



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Beter in beeld: over het economisch belang van de publieke omroep als afzetkanaal voor OTP-leden en de effecten van het concessiebeleidsplan voor OTP-leden

Baarsma, B.; Rougoor, W.

Publication date

2015

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Baarsma, B., & Rougoor, W. (2015). *Beter in beeld: over het economisch belang van de publieke omroep als afzetkanaal voor OTP-leden en de effecten van het concessiebeleidsplan voor OTP-leden*. (SEO-rapport; No. 2015-61). SEO. http://www.seo.nl/uploads/media/2015-61_Beter_in_beeld.pdf

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Beter in beeld



seo economisch onderzoek

Amsterdam, september 2015
In opdracht van de Vereniging van Onafhankelijke Televisieproducenten

Beter in beeld

Over het economisch belang van de publieke omroep als afzetkanaal voor
OTP-leden en de effecten van het concessiebeleidsplan voor OTP-leden

Barbara Baarsma
Ward Rougoor



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2015-61

ISBN 978-90-6733-784-7

Copyright © 2015 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

De publieke omroep is voor de leden van OTP een belangrijk afzetkanaal, zowel in termen van netto-omzet als van werkgelegenheid. Het concessiebeleidsplan van de publieke omroep roept veel onduidelijkheid op, maar wekt de indruk dat omroepen meer zelf zullen gaan produceren. Dat tast de creatieve concurrentie aan, wat in het nadeel van de kijker kan uitwerken. Ook volgt uit het plan dat omroepen zich een groter deel van exploitatie-inkomsten willen toe-eigenen. Ook dat verzwakt de positie van onafhankelijke televisieproducenten.

Veel hectiek, daardoor behoefte aan statistiek en niet aan mystiek

Er is veel hectiek op en rond de markt voor onafhankelijke televisieproducties. Er ligt een wetsvoorstel voor bij de Tweede Kamer en in het verlengde daarvan gaat de publieke omroep allerlei veranderingen doorvoeren, zoals is beschreven in hun concessiebeleidsplan (CBP). Het plan roept onduidelijkheid op. Zo is niet duidelijk wat de nieuw op te richten entiteit van de publieke omroep om “inkomsten te optimaliseren” precies behelst. Ook is onduidelijk wat de transparantieverhogende maatregelen uit het plan in de praktijk betekenen. Gaan publieke omroepen onderling begrotingsinformatie van externe producenten delen? Gegeven de mystiek die het CBP oproept, is er behoefte aan statistiek over het economisch belang van de publieke omroep als afzetkanaal voor de leden van de vereniging van Onafhankelijke Televisieproducenten (OTP).

De NPO is voor de in Nederland actieve OTP-leden van groot belang

Hoe belangrijk is de Nederlandse publieke omroep (NPO) voor in Nederland actieve leden van OTP? Uit een webenquête onder deze leden blijkt dat het economisch belang groot is. Ruim de helft van de programmaseries worden geproduceerd in opdracht van of in samenwerking met de publieke omroepen. Dat komt overeen met ongeveer 40 procent van de netto-omzet van producenten. De 23 producenten die de enquête volledig hebben ingevuld bieden werkgelegenheid ter grootte van ruim 1600 voltijdsbanen. In 2014 is het aandeel van deze werknemers en freelancers dat hoofdzakelijk werkzaam is voor de publieke omroepen 40 procent. In 2015 is dat gedaald naar circa een derde.

De helft van de in opdracht van of in samenwerking met de publieke omroepen geproduceerde programmaseries betreft een *proven* format en circa een derde een nieuw format ontwikkeld door de producent. Bij samenwerking met de publieke omroepen ontvangt de producent in bijna driekwart van de gevallen tussen de 50 en 75 procent van de exploitatie-inkomsten. In circa 10 procent van de gevallen is dan minder dan 25 procent. Het komt sporadisch voor dat producenten meer dan 75 procent van de exploitatie-inkomsten ontvangen.

Niet alleen is de publieke omroep belangrijk voor producenten. Andersom geldt hetzelfde: producenten zijn belangrijk voor het aanbod van de publieke omroep.

Het CBP verzwakt de positie van onafhankelijke producenten

Al met al zal het CBP de onderhandelingspositie van de publieke omroepen vergroten. Inbesteden wordt een geloofwaardiger alternatief voor externe producties, doordat vanaf 2016 een btw-verschil bestaat op inbesteden en uitbesteden, ten nadele van dat laatste. Ook de eis dat producties die via het nieuw te openen loket van de NPO-organisatie coproducties moeten zijn, tast de onderhandelingspositie van producenten aan. Het streven naar meer eigen inkomsten zal bovendien leiden tot druk op tarieven en exploitatie-inkomsten van externe producenten. Dat zal nog sterker het geval zijn als via de entiteit inkoopmacht wordt gebundeld. Doordat het kabinet de sturingsmogelijkheden van de NPO-organisatie vergroot, neemt de beleidsvrijheid van individuele omroepen af. Dat beïnvloedt dan de onderhandelingen tussen een producent en een omroep. De kaders waarin die onderhandelingen plaatshebben, zullen in steeds grotere mate van ‘bovenaf’ door de NPO-organisatie worden bepaald, wat de mogelijkheden voor maatwerk zou kunnen beperken. De omroep kan zich tijdens een onderhandeling verschuilen achter de NPO-organisatie. Ook dat verzwakt de onderhandelingspositie van de producent.

Het concessiebeleidsplan van de publieke omroep roept veel onduidelijkheid op, maar wekt de indruk dat omroepen meer zelf zullen gaan produceren. Dat tast de creatieve concurrentie aan, wat in het nadeel van de kijker kan uitwerken.

Inhoudsopgave

1	Context: veel hectiek op en rond de markt	1
1.1	Hoe dynamiek omsloeg in hectiek.....	1
1.2	De visie van de staatssecretaris van OCW	2
2	Belang in beeld: belang van de NPO voor in Nederland actieve OTP-leden	5
2.1	Programmaserie	5
2.2	Omzet en exploitatie.....	6
2.3	Werknemers en freelancers.....	7
2.4	Relatie met de publieke omroep.....	7
3	Beeldvorming: effecten van het concessiebeleidsplan	9
3.1	Nieuwe entiteit om NPO-inkomsten te optimaliseren	9
3.2	Sterke inbestedingstendens bij publieke omroep.....	13
3.3	Openheid voor externe producenten.....	14
3.4	Streven naar meer kostentransparantie en benchmarking.....	15
Bijlage A	Vragenlijst.....	17
Bijlage B	Afkortingen en definities	21

1 Context: veel hectiek op en rond de markt

De markt voor onafhankelijke televisieproducties is dynamisch. De dynamiek is op dit moment – als gevolg van het nieuwe concessiebeleidsplan van de publieke omroep en het wetsvoorstel van de staatssecretaris van OCW – zo groot, dat gesproken kan worden van hectiek. Wat zijn de gevolgen van het concessiebeleidsplan voor de onafhankelijke televisieproducenten en hoe belangrijk is de publieke omroep voor hen?

1.1 Hoe dynamiek omsloeg in hectiek

De Nederlandse Publieke Omroep (NPO) heeft begin juni 2015 het concessiebeleidsplan (CBP) voor de jaren 2016-2020 uitgebracht.¹ Staatssecretaris Dekker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft het CBP medio juni naar de Tweede Kamer gestuurd. Ook heeft hij, voor medio september, advies gevraagd aan het Commissariaat voor de Media en de Raad voor Cultuur. Mede op basis van die adviezen besluit de staatssecretaris van OCW of hij instemt met de bijlagen 3 tot en met 5 uit het CBP, waarin een overzicht van de aanbodkanalen en een aanvraag voor nieuwe en te beëindigen aanbodkanalen is opgenomen. Het plan zelf is derhalve niet ter instemming of vaststelling van overheid of politiek.

Desalniettemin zal er in de Tweede Kamer wel over gediscussieerd worden², mede naar aanleiding van de Kabinetsreactie op het CBP. In die reactie zal ook het voornemen van het Kabinet om de Mediawet te wijzigen, een belangrijke rol spelen. Dit voornemen is in een brief van 13 oktober 2014 aan de Tweede Kamer beschreven.³ Deze visiebrief is in een op 25 augustus 2015 gepubliceerd wetsvoorstel concreet uitgewerkt.⁴ Dit ‘voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst’ is voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Dat advies is ook op 25 augustus openbaar gemaakt.⁵ Op 10 september vindt een besloten vergadering plaats om het wetsvoorstel te bespreken.⁶

Naast de visiebrief, het wetsvoorstel en het CBP, zijn er recent nog meer veranderingen die de hectiek op en rond de markt van onafhankelijke televisieproducties verder vergroten.

¹ NPO (2015), *Het publiek voorop; Concessiebeleidsplan 2016-2020*, Hilversum. Het CBP is verkrijgbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/06/01/het-publiek-voorop-concessiebe-leidsplan-2016-2020>

² Op 1 september 2015 dienen de leden van de vaste Kamercommissie OCW hun schriftelijke vragen en opmerkingen te hebben ingediend over het CBP 2016-2020 (‘Inbreng schriftelijk overleg’). <http://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details?id=2015A03254>

³ Ministerie van OCW (2014), Toekomst van het publieke mediabestel, 13 oktober, kenmerk: 669132. Kamerstukken II 2014/15, 32 827, nr. 70. Verkrijgbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/10/13/kamerbrief-over-toekomst-van-het-publieke-mediabestel>

⁴ Het wetsvoorstel en de reactie op het advies van de Raad van State zijn te vinden via <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/nieuws/2015/08/25/dekker-vernieuwde-mediawet-breekt-publieke-omroepbestel-open.html>

⁵ Dat advies is in op 10 juli 2015 vastgesteld door de Raad van State. https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=11802&summary_only=&q=mediawet

⁶ <http://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details?id=2015A03214>

Een voorbeeld is het per 1 januari 2015 vervallen van de printprijsregeling.^{7&8} Deze speciale regeling zorgde dat over film- en videoproducties door een (particuliere) btw-ondernemer geen 21 procent btw hoefde te worden berekend over de in rekening gebrachte vergoeding of over de totale voortbrengingskosten, maar slechts over de printprijs. De printprijs bedraagt € 0,34 exclusief btw per meter film of video. Door deze lage prijs was slechts over een klein bedrag btw verschuldigd. Het gevolg was dat het voor de NPO eigenlijk niet veel uitmaakte of ze producties zelf vervaardigde of door een externe producent liet vervaardigen. Met het vervallen van deze regeling is er voor de NPO ineens wel een groot verschil in kosten tussen inbesteden en uitbesteden van televisieproducties. Een andere verandering is de aanpassing van het filmauteurscontractrecht per 1 juli 2015, met als doel de positie van de maker te versterken ten opzichte van exploitanten.⁹ De effecten hiervan vallen buiten de scope van dit onderzoek.

De vereniging van Onafhankelijke Televisieproducenten (OTP) maakt zich zorgen over de effecten die uitgaan van het CBP. OTP behartigt de belangen van 33 leden en daarmee vertegenwoordigt zij naar eigen zeggen 60-65 procent van de markt. Het CBP bevat naar de mening van OTP een aantal voorgenomen maatregelen die de positie van onafhankelijke televisieproducenten aanzienlijk verzwakt. Paragraaf 1.1 schetst de voor de markt voor onafhankelijke televisieproducties belangrijkste punten uit de visiebrief en het wetsvoorstel van de staatssecretaris van OCW. Dit vormt immers de context waarin de NPO-organisatie het CBP heeft opgesteld.

Om inzicht te krijgen in de effecten van het CBP heeft OTP aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd onderzoek te doen. Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft een webenquête onder de leden van OTP om in kaart te brengen wat voor hen het economisch belang is van de publieke omroep als afzetkanaal. Dit wordt uitgedrukt in omzet en werkgelegenheid. De resultaten staan beschreven in hoofdstuk 2. De gehanteerde vragenlijst is in bijlage A opgenomen. Het tweede onderdeel betreft een analyse van de effecten van het CBP voor OTP-leden. Deze analyse is gebaseerd op een tweetal gesprekken (met OTP en de NPO-organisatie) en desk research, en staat beschreven in hoofdstuk 3. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode 27 juli en 6 september 2015. Vanwege de korte doorlooptijd en het prospectieve karakter van het onderzoek, betreft het een schetsmatige analyse en geen wetenschappelijk verantwoorde analyse. Bijlage B bevat de definities van veel gebruikte termen en afkortingen.

1.2 De visie van de staatssecretaris van OCW

Ondanks het feit dat dit rapport niet gericht is op het in kaart brengen van de effecten van de visiebrief en het wetsvoorstel van de staatssecretaris van OCW, is het wel belangrijk om kort te

⁷ Zie bijvoorbeeld het verslag van het schriftelijk overleg van de vaste Kamercommissie OCW zoals dat is vastgesteld op 17 september 2014:

<http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detailPid=2014Z15886&did=2014D32179>

⁸ Ook is de integratieheffing afgeschaft. Indien een onderneming goederen of diensten gebruikt die hij zelf heeft gemaakt, dan moet hij daar in een aantal gevallen btw over betalen. Dit wordt integratieheffing genoemd. Het betreft btw die door de integratielevering alsnog wordt geheven over die elementen in de kostprijs waarop nog geen btw is betaald door de ondernemer. Deze heffing is bedoeld om concurrentievervalsing te voorkomen tussen vrijgestelde ondernemers die zelfgemaakte goederen gebruiken, en vrijgestelde ondernemers die dit niet doen. Dit is niet van belang bij omroepen die zelf producties vervaardigen. Bron: www.belastingdienst.nl

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/06/30/eerste-kamer-eens-met-vernieuwing-auteurs-contractenrecht>

schetsen wat de strekking ervan is. Het bepaalt immers de context waarin het CBP is opgesteld en geduid moet worden.

Om het bestaansrecht van de publieke omroep te behouden, zijn volgens de staatssecretaris veranderingen noodzakelijk. Hij noemt er vier:

1. De publieke omroep moet meer onderscheidend worden. Er is volgens hem nu te veel overlap met commerciële zenders;
2. Kwaliteit en creatieve competitie moeten meer dan nu het geval is leidend zijn in de programmatische keuzes van de publieke omroep;
3. Er is meer eenheid en slagvaardigheid binnen de publieke omroep nodig, wat de herkenbaarheid voor kijkers en luisteraars moet vergroten;
4. Omdat de regionale nieuwsvoorziening onder druk staat – door teruglopend bereik, een verouderd publiek en een kwetsbare financiële situatie – is meer samenwerking binnen en met de regio nodig.

Voor dit rapport is vooral het tweede punt relevant: een opener bestel, meer doelmatigheid door meer transparantie, en een nieuwe entiteit om meer inkomsten te generen. Daarover zo meer. Wat betreft het derde punt is relevant dat het kabinet de sturingsmogelijkheden van de NPO-organisatie vergroot om de koers van de publieke omroep te bepalen en beter te bewaken. De beleidsvrijheid van individuele omroepen neemt daardoor af, wat ook de onderhandelingen tussen een producent en een omroep raakt.

Een opener bestel

De staatssecretaris vindt dat momenteel veel creativiteit buiten het publieke bestel onbenut blijft doordat externe partijen alleen toegang hebben via de omroeporganisaties. Hij verwacht dat externe partijen de pluriformiteit van de programmering kunnen vergroten. Het kabinet vergroot daarom de creatieve competitie en de pluriformiteit binnen het bestel door externe partijen vanaf 2016 directe toegang te geven tot de publieke omroep en door een aantal garanties uit de Mediawet te schrappen. Op basis van de visiebrief en de memorie van toelichting is de werkwijze af te leiden:

- De NPO-organisatie stelt voorwaarden op waaraan een externe partij moet voldoen en opent een loket waar producenten met innovatieve ideeën en jonge makers terecht kunnen, onder andere degenen die nu voor financiering naar het Mediafonds gaan;¹⁰
- Makers en producenten kunnen hun voorstellen bij de NPO-organisatie indienen, op eigen initiatief of op verzoek van de NPO-organisatie;
- De NPO-organisatie beoordeelt en kiest voorstellen van externe partijen en kiest de omroep- of taakorganisatie die het best bij het voorstel van de externe partij past. Een omroep kan zelf een keuze maken of hij zich wil verbinden aan een voorstel van de externe partij met de bijbehorende kaders. Als de NPO-organisatie vindt dat een voorstel niet aansluit bij één van de omroepen of als er geen geïnteresseerde omroepen zijn, kan de NTR verplicht worden om zich te verbinden aan het voorstel;

¹⁰ Dit Stimuleringsfonds Nederlandse culturele mediaproducties (kortweg: Mediafonds) wordt per 1 januari 2017 opgeheven. Omdat de productie van de culturele mediaproducties en talentontwikkeling, waar het Mediafonds nu mede voor verantwoordelijk is, tot de kerntaken van de publieke omroep behoort, wil het kabinet geen afzonderlijk fonds meer in stand houden. De NPO-organisatie heeft een eigen fonds opgericht (het NPO fonds) om het huidige niveau van kwalitatief hoogwaardig, artistiek drama (waaronder ook jeugd-drama en animatie), documentaires en de talentontwikkeling binnen deze genres te waarborgen.

- De toegang van externen wordt bekostigd uit het programmaversterkingsbudget. Van dat budget is de helft gegarandeerd voor de omroeporganisaties; de andere helft kan de NPO-organisatie gebruiken voor creatieve competitie tussen externe producenten en omroepen.¹¹Voor de besteding door de NPO van programmaversterkingsbudget voor de toegang van externen geldt geen minimum.

Meer doelmatigheid door meer transparantie

Omdat het kabinet vindt dat de sturing op de doelmatigheid binnen de publieke omroep beter moet, worden de taak en bevoegdheid van de NPO-organisatie uitgebreid als het gaat om het realiseren van doelmatige besteding van publieke middelen. De staatssecretaris van OCW wil dat de NPO per programma openheid geeft over de gemaakte kosten, omdat “het publiek inzicht moet kunnen hebben in de verhouding tussen bijvoorbeeld het budget voor nieuws in verhouding tot dat voor kinderprogrammering of culturele programmering” (p. 39 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel). Wel voegt hij daaraan toe dat dit “expliciet niet bedoeld [is] om binnen de politiek te debatteren over individuele programmatische keuzes, of te bepalen wat precies een doelmatige inzet van publiek geld betekent.” (memorie van toelichting, p. 40).

Nieuwe entiteit om meer inkomsten te genereren

De staatssecretaris beschrijft in zijn visiebrief dat het rechtenbeheer steeds complexer is geworden. Er moet niet alleen onderhandeld worden over de uitzendingsrechten maar ook over de rechten voor Uitzending Gemist, NLziet en voor het uitzenden van content op de digitale kanalen. Hij beschrijft vervolgens dat er nog grote verschillen zijn in de resultaten van onderhandelingen van omroepen met producenten en rechthebbenden. Door de rechten op programma’s collectief te verwerven en te exploiteren, is er volgens hem winst te behalen. Hiertoe zou de NPO een nieuwe entiteit op moeten richten die naast collectief rechtenbeheer ook op andere wijzen meer eigen inkomsten moet genereren. Op basis van de visiebrief en de memorie van toelichting volgt dat de scope van deze entiteit als volgt is:

- De NPO-organisatie wordt verantwoordelijk voor het beheer en de verwerving van de programmarechten en zal daarbij samen met de omroepen de onderhandelingen gaan voeren. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om “het rechtenmanagement expliciet te benoemen als voorbeeld van de wettelijke taak van de NPO[organisatie] om zaken te behartigen die van gemeenschappelijk belang zijn [...]” (p. 33);
- Uitgangspunt daarbij zijn modelcontracten waarin een minimum aan te verwerven rechten is opgenomen. Afwijken van deze contracten kan slechts in uitzonderlijke gevallen;
- Er moeten ook afspraken gemaakt worden over de manier waarop er naast het verkrijgen van rechten, meer eigen inkomsten gegenereerd kunnen worden. Hierbij noemt de staatssecretaris van OCW de Britse entiteit (*BBC Worldwide*) als inspiratie. Als concrete voorbeelden van inkomstenbronnen noemt hij de verkoop van programma’s aan buitenlandse omroepen, de verkoop van dvd’s of digitale downloads.

¹¹ Voor de NOS en de NTR is 70 procent van het toegekende budget gegarandeerd en is 30 procent onderdeel van het programmaversterkingsbudget.

2 Belang in beeld: belang van de NPO voor in Nederland actieve OTP-leden

Ruim de helft van de programmaseries wordt geproduceerd in opdracht van of in samenwerking met de publieke omroepen. Dat komt overeen met ongeveer 40 procent van de omzet van de producenten. De 23 producenten die de enquête hebben ingevuld bieden werkgelegenheid ter grootte van bijna 1600 voltijdsbanen. Ongeveer 40 procent daarvan hangt samen met de producties voor de publieke omroepen.

Om te achterhalen wat het economisch belang is van de publieke omroep als afzetkanaal voor onafhankelijke televisieproducenten, is een webenquête uitgezet onder alle 33 leden van OTP. Van deze 33 hebben 23 leden de enquête volledig ingevuld.¹² De respons is daarmee 70 procent, wat naar alle waarschijnlijkheid een representatief beeld oplevert. De representativiteit van de enquête kan ook worden uitgedrukt in termen van productiebudgetten. De gezamenlijke omzet die de respondenten in 2014 behaalden op producties voor de publieke omroepen staat gelijk aan 78 procent van de totale uitgaven aan onafhankelijke producties door deze publieke omroepen in dat jaar.

Dit hoofdstuk geeft de resultaten van de enquête, door achtereenvolgens te kijken naar programmaseries (paragraaf 2.1), omzet en exploitatie (paragraaf 2.2) en werkgelegenheid (paragraaf 2.3). Paragraaf 2.4 gaat in op belangrijke recente veranderingen in de relatie met de publieke omroepen.

2.1 Programmaseries

Allereerst is in beeld gebracht hoeveel programmaseries de producenten in 2014 en 2015 produceerden, en welk deel daarvan in opdracht van of in samenwerking met de publieke omroepen is geproduceerd. Tabel 1 geeft de resultaten. Van de in totaal ongeveer driehonderd producties wordt ruim de helft voor of met de NPO geproduceerd.

Tabel 1 Ruim de helft van de programmaseries is geproduceerd in opdracht van of in samenwerking met de publieke omroepen

N=23	Totaal	Waarvan in samenwerking met de publieke omroepen	% publieke omroep
Aantal programmaseries 2014	299	167	56%
Aantal programmaseries 2015	306	169	55%

Bron: Respons op vragen 1, 2, 4 en 5 van de enquête (zie Bijlage A)

¹² De grootste responderende producent heeft de vragen onvolledig beantwoord, waardoor de antwoorden niet eenduidig verwerkt konden worden. Bovendien is uit de antwoorden wel af te leiden dat deze producent geen omzet in Nederland genereerde. Dit hoofdstuk geeft daarmee het beeld weer voor de in Nederland actieve producenten. Omdat niet alle respondenten alle vragen hebben beantwoord, is de steekproefomvang N bij enkele vragen lager. Het was niet mogelijk om de resultaten op basis van de respondenten op te hogen naar de gehele populatie, omdat gegevens voor de gehele populatie ontbreken.

Tabel 2 toont dat in ongeveer de helft van de gevallen sprake is van een *proven* format en in ongeveer een derde van de gevallen van een nieuw format ontwikkeld door de producent.

Tabel 2 De helft van de geproduceerde programmaserieën zijn *proven* formats, ongeveer een derde betreft nieuwe formats ontwikkeld door de producent

N=23	2014 (%)	2015 (%)
<i>Proven</i> format	54%	52%
Nieuw format producent	32%	33%
Nieuw gedeeld format	9%	11%
Nieuw format omroep c.q. lijnproductie	5%	4%
Totaal	100%	100%

Bron: Respons op vragen 3 en 6 van de enquête (zie Bijlage A)

2.2 Omzet en exploitatie

De responderende OTP-leden behalen ongeveer 40 procent van hun netto-omzet met producties voor de NPO (tabel 3). Ruim de helft van de netto-omzet wordt gegenereerd met producties voor Nederlandse commerciële omroepen. Slechts een klein deel (1 procent) hangt samen met producties voor buitenlandse opdrachtgevers.¹³

Tabel 3 Ongeveer 40% van de netto-omzet wordt behaald bij de Nederlandse publieke omroepen

N=21 (2014) N=22 (2015)	Totaal	Nederlandse publieke omroepen	Nederlandse commerciële omroepen	Overige Nederlandse opdrachtgevers	Buitenlandse opdrachtgevers
Percentage 2014	100%	41%	52%	6%	1%
Percentage 2015	100%	40%	52%	8%	1%

Bron: Respons op vragen 7, 8, 10 en 11 van de enquête (zie Bijlage A)

Tabel 4 Bij samenwerking met de publieke omroepen ontvangt de producent in de meeste gevallen tussen de 50% en 75% van de exploitatie-inkomsten

N=23	% producties in 2014	% producties in 2015
Minder dan 25% voor de producent	11%	10%
Meer dan 25% maar minder dan 50% voor de producent	12%	16%
Tussen de 50% en 75% voor de producent	74%	70%
Meer dan 75% voor de producent	3%	4%
Totaal	100%	100%

Bron: Respons op vragen 9 en 12 van de enquête (zie Bijlage A)

Bij samenwerking met de publieke omroepen ontvangt de producent in bijna driekwart van de gevallen tussen de 50 en 75 procent van de exploitatie-inkomsten (tabel 4). In circa 10 procent van de gevallen is dat minder dan 25 procent. Het komt sporadisch voor dat producenten meer dan 75 procent van de exploitatie-inkomsten ontvangen.

¹³ Hierbij dient wederom te worden opgemerkt dat de respondent die zowel in 2014 als 2015 de gehele omzet buiten Nederland behaalde niet is meegenomen in de resultaten.

2.3 Werknemers en freelancers

De werkgelegenheid van de responderende OTP-leden is meer dan 1175 voltijdsbanen voor werknemers in loondienst en ruim 400 voltijdsbanen in freelance-verband (tabel 5). Daarvan is ongeveer 40 procent van de werknemersbanen en ook ongeveer 40 procent van de freelancebanen actief ten bate van producties voor de publieke omroepen (tabel 6). Voor de producties voor commerciële omroepen ligt dat – in lijn met de behaalde netto-omzet – hoger (tussen de 50 en 60 procent). Het aandeel werknemers en freelancers dat hoofdzakelijk werkt voor buitenlandse opdrachtgevers is afgerond 0 procent. Van 2014 op 2015 is een daling van het aandeel werknemers en freelancers dat hoofdzakelijk werkzaam is voor de publieke omroepen zichtbaar. Deze daling is groter dan de daling die zichtbaar is in termen van netto-omzet in tabel 3 (van 41 in 2014 naar 40 procent in 2015).

Tabel 5 De respondenten bieden gezamenlijk werk aan bijna 1600 fte

	Aantal (in fte)	N
Werknemers	1175	23
Freelancers	402	23*
Totaal	1577	23

Bron: Respons op vragen 13 en 16 van de enquête (zie Bijlage A)
 * Dit geeft het totaal aantal freelancers weer van alle respondenten. Drie respondenten gaven aan geen freelancers te hebben.

Tabel 6 In 2014 is ongeveer 40% van de werknemers en freelancers hoofdzakelijk werkzaam voor Nederlandse publieke omroepen

% Werknemers (N=23)	2014	2015
Nederlandse publieke omroepen	40%	34%
Nederlandse commerciële omroepen	50%	54%
Overige Nederlandse opdrachtgevers	5%	6%
Buitenlandse opdrachtgevers	0%	0%
Totaal werknemers	95%	95%
% Freelancers (N=23)	2014	2015
Nederlandse publieke omroepen	42%	36%
Nederlandse commerciële omroepen	54%	58%
Overige Nederlandse opdrachtgevers	4%	4%
Buitenlandse opdrachtgevers	0%	0%
Totaal freelancers	100%	97%

Bron: Respons op vragen 14, 15, 17 en 18 van de enquête (zie Bijlage A)

2.4 Relatie met de publieke omroepen

De laatste vraag van de enquête betreft de belangrijke recente veranderingen in de relatie tussen de producent en één of meer van de publieke omroepen. Ruim de helft van de respondenten geeft aan dat de mate waarin de publieke omroep producties voorfinanciert, veranderd is (55 procent,

zie tabel 7). Uit de open antwoorden blijkt dat het in alle gevallen gaat om een *afname* van voorfinanciering:

- “Omroepen financieren steeds minder voor, een groeiend aandeel komt pas na uitzending vrij.”;
- “Omroep [X] weigert enige vorm van voorfinanciering te doen. Wij als kleine producent worden in de onmogelijke positie geduwd dat we 100 procent van de productiekosten zelf moeten voorfinancieren.”;
- “Het traject van voorfinanciering loopt gelijk aan de contractonderhandeling. Die laatste verloopt, mede gezien de rechtenkwesities, traag. Dit betekent concreet dat wij veel meer voorfinancieren dan eerder het geval was.”.

Een krappe helft van de producenten geeft aan dat de betaling van btw als gevolg van het afschaffen van de printprijsregeling vaker een issue is (45 procent). Blijkens de open antwoorden betekent dit dat het bedrag exclusief btw nu inclusief btw wordt. Verwacht wordt dat dit na 2016 tot grote problemen gaat leiden.¹⁴ Vanaf die datum wordt de rijksbijdrage voor de omroepen met € 95 miljoen verhoogd.¹⁵ Maar omdat dit geld niet geormerkt is, kan het ook voor andere zaken worden gebruikt dan compensatie van het btw-verschil. Het zou – ook met het oog op de door de staatssecretaris gewenste toename van transparantie – beter zijn die € 95 miljoen wel expliciet te oormerken. Daarmee wordt ook voorkomen dat het speelveld tussen omroepen die zelf produceren en externe producenten minder gelijk wordt. Producenten geven echter aan te twijfelen of dit budget ook daadwerkelijk wordt gebruikt om het btw-speelveld gelijk te houden.

Tabel 7 De helft van de respondenten noemde de mate van voorfinanciering als belangrijke recente verandering in de relatie met de publieke omroepen

N=23	Aantal keer genoemd (meerdere antwoorden mogelijk)	%
De mate waarin de publieke omroep producties voorfinanciert	12	55%
De betaling van btw als gevolg van het afschaffen van de printprijsregeling	10	45%
Overige veranderingen	17	77%

Bron: Respons op vragen 19 van de enquête (zie Bijlage A)

Bijna acht van de tien producenten geven aan dat er overige veranderingen zijn die de relatie met de omroepen beïnvloeden. Twee thema's komen daarbij dominant terug. Ten eerste betreft dat de vrees dat publieke omroepen steeds meer zelf gaan produceren, en daarmee de concurrentie aangaan met de externe producenten, terwijl het speelveld niet gelijk is. Ten tweede verwachten producenten dat de onderhandelingen met de onderhandelingen in algemene zin onder veel grotere druk zullen worden gevoerd. De eigen inkomsten van de omroepen moeten omhoog en dat zal – zo verwachten veel OTP-leden – leiden tot druk op tarieven en verdeling van rechten en bijbehorende exploitatie-inkomsten. Ook wordt in dat verband genoemd dat de publieke omroep onterecht stelt dat zij coproducent is, en daardoor meer rechten claimt.

¹⁴ In het overgangsjaar 2015 is een compensatieregeling getroffen, waarbij omroepen het btw-verschil terug kunnen krijgen.

¹⁵ Zie beantwoording van de vragen over de brief btw integratieheffing en omroepen: Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 002, nr. 6.

3 Beeldvorming: effecten van het concessiebeleidsplan

Het concessiebeleidsplan van de publieke omroep roept veel onduidelijkheid op. Dat geeft ruimte voor beeldvorming in plaats van een helder beeld. De beeldvorming in het plan is dat omroepen meer zelf zullen gaan produceren. Dat tast de creatieve concurrentie aan, wat in het nadeel van de kijker kan uitwerken. Ook volgt uit het plan dat omroepen zich een groter deel van exploitatie-inkomsten willen toe-eigenen. Ook dat verzwakt de positie van onafhankelijke televisieproducenten.

Het CBP telt meer dan 60 pagina's en nog eens bijna 60 pagina's bijlagen. Een belangrijk doel bij het schrijven van het plan is geweest om de positie van de publieke omroep op de *on demand* markt te verbeteren. Daarnaast geeft het CPB aan hoe de NPO binnen de nieuwe kaders die het kabinet heeft opgesteld, zal gaan opereren (zie paragraaf 1.2). De volgende onderdelen van het CPB hebben de meeste relevantie voor de positie van OTP-leden:

1. Oprichting door de NPO-organisatie van een entiteit om de inkomsten te optimaliseren;
2. Sterke inbestedingstendens bij de publieke omroep (meer zelf doen);
3. Openheid voor externe producenten;
4. Streven naar meer kostentransparantie en benchmarking.

In de hierna volgende paragrafen worden deze onderdelen uit het CBP beschreven en wordt geanalyseerd wat de effecten ervan zijn op de positie van de onafhankelijke televisieproducenten. Het perspectief van dit rapport is het bevorderen van consumentenwelvaart. Dat betekent dat het belang van de kijker centraal staat en niet de (historisch opgebouwde) belangen van zittende spelers op de markt (omroepen, producenten en andere bedrijven).

3.1 Nieuwe entiteit om NPO-inkomsten te optimaliseren

Ondanks het feit dat de visiebrief en het wetsvoorstel vrij duidelijke kaders stellen wat betreft de nieuw op te richten entiteit (zie paragraaf 1.2), roept de uitwerking ervan in het CBP onduidelijkheden op. Dat begint al bij de argumentatie voor de nieuwe entiteit. CBP (p. 56) bij de reden om entiteit op te richten: "De NPO zou bij exploitatie van de (mede) geproduceerde programma's een *fair* deel van de inkomsten moeten krijgen en bij een substantiële investering in een productie zelf grip moeten houden op de exploitatie." (CBP, p. 56). Dit roept verschillende vragen op:

- Wat wordt bedoeld met '*fair* deel'? Wordt bedoeld dat de publieke omroep op dit moment geen fair deel krijgt? Of moet fair deel worden gelezen als een algemene, neutrale constatering en niet als een bewering dat er op dit moment geen redelijke verdeling zou zijn?
- Wanneer is sprake van een substantiële investering? Op zich is begrijpelijk dat een omroep die zelf een groot deel van een productie betaalt, ook zeggenschap wil over eventuele inkomsten die voortkomen uit dit programma. Dat heeft ook te maken met het feit dat de omroep de investering doet met belastinggeld. De vraag is echter waarom er bij een niet-

substantiële investering geen behoefte aan grip zou zijn? Gaat de nieuwe entiteit zich alleen richten op producties die een substantiële investering van de omroepen vragen? En waar ligt de grens dan tussen substantieel en niet-substantieel?

- Wat wordt bedoeld met ‘zelf grip houden’? Grip is een vaag begrip dat kan betekenen dat omroepen zelf de onderhandelingen gaan doen voor de producties waar ze ‘substantieel’ in investeren. Maar het kan ook betekenen dat ze slechts op de hoogte gehouden willen blijven. Er zijn nog vele tussenliggende mogelijkheden.

Dan de entiteit zelf; wat gaat die concreet doen en hoe ziet die eruit? Gaat de entiteit zich bemoeien met de onderhandelingen tussen een omroep en een producent? Zo ja, hoe ziet die bemoeienis er dan uit? Krijgt de entiteit daar zeggenschap in de onderhandelingen? Het CBP beantwoordt deze vragen niet. Navraag bij de NPO-organisatie leert dat de entiteit twee verschillende activiteiten gaat uitvoeren: (1) beheertaken (rechtenmanagement) en (2) commerciële nevenactiviteiten gericht op verkoop (*sales*). De omvang zal vrij beperkt zijn; de NPO-organisatie denkt aan vijf tot zeven fte.

Onder de eerste activiteit valt het centraliseren en automatiseren van het rechtenmanagement. Het ligt voor de hand dat hiermee inderdaad efficiëntiewinsten zijn te boeken. De vraag is of het nodig is daartoe een aparte entiteit op te richten. Het zo efficiënt mogelijk met publiek geld omgaan, is nu immers al een taak van de NPO. Zo licht de staatssecretaris in een brief toe dat

“De bepaling [in de wet over de coördinatietaak van de NPO ten aanzien van rechten op media-aanbod] maakt expliciet dat het coördineren van het verwerven, beheeren en gebruiken van rechten op media-aanbod en de daaraan verbonden namen en merken valt onder het behartigen van zaken van gemeenschappelijk belang van de landelijke publieke mediadienst en de omroeporganisaties. Het gaat dus om het expliciteren van een bestaande taak.”¹⁶

Het wetsvoorstel geeft de NPO-organisatie hierbij nog explicieter een taak. In feite is het gewoon een verschuiving van budget: dezelfde activiteiten zullen net als nu – maar dan goedkoper – worden betaald uit de programmabudgetten van de individuele omroepen. Geconcludeerd kan worden dat het centraliseren en automatiseren van het rechtenmanagement geen oprichting van een entiteit vergt; het is immers geen nevenactiviteit, maar een bestaande taak.

De commerciële nevenactiviteiten zullen grotendeels kwalificeren als nevenactiviteiten. Dat soort activiteiten mogen wettelijk geen (belasting)geld kosten en mogen ook niet ten koste gaan van de centrale taakstelling. De entiteit maakt afspraken met externe partijen die een *on demand* dienst hebben, binnen de kaders die door de NPO worden gesteld. Ook hier is het mogelijk een efficiëntieslag te slaan, door allerlei commerciële activiteiten die nu door individuele omroepen met name nationaal worden uitgevoerd, te bundelen en synergievoordelen te bereiken. Onduidelijk is hoe de salesactiviteiten van de entiteit samenlopen met die van producenten met een eigen, goed ontwikkeld (internationaal) netwerk. Het zou niet efficiënt zijn om die netwerken te dupliceren. Het CBP geeft

¹⁶ Ministerie van OCW (2015), Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst, 21 augustus. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2015/08/21/nader-rapport-voorstel-van-wet-tot-wijziging-mediawet-2008/Nader+rapport+voorstel+wetswijziging+Media-wet+2008.pdf>.

daar echter geen uitsluitel over, maar wekt eerder de indruk zelf actief in te zetten op internationale verkoop. De volgende drie citaten maken dat duidelijk:

“De entiteit moet op termijn – binnen de kaders die de NPO-organisatie stelt - in staat zijn een integrale afweging te maken tussen alle substantiële exploitatiebronnen: van de internationale verkoop van eigen formats en programma’s tot de digitale verkoop van kwaliteitstitels in Nederland (via eigen kanalen en via derden), inkomsten uit reclame, distributie en andere vormen van exploitatie waarmee de NPO een deel van de publieke investering terugverdient.”(p. 56).

“Maximalisatie van inkomsten door verkoop van (fragmenten van) programma’s en formats aan het buitenland brengt nauwelijks risico’s met zich mee ten aanzien van het streven naar een onafhankelijke publieke omroep. De NPO streeft ernaar deze inkomstenbron de komende jaren te maximaliseren.” (CBP, p. 57).

“De komende jaren zullen een heroriëntatie moeten meebrengen in hoeverre het mogelijk en efficiënt is rechten te verwerven per categorie producties, passend bij de mate van financiering door de NPO.”(p. 58).

Opvallend is dat de staatssecretaris bij de beschrijving van de nieuwe entiteit in zijn visiebrief expliciet naar *BBC Worldwide* verwijst, en de NPO dat niet doet. In plaats daarvan verwijst de NPO naar de Duitse en Deense entiteit. Over die laatste is in openbare stukken niks in het Engels te vinden. Op de site van *ZDF Enterprise* staat wat deze entiteit doet (zie Box 1). Dat blijkt een zeer breed palet van diensten te zijn, waaronder ook de onderhandelingen over rechten van extern geproduceerde programma’s. Omdat het CBP deze Duitse entiteit wel als inspiratiebron noemt, maar niet aangeeft wat de Nederlandse entiteit daar wel en niet van overneemt is de suggestie al snel dat de scope ook zo breed zal zijn.

Box 1: ZDF Enterprise heeft een breed palet aan activiteiten

- **Program Acquisitions:** ZDF Enterprises' team of program buyers attend film and television markets throughout the world, and they negotiate the financial terms for all ZDF program purchases and coproductions. In addition to fulfilling its mandate as service provider for ZDF, ZDF Enterprises also secures program licenses for its own marketing purposes.
- **Sales:** ZDF Enterprises is active on both a national and international level in marketing the wealth of programs produced by ZDF and ZDF Enterprises, as well as the productions of third parties. Moreover, ZDF Enterprise takes on distribution mandates for productions of all genres from producers, distribution companies and television stations and are able to cover every step in the rights marketing chain.
- **Coproductions:** Conducting the entire negotiation process for active and passive coproduction projects involving ZDF Enterprises and international partners. Identifying projects with worldwide market potential within ZDF's portfolio, from the German or international TV market, securing the world rights for these productions and subsequently searching for suitable international coproduction partners. Identifying projects with significant market potential for German-speaking areas, from the international TV market, securing the German language rights (and in certain circumstances other rights) for these productions and subsequently searching for suitable coproduction partners from the relevant territories.
- **Merchandising:** As the exclusive ZDF agency for merchandising, ZDF Enterprises handles all licensing and merchandising activities of the high-quality ZDF program brand world.

Bron: <http://zdf-enterprises.de/en/company/company-profile>

In het Verenigd Koninkrijk is in 2003 de *Communications Act* gewijzigd. Als *BBC Worldwide* of een omroep de rechten in het buitenland verkoopt, ontvangt de producent 85 procent van de exploitatie-inkomsten en de omroep 15 procent.¹⁷ Een van de argumenten was dat een sterke sector van onafhankelijke televisieproducenten ook goed is voor de publieke omroep.

Optimaliseren of toch maximaliseren?

Meer in het algemeen wekt de NPO de indruk dat de entiteit bedoeld is om een groter deel van de koek voor de publieke omroep binnen te halen. Zo is het doel dat de NPO met de op te richten entiteit nastreeft het “optimaliseren van de inkomsten” voor de publieke omroep (CBP, p. 56). Wat is optimaliseren? Dat staat niet in het CBP, maar men zou kunnen afleiden dat de enige reden dat er geen maximalisatie staat is dat dit mogelijk botst met de onafhankelijke taak van de NPO. Het maximaliseren van *STER* of sponsoringinkomsten kan dus niet zonder meer. Het kan alleen binnen bepaalde kaders. Binnen die kaders streeft de NPO wel naar maximalisatie.

“De NPO is gebaat bij het maximaliseren van de inkomsten en zal zich daartoe inspannen, maar in een aantal gevallen bestaat er een spanningsveld tussen het verhogen van inkomsten en het zekerstellen van een duurzame levering van een sterke, onafhankelijke en aantrekkelijke publieke dienst. Daarom stelt de NPO kaders aan de hierboven genoemde entiteit en de manier waarop inkomsten worden verworven.” (CBP, p. 56).

In combinatie met de visiebrief en het wetsvoorstel van de staatssecretaris van OCW is duidelijk dat de eigen inkomsten omhoog moeten. Waar gaat de NPO die vandaan halen? Hoe kan de NPO de eigen inkomsten verhogen zonder dat dat ten koste gaat van de inkomsten van anderen in de bedrijfskolom, waaronder producenten? De gedachte dat de werkwijze van de entiteit zal leiden tot verzwakking van de financiële positie van de producenten wordt gevoed door het CBP. Op p. 28 stelt de NPO:

“[...] de NPO vindt vanzelfsprekend dat makers en producenten billijk en *fair* moeten worden beloond. De noodzakelijke rechtenvergoedingen voor *on demand* diensten, vormen voor de NPO echter een nieuwe kostenpost. [...] Voor deze kosten moet dus financiering worden gevonden.” (onderstreping toegevoegd SEO).

Dit zou als volgt gelezen kunnen worden: de beloning moet wel *fair* zijn, maar nu iets minder want NPO krijgt meer kosten. Het woord ‘echter’ drukt immers een tegenstelling uit ten opzichte van de vorige zin (‘ieder moet een redelijk deel krijgen’).

Indien het de entiteit lukt om nieuwe markten aan te boren of bestaande te vergroten, dan hoeft het vergroten van de eigen inkomsten niet ten koste te gaan van anderen in de bedrijfskolom. Het CBP hint op een tweetal mogelijkheden op de koek te vergroten: nieuw aan te bieden *on demand* diensten en meer verkoop aan buitenlandse partijen. Hoe dit bewerkstelligd zal worden, wordt echter niet duidelijk. Het uitgangspunt is kennelijk dat de *on demand* diensten van de NPO de komende jaren fors groeien, maar hoe dat wordt aangepakt wordt niet duidelijk. Dat draagt bij aan de

¹⁷ Olsberg SPI (2015), Impact of the 2003 Communications Act on UK Indie Producers. Verkrijgbaar via: <http://cmpa.ca/sites/default/files/documents/industry-information/studies/FINAL%20-%20CMPA%20Terms%20of%20Trade%20Report%20by%20Olsberg%20SPI.pdf>

onzekerheden die het CBP oproept bij andere spelers in de bedrijfskolom. Tegelijk moet geconstateerd worden dat de Mediawet allerlei beperkingen oplegt aan nieuwe activiteiten,¹⁸ waardoor de taart redelijk constant is behalve als *on demand* diensten van NPO echt gaat vliegen.

Het is niet aan SEO Economisch Onderzoek om vast te stellen wat met het CBP wordt bedoeld. Wel stellen de auteurs vast dat de huidige tekst de indruk wekt dat de NPO met de entiteit een groter deel van de gerealiseerde inkomsten wil ontvangen. Dat de entiteit ook bedoeld is om rechtenmanagement te centraliseren, is minder relevant, omdat daartoe geen aparte entiteit hoeft te worden opgericht. Het is van belang dat de in deze paragraaf beschreven onduidelijkheden worden verhelderd alvorens de entiteit er daadwerkelijk komt.

3.2 Sterke investeringstendens bij publieke omroep

Een tweede onderdeel van het CPB dat grote relevantie heeft voor de positie van OTP-leden, is de indruk die het CBP geeft dat publieke omroepen meer zelf gaan produceren. Dat omroepen daarmee direct concurreren met externe producenten, wordt ook erkend in de memorie van toelichting (p. 22):

“[...] een externe producent [is] in sommige gevallen ook een directe concurrent van een omroep, terwijl de omroep de enige plek is waar hij terecht kan. De omroep is naast coproducent, namelijk ook zelf producent. En die dubbele rol wringt soms als er keuzes moeten worden gemaakt over schaarse budgetten en zendtijd.”

Waar blijkt de investeringstendens uit? Uit het in de vorige paragraaf beschreven streven om de eigen inkomsten te verhogen. Dat kan bereikt worden door steviger te onderhandelen, maar ook door meer producties zelf te gaan doen. Dat laatste levert in elk geval al een besparing op in termen van te betalen btw (zie paragraaf 1.1 en 1.4). Omdat omroepen die zelf producties maken over een deel van de gemaakte kosten (met name eigen personeel) geen btw hoeven te betalen, wordt uitbesteden aan producenten op achterstand gezet ten opzichte van investeren. Hierdoor kan het gebeuren dat niet de kwalitatief beste productie het wint en de prikkels van creatieve concurrentie voor de omroepen afnemen. Dit is in het nadeel van de kijker.

Ook de oprichting van het NPO fonds, dat in de plaats komt van het mediafonds (zie voetnoot 10) kan bijdragen aan een investeringstendens. Hiermee wordt een extern fonds omgezet in een intern fonds, wat potentieel nadelig is voor externe partijen, zoals producenten.

Het wettelijke percentage dat aangeeft dat minimaal 16,5 procent van programmabudget dient te worden besteed aan producties van onafhankelijke televisieproducenten, biedt geen soelaas tegen de hier beschreven investeringstendens. Het uitbestedingspercentage wordt namelijk op zodanige wijze betekend dat het weinig zegt over de realiteit. De noemer bestaat uit het budget minus het budget voor sport, spel en nieuws, waardoor het aandeel van externe producties kunstmatig hoog is.

¹⁸ *Merchandise* rond populaire programma's is bijvoorbeeld maar beperkt mogelijk.

Meer investeren is een rationele strategie voor die publieke omroepen die verwachten dat het bestel zich steeds meer vormt richting productiehuis. Omroepen verliezen dan hun recht op zendtijd en het gegarandeerde programmabudget en moeten net als andere producenten meedingen om producties op de buis te krijgen. De eerste stappen daartoe worden per 2016 gezet als het bestel opener wordt. Daarover gaat de volgende paragraaf.

3.3 Openheid voor externe producenten

Zoals in paragraaf 1.2 al is beschreven wil het kabinet het mogelijk maken dat externe partijen toegang krijgen tot het publieke bestel, zonder dat ze daartoe naar een van de individuele omroepen hoeven te gaan. Het CBP beschrijft dit als volgt:

“Het bevorderen van kwaliteit en creatieve competitie tussen de omroepen staat daarom centraal in de komende concessieperiode. Maar we staan ook open voor andere initiatieven die de creativiteit en kwaliteit van omroepen kunnen versterken. Daarom kunnen externe producenten – als de voornemens van het kabinet doorgang vinden – vanaf 2016 hun programmavoorstellen ook rechtstreeks indienen bij de NPO-organisatie, die deze vervolgens kan voorleggen aan een omroep voor coproductie.” (p. 18).

Bij eerste lezing klinkt dit als een mooie kans voor externe partijen, waaronder producenten. Voor producenten biedt het mogelijk ook compensatie voor de nadelige gevolgen van een investeringstendens. Maar ook hier geldt dat er te veel onzekerheid is over de uitwerking in de praktijk. Het venijn zit in de staart van het citaat: de programmavoorstellen zijn per definitie coproductie. Dit staat ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de staatssecretaris van OCW:

“De omvang van de rol die de omroep in de samenwerking met de externe partij kan nemen is afhankelijk van de kaders die de NPO heeft gesteld en van de vraag of het alleen gaat om een idee of om een meer uitgewerkt programmaconcept. Een idee van een maatschappelijke organisatie vraagt bijvoorbeeld een grotere coproducerende rol van een omroep dan een voorstel voor een serie van een ervaren producent. In alle gevallen geldt echter wel dat de omroep de redactionele eindverantwoordelijkheid moet dragen en dus ook bij moet kunnen dragen aan de totstandkoming van het uiteindelijke programma.” (p. 24) (onderstreping toegevoegd SEO).

“Omdat een omroep altijd coproducent en contractpartij is, zal het budget waarmee de externe partij wordt gefinancierd, altijd via de omroep lopen.” (p. 25) (onderstreping toegevoegd SEO).

Wat betekent coproductie? Deze term is niet wettelijk gedefinieerd, en er is geen alom geaccepteerde definitie bekend. De term coproductie kan eng gedefinieerd worden: de publieke omroep heeft eindredactionele verantwoordelijkheid. Dat heeft de publieke omroep op grond van de Mediawet (art. 2.88). Maar de term kent ook een brede uitleg: omroep en externe producenten produceren gaan een samenwerking aan voor het creëren, uitwerken en produceren van een *video content format* (Box 2 geeft aan wat dat concreet kan betekenen). Dit lijkt de betekenis die de staatssecretaris eraan geeft in bovenstaand citaat. Hij stelt immers dat de omroep de redactionele eindverantwoordelijkheid moet dragen en *dus* ook bij moet kunnen dragen aan de totstandkoming van het uiteindelijke programma.

Als het begrip coproductenschap inderdaad wordt opgerekt zoals op p. 24 van de memorie van toelichting wordt gedaan, dan kan een open loket juist bijdragen aan de in de vorige paragraaf beschreven investeringstendens. Omdat publieke omroepen een prikkel hebben om als coproductent te boek te staan, omdat dat aan hen meer rechten geeft op exploitatie inkomsten, is de kans groot dat dit nieuwe loket maakt dat omroepen zich onterecht coproductent noemen.

Box 2: Een coproductie is veel meer dan eindredactionele verantwoordelijkheid voor de omroep

Een echte coproductie onderscheidt zich op een aantal punten van de eindredactionele verantwoordelijkheid. De partijen werken in gezamenlijkheid een ‘programma-idee’ uit, met gelijke financiële inbreng (ontwikkelingsbudget). Ze maken samen de stap van ruw idee tot finaal concept: spanningsboog, lengte, titel, *cast*/presentatie, decor, locatie of studiokeuze, *crew* (regisseur, tekstschrijvers, redactie, acteurs) enzovoorts, maar ook de mix van de content: TV (lineair) en internet (sites, welke *publishers*, in welke volgorde). Indien sprake is van samenwerking (coproductie) tussen een omroep en een externe producent dan dienen ten minste over de volgende zaken afspraken te worden gemaakt:

- bij welke partij ligt het (eind)oordeel over de creatieve keuzes, en hoe worden die vooraf verdeeld tussen de coproductenten;
- wie betaalt en in welke mate wordt er gebruikgemaakt van de creatieve ontwikkelingskosten;
- de feitelijke bemoeienis van partijen bij het ontwikkelen en uitvoeren van het programma (of is het een *tape on desk?*);
- verdeling van de rechten – rekening houdend met de verhouding tussen de wederzijdse inbreng.

Bron: gesprek met OTP

3.4 Streven naar meer kosten transparantie en benchmarking

Zoals in paragraaf 1.2 is beschreven wil de staatssecretaris dat de NPO transparanter wordt als het gaat om kosten en geeft hij de NPO-organisatie daartoe een expliciete taak. In paragraaf 3.10.4 van het CBP vertaalt de NPO dit als volgt:

“Om de relatie tussen inzet van middelen en realisatie van prestaties beter in kaart te kunnen brengen, gaan we onze kennis van directe programmakosten verbeteren. Als omroepen en de NPO-organisatie informatie over hun begrotingen op hoofdlijnen delen, kunnen we de programmaschema’s doelmatiger samenstellen. We kunnen interne benchmarking van programmabegrotingen gebruiken om prestaties meetbaar en zichtbaar te maken.” (p. 59) (onderstreping toegevoegd SEO).

De informatie-uitwisseling tussen omroepen onderling of tussen de nieuw op te richten entiteit en de omroepen kan problematisch zijn omdat het concurrentiegevoelige informatie betreft. Navraag bij de NPO-organisatie leert dat dit anders begrepen moet worden. Het woord ‘omroep’ is abusievelijk in meervoud gezet. De beoogde informatiedeling vindt plaats tussen één individuele omroep en de NPO-organisatie. Niet tussen omroepen onderling. Stel dat een bepaalde omroep een programma produceert of laat produceren, dan dient deze omroep de begrote en gerealiseerde kosten van die productie aan de NPO-organisatie (of de entiteit) door te geven. Die specifieke informatie wordt daarna niet met de andere omroepen gedeeld. Wel zal de NPO-organisatie of entiteit geaggregeerde informatie aan de omroepen verschaffen. Het is belangrijk dat deze lezing van het CBP

expliciet wordt vastgelegd, anders kan sprake zijn van overtreding van mededingingsrechtelijke regels (bijvoorbeeld het kartelverbod) en wordt de positie van producenten op onheuse wijze ondermijnd.

Overigens maakt de NPO hier zelf ook indirect een opmerking over op p. 59:

“We zoeken een balans tussen enerzijds de mate van detail van de informatie, dat een vertrouwenwekkend inzicht geeft in onze bestedingen, en anderzijds een positie als betrouwbare partij voor externe producenten als het gaat om de bescherming van vertrouwelijke contractinformatie.”

Deze balans tracht de NPO te borgen door louter informatie op hoofdlijnen te publiceren en benchmarken:

- Kosten per net en zender, zowel begroting als realisatie;
- Kosten per net en zender verdeeld naar domeinen (zoals nieuws, opinie, expressie en kennis), zowel begroting als realisatie;
- Kosten per net en zender verdeeld naar directe programmakosten categorieën, zowel begroting als realisatie;
- Het percentage onafhankelijk product en de verdeling van euro's en uren naar eigen producten binnenlands uitbesteed.

Daarmee geeft de NPO minder inzicht dan de staatssecretaris wenst; hij wil inzicht op programmaniveau. Dat zou echter niet eenvoudig in overeenstemming te brengen zijn met de wens van producenten om concurrentiegevoelige informatie vertrouwelijk te houden.

Bijlage A Vragenlijst

Programmaserie

1. Hoeveel programmaserie (programma's/programmatitels) heeft u in 2014 in **totaal** geproduceerd?
2. Hoeveel van de in 2014 geproduceerde programmaserie heeft u geproduceerd in opdracht van – of in samenwerking met – één van de **Nederlandse publieke omroepen**?
3. Kunt u in de onderstaande tabel voor de in **2014** in opdracht van – of in samenwerking met – één van de **Nederlandse publieke omroepen** geproduceerde programmaserie aangeven in welke formatcategorie deze het beste passen?

Toelichting: We hanteren vier verschillende format categorieën:

- a) **Proven format:** een format op basis waarvan reeds een programmaserie is vervaardigd en uitgezonden in of buiten Nederland.
- b) **Nieuw format producent:** een format dat nog niet is gebruikt voor de vervaardiging van een programmaserie, en dat is/wordt ontwikkeld door de producent alleen.
- c) **Nieuw gedeeld format:** een format dat nog niet is gebruikt voor de vervaardiging van een programmaserie, en dat is/wordt ontwikkeld door de omroep en producent gezamenlijk: beide partijen leveren een substantiële bijdrage aan de creatieve ontwikkeling.
- d) **Nieuw format omroep c.q. lijnproductie:** een format dat nog niet is gebruikt voor de vervaardiging van een programmaserie, en dat is/wordt ontwikkeld door de omroep alleen.

	Aantal programmaserie in 2014
Proven format	...
Nieuw format producent	...
Nieuw gedeeld format	...
Nieuw format omroep c.q. lijnproductie	...

4. Hoeveel programmaserie verwacht u over het gehele jaar 2015 te produceren?
5. Hoeveel van de in 2015 geproduceerde programmaserie verwacht u te produceren in opdracht van of in samenwerking met één van de **Nederlandse publieke omroepen**?
6. Kunt u in de onderstaande tabel voor de in **2015** in opdracht van – of in samenwerking met – één van de Nederlandse **publieke omroepen** geproduceerde programmaserie aangeven in welke formatcategorie deze het beste passen?

Toelichting: We hanteren vier verschillende format categorieën:

- a) **Proven format:** een format op basis waarvan reeds een programmaserie is vervaardigd en uitgezonden in of buiten Nederland.

- b) **Nieuw format producent:** een format dat nog niet is gebruikt voor de vervaardiging van een programmaserie, en dat is/wordt ontwikkeld door de producent alleen.
- c) **Nieuw gedeeld format:** een format dat nog niet is gebruikt voor de vervaardiging van een programmaserie, en dat is/wordt ontwikkeld door de omroep en producent gezamenlijk: beide partijen leveren een substantiële bijdrage aan de creatieve ontwikkeling.
- d) **Nieuw format omroep c.q. lijnproductie:** een format dat nog niet is gebruikt voor de vervaardiging van een programmaserie, en dat is/wordt ontwikkeld door de omroep alleen.

	Aantal programmaseries in 2015
Proven format	...
Nieuw format producent	...
Nieuw gedeeld format	...
Nieuw format omroep c.q. lijnproductie	...

Omzet en exploitatie

7. Hoeveel bedroeg uw **netto-omzet**, zonder eventuele btw en andere belastingen, uit televisieproducties (programmaseries) over het boekjaar **2014**?
8. Kunt u in de onderstaande tabel aangeven welk deel (in %) van de **omzet uit televisieproducties** in 2014 is voortgekomen uit producties in opdracht van – of in samenwerking met – de onderstaande partijen?

	% in omzet 2014
Nederlandse publieke omroepen	...
Nederlandse commerciële omroepen	...
Overige Nederlandse opdrachtgevers	...
Buitenlandse opdrachtgevers	...

9. Kunt u in de onderstaande tabel voor de programmaseries geproduceerd in **2014** in opdracht van – of in samenwerking met – één van de **Nederlandse publieke omroepen** aangeven op welke wijze de inkomsten uit exploitatie zijn verdeeld tussen u als producent en de relevante publieke omroep?

	Aantal programmaseries in 2014
Minder dan 25% voor de producent	...
Meer dan 25% maar minder dan 50% voor de producent	...
Tussen de 50% en 75% voor de producent	...
Meer dan 75% voor de producent	...

10. Hoeveel bedroeg uw **netto-omzet**, zonder eventuele btw en andere belastingen, uit televisieproducties (programmaserieën) over het boekjaar **2015**?
11. Kunt u in de onderstaande tabel aangeven welk deel (in %) van de **omzet uit televisieproducties** in gehele boekjaar 2015 naar verwachting zal voortkomen uit producties in opdracht van – of in samenwerking met – de onderstaande partijen?

	% omzet in 2015
Nederlandse publieke omroepen	...
Nederlandse commerciële omroepen	...
Overige Nederlandse opdrachtgevers	...
Buitenlandse opdrachtgevers	...

12. Kunt u in de onderstaande tabel voor de programmaserieën geproduceerd in **2015** in opdracht van – of in samenwerking met – één van de **Nederlandse publieke omroepen** aangeven op welke wijze de inkomsten uit exploitatie zijn verdeeld tussen u als producent en de relevante publieke omroep?

	Aantal programmaserieën in 2015
Minder dan 25% voor de producent	...
Meer dan 25% maar minder dan 50% voor de producent	...
Tussen de 50% en 75% voor de producent	...
Meer dan 75% voor de producent	...

Werknemers en freelancers

13. Hoeveel werknemers, omgerekend in voltijdsmedewerkers (fte), heeft u op dit moment in dienst?
14. Kunt u in onderstaande tabel voor 2014 aangeven welk deel van uw medewerkers hoofdzakelijk werkzaam waren in opdracht van – of in samenwerking met – de onderstaande partijen?

	% werknemers in 2014
Nederlandse publieke omroepen	...
Nederlandse commerciële omroepen	...
Overige Nederlandse opdrachtgevers	...
Buitenlandse opdrachtgevers	...

15. Kunt u in onderstaande tabel voor **2015** aangeven welk deel van uw medewerkers naar verwachting hoofdzakelijk werkzaam zullen zijn in opdracht van – of in samenwerking met – de onderstaande partijen?

	% werknemers in 2015
Nederlandse publieke omroepen	...
Nederlandse commerciële omroepen	...
Overige Nederlandse opdrachtgevers	...
Buitenlandse opdrachtgevers	...

16. Hoeveel freelancers, omgerekend naar voltijdsmedewerkers (fte), werken er op dit moment voor uw organisatie?

17. Kunt u in onderstaande tabel voor **2014** aangeven welk deel van de voor uw werkzame **freelancers** hoofdzakelijk werkzaam waren in opdracht van – of in samenwerking met – de onderstaande partijen?

	% freelancers in 2014
Nederlandse publieke omroepen	...
Nederlandse commerciële omroepen	...
Overige Nederlandse opdrachtgevers	...
Buitenlandse opdrachtgevers	...

18. Kunt u in onderstaande tabel voor **2015** aangeven welk deel van de voor uw werkzame **freelancers** hoofdzakelijk werkzaam waren in opdracht van – of in samenwerking met – de onderstaande partijen?

	% freelancers in 2015
Nederlandse publieke omroepen	...
Nederlandse commerciële omroepen	...
Overige Nederlandse opdrachtgevers	...
Buitenlandse opdrachtgevers	...

Relatie met de publieke omroepen

19. Wat zijn volgens u belangrijke recente veranderingen in uw relatie met één of meer van de publieke omroepen?
- De mate waarin de publieke omroep producties voorfinanciert. <vrije tekst voor toelichting>
 - De betaling van btw als gevolg van het afschaffen van de printprijsregeling <vrije tekst voor toelichting>
 - Overige veranderingen, namelijk: <vrije tekst>

Bijlage B Afkortingen en definities

CBP	Het concessiebeleidsplan 2016-2020 zoals medio juni 2015 uitgebracht door de NPO.
Coproductie	Deze term is niet wettelijk gedefinieerd, en er is geen alom geaccepteerde definitie bekend. De term coproducentschap omvat zowel redactionele eindverantwoordelijkheid van de publieke omroep als het daadwerkelijk samen produceren tussen omroepen en een externe producent.
Inbesteden	Zelf doen; tegenovergestelde van uitbesteden.
NPO	Nederlandse Publieke Omroep: het geheel van bestuur en omroepen van de landelijke publieke omroep; (taakomroepen, omroepverenigingen, NPO-organisatie). De lokale en regionale omroepen vallen hierbuiten.
NPO-organisatie	Het bestuursorgaan van de NPO; de Stichting Nederlandse Publieke Omroep.
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
Omroepen	Alle landelijke publieke omroepen (taakomroepen en ledenomroepen).
Omroepverenigingen	AVRO/TROS, BNN/VARA,EO, MAX, NCRV/KRO, VPRO, WNL en PowNed.
OTP	(Vereniging van) Onafhankelijke Televisie Producenten.
Printprijsregeling	Speciale regeling voor de bepaling van de maatstaf van heffing waarover de btw wordt berekend ingeval van de levering en invoer van een film/videoband; gevolg is dat substantieel minder btw wordt betaald; afgeschaft per 1 januari 2015.
Taakomroepen	NOS en NTR.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl