

Vergaderjaar 2013–2014

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 60

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2013

Tijdens het debat over de Mediabegroting 2013 (Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 93) in december vorig jaar heb ik de Tweede Kamer toegezegd een brief te sturen over de lokale publieke omroep. Met deze brief doe ik die toezegging gestand.

In deze brief ga ik in het bijzonder in op de motie Van Dam c.s. waarin de Kamer vraagt op welke wijze de regering de lokale publieke omroep zal ondersteunen in het streven naar een professionelere lokale omroep.¹ In mijn brief over de mediabegroting 2013 heb ik hier een eerste aanzet voor gegeven.² In deze brief zal ik daar dieper op in gaan.

Het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) heeft in juni 2013 de evaluatie afgerond van de «Financiering van de lokale media-instellingen in de jaren 2009–2012».³ Het betreffende rapport heb ik op 10 juli jl. naar uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 161). De belangrijkste conclusies van het Commissariaat licht ik toe in deze brief. Het lid Verhoeven (D66) heeft Kamervragen gesteld over deze evaluatie.⁴ De beantwoording hiervan stuur ik – zoals aangekondigd – tegelijk met deze brief naar uw Kamer.

1. Plaats in het bestel: de lokale omroep in 2013

De ontwikkelingen in het medialandschap volgen elkaar snel op, ook voor de lokale omroep. In een eerdere Kamerbrief over de lokale omroep uit 2011 wordt nog gesproken over de doorgifte van de lokale omroep op de

¹ Motie tijdens debat over Persbeleid en Lokale omroep 28 juni 2012, Kamerstuk 32 827, nr. 39

² Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 20, blz. 21.

³ Het Commissariaat heeft de jaren 2009–2011 geëvalueerd. Van het jaar 2012 zijn nog niet alle stukken beschikbaar. Het Commissariaat geeft op basis van een steekproef een vooruitblik naar 2012.

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 539)

digitale kabel.⁵ Nu wordt gesproken over doorgifte van de lokale omroepen via alle pakketaanbieders.⁶ Dit biedt kansen: de lokale omroepen kunnen door meer mensen bekeken worden. Maar het leidt ook tot nieuwe vraagstukken zoals de vraag op welke wijze alle lokale omroepen (financieel en technisch) doorgegeven kunnen worden door alle pakketaanbieders.

De lokale omroep staat samen met de landelijke en de regionale omroep aan de basis van de democratie. Het publieke omroepbestel in Nederland bestaat uit drie lagen, de landelijke, de regionale en de lokale publieke omroepen. Ze zorgen – samen met de perssector – voor de (lokale) journalistieke infrastructuur. Lokale publieke omroepen opereren in de haarvaten van de samenleving. Dat geeft ze bij uitstek een goede positie om hun lokale nieuws- en informatiefunctie voor de lokale democratie te vervullen. Ook bieden de omroepen een podium voor kunst en cultuur uit de streek of gemeente. In totaal zijn er 282 omroepen waarvan circa de helft ook televisie maakt. Daar werken meer dan 500 betaalde krachten en 20.000 vrijwilligers. De totale bijdrage van de gemeenten aan de lokale omroepen bedraagt ongeveer 10 miljoen euro per jaar.

Actueel is de wens om te komen tot een sterkere lokale omroep door samenwerking en schaalvergroting. In het rapport «Streekomroepen in Nederland» uit 2009 is er op gewezen dat omroepen een grotere streek kunnen bedienen door voor meerdere gemeenten het lokale media aanbod te verzorgen.⁷ Daarmee kan het afzetgebied worden vergroot, de financiële armslag groter worden en kan de journalistieke kwaliteit worden versterkt. Zowel mijn voorgangers als ik hebben deze beweging als een positieve ontwikkeling bestempeld. De OLON heeft professionalisering en schaalvergroting sinds 2012 als speerpunt in zijn veranderingsbeleid opgenomen. De OLON wil van 282 lokale omroepen naar uiteindelijk 50–100 grotere lokale omroepen.⁸ De streekomroep is daarmee meer dan ooit actueel. Het initiatief voor schaalvergroting ligt bij de omroepen en de gemeenten zelf. De rijksoverheid heeft geen taak bij het actief bevorderen van streekomroepen. Wel vind ik het wenselijk om eventuele (wettelijke) belemmeringen hiervoor weg te nemen.⁹

De komende jaren werken de landelijke en regionale publieke omroepen aan vergaande samenwerking en integratie. Dit traject moet in 2017 gereed zijn en daar ligt een grote gezamenlijke opgave voor de regionale en de landelijke publieke omroep gezamenlijk. Dat proces wil ik niet compliceren met een extra vraagstuk over lokale omroep. Bovendien wil de lokale omroep nu eerst zelf een slag maken. Ik kan mij wel voorstellen dat eventueel in een later stadium bekeken kan worden hoe nog een betere samenwerking tussen lokaal en regionaal niveau kan plaatsvinden.

⁵ Kamerstuk 32 827, nr. 29

⁶ Kamerstukken 33 426. Dit wetsvoorstel is op 5 november 2013 door de Eerste Kamer aanvaard.

⁷ «Streekomroepen in Nederland» Dialogic, IVIR, TNO in opdracht van het Ministerie van OCW, juli 2009.

⁸ Zie paragraaf 3 van deze brief.

⁹ Dit is ook geconcludeerd in het eerder genoemde rapport over «Streekomroepen in Nederland».

2. Professionalisering van de lokale omroepen

In het recente mediadebat¹⁰ van 8 oktober j.l., is in uw Kamer ook uitgebreid gediscussieerd over de positie en de ontwikkelingen van de lokale omroep. Daaruit blijkt dat deze ontwikkeling Kamerbreed gesteund wordt. Een professionelere lokale omroep kan beter aansluiten bij de behoeftes van het publiek, maar ook bij de activiteiten en oriëntatie van de regionale omroep en de landelijke publieke omroep. Samenwerking vindt nu ook al plaats, bijvoorbeeld in grote steden als Utrecht en Amsterdam. Daarnaast kan een professionelere lokale omroep zich ook beter positioneren in samenwerkingsverbanden als regionale mediacentra.

Naast kansen voor de toekomst zijn er ook zorgen. Het niveauverschil tussen de verschillende lokale omroepen is groot. Variërend van professioneel aangestuurde organisaties met een bovenlokale uitstraling tot kleine omroepen die uitsluitend werken op basis van vrijwilligers en een beperkte uitstraling hebben. En dat laatste maakt de lokale omroep kwetsbaar.

Tegelijkertijd dalen budgetten, wordt de concurrentie van het aanbod groter en verandert de wijze waarop een consument nieuws tot zich neemt iedere dag. Een lokale omroep kan alleen overleven als hij zich met zijn media-aanbod goed positioneert in het totale medialandschap.

De OLON is sinds 2012 actief bezig met de professionalisering van de lokale omroepen. De OLON-ledenvergadering heeft zich in september 2013 opnieuw uitgesproken vóór het vernieuwingsproces. Dit initiatief komt vanuit de omroepen zelf. En dat is ook waar het moet plaatsvinden.

De OLON heeft in 2012 met de VNG het zogenoemde vernieuwingsconvenant gesloten. In 2014 wil de OLON eerst een centrale technische voorziening opzetten (de zogenoemde Mediahub, zie hierna). De volgende stap is om de ambitie van een professionelere publieke laag waar te maken. Onderdeel daarvan is het aantal lokale omroepen terug te brengen van 282 naar 50 tot 100.

Ik vind dit aantal ambitieus, maar niet *te* ambitieus. De ontwikkelingen in het medialandschap, de opkomst van nieuwe mediadiensten en de druk op de budgetten zorgen ervoor dat de tijd rijp is om te veranderen.

De OLON begint in 2014 met die omroepen die willen samenwerken en met omroepen die eigenlijk al lokale omroep nieuwe stijl zijn vanwege een centrumgemeente e.o. als bedieningsgebied. De andere omroepen is gevraagd om voor 1 januari 2014 aan te geven met wie zij in de toekomst willen samenwerken.

De VNG ondersteunt dit proces door de daarbij behorende samenwerking van gemeenten te stimuleren en zoekt in dit kader onder andere aansluiting bij het VNG-project «Slim samenwerken». Overigens blijft de samenwerking van de lokale omroepen met lokale partners binnen gemeenten ook van belang, met name voor nieuwe digitale mogelijkheden samen met bijvoorbeeld de openbare bibliotheken.

¹⁰ Debat over mediawetswijziging in het kader van o.a. overheveling budget regionale omroepen (Kamerstukken 33 664).

Zie voor de verslagen van deze debatten (8, 10 en 17 oktober) de website van de Tweede Kamer: http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/

Het streven naar een grotere professionaliteit op lokaal niveau onderschrijf ik. De lokale omroep draagt bij aan lokale democratie en als dat kan worden verbeterd, is dat alleen maar goed. Om dit proces verder te ondersteunen, zoals het lid Van Dam c.s. in zijn motie vraagt, zie ik vooral mogelijkheden op centraal niveau, dus daar waar de ondersteuning de gehele sector raakt. Daarom heb ik ter ondersteuning van dit proces de OLON voor deze professionalisering een extra financiële bijdrage verleend van € 287.000. Dit bedrag komt bovenop de reeds bestaande, wettelijke financiering van de OLON voor de staande organisatie. Van dit aanvullende bedrag wordt onder andere het programmanagement van de professionalisering, onderzoek naar de bestuurlijke inrichting van lokale omroepen en een bijdrage voor de ondersteuning van samenwerking tussen lokale omroepen in de regio gefinancierd.

Verder bestaat de rol van de rijksoverheid uit het stellen van de kaders voor de lokale omroepen, zoals de bekostiging door de gemeenten en de taken van de omroep aan de hand van de ICE-norm. De (rijks)overheid bemoeit zich niet met de inhoud van de lokale omroepen. Ook niet met het aantal lokale omroepen in Nederland of op welke distributieplatforms de lokale omroep aanwezig is.

2.1. Centrale technische voorziening (Mediahub)

In het wetsvoorstel omroepdistributie wordt de «must carry» verplichting voor de lokale omroepen uitgebreid van alleen kabel naar alle netwerken. Het is belangrijk dat de consument de lokale publieke omroep kan blijven ontvangen ongeacht welke pakketaanbieder hij heeft. Met de uitbreiding van de «must carry» is dan ook geregeld dat de lokale omroepen moeten worden doorgegeven op alle netwerken en door alle pakketaanbieders.¹¹

Om de aanlevering van het signaal beter te regelen wil de OLON daarom een centrale infrastructuur opzetten, de zogeheten Mediahub. Naar ik begrepen heb, heeft deze Mediahub meerdere voordelen zoals kostenbesparing en versimpeling van de aanlevering en verspreiding van de signalen.

Bij de uitwerking van de plannen rond de Mediahub vind ik een gezamenlijk commitment van alle stakeholders van belang. De OLON, de lokale omroepen, de pakketaanbieders, de gemeenten en overige stakeholders zouden het voorstel verder moeten uitwerken voor de gezamenlijke financiering. De Mediahub moet uiteindelijk in het voordeel van alle partijen werken: Lagere distributiekosten voor lokale omroepen, eenvoudigere afname voor pakketaanbieders, duurzame infrastructuur voor gemeenten et cetera.

3. Financiering van de lokale media-instellingen

De Mediawet 2008 bepaalt sinds 1 januari 2010 dat een gemeente de lokale publieke media-instelling moet bekostigen wanneer de gemeenteraad positief adviseert over de representativiteit van het programmabeleidsbepalend orgaan van de lokale media-instelling. Het Commissariaat voor de Media is aangewezen om eens in de drie jaar de bekostiging van de lokale omroep te evalueren. Het Commissariaat heeft recentelijk de evaluatie 2009–2012 afgerond (zie bijlage). Daarin is het jaar 2009 voorafgaand aan de wetswijziging opgenomen en zijn drie jaren (2010–2012) opgenomen waarin het bekostigingsartikel van kracht is.

¹¹ Uitzondering Digitenne en satelliet in verband met technische onmogelijkheid en onredelijk hoge kosten.

Het Commissariaat heeft zeven onderdelen geëvalueerd, waarbij vooral de financiële situatie zorgen baart. Ik deel de conclusies van het Commissariaat. Ik zal hieronder nader ingaan op de bekostiging en financiële situatie, professionalisering en lokaal toereikend media-aanbod.

3.1. Bekostiging en financiële situatie

Het Commissariaat concludeert dat het bekostigingsartikel bijgedragen heeft aan een betere bekostiging van de lokale omroepen door de gemeenten. In 2009 kreeg 31,7% het richtsnoerbedrag van 1,26 euro. Na invoering van het bekostigingsartikel is dit aantal toegenomen tot 41,2% in 2012. Dat is op zich positief. Het proces van financiering van de lokale omroepen moest van ver komen. Wel dient te worden opgemerkt dat de stijgende meerjarentrend is afgezwakt.

Maar het cijfer impliceert ook dat in 2012 circa 59% van de omroepen een lager bedrag krijgt dan het richtsnoerbedrag. Ik vind dit een te hoog percentage. Tevens constateert het Commissariaat dat de gemeenten de lokale media-instellingen niet ontzien bij het doorvoeren van bezuinigingen. Het Commissariaat schrijft dat de gemeenten het argument hanteren dat de VNG richtlijn (het richtsnoerbedrag) niet bindend is waardoor de mogelijkheid bestaat een lager bekostigingsbedrag vast te stellen.

Het Commissariaat concludeert ook dat bij één derde van de lokale omroepen in 2011 de financiële situatie «zorgelijk» is.¹² Het Commissariaat bepaalt aan de hand van een drietal indicatoren of de financiële situatie van een lokale publieke media-instelling «zorgelijk» is. Bij 31,5% van de omroepen is daar nu sprake van. Ook dat vind ik een te hoog percentage. Overigens dient te worden opgemerkt dat er geen verband is tussen de mate waarin een lokale omroep het richtsnoer bedrag krijgt en de financiële situatie: ook lokale omroepen die wel dit bedrag ontvangen verkeren in financieel zwaar weer.

De verantwoordelijkheid voor de financiering ligt bij gemeenten. De VNG heeft gemeenten al via diverse kanalen geïnformeerd over de evaluatie van het Commissariaat, maar zal dat voor het einde van het jaar specifiek opnieuw doen in een ledenbrief. Daarbij zal de VNG duidelijk verwijzen naar het financiële richtsnoer van € 1,30 per woonruimte. De OLON en de VNG hebben verder afgesproken dat zij hun bestaande gezamenlijke beleidsinstrumenten (modellen voor begrotingen, beleidsplannen, bekostigingsafspraken, dienstverleningsovereenkomsten e.d.) nog eens tegen het licht houden.

3.2. Professionalisering

OLON zegt door professionalisering van de lokale omroepen, tot een beter en duurzaam bekostigingssysteem en bedrijfsvoering te kunnen komen. In het vernieuwingsconvenant tussen OLON en VNG staat dat het de doelstelling is om bij de uitvoering van dit convenant te komen tot een adequaat, efficiënt en effectief bekostigingssysteem. Verder moeten eerst organisatorische en infrastructurele resultaten geboekt worden. Daarnaast is in het convenant afgesproken dat er een normering plaatsvindt van de vaste basisbekostiging van de organisatorische, journalistieke en

¹² Het Commissariaat geeft aan sinds 2011 deze gegevens systematisch te verzamelen. Daarom zijn geen vergelijkbare gegevens beschikbaar over eerdere jaren. Van 2012 zijn nog niet alle jaarstukken geanalyseerd.

technische infrastructuur. Daarbij zal van de omroep worden verwacht dat deze minimaal de helft daarvan zelf acquireert.¹³

De OLON heeft in reactie op de evaluatie het Commissariaat meegedeeld dat versterking van de positie van lokale media-instellingen niet alleen op individueel niveau zou moeten worden aangepakt, maar dat er winst is te behalen door samenwerking met andere media-instellingen of uitgevers. Schaalvergroting en verdere professionalisering van de sector kunnen bijdragen aan toekomstbestendige en financieel gezonde media-instellingen. Voor de OLON staat vast dat de kosten om bereikbaar en vindbaar te blijven zullen toenemen. Om die toenemende kosten het hoofd te kunnen bieden wordt niet primair gepleit voor meer geld, maar voor maatregelen om de sector beter te organiseren.¹⁴

Deze conclusie van de OLON onderschrijf ik en ik waardeer de positieve opstelling van de OLON. Een professionelere lokale omroep zal zich beter staande kunnen houden binnen het toekomstige medialandschap. De belangrijke kwaliteitsslag moet daarbij vooral van binnenuit komen.

3.3. Lokaal toereikend media-aanbod

Het Commissariaat gaat ook in op het begrip lokaal toereikend media-aanbod.¹⁵ In de Mediawet is dit gekoppeld aan de bekostiging door de gemeenten. Het begrip wordt in de wet niet nader gedefinieerd, wel worden kaders gegeven. Het Commissariaat constateert dat terughoudendheid moet worden betracht omdat overheidsbemoeienis met media-inhoud zich niet goed verdraagt met het recht van media-instellingen om zelf in redactionele vrijheid de vorm en de inhoud van het media-aanbod te bepalen.¹⁶ Dit onderschrijf ik.

Het toereikend media-aanbod is ook onderdeel van het convenant tussen OLON en de VNG uit 2012. Daarin wordt een verdere invulling van dit begrip gegeven in de vorm van het aanbod van de omroep, de kanalen waarop het aanbod te vinden is, de kwaliteit in bedrijfsvoering en in journalistiek en de samenwerking op landelijk en streekniveau. In het convenant wordt ook ingegaan op de exploitatie van het media-aanbod en het daarmee samenhangende budget. In juni 2013 is de VNG akkoord gegaan met de eerste inhoudelijke OLON-uitwerking van het convenant.

In de brief uit 2011 heeft mijn voorganger de partijen opgeroepen gezamenlijk tot een invulling te komen van dit begrip. Ik constateer nu ook dat de partijen constructief zijn toegegroeid naar een bruikbare invulling van het begrip toereikend media-aanbod en dat vind ik bemoedigend.

4. Tot slot

Uit het evaluatierapport van het Commissariaat blijkt dat een goede financiering van de lokale omroep door gemeenten nog geen gemeengoed is. Circa 59% van de lokale omroepen krijgt een lagere bekostiging dan het richtsnoerbedrag. En één derde van de omroepen verkeert in een financieel «zorgelijke» situatie.

De opkomst van nieuwe mediatechnieken en de toename van het media-aanbod via allerlei nieuwe wegen dwingen de omroepen een keuze te maken. Een omroep zal moeten meebewegen en veranderen onder

¹³ Uit Vernieuwingsconvenant OLON en VNG 2012.

¹⁴ Reactie OLON opgenomen in Evaluatie 2009–2012, pagina 12.

¹⁵ Artikel 2.170a, tweede lid, van de Mediawet 2008.

¹⁶ Zie de Evaluatie 2009–2012, paragraaf 4.2.

andere door te gaan samenwerken en door zelf te professionaliseren. De OLON werkt samen met de lokale omroep aan het vorm geven van deze verandering. Het convenant met de VNG is daarin een belangrijke stap. Ik zie dat positief tegemoet en blijf met de OLON in overleg om de professionalisering, waar mogelijk, te ondersteunen.

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