Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2020–2021

32 827 Toekomst mediabeleid

Nr. 217

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2021

Met genoegen stuur ik u mijn reactie op het concessiebeleidsplan van de NPO en de prestatieovereenkomst die ik met de Nederlandse Publieke Omroep (hierna: de NPO) heb gesloten. Ik heb u het concessiebeleidsplan eind vorig jaar doen toekomen.[1] Deze stukken vormen, tezamen met mijn besluiten[2] op de erkenningsaanvragen van de publieke omroepverenigingen, het sluitstuk van deze regering om de toekomst van de publieke omroep te verstevigen. Het is nu aan de NPO om dit verder uit te werken en in de praktijk te brengen.

Op 14 juni 2019 heb ik mijn visie[3] op de toekomst van de landelijke publieke omroep gepresenteerd. In deze brief ga ik kort in op enkele openstaande punten uit deze visiebrief. Met het afsluiten van de prestatieovereenkomst doe ik tevens de volgende toezeggingen gestand:

- De toezegging aan de Eerste Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Bikker (ChristenUnie), bij het maken van nieuwe prestatieafspraken met de NPO het punt van het indexeren van de representatiegelden die zijn toegekend na opheffing van de kleine levensbeschouwelijke omroeporganisaties mee te nemen.
- De toezegging aan de Eerste Kamer naar aanleiding van een vraag van het lid De Blécourt-Wouterse (VVD), om de mogelijkheid van een protocol voor het genrebeleid open te zullen houden.

In de mediabegrotingsbrief 2021[4] heb ik u geïnformeerd over de uitwerking van de maatregelen uit de visiebrief door middel van het zogenoemde spoorboekje. Eind 2020 is de wet tot wijziging van de Mediawet 2008 (Kamerstuk 35 554) met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep met ruime meerderheid van

[1] Bijlage bij Kamerstuk 32 827, nr. 202
[2] Uw Kamer ontvangt separaat een brief over mijn besluiten rond de erkenningsaanvragen.
[3] Kamerstuk 32 827, nr. 157.
[4] Kamerstuk 35 570, nr. 125.

kst-32827-217
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2021

stemmen aangenomen. Met deze wet wordt het toekomstperspectief van de landelijke publieke omroep versterkt door stapsgewijs toe te werken naar een reclamevrije landelijke publieke omroep. Tevens wordt door de ledeneisen bij te stellen de pluriformiteit van de landelijke publieke omroep versterkt. Daarnaast wordt ruimte gecreëerd om flexibeler te kunnen programmeren en distribueren door de publieke omroep minder afhankelijk te maken van het vullen van een verplicht aantal lineaire televisiezenders. De bestuurlijke organisatie wordt verder verstevigd door een versterkte rol voor het college van omroepen en door de Raad van Toezicht van de NPO beter in positie te brengen om zijn rol in het gemeenschappelijke belang van de landelijke publieke mediadienst te pakken. De NPO heeft deze elementen van de wet meegenomen in zijn concessiebeleidsplan.[5]

Een deel van de artikelen is reeds in werking getreden, overige bepalingen treden op 1 januari 2022 in werking. Vooruitlopend daarop is de publieke omroep dit jaar al gestopt met online reclame en reclame rond kinderprogrammering. Daarnaast heeft de NPO het college van omroepen nu al het adviesrecht over de jaarplannen met de programmeerstrategie gegeven. Ik ben te spreken over het proactieve oppakken van deze maatregelen door de NPO. Voor een aantal onderwerpen die kunnen bijdragen om het toekomstperspectief van de publieke omroep te verbeteren, lopen op dit moment nog een tweetal onderzoeken: een onderzoek naar «due prominence» en een onderzoek naar alternatieve legitimatiecriteria aanvullend op de ledeneis. Ik zal u informeren over de uitkomsten van de onderzoeken zodra deze gereed zijn.

Concessiebeleidsplan

De publieke omroep staat aan de vooravond van een nieuwe concessieperiode. Een concessie wordt verleend aan de publieke omroep voor de duur van 10 jaar. Voor het concessiebeleidsplan bestaat de concessieperiode uit twee perioden van vijf jaar. Voorafgaand aan de concessieverlening en vóór aanvang van de tweede periode van vijf jaar van de concessieperiode dient de NPO een concessiebeleidsplan voor de komende vijf jaar in. De publieke omroep heeft de lat qua ambities hoog gelegd door onder andere de introductie van genre georiënteerd en integraal programmeerbeleid waarmee de publieke omroep content voorop wil stellen. Ik vind het goed dat de publieke omroep zichzelf deze hoge ambities stelt. De ontwikkelingen in de mediasector waaronder het verschuivende kijkgedrag en de kapitaalkrachtige internationale toetreders tot de Nederlandse markt, vragen om een stevig antwoord van de publieke omroep. Dit transformerende landschap betekent dat de publieke omroep zich structureel moet kunnen blijven aanpassen.

In de Mediawet 2008 (hierna: Mediawet) is de taakopdracht van de publieke omroep vastgelegd. De Mediawet bepaalt ook de systematiek waarin de publieke omroep deze taak uitwerkt. Die beleidscyclus is als volgt: voorafgaand aan de nieuwe concessieperiode evalueert een evaluatiecommissie de prestaties van de NPO op het terrein van aanbod, publiek en organisatie. Deze evaluatiecommissie kan aanbevelingen geven voor de toekomst c.q. de nieuwe concessieperiode. De publieke omroep neemt deze evaluatie en eventuele aanbevelingen mee in het concessiebeleidsplan. Elke vijf jaar voorafgaand aan de nieuwe concessieperiode werkt de publieke omroep zijn wettelijke taak uit in een concessiebeleidsplan. In het concessiebeleidsplan beschrijft de publieke omroep zijn algehele programmatische strategie, inclusief kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen. In de jaarplannen en de jaarlijkse begroting

[5] Zie bijlage 3 van het concessiebeleidsplan van de NPO.

worden de strategie en doelstellingen vertaald naar concrete voorstellen voor de programmering en de inzet van de beschikbare middelen.

In de bijlage van deze brief treft u mijn reactie aan de NPO op het concessiebeleidsplan[6]. Het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) en de Raad voor cultuur (hierna: de Raad) hebben mij geadviseerd over het concessiebeleidsplan 2022–2026. De adviezen vindt u bijgesloten bij deze brief[7]. De adviseurs zijn positief kritisch op de ambities van de NPO maar constateren tegelijk dat deze ambities nog veel uitwerking behoeven. Ik heb de NPO daarom gevraagd om op deze adviezen te reageren en nadere toelichting te geven op nog het in ontwikkeling zijnde genrebeleid, de reikwijdte van het concessiebeleidsplan en de manier waarop er op verschillende momenten in de beleidscyclus wordt samengewerkt tussen alle lagen van de NPO en de omroepen. De brief met de reactie van de NPO treft u als bijlage bij mijn beleidsreactie aan[8].

Artikel 2.20 lid 2 onderdeel d van de Mediawet stelt dat het concessiebeleidsplan ook een onderbouwd overzicht bevat van de naar verwachting benodigde organisatorische, personele, materiële en financiële middelen. In hoofdstuk 3 van het concessiebeleidsplan gaat de NPO hier op in. Ik stel vast dat de door de NPO gestelde financiële kaders passen bij de afspraken die ik met de NPO heb gemaakt bij de uitwerking van de maatregelen uit de visiebrief. Die afspraken worden vastgelegd in het wettelijke minimumbudget voor de komende concessieperiode.

In deze concessieperiode gaat de NPO de beweging van net- naar genremanagement verder uitwerken waarbij niet langer de aanbodkanalen, maar de content voorop staat. De NPO kiest voor een aanpak per genre, uitgewerkt in een tussen omroepen en NPO-organisatie afgestemd beleidsplan met daarin de visie, doelen, kaders, criteria en processen passend bij dat genre. Voor een aantal genres is de NPO al mee aan de slag gegaan, zoals drama, maar voor de meeste genres staat de NPO aan het begin van deze omslag. De NPO zal, conform mijn toezegging hierover aan de Eerste Kamer, over de voortgang van de invoering van het genrebeleid rapporteren. Het Commissariaat en de Raad zijn beiden positief over de omslag richting genrebeleid met inhoud voorop. Ik deel deze visie.

Eerder gaf ik in de Visiebrief het belang aan van goed samenspel tussen de NPO in zijn rol als coördinerend orgaan en de omroepen als leveranciers van de programma's. Alleen dan kan de publieke omroep zowel slagvaardig als pluriform zijn. De verdere uitwerking van zowel het genrebeleid en het integraal programmeren zijn daardoor cruciaal. Ik heb bij de NPO gevraagd om net als met het genrebeleid voor een zorgvuldige afstemming met de omroepen. In de reactie van de NPO wordt de bespreking van dit genrebeleid in de jaarplannen uitgewerkt. Ik zie daarin deze zorgvuldige afstemming terug.

In het concessiebeleidsplan heeft de NPO de ambitie opgenomen om meer content van de regionale omroepen onder de aandacht te brengen en de samenwerking met de RPO en de regionale omroepen te versterken. Ik juich deze ambitie toe. Dit is in lijn mijn visiebrief. De ambitie om meer content van regionale omroepen onder de aandacht te brengen van een landelijk publiek wordt vormgegeven in het NPO Regio blok op NPO2. In het eerste halfjaar van 2021 bestaat dit twee uur durende blok uit het NOS

[6] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[7] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[8] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Regiojournaal, verzorgd vanuit de bestaande samenwerking van Bureau Regio en de NOS, vervolgens een blok van 20 minuten met een regionaal karakter en daarna aanbod met een regionaal karakter van de landelijke publieke omroepen al dan niet in coproductie met regionale omroepen.

De actuele ervaringen zijn positief: het bereik is bemoedigend en de beschikbare middelen worden doelmatig ingezet voor programmering. NPO en RPO maken hiervoor continue afspraken over de financiering van producties. Zij monitoren de opvolging van gemaakte afspraken onder meer wat betreft het aantal en de kwaliteit van producties en de constateringen vanuit de samenwerking. Een nadere gezamenlijke evaluatie conform mijn toezegging[9] aan de Eerste Kamer volgt in 2022. De betrokken partijen zullen daarbij ook vooruitkijken naar gezamenlijke programma's, samenwerking en budget. Ik zal uw Kamer deze evaluatie te zijner tijd doen toekomen.

Sinds 2000 is het concessiebeleidsplan een instrument waarin de publieke omroep zich verantwoordt over zijn strategie, tegenover burgers en namens hen tegenover regering en parlement. Dit is en blijft de belangrijkste functie van het concessiebeleidsplan. Echter, de Europese Commissie heeft aangegeven dat het concessiebeleidsplan ook dienstig is om aan marktpartijen kenbaar te maken welke activiteiten de publieke omroep de komende jaren zal verrichten. Naast een algemene reactie op de doelstellingen die de publieke omroep formuleert in het concessiebeleidsplan, is er daarom nog speciale aandacht voor de aard en aantal van de aanbodkanalen. De aard en aantal van de aanbodkanalen behoeven de «instemming van de Minister» (artikel 2.21, derde lid, Mediawet). Voor bestaande aanbodkanalen – die al langer deel uitmaken van de uitvoering van de publieke taak – houdt dit in dat ik deze opnieuw vaststel. De nieuwe aanbodkanalen dienen te worden goedgekeurd via een aparte met de Europese Commissie overeengekomen procedure. Deze procedure zal per 1 juli gewijzigd worden zodat de Autoriteit Consument en Markt een marktimpactanalyse uitvoert.

Vooruitlopend op deze inwerkingtreding loopt momenteel een nieuwe goedkeuringsprocedure rond een wijziging van NPO Gemist / NPO Start on Demand en de NPO heeft een aanvraag voor het huidige experiment rond NPO Luister aangekondigd. In het Concessiebeleidsplan vraagt de NPO ook om instemming met het beëindigen van de televisieaanbodkanalen NPO Nieuws en NPO Zappelin extra, en de radioaanbodkanalen NPO 3FM Alternative, NPO FunX Slow Jamz, NPO FunX Dance en NPO Radio 4 concerten. De vaststelling van de aard en het aantal van de kanalen vindt u in paragraaf vier van de brief aan de NPO. Tijdens de behandeling van de wet tot wijziging van de Mediawet in verband met aanscherping van de nieuwe dienstenprocedure, modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen, modernisering van het bestuur en verduidelijking van de positie van de Ster[10] heb ik ook enkele toezeggingen gedaan rond deze procedure. Na deze procedures informeren we u over de uitwerking van deze toezeggingen.
Ook de behoefteonderbouwing voor de frequentieruimte behoeft conform de Mediawet tot slot nog de instemming van de Minister. De behoefteon-

[9] Toezegging aan de Eerste Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Pijlman (D66), om de wijziging om aandacht te besteden aan de regio op de nationale zenders te evalueren.

[10] Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met aanscherping van de nieuwedienstenprocedure, modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen, modernisering van het bestuur en verduidelijking van de positie van de Ster, alsmede technische verbeteringen onder meer in verband met taken van het Commissariaat voor de Media (Kamerstuk 35 042).

derbouwing vindt u in paragraaf vijf van de reactie op het concessiebeleidsplan aan de NPO.

Prestatieovereenkomst

Op basis van het concessiebeleidsplan worden met de publieke omroep prestatieafspraken, die behalve concreet ook zoveel mogelijk meetbaar zijn. De prestatieafspraken vervangen sinds 2008 de programmavoorschriften (minimum percentages informatie en cultuur en maximum verstrooiing op de drie algemene televisiekanalen). De Europese Commissie ziet de taakopdracht in artikel 2.1 van de Mediawet, samen met (de instemming van de Minister met) het concessiebeleidsplan en de prestatieovereenkomst, als het geheel waarbij de taak van de publieke omroep wordt bepaald en toegewezen.

Dit is de vierde prestatieovereenkomst die op basis van artikel 2.22 van de Mediawet voor de duur van het concessiebeleidsplan wordt afgesloten[11]. Deze prestatieovereenkomst volgt de prestatieovereenkomst 2016–2020 en bevat 33 afspraken die een directe relatie hebben met het concessiebeleidsplan van de publieke omroep. De afspraken vormen de kwalitatieve en kwantitatieve uitwerking van het concessiebeleidsplan en zijn rechtstreeks afleidbaar van de doelstellingen die de publieke omroep daarin geformuleerd heeft.

De prestatieovereenkomst bevat twee soorten afspraken: resultaatverplichtingen en rapportageverplichtingen. De resultaatverplichtingen zijn afspraken over output. Aan het niet naleven van deze resultaatafspraken door de NPO kan een sanctie verbonden worden. De tweede soort afspraken zijn de rapportageverplichtingen. Op de realisatie van deze verplichtingen heeft de publieke omroep maar ten dele invloed. Externe factoren, zoals concurrentie van anderen en veranderingen in het mediagebruik van burgers, spelen immers ook mee. Aan de afspraken uit deze categorie kan daarom geen sanctie worden verbonden als aan de ambitie niet wordt voldaan. De NPO dient hierover wel verantwoording af te leggen en verbeteringen aan te dragen.

In het tevens bijgevoegde convenant zijn procesafspraken opgenomen die ik met de publieke omroep heb afgesproken[12]. Dit betreft onder andere welke afspraken in welke categorie vallen. Daarnaast is in dat convenant opgenomen hoe de rapportage inclusief verificatie over de prestatieovereenkomst tot stand gaat komen. Het is van belang dat er een onafhankelijk oordeel over de naleving van de prestatieovereenkomst komt. Hoe dit precies tot stand gaat komen zal ik voor de ingang van concessieperiode in afstemming met de NPO nader uitwerken.

Het concessiebeleidsplan beoogt in de komende concessieperiode op vele terreinen verandering op gang te brengen voor de publieke omroep. De aard en omvang van deze veranderingen zijn bij het aangaan van deze prestatieovereenkomst vanwege de noodzakelijke voorbereidingstijd en het vereiste overleg nog niet verder concreet gemaakt in kwalitatieve of kwantitatieve doelstellingen. Ik deel de mening van de Raad voor cultuur dan ook niet dat deze uitwerking er eerst moet komen alvorens de NPO met het concessiebeleidsplan aan de slag kan gaan. Verder overleg met omroepen en de hieruit voortvloeiende voortschrijdende inzichten zijn van belang om als input mee te nemen.

[11] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[12] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ik ben verheugd dat ik voor een aantal nieuwe onderwerpen afspraken met de publieke omroep heb kunnen maken. De eerste daarvan betreft de toegankelijkheid van de publieke omroep. Naast het voldoen aan het wettelijk voorgeschreven ondertitelingspercentage biedt de NPO daarvoor verschillende andere diensten aan, zoals een gebarentolk en audiodescriptie. In afstemming met de sector zijn daarover aanvullende afspraken opgenomen waardoor onder andere het NOS Journaal in de avond en het NOS Jeugdjournaal met een tolk in de Nederlandse gebarentaal zal worden aangeboden.

Naar aanleiding van het succes van het Actieplan Cultuur van de NPO, heb ik op cultureel gebied aanvullende afspraken gemaakt. Zo gaat de NPO jaarlijks minimaal 30 videoregistraties van podiumkunsten programmeren, minimaal 10 nieuwe eigen Nederlandse dramaproducties en registreert de NPO wekelijks voor zijn muziekkanalen gemiddeld minimaal 10 live optredens en minimaal 4 concerten of festivals. Voor de specifieke afspraken rond film- en dramabeleid mede naar aanleiding van de aangekondigde maatregelen uit mijn visiebrief, zal ik uw Kamer parallel aan deze brief informeren. De afspraak rond een budget voor levensbeschouwelijke programmering is gecontinueerd waarbij het bedrag conform mijn toezegging aan uw Kamer is geïndexeerd naar EUR 12,5 miljoen.

Er zijn ook voor het eerst afspraken gemaakt over regionaal aanbod bij de publieke omroep. Deze afspraken volgen op de succesvolle samenwerking van de NPO en de omroepen met de RPO en de regionale omroepen in onder andere Bureau Regio (waarin de NOS ook actief is) en NPO Regio. Hiermee is verzekerd dat de NPO een regiojournaal zal blijven programmeren en dat er aandacht blijft voor regionale programmering in het televisieaanbod van de publieke omroep.

Tevens zijn er ook een aantal onderwerpen die niet terug komen in de prestatieovereenkomst. In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt dat de prestatieovereenkomst niet de enige plek is waar de publieke omroep zijn plannen en ambities voor de toekomst aan de buitenwereld zichtbaar maakt. Het niet opnemen van een bepaalde afspraak in de prestatieovereenkomst betekent niet dat de publieke omroep geen plannen of ambities heeft op dat gebied. Zo blijkt uit het concessiebeleidsplan 2022–2026 bijvoorbeeld dat de NPO grote ambities hebben op het gebied van online en on demand.

Het Commissariaat meent in het concessiebeleidsplan een toenemende focus te zien op amusement als genre binnen de programmering van de NPO. Het wettelijke kader rond amusement is echter niet veranderd: amusement kan worden ingezet maar uitsluitend als middel om een informatief, cultureel of educatief doel te bereiken of een breed en divers publiek te trekken en te binden. Dit heeft de NPO uitgewerkt in de beleidslijn amusement[13]. Deze beleidslijn blijft geldig en de NPO zal hierover verantwoording af blijven leggen hoe hij dit doet.

Daarnaast bevat de prestatieovereenkomst geen specifieke afspraken over het bereik van jongeren. De NPO ziet het bereik van jongeren als integraal onderdeel van zijn beleid. Zo bevat de afspraak over de bereiksdoelstellingen voor de verschillende leeftijdsgroepen ook de leeftijdsgroep jongeren (13–34 jr.). Het genrebeleid zal daarbij volgens de NPO worden ingericht op het bedienen van de verschillende leeftijdsgroepen, niet alleen de jongeren. De NPO zal wel jaarlijks rapporteren over de belangrijkste acties gericht op het bedienen van jongeren.

[13] Zie voor deze beleidslijn amusement: https://over.npo.nl/download/nl/606.

Over online en on demand zijn ook geen specifieke prestatieafspraken gemaakt. De wettelijke vereisten aan de prestatieovereenkomst bieden geen handvatten om voor specifieke aanbodkanalen afspraken te maken. De significante wijziging van NPO Gemist naar NPO Start on Demand ziet voor een deel toe op de wijziging richting meer on demand programmeermogelijkheden. Hiervoor loopt de goedkeuringsprocedure, met adviezen van de RvC, het CvdM en een marktimpactanalyse van de ACM. In breder perspectief geeft de NPO aan dat online en on demand integraal onderdeel uit maken van onder andere het nieuwe te vormen genrebeleid. De omslag naar integraal programmeren zal er bovendien voor zorgen dat online en on demand explicieter onderdeel uitmaken van het beleid van de publieke omroep. Ik heb de NPO gevraagd de diverse trajecten (rond integraal programmeren, wijziging NPO Gemist) bij elkaar te brengen, de samenhang daar tussen op heldere wijze te schetsen en daarover ook voor zover mogelijk overeenstemming met de omroepen te bereiken. In mijn reactie richting de NPO ga ik in hoofdstuk 1.2 nader op dit thema.

Tot slot kan ik me voorstellen dat gezien de veranderingen in onder andere het mediagebruik, het beleid en de functie van publieke omroep en de evaluatie van erkenningscriteria voor het omroepbestel, het instrument prestatieovereenkomst zoals we dat nu hanteren aan evaluatie toe is. Dit is zoals gezegd de vierde prestatieovereenkomst die wij met elkaar hebben afgesproken. Om dit instrument doelmatiger in te kunnen zetten en de potentie ervan beter te benutten, kan het zinvol zijn om dit samen met de betrokken partijen te evalueren. Dit past ook bij de opmerkingen die het Commissariaat heeft gemaakt in zijn advies op het concessiebeleidsplan.

Tot slot

We staan aan het begin van een nieuwe concessieperiode op basis van een gewijzigde Mediawet. Dit biedt een kans om met een duidelijke strategie en met de keuzes zoals beschreven in het concessiebeleidsplan een stevige basis te leggen voor de publieke omroep voor de komende vijf jaar. Het concessiebeleidsplan behoeft op onderdelen nog nadere uitwerking en specificering. Dit geeft duidelijkheid over de keuzes van de NPO voor de partijen in het bestel en de toezichthouder, maar ook voor andere partijen in de mediasector en voor het publiek. In het concessiebeleidsplan heeft de NPO in ieder geval een passende ambitie uitgesproken, daar begint het mee. Ik wens de NPO veel succes met de uitvoering van de ambities in het concessiebeleidsplan en zal uw Kamer zoals gebruikelijk tijdig informeren over de voortgang daarvan.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob