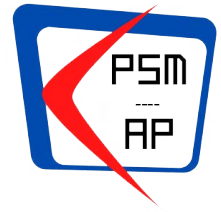


# POLICY BRIEF

Februari 2024



## Een online first publieke omroep als voorwaarde voor een toekomstbestendige publieke omroep?

### Lessen uit de Belgische markt

Tim Raats, Catalina Iordache en Pieter Van der Elst  
imec-SMIT, Vrije Universiteit Brussel

<https://doi.org/10.48785/100/258>

Publieke omroeporganisaties over de hele wereld zijn voortdurend onderhevig geweest aan verschillende vormen van maatschappelijke en technologische veranderingen. De afgelopen jaren hebben radicale veranderingen in het mediagebruik, de opkomst van streamingdiensten en de dominantie van big tech zich als cruciale uitdagingen voor de publieke omroep opgeworpen. Bovendien hebben de toenemende diversiteit, complexiteit en polarisatie binnen samenlevingen mee geleid tot een tanend vertrouwen in traditionele media. Dit alles stelt de legitimiteit van publieke omroeporganisaties als instituut en project wederom op de proef. Het heeft ook de organisaties zelf getroffen, waardoor ze zich genoodzaakt voelen om te vormen tot volledig digitale, online-gerichte organisaties. In die context presenteren we de resultaten van het onderzoek dat is uitgevoerd tijdens het eerste jaar van ‘Public Service Media in the Age of Platforms’ (PSM-AP), een grootschalig vergelijkend onderzoeksproject. In deze policy brief geven we een overzicht van de dimensies van platformisering en een reeks kernbevindingen en discussies over publieke omroepen en platformisering, gebaseerd op de analyse van mediawetten, beheersovereenkomsten en -licenties, jaarverslagen en actuele beleidsdebatten in de Vlaamse en Franstalige Gemeenschap van België.

### Platformisering voor publieke omroepen?

Wereldwijd actieve mediaplatformen hebben hun stempel aanzienlijk op het medialandschap gedrukt, wat publieke omroepen voor extra uitdagingen stelt. Deze spelers concurreren rechtstreeks om de aandacht van kijkers, waardoor bestaande kijkgewoonten onder druk komen te staan en het voor publieke omroepen moeilijker wordt om alle doelgroepen te bereiken, met in de eerste plaats jongeren en jongvolwassenen. Als gevolg hiervan komt de huidige manier waarop publieke omroepen hun content aanbieden steeds meer onder druk te staan. Publieke omroepen worden gedwongen om bestaande programmatiestrategieën te hertekenen, van lineair naar online, waardoor het een grotere uitdaging wordt om het publiek te ‘leiden’ naar relevante content van algemeen belang.

Daarbij moeten ze in toenemende mate een evenwicht vinden tussen de zogenaamde platformtactieken, zoals het gebruik van aanbevelingsalgoritmes en personalisering, en anderzijds hun publieke opdracht. Terwijl ze zich distantiëren van technologieplatformen en streamingdiensten, zijn publieke omroepen sterk afhankelijk geworden van streamingdiensten van derden (wat resulteert in coproductiedeals) en grote technologieplatformen, bijvoorbeeld voor het delen van nieuws op sociale media, het bereiken van een jong publiek via TikTok en Instagram, of het bieden van toegang tot hun video-on-demand-diensten (VOD-diensten) via internetgeconnecteerde toestellen. Dit geeft publieke omroeporganisaties echter weinig controle over hoe hun content wordt bekeken, wie ze bereiken, hoe mensen interageren met hun content en of mensen publieke omroepcontent nog wel kunnen onderscheiden van andere soorten content. Bovendien hebben publieke omroepdiensten moeite om zichtbaar te blijven en hun content vindbaar te maken op internetgeconnecteerde toestellen, smart-tv's en afstandsbedieningen. Al deze uitdagingen gaan gepaard met besparingen en, in veel landen, een uitholling van de onafhankelijkheid van politieke en commerciële invloed.

Eén van de kernwaarden van publieke omroepen is ‘universaliteit’ - iedereen bereiken met een divers aanbod van genres, ideeën en meningen, via een breed scala aan kanalen, van tv en radio tot online en mobiel. Universaliteit is een complex principe dat verder gaat dan alleen het bieden van toegang of het bereiken van iedereen, maar dat ook inhoudt dat er betekenisvolle publieke content wordt geboden voor alle doelgroepen. Dit vereist ook speciale aandacht voor het bereiken van een jong publiek en kwetsbare groepen op een zinvolle manier. Zoals hierboven besproken, hebben processen van platformisering een impact op het kernprincipe van universaliteit, terwijl het nastreven van universaliteit in een platformlogica omgekeerd ook een hele reeks operationele uitdagingen toevoegt.

### Universaliteit heruitvinden...

- Universeel in de smaak vallen en relevant zijn, is essentieel voor de legitimiteit van publieke omroep.
- Alle doelgroepen bereiken vs meer inspanning om specifieke groepen te bereiken. Jongeren zijn een prioriteit en worden benaderd via een mix van online diensten en platformen, waaronder sociale media.
- Zorgen over universele toegang: belemmert verplicht inloggen of betalen dit?
- Online-gericht en lineair balanceren.
- Hoe kunnen publieke omroep-portalen en -diensten makkelijk gevonden worden?
- Hoe curatie en algoritmische personalisatie balanceren?

### ...vergt fundamentele operationele transformatie

- Organisatorische hervorming: naar een horizontale, crossmediale organisatie.
- Bouwen aan de aantrekkelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van VOD-diensten hoewel het ontbreekt aan de schaal van wereldwijde streamers.
- Het herdefiniëren van het bestellen, financieren en branden van publieke omroep-content.
- Strategieën ontwikkelen voor zinvolle algoritmische curatie.
- Balanceren van gegevensverzameling en ethisch gegevensgebruik.
- Balanceren van eigen diensten en platformen van derden. Sociale media essentieel in sommige gevallen, maar niet zonder risico's.

## Voornaamste bevindingen van de beleidsanalyse

Deze fase van het onderzoek richtte zich op beleidskaders en de mate waarin deze geschikt zijn om publieke omroepen toekomstbestendig te maken in het tijdperk van platformen. Aan publieke omroepen wordt een opdracht toevertrouwd die is onderhandeld met overheden en die vervolgens wordt gemonitord en geëvalueerd door regulatoren. Deze overeenkomsten kunnen echter sterk verschillen afhankelijk van de context. De vergelijking van Nederlandstalig België (VRT) met Franstalig België (RTBF) toonde aan dat VRT en RTBF uitgaan van gelijkaardige types beheersovereenkomsten, beide gekoppeld aan zowel rechten als plichten en beide voorzien van duidelijke, meetbare kritieke prestatie-indicatoren (KPI's).

### Beide beleidskaders gekenmerkt door stapsgewijze veranderingen

Alle beleidsmakers beschouwen publieke omroepen nog steeds als cruciaal en begrijpen in alle gevallen de transformatie die publieke omroepen moeten ondergaan. Beleidsmakers motiveren het belang en de legitimiteit van publieke omroepen meestal ten opzichte van bedreiging van buitenaf. Verandering wordt gemotiveerd door externe grote techreuzen en de noodzaak om culturele identiteit en lokale industrieën te beschermen.

Eveneens gemeenschappelijk is de klemtoon op een portaalstrategie (wat ook in andere landen sterk gevolgd wordt) met de eigen VOD-platformen als centraal ingangspunt en een verschuiving naar een zogenaamde digital first-strategie. Beide kiezen ook om audio en video in dat portaal te combineren. Beide leggen ook linken naar initiatieven van derden. Bij RTBF is dat bijvoorbeeld naar AB3/ABExplore, Sooner en Sonuma. Bij VRT is dat naar Streamz.

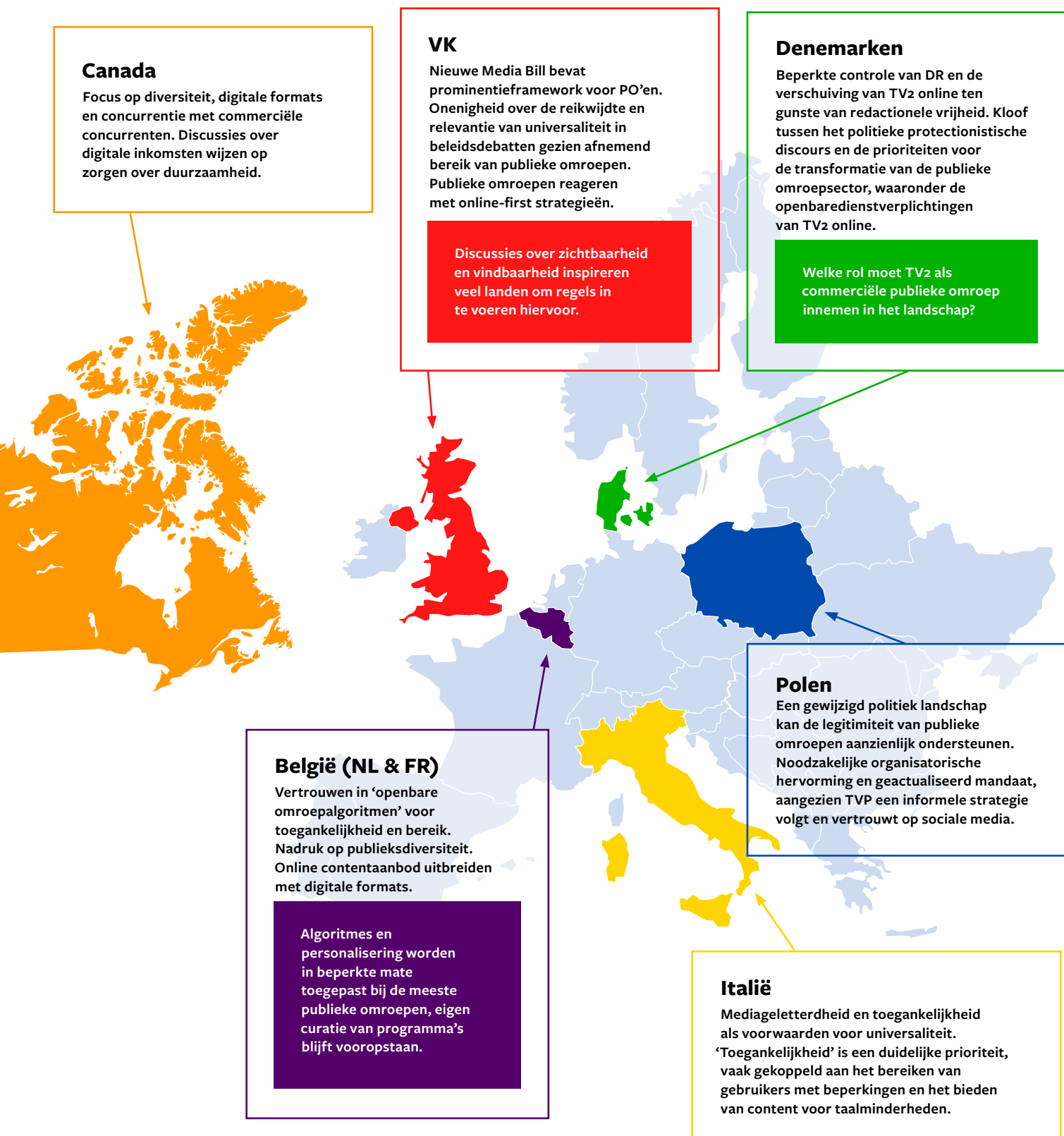
De financiering en evaluatie van online strategieën en praktijken worden nog steeds gedomineerd door een lineaire logica. Onlinestrategieën gaan over het algemeen verder dan het catch-upaanbod, maar zijn nog steeds grotendeels gebaseerd op lineaire praktijken, contentarchieven en financiering die voorrang geeft aan televisie- en radioproductie. Regulatoren zijn op zoek naar relevantere manieren om het online publieksbereik te meten, die verder gaan dan het tellen van geregistreerde gebruikersaccounts.

Allebei de publieke omroepen stellen inclusie van het publiek als drijfveer van universaliteit voorop, maar er zijn verschillen. VRT streeft naar een meer algemeen publieksbereik terwijl de RTBF zich strategisch toelegt op vier publieksdoelgroepen. Toch onderscheiden beide zich duidelijk in hun aanbod voor kinderen en willen ze meer jongeren online bereiken, vooral via specifieke jongerencontent.

Er wordt steeds meer belang gehecht aan media- en digitale geletterdheid. Het overbruggen van bestaande digitale kloven en het bevorderen van kritische vaardigheden wordt gezien als een zinvollere manier om het bereik van alle publieksgroepen te garanderen, met inbegrip van oudere bevolkingsgroepen en kwetsbare groepen. Het wordt ook gezien als een manier om de risico's van desinformatie en het wantrouwen in de traditionele media te verminderen.

## Kerndiscussies in verschillende markten relevant voor alle publieke omroepen

In de onderstaande figuur presenteren we een selectie van prioriteiten en lopende discussies in verschillende markten, die relevant zijn voor alle cases. We merken op dat de sociaal-economische en politieke context cruciaal is voor het bepalen van de agenda en het vormgeven van het regelgevend kader, maar de dimensies van universaliteit en publieksbereik, algoritmische curatie en mediageletterdheid worden in alle gevallen steeds meer gezien als de kern van processen van platformisering bij publieke omroepen.



### Beleidsmakers moeten de kloof tussen verplichtingen en financiering overbruggen

De noodzaak voor publieke omroepen om coherente online strategieën te ontwikkelen en te implementeren leidt tot meer verantwoordelijkheden en een strategische reorganisatie op institutioneel niveau. Beleidsmakers hebben het afgelopen decennium steeds meer nieuwe verantwoordelijkheden en taken aan publieke omroepen toevertrouwd; ze verwachten dat publieke omroepen op dezelfde manier met platformen concurreren als platformen te werk gaan; en ze eisen dat publieke omroepen nog steeds aan de universaliteit jegens het publiek voldoen. Tegelijkertijd worden deze inspanningen voorgesteld in een context van toenemend toezicht en verminderde financiering voor publieke omroepen. Een beleidskader dat geschikt is voor het platformtijdperk vereist een financieel kader dat volledig is afgestemd op deze ambities.

### Publieke omroepen moeten uitgebreide ervaring verkiezen boven de nieuwste digitale hulpmiddelen

Publieke omroepen moeten op een slimme manier platformstrategieën overnemen met behoud van onderscheidend vermogen. Ze moeten blijven voortbouwen op de ervaring die is opgedaan in decennia van programmerie, redactioneel cureren en contentbestellingen in parallel met het gebruik van algoritmen en aanbevelingssystemen. De transparante en verantwoordelijke omgang met personalisatie en gebruikersgegevens kan het vertrouwen van het publiek versterken. Benaderingen van platformregulering moeten verder kijken dan concurrentiebeleid en/of online schade, door een meer geïntegreerde aanpak te formuleren die rekening houdt met de impact van platformen op publieke omroepen en hoe publieke omroepen oplossingen kunnen bieden voor sommige uitdagingen die platformen met zich meebrengen.

### Stakeholders moeten bestaande prestatie-meetsystemen aanpassen aan de online omgeving

Mediaregulators, beleidsmakers en publieke omroepen moeten de bestaande prestatie-meetsystemen herzien door zorgvuldig na te denken over de verschillen tussen on-demand en lineair. Dit houdt in dat de verwachtingen van het publieksbereik moeten worden aangepast aan het digitale tijdperk, dat er nauwkeurige meetinstrumenten moeten worden gevonden en dat er zinvolle connecties met actieve gebruikers moeten worden gecreëerd in plaats van geregistreerde accounts te tellen.

### ‘Digital-first’ in plaats van ‘digital-only’

‘Digital-first’ moet de grondgedachte blijven voor publieke omroepen, omdat een strategie die uitsluitend digitaal is, gevolgen heeft voor de universaliteit. Mediageletterdheid alleen kan dat niet oplossen en het overbruggen van digitale en socio-economische kloven blijft in alle gevallen relevant. Bovendien moeten ‘digital-first’ publieke omroepen gestoeld zijn op een alomvattende digitale strategie die alle dimensies van de publieke opdracht en de organisatorische hervorming met elkaar verweeft.

### Over deze studie

Deze studie was gebaseerd op een vergelijkende beleidsanalyse van tien publieke omroepen, zowel publiek als commercieel gefinancierd, in zes landen: België (RTBF, VRT), Canada (CBC), Denemarken (DR, TV2), Italië (RAI), Polen (TVP) en het Verenigd Koninkrijk (BBC, Channel 4, ITV). Voor dit onderzoek analyseerden we 61 documenten, waaronder mediawetten, beheersovereenkomsten en -licenties, jaarverslagen en documenten waarin actuele beleidsdiscussies werden beschreven. Het doel was om vast te stellen hoe publieke omroepen en overheden uitdagingen, prioriteiten en beleidsbehoeften formuleren om de verschuiving te maken naar een ‘digital-first’ publieke omroepinstelling te midden van toenemende concurrentie van streamers en platformen. De meeste beleids- en strategiedocumenten hebben betrekking op de periode 2021-2022. Ook recente beleidsdebatten zijn in overweging genomen als context.

De beleidsstudie is de eerste mijlpaal van PSM-AP, een driejarig onderzoeksproject dat onderzoekt hoe publieke omroepinstellingen, toezichthouders en beleidsmakers zich aanpassen aan het nieuwe platformtijdperk, met een focus op televisie. Het project wordt ondersteund door het CHANSE ERA-NET co-financieringsprogramma, dat financiering heeft ontvangen van het Horizon 2020 Onderzoeks- en Innovatieprogramma van de Europese Unie, onder subsidieovereenkomst nr. 101004509. PSM-AP wordt geleid door Catherine Johnson (Universiteit van Leeds, VK), samen met hoofdonderzoekers Tim Raats (Vrije Universiteit Brussel, BE), Michał Głowacki (Universiteit van Warschau, PL), Hanne Bruun (Universiteit van Aarhus, DK), medeonderzoekers Massimo Scaglioni (Università Cattolica del Sacro Cuore, IT) en Serra Tinic (Universiteit van Alberta, Canada), samen met postdoctorale onderzoekers Catalina Iordache (Vrije Universiteit Brussel, BE), Dan Martin (Universiteit van Leeds, UK), Julie Meise Münster Lassen (Universiteit van Aarhus, DK), Filip Świątkowski (Universiteit van Warschau, PL), Antonio Nucci (Università Cattolica del Sacro Cuore, IT), en ondersteunende onderzoekers Jacek Mikucki (Universiteit van Warschau, PL) en Katarzyna Gajlewicz-Korab (Universiteit van Warschau, PL). Meer informatie over het project is hier te vinden: <https://psm-ap.com/>