

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2013

Nr. 29

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2012

In mijn brief over de mediabegroting 2013 (Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 20) heb ik toegezegd u te informeren over de wijze waarop ik de mediaparaagraaf uit het regeerakkoord zal uitwerken. Dat doe ik hierbij.

De afspraken in het regeerakkoord vormen samen met de bezuiniging van 100 miljoen euro op het mediabudget in 2016–2017 een forse opgave voor de publieke omroep. Dit is in aanvulling op de bezuiniging van het vorige kabinet op het mediabudget die grotendeels geëffectueerd moet worden in de jaren 2013 – 2015. Tegelijkertijd bieden de maatregelen uit het regeerakkoord een kans om het publieke mediabestel verder te moderniseren tot een toekomstbestendige publieke omroep die kwalitatief goede programma's blijft maken voor een breed publiek.

Om daar te komen zal ik het regeerakkoord in drie stappen uitvoeren:

- 1) Er ligt een wetsvoorstel klaar om de bezuinigingen uit Rutte I te realiseren. Dit voorstel zet ik door met enkele wijzigingen die volgen uit het regeerakkoord Rutte II.
- 2) Dan volgt een tussenstap in de vorm van een wetsvoorstel dat de financieel-technische wijzigingen regelt die voortvloeien uit het regeerakkoord: financiering van de regionale omroep door het Rijk en korting budget publieke omroep.
- 3) Dan zet ik de derde stap naar verdere vernieuwing van het publieke mediabestel om inhoudelijk uitvoering te geven aan de extra taakstellingen van het regeerakkoord.

In deze brief schets ik de uitgangspunten voor dat vernieuwde bestel en ga ik nader in op de drie stappen waarmee ik uitvoering geef aan het regeerakkoord.

De publieke omroep in een veranderend medialandschap

Het kabinet wil een onafhankelijk, gevarieerd en hoogwaardig media-aanbod waarborgen, toegankelijk voor alle lagen van de bevolking. Belangrijk is een brede programmering, die onderscheidend is en een groot bereik heeft, ook in het digitale domein.

De overheid voert mediabeleid omdat zij de essentiële en veelzijdige rol van media in onze maatschappij ziet en erkent. Het medialandschap verandert sterk. Er komen nieuwe (internationale) contentaanbieders (HBO, Amazon, Netflix, Google) die via nieuwe distributiemethoden direct bij de kijker in huis komen. Dit veranderende medialandschap heeft effect op de manier waarop de overheid het blijvend belang waarborgt van een breed, onafhankelijk, pluriform en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod. Meer dan ooit is ook van belang dat het publieke aanbod toegankelijk is voor iedereen. We zien dat er nauwelijks meer sprake is van distributieschaarste. Er is volop ruimte in en op de (digitale) ether, kabel, satelliet en via glasvezel. Daar tegenover staat dat (Nederlandse) *publieke* media-inhoud schaars blijft, vanwege hoge kosten voor audiovisuele productie en een onzeker rendement op de kleine Nederlandse markt. Als slechts de wetten van de markt gelden, verschaalt het media-aanbod¹, zeker in de huidige competitieve markt. Bovendien hebben sommige media een grote invloed op de meningsvorming van de burger. Radio en televisie komen direct de huiskamers binnen met indringende boodschappen. Een publieke omroep is de meest efficiënte manier om publieke functies in de media vorm te geven. Het kabinet heeft de overtuiging dat een moderne publieke omroep een belangrijke pijler is en blijft onder het mediabeleid. De overheid bepaalt daarbij de opdracht, het takenpakket en budget van de publieke omroep, maar houdt, binnen de kaders van de rechtsstaat, afstand tot de uitvoering en inhoud. Het publieke aanbod kenmerkt zich in het bijzonder door aandacht voor kwetsbare genres, diversiteit in interesses en kleinere doelgroepen.

Om de publieke taak in een snel veranderend medialandschap te kunnen blijven vervullen moet de omroep zich continu vernieuwen: in de oriëntatie binnen het totale aanbod, in de keuzes in het aanbod en platformen en in de organisatie. De afgelopen jaren is op dat gebied al veel gebeurd. Maar ook de komende jaren zullen de publieke omroepen nog intensiever moeten gaan samenwerken, landelijk en regionaal. Zij moeten minder georiënteerd zijn op elkaar, maar juist meer op de relevantie van het totale media-aanbod voor het publiek. De publieke omroep wordt zeer gewaardeerd door de kijkers en luisteraars.² Om betekenisvol te kunnen blijven en goede programma's te kunnen blijven maken is meer dan ooit nodig dat omroepen al hun aandacht richten op de programmering. Die programmering moet gemaakt worden door minder omroeporganisaties en met een lager budget.

Uitgangspunten voor een vernieuwd omroepbestel

Voor mij staat de programmering centraal en niet langer het individueel belang van omroepen. Het vorige kabinet heeft grote stappen gezet in het doelmatiger inrichten van het bestel.

Er komen minder omroeporganisaties (van 21 naar 8), er wordt efficiënter geprogrammeerd en er wordt fors bespaard door efficiëncymaatregelen. De omroepen hebben hiervoor de afgelopen twee jaar veel inspanningen verricht. De maatregelen vragen van de omroepen dat zij de komende jaren gaan fuseren, verhuizen en anders gaan werken. Ik heb veel waardering voor de inzet van alle omroepen in dit proces. Voordat de

¹ WRR (2005). *Focus op Functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*.

WRR-rapporten aan de regering, nr. 71
Raad voor Cultuur (2005). *De publieke omroep voorbij. De nieuwe rol van de overheid in het publieke mediadomein*.

² Driekwart van de bevolking vindt het (heel) belangrijk dat de Nederlandse Publieke Omroep er is. NPO, Terugblik 2011, rapportage van de Nederlandse Publieke Omroep over de Prestatieovereenkomst in 2011.

voorbereidende activiteiten voor de volgende erkenningsperiode van start gaan moeten omroepen duidelijkheid hebben over het wettelijk kader. Mede om die reden wil ik vaart blijven maken met de wijziging van de Mediawet die binnenkort aan uw Kamer wordt aangeboden.

De nieuwe bezuiniging van oplopend € 100 miljoen euro in 2016 en 2017 leidt onvermijdelijk tot een verdere discussie over de toekomstige vorm van het bestel. Die discussie wil ik aangrijpen om te bekijken wat anders of beter kan, maar ook welke sterke punten we absoluut willen behouden. Om de eerdere bezuinigingen te realiseren, wordt het aantal organisaties de komende jaren verminderd. Maar de nieuwe bezuinigingen vragen om nieuwe afwegingen die de programmering en organisatie van het bestel verder raken. Wat is de kern van het publieke mediabestel en hoe organiseren we dat bestel zo goed mogelijk? Wat verwachten we van de publieke omroep met het budget dat straks beschikbaar is? Welke programmatische keuzes zijn daarbij nodig? Hoe en waarin onderscheidt de publieke omroep zich en welke publieke waarde hebben de programma's? Omroepen vertegenwoordigen weliswaar 3,5 miljoen leden, maar moeten met minder programmabudget samen 17 miljoen kijkers en luisteraars bedienen. Hoe breng je de verschillende belangen in het bestel vruchtbaar samen zodat alle aandacht is gericht op het verzorgen van een goede programmering? Hoe kunnen we zorgen voor voldoende vernieuwing zonder dat het bestel verder uitdijt? Hoe zorg je voor innovatie en talentontwikkeling in tijden van krimp?

Al deze vragen maken dat ook de aansturing in het bestel, de financieringsgrondslag van omroepen en de sturing op omvang en pluriformiteit van het aanbod in een veranderende situatie om een nadere beschouwing vragen. Op basis van deze vragen wil ik een toekomstverkenning starten. Hier is ook door partijen in het veld naar gevraagd.¹ Bij de verkenning heb ik een aantal uitgangspunten:

- de taak van de publieke omroep blijft het verzorgen van een breed, onafhankelijk, pluriform en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod dat bovendien toegankelijk is voor iedereen;
- de publieke omroep moet programma's blijven maken die voor een gevarieerd publiek interessant, onderscheidend en goed vindbaar zijn, te midden van een omvangrijk nationaal en internationaal media-aanbod;
- onder centralere sturing van de raad van bestuur realiseren de omroeporganisaties gezamenlijke doelen, met oog voor programmatische prioriteiten en specifieke doelgroepen, en maken zij programma's in het belang van een goede en evenwichtige programmering;
- de raad van bestuur zorgt voor heldere criteria om te komen tot een goede en evenwichtige programmering, regelt voldoende «checks and balances» in het bestel en zorgt voor een goede verantwoording naar het publiek;
- leden zijn van belang om een erkenning te krijgen, maar niet meer als bekostigingsgrondslag;
- het bestel blijft open voor nieuwe toetreders;
- de publieke omroep krijgt de ruimte om meer eigen inkomsten te vergaren;
- de regionale omroep wordt geïntegreerd in de landelijke publieke omroep met behoud van regionale identiteit.

Deze uitgangspunten zijn richtinggevend voor de uitvoering van het regeerakkoord via drie stappen.

¹ Zie onder meer de brief van de NVJ, 14 november 2012. http://www.nvj.nl/docs/Brief_aan_Staatssecr.S_.Dekker-OCW_14_nov_2012_def_.pdf

Eerste stap: Bezuiniging Rutte I door vereenvoudiging bestel via fusies omroepen en een andere budgetverdeling binnen het bestel

Fusies

De publieke omroep draagt bij aan het terugdringen van het overheids-tekort. Het kabinet Rutte I heeft een bezuiniging van 200 miljoen euro op het mediabudget ingeboekt die structureel is vanaf 2015. Voor het deel van de bezuinigingen dat bij de landelijke publieke omroep neerslaat, is het uitgangspunt dat de programmering zoveel mogelijk wordt ontzien. De maatregelen die daarvoor zijn voorzien – krachtenbundeling door middel van fusies van omroepen en verdere efficiëncymaatregelen – neem ik onverkort over. In elk nieuw bestel is ruimte voor minder spelers dan de huidige 21. Ik ga uit van maximaal 8 spelers.

Het is van groot belang dat dit wetsvoorstel uiterlijk 1 januari 2014 van kracht wordt, zodat de omroeporganisaties die willen fuseren ook tijdens de bestuurlijke zekerheid krijgen om de fusies te formaliseren, hun erkenningen kunnen aanvragen en de bezuiniging wordt gehaald door aanpassingen in de inrichting van het bestel in plaats van op de publieke programmering. Ik ga daarom door met het afronden van de wetgeving van het kabinet Rutte I, waarbij ik wel de volgende wijzigingen aanbreng:

1. Budgetverdeling

De publieke omroep zal de komende jaren met minder geld programma's moeten maken. Dat moeten dan (nog meer dan nu) de beste programma's zijn, met een publiek karakter en gericht op alle kijkers en luisteraars. Dat vereist keuzes maken en prioriteiten stellen vanuit een totaalvisie op het aanbod van de publieke omroep. Daar past geen budgetverdeling meer bij die grotendeels gebaseerd is op missies van individuele omroepverenigingen en hun omvang. Daar past wel een budgetverdeling bij die uitgaat van een evenwichtig totaalaanbod. Omroepen die voorstellen doen die daaraan bijdragen, kunnen zo relatief meer budget verkrijgen. Ik ben voornemens een budgetsysteem uit te werken, die hieraan tegemoet komt.

Uitgangspunt hierbij is dat omroepen vooralsnog een minimum garantiebudget krijgen dat hen in staat stelt vanuit een gezonde basis te functioneren. De beoogde fusieomroepen krijgen een hoger garantiebudget dan de zelfstandige omroepen. De eenmalige toeslag voor de beoogde fusieomroepen blijft staan.

De taakorganisaties krijgen een budget dat passend is bij hun specifieke taak. De omvang van die taak past binnen de programmatische doelstellingen van het geheel en het daarbij behorende programabudget. Zij blijven meedoen met geld op schema.

De sturing van de raad van bestuur van de NPO op het programabudget wordt in het belang van een evenwichtig totaalaanbod vergroot. Hierdoor komt een grotere verantwoordelijkheid te liggen bij de raad van bestuur. De raad van bestuur van de publieke omroep zorgt voor heldere criteria en voldoende «checks and balances» in het bestel en een adequate verantwoordingssystematiek naar het publiek.

2. Kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag (2.42 omroepen)

Door de bezuinigingen wordt het budget van de 2.42 omroepen per 1 januari 2016 op nul gesteld. Consequentie daarvan zou zijn dat de kerkgenootschappen en de genootschappen op geestelijke grondslag hun zendtijd zelf moeten financieren. Ik ga op korte termijn met de genootschappen praten over de wijze waarop zij invulling willen en kunnen geven aan levensbeschouwelijke programmering. Ongeacht de uitkomsten van dat gesprek wil ik benadrukken dat levensbeschouwing onderdeel is van de algemene mediaopdracht en dus geldt als taak voor alle omroepen en de NTR. Het is van belang dat de NPO zorgt

voor een goede en afgewogen inbedding van de levensbeschouwelijke programmering in de totale programmering.

Tweede stap: Overheveling budget regionale omroep en technische mutatie bezuiniging Rutte II

De tweede stap van de uitwerking van het regeerakkoord Rutte II betreft een meer technisch wetsvoorstel waarin ik het volgende regel.

Regionale omroepen

Volgens het regeerakkoord wordt per 2014 het budget voor de regionale omroepen van in totaal € 142 miljoen van het Provinciefonds naar het (rijks)mediabudget overgeheveld. Over de uitwerking van de centralisatie van de verantwoordelijkheid voor de regionale omroepen ga ik in overleg met IPO en het ministerie van BZK. De Mediawet moet gewijzigd worden om de financiering en aansturing van de regionale omroepen vanuit het Rijk vanaf 1 januari 2014 te faciliteren. De efficiencytaakstelling van € 25 miljoen vindt plaats met ingang van 2016.

Extra bezuiniging op budget landelijke publieke omroep

In 2016 en 2017 wordt de rijksmediabijdrage structureel verlaagd met € 100 miljoen. Deze verlaging vereist een (technische) wijziging van de Mediawet (zie planning). In het regeerakkoord is een taakstelling voor het budget van de landelijke publieke omroep opgenomen van in totaal € 45 miljoen (naast de korting van het budget van het Mediafonds en de 2.42 omroepen). Circa € 11 miljoen is vanaf 2016 te realiseren met efficiëntie-maatregelen.¹

Het restant van € 34 miljoen zal met ingang van 2017 verdeeld worden over de omroeporganisaties.

Derde stap: Verkenning toekomst publiek mediabestel en integratie landelijke en regionale omroep

Met deze stap zet ik de verdere vernieuwing van het publieke mediabestel in gang om inhoudelijk uitvoering te geven aan de extra taakstelling van het regeerakkoord.

Toekomstverkenning

Eerder in deze brief heb ik mijn uitgangspunten voor een toekomstverkenning geschetst. Doel van de verkenning is het versterken van de publieke programmering en waar nodig verder aanpassen van het publieke omroepbestel met behoud van zijn unieke kwaliteiten. Onderwerpen die in deze verkenning aan de orde komen zijn onder andere de wijze waarop de extra taakstelling ingevuld kan worden, de manier waarop het wegvallen van het Mediafonds binnen de publieke omroep wordt opgevangen en de mogelijkheden voor het vergroten van de eigen inkomsten van de publieke omroep. Ook integratie van de regionale publieke omroep in de landelijke publieke omroep, waarover hierna meer, zal onderdeel van de verkenning zijn.

De komende tijd ga ik de aanpak van de verkenning verder uitwerken. Ik zal u voor de zomer van 2013 informeren over de aanpak en planning hiervan.

Integratie landelijke en regionale omroep

Vanaf 2014 wordt de regionale publieke omroep door het Rijk gefinancierd. In vervolg hierop wordt de beoogde samenwerking en integratie

¹ Deze volgen uit het eerdere BCG onderzoek naar mogelijke besparingen bij de landelijke publieke omroep. Kamerstukken II, 2010–2011, 32 033, nr. 8 (bijlage). In ditzelfde onderzoek is een bandbreedte aangegeven. Met de bezuinigingen van Rutte II is het maximum van die bandbreedte bereikt.

met de landelijke publieke omroep uitgewerkt. Ik doe dit samen met de meest betrokken partijen. Bij de uitwerking van de integratie benut ik de eerdere verkenning naar samenwerking door ROOS en de NPO. Ik betrek hierbij ook de eerder ingediende moties en toezegging.¹ De integratie maakt verder onderdeel uit van de bredere verkenning naar de toekomst van de publieke omroep. Overigens kunnen vanaf vandaag de regionale en de landelijke publieke omroep al nauwer samenwerken (delen faciliteiten, versterking programmering). Ik zie dat als opmaat voor de integratie op termijn en juich dat daarom toe.

Verhoging eigen inkomsten

Wat met publiek geld is gemaakt, heeft waarde. Steeds makkelijker kunnen mensen op aanvraag en in aanvulling op het algemene aanbod gebruik maken van diensten van de publieke omroep. Ook marktpartijen hebben veel belangstelling voor publiek aanbod. Het kabinet wil de eigen inkomsten van de publieke omroep vergroten. Hiermee kan de publieke omroep extra geld genereren voor de programmering. Een van de mogelijkheden voor het verhogen van de inkomsten is het meer gezamenlijk organiseren van de rechtenexploitatie. Binnen het huidige regelgevende kader zijn hiervoor al mogelijkheden. Die mogelijkheden moeten dan ook zo snel mogelijk verkend en benut worden. Daarmee kan ook het merk «publieke omroep» verder worden versterkt. Andere potentiële inkomstenbronnen (zoals publieksbijdragen) en maatregelen om deze inkomstenbronnen aan te boren worden onderzocht.

Mediafonds

Het budget van het Mediafonds wordt per 1 januari 2017 op nul gezet. Het fonds wordt op die datum opgeheven. Het korten van het budget heeft consequenties voor de programmering van de landelijke en regionale publieke omroep, maar ook voor de onafhankelijke productiesector en de culturele sector. Het is goed om te constateren dat de NPO heeft aangekondigd het type programmering dat het fonds financiert, te blijven maken (met een budgettair kader van circa € 14 miljoen). Het is van belang dat de NPO zorgt voor een goede inbedding van de taken en functies die het Mediafonds vervult bij het stimuleren en financieren van bij uitstek publieke culturele mediaproducties bij de landelijke en regionale publieke omroep. Daarbij gaat het ook om het stimuleren van vernieuwing en talentontwikkeling.

Planning taakstelling en wetgeving

1. Overzicht invulling financiële taakstelling

Allereerst worden de efficiencymaatregelen optimaal benut. Kwetsbare programmering wordt zo laat mogelijk geraakt.

Met ingang van 2016: € 50 miljoen

efficiëncykorting op de regionale omroep	€ 25 miljoen
korting van het resterende budget van de 2.42 omroepen	€ 14 miljoen
korting op de landelijke publieke omroep door verdere efficiëncy-maatregelen (BCG)	€ 11 miljoen

Met ingang van 2017: € 100 miljoen

€ 50 miljoen van 2016 structureel doorzetten	€ 50 miljoen
---	--------------

¹ Toezegging in het antwoord op de schriftelijke vragen over de Rijksbegroting per brief van 6 december 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 VIII, nr. 140. Motie Haverkamp c.s. over de functie van calamiteitenzender, Kamerstukken II, 2011–2012, 32 827, nr 8
Motie Van Miltenburg c.s. over regionale radiozenders, Kamerstukken II, 2011–2012, 32 827, nr 2

2. Wetgeving

I. Wetsvoorstel modernisering stelsel landelijke publieke omroep

- Dit wetsvoorstel is de uitwerking van Regeerakkoord Rutte I en moet ingaan per 1 januari 2014 om de bezuinigingstaakstelling via de fusies op de omroeporganisaties te realiseren. Om tijdig in werking te kunnen treden is behandeling vóór de zomer 2013 in de Tweede Kamer nodig;
- Via een nota van wijziging worden de aanpassingen vanuit het regeerakkoord in de wet verwerkt;
- In elk model is er plaats voor minder omroeporganisaties; deze wetswijziging regelt de fusies van omroepen;
- In dit wetsvoorstel wordt een wijziging in de budgetvaststelling opgenomen;
- Het budget van de NTR wordt losgekoppeld van de omroepverenigingen en zelfstandig vastgesteld;
- Verder vervalt het budget van de 2.42 omroepen per 1-1-2016.

II. Financieel-technische mutaties als gevolg regeerakkoord Rutte II

- Dit wetsvoorstel regelt financiële mutaties die voortvloeien uit het regeerakkoord.
- De eerste mutatie gaat in per 1 januari 2014 in verband met de overheveling van het budget van de regionale omroepen uit het Provinciefonds naar het mediabudget.
- De tweede mutatie betreft de extra bezuiniging op rijksmediabijdrage in 2016 en 2017.

III. Wetswijziging toekomst publiek mediabestel en samenwerking en integratie regionale en landelijke publieke omroep

- Dit is een aanpassing van de Mediawet waarbij als resultaat van de verkenning het omroepbestel en de programmering op landelijk en regionaal niveau wordt afgestemd en aangepast;
- In dit wetsvoorstel wordt de opheffing van het Mediafonds per 1 januari 2017 opgenomen;
- Tevens kunnen andere elementen uit de verkenning naar de toekomst van het publieke mediabestel worden verwerkt. Vanwege de tijd die nodig is voor het ontwikkelen van een toekomstvisie, wordt deze wetswijziging losgekoppeld van de meer technische en al ingezette wetgeving van kabinet Rutte I.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zie uit naar de eerste gedachtewisseling met uw Kamer.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker