

Vergaderjaar 2025–2026

32 827

Toekomst mediabeleid

J

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2025

Vorige maand heb ik de Tweede Kamer het rapport aangeboden van het onderzoek naar de effecten van het verruimen van de mogelijkheden voor Ster-reclame op de Nederlandse advertentiemarkt. Hierbij bied ik dat rapport ook aan uw Kamer aan, inclusief de beleidsreactie op dat rapport. Dat past bij de eerder aan uw Kamer gedane toezegging over de financiering van de publieke omroep met nummer T03082.

Ik neem de volgende besluiten:

- Ik kies ervoor om de eerdere verlaging van de commerciële reclamezendtijd op de lineaire televisiekanalen naar 8% terug te draaien en per 2027 aan te passen naar 10%.
- Ik roep de Ster en de NPO op om de bestaande reclamemogelijkheden die de wet- en regelgeving bieden zo goed mogelijk te benutten.
- Deze maatregelen maken het mogelijk om het aandeel reclameinkomsten in de financiering van de landelijke publieke omroep per 2027 te verhogen met € 11,7 miljoen, van € 153,3 miljoen naar € 165 miljoen.
- Ik kies er niet voor om reclame bij online video-aanbod op de kanalen van de landelijke publieke omroep opnieuw toe te staan.

Hieronder licht ik mijn besluiten toe aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek.

Voor het onderzoek waren meerdere aanleidingen. De eerste aanleiding is het veranderend mediagebruik dat impact heeft op de financiering van de landelijke publieke omroep. Lineair kijken loopt terug en dat leidt tot minder reclame-inkomsten die via lineaire kanalen kunnen worden gegenereerd. Het kijkgedrag verplaatst zich naar de online en on demand kanalen, met name onder jongeren. Op dit moment is het wettelijk niet toegestaan om (commerciële) reclameboodschappen te plaatsen bij video-aanbod op de online en on demand kanalen van de landelijke publieke omroep.

De tweede aanleiding is het amendement Bontenbal c.s. dat de Tweede Kamer bij de behandeling van de onderwijsbegroting 2025 heeft aangenomen.¹ Met dat amendement wordt de rijksmediabijdrage voor de landelijke publieke omroep vanaf 2027 structureel met € 50 miljoen verlaagd. In het amendement wordt daaraan gekoppeld om de Ster en de NPO meer ruimte te geven om (online) reclame-inkomsten te genereren.

Vanaf 2027 wordt er structureel € 156,7 miljoen bezuinigd op de rijksmediabijdrage voor de landelijke publieke omroep. Naast de verlaging uit het amendement Bontenbal gaat het om een verlaging van € 106,7 miljoen die voortvloeit uit de maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord 2024–2028. Die verlaging wordt verwerkt in de Mediawet, ik streef ernaar dat wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 2026 aan de Tweede Kamer aan de bieden. Op basis van artikel 2.148a van de Mediawet 2008 moet bij het begin van een nieuwe erkenningperiode of bij tussentijdse budgettaire verlagingen tijdig een nieuw minimumbudget voor de landelijke publieke omroep worden vastgesteld, inclusief de hoogte van het aandeel reclame-inkomsten in dat budget. Door de verlaging van de rijksmediabijdrage is het noodzakelijk een nieuw minimumbudget vast te stellen.

Bovenstaande aanleidingen voor het onderzoek en bepalingen in de Mediawet betekenen tezamen dat er een besluit moet worden genomen over de hoogte van de financiering van de landelijke publieke omroep per 2027 en het aandeel van de reclame-inkomsten in die financiering, en de manier waarop die inkomsten door de Ster kunnen worden gegenereerd.

Bij dat besluit spelen meerdere belangen die zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen. De kijker en de maatschappij zijn gebaat bij een sterke landelijke publieke omroep die zijn democratische en verbindende functie in onafhankelijkheid kan vervullen.

De kijker en maatschappij zijn evengoed gebaat bij ruimte voor private mediapartijen, die samen met de publieke media kwalitatief hoogwaardig Nederlands (journalistiek) media-aanbod maken te midden van steeds meer internationale mediaspelers die zich met hun aanbod en diensten ook richten op de Nederlandse markt. Van belang is dat er een sterk en pluriform Nederlands medialandschap blijft bestaan met een aanbod dat zorgt voor verbinding en versterking van de Nederlandse taal en cultuur. Dit leidt tot een economisch sterke sector die gestut wordt door onze audiovisuele producenten en creatieve makers.

Tegen deze achtergrond heeft mijn ambtsvoorganger de onderzoekers van SEO gevraagd een impactanalyse uit te voeren naar de gevolgen van een uitbreiding van de wettelijke reclamemogelijkheden van de Ster voor de private mediapartijen en naar de verwachte impact van een uitbreiding op de hoogte van de Ster-inkomsten.

Huidige reclamemogelijkheden landelijke publieke omroep

De reclameregels voor de landelijke publieke omroep zijn vastgelegd in de Mediawet 2008, in lagere regelgeving, in beleidsregels van het Commissariaat voor de Media en in bindende regelingen van de NPO.² Het uitgangspunt is hierbij dat de publieke omroep reclameluw moet zijn. Daarom zijn beperkende maatregelen opgenomen over de duur en

¹ Kamerstukken II, 2024/25, 36 600, nr. 141.

² In de Mediawet zijn verschillende artikelen opgenomen die de hoeveelheid reclame op lineaire kanalen van de publieke omroep beperkt (art. 2.94–2.97). In de Mediawet is daarbij opgenomen dat deze wetsartikelen zoveel als mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn op het overige media-aanbod, waaronder op de online kanalen.

hoeveelheid van alle verschillende vormen van reclame op de verschillende kanalen van de landelijke publieke omroep. De belangrijkste daarvan zijn dat op de lineaire videokanalen maximaal 8% en op de lineaire audiokanalen maximaal 10% van de zendtijd beschikbaar is voor reclame en dat reclame in online en on demand video-aanbod en reclame rond kinderprogrammering niet is toegestaan. In de beleidsregel van het Commissariaat en de bindende regeling van de NPO worden nadere beperkingen ingevuld specifiek voor het online domein, zoals de maximale toegestane lengte van een pre-roll (een video-advertentie voorafgaand aan online of on demand video-aanbod) en de omvang en hoeveelheid van zogenaamde banners (een reclame-afbeelding op een webpagina of in apps) op nieuwssites.

Uitkomsten impactanalyse

- De impactanalyse bevestigt het beeld van veranderende consumentenvoorkeuren waarbij media-aanbod steeds meer wordt geconsumeerd via digitale platformen, met name onder jongeren. Het kijktijdaandeel van de lineaire kanalen en daarmee het bereik van reclames op die kanalen dalen juist. Het bereik van advertenties op de lineaire televisiekanalen is daardoor sinds 2016 met bijna 40% afgenomen. Die daling kan alleen worden gecompenseerd met hogere prijzen, maar daaraan zit een grens wat haalbaar en wenselijk is. De onderzoekers concluderen dat de prijzen voor lineaire televisiereclame sinds 2016 met bijna 60% zijn gestegen. Daarmee zijn de bestedingen op deze deelmarkt in nominale termen op peil gebleven. Gecorrigeerd voor inflatie is er in reële termen echter sprake van een krimpende markt. De onderzoekers stellen dat reclame op de lineaire kanalen voor bepaalde doeleinden populair zal blijven maar dat er naar verwachting wel een bodem in het bereik van de markt zit. De onderzoekers spreken geen verwachting uit op welk niveau die bodem precies ligt.
- De onderzoekers hebben in kaart gebracht op welke deelmarkten van de advertentiemarkt de Ster actief is. Dat zijn voor de Ster op dit moment met name lineaire tv en lineaire radio en in mindere mate (delen van) het online domein; waarbij het bereik op advertentiemarkt voor lineaire televisie afneemt terwijl in de deelmarkt voor online video toekomstige groei zit. SEO concludeert daarom dat additionele reclame-inkomsten voor de landelijke publieke omroep met name kunnen komen uit het online domein. Vervolgens is er een inschatting gemaakt van de mogelijke opbrengsten van een uitbreiding van de reclamemogelijkheden voor de Ster, waaronder het verruimen van de maximaal toegestane reclame op de lineaire televisiekanalen van 8% naar 10% en het opnieuw toestaan van reclame bij online video-aanbod, waar reclame nu niet is toegestaan.
- SEO concludeert dat slechts een deel van de € 50 miljoen uit het amendement Bontenbal kan worden opgevangen met een verruiming van het commerciële reclame-aanbod op de kanalen van de landelijke publieke omroep. De Ster kan door de afspraken over maximale hoeveelheid en duur van de reclame op de kanalen van de landelijke publieke omroep namelijk maar een beperkte extra opbrengst realiseren via verruiming van de reclamemogelijkheden. SEO schat in, hierbij gebruikmakend van twee verschillende scenario's voor de te verwachten groei, dat in het digitale domein de omzet uit banners in 2027 ten opzichte van de huidige situatie kan toenemen met € 1 tot 3 miljoen, en de omzet uit pre-rolls bij online video-aanbod met € 9 tot 23 miljoen, afhankelijk van de mate waarin de relevante deelmarkten zich ontwikkelen. De onzekerheid bij de ontwikkeling van de deelmarkten komt tot uiting in de brede bandbreedtes bij deze schattingen. Verruiming van de mogelijkheden voor reclame bij lineaire televisie (van 8% naar 10%) kan volgens de onderzoekers

€ 5 tot 6 miljoen opleveren, onder de aanname dat de deelmarkt voor lineaire televisie in nominale termen stabiel blijft. Het onderzoek van SEO laat dus zien dat het niet realistisch is dat uit een verruiming van de (online) reclamemogelijkheden een bedrag van € 50 miljoen gehaald kan worden zoals het amendement Bontenbal vraagt.

- De onderzoekers concluderen dat de Ster op de deelmarkten voor lineaire televisie en voor online en on demand video-aanbod met name concurreert of zou concurreren met andere, private, Nederlandse spelers. Een uitbreiding van de Ster op deze markten heeft daarmee onvermijdelijk impact op het verdienvermogen van deze partijen. De mate waarin, is om te beginnen afhankelijk van de ontwikkeling op deze markten. Het rapport van SEO laat zien dat de advertentiemarkt voor online video een groeiende markt is. Bij uitbreiding van de mogelijkheden van de Ster op deze markt zal een deel van de groei in de toekomst naar de Ster kunnen vloeien. De precieze impact is afhankelijk van de marktontwikkeling en daarnaast van de mate waarin er door de uitbreiding van de mogelijkheden voor de Ster eigenstandige, autonome marktgroei optreedt én de mate waarin er substitutie plaatsvindt met overige (deel)advertentiemarkten, met name de advertentiemarkten waarop grote internationale streamingsdiensten en grote internationale (tech)bedrijven actief zijn. De impactanalyse laat zien dat voor die autonome marktgroei en substitutie enige ruimte is, maar dat die ruimte waarschijnlijk beperkt is en afhankelijk van (onzekere) toekomstige ontwikkelingen. Op de deelmarkt voor banners zien de onderzoekers met name substitutie op het gebied van nieuwswebsites.

Besluit verruiming reclamemogelijkheden Ster en aandeel reclame-inkomsten in financiering NPO

De impactanalyse geeft input voor de gevraagde besluitvorming en de afwegingen die daarbij moeten worden gemaakt. Het onderzoek bevestigt dat de markt voor lineaire televisie weliswaar substantiële inkomsten oplevert, maar dat het bereik op deze markt afneemt, waardoor de inkomsten tot nu alleen op peil konden blijven door stijgende prijzen. Verdere daling van het bereik op deze markt door het veranderend kijkgedrag ligt voor de hand. De impactanalyse laat zien dat het mogelijk is om het aandeel reclame-inkomsten in de financiering van de landelijke publieke omroep beperkt te verhogen als de lineaire reclameruimte wordt verruimd en als weer beperkt zou worden toegestaan dat er reclame wordt geplaatst bij online en on demand video-aanbod in de vorm van pre-rolls. Beperkt, omdat hiervoor de bestaande afspraken over duur en hoeveelheid van de reclame blijven gelden. Aan de andere kant blijkt uit het onderzoek dat zowel de verruiming van lineaire reclameruimte als de beperkte verhoging van online reclame grotendeels ten koste gaat van de private mediapartijen.

Als het gaat over het verruimen van de reclamemogelijkheden, zowel lineair als online, liggen er drie mogelijkheden op tafel. Al deze drie opties gaan over het (deels) herstellen van de reclamemogelijkheden zoals die er waren voor 2021 toen het wettelijk kader ten aanzien van de reclamemogelijkheden is aangescherpt:

- 1) Het terugdraaien van de verlaging van de commerciële reclamezendtijd op de lineaire televisiekanalen van 8% terug naar 10%.
- 2) Het terugdraaien van het verbod van het plaatsen van reclame bij kinderprogrammering.
- 3) Het terugdraaien van het verbod op commerciële reclameboodschappen bij online video-aanbod.

Ten aanzien van optie twee deel ik de principiële overwegingen die toentertijd de basis vormden voor het besluit om reclame rondom kinderprogrammering niet langer toe te staan. Het is onwenselijk als kinderen op kanalen van de publieke omroep rondom aanbod dat specifiek voor hen bestemd is, geconfronteerd worden met commerciële reclameboodschappen. Ten aanzien van de derde optie om reclame bij online video-aanbod toe te staan kom ik tot de conclusie dat ik dit fundamentele besluit niet wil nemen zonder een duidelijk mandaat van de Tweede Kamer of een nieuw kabinet. Daarvoor zijn de belangen te groot. Het aangenomen amendement-Bontenbal biedt hiervoor in mijn ogen te weinig richting, terwijl het onderzoek van SEO laat zien dat er effecten zijn op private partijen.

Het is wel duidelijk dat het amendement uitgaat van een verruiming van de mogelijkheden en van compensatie van de korting op de rijksmediabijdrage bij de landelijke publieke omroep met een hoger aandeel reclame-inkomsten. Daar wil ik zoveel als mogelijk aan tegemoet komen. Om deze reden kies ik er wel voor om optie één uit te werken en de eerdere verlaging van de commerciële reclamezendtijd op de lineaire televisiekanalen naar 8% terug te draaien en per 2027 aan te passen naar 10%. Ik zie dit als een relatief kleine stap waarmee de hoeveelheid toegestane commerciële reclame op lineaire televisiekanalen in lijn wordt gebracht met de maximaal toegestane hoeveelheid op de lineaire radiokanalen. Deze optie levert volgens SEO bij gelijkblijvende marktomstandigheden aanvullende inkomsten op van € 5 à € 6 miljoen. Ik zal hiervoor op korte termijn het Mediabesluit 2008 aanpassen waarin het maximale percentage is opgenomen.

Daarnaast roep ik de Ster en de NPO op om waar mogelijk de bestaande reclamemogelijkheden die de wet- en regelgeving bieden zo goed mogelijk te benutten. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan de ruimte die wet- en regelgeving biedt voor de mogelijkheden rondom online audio-aanbod (waaronder podcasts) en het beter benutten van mogelijkheden voor reclameblokken op lineaire televisiekanalen. Mijn inschatting is dat met beide sporen, het terugdraaien van de verlaging van 8% naar 10% op lineaire televisiekanalen en het beter benutten van bestaande mogelijkheden, de afdracht van de reclame-inkomsten aan de OCW begroting daarmee in 2027 op het huidige niveau van € 165 miljoen kan blijven. Dat geeft mij de mogelijkheid om het aandeel reclame-inkomsten in de financiering van de landelijke publieke omroep per 2027 te verhogen van € 153,3 miljoen tot € 165 miljoen. Hiermee wordt in totaal een bedrag van € 11,7 miljoen gecompenseerd vanuit de verlaging van € 50 miljoen op de rijksmediabijdrage vanuit het amendement-Bontenbal.

Financiering landelijke publieke omroep

Met dit besluit geef ik de noodzakelijke duidelijkheid over de financiering van de landelijke publieke omroep per 2027. Onderstaande tabel laat zien wat dat betekent voor de hoogte en de samenstelling van die financiering. Het nieuwe minimumbudget per 2027 stel ik vast op € 844,7 miljoen. Dat bedrag is inclusief de aanvullende middelen die beschikbaar zijn gesteld voor audiodescriptie en de middelen voor het coproductiefonds Binnenlandse Omroep (CoBo), en exclusief middelen voor meerkosten voor de aankoop van rechten voor de uitzending van zogenaamde superevenementen. Dit budget geldt in ieder geval voor de resterende jaren van de huidige, verlengde, erkenningperiode, dus tot en met 2028, en bij ongewijzigd beleid en omstandigheden ook voor de volgende erkenningperiode. Ik ga dit nieuwe minimumbudget en de verhoging van het aandeel reclame-inkomsten in de financiering van de landelijke publieke omroep komende Voorjaarsnota in de Rijksbegroting verwerken.

Bedragen x € 1.000	2025	2027
Budget landelijke publieke omroep (prijspeil 2025) ¹	983.823	844.703
Waarvan OCW-middelen	830.543	679.703
Waarvan Ster-inkomsten	153.280	165.000

¹ exclusief middelen voor meerkosten superevenementen en inclusief middelen voor audiodescriptie en CoBo.

In de tabel is te zien dat de totale besparing op het budget van de landelijke publieke omroep, inclusief toe te kennen huishoudensindex, per 2027 bijna € 140 miljoen is. Dat is meer dan de oorspronkelijke bezuiniging uit het Hoofdlijnenakkoord van € 100 miljoen. Dat betekent dat die bezuiniging afkomstig uit het Hoofdlijnenakkoord dus niet wordt opgevangen met hogere reclame-inkomsten. Daarmee past dit besluit bij de motie van de leden Martens-America en Van Zanten waarin werd verzocht om die mogelijkheid uit te sluiten.³

Vanaf 2027 zal de landelijke publieke omroep dus geconfronteerd worden met een totale besparingsopdracht van bijna € 140 miljoen euro. Zoals eerder gecommuniceerd ligt de verantwoordelijkheid voor de invulling van deze besparing bij de NPO, in gezamenlijkheid met de omroepen. Zij zijn hiervoor al plannen aan het ontwikkelen. Als uitgangspunt hierbij geldt dat de programmering zoveel mogelijk wordt ontzien, al is het bij een besparing van deze omvang onvermijdelijk dat ook de programmering wordt geraakt. Ik heb uw Kamer in de mediabegrotingsbrief 2026 nader geïnformeerd over de stand van zaken bij de uitwerking van de bezuinigingen.

Tot slot

Met de impactanalyse van SEO ligt er een rapport dat inzicht biedt in de opties voor een uitbreiding van de reclamemogelijkheden van de Ster en de gevolgen hiervan op de advertentiemarkt. Het rapport is hiermee ook bruikbaar voor een volgend kabinet of de Tweede Kamer bij een eventuele wens de reclamemogelijkheden bij de landelijke publieke omroep opnieuw te bezien in het licht van mogelijke veranderingen in kijkersgedrag en op de advertentiemarkt.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Moes

³ Kamerstukken II, 2024/25, 36 600 VIII, nr. 123.