

Kadernotitie

Vertrekpunten en verkenning opdracht

Adviescollege Publieke Omroep

Den Haag, 15 december 2022

Het Adviescollege Publieke Omroep bestaat uit:

Voorzitter: Pieter van Geel
Leden: Enaam Ahmed Ali
Yoeri Albrecht
Irene Costera Meijer
Marleen Slot

Secretaris: Marjolein Meijer

contact@adviescollege-publieke-omroep.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	i
Voorwoord.....	iii
I. Inleiding.....	1
<i>Vertrekpunt 1: De functie van publieke media in de democratische rechtsstaat, cultuur en samenleving.....</i>	<i>3</i>
<i>Vertrekpunt 2: De waarde van een extern pluriforme, maatschappelijk gewortelde publieke omroep</i>	<i>5</i>
II. Vraagstukken bij de uitwerking van onze opdracht	6
1. <i>Criteria voor toelating en verantwoording voor bestaande en nieuwe omroepen.....</i>	<i>6</i>
1.1. Naast representatie ook relevantie	7
1.2. Pluriformiteit in een digitale context	7
1.3. Pluriformiteit en gezamenlijkheid.....	8
2. <i>De beoordelingssystematiek.....</i>	<i>8</i>
2.1. Veelzijdigheid versus fragmentatie.....	8
2.2. Vernieuwing versus continuïteit	8
2.3. Beoordelen van bereik en relevantie	9
3. <i>Taken en rollen van de relevante partijen</i>	<i>10</i>
3.1. Distributie en coördinatie vragen om een inhoudelijke beoordeling	10
3.2. Samenwerking met andere (publiek gefinancierde) organisaties	10
4. <i>Integrale beoordeling van beheersbaarheid en toekomstgerichtheid.....</i>	<i>10</i>
4.1. De maatschappelijke waarde van bestuurlijke inefficiëntie	11
4.2. Consequenties van de digitale transitie	11
4.3. Financiële randvoorwaarden	12
III. Planning en werkwijze	13
Bijlage 1 - Vrijheid van expressie in de Grondwet	14
Bijlage 2 – Mediaopdracht publieke omroep	15
Bijlage 3 – Geraadpleegde bronnen.....	16

Voorwoord

Voor u ligt de kadernotitie van het Adviescollege Publieke Omroep. Deze kadernotitie is opgesteld in lijn met de opdracht aan het adviescollege om te adviseren over “een afgewogen, zoveel mogelijk wetenschappelijk onderbouwd en breed gedragen voorstel voor toelatings- en verantwoordingscriteria voor de landelijke publieke omroep, waarbij de belangen van eigentijdsheid, kwaliteit, pluriformiteit en maatschappelijk draagvlak gewaarborgd blijven.” De opdrachtgever van het adviescollege, de staatssecretaris van Cultuur en Media, vraagt ons in haar kamerbrief om uitspraken te doen over “in ieder geval:

- a. criteria voor toelating en verantwoording voor bestaande en nieuwe omroepen;
- b. een uitgewerkt voorstel voor een beoordelingssystematiek;
- c. een beschrijving van de taken en rollen van relevante partijen; en
- d. een voorstel voor een systematiek voor periodieke herijking van de toelatings- en verantwoordingscriteria op basis van een integrale afweging, zodat de beheersbaarheid van het bestel in de toekomst meer dan nu kan worden bewaakt.”¹

In de kamerbrief erkent de staatssecretaris de complexiteit van de opdracht. Het onderwerp raakt een aantal gevoelige, maatschappelijke thema's en de belangen van betrokken instituties en instellingen zijn groot. De Tweede Kamer heeft met het aannemen van de motie Mohandis en Westerveld in oktober bovendien gevraagd de reikwijdte van de opdracht aan het adviescollege te vergroten. Daarnaast hebben nagenoeg alle toezichthoudende en adviesorganen die betrokken zijn bij de publieke omroep gevraagd om het advies te plaatsen in de context van de veranderende omstandigheden waarbinnen de publieke omroep moet functioneren. Ten slotte adviseert Andersson Elffers Felix (AEF) in zijn toekomstverkenning om de diverse uitdagingen in samenhang te bezien om de toekomstbestendigheid van de publieke omroep echt te kunnen borgen.²

Kortom: er is alle gevaar om als adviescollege te verdwalen in de vele wensen, adviezen en belangen. De verwachtingen over ons advies lijken bovendien bij voorbaat hooggespannen. Dat lezen we bijvoorbeeld af aan het wetgevingsoverleg van de vaste commissie Media van 28 november 2022. Daarom zetten wij in deze notitie een heldere redeneerlijn op, die het kader zal bieden voor het vervolg van ons werk. Dat kader heeft twee vertrekpunten: i) de belangrijke rol die de publieke omroep in de democratische rechtsstaat vervult en de maatschappelijke mediaopdracht die daaruit voortvloeit en ii) de waarde van ons unieke extern pluriforme stelsel. Dat extern pluriforme stelsel willen wij behouden, herijken en zo nodig versterken. Vervolgens verkennen wij de opdracht die de staatssecretaris ons gaf aan de hand van de hierboven onder a. tot en met d. genoemde hoofdonderdelen. Bij elk van die onderdelen geven wij een eerste duiding van onze invalshoek en verkennen we de vraagstukken en dilemma's die de kernfunctie en -opdracht van de publieke omroep raken als basis voor ons advies. Daarbij kijken we ook naar de randvoorwaarden die nodig zijn voor een toekomstbestendig publiek omroepbestel.

Wij benadrukken dat deze brede benadering – in lijn met verschillende eerdere adviezen en rapporten – van onze opdracht nodig is om te komen tot een advies dat werkelijk bijdraagt aan een sterke en toekomstbestendige publieke omroep. In deze notitie schetsen wij een kader voor ons denk- en werkproces, dat moet leiden tot een bruikbaar en gedragen advies in 2023. Dat advies zal, gezien de beperkte tijd die voorhanden is, misschien niet volledig kunnen worden geoperationaliseerd voor augustus 2023.

¹ Kamerbrief van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2022) ‘Instelling Adviescollege landelijke publieke omroep’, ref. 33564177, p. 3

² Andersson Elffers Felix (2022) ‘Koers Kiezen – Vijf uitdagingen voor een duurzame Publieke Omroep. Onderdeel van de beleidsdoorlichting media.’ Bijlage bij de Kamerbrief bij beleidsdoorlichting Media, te raadplegen via rijksoverheid.nl

I. Inleiding

De opdracht van het adviescollege vindt haar basis in het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'. Daarin benadrukt de huidige regering het belang van het versterken van de democratische rechtsorde. Media nemen in het coalitieakkoord een belangrijke plaats in. In lijn met de visiebrief op de publieke omroep, die minister Slob eerder deelde met de Tweede Kamer³, worden in het coalitieakkoord nieuwe toelatings- en verantwoordingscriteria in het vooruitzicht gesteld, om "de maatschappelijke worteling en de kwaliteit van de omroepen beter te borgen".⁴ In haar brief aan de Tweede Kamer zet staatssecretaris Uslu uiteen dat zij wil komen tot die nieuwe criteria via de instelling van een adviescollege met de door haar omschreven opdracht: "Het adviescollege heeft tot taak om te adviseren over een afgewogen, zoveel mogelijk wetenschappelijk onderbouwd en breed gedragen voorstel voor toelatings- en verantwoordingscriteria voor de landelijke publieke omroep, waarbij de belangen van eigentijdsheid, kwaliteit, pluriformiteit en maatschappelijk draagvlak gewaarborgd blijven."⁵

De urgentie van deze opdracht heeft zijn basis in de erkenningsprocedure voor de periode 2022-2026. In hun adviezen gaven zowel de Nederlandse Publieke Omroep (NPO)⁶, het Commissariaat voor de Media (CvdM)⁷ als de Raad voor Cultuur (RvC)⁸ aan dat zij meer handvatten nodig hebben voor het beoordelen van de maatschappelijke verankering van omroeporganisaties, het meten van pluriformiteit en de verhouding tussen de maatschappelijke worteling van de omroepen enerzijds en de gezamenlijke mediaopdracht van de publieke omroep anderzijds. Om de volgende erkenningsperiode niet tegen dezelfde problemen aan te lopen, is het adviescollege ingesteld om een advies te schrijven ten bate van een afgerond wetgevingstraject vóór de volgende erkenningsperiode.

De opdracht van het kabinet aan het adviescollege benadrukt de waarde die het kabinet hecht aan het beginsel van externe pluriformiteit. De zoektocht naar alternatieve criteria die bijdragen aan een sterke publieke omroep, die voldoet aan de hoge kwaliteitseisen die de Mediawet aan omroepen stelt, is in de woorden van de staatssecretaris "geen sinecure" en eerdere verkenningen leidden niet tot afdoende adviezen. Het adviescollege wordt door het kabinet gevraagd om advies uit te brengen over "in ieder geval:

- a. criteria voor toelating en verantwoording voor bestaande en nieuwe omroepen;
- b. een uitgewerkt voorstel voor een beoordelingssystematiek;
- c. een beschrijving van de taken en rollen van relevante partijen en
- d. een voorstel voor een systematiek voor periodieke herijking van de toelatings- en verantwoordingscriteria op basis van een integrale afweging, zodat de beheersbaarheid van het bestel in de toekomst meer dan nu kan worden bewaakt."⁹

De opdracht vraagt om een heldere focus en richtinggevend advies, na een proces dat interactief is en waarin zichtbaarheid en transparantie centraal staan. In de opdracht van de staatssecretaris worden daarnaast verschillende verdiepende of operationele vragen gesteld over de vertaling van het advies naar de praktijk. Aanvullend is de vraag aan het adviescollege om te komen tot een advies dat bijdraagt aan een *toekomstbestendig* publiek omroepbestel. De zorg om een toekomstbestendig publiek omroep spreekt duidelijk uit de adviezen aan het kabinet door het CvdM en de RvC en uit de twee rapporten van

³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2019), 'Visie toekomst publieke omroepbestel: waarde voor het publiek', te raadplegen via rijksoverheid.nl

⁴ Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Coalitieakkoord 2021-2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, te raadplegen via www.kabinetformatie2021.nl, p. 8

⁵ Kamerbrief van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2022) 'Instelling Adviescollege landelijke publieke omroep', ref. 33564177, p. 3

⁶ Nederlandse Publieke Omroep (2021) 'Advies erkenningen', brief aan Minister Slob inclusief bijlagen, te raadplegen via npo.nl. In deze notitie gebruiken wij 'NPO' alleen voor het aanduiden van het coördinerend en sturend orgaan, dat wil zeggen: de organisatie. Voor het collectief van NPO en omroepverenigingen gebruiken wij 'de publieke omroep' of 'het publieke omroepstelsel'

⁷ Commissariaat voor de Media (2021) 'Erkenningsadvies 2022-2026', te raadplegen via cvdm.nl

⁸ Raad voor Cultuur (2021) 'Advies omroeperkenningen', te raadplegen via raadvoorcultuur.nl

⁹ Kamerbrief van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2022) 'Instelling Adviescollege landelijke publieke omroep', ref. 33564177, p. 3

AEF. Ook in de motie van Mohandis en Westerveld¹⁰ klinken hierover zorgen door: zij verzoeken de staatssecretaris om het adviescollege te vragen breder te kijken naar het omroepstelsel dan alleen naar de criteria voor toelating en verantwoording. De motie biedt de kans, zo gaf Mohandis tijdens het debat aan, om breder te kijken naar de worteling van de publieke omroep en niet alleen te focussen op ‘de voordeur’: de toetredingscriteria. Daarmee verwacht de Tweede Kamer een advies te krijgen over het volgende vraagstuk: “op welke wijze en vorm maatschappelijke worteling van de omroepverenigingen, kwaliteit van de publieke omroep, de externe pluriformiteit en het bijdragen aan de wettelijke taakopdracht in de toekomst het beste kan worden vormgegeven.” Het adviescollege zal deze aspecten meenemen in de advisering. Voor het adviescollege is het doel van zijn advies om bij te dragen aan een sterk publiek omroepbestel, dat extern pluriform is en op een onafhankelijke en toekomstbestendige manier zijn maatschappelijke opdracht kan blijven vervullen in de Nederlandse rechtsstaat, cultuur en samenleving – en dat daarop ook wordt afgerekend.

Ons advies kan alleen bijdragen aan een toekomstbestendig publiek omroepbestel als wij in ons werk en uiteindelijke advies rekening houden met een aantal relevante maatschappelijke ontwikkelingen en de randvoorwaarden voor de publieke omroep daarbij laten aansluiten. De toekomstverkenning van AEF ‘Koers Kiezen’¹¹ biedt mooie handvatten voor de belangrijkste ontwikkelingen, waarmee het stelsel van de publieke omroep nu al wordt geconfronteerd. Dit zijn:

- de veranderende samenleving;
- het veranderend mediagebruik en medialandschap;
- een diffuse informatiesamenleving, waarin kennis zowel beschikbaar als betwistbaarder is dan ooit.

Het adviescollege gaat uit van twee centrale vertrekpunten: enerzijds de behoeften van de samenleving en de functie van de publieke omroep daarin en anderzijds het stelsel van externe pluriformiteit, waarvan wij zullen beargumenteren hoe dat maatschappelijke waarde toevoegt. Samen sluiten deze vertrekpunten nauw aan bij het pleidooi dat de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) al in 2004 hield, om ervoor te zorgen dat “de fundamentele waarden die aan het mediabeleid ten grondslag liggen, weer expliciet als uitgangspunt worden genomen. [...] De raad maakt allereerst onderscheid tussen fundamentele waarden met een brede werking die het mediabeleid overstijgen – vrijheid en gelijkheid – en drie specifiek met het mediaterrein verbonden waarden. Het gaat dan om de waarden pluriformiteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid.”¹²

In het vervolg van dit hoofdstuk zetten wij deze vertrekpunten verder uiteen. AEF stelt in zijn toekomstverkenning dat vijf geïdentificeerde uitdagingen voor de publieke omroep in samenhang moeten worden gewogen. Ook het CvdM pleitte daarvoor in zijn pleidooi ‘Kijk samen verder!’.¹³ Dit alles wegende, acht het adviescollege het noodzakelijk om de breedte van het *umfeld* mee te wegen in het advies, binnen de kaders die hierboven zijn geschetst. Dit betekent dat wij waar nodig duidelijkheid willen bieden over de benodigde randvoorwaarden voor de publieke omroep om genoemde maatschappelijke ontwikkelingen het hoofd te bieden. Daarin ziet het adviescollege op dit moment een aantal spanningsvelden. In het tweede deel van deze notitie gaan wij daar dieper op in.

¹⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2022) Vergaderstukken 2022-2023, 32 827, nr 269 ‘Nader gewijzigde motie van de leden Mohandis en Westerveld’, d.d. 11 oktober 2022, aangenomen d.d. 6 oktober

¹¹ Andersson Elffers Felix (2022) ‘Koers Kiezen – Vijf uitdagingen voor een duurzame Publieke Omroep. Onderdeel van de beleidsdoorlichting media.’ Bijlage bij de Kamerbrief bij beleidsdoorlichting Media, te raadplegen via rijksoverheid.nl

¹² Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004) ‘Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstig mediabeleid’ (rapport nr. 71, 2005), p. 12, te raadplegen via wrr.nl

¹³ Commissariaat voor de Media (2021) ‘Kijk samen verder! Reflectie op een toekomstig bestel’, p. 5, te raadplegen via cvdm.nl

Vertrekpunt 1: De functie van publieke media in de democratische rechtsstaat, cultuur en samenleving

Het eerste vertrekpunt voor het adviescollege is de cruciale rol van publieke media in onze samenleving in brede zin: democratische rechtstaat, cultuur en het maatschappelijk leven. De vrijheid van expressie is een cruciaal onderdeel van een democratie, in Nederland is dit geregeld in Artikel 7 van de Grondwet.¹⁴ Publieke media geven burgers inzicht in maatschappelijke ontwikkelingen en het werk van de wetgevende macht, zodat zij geïnformeerd een stem uit kunnen brengen en vorm kunnen geven aan actief burgerschap in de samenleving. Deze rol voor publieke media om een constructieve bijdrage te leveren aan de vitaliteit van onze democratie is gebonden aan bepaalde waarden die traditioneel vooral worden gekoppeld aan journalistiek, maar ook voor andere media-uitingen van publieke omroepen leidend zijn. Uit onderzoek blijkt dat die waarden breed worden gedragen in Nederland, ook door mensen die heel wantrouwend staan tegenover gevestigde media. Het gaat om de volgende waarden:

- objectiviteit (onpartijdigheid, neutraliteit, feitelijke, onbevooroordeeldheid)
- onafhankelijkheid (van de staat en van commerciële doeleinden)
- pluriformiteit (meerstemmigheid, meerdere perspectieven)
- betrouwbaarheid (oprechtheid, nauwkeurigheid, transparantie).¹⁵

Onafhankelijke media zijn onmisbaar voor vrije meningsvorming door burgers, voor transparantie over en controle van het werk van het parlement en van de regering. Voor vrijheid van expressie en de vrije meningsvorming die nodig zijn voor het uitoefenen van hun democratische recht, leunen burgers uiteraard niet uitsluitend op de publieke omroep. Ook commerciële radio en tv, kranten en andere vormen van media dienen in onze democratie vrij van staatsbemoeienis te zijn, zoals vastgelegd in art. 7 van de Grondwet. Publieke media zijn in de basis een voor iedereen toegankelijke drager van informatie, vorming, educatie, amusement en cultuur, onafhankelijk van commerciële of politieke invloeden. In landen met een sterke publieke omroep presteren commerciële omroepen beter¹⁶ en in combinatie met persvrijheid zijn de inwoners beter politiek en maatschappelijk geïnformeerd.¹⁷

Publieke media treden bovendien op als hoeders van een gezamenlijke cultuur. Het absolute onderscheid tussen informatie en amusement en tussen 'hoge' cultuur en 'lage' cultuur heeft in de afgelopen decennia plaats gemaakt voor het waarderen van de democratische functie en vormende werking van een breed scala aan genres.¹⁸ De functie van de publieke omroep in de levens van mediagebruikers is vormend, inspirerend en informerend: de publieke omroep heeft de bijzondere taak om mediagebruikers niet te bejegenen als consumenten, maar als burgers in onze samenleving en reikt hen de handvatten aan om dat burgerschap vorm te geven. Dat is een educatieve, democratische taak die aspecten raakt van gemeenschapszin, gezamenlijke verantwoordelijkheid en eigenaarschap van het publieke domein. Die taak dient breed te worden gedefinieerd als het aanzetten tot maatschappelijke en democratische betrokkenheid. Daarvoor valt niet van tevoren te bepalen welke genres (informatief, educatief of amuserend) daarvoor geschikter of minder geschikt zouden zijn.¹⁹ Ook de Evaluatiecommissie NPO 2013-2017 liet zich al uit over de onwenselijkheid van de beperkingen op amusement bij de publieke omroep.²⁰ Populair drama heeft weliswaar als *doel* om te amuseren, haar *functie* is veel breder: het kan elke dag

¹⁴ Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2018, te vinden op rijksoverheid.nl

¹⁵ Commissariaat voor de Media (2021) 'Digital News Report Nederland 2021', hoofdstuk 5 en 6, p. 53, te raadplegen via cvdm.nl

¹⁶ Cushion, S. (2017) 'The democratic value of news: Why public service media matter', Bloomsbury Publishing.

¹⁷ Park, C. S., & Gil de Zúñiga, H. (2021) 'Learning about politics from mass media and social media: Moderating roles of press freedom and public service broadcasting in 11 countries', *International Journal of Public Opinion Research*, 33(2), pp. 315-335

¹⁸ Zie bijvoorbeeld Costera Meijer, I. (2003) 'Wat is onderscheidende kwaliteit? Een onderzoek naar nut en noodzaak van een brede programmering bij de Nederlandse publieke omroep', *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* 31, nr. 4, pp. 356-381

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Barker, C. (1999) 'Television, Globalization and Cultural Identities', Buckingham: Open University Press; Fiske, J. (1989). 'Reading the popular', Boston: Unwin Hyman; Hartley, John (1999). 'Uses of Television', London: Routledge; Murdock, G. (1999), 'Rights and representations: public discourse and cultural citizenship', Gripsrud, J. (ed) 'Television and common knowledge', London and New York: Routledge, pp. 7-17

²⁰ Evaluatiecommissie NPO 2013-2017 (2019) 'Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017', Kamerdossier 32827, blg-893114, te raadplegen via overheid.nl

weer miljoenen mensen stimuleren tot gesprekken over maatschappelijke vraagstukken.²¹ Spelletjesprogramma's, reality-tv, sport en politseries kunnen allemaal een beroep doen op de kijker, luisteraar en lezer als burger en daarmee aanleiding geven tot confrontatie, inspiratie en plezier.²² Of die democratische functie ook wordt vervuld, valt dus niet automatisch samen met het genre, maar hangt af van de *impact* van het media-aanbod, de onderwerpen die worden aangesneden en het type gesprekken waartoe programma's uitnodigen. Met andere woorden: omdat de publieke omroep de taak heeft om bij te dragen aan een democratische samenleving, omvat deze opdracht cultuur, zoals taal, geschiedenis en symbolen, maar ook uitingsvormen zoals drama, satire, educatie, amusement en sport. Al die aspecten bieden confrontatie, herkenning, een gedeelde basis, discussie en gesprek, inspiratie en plezier. Dat alles draagt bij aan een rijk maatschappelijk leven, op zo'n manier dat (potentiële) mediagebruikers een 'thuisgevoel' hebben bij de publieke omroep en zich kunnen blijven ontwikkelen door nieuwe dingen te zien, lezen en horen. Een verantwoordelijkheid die daarbij hoort, is dat er ook aandacht dient te zijn voor de behoeften van *potentiële* mediagebruikers.

Opdracht in de Mediawet

De Mediawet geeft aan de hierboven geschetste functie van onze publieke media in de samenleving handen en voeten: de opdracht aan de publieke omroep is om met media-aanbod

“een breed en divers publiek te voorzien van informatie, cultuur en educatie, via alle beschikbare aanbodkanalen (...), [en te vertrekken vanuit] publieke waarden, waarbij zij voorzien in democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving [met een] media-aanbod dat evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is en zich tevens kenmerkt door een grote verscheidenheid naar vorm en inhoud; op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving geeft en de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied weerspiegelt; gericht is op en een relevant bereik heeft onder zowel een breed publiek, als bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen; onafhankelijk is van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet, van overheidsinvloeden; voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen; en voor iedereen toegankelijk is.”²³

Deze opdracht aan de publieke omroep wordt naar de eerste bevindingen van het adviescollege breed gedragen, zowel in de samenleving als in het veld, door zowel de publieke omroepen en de NPO (de opdrachtnemers) als de adviseurs van de rijksoverheid op dit gebied. De mediaopdracht volgt bovendien logisch uit het democratisch kader dat vormgeeft aan onze samenleving.

²¹ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004) 'Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstig mediabeleid' (rapport nr. 71, 2005), te raadplegen via wrr.nl. Illustratief is ook de definitie van J. Gripsrud (2002) van amusement. Hij beschrijft amusement niet als een genre, maar als een culturele ervaring waarbij mensen zo betrokken waren bij iets of door iets dat zij in mentaal opzicht loskwamen van hun directe omgeving, "taken somewhere beyond immediate everyday life and at least partially into something else" (p. 276). Volgens Gripsrud kan deze ervaring worden opgeroepen door genres die variëren van nieuws tot soap en van spelprogramma's tot klassiek drama.

²² Zie bijvoorbeeld Buckingham, D. (2000) 'The making of citizens: young people, news and politics', London: Routledge; Gripsrud, J. (ed) (1999), 'Television and common knowledge', London and New York: Routledge; Hartley, J. (1999). 'Uses of Television', London: Routledge; Hermes, J. (1998) 'Cultural citizenship and popular fiction', in: Kees Brants, Joke Hermes & Liesbet van Zoonen (Eds.), 'The Media in Question. Popular cultures and public interests', pp. 157-167, London: Sage; Manschot, B. (1994) 'Televisie en amusement', in: H. Wijffes (Red.), 'Omroep in Nederland; vijftig jaar medium en maatschappij, 1919-1994', Zwolle: Waanders uitgevers, pp. 176-205; Murdock, G. (1999) 'Rights and representations: public discourse and cultural citizenship', in: Gripsrud, J. (ed) 'Television and common knowledge', London and New York: Routledge, pp. 7-17

²³ Zie artikel 2.1 Mediawet 2018

Vertrekpunt 2: De waarde van een extern pluriforme, maatschappelijk gewortelde publieke omroep

Maatschappelijke worteling van de publieke omroep staat in dienst van de functie en opdracht van publieke media in de samenleving. In de Mediawet is de gezamenlijke opdracht aan publieke mediadiensten een media-aanbod te verzorgen dat “op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving geeft en de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied weerspiegelt.” De waarde van die maatschappelijke worteling komt zowel in de opdracht aan dit college tot uiting als in de aangenomen motie Mohandis en Westerveld.²⁴ Dit vraagstuk van maatschappelijke worteling is in Nederland vormgegeven met behulp van externe pluriformiteit, gedefinieerd in de huidige Mediawet als het representeren van stromingen. Deze externe pluriformiteit in het publieke omroepbestel is uniek in Europa en reflecteert de veelzijdigheid en openheid van de Nederlandse samenleving. Externe pluriformiteit is fundamenteel anders dan het inbrengen van verschillende invalshoeken vanuit één organisatie. In een extern pluriforme situatie worden verschillende invalshoeken, meningen en levensvisies náást elkaar ‘in beeld’ gebracht – en vervolgens op elkaar betrokken. De verschillen zijn herkenbaar en veelkleurig en die voeden daardoor de meningsvorming en dialoog. Het samenbrengen van die verschillende invalshoeken onder één paraplu, bijvoorbeeld in één organisatie, betreft een andere benadering, die leidt tot verlies van de zichtbaarheid van maatschappelijke veelkleurigheid. Het adviescollege hecht eraan te benadrukken dat het de externe pluriformiteit in het uiteindelijke advies wil behouden. Daarvoor is een herijking van het begrip externe pluriformiteit nodig: waar externe pluriformiteit voorheen geënt was op een verzuilde samenleving, is die in de huidige samenleving minder passend.

Onze samenleving is de afgelopen decennia diverser geworden. In het maatschappelijk debat wordt regelmatig gesproken over toenemende polarisering in Nederland. Onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) laat zien dat driekwart van de ondervraagde Nederlanders instemt met de stelling dat meningsverschillen steeds groter worden.²⁵ Hoewel voor *toenemende* feitelijke polarisering geen bewijs is, laat dit onderzoek wel zien dat er sprake is van *affectieve polarisatie*. Affectieve polarisatie houdt in dat meningsverschillen niet groter zijn geworden, zoals bij feitelijke polarisatie, maar dat “meningsverschillen vaker en extremer gepaard gaan met negatieve beelden en gevoelens over mensen met andere meningen”.²⁶ Het SCP stelt dat burgers meer behoefte hebben aan verbondenheid en wederzijds begrip. Aan media wordt door mediagebruikers een belangrijke rol toegedicht in het veroorzaken van die affectieve polarisatie.²⁷ Van de ondervraagden geeft 70% internet en sociale media aan als reden daarvoor en 50% de traditionele media: kranten, televisie en radio.²⁸ Nederlands onderzoek trekt overigens in twijfel of social media wel een belangrijke aanstichter zijn van affectieve polarisatie.²⁹ Er lijkt eerder sprake te zijn van een omgekeerd verband: de mate van affectieve polarisatie bepaalt het gebruik van social media.

Een vergelijkbare populaire aanname is dat algoritmes op het internet ertoe zouden leiden dat mediagebruikers een eenzijdig nieuwsbeeld (in hun ‘bubbel’) meekrijgen.³⁰ In de praktijk blijkt het risico

²⁴ Kamerbrief van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2022) ‘Instelling Adviescollege landelijke publieke omroep’, ref. 33564177 en ook: Tweede Kamer der Staten-Generaal (2022) Vergaderstukken 2022-2023, 32 827, nr 269 ‘Nader gewijzigde motie van de leden Mohandis en Westerveld’, d.d. 11 oktober 2022, aangenomen d.d. 6 oktober

²⁵ Dekker, P. & Den Ridder, J. (2019) ‘Burgerperspectieven 2019-1’, p. 38, Sociaal Cultureel Planbureau, te raadplegen via scp.nl

²⁶ Dekker, P. & Den Ridder, J. (2019) ‘Burgerperspectieven 2019-1’, p. 46, Sociaal Cultureel Planbureau, te raadplegen via scp.nl

²⁷ Nordbrandt, M. (2021), ‘Affective polarization in the digital age: Testing the direction of the relationship between social media and users’ feelings for out-group parties’, *New media & society*

²⁸ Dekker, P. & Den Ridder, J. (2019) ‘Burgerperspectieven 2019-1’, p. 38, Sociaal Cultureel Planbureau, te raadplegen via scp.nl

²⁹ Nordbrandt, M. (2021), ‘Affective polarization in the digital age: Testing the direction of the relationship between social media and users’ feelings for out-group parties’, *New media & society*

³⁰ Dekker, P. (28 september 2022) ‘Politieke polarisatie is in Nederland geen overheersende trend’, te raadplegen via www.socialevraagstukken.nl

op filterbubbels minder groot.³¹ Bovendien blijken mediagebruikers zich bewuster te worden van algoritmes en zoeken actief aanvullende informatie, om hun beeld te complementeren of de betrouwbaarheid van een bron te toetsen.³² Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien waar in dit verband een belangrijk taak ligt voor publieke media. In landen met een hoge mate van persvrijheid en een sterke publieke omroep is de kennis over maatschappij en politiek groter. Door betrouwbare informatie te bieden vanuit verschillende perspectieven, vormt een sterk publiek omroepstelsel een garantie tegen eenzijdige informatie en filterbubbels. Voorwaarde is wel dat deze professionele bronnen ook aanwezig en dus gemakkelijk vindbaar zijn op sociale media³³, zodat zelfs mediagebruikers zonder kabelabonnement en sterk digitaal georiënteerde gebruikers eenvoudig toegang hebben tot content van de publieke omroep.

De vraag ontstaat daarmee hoe een extern pluriform publiek omroepstelsel een bijdrage kan leveren aan het afnemen van *affectieve* polarisatie en kan voorzien in de behoefte aan eenduidige informatie, een gevoel van verbondenheid en wederzijds begrip en tegelijkertijd recht kan doen aan de veelzijdigheid van de samenleving. Dat betekent dat het vraagstuk ontstaat hoe kan worden geborgd dat de publieke omroep als geheel niet slechts een optelsom is van uiteenlopende en onafhankelijk van elkaar bestaande maatschappijvisies, maar ook samenhang kan creëren en een dialoog kan faciliteren tussen verschillende groepen. De waarde van een extern pluriform stelsel komt tot zijn recht als verschillende maatschappijvisies vorm krijgen in media-uitingen, terwijl die ook op elkaar worden betrokken. Daardoor dragen media-uitingen bij aan een gesprek tussen burgers met die verschillende visies of achtergronden, aan bekendheid met verschillende standpunten en uiteindelijk aan toegenomen begrip voor 'de ander'. Zo wordt vormgegeven aan 'eenheid in verscheidenheid'. Op enkele uitdagingen en vraagstukken die zich in dit verband voordoen, gaan wij hieronder in.

II. Vraagstukken bij de uitwerking van onze opdracht

In de afgelopen maanden heeft het Adviescollege Publieke Omroep zijn opdracht verkend en een eerste probleemanalyse uitgevoerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van eerdere adviezen aan het kabinet en zijn gesprekken gevoerd met een aantal institutionele spelers in het bestel. Hieronder beschrijven wij aan de hand van de vier onderdelen uit de opdracht (te weten: criteria voor toelating en verantwoording, een beoordelingssystematiek, taken en rollen van relevante partijen en integrale beheersbaarheid) hoe wij onze opdracht duiden. Ook schetsen wij een aantal vraagstukken en dilemma's die voor het adviescollege leidend zullen zijn in het werk, op zo'n manier dat we - in lijn met de wensen van de staatssecretaris en de Tweede Kamer - komen tot een gedragen, praktisch toepasbaar en toekomstbestendig advies.

1. Criteria voor toelating en verantwoording voor bestaande en nieuwe omroepen

De vraag naar criteria voor toelating en verantwoording (voor bestaande en nieuwe of toekomstige omroepen) wordt ook wel omschreven als de vraag naar 'legitimatiecriteriën': een woord dat zijn oorsprong vindt in de Mediawet. Daarin wordt beschreven dat een omroepvereniging onder andere haar legitimiteit vindt in het "zich volgens de statuten ten doel [stellen] in het media-aanbod een bepaalde, in de statuten aangeduide maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming te vertegenwoordigen en zich in het media-aanbod te richten op de bevrediging van in de samenleving levende maatschappelijke, culturele of godsdienstige dan wel geestelijke behoeften."³⁴ Met andere woorden: de legitimatiecriteriën zijn de bestuurlijke vertaling van de politieke wens om de maatschappelijke worteling van het omroepbestel extern pluriform in te richten. In het huidige model

³¹ Zuiderveen Borgesius, F., Trilling, D., Möller, J., Bodó, B., De Vreese, C. H., & Helberger, N. (2016), 'Should we worry about filter bubbles?', *Internet Policy Review. Journal on Internet Regulation*, 5(1). Zie ook Bruns, A. (2019). 'Are filter bubbles real?', John Wiley & Sons.; Dahlgren, P. M. (2021), 'A critical review of filter bubbles and a comparison with selective exposure', *Nordicom Review*, 42(1), pp. 15-33

³² Commissariaat voor de Media (2022) 'Digital News Report Nederland 2022', Hoofdstuk 7, te raadplegen via [cvdm.nl](https://www.cvdgm.nl)

³³ Park, C. S., & Gil de Zúñiga, H. (2021) 'Learning about politics from mass media and social media: Moderating roles of press freedom and public service broadcasting in 11 countries', *International Journal of Public Opinion Research*, 33(2), pp. 315-335

³⁴ Artikel 2.24.1 lid c van de Mediawet 2008

maken criteria meetbaar op welke manier een omroepvereniging invulling geeft aan de voorwaarde uit de Mediawet om een stroming te vertegenwoordigen. In een eerder advies gaf adviesbureau AEF aan dat het precies deze koppeling aan het begrip stroming is, die maakt dat legitimatiecriteria niet of nauwelijks concreet kunnen worden geoperationaliseerd zonder dat de wetgever eerst keuzes maakt over de randvoorwaarden van het omroepstelsel.³⁵ Breed gedeeld wordt, zo benadrukt ook AEF in zijn rapport, de gedachte dat het gesprek over criteria moet worden gevoerd “in de context van de versterking van de publieke waarde van de Nederlandse publieke omroep, zoals die ook in een publieke media-opdracht tot uitdrukking wordt gebracht.” Het adviescollege zal daarom in de advisering over criteria een redeneerlijn opbouwen die vertrekt vanuit de waarde van publieke media in de samenleving (de functie) en daarbij de media-opdracht (het doel) en de randvoorwaarden waarbinnen dat doel bereikt moet worden, zal betrekken. Zoals gezegd verwachten wij, in lijn met voorgaande rapporten en adviezen, dat dit zal vragen om een herijking van de externe pluriformiteit voordat die in criteria kan worden gevat. Wij zien nu de volgende vraagstukken en spanningsvelden.

1.1. Naast representatie ook relevantie

Met eerdere adviezen en verkenningen delen wij dat het huidige streven naar representatie in het publieke omroepbestel te beperkt is.³⁶ Het adviescollege zal verkennen of het behulpzaam is om een verschuiving te bewerkstelligen in het systeem in lijn met de twee hierboven geformuleerde vertrekpunten. Die verschuiving is om - met behoud van de decentrale vorm van externe pluriformiteit - ook te sturen op *relevantie* van de ‘content’ die publieke omroeporganisaties maken, in plaats van uitsluitend op de *representatie* van stromingen. Het doel van de publieke omroep als geheel is dan van waarde te zijn in de ogen van zoveel mogelijk burgers als (potentiële) mediagebruikers door media-uitingen te maken en te tonen die voor hen van betekenis zijn. Volgens onderzoek is ‘van betekenis zijn’: het veroorzaken van een gevoel van (h)erkenning, een toename van wederzijds begrip ten opzichte van mensen die anders denken en iets nieuws leren.³⁷ Het adviescollege zal onderzoeken hoe het uitgangspunt dat de content van de publieke omroepen relevant dient te zijn voor verschillende groepen (potentiële) mediagebruikers, kan worden vertaald in praktisch hanteerbare criteria, zodat dit voor de wetgever en/of andere beoordelaars bruikbaar wordt gemaakt.

1.2. Pluriformiteit in een digitale context

Een ander vraagstuk is hoe maatschappelijke verankering vorm krijgt in de context van online media-uitingen. Door veranderend mediagebruik is het van groot belang dat en hoe publieke media zich op offline en online kanalen manifesteren. Dat geldt in een extern pluriform stelsel ook voor afzonderlijke omroepverenigingen. Het gemakkelijk zichtbaar en vindbaar zijn van content van publieke media op sociale mediaplatforms is een voorwaarde voor het goed geïnformeerd zijn van die delen van de bevolking die daar hun plezier en informatie vandaan halen. Dat zijn met name, maar zeker niet uitsluitend jongeren. De publieke omroep wordt ook door de jongere generaties erkend als het instituut bij uitstek waar mediagebruikers betrouwbare, gebalanceerde informatie kunnen vinden.³⁸ Er is daarbij sprake van een spanningsveld van enerzijds de noodzaak van vindbaarheid en herkenbaarheid (die vaak wordt gekoppeld aan de NPO als overkoepelende merkidentiteit) en anderzijds de wens om maatschappelijke verankering externe pluriformiteit vorm te geven (die is gekoppeld aan de afzonderlijke omroepverenigingen). Daarbij komt dan nog de spanning tussen het bewaken van het imago van betrouwbaarheid en kwaliteit van de publieke omroep versus het verlies van controle over het distributiekanaal in de online omgeving waarbinnen die media-uitingen worden geplaatst.

³⁵ Andersson Elffers Felix (2021) ‘Verkenning naar legitimatiecriteria voor publieke omroepen’, te raadplegen via aef.nl

³⁶ Bijvoorbeeld Commissariaat voor de Media (2021) ‘Kijk samen verder! Reflectie op een toekomstig bestel’, p. 5, te raadplegen via cvdm.nl; en Raad voor Cultuur (2014) ‘De tijd staat open: advies voor een toekomstbestendige publieke omroep’, te raadplegen via raadvoorcultuur.nl

³⁷ Zie onder andere Costera Meijer, I. (2022) ‘What is Valuable Journalism? Three Key Experiences and Their Challenges for Journalism Scholars and Practitioners’, *Digital Journalism*, 10:2, pp. 230-252

³⁸ Commissariaat voor de Media (2021, 2022), ‘Digital News Report Nederland 2021’ en ‘Digital News Report Nederland 2022’, te raadplegen via cvdm.nl: [2021](https://www.cvdmm.nl/2021), [2022](https://www.cvdmm.nl/2022)

1.3. Pluriformiteit en gezamenlijkheid

Het adviescollege constateert dat in eerdere rapporten en visies wordt gewaarschuwd voor een spanning tussen de noodzaak voor omroepverenigingen om hun maatschappelijke verankering uit te drukken enerzijds en het bijdragen aan de gezamenlijke publieke opdracht anderzijds.³⁹ Daarnaast bestaat behoefte aan coördinatie om de herkenbaarheid van het 'NPO-merk' te versterken, veelal met verwijzing naar de ontwikkelingen op het gebied van online mediagebruik. Hierdoor ontstaat de vraag hoe en onder welke voorwaarden omroepverenigingen in staat worden gesteld om hun maatschappelijke verankering vorm te geven en die tegelijkertijd in dienst te laten staan van de opdracht aan de publieke omroep als geheel. Beide behoeften dienen in beoordelings- en verantwoordingscriteria tot uitdrukking te komen. Dat is een complex vraagstuk dat het adviescollege van groot belang vindt.

2. De beoordelingssystematiek

Het voorgaande onderdeel van de opdracht ging over de vertaling van externe pluriformiteit in legitimatie- en beoordelingscriteria. De vervolgstap is de vraag om een beoordelingssystematiek, dat wil zeggen: het beoordelen van prestaties en de toegevoegde waarde van omroepverenigingen en van de NPO, gegeven de gezamenlijke publieke mediaopdracht. De externe pluriformiteit van het omroepbestel is een dode letter (en verliest zijn waarde) als partijen daarop niet te beoordelen zijn of als beoordelingen geen consequenties hebben. Dat betekent dat zowel de NPO als de omroepverenigingen in samenhang dienen te worden afgerekend op hun bijdrage aan die gezamenlijke maatschappelijke opdracht. Dat het CvdM en de RvC aangeven hier geen handvatten voor te hebben, is een belangrijk deel van de opdracht aan het adviescollege.⁴⁰

Het adviescollege zal in zijn advies een aanzet geven tot een samenhangend voorstel over een beoordelingssystematiek, bezien vanuit de twee vertrekpunten die in de inleiding zijn gedefinieerd. De volgende vraagstukken hierover dringen zich aan ons op.

2.1. Veelzijdigheid versus fragmentatie

De toegenomen veelzijdigheid in de Nederlandse samenleving vraagt van een extern pluriform bestel om publieke mediaorganisaties die de maatschappelijke diversiteit op een realistische manier kunnen vertalen in relevante content. Doel is dat mediagebruikers zichzelf, of beter: hun interesses en vraagstukken, in (delen van) de publieke media kunnen herkennen. Het benadrukken van representatie in een diversere samenleving draagt het risico in zich dat naar representatie van steeds kleinere homogene groepen wordt gestreefd, waardoor het stelsel van omroepverenigingen fragmenteert. Een dergelijke fragmentatie zou de herkenbaarheid en de slagkracht van publieke media negatief kunnen beïnvloeden en roept vragen op over bestuur- en beheersbaarheid van de publieke omroep als geheel. De vraag is dus hoe de bijdrage aan externe pluriformiteit en aan het vervullen van de mediaopdracht kan worden beoordeeld op zo'n manier dat die niet tot fragmentatie leidt.

2.2. Vernieuwing versus continuïteit

Pluriformiteit in de samenleving is niet gestold. Dat vraagt om een omroepstelsel waarin vernieuwing kan worden doorgevoerd en dat kan veranderen, terwijl tegelijkertijd de continuïteit voldoende blijft gewaarborgd. Continuïteit speelt een rol in de herkenbaarheid van de publieke omroep als geheel, in het thuisgevoel van kijkers en luisteraars, in goed werkgeverschap door de omroepen en in het opbouwen van ervaring en een eigen 'kleur en klank' binnen

³⁹ Zie onder andere AEF (2021) 'Verkenning naar legitimatiecriteria voor publieke omroepen', te raadplegen via aef.nl en Evaluatiecommissie NPO 2013-2017 (2019) 'Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017', Kamerdossier 32827, blg-893114, te raadplegen via overheid.nl

⁴⁰ Commissariaat voor de Media (2021) 'Erkenningsadvies 2022-2026', te raadplegen via cvdm.nl; Raad voor Cultuur (2021) 'Advies omroeperkenningen', te raadplegen via raadvoorcultuur.nl; Nederlandse Publieke Omroep (2021) 'Advies erkenningen', brief aan Minister Slob inclusief bijlagen, te raadplegen via npo.nl

omroeporganisaties. Veel investeringen vragen een zekere mate van continuïteit. Continuïteit is echter iets anders dan stolling en voor eeuwig verworven rechten. Op welke manier vernieuwing in het stelsel vorm kan krijgen zonder tegelijkertijd de continuïteit te veel onder druk te zetten en wat dat betekent voor het beoordelen van erkenningsaanvragen en prestaties, is een vraagstuk dat aandacht vraagt in onze advisering.

2.3. Beoordelen van bereik en relevantie

Publieke media zijn van iedereen en voor iedereen. Tegelijkertijd stoelt een extern pluriform systeem op de gedachte dat omroepverenigingen een specifieke achterban en/of doelgroep hebben waarop zij zich richten. In bovenstaande paragrafen hebben wij daarnaast het begrip ‘relevantie’ gebruikt als basis voor legitimiteit. Beide zaken zijn nodig voor een goed functionerend publiek stelsel: het hebben van een groot bereik en het verzorgen van relevant media-aanbod, ook voor specifieke doelgroepen. In het AEF-rapport wordt beschreven dat individuele omroepverenigingen op heel verschillende wijze aantonen voor welke doelgroep zij representatief zijn – terwijl zij tegelijkertijd bijna allemaal aangeven programma’s te maken voor alle Nederlanders of een grote groep Nederlanders als bijdrage aan het brede bereik van de publieke omroep.⁴¹ Hoewel relevantie in alle gevallen cruciaal is, bestaat er een spanning tussen het bedienen van een breed publiek en het bedienen van kleine groepen met een specifiek en afwijkend profiel. Hoe dit doorwerkt in de beoordeling van de NPO en omroepverenigingen is belangrijk in het kader van onze opdracht.

In het beoordelen van de output van de publieke omroep zijn, naast een kwantitatieve indicator als bereik, ook meer kwalitatieve beoordelingen van belang. Een oplossing zou kunnen zijn om meer focus te leggen op het beoordelen van de relevantie van de content. De WRR zegt daarover in 2004: “het [is] noodzakelijk het normatieve beoordelingskader voor het mediabeleid uit te breiden met een drietal aanvullende waarden. Ook de waarden ‘kwaliteit’, ‘sociale samenhang’ en ‘bescherming van de persoonlijke levenssfeer’ dienen daarin volgens de WRR een plaats te krijgen.”⁴² Die zoektocht naar kwalitatieve beoordeling wordt breder gedeeld. In het concessiebeleidsplan dat de NPO indiende, wordt bijvoorbeeld gesteld dat niet zozeer het bereik als wel de impact op individu en samenleving van belang is.⁴³ De RvC heeft in zijn advies over het concessiebeleidsplan van de NPO dan weer vragen over hoe de NPO de invulling van die impact definieert.

De door omroeporganisaties toegevoegde waarde is niet voor iedereen even relevant, maar dient wel *proportioneel relevant*⁴⁴ te zijn. Om recht te doen aan verschillende perspectieven is het een goede maatstaf om rekening te houden met de relatieve omvang van de groep voor wie publieke content relevant moet zijn: ‘proportionele relevantie’.⁴⁵ Bij proportionele relevantie gaat het niet om het naar rato van omvang *representeren* van bepaalde bevolkingsgroepen, maar om het naar rato van omvang relevant maken van content voor die groep. Onderdeel van die relevantie is zichtbaarheid, maar dat alleen is niet voldoende. Als er bijvoorbeeld veel werklozen zijn is het goed om relatief meer nieuwsitems te brengen waarin hun perspectief explicieter meegenomen wordt, of drama en spelprogramma’s relevanter te maken voor die groep. Dat geldt voor alle groeperingen. Het is kortom belangrijk dat de content in het algemeen, maar het nieuws in het bijzonder (ook) belicht wordt vanuit het perspectief van een groep. Zichtbaarheid en beeldvorming zijn bovendien

⁴¹ Andersson Elffers Felix (2021) ‘Verkenning naar legitimatiecriteria voor publieke omroepen’, p. 9, te raadplegen via aef.nl

⁴² Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004) ‘Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstig mediabeleid’ (rapport nr. 71, 2005), p. 13, te raadplegen via wrr.nl

⁴³ Nederlandse Publieke Omroep (2020) ‘Concessiebeleidsplan 2022-2026, Van waarde voor iedereen’, te raadplegen via npo.nl

⁴⁴ Gans, H. (1980) ‘Deciding What’s News: a study of CBS Evening News’, NBC Nightly News, Newsweek and Time, New York: Vintage/Random House; Costera Meijer, I. (2003) ‘What Is Quality Television News? A plea for extending the professional repertoire of newsmakers’, *Journalism Studies*, 4:1, pp. 15-29; Costera Meijer, I. (2010) ‘Quality Taste or Tasting Quality? Excellence in Public Service Media from an Audience Point of View’, in: Gregory, Ferrell Lowe & Gregor Daschman (Eds.), *The Public in Public Service Media (RIPE, 4)*, Göteborg: Nordicom

⁴⁵ Costera Meijer, I. (2003) ‘Wat is onderscheidende kwaliteit? Een onderzoek naar nut en noodzaak van een brede programmering bij de Nederlandse publieke omroep’, *Tijdschrift voor communicatiewetenschappen*, 31(4), pp. 356-380

niet waardevrij. Ook voor zichtbaarheid geldt dat herkenning en relevantie belangrijke graadmeters zijn. In de woorden van WomenInc: “Als mediamakers elkaar [...] niet constant op [hun bias en beperkte zicht] bevragen, verliezen ze hun belangrijke functie als gids, waakhond, boodschapper en verhalenverteller.”⁴⁶ Hoe relevantie meegewogen kan worden in de beoordeling van omroepen en hun content en wie bepaalt wat relevant is, is een vraagstuk dat verdere verkenning vraagt.

3. Taken en rollen van de relevante partijen

Publieke media vervullen hun cruciale functie in Nederland in een complex stelsel. Dat bestaat uit tenminste zes omroeporganisaties en de coördinerende NPO, die verantwoordelijk is voor distributie. Daarnaast bestaat het uit toezichthouders van verschillende aard en spanwijdte en uit vele belanghebbenden, toeleveranciers en afnemers; ieder heeft daarin zijn taak en rol. In het vervolg van onze opdracht spreken wij over taken en verantwoordelijkheden. Het adviescollege denkt dat het, op basis van de eerste literatuurverkenning en gevoerde gesprekken, waardevol is om die taken en verantwoordelijkheden van relevante partijen in lijn te brengen met de voorziene herijking van de externe pluriformiteit, de daaruit voortvloeiende criteria en beoordelingssystematiek en de randvoorwaarden voor een toekomstbestendig bestel. Op zo'n manier wordt het systeem van *governance* van de publieke omroep afgestemd op de gewenste nieuwe situatie. Enkele vraagstukken hierover zijn:

3.1. Distributie en coördinatie vragen om een inhoudelijke beoordeling

Wettelijk gezien is de NPO “het sturings- en samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau”.⁴⁷ De NPO beslist in dat kader over de plaatsing van media-uitingen – die worden gemaakt door en/of onder auspiciën van de afzonderlijke omroepen – op de distributiekkanalen. Het samenbrengen van die media-uitingen op zo'n manier dat aan de publieke mediaopdracht wordt voldaan, vraagt ook een bepaalde inhoudelijke afstemming en beoordeling. Die inhoudelijke afwegingen worden in de praktijk weliswaar gemaakt, maar zijn in de Mediawet niet expliciet toebedeeld aan de NPO. Voor omroepen en buitenproducenten is bovendien vaak niet helder hoe de afwegingen van de NPO tot stand komen. Dit levert spanning op tussen de wettelijke kaders en de praktijk, waarover ook het CvdM constateert dat daarin helderheid zou moeten komen.⁴⁸

3.2. Samenwerking met andere (publiek gefinancierde) organisaties

Samenwerken met andere maatschappelijke en publieke instellingen zou een belangrijke route kunnen zijn voor publieke omroeporganisaties om hun maatschappelijke verankering vorm te geven en uit te breiden. Zulke samenwerkingen zouden bovendien kunnen bijdragen aan de rijkdom van de content en aan de maatschappelijke impact van media-uitingen. Dat wordt op dit moment als ingewikkeld (en in praktische zin als onmogelijk) ervaren door veel betrokkenen. Er bestaat bovendien een spanningsveld met commerciële belangen. Dit roept vraagstukken op van juridische aard: er is helderheid nodig over wat wel en niet mogelijk is. Het vraagt wellicht ook een andere instelling van de wetgever, omroepen, de NPO en toezichthouders en een gezamenlijk kader over de wenselijkheid van samenwerkingen buiten de omroepwereld en welke ruimte daarvoor kan worden gemaakt. Het adviescollege zal zich verdiepen in de beperkingen die er nu blijkbaar zijn om samenwerkingen met andere (publiek gefinancierde) organisaties buiten de omroepwereld mogelijk te maken en de resultaten daarvan meenemen in zijn advies.

4. Integrale beoordeling van beheersbaarheid en toekomstgerichtheid

Het vierde onderdeel van de opdracht aan het adviescollege betreft een “voorstel voor een systematiek voor de periodieke herijking van de toelatings- en verantwoordingscriteria op basis van een integrale

⁴⁶ WomenInc (2017) ‘Beperkt Zicht, de rol van mediamakers in beeldvorming, een stand van zaken’, p. 8, te raadplegen via womeninc.nl

⁴⁷ Artikel 2.2 lid 1 Mediawet 2018

⁴⁸ Commissariaat voor de Media (2021) ‘Kijk samen verder! Reflectie op een toekomstig bestel’, p. 5, te raadplegen via cvdm.nl

afweging, zodat de beheersbaarheid van het bestel in de toekomst meer dan nu kan worden bewaakt.”⁴⁹ Ook schrijft de staatssecretaris in de nadere duiding “Tot slot moeten de criteria leiden tot een beheersbaar publiek bestel. Het adviescollege geeft waar nodig ook de randvoorwaarden aan die relevant zijn voor implementatie van het uit te brengen advies.”⁵⁰ De vraag naar periodieke herijking van criteria kan pas worden beantwoord als de criteria daadwerkelijk zijn geformuleerd. Dat geldt ook voor implementatievraagstukken. In dit deel richten wij ons op de beheersbaarheid en toekomstbestendigheid van het bestel en de daaruit voortvloeiende vraagstukken.

Beheersbaarheid kent vele aspecten, zoals bestuurbaarheid (het op een goede manier sturing kunnen geven aan de organisatie(s)), wendbaarheid (het bijsturen van de praktijk om doelen op een andere manier te bereiken), efficiëntie in de besteding van menskracht en middelen en financiële soberheid of doelmatigheid.⁵¹ De veelzijdigheid van dit begrip en de complexiteit van het in onze opdracht voorliggende vraagstuk, maakt dat het adviescollege deze term in haar advies zo helder mogelijk wil duiden, op een manier die zo breed mogelijk gedragen wordt door relevante partijen in het stelsel. Zo kan het advies op dat gezamenlijke begrip van beheersbaarheid worden toegesneden. Daarnaast zijn er nog enkele andere vraagstukken van beheersbaarheid en toekomstbestendigheid, waarop we hieronder ingaan.

4.1. De maatschappelijke waarde van bestuurlijke inefficiëntie

Hierboven constateerden wij al dat spanning bestaat tussen kwalitatieve beoordelingscriteria en kwantificeerbaarheid. Sturen op doelgerichtheid (effectiviteit) staat bovendien in sommige gevallen op gespannen voet met sturen op beheersbaarheid (efficiëntie). De erkenning dat de publieke omroep een democratische basis heeft, met een zwaarwegende en complexe maatschappelijke taak, leidt ook tot de conclusie dat niet alle activiteiten en uitgangspunten kwantificeerbaar zijn. Sommige activiteiten lenen zich beter voor kwalitatieve beoordelingscriteria en niet eenvoudig voor meetbaarheid. Die dualiteit heeft maatschappelijke waarde. De georganiseerde spanning tussen de NPO en de omroepverenigingen vervult (idealiter) inhoudelijk een positieve functie, namelijk door het gesprek gaande te houden over wat telt als kwaliteit en wat waardevol is voor het publiek. Dít inefficiëntie heeft waarde van zichzelf: het dient een scherp inhoudelijk gesprek op te leveren. Dat geldt zeker als we accepteren dat de mediaopdracht in essentie een democratisch karakter heeft en het omroepbestel decentraal is ingericht. Eenzelfde decentrale manier van werken zien we terug in de redactionele onafhankelijkheid, waarbinnen onafhankelijke denkers en makers hun eigen afwegingen maken over de producties. Het organisatiemodel van het publieke omroepbestel kenmerkt zich door een machtsbalans tussen verschillende spelers als een democratische waarborg. Het model is, hoewel soms minder makkelijk beheersbaar, alleen al vanuit dat oogpunt doeltreffend.

Dat maakt het moeilijker om beheersbaarheid in alleen kwantitatieve vorm inzichtelijk te maken. Voor het adviescollege levert dit de vraag op hoe de spanning tussen de wens van beheersbaarheid zich verhoudt tot de wens om ruimte te laten voor publieke waarden en complexere beoordelingsvraagstukken van kwalitatieve aard. Het adviescollege zal zoeken naar een balans tussen doelgerichtheid, doelmatigheid en beheersbaarheid.

4.2. Consequenties van de digitale transitie

Er is een transitie gaande van een lineair publiek omroepstelsel naar een samenleving waarin uitingen van de publieke omroep ook (maar niet uitsluitend) online en *on demand* beschikbaar dienen te zijn. Deze transitie is al ingezet door de NPO en de omroepverenigingen, maar dat gaat niet zonder slag of stoot. Dat de markt van enorm grote, internationale spelers en distributeurs met een commercieel belang, zoals YouTube, Google en (inter)nationale streamers verstreckende gevolgen heeft voor de toegankelijkheid van publieke media, staat voor alle betrokkenen en experts

⁴⁹ Kamerbrief van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2022) ‘Instelling Adviescollege landelijke publieke omroep’, ref. 33564177, p. 3

⁵⁰ Kamerbrief van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2022) ‘Instelling Adviescollege landelijke publieke omroep’, ref. 33564177, p. 4

⁵¹ Zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer (2019) ‘Hilversum in Beeld. Doelmatigheid bij de publieke omroep’, te raadplegen via www.rekenkamer.nl

buiten kijf. Er is sprake van sterk veranderend mediagebruik. Terwijl oudere mediagebruikers een gemengd gebruikerspatroon hebben (ook zij maken gebruik van social media en on demand-diensten), zijn met name jongeren overwegend gericht op het aanbod van sociale en online media. Tegelijkertijd dreigen digitaal minder competente mediagebruikers en laaggeletterden (een groep van ongeveer 2,5 miljoen mensen in Nederland)⁵² af te haken bij voortschrijdende digitalisering van het media-aanbod. De zorg over het verlies van controle op de distributiekkanalen (bij omroepen, de NPO en toezichthouders) is begrijpelijk, maar het is onwenselijk niet (zichtbaar) aanwezig te zijn op die platforms. De eerdere bespreking van pluriformiteit in een digitale context hierboven is daarvan slechts een onderdeel. De discussie zal ook moeten gaan over de voorwaarden die van toepassing zijn op aanwezigheid van de publieke omroep op deze platforms, zoals kwaliteitseisen, inclusiviteit en herkenbaarheid. Dat roept vragen op over de samenhang tussen lineaire en online uitingen. Ten slotte is het de vraag of deze transitie juist sterkere centrale coördinatie of decentrale creativiteit en innovatie nodig heeft en op welke manier de spanning tussen digitalisering en toegankelijkheid kan worden vormgegeven.

4.3. Financiële randvoorwaarden

Hierboven zijn verschillende spanningsvelden geïdentificeerd die financiële implicaties hebben. Het eerste is de behoefte aan continuïteit (ook in financiering) versus de wens om in het stelsel ook vernieuwing te kunnen doorvoeren. Het andere is de spanning tussen beheersbaarheid en een in essentie complexe organisatievorm met waardevolle machtsbalansen. Daarnaast is er de door sommigen geuite wens om de publieke omroep helemaal of zoveel als mogelijk reclamevrij te maken versus de druk om niet onnodig te financieren uit louter publieke middelen. Ook de transitie naar meer online/ on demand-diensten en zichtbaar, vindbaar en herkenbaar aanwezig zijn op sociale media levert verschillende financiële vraagstukken op. Ten slotte is er de vraag in hoeverre alle (extra) diensten van de NPO toegankelijk moeten zijn zonder extra kosten voor media-gebruikers en hoe moet worden omgegaan met eventuele inkomsten die kunnen worden gegenereerd uit bijvoorbeeld on demand-diensten. Dit is ook een vraag die bijzonder relevant is voor buitenproducenten en in samenhang met de rol van grote internationale streamers moet worden beschouwd. Deze vragen hangen alle samen met onderdelen van de verkenning door het adviescollege en zullen indien nodig en mogelijk in het uiteindelijke advies aan de orde komen. De overkoepelende vraag die het adviescollege zich het komende traject zal stellen is: passen de huidige financiële kaders bij de oplossingen die wij adviseren voor een toekomstbestendig publiek bestel?

⁵² Stichting Lezen en Schrijven (2018) 'Feiten en Cijfers Laaggeletterdheid. De invloed van lage basisvaardigheden op deelname aan de maatschappij', te raadplegen via www.lezenenschrijven.nl

III. Planning en werkwijze

In de opdracht aan het adviescollege vraagt de staatssecretaris het adviescollege om in juli 2023 zijn advies op te leveren, zodat eventuele wijzigingen in de Mediawet voortvloeiend uit het advies in de zomer van 2025 van kracht kunnen worden. Het adviescollege onderschrijft de noodzaak van helderheid voor de NPO en de omroeporganisaties vóór de nieuwe erkenningsperiode in gaat. Tegelijkertijd hecht het adviescollege eraan te benadrukken dat dit zeer weinig tijd overlaat om te komen tot het doel: een afgewogen en zo breed mogelijk gedragen advies. Het adviescollege zal voor de operationele vertaling per onderdeel bekijken of en in welke fase die door het adviescollege wordt meegenomen. Aanbevelingen over samenhang en verdere uitwerking zullen wij eveneens in het advies meenemen.

Na de eerste verkennende fase sinds de start van de werkzaamheden, zal het werk van het adviescollege bestaan uit drie fasen. De maanden januari tot en met april 2023 staan in het teken van verdere informatieverzameling. Het college neemt de roep om een interactief traject uit de opdracht bijzonder serieus. In deze fasen zal het adviescollege daarom vertegenwoordigers van verschillende maatschappelijke en publieke organisaties, wetenschappers, belanghebbenden en betrokkenen uit het omroepstelsel en commerciële partijen uit het brede omroeplandschap uitnodigen om in gesprek te gaan.

In de eerste maanden van 2023 start, in lijn met de opdracht, ook een interactief participatietraject met (potentiële) mediagebruikers. Dat traject zal vormkrijgen met behulp van speciaal daarvoor ontworpen werkmethodes. Het zal eerst breed ophalen hoe mediagebruikers de functie van de publieke omroep zien, hoe zij hun mediagebruik daarop afstemmen en welke ideeën zij hebben over de publieke omroep van de toekomst. Daarna wordt met een kleinere groep burgers dieper ingegaan op deze vragen.

Na de fase van informatieverzameling hoopt het adviescollege in de maanden mei en juni te kunnen reflecteren op alle opgehaalde inzichten en tot conclusies te komen. Die voorlopige conclusies zullen in dialoog met verschillende (groepen van) respondenten worden aangescherpt en getoetst. In de laatste fase, gepland in juni en juli van 2023, zal het adviescollege werken aan het uiteindelijke advies.

Bijlage 1 - Vrijheid van expressie in de Grondwet

Artikel 7

1. Niemand heeft voorafgaand verloop nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending.
3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verloop nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.
4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.

Bron: Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2018

Bijlage 2 – Mediaopdracht publieke omroep

Hoofdstuk 2. Publieke mediadiensten

Titel 2.1. Publieke mediaopdracht

Artikel 2.1

1. Er is een publieke mediaopdracht die bestaat uit:
 - a. het op landelijk, regionaal en lokaal niveau verzorgen van publieke mediadiensten door het aanbieden van media-aanbod dat tot doel heeft een breed en divers publiek te voorzien van informatie, cultuur en educatie, via alle beschikbare aanbodkanalen;
 - a1. het kunnen inzetten van amusement als middel om een informatief, cultureel of educatief doel te bereiken of een breed en divers publiek te trekken en te binden zodat deze doelen onder de aandacht worden gebracht;
 - b. het verzorgen van publieke mediadiensten waarvan het media-aanbod bestemd is voor Nederlanders die buiten de landsgrenzen verblijven; en
 - c. het stimuleren van innovatie ten aanzien van media-aanbod, het volgen en stimuleren van technologische ontwikkelingen en het benutten van de mogelijkheden om media-aanbod aan het publiek aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken.
2. Publieke mediadiensten zijn in overeenstemming met publieke waarden, waarbij zij voorzien in democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving. Zij verzorgen daartoe media-aanbod dat:
 - a. evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is en zich tevens kenmerkt door een grote verscheidenheid naar vorm en inhoud;
 - b. op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving geeft en de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied weerspiegelt;
 - c. gericht is op een relevant bereik heeft onder zowel een breed en algemeen publiek, als bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen;
 - d. onafhankelijk is van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet, van overheidsinvloeden;
 - e. voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen; en
 - f. voor iedereen toegankelijk is.
3. Het programma-aanbod van de algemene programmakanalen van de landelijke, regionale en lokale publieke mediadiensten wordt via omroepzenders verspreid naar alle huishoudens in het verzorgingsgebied waarvoor de programma's zijn bestemd zonder dat zij voor de ontvangst andere kosten moeten betalen dan de kosten van aanschaf en gebruik van technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken.

Bron: Mediawet 2018

Bijlage 3 – Geraadpleegde bronnen

- Algemene Rekenkamer (2019) 'Hilversum in Beeld. Doelmatigheid bij de publieke omroep', te raadplegen via www.rekenkamer.nl
- Andersson Elffers Felix (2021) 'Verkenning naar legitimatiecriteria voor publieke omroepen', te raadplegen via aef.nl
- Andersson Elffers Felix (2022) 'Koers Kiezen – Vijf uitdagingen voor een duurzame Publieke Omroep. Onderdeel van de beleidsdoorlichting media.' Bijlage bij de Kamerbrief bij beleidsdoorlichting Media, te raadplegen via rijksoverheid.nl
- Barker, C. (1999) 'Television, Globalization and Cultural Identities', Buckingham: Open University Press
- Buckingham, D. (2000) 'The making of citizens: young people, news and politics', London: Routledge
- Bruns, A. (2019) 'Are filter bubbles real?', John Wiley & Sons
- Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Coalitieakkoord 2021-2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, te raadplegen via www.kabinetsformatie2021.nl
- Commissariaat voor de Media (2021) 'Erkenningsadvies 2022-2026', te raadplegen via cvdm.nl
- Commissariaat voor de Media (2021) 'Digital News Report Nederland 2021', te raadplegen via cvdm.nl.
- Commissariaat voor de Media (2021) 'Erkenningsadvies 2022-2026', te raadplegen via cvdm.nl
- Commissariaat voor de Media (2021) 'Kijk samen verder! Reflectie op een toekomstig bestel', te raadplegen via cvdm.nl
- Commissariaat voor de Media (2022) 'Digital News Report Nederland 2022', te raadplegen via cvdm.nl
- Costera Meijer, I. (2003) 'Wat is onderscheidende kwaliteit? Een onderzoek naar nut en noodzaak van een brede programmering bij de Nederlandse publieke omroep', Tijdschrift voor Communicatiewetenschap 31, nr. 4
- Costera Meijer, I. (2003) 'What Is Quality Television News? A plea for extending the professional repertoire of newsmakers', Journalism Studies, 4:1
- Costera Meijer, I. (2010) 'Quality Taste or Tasting Quality? Excellence in Public Service Media from an Audience Point of View', in: Gregory, Ferrell Lowe & Gregor Daschman (Eds.), The Public in Public Service Media (RIPE, 4), Göteborg: Nordicom
- Costera Meijer, I. (2022) 'What is Valuable Journalism? Three Key Experiences and Their Challenges for Journalism Scholars and Practitioners', Digital Journalism, 10:2
- Cushion, S. (2017) 'The democratic value of news: Why public service media matter', Bloomsbury Publishing
- Dahlgren, P.M. (2021) 'A critical review of filter bubbles and a comparison with selective exposure', Nordicom Review, 42(1)
- Dekker, P. (28 september 2022) 'Politieke polarisatie is in Nederland geen overheersende trend', te raadplegen via www.socialevraagstukken.nl

Dekker, P. & Den Ridder, J. (2019) 'Burgerperspectieven 2019-1', Sociaal Cultureel Planbureau, te raadplegen via [scp.nl](https://www.scp.nl)

Evaluatiecommissie NPO 2013-2017 (2019) 'Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017', Kamerdossier 32827, blg-893114, te raadplegen via [overheid.nl](https://www.overheid.nl)

Fiske, J. (1989) 'Reading the popular', Boston: Unwin Hyman

Gans, H. (1980) 'Deciding What's News: a study of CBS Evening News', NBC Nightly News, Newsweek and Time, New York: Vintage/Random House

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2018, te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl)

Gripsrud, J. (ed) (1999) 'Television and common knowledge', London and New York: Routledge

Gripsrud, J. (2002) 'Understanding Media Culture'. London: Arnold Press

Hartley, J. (1999) 'Uses of Television', London: Routledge

Hermes, J. (1998) 'Cultural citizenship and popular fiction', in: K. Brants, J. Hermes & L. van Zoonen (Eds.), 'The Media in Question. Popular cultures and public interests', London: Sage

Manschot, B. (1994) 'Televisie en amusement', in: H. Wijfjes (Red.), 'Omroep in Nederland; vijfenzeventig jaar medium enmaatschappij, 1919-1994', Zwolle: Waanders uitgevers

Mediawet 2018, te raadplegen via [wetten.overheid.nl](https://www.wetten.overheid.nl)

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2022) Kamerbrief 'Instelling Adviescollege landelijke publieke omroep', ref. 33564177

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2019), 'Visie toekomst publieke omroepbestel: waarde voor het publiek', te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl)

Murdock, G. (1999) 'Rights and representations: public discourse and cultural citizenship', Gripsrud, J. (ed) 'Television and common knowledge', London and New York: Routledge

Nederlandse Publieke Omroep (2020) 'Concessiebeleidsplan 2022-2026, Van waarde voor iedereen', te raadplegen via [npo.nl](https://www.npo.nl)

Nederlandse Publieke Omroep (2021) 'Advies erkenningen', brief aan Minister Slob inclusief bijlagen, te raadplegen via [npo.nl](https://www.npo.nl)

Nordbrandt, M. (2021), 'Affective polarization in the digital age: Testing the direction of the relationship between social media and users' feelings for out-group parties', New media & society

Park, C. S., & Gil de Zúñiga, H. (2021) 'Learning about politics from mass media and social media: Moderating roles of press freedom and public service broadcasting in 11 countries', International Journal of Public Opinion Research, 33(2)

Raad voor Cultuur (2014) 'De tijd staat open: advies voor een toekomstbestendige publieke omroep', te raadplegen via [raadvoorcultuur.nl](https://www.raadvoorcultuur.nl)

Raad voor Cultuur (2021) 'Advies omroeperkenningen', te raadplegen via [raadvoorcultuur.nl](https://www.raadvoorcultuur.nl)

Stichting Lezen en Schrijven (2018) 'Feiten en Cijfers Laaggeletterdheid. De invloed van lage basisvaardigheden op deelname aan de maatschappij', te raadplegen via www.lezenenschrijven.nl

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2022) Vergaderstukken 2022-2023, 32 827, nr 269 'Nader gewijzigde motie van de leden Mohandis en Westerveld', d.d. 11 oktober 2022, aangenomen d.d. 6 oktober

WomenInc (2017) 'Beperkt Zicht, de rol van mediamakers in beeldvorming, een stand van zaken', te raadplegen via [womeninc.nl](https://www.womeninc.nl)

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004) 'Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstig mediabeleid' (rapport nr. 71, 2005), te raadplegen via [wrr.nl](https://www.wrr.nl)

Zuiderveen Borgesius, F., Trilling, D., Möller, J., Bodó, B., De Vreese, C. H., & Helberger, N. (2016), 'Should we worry about filter bubbles?', Internet Policy Review. Journal on Internet Regulation, 5(1)