gevraagd en ongevraagd adviseren over beleidsmatige zaken.

¹⁴⁸ Commissariaat voor de Media (2017). Mediamonitor: mediamarkten en mediagebruik 2014-2015.

De evaluatiecommissie geeft aan dat er spanningen bestaan tussen de NPO en de omroepen, mede door de bezuinigingen en door de gewijzigde rol- en taakinfilling die aan de NPO toebedeeld is. Volgens de evaluatiecommissie is meer tijd en duidelijkheid nodig om ruimte te geven aan deze wijzigingen.

Ten aanzien van de genrecoördinatoren wordt vastgesteld dat de NPO in 2016 een begin heeft gemaakt met het implementeren van deze nieuwe functie. In de Terugblik van 2016 geeft de NPO aan dat het Coördinatierglement is gewijzigd om zo de taak, positie en bevoegdheden van genrecoördinatoren te omschrijven. Echter is het de NPO destijds niet gelukt om een genrecoördinator aan te stellen.¹⁴⁹ In 2018 is een start gemaakt met de inzet van een genrecoördinator Drama. De NPO geeft aan dat ze gebaseerd op dit experiment bepalen of en op welke manier deze nieuwe functie gecontinueerd wordt en of deze coördinatoren ook voor andere genres aangesteld zullen worden.¹⁵⁰ De inzet van deze genrecoördinator Drama is in 2019 verder uitgebouwd en geconcretiseerd in een overkoepelend dramabeleid in samenwerking met de NPO en de omroepen.¹⁵¹ De evaluatiecommissie stelt vast dat er verder geen vervolg is gegeven aan genrecoördinatoren als gevolg van de bezuinigingen. De evaluatiecommissie benadrukt het belang van de genrecoördinator, onder andere voor het initiatief nemen bij de totstandkoming van een inhoudelijk langetermijnbeleid voor belangrijke genres.¹⁵² In het concessiebeleidsplan van 2022-2026 wordt stilgestaan bij de rol van genrecoördinatoren en de rol die zij spelen bij het adviseren over en selecteren van projecten binnen de NPO. De NPO geeft daarin aan dat een strategie Integraal programmeren is uitgezet.¹⁵³ In de loop van 2022 heeft dit geleid tot het benoemen van managers voor tien genres bij de NPO, als ook voor bijbehorend genrebeleid.

Het is moeilijk deze maatregel te beoordelen vanwege het beperkte onderzoeksmateriaal én de beperkte periode die voorbij is gegaan na het benoemen van managers van genres. We zien dat de NPO in 2018 een begin heeft gemaakt met de introductie van genrecoördinatoren en in 2022 er managers zijn benoemd voor de genres. Het zou goed zijn om bij de volgende beleidsdoorlichting onderzoeksmateriaal te hebben over het functioneren van de genrecoördinatoren/managers van de genres.

2. Meer sturing op doelmatigheid

Deze maatregel wordt in zijn geheel meegenomen in paragraaf 5.3, die zich richt op de doelmatigheid van de NPO.

3. Centraal beheer van programmarechten

Er is geen onderzoeksmateriaal met betrekking tot het centrale beheer van programmarechten. Voor het centrale beheer van programmarechten maakt de NPO gebruik van een Rechten Management Systeem (RMS) dat wordt beheerd door Dutch Core. Dutch Core is agent bij het verlenen van licenties van dramaseries en documentaires in het buitenland en aan commerciële Video-On-Demand-diensten in Nederland. De opbrengsten gaan – na aftrek van een commissie voor Dutch Core - naar de omroepen. De omroepen zijn de rechthebbenden en niet de NPO. Er is geen onderzoeksmateriaal gevonden over het oprichten van een private entiteit. Ten aanzien van het vergroten van de eigen inkomsten en deze toekennen aan de NPO-organisatie in plaats van individuele omroepen is geen onderzoeksmateriaal beschikbaar.

De evaluatiecommissie stelt vast dat ongeveer 20% van het mediabudget van het ministerie van OCW, waaruit de NPO gefinancierd wordt, gevoed wordt uit reclame-inkomsten. Er bestaat regelmatig discussie over de vraag of het wenselijk is dat dit het geval is. In de aanbevelingen geeft de evaluatiecommissie een aanbeveling aan het ministerie van OCW: er moet voldoende budget en financiële zekerheid komen, ongeacht de

¹⁴⁹ NPO (2017). Terugblik NPO 2016.

¹⁵⁰ NPO (2019). Terugblik NPO 2018.

¹⁵¹ NPO (2020). Terugblik NPO 2019.

¹⁵² Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017

¹⁵³ NPO (2020). Concessiebeleidsplan 2022-2026.

ontwikkelingen in de reclame-inkomsten. Dit zou goed zijn voor de NPO, om zich zo op de toekomst te richten zonder de dreigingen van bezuinigingen.¹⁵⁴

4. Stevige checks & balances

De evaluatiecommissie stelt vast dat de huidige *checks & balances* onvoldoende werken om juridische procedures omtrent keuzes in de programmering te voorkomen. Daarnaast valt er nog winst te behalen bij de invulling van de rollen in het programmeringsproces binnen de NPO.¹⁵⁵ Ook met het oog op goede *checks & balances* moet meer directe input van het publiek onderdeel worden bij het maken van strategische keuzes over de invulling van het media-aanbod, de verantwoording er achter en bij het betrekken van publieksgroepen die niet worden bereikt door de omroepen. Dit zou gedaan moeten worden door de Raad van Bestuur. Volgens de evaluatiecommissie heeft de NPO nog geen invulling gegeven aan deze wettelijke taak.¹⁵⁶

Ten aanzien van de nieuwe taak van de Raad van Toezicht bestaat onduidelijkheid bij de omroepen, zo stelt de evaluatiecommissie vast. Omroepen hebben het gevoel dat de Raad van Toezicht te nauw verbonden is met de Raad van Bestuur en daardoor niet onpartijdig genoeg optreedt.¹⁵⁷

Het beperkte onderzoeksmateriaal op dit gebied geeft indicaties van knelpunten met betrekking tot de stevigere *checks & balances*. Zo is er onduidelijkheid over de nieuwe rolverdeling en moet het publiek nog onderdeel worden bij het maken van strategische keuzes.

5. Inbedding functies Mediafonds en levensbeschouwelijke programmering

In het concessiebeleidsplan van 2016-2020 wordt beschreven dat de NPO ervoor zorgt dat budget geormerkt wordt voor levensbeschouwelijke programmering. Ook wordt een minimum aantal uren op televisie geborgd voor deze programmering. Omroepen die hier invulling aan willen geven moeten aantonen dat zij de desbetreffende stroming representeren en dichtbij de achterban van de stroming staan.¹⁵⁸ De nadere concretisering en invulling van het inbedden van levensbeschouwelijke programmering is te vinden in twee prestatieafspraken in de prestatieovereenkomst 2017-2020: het minimaal waarborgen van 12 miljoen euro voor dit soort programmering en ruimte en budget vrijmaken voor brede levensbeschouwelijke programmering. Hierbij dient de NPO ook afspraken te maken met de omroepen die deze programmering verzorgen over de gegarandeerde budgetten en zendtijd. Tussen 2017 en 2020 realiseert de NPO elk jaar deze afspraken.^{159, 160}

Het NPO-fonds is geen fonds, maar een oormerking van een budget van ongeveer 16 miljoen euro. Het NPO-fonds heeft grotendeels de doelen van het Mediafonds overgenomen. Het percentage toekenningen ligt bij het NPO-fonds hoger dan bij het Mediafonds. De nadere concretisering en invulling voor het inbedden van de functies van het Mediafonds zijn opgenomen in de prestatieovereenkomst: zo moet de NPO 16,6 miljoen euro in het budget oormerken voor het NPO-fonds. Deze afspraken worden door de NPO jaarlijks gerealiseerd tussen 2017 en 2020. In 2019 lag de omvang van de toekenning zelfs bijna 2 miljoen euro hoger.¹⁶¹

Over het maken van afspraken tussen de NPO en het FilmFonds en het CoBO fonds is geen onderzoeksmateriaal beschikbaar.

¹⁵⁴ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017.

¹⁵⁵ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017.

¹⁵⁶ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017.

¹⁵⁷ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017.

¹⁵⁸ NPO (2015). Het publiek voorop. Concessiebeleidsplan 2016-2020.

¹⁵⁹ Commissariaat voor de Media (2020). Naleving prestatieovereenkomst NPO 2019.

¹⁶⁰ Commissariaat voor de Media (2021). Naleving prestatieovereenkomst NPO 2020.

¹⁶¹ Commissariaat voor de Media (2020). Naleving prestatieovereenkomst NPO 2019.

Conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid van hoofdlijn 3

Bij de eenheid en herkenbaarheid van de publieke omroep gaan veel maatregelen specifiek over de NPO en hoe deze zich verhoudt tot andere onderdelen binnen de publieke omroep. Hoofdlijn 3 kan echter in zijn geheel moeilijk beoordeeld worden. Bij vier van de vijf maatregelen is beperkt onderzoeksmateriaal beschikbaar.

We zien dat de NPO een start heeft gemaakt met het versterken van de inhoudelijke sturing van de NPO (maatregel 1). Hoewel dit goed is, kan ook vastgesteld worden dat de uitvoering van deze sturing, voornamelijk ten aanzien van de genrecoördinatoren beperkt is. Ten aanzien van het centraal beheer van programmarechten (maatregel 3) is geen onderzoeksmateriaal gevonden. Voor een volgende beleidsdoorlichting moet afgewogen worden of het nuttig is om hier extra onderzoeksmateriaal voor te hebben of niet. De stevige *checks & balances* (maatregel 4) komt beperkt terug in het onderzoeksmateriaal. Voor inzichten putten wij voornamelijk uit het rapport van de evaluatiecommissie uit 2019. Uit dit rapport valt op te halen dat er nog onduidelijkheid en spanning bestaat over deze *checks & balances*. Het zou goed zijn om hier duidelijk onderzoeksmateriaal te hebben die ingaat op deze onduidelijkheden, spanningen en hoe daaraan gewerkt is en wordt.

De meeste informatie bij deze hoofdlijn is bij maatregel 5, de inbedding van de functies van het Mediafonds en levensbeschouwelijke programmering. We zien dat de NPO de functies van het Mediafonds heeft ingebed, en budget heeft geoornd hiervoor en voor de levensbeschouwelijke programmering. De NPO realiseert hierbij de gestelde doelen. Of dit op doeltreffende wijze is gedaan, valt niet te bepalen aan de hand van het beschikbare onderzoeksmateriaal.

5.3.4. Hoofdlijn 4: Meer samenwerking binnen én met de regio

*“De onderlinge verschillen in cultuur en professionaliteit tussen beide lagen van het publieke mediabestel bleken nu nog te groot. Daarom wil het kabinet nu eerst de regionale omroepen versterken, door te sturen op een efficiëntere organisatie en meer samenwerking in de regio en met de landelijke publieke omroep.”*¹⁶²

Er zijn vier maatregelen die zich richten op meer samenwerking binnen én met de regio:

- **Versterking regionaal media-aanbod:** Regionale Media Centra (RMC) vergroten de verbondenheid met de regio en het publiek en ze versterken de journalistiek in de regio. Daarom moeten OLON (nu de NLPO) en ROOS (nu de RPO) dit soort samenwerkingsvormen formeler vastleggen.
- **Naar een meer slagvaardige en efficiënte regionale omroep:** Het gaat hierbij om het versterken van de positie van koepelorganisatie ROOS (nu de RPO). Daarom vraagt het kabinet aan ROOS om een plan uit te werken om het regionale omroepbestel slagvaardiger en efficiënter te organiseren, waarbij de eigen identiteit van de verschillende regio's altijd tot uiting moet blijven komen in de programma's.
- **Meer samenwerking met de landelijke omroep:** De NPO en ROOS (nu de RPO) dienen gezamenlijk een plan voor samenwerking op te stellen. Dit plan dient een plek te krijgen in het concessiebeleidsplan van de landelijke publieke omroep. Ook gaat het om het standaardiseren van techniek en innovatie bij regionale omroepen, inclusief gezamenlijke platform- en portfoliostrategie en technische harmonisatie.
- **Professionalisering lokale omroepen:** Het ministerie van OCW werkt samen met OLON (Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland, nu NLPO) en de VNG aan noodzakelijke schaalvergroting en professionalisering van de lokale omroep om ook deze slagkrachtiger en toekomst-bestendiger te maken. Gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor de lokale omroepen.¹⁶³ Het ministerie wil bijdragen aan het professionaliseren van de lokale omroepen middels het vormen van

¹⁶² Ministerie van OCW (2014). Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 827, nr. 67.

¹⁶³ In het coalitieakkoord 2021-2025 “Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst” wordt aangegeven dat dit zal veranderen: de financiering van lokale omroepen zal overgeheveld worden van het Gemeentefonds naar landelijke financiering.

streekomroepen. Een belangrijke eerste stap daarbij is de ontwikkeling van een centrale distributievoorziening, genaamd Mediahub.

Hoewel deze beleidsdoorlichting zich richt op de landelijke publieke omroep, gaan wij ook in op deze hoofdlijn. Eén van de maatregelen voor de regionale omroepen richt zich op samenwerking met de landelijke omroep. Echter bekijken wij deze maatregel niet in een vacuüm, maar lichten we deze uit naast de andere maatregelen uit de Kamerbrief.

1. Versterking regionaal media-aanbod

In de Kamerbrief van 2014 worden Regionale Media Centra (RMC) aangehaald als centra die de verbondenheid met de regio en het publiek vergroten. Opvallend is het feit dat deze term niet in het onderzoeksmateriaal terugkomt. Dit onderdeel van deze maatregel kan dan ook niet beoordeeld worden. Ten aanzien van het meer formeel vastleggen van samenwerkingsvormen (buiten RMC om) zien we tussen 2017 en 2020 dat er contact is tussen de RPO en de NLPO, maar dat er niet per se concrete samenwerkingsvormen geformaliseerd worden. Dit maakt dat deze maatregel niet beoordeeld kan worden. Hier is onvoldoende onderzoeksmateriaal beschikbaar. Het is opvallend dat hier geen onderzoeksmateriaal voor is. Het zou goed zijn, ook met het oog op de wijzigingen in de bekostiging van lokale omroepen, om hier wel onderzoeksmateriaal voor te hebben bij een volgende beleidsdoorlichting. Interessant zou zijn om te zien of het overhevelen van de financiering de samenwerking tussen de drie lagen van het publieke bestel verbetert of niet.

Wel wordt vanaf 2019 gesproken over een pilot samenwerking lokale-regionale omroepen ter versterking van lokale journalistiek. De pilot had als doel de lokale journalistiek te versterken via lokaal-regionale samenwerking. Hiervoor werkten het ministerie van OCW, de RPO en de NOS samen tussen 2019 en 2020. We behandelen de inhoud van het beschikbare onderzoeksmateriaal bij maatregel 4 (professionalisering lokale omroepen).

Uit een onderzoek gericht op regionale en lokale media en journalistiek tussen 2000 en 2017 komt naar voren dat de personele bezetting van de regionale omroepen in dit tijdsbestek met 20% is gedaald.¹⁶⁴ Dit leidt tot 'leegte in het landschap'.¹⁶⁵ De leegte heeft betrekking op nieuwsgaring, wat weinig tot niet plaatsvindt in veel gemeenten onder de 50.000 inwoners. Vastgesteld wordt dat regionale omroepen de lokale leegte nauwelijks kunnen vullen, onder andere door een lagere personele bezetting voor een groter gebied. Opvallend is dat er grote verschillen bestaan tussen regio's en het aanbod. Sommige regio's hebben diezelfde leegte, terwijl in andere regio's grote mediale successen zijn. In algemene zin loopt het bereik van regionale publieke zenders sterk terug in de afgelopen jaren. In 2018 was het bereik nog maar 10% onder Nederlanders, in 2009 was dat 18%. Hetzelfde geldt voor de regionale publieke radiozenders, waar het bereik daalde van 12% naar 7%.¹⁶⁶ De beleidsinzet op gebied van het versterken van regionaal media-aanbod is echter niet geëvalueerd. De zogenoemde Regionale Media Centra komen niet terug in het beschikbare onderzoeksmateriaal. Er kan dus niet vastgesteld worden of de beleidsinzet om het regionaal media-aanbod te versterken niet effectief was, of dat de effectiviteit later moet blijken.

2. Naar een meer slagvaardige en efficiënte regionale omroep

Deze maatregel is moeilijk te beoordelen, vanwege beperkt onderzoeksmateriaal. Hoewel er wel onderzoeksmateriaal bestaat over het concessiebeleidsplan van de RPO, zegt dat niet iets over een slagvaardigere en efficiëntere regionale omroep. De evaluatie van het concessiebeleidsplan van de RPO richt zich op de periode 2019-2021 en gaat in op het concessiebeleidsplan en hoe deze bijdraagt aan het versterken en vernieuwen van het regionale publieke mediabestel. Uit de evaluatie kan worden opgemaakt dat de RPO goed functioneert, maar dat de RPO zich in 2021 nog bevond in een ingroefase. De faciliterende rol wordt

¹⁶⁴ Bakker en Kik (2018). Op het tweede gezicht: regionale en lokale media en journalistiek 2000-2017.

¹⁶⁵ DSP (2018). Onderzoeksjournalistiek in Nederland: verkenning en analyse.

¹⁶⁶ Commissariaat voor de Media (2020). Digital News Report Nederland 2020.

goed vervuld, maar ten aanzien van uitdagende dossiers bezit de RPO niet een doorzettingsmacht ten opzichte van de dertien regionale publieke media-instellingen (RPMI's).¹⁶⁷ Verder is er geen onderzoeksmateriaal over de versterkte positie van ROOS (nu RPO).

3. Meer samenwerking met de landelijke omroep

Deze maatregel is moeilijk te beoordelen, vanwege beperkt onderzoeksmateriaal. In de NPO Terugblik van 2015 beschrijft de NPO dat in juli 2015 een gezamenlijke rapportage samen met ROOS hebben aangeboden aan de staatssecretaris. In deze rapportage werd ingegaan op programmatische, technische en financiële aspecten van de introductie van regionale nieuwsvensters op een van de landelijke publieke televisiekanalen.¹⁶⁸ Deze rapportage hebben wij niet tot onze beschikking gehad tijdens dit onderzoek. Het is dus onduidelijk of deze rapportage gelijk staat aan een plan voor samenwerking of voornamelijk ingaat op belangrijke aspecten om een mogelijke samenwerking aan te gaan. Uit de tussentijdse evaluatie van het concessiebeleidsplan van de RPO komt naar voren dat de samenwerking met de landelijke omroepen een impuls heeft gekregen, mede dankzij het concessiebeleidsplan en de RPO zelf. Zo zijn er verschillende initiatieven opgestart met de NPO en landelijke omroepen. In een aantal gevallen zijn deze samenwerkingsinitiatieven tot stand gekomen met subsidies van het ministerie van OCW.¹⁶⁹ De evaluatiecommissie stelt vast dat samenwerking tussen de NPO en de RPO voornamelijk plaatsvindt op gebied van uitwisseling, coproductie en gezamenlijke verslaglegging van nieuws, in onderzoeksjournalistieke projecten en rond evenementen. De samenwerking vindt vooral plaats van onderaf op de werkvloer, op redactieniveau. Echter mist er een samenwerking vanuit bestuurlijk niveau, dat door de NPO gestimuleerd zou moeten worden.¹⁷⁰

Er is geen onderzoeksmateriaal beschikbaar over de wijze waarop de NPO en de RPO een plan voor samenwerking opstellen. Ook is er geen onderzoeksmateriaal over het standaardiseren van techniek en innovatie bij regionale omroepen, inclusief gezamenlijke platform- en portfoliostrategie en technische harmonisatie. Voor een volgende beleidsdoorlichting is het van belang om onderzoeksmateriaal te hebben over de wijze waarop de NPO en de RPO een plan voor samenwerking opstellen. Indien er tegen die tijd geen plan ligt, is het van belang om hier duiding of een verklaring voor te hebben.

4. Professionalisering lokale omroepen

Deze maatregel is moeilijk te beoordelen, vanwege beperkt onderzoeksmateriaal. De Raad voor Cultuur adviseerde in 2019, samen met de Raad voor het Openbaar Bestuur, dat het huidige stelsel voor lokale publieke omroepen niet in voldoende mate in staat is om te fungeren als lokale waakhond en bij te dragen aan een gemeenschappelijke lokale identiteit. Hiertoe zou het lokale omroepstelsel teveel onder spanning staan. Inzetten op streekomroepen is volgens het advies positief. Zo kan de vorming van streekomroepen helpen om massa te creëren en (financiële) kwetsbaarheid te verminderen en professionaliteit te vergroten. Het advies gaat niet in op de effectiviteit van de streekomroepvorming. Uit de tussentijdse evaluatie van de streekomroepvorming komt naar voren dat streekomroepvorming bijdraagt aan het haalbaar en betaalbaar maken van een lokaal toereikend media-aanbod (LTMA). De streekomroepen zorgen voor een schaalvergroting, professionelere organisatie, meer aanbod op verschillende kanalen en veelal een samenvoeging van budgetten. Echter is het proces tot streekomroepvorming nog moeizaam, waarbij niet-aansluitende wet- en regelgeving een van de redenen voor is. Zo zou de Mediawet geen concrete invulling geven aan het begrip Lokaal Toereikend Media-Aanbod (LTMA).¹⁷¹ Ook is de inrichting van de aanwijzing, gebaseerd op de Mediawet, niet bevorderlijk voor omroepen om een streekomroep te worden.¹⁷² Hierbij is

¹⁶⁷ KWINK groep (2021). Tussentijdse evaluatie concessiebeleidsplan RPO.

¹⁶⁸ NPO (2016). Terugblik NPO 2015.

¹⁶⁹ KWINK groep (2021). Tussentijdse evaluatie concessiebeleidsplan RPO.

¹⁷⁰ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publieke belang.

¹⁷¹ In de Mediawet is bepaald dat lokale omroepen een Lokaal Toereikend Media-Aanbod moeten verzorgen. De bekostiging van lokale omroepen is hieraan gekoppeld. Echter bevat de Mediawet geen definitie van een Lokaal Toereikend Media-Aanbod.

¹⁷² KWINK groep (2021). Tussenevaluatie streekomroepvorming.

dus ook de overheid aan zet om nadere invulling te geven om zo streekomroepvorming verder te vergemakkelijken en stimuleren.

We zien dat ten aanzien van de zogenoemde Mediahubs in 2018 is onderzocht om de vernieuwingsplannen rondom de MediaHub in gezamenlijkheid met een of enkele regionale omroepen verder vorm te geven. In dit kader is overleg geweest met twee regionale omroepen, namelijk RTV Rijnmond en Omroep Zeeland. Uit deze overleggen kwam naar voren dat de frictiekostenregeling niet benut kon worden voor de vernieuwingsplannen rondom de Mediahubs, vanwege de strenge voorwaarden die gelden bij het gebruik van deze regeling.¹⁷³ De NLPO en de RPO blijven echter contact houden over verdere samenwerkingsmogelijkheden, aldus het jaarverslag van 2018.

Vanaf 2019 voeren het ministerie van OCW, de RPO en de NOS gesprekken ten aanzien van een pilot samenwerking lokale – regionale omroepen ter versterking van lokale journalistiek. Deze pilot had als doel de lokale journalistiek te versterken via lokaal-regionale samenwerking. Het ministerie van OCW heeft de NLPO en de RPO gevraagd te komen met een gezamenlijk plan voor deze pilot. Echter, het bleek uit de gesprekken dat de visie van de RPO en de NLPO, voornamelijk ten aanzien van de professionalisering van de lokale omroepsector door onder meer de streekomroepvorming, erg ver uiteenliepen.¹⁷⁴ In 2020 nam de minister van OCW het besluit om het bedrag van 4,5 miljoen euro, dat beschikbaar was voor het experiment om de lokale journalistiek te versterken door samenwerking tussen lokale en regionale omroepen, te bestemmen voor het tijdelijk Steunfonds Lokale Informatievoorziening. Een start van de uitvoering van het experiment was daardoor in 2020 niet meer mogelijk. De gesprekken omtrent de pilot zijn tussen maart en september stilgelegd als gevolg van deze keus van de minister, maar ook als gevolg van de Covid-19 pandemie. De gesprekken hervatten daarna en leidden in december tot een akkoord over de werkwijze in dit experiment.¹⁷⁵

Conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid van hoofdlijn 4

Kijkend naar de doeltreffendheid van het beleid ten behoeve van de maatregelen constateren we dat slechts een beperkt deel is geëvalueerd gedurende de onderzochte periode. De geëvalueerde onderdelen betreffen deelaspecten van wat kan worden verstaan onder samenwerking binnen en met de regio. De inzichten rondom doeltreffendheid zijn bovendien indicatief van aard, het is op grond van het onderzoeksmateriaal niet vast te stellen in hoeverre de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten daadwerkelijk bijdraagt aan het gerealiseerde doelbereik. We zien dat op verschillende wijzen, door het Rijk, de RPO en de NLPO ingezet wordt op deze hoofdlijn en dat dit ondertussen enkele vruchten begint af te werpen. Het is goed voor een volgende beleidsdoorlichting om hier meer onderzoeksmateriaal over te hebben, om zo verder te kunnen duiden wat het effect is van de inzet op dit vlak. Met het huidige beschikbare onderzoeksmateriaal lijkt het erop dat er nog meer inzet nodig is om meer samenwerking binnen en met de regio te behalen. Voor alle maatregelen is extra onderzoeksmateriaal nodig voor een meer accurate duiding.

Op belangrijke voorgenomen maatregelen zoals versterking van het regionale media-aanbod en professionalisering van de lokale omroepen is beperkt onderzoeksmateriaal beschikbaar. Er wordt kortgezegd beleid gevoerd, waaraan vanuit de OCW-begroting middelen worden besteed, zonder dat onderzocht wordt hoe doeltreffend en doelmatig dit (deel van het) beleid is. Het lijkt er vooralsnog nog niet op dat het regionaal media-aanbod significant versterkt is tussen 2014 en 2020. Echter staat daar tegenover dat de RPO nog in een ingroEIFase was in 2021: het zou dus kunnen dat na deze ingroEIFase het regionale media-aanbod versterkt wordt door de inzet van de RPO. Desalniettemin is er nog winst te behalen in de samenwerking tussen de NPO en de RPO, voornamelijk op bestuurlijk niveau. Tot slot is de ontwikkeling van streekomroepvorming een goede zet voor het versterken en professionaliseren van lokale publieke omroepen. Om hier echt een stap in te zetten wordt de overheid wel opgeroepen om de bekostiging van de lokale omroepen anders in te richten. In het

¹⁷³ NPLO (2019). NLPO Jaarverslag 2018.

¹⁷⁴ NPLO (2020). NLPO Jaarverslag 2019.

¹⁷⁵ NPLO (2021). NLPO Jaarverslag 2020.

coalitieakkoord voor 2021-2025 wordt aangegeven dat de financiering van lokale omroepen landelijk zal verlopen, en niet meer uit het Gemeentefonds.¹⁷⁶ Daarnaast behoeft het begrip LTMA een nadere invulling in de Mediawet.

5.3.5. Andere instrumenten

Naast de NPO bestaan andere instrumenten binnen begrotingsartikel 15. In deze paragraaf beschrijven we waar mogelijk de doeltreffendheid van deze instrumenten.

- **Regionale omroep.** In hoofdlijn 4 wordt stilgestaan bij de doeltreffendheid van de regionale omroep.
- **Lokale omroep.** Hier is geen beschikbaar onderzoeksmateriaal over. Het Commissariaat voert periodiek onderzoek uit naar de uitgaven van gemeenten aan lokale omroepen. Ook zijn er afgelopen jaren door het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek onderzoeken gedaan naar de lokale journalistiek. Omdat dit geen beleidsevaluaties worden deze niet meegenomen in deze beleidsdoorlichting.
- **Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (SvdJ).** De evaluatie van het stimuleringsfonds constateert dat de SvdJ erin geslaagd is de taken uit te voeren. Daarbij zien stakeholders de meerwaarde van het Fonds als belangrijke aanjager van journalistieke vernieuwing. Het fonds weet veld aan zich te binden, in de breedte, inclusief nieuwe spelers. Daarnaast kan vastgesteld worden dat er sprake is van spillovereffect van het innovatiestimuleringsprogramma van de SvdJ. De doeltreffendheid met betrekking tot het vergroten van pluriformiteit in het veld is minder dan de doeltreffendheid van andere aspecten/taken van de SvdJ.¹⁷⁷
- **Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid (NIBG).** Uit de evaluatie van het NIBG komt naar voren dat het beoordelen van de doeltreffendheid lastig is, omdat de wettelijke kaders onvoldoende geoperationaliseerd zijn. Wel kan worden geconstateerd dat de wettelijke taken aantoonbaar worden uitgevoerd: in dat opzicht is het NIBG doeltreffend. Ook wordt vastgesteld dat het NIBG een aantoonbare maatschappelijke bijdrage heeft geleverd.¹⁷⁸
- **Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM).** De evaluatie van het NICAM stelt vast dat het systeem van minderjarigebescherming betrouwbaar en valide is. Het systeem geniet een hoge mate van bekendheid en draagvlak bij de audiovisuele sector. Daarnaast is het systeem adaptief. Dit leidt tot een doeltreffend optreden.¹⁷⁹
- **Netwerk Mediawijsheid.** Uit de evaluatie van Mediawijzer.net komt naar voren dat de (netwerk)aanpak van Mediawijzer.net in de periode 2015-2018 een waardevolle bijdrage heeft geleverd. Deze aanpak is ook voor de komende periode een voor de hand liggend instrument. Er is geen goed beeld van de mate waarin jongeren anno 2018 mediawijs zijn. Verder is het weliswaar aannemelijk dat de instrumenten van Mediawijzer.net een bijdrage leveren aan de mediawijsheid van jongeren, maar tot op heden is er slechts beperkte informatie beschikbaar over hoe groot die bijdrage is.¹⁸⁰
- **Commissariaat voor de Media.** In de evaluatie wordt vastgesteld dat het Commissariaat op doeltreffende wijze de wettelijke taak invult. Voornamelijk de onafhankelijkheid is goed geborgd. Ook de wijze waarop het Commissariaat de onafhankelijke rol opneemt in het mediaveld en de politiek is goed geborgd. De evaluatie stelt vast dat de mix van toezichtsinstrumenten het Commissariaat slagvaardig, selectief en proportioneel in het optreden maakt. Wel staat de doeltreffendheid onder druk als gevolg van snel veranderende medialandschap.¹⁸¹

¹⁷⁶ Coalitieakkoord VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.

¹⁷⁷ Dialogic (2017). Evaluatie Stimuleringsfonds voor de Journalistiek 2011-2016.

¹⁷⁸ KWINK groep (2020) Evaluatie NIBG.

¹⁷⁹ KWINK groep (2020). Evaluatie NICAM.

¹⁸⁰ KWINK groep (2018). Evaluatie Mediawijzer.net.

¹⁸¹ PWC (2019). Evaluatie Commissariaat voor de Media.

5.3.6. Conclusies

We zien dat van de vier hoofdlijnen die door het ministerie van OCW gesteld zijn, de NPO voornamelijk doeltreffend is bij hoofdlijn 1, het zijn van een onderscheidende omroep:

- We zien dat de landelijke publieke omroep serieus aan de slag is gegaan met de maatregelen die door het ministerie zijn opgesteld voor deze hoofdlijn. We constateerden eerder in dit hoofdstuk dat over het algemeen de NPO heeft ingezet op het zijn en blijven van een onderscheidende publieke omroep. Ook constateren we dat de inzet op veel fronten vruchten heeft afgeworpen. Zo zien we dat invulling is gegeven aan de aanscherping van de taakopdracht (maatregel 1). Vastgesteld kan worden dat het toetsingskader werkt en dat programmering puur gericht op amuseren erg beperkt is. Het toetsingskader staat ook in relatie tot de sterkere inhoudelijke toetsing van de NPO op de inhoudelijke keuzes (maatregel 3).
- De NPO heeft zich ingezet om onderscheidend te zijn en te blijven (maatregel 2). Hiervoor heeft de NPO zich wendbaar moeten opstellen, om onderscheidend te zijn en blijven ondanks de verschillende wijzigingen en bezuinigingen tussen 2014 en 2020. Er zijn twee belangrijke signalen ten aanzien van het onderscheidend zijn: het aanbod is nog onvoldoende (cultureel) divers, en het bereik onder jongeren neemt af. Ten grondslag aan deze knelpunten ligt het ontbreken van een omroep-overstijgend langetermijnbeleid voor deze twee doelgroepen. Door een samenspel tussen omroepen en de NPO kan een dergelijk beleid opgesteld worden. We zien dat ten aanzien van de jongerenkanalen van de NPO hier al een start mee gemaakt is tussen 2014 en 2020. Voor culturele diversiteit mist dit nog.
- We zien dat er veel te doen is geweest over de nieuwe, sturende rol van de NPO (maatregel 3). Ten aanzien van de inhoudelijke sturing van de NPO en de worsteling van de omroepen hiermee, zien we dat de minister in 2019 hierop inspeelt door de rol van het college van omroepen te versterken. Het is goed dat de minister tracht hierop in te spelen.
- We zien dat de publieke verantwoording (maatregel 4) nog verbeterd kan worden, met name het betrekken van het publiek bij de strategische keuzes van de NPO. Hier heeft de NPO onvoldoende invulling aan gegeven volgens de evaluatiecommissie. Een belangrijke ontwikkeling ten aanzien van de publieke verantwoording is de introductie van een omroepsbrede ombudsman binnen de publieke omroep. De ombudsman, in combinatie met de nieuwe journalistieke code, is een belangrijke stap voor het waarborgen van openheid van de NPO zo blijkt uit de evaluatie van de functie ombudsman.
- Daarnaast constateren we dat ten aanzien van de versterking van de journalistieke taak (maatregel 5) de NPO een goede stap heeft gezet door een ombudsman te introduceren. Echter heeft deze een tweedelijnsfunctie; het publiek moet eerst bij de omroepen zelf terecht om een klacht in te dienen. De toegankelijkheid om een klacht in te dienen verschilt per omroep. De NPO zou hier wellicht meer op kunnen sturen. Hetzelfde geldt voor de journalistieke codes per omroep, die ook qua diepgang en omvang erg verschillen per omroep.

Ten aanzien van hoofdlijn 2 zien we dat de competitie binnen het bestel is vergroot. Dit komt onder andere door de mogelijkheid die externe producenten hebben gekregen om zelf programmavoorstellen in te dienen bij de NPO. Uit het onderzoeksmateriaal kan het effect van deze wijziging niet gehaald worden. Wel kan vastgesteld worden dat de NPO een gevarieerd aanbod heeft, met een relatief goed bereik. Echter blijkt ook dat het totaalaanbod nog niet de volledige pluriformiteit van de samenleving weerspiegelt. Dit staat in relatie tot het missen van een overkoepelend langetermijnbeleid in onze ogen, en behoeft verdere invulling door de NPO. Ten aanzien van de gidsfunctie van de NPO kan gesteld worden dat hoewel de NPO hieraan gewerkt heeft, de doelstelling niet geheel behaald is. Hier zijn een aantal verklaringen voor gevonden, zoals een veranderend medialandschap met verhoogde competitie. Daar tegenover staat dat ten aanzien van de samenwerkingen weinig onderzoeksmateriaal is gevonden. In het algemeen stellen we vast voor hoofdlijn 2 dat het vergroten van de pluriformiteit en de creatieve competitie minder goed uit de verf gekomen is, doordat bij

veel van de maatregelen niet duidelijk is wat is gerealiseerd en er geen onderzoeksmateriaal beschikbaar is over de doeltreffendheid van de maatregelen.

Hoofdpijnen 3 en 4 zijn het moeilijkst te beoordelen vanwege het beperkte onderzoeksmateriaal dat beschikbaar is. Hieronder beschrijven we wat nodig is voor een volgende beleidsdoorlichting om in de toekomst te oordelen hoe doeltreffend de nieuwe sturende rol van de NPO is (hoofdpijn 3) en hoe doeltreffend de samenwerking binnen en met de regio is (hoofdpijn 4). Ondanks de andere accenten die gelegd worden door de staatssecretaris in de Kamerbrief van 2022, zien we dat deze prioriteiten nog steeds terugkomen. Zo wordt in de brief het versterken van de lokale publieke omroep aangehaald, iets wat ook in de maatregelen van hoofdpijn 4 genoemd werd in 2014.¹⁸² Het is belangrijk voor de volgende beleidsdoorlichting dat ten eerste onderzocht wordt hoe de NPO invulling heeft gegeven aan haar sturende rol binnen de landelijke publieke omroep (hoofdpijn 3) en of deze invulling doeltreffend is. Hier hoort ook onderzoeksmateriaal over de eenheid en herkenbaarheid van de NPO bij. Onderzoeksmateriaal ten aanzien van de sturende rol van de NPO kan de basis vormen voor de wijze waarop gekeken kan worden naar alle andere maatregelen. De wijze waarop de NPO stuurt en coördineert heeft gevolgen voor de wijze waarop de NPO in samenspel met (of juist niet) de omroepen overkoepelend beleid ontwikkelt. Dit overkoepelende beleid, of langetermijnbeleid, is specifiek van belang voor het zijn van een onderscheidende omroep. Tot slot is meer onderzoeksmateriaal nodig met betrekking tot de samenwerking binnen en met de regio (hoofdpijn 4).

In algemene zin zou het goed zijn voor het ministerie van OCW om nu te bedenken over welke onderwerpen, maatregelen of prioriteiten onderzoek nodig is in de komende jaren. Een goede basis hiervoor zijn de hoofdpijnen uit 2022, inzichten uit deze beleidsdoorlichting en de Mediawet. Door voorafgaand na te denken over benodigde onderzoeken kan een volgende beleidsdoorlichting een beter overkoepelend beeld geven over de beleidsinzet, uitvoering en uiteindelijk doeltreffendheid van het beleid.

5.4. Doelmatigheid

5.4.1. Landelijke publieke omroep

Deze paragraaf richt zich op de doelmatigheid van de NPO. Hier valt ook de maatregel meer sturing op doelmatigheid onder hoofdpijn 3 onder.

Ten aanzien van de doelmatigheid is beperkt onderzoeksmateriaal beschikbaar. Hoewel er onderzoeksmateriaal is over de wijze waarop de NPO kosten moest besparen vanwege de bezuinigingen, zegt dat niet per se iets over de doelmatigheid. Voor de doelmatigheid richten we ons dan ook voornamelijk op de bevindingen van de evaluatiecommissie en het rapport van de ARK. De evaluatiecommissie stelt vast dat het toezicht op de doelmatigheid en de wijze waarop de NPO zich verantwoordt over zijn prestaties zijn versterkt.¹⁸³ De ARK stelt vast dat er sprake is van kostenbewustzijn bij de NPO, maar dat het ontbreekt aan een stelselmatige kritische blik naar de kosten.¹⁸⁴ De ARK stelt vast dat de doelmatigheidsopdracht in 2019 nog niet van de grond gekomen is.¹⁸⁵ Hoewel kostenbewustzijn positief is, en een mogelijke indicatie van doelmatigheid, is dit niet genoeg. Meer inzicht en toezicht op de financiën, zoals vastgesteld door de evaluatiecommissie, kunnen een indicatie zijn voor (de mogelijkheid tot) doelmatigheid. Toch stelt de ARK vast dat de NPO nog te weinig beschikt over inzicht in de doelmatigheid van de bestedingen. Uit de conclusies van

¹⁸² Ministerie van OCW (2022). Hoofdpijnenbrief media 2022.

¹⁸³ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017.

¹⁸⁴ Algemene Rekenkamer (2019). Hilversum in beeld. Doelmatigheid bij de publieke omroep.

¹⁸⁵ Algemene Rekenkamer (2019). Hilversum in beeld. Doelmatigheid bij de publieke omroep.

beide rapporten valt op te maken dat de NPO nog niet voldoende doelmatig was tussen 2014 en 2020. Hier zijn echter ook enkele verklaringen voor te vinden die buiten de NPO liggen.

Uit het rapport van de evaluatiecommissie¹⁸⁶ blijkt dat toezicht van NPO op besteding van alle financiële middelen is toegenomen. Voor hun oordeel met betrekking tot doelmatigheid, heeft de evaluatiecommissie zich gebaseerd op documenten en gesprekken met onder andere de Raad van Bestuur, de Directie Financiën en het CIPO. De commissie baseert het oordeel op een aantal ingevoerde maatregelen. Zo heeft de Raad van Bestuur meer bevoegdheden gekregen en er zijn meer en verbeterde instrumenten om toe te zien op financiële doelmatigheid. De kwaliteit van bestuur en verantwoording van omroepen en de NPO zijn verbeterd in een aantal opzichten. Naast verbeterd toezicht en kwaliteit van bestuur, stelt de evaluatiecommissie ook vast dat de toezicht op de doelmatigheid in algemene zin is toegenomen. Het toezicht functioneert echter nog niet op alle onderdelen naar wens. De doelstelling voor een bestuurbaar en doelmatig bestel is deels behaald. De regelmatige confrontaties met bezuinigingen heeft impact gehad op de mate waarin doelstellingen uit concessiebeleidsplan kon realiseren. Of de bezuinigingen en fusies zorgen voor het volledig behalen van de doelstelling om een bestuurbaar en doelmatig bestel te hebben moet met de tijd blijken. Zoals eerder genoemd is er ook nog onvoldoende sprake van een slagvaardig bestuur en constructief samenstel tussen Raad van Bestuur en omroepen. Zo zijn er verschillen van inzicht tussen Raad van Bestuur en omroepen met betrekking tot de rollen en taakverdeling in de praktijk, ondanks het feit dat deze wettelijk goed gedefinieerd zijn. De evaluatiecommissie geeft echter wel aan dat er meer tijd nodig is om de recente wijzigingen beter te laten landen.

Ondanks de vele rapportages en evaluaties, is het onduidelijk of de NPO leert van geconstateerde tekortkomingen en hoe verbeteringen aangebracht worden, aldus de evaluatiecommissie. Inzicht in kosten en de relatie tussen kosten en impact moet verbeterd worden ten behoeve van de doelmatigheid. In de verantwoording ontbreekt soms een helder verband tussen ambities en prestaties, en is het onduidelijk tot in hoeverre de NPO leert van de geconstateerde tekortkomingen.

Naast de evaluatiecommissie schrijft ook de Algemene Rekenkamer (ARK) over de doelmatigheid van de NPO.¹⁸⁷ Hierbij heeft de ARK specifiek gekeken naar de bovenstaande maatregel en naar de transparantie van de NPO over de kosten van de programma's. Ten eerste stelt de ARK vast dat de doelmatigheidsopdracht zoals de wetgever die voor zich zag, slecht correspondeert met de wettelijk vastgelegde verhoudingen binnen het omroepbestel. Tegelijkertijd constateert de ARK dat de NPO om allerlei redenen niet optimaal gebruik heeft gemaakt van de ruimte die er wel was om aan de opdracht invulling te geven. Uit de wettelijke taakomschrijving valt af te leiden dat sturing op doelmatigheid door de NPO moet plaatsvinden via de verdeling van programmagelden. Echter vraagt de ARK zich af of de Minister van OCW goed heeft nagedacht over de uitvoerbaarheid van deze manier van sturen binnen het omroepbestel. De nieuwe taak werd namelijk bij voorbaat ernstig bemoeilijkt door de inhoudelijke onafhankelijkheid van omroepen en hun mogelijkheden om voor specifieke programma's ontvangen gelden intern te herverdelen. Ondanks deze beperkingen ging de NPO vanaf het begin van 2016 met de nieuwe taak aan de slag, zo constateert de ARK. Hierbij was er veel weerstand vanuit de omroepen richting de NPO: omroepen bleken niet genegen om tot in detail inzicht te geven in de kosten van programma's. Hieruit valt op te halen dat de NPO nog niet beschikte over de wettelijk vereiste adequate financiële informatie. En ook intern bij de NPO bestond weerstand tegen de plannen omdat ze botsten met de bestaande praktijk van programmeren.

In nieuwe Mediawet van 2016 heeft de NPO expliciet de taak gekregen zorg te dragen voor een doelmatige besteding van de middelen van de publieke omroep. Dat betrof een aanscherping van de opdracht die al bestond. De uitvoering van deze taak is volgens de ARK medio 2019 (nog) niet van de grond gekomen. De ARK

¹⁸⁶ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2019). Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017.

¹⁸⁷ Algemene Rekenkamer (2019). Hilversum in beeld. Doelmatigheid bij de publieke omroep.

stelde vast dat de NPO gericht diende werk te maken van de opdracht voor doelmatigheid zorg te dragen. In de praktijk bleek bijvoorbeeld dat de NPO nog beschikt over weinig inzicht in de doelmatigheid van de bestedingen, terwijl de NPO ook vóór de wetwijziging al de opdracht had doelmatigheid te “bevorderen”. Inzicht in doelmatigheid ontbreekt zowel op het macroniveau van de programmering als op het microniveau van individuele programma’s. In alle rapportages en metingen van de NPO ligt de focus op de doeltreffendheid en prestaties van programma’s. Echter wordt niet aantoonbaar een verband gelegd met de financiële middelen die daarvoor nodig zijn. In de onderhandelingen met omroepen wordt voor zover vastgelegd geen gebruik gemaakt van objectieve criteria.

De ARK stelt wel vast dat, mede als gevolg van bezuinigingen, bij de NPO wel sprake is van kostenbewustzijn. Echter kon niet geconstateerd worden dat het kostenbewustzijn invloed had op de kosten van de programma’s. Ondanks deze, en bovenstaande, constatering moet niet ingezet worden op meer rapportages en protocollen ten behoeve van de doelmatigheid. De ARK merkt hierbij wel op dat er wel heel veel doelen zijn waar de NPO in de programmering mee probeert rekening te houden. Al die doelen zichtbaar maken om vervolgens te gebruiken bij het sturen op doelmatigheid lijkt de ARK moeilijk.

De ARK signaleert wel enkele ondoelmatigheidsrisico’s in de praktijk, zonder te kunnen vaststellen in welke mate die optreden. Zo besteedt de publieke omroep voor 35% van de programmakosten uit aan onafhankelijke producenten. Hoewel er voordelen bestaan bij uitbesteding, staan daar tegenover aanzienlijke risico’s. Uitbesteding brengt flink hogere kosten met zich mee zonder dat duidelijk is of daar ook betere prestaties tegenover staan. Om die reden vindt de ARK de door de Minister voor Media voorgestelde verhoging van het minimale percentage van het televisiebudget dat moet worden uitbesteed vanuit doelmatigheidsperspectief niet verstandig. Daarnaast ziet de ARK risico’s op ondoelmatigheid als het gaat om de onderhandelingspositie van de NPO en de omroepen. Ook de rol van gezichtsbepalende presentatoren bij beslissingen wordt gezien als een risico. Om inzicht te verlenen in programmakosten is gekozen om die op te delen in zes aanboddomeinen. De ARK constateert echter dat die opdeling van het televisieaanbod erg globaal is en relevante ontwikkelingen in de kosten maskeert voor het ministerie van OCW en de Tweede Kamer. Opvallend is verder dat de NPO niet in staat is de aangewezen prioriteiten in het aanbod te voorzien van informatie over kosten. In het concessiebeleidsplan van 2022-2026 kondigde de NPO aan te gaan werken met tien inhoudelijke hoofdgenres en één toonaangevende vorm. Per genre worden budgetten vastgesteld. De verantwoording zal daarbij ook kanaaloverstijgend zijn. Op basis van het genrebeleid zal de NPO de middelen, prestaties en doelen bespreken met de omroepen, en afspraken maken met hen. Na uitzending wordt gekeken naar de realisatie van de gemaakte afspraken. De NPO geeft aan dat op deze wijze een goed beeld van de doelmatigheid van individuele titels bereikt kan worden. Dat inzicht zal mede als de basis voor het opstellen van jaarplannen en voor nieuwe afspraken met omroepen over hun aanbod dienen.¹⁸⁸

Minister Slob geeft in 2021 een beleidsreactie op het ARK rapport.¹⁸⁹ De minister constateert dat de NPO en de omroepen voortvarend omgegaan zijn met de aanbevelingen ten aanzien van de doelmatigheid. Zo is een project genaamd Transparantie en Doelmatigheid gestart, en heeft de NPO samen met de omroepen een gedeelde visie op sturen op doelmatigheid ontwikkeld. Die visie maakt het mogelijk voor de NPO om op uniforme wijze aan de voorkant programmavoorstellen te beoordelen op kosten en prestaties in relatie tot de verwachte bijdrage aan de doelstellingen. Ook kan de NPO hiermee aan de achterkant de kosten en prestaties meten en vergelijken. Deze visie gaat gepaard met een nieuwe procesinrichting van het programmeerproces, welke vanaf januari 2021 ingesteld wordt. Daarnaast geeft de minister aan dat hij in gesprek was over de manier waarop in de verantwoording het inzicht in de relatie tussen middelen, presentaties en doelstellingen verbeterd kan worden. Tot slot geeft de minister aan dat hij in de te maken prestatieafspraken met de NPO waar mogelijk expliciete afspraken maken over de te bereiken doelen, inzet

¹⁸⁸ NPO (2020). Concessiebeleidsplan 2022-2026.

¹⁸⁹ Ministerie van OCW (2021). Mediabegroting 2021.

van middelen, prestaties en prioritering daarvan. Hieruit volgt dat er opvolging gegeven is aan het ARK rapport. Dit is positief.

5.4.2. Andere instrumenten

Naast de NPO bestaan andere instrumenten binnen begrotingsartikel 15. Hieronder beschrijven waar mogelijk we de doelmatigheid van deze instrumenten:

- **Regionaal omroep.** Hier is geen onderzoeksmateriaal over beschikbaar.
- **Lokale omroep.** Hier is geen onderzoeksmateriaal over beschikbaar.
- **Stimuleringsfond voor de Journalistiek (SvdJ).** Uit de evaluatie blijkt dat de SvdJ vrijwel alle aanbevelingen uit de vorige evaluatie goede opvolging heeft gegeven. Ook is de doelmatigheid groot: de meerwaarde en waardering voor het Fonds is groot tegenover een relatief beperkte investeringsimpuls. Wel gaat een relatief groot aandeel van het subsidiebudget naar bureaunkosten. Echter zijn deze kosten in de evaluatieperiode gedaald: dit duidt op een meer efficiënte uitvoering van werkzaamheden.¹⁹⁰
- **Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid (NIBG).** In de evaluatie van het NIBG wordt kort stilgestaan bij de doelmatigheid. Er wordt vastgesteld dat intern de doelmatigheid goed is. Verder zou de doelmatigheid kunnen stijgen als het NIBG de eigen inkomsten weet te vergroten.¹⁹¹
- **Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM).** De evaluatie van het NICAM stelt vast dat de kosten van het systeem acceptabel geacht worden. Ook zijn de kosten gelijk gebleven terwijl het aantal classificaties ruim is toegenomen. Een zeer laag percentage van de classificaties dient aangepast te worden naar aanleiding van klachten, wat ook duidt op doelmatigheid.¹⁹²
- **Netwerk Mediawijsheid.** Hier is geen onderzoeksmateriaal over beschikbaar.
- **Commissariaat voor de Media.** In de evaluatie wordt vastgesteld dat het Commissariaat een beperkt inzicht heeft in de eigen doelmatigheid. De ontwikkeling van specifieke elementen van doelmatigheid laat een gemengd beeld zien met betrekking tot de algehele doelmatigheid. Het is een financieel gezonde organisatie, maar er zijn geen normen gesteld over de financiële indicatoren. Voorspellend vermogen van de begroting is goed. De aanpak van toestemmingen bij nevenactiviteiten heeft geleid tot daling van de lasten, waardoor de afhandeling van de aanvragen in het kader van nevenactiviteiten verbeterd is.¹⁹³

5.4.3. Conclusies

Uit het onderzoeksmateriaal kan geconcludeerd worden dat de NPO kostenbewust is, maar niet even goed inzicht heeft in de uitgaven en deze niet systematisch kritisch bekijkt. Dit brengt knelpunten met zich mee ten aanzien van de doelmatigheid. Daarbij moet echter wel gezegd worden dat de NPO zich moet committeren aan veel verschillende doelstellingen en rapportages, waardoor het niet altijd eenvoudig is om dit inzicht te hebben en te behouden. Doelmatigheid is een thema dat van belang was en blijft voor de NPO. Doelmatigheid dient blijvende aandacht krijgen, zowel middels signalerend onderzoek dat vaststelt op welke wijzen de doelmatigheid kan groeien als middels evaluerend en terugblikkend onderzoek.

We vinden het opvallend dat de ARK en de evaluatiecommissie in hetzelfde jaar rapporteerden over de NPO en de doelmatigheid, en hierbij tot verschillende conclusies komen: volgens de ARK is de NPO niet altijd doelmatig, volgens de evaluatiecommissie is de NPO voor het grootste deel wel doelmatig. Dit is onhandig voor

¹⁹⁰ Dialogic (2017). Evaluatie Stimuleringsfonds voor de Journalistiek 2011-2016.

¹⁹¹ KWINK groep (2020) Evaluatie NIBG.

¹⁹² KWINK groep (2020). Evaluatie NICAM.

¹⁹³ PWC (2019). Evaluatie Commissariaat voor de Media.

het ministerie van OCW en de NPO die opvolging dienen te geven aan deze rapporten. Het zou goed zijn om voor een volgende beleidsdoorlichting gericht onderzoek naar de doelmatigheid uit te zetten. Mochten er meerdere onderzoeken worden uitgezet rondom dit onderwerp, dan is afstemming van belang. Een andere mogelijkheid is dat er voldoende tijd tussen de onderzoeken zit. Zo had bijvoorbeeld de NPO tijd gehad om een start te maken met doelmatigheidszaken tussen de onderzoeken van de ARK en de evaluatiecommissie in.

Belangrijk voor een volgende beleidsdoorlichting is dat onderzoeksmateriaal beschikbaar is over de wijze waarop de NPO en het ministerie van OCW opvolging hebben gegeven aan de bevindingen van de ARK en de evaluatiecommissie ten aanzien van de doelmatigheid. In de toekomst is onderzoeksmateriaal nodig over de nieuwe procesinrichting van het programmeerproces, welke tot stand is gekomen aan de hand van de overkoepelende visie op doelmatigheid en transparantie van de omroepen en de NPO. In relatie tot voorgaande, zou het ook interessant zijn om bij een aantal omroepen onderzoek te laten doen naar de doelmatigheid, en hierbij ook aandacht te schenken aan de sturing van de NPO bij deze omroepen ten aanzien van de doelmatigheid.

Ten aanzien van de andere instrumenten is het waardevol om ook onderzoeksmateriaal over de doelmatigheid te hebben, omdat deze instrumenten samen met de landelijke publieke omroep het mediabeleid maken. Bij de evaluaties die in de komende periode uitgevoerd worden zou doelmatigheid moeten worden toegevoegd aan de scope van het onderzoek. Dit zou in ieder geval moeten bij onderzoeken die uitgevoerd worden ten aanzien van de regionale omroep en de lokale omroep. Doelmatigheid zou ook op deze niveaus van de publieke omroep van belang moeten zijn, zowel op zichzelf staand maar ook in relatie tot het gehele publieke mediabestel waarin samenwerking tussen de drie niveaus (landelijk, regionaal, lokaal) plaatsvindt.

Bijlage 1. Bronnenlijst

Auteur	Jaar	Titel
Algemene Rekenkamer	2019	Hilversum in beeld. Doelmatigheid bij de publieke omroep.
Auditdienst Rijk	2014	Beleidsdoorlichting mediabeleid 2010-2013.
Bakker, A. & Bardoel, J.L.H.	2017	Een kwestie van cultuur: Een onderzoek naar de beleving en naleving van onafhankelijkheid bij de landelijke publieke omroep.
Bakker, P. & Kik, Q	2018	Op het tweede gezicht: regionale en lokale media en journalistiek 2000-2017.
Bardoel, J. L.H.	2017	Redactiestatuten landelijke publieke omroep: een inventarisatie.
Boston Consulting Group	2011	Efficiëntieonderzoek Landelijke Publieke Omroep.
Coalitieakkoord VVD, D66, CDA en ChristenUnie	2021	Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.
Commissariaat voor de Media	n.d.	Mediamonitor, NPO in 2015. Zie: https://www.mediamonitor.nl/mediabedrijven/npo/npo-in-2015/ .
Commissariaat voor de Media	2017	Mediamonitor: mediamarkten en mediagebruik 2014-2015.
Commissariaat voor de Media	2018	Commissariaat voor de media. Mediamonitor 2018.
Commissariaat voor de Media	2019	Commissariaat voor de Media. Filterbubbels in Nederland.
Commissariaat voor de Media	2019	Commissariaat voor de Media. Mediamonitor 2019.
Commissariaat voor de Media	2020	Commissariaat voor de Media. Digital News Report Nederland 2020.
Commissariaat voor de Media	2020	Commissariaat voor de Media. Naleving prestatieovereenkomst NPO 2019.
Commissariaat voor de Media	2021	Naleving prestatieovereenkomst NPO 2020.
Commissariaat voor de Media	2022	Reflectie: Kijk samen verder.
De Haan, Y.	2020	Evaluatie functie ombudsman.
Dialogic	2017	Evaluatie Stimuleringsfonds voor de Journalistiek 2011-2016.
Dialogic	2021	Prominentie in beeld.
DSP	2018	Onderzoeksjournalistiek in Nederland: verkenning en analyse.
Eerste Kamer	2021	Toezeggingennummer T03060 (ontleend aan Handelingen I 2020-2021, nr. 13, item 3. Eerste Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 554.

Ernst & Young Advisory	2017	Onderzoek inkomstenopties 2017-2022 Landelijke Publieke Omroep (LPO).
Ernst & Young Advisory	2017	Onderzoek reclame-inkomsten mediabegroting OCW.
Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep	2019	Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 – 2017.
KWINK groep	2018	Evaluatie Mediawijzer.net.
KWINK groep	2020	Evaluatie NIBG.
KWINK groep	2020	Evaluatie NICAM.
KWINK groep	2021	Tussenevaluatie streekomroepvorming.
KWINK groep	2021	Tussentijdse evaluatie concessiebeleidsplan RPO.
Ministerie van Financiën	2012	Begroting 2012, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, beleidsagenda.
Ministerie van Financiën	2014	Begroting 2014, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media.
Ministerie van Financiën	2015	Begroting 2015, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media.
Ministerie van Financiën	2016	Begroting 2016, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media.
Ministerie van Financiën	2017	Begroting 2017, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media.
Ministerie van Financiën	2018	Jaarverslag 2018, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 4. Media: eerste concessiebeleidsplan RPO en onderzoek naar onafhankelijke journalistiek in Nederland.
Ministerie van Financiën	2018	Jaarverslag 2018, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media.
Ministerie van Financiën	2018	Regeling periodiek evaluatieonderzoek.
Ministerie van Financiën	2020	Jaarverslag 2020, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media.
Ministerie van Financiën	2020	Jaarverslag 2020, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Bijlage 2 Afgerond evaluatie- en overig onderzoek.
Ministerie van OCW	2008	Mediawet 2008.
Ministerie van OCW	2011	Mediabegroting 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 33 000 VIII, nr. 59.
Ministerie van OCW	2011	Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32827, nr. 1.
Ministerie van OCW	2011	Uitwerking regeerakkoord onderdeel media. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 827, nr. 1.

Ministerie van OCW	2013	Memorie van toelichting: Wijziging van onder meer de Mediawet 2008 in verband met onder meer aanpassing van de rijksmediabijdrage en overheveling van het budget voor de bekostiging van de regionale omroepen van het provinciefonds naar de mediabegroting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 664, nr. 3.
Ministerie van OCW	2014	Mediabegroting 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VIII, nr. 61.
Ministerie van OCW	2014	Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 827, nr. 67.
Ministerie van OCW	2015	Technische mutatie jaarafsluiting 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VIII, nr. 82.
Ministerie van OCW	2016	Besluit aanvraag nieuw aanbodkanaal NPO Plus. Kamerstukken 2015/16, 32 827, nr. 88.
Ministerie van OCW	2017	Implementatie wijziging Mediawet 2008.
Ministerie van OCW	2017	Mediabegroting 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 775 VIII, nr. 31.
Ministerie van OCW	2018	Mediabegroting 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 VIII, nr. 91.
Ministerie van OCW	2019	Beleidsreactie op advies organisatie en financiering lokale omroepen.
Ministerie van OCW	2019	Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 827, nr. 157
Ministerie van OCW	2020	Rijksbegroting artikel 15. Media.
Ministerie van OCW	2021	Jaarverslag OCW 2020, p. 90.
Ministerie van OCW	2021	Mediabegroting 2021.
Ministerie van OCW	2022	Hoofdlijnenbrief media 2022.
Ministerie van OCW en NPO	2017	Prestatieovereenkomst 2017-2020.
Ministerie van OCW, Stichting NPO en Commissariaat voor de Media	n.d.	Prestatieovereenkomst 2017-2020.
NPLO	2019	NLPO Jaarverslag 2018.
NPLO	2020	NLPO Jaarverslag 2019.
NLPO	2021	NLPO Jaarverslag 2020.
NPO	2012	Jaarverslag 2011 Nederlandse Publieke Omroep.
NPO	2013	Jaarverslag 2012.
NPO	2015	Het publiek voorop. Concessiebeleidsplan 2016-2020.

NPO	2015	NPO Jaarverslag 2014.
NPO	2015	Terugblik NPO 2014.
NPO	2016	Beleidslijn amusement.
NPO	2016	NPO Jaarverslag 2015.
NPO	2016	Terugblik NPO 2015.
NPO	2017	NPO Jaarverslag 2016.
NPO	2017	Terugblik NPO 2016.
NPO	2018	Jaarverslag 2017.
NPO	2018	Terugblik NPO 2017.
NPO	2019	Jaarverslag 2018.
NPO	2019	Terugblik NPO 2018.
NPO	2020	Concessiebeleidsplan 2022-2026.
NPO	2020	Evaluatie NPO Plus.
NPO	2020	Jaarverslag 2019.
NPO	2020	Terugblik NPO 2019.
NPO	2021	Jaarverslag 2020.
NPO	2021	Terugblik NPO 2020.
PwC	2019	Evaluatie Commissariaat voor de Media.
Raad voor Cultuur	2005	Mediawijsheid, de ontwikkeling van nieuw burgerschap.
Raad voor Cultuur	2014	De Tijd Staat Open.
Raad voor Cultuur	2019	Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen.
Regeerakkoord VVD-CDA	2010	Vrijheid en verantwoordelijkheid.
Regeerakkoord VVD-PvdA	2012	Bruggen slaan.
Ster	2015-2022	Jaarverslagen over de jaren 2014-2021.
Stimuleringsfonds voor de Journalistiek	2020	Jaarverslag 2019.
Websites	n.d.	<ul style="list-style-type: none"> • https://netwerkmediawijsheid.nl/over-ons/. • https://rpo.cms.lionhead.nl/RPO/Over-RPO.html. • https://www.beeldengeluid.nl/organisatie/geschiedenis.

	<ul style="list-style-type: none">• https://www.nlpo.nl/overnlpo.• https://www.rijksfinancien.nl/.• https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/cultuur-en-media/media/publiekswaardering-npo.• https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/cultuur-en-media/media/persvrijheid-in-nederland.• https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking.• https://over.npo.nl/voor-makers/npo-medi module/hoe-gaat-het-pitchen-in-zn-werk#content.
--	---

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP