

POLICY BRIEF #5

6 juli 2016

De nieuwe beheersovereenkomst van de VRT: Bouwstenen voor een sterke publieke omroep of meer doen met minder geld?

Dr. Tim Raats



Op 18 december 2015 werd de beheersovereenkomst 2016-2020 ondertekend door Minister van Media Sven Gatz, Voorzitter van de Raad van Bestuur van de VRT Luc Vandenbrande en toenmalig gedelegeerd bestuurder Leo Hellemans. Aan de beheersovereenkomst gingen hevige discussies vooraf in parlement, pers en publieke opinie. De nieuwe beheersovereenkomst markeert het voorlopige einde van een periode waarin de VRT allesbehalve gespaard bleef van kritiek op haar werking en aanbod, een aantal specifieke incidenten/schandalen tot ophef leidden en besparingen werden opgelegd.

Vijf maanden later kunnen anekdotiek en momenten van kortstondige kritiek en steun hopelijk plaatsmaken voor een ruimer, constructief en vooral ook wetenschappelijk onderbouwd debat over de toekomst van de publieke omroep. In dat debat verdient ook de stem van de mediagebruiker een grotere plaats en moet de beheersovereenkomst vooral geen dreigend kader of makkelijke checklist worden, maar eerder een inspirerende leidraad voor het toekomstig functioneren van de VRT.

Onderzoeker Tim Raats plaatst naar aanleiding van de publicatie van het boek *'Een VRT voor Morgen of morgen geen VRT meer?'* kanttekeningen bij de nieuwe beheersovereenkomst. Centrale vraag daarbij is: welke accenten legt het beleid van de mediaminister en in hoeverre biedt de nieuwe beheersovereenkomst bouwstenen voor een relevant publieke omroeproject? Deze *policy brief* is gebaseerd op de lessen en aanbevelingen uit het nieuwe boek, uitgegeven door Pelckmans Pro en mee geredigeerd door professors Hilde Van den Bulck (Universiteit Antwerpen) en Leen d'Haenens (KULeuven).

Nood aan een duidelijk verhaal voor de publieke omroep in de 21ste eeuw

Iedere vijf jaar bereikt het publieke omroepdebat een hoogtepunt met de onderhandelingen van de nieuwe beheersovereenkomst. Wat mag en kan de VRT nog doen? Is er nood aan meer cultuur en net minder sport? Bereikt de VRT nieuwe Vlamingen wel voldoende? Hoeveel mag die publieke omroep de belastingbetaler kosten? Het zijn maar enkele van de vragen die daarbij telkens worden gesteld. De laatste jaren onderging het medialandschap diverse veranderingen, waardoor nieuwe vragen op de voorgrond komen: wat moet, mag en kan de VRT online

platformen doen? Moet de publieke omroep niet meer 'publiek' worden door te interageren met de mediagebruiker? Is het wel ok dat de VRT commerciële inkomsten op websites werft? En is die publieke omroep met haar huidige, soms logge organisatiemodel, wel klaar om mee te kunnen in een snel evoluerende en internationaliserende mediamarkt? Het is tegen bovenstaande achtergrond dat een afbakening van de opdracht van de publieke opdracht en een duidelijk, transparant financieringskader zich opdrong. De beheersovereenkomst is in dat opzicht meer dan een lijst van verplichtingen en beperkingen, maar ook een *roadmap* voor het omgaan met de uitdagingen van de publieke omroep de komende vijf jaar. De logische vraag is dan ook: komt de nieuwe beheersovereenkomst dan aan die uitdagingen tegemoet?

Veel verantwoordelijkheden...

De belangrijkste doelstellingen van de beheersovereenkomst worden voorgesteld in 7 punten:

1. voor iedereen relevant
2. informatie, cultuur en educatie prioritair
3. publieke meerwaarde voor ontspanning en sport
4. aangescherpte merkenstrategie met VRT als kwaliteitslabel
5. toekomstgericht, digitaal en innovatief
6. versterking van het media-ecosysteem
7. efficiënte en meer wendbare organisatie

Twee elementen die als rode draad naar voor komen, zijn de klemtoon op het **onderscheidend karakter** en **marktversterking**. Daarmee reflecteert de beheersovereenkomst alvast de vraag van vele publieke als private spelers in de onderzoeken die aan de beheersovereenkomst voorafgingen. Echter, 'marktversterking' en 'onderscheidendheid' kunnen op twee manieren worden ingevuld: aan de ene kant kan de VRT onderscheidend en marktversterkend zijn in alles wat ze doet en de sterke positie die ze daarbij heeft, inzetten. Impliciet echter kunnen marktversterking en onderscheidend ook aangegrepen worden om een VRT te hebben die zich vooral beperkt tot datgene wat de anderen niet doen, wat het op zijn minst ambigu concepten maakt.

Maar het moet met minder...

De VRT kan rekenen op een **jaarlijkse dotatie** van €270 miljoen in 2016, maar tegen 2020 zal dat nog €261 miljoen zijn. Ter vergelijking: in de vorige beheersovereenkomst was voor 2016 nog een overheidsdotatie van iets meer dan €317 miljoen voorzien, maar al in 2014 werd duidelijk dat de VRT het met minder zou moeten doen. Die dalende trend in de dotatie zet zich dus door. Vraag is in welke mate de VRT dit zal kunnen combineren met het grote bereik en de breed geformuleerde opdracht. Het systeem van performantiemaatstaven blijft alvast behouden. De VRT moet wekelijks 85% van de mediagebruikers en 75% van de doelgroepen bereiken.

Het aandeel **commerciële inkomsten** wordt begrensd op een maximum van €72,84 miljoen voor 2016 (en jaarlijks geïndexeerd). Een teveel aan inkomsten uit één bron (bv. radioreclame) kan compenseren voor een tekort op een ander domein (bv. televisiesponsoring). Hoewel commerciële concurrenten aandringen op een sterke begrenzing van wat de publieke omroep uit de online markt mag halen, geeft de beheersovereenkomst wel de mogelijkheid inkomsten te innen uit online advertenties (nl. online banners en reclame bij niet-lineaire videocontent). Het aandeel online inkomsten is echter laag begrensd, wat de vraag doet rijzen of de keuze om dit toe te laten wel opportuun is.

...Ok, maar welke keuzes dan?

Inhoudelijk lijkt deze beheersovereenkomst richting een sterke publieke omroep te gaan: de **opdracht wordt breed geformuleerd** en geeft vooral accenten om het **béter te doen** in verschillende domeinen: méér samenwerken met de privé-sector, méér voor cultuur en educatie doen, méér voor documentaire doen en meer extern bestellen; méér creatief innovatief zijn en tegelijkertijd mee zijn met technologische innovatie, méér inzetten op onderscheidend nieuws en duiding en tegelijkertijd blijven altijd en iedereen bereiken. Met in het achterhoofd de vaststelling dat het met een pak minder moet, is de vraag of een breed geformuleerde opdracht en onderscheidend zijn in vrijwel alles, nog kan met dezelfde financiering. Sommigen zijn hier steevast van overtuigd, anderen veel minder. Op dit moment lijkt het nog te vroeg om te besluiten in deze of gene richting, maar vast staat dat ogenschijnlijk simpele ingrepen als 'meer online' of 'meer educatie' in de praktijk ook gepaard gaan met **bijkomende investeringen** als de VRT die opdracht serieus wil nemen.

Kortom, welke keuzes men dan gemaakt heeft – iets wat VRT en opdrachtgever vooraf aangaven als noodzakelijk – is in de beheersovereenkomst minder duidelijk. Op een aantal vlakken wordt hiertoe wel een aanzet gegeven: (1) VRT moet een **meer wendbare organisatie** worden; (2) investeringen in **sport en ontspanning moeten ondergeschikt** zijn aan de kerntaken nieuws, educatie en cultuur. Echter, beiden gaan theoretisch gezien niet noodzakelijk gepaard met een drastische kostenreductie. De beheersovereenkomst maakt ook een einde aan de zendtijd voor **levensbeschouwelijke derden**, maar deze financiering werd al buiten het financieringskader van de VRT geregeld. De programma's van die omroepen worden vervangen door verplichte brede aandacht voor levensbeschouwing in het programma-aanbod en één specifiek programma.

Veel flexibiliteit of minder prioritair?

Over nog een aantal cruciale aspecten worden wel krijtlijnen opgenomen, maar blijven concrete bepalingen afwezig:

- Interactie en **publieksparticipatie** zijn noodzakelijk om aansluiting te vinden bij jongeren, maar er wordt hiervoor voornamelijk naar de sociale media gekeken, eerder dan naar het uitdenken van programma's en diensten die aansluiten bij de leefwereld van jongeren.
 - Samenwerking met het media-ecosysteem is belangrijk, maar een **samenwerkingsagenda** omvat ook ambitieuze allianties met de cultuursector, middenveld en onderwijs. VRT zelf dreigt dit opnieuw van zich af te zullen schuiven omdat het niet tot de 'kern' van haar opdracht behoort in besparingstijden. Een Minister van Media die ook Minister van Cultuur is, had hier een extra impuls voor kunnen geven.
 - De beheersovereenkomst geeft een prominentere plaats aan **educatie**. De definitie en afbakening van het begrip educatie is echter beperkt en onduidelijk. VRT worstelt al jaren met een invulling van 'educatie', iets wat zijzelf nog te sterk associëren met schooltelevisie, wat het allesbehalve hoeft te zijn. Wat wel een specifieke klemtoon krijgt is de rol van de VRT op het vlak van mediawijsheid.
 - Er moet aandacht zijn voor **buitenlandse berichtgeving** en voor **onderzoeksjournalistiek**, maar dit wordt niet verder gespecificeerd. In tegenstelling tot een duidelijke vraag vanuit het stakeholderveld wordt berichtgeving over België - met name Brussel en Wallonië - evenmin gespecificeerd.
 - Voor **documentaire** wordt dan weer een strategie beloofd, maar ook hier is het is op dit moment niet duidelijk hoe dit vertaald zal worden.
 - Wat de onafhankelijkheid ten opzichte van de politiek betreft, wordt veel aandacht besteed aan de **onpartijdigheid** van de publieke omroep in haar informatietaak. De scherpere klemtoon op die 'onafhankelijkheid', gevoed door incidenten voorafgaand aan de publicatie
-

van de beheersovereenkomst, is echter ambigu en impliceert net een sterkere 'controle' door de politiek.

Langs de ene kant kan dit er inderdaad op duiden dat bepaalde zaken nu eenmaal minder prioritair aanzien worden of de politieke gemoederen minder bedaren. Echter, langs de andere kant geeft het de VRT wel de kans om hier zelf intern een duidelijke visie rond te ontwikkelen. Dat zo'n concrete bepalingen ontbreken, is dus niet zo erg, zolang de VRT maar een reflex ontwikkelt in domeinen als educatie, documentaire en publieke samenwerking die verder reikt dan het noodzakelijke minimum om in lijn te zijn met de beheersovereenkomst.

Niemand wint, niemand verliest?

Een aantal hete hangijzers in discussies voorafgaand aan de beheersovereenkomst, hebben alvast niet tot ingrijpende verandering geleid: aan het **radio-aanbod** van de VRT wordt niet geraakt. De opdracht is, zoals Gatz ook beklemtoonde, **technologieneutraal** omschreven (wat vrij uniek is in Europa) en de VRT krijgt een *on-demand player*; de omroep mag inkomsten halen uit **online advertenties** en wordt niet inhoudelijk beperkt op het vlak van haar nieuwswebsite. VRT moet nog altijd vooraan in het peloton zitten inzake technologische innovaties en de klemtoon die ook in de studies zat op **inhoudelijke en creatieve innovatie**, reflecteert duidelijk in de beheersovereenkomst.

De productiesector ijverde voor een **duidelijkere afbakening van de externe bestedingen**. De VRT moet daarom vanaf nu 15% van de totale inkomsten (exclusief ruilovereenkomsten) besteden aan externe productie en dit cijfer evolueert naar 18% en verder tot 25% in 2020. Deze externe bestellingen zijn niet beperkt tot audiovisuele producties, maar slaan ook op nieuwe cross-mediale formats. Op het eerste gezicht leek de productiesector daarmee een slag te hebben thuisgehaald, maar in de praktijk zullen de voordelen van deze regeling een pak bescheidener zijn voor producenten dan vooraf aangenomen.

De analyse van de uiteindelijke beheersovereenkomst 2016-2020 als resultaat van een multistakeholdersbevraging en vanuit onderzoek onderbouwd beleidsproces toont geen eenduidige winnaars of verliezers, noch een eenduidige relatie tussen onderzoek en beleid. Op sommige vlakken is de VRT sterker uit de discussie te komen, op andere vlakken is gehoor gegeven aan de verzuchtingen van stakeholders. Of de mediagebruiker uit dit alles versterkt komt, valt nog af te wachten.

We stellen wel vast dat een beheersovereenkomst toch vooral een optelsom blijft van bepalingen die verschillende stakeholder tevreden moet houden. De beheersovereenkomst wijkt echter niet fundamenteel af van de vorige en bepalingen gaan eerder uit van correcties op wat de VRT vandaag doet, dan van een bredere visie op hoe relevant een publieke omroep nog kan zijn. Ook tekent de VRT zelf met deze beheersovereenkomst niet overtuigend genoeg **de vastberaden koers** uit die we ervan mogen verwachten.

Bouwstenen voor een langetermijnvisie van de VRT

Hoe moet het nu verder? Een belangrijke valkuil is dat discussies over het nut van een publieke omroep te vaak gelijkgesteld worden met de manier waarop de omroepen hun werk nu doen. En dus ook dat tekortkomingen van publieke omroepen vandaag al snel verglijden in het spreekwoordelijke kind met het badwater weggieten. We stellen vast dat, ondanks grote veranderingen, de publieke omroep als instituut overeind blijft, net als zijn kerntaken en – waarden. Dit vraagt echter wel een continue reflectie en aanpassing aan nieuwe behoeften in een veranderende context. We zien ook dat de verschuivingen die de rol en positie van de

publieke omroep in vraag stellen, tegelijkertijd argumenten geven pro slagvaardige publieke omroep.

De besparingen hakken in op de werking en organisatie, maar de beheersovereenkomst biedt alvast wél de vrijheid om overeind en toonaangevend te blijven. Voor de VRT komt het er nu op aan die verschillende argumenten effectief uit te dragen in de praktijk en aanbod en strategie hierop afstellen. Kortom, nu de beheersovereenkomst onderhandeld is, komt de echte uitdaging: de verplichtingen en mogelijkheden die de beheersovereenkomst voorziet handen en voeten geven in de eigen strategie, organisatie, diensten en aanbod. De wijze waarop de VRT deze beheersovereenkomst zal invullen, is voor de positie en het draagvlak van de publieke omroep op lange termijn van cruciaal belang.

Vragen over de toekomst en uitdagingen van de publieke omroep komen ook aan bod tijdens de RIPE 2016 conferentie 'Public Service Media in a Networked Society?', die publieke omroeponderzoekers uit de hele wereld samenbrengt. De conferentie wordt dit jaar georganiseerd door de Universiteit Antwerpen, Vrije Universiteit Brussel en VRT. Op de eerste dag van de conferentie kunnen ook mediaprofessionals, omroepmedewerkers, beleidsmakers en andere geïnteresseerden deelnemen aan de debatten georganiseerd door de VRT. Inschrijven voor het programma op 22 september kan via deze link: <http://ripeat2016.org/vrt/>

'Een VRT voor morgen, of morgen geen VRT meer' houdt de beheersovereenkomst tegen het licht van recente studies. Tegelijk biedt de publicatie inhoudelijke bouwstenen voor kritische reflectie en een verrijking van het huidige debat. Het bundelt recent onderzoek (uit 2015) van vier universiteiten (VUB, UA, KULeuven en UGent). 'Een VRT voor morgen' belicht de VRT vanuit Vlaams en Europees perspectief en zowel vanuit de kant van het publiek als de politiek, de partners en concurrenten, waardoor het werk de meest volledig overzicht over de VRT wil brengen en een onmisbare gids is zijn voor journalisten, studenten, beleidsmakers, mediaspelers en eenieder die zich in de VRT wil verdiepen. 'Een VRT voor morgen of morgen geen VRT meer' is een uitgave van Pelckmans Pro.

Betrokken SMIT-onderzoekers zijn **Prof. Dr. Tim Raats** (senior onderzoeker/docent VUB), **Prof. Dr. Jan Loisen** (senior onderzoeker/ docent aan de VUB), **Prof. Dr. Caroline Pauwels** (directeur iMinds-SMIT), **Prof. Dr. Karen Donders** (hoofd policy research unit iMinds-SMIT) en **Anne-Sofie Vanhaeght** (doctoraatsonderzoeker). Voor meer info over het boek, contacteer tim.raats@vub.ac.be.

De **Policy Research Unit** is gespecialiseerd in de analyse van beleid en aanbevelingen voor beleid. Ze bestaat uit +/- 15 junior en senior onderzoekers met expertise in verschillende beleidsanalytische methodes zoals stakeholderbevestigingen, documentenanalyse, scenario's, brainstorm, focusgroepen, enz. De unit legt zich toe op vier onderzoeksdomeinen: (1) digitale geletterheid, inclusie en privacy; (2) audiovisuele creatie, productie en distributie; (3) mededingingsbeleid in de media- en communicatiesector; (4) beleid voor online platformen. De unit wordt geleid door **Prof. Dr. Karen Donders** (karen.donders@vub.ac.be)

Meer info over iMinds-SMIT: <http://smit.vub.ac.be>
