

Vergaderjaar 2004–2005

28 856

Wijziging van de Mediawet in verband met een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep

Nr. 7

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2004

1. Inleiding

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel *Nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep*¹ hebben diverse Kamerleden hun zorg uitgesproken over bepaalde onderdelen van regionale en lokale omroep. De discussie ging vooral over de programmatische autonomie van de omroepen ten opzichte van provincies en gemeenten en over garanties ten aanzien van hun (toekomstige) financiering. Dat was voor mij reden om behandeling van het wetsvoorstel aan te houden en de Kamer een bredere visie toe te zeggen over de positie van regionale en lokale omroepen.²

Hierbij doe ik die toezegging gestand. Bij het formuleren van mijn beleidsvisie op regionale en lokale omroep heb ik gebruik gemaakt van brieven die IPO/ROOS en VNG/OLON mij desgevraagd hebben gezonden, waarin zij hun visie geven op de toekomst van de regionale en de lokale omroep.³

De opbouw van deze brief is als volgt: na het geven van mijn algemene visie op de taak en functies van regionale en lokale omroep (paragraaf 2), ga ik meer specifiek in op de regionale en lokale omroep afzonderlijk (paragrafen 3 en 4). In paragraaf 5 stel ik enkele aspecten van lokale omroep in de vier grote steden aan de orde. In paragraaf 6 sluit ik af met mijn conclusies.

2. Visie op regionale en lokale publieke omroep

De belangrijkste taak van regionale en lokale omroepen is: het actief bijdragen aan een levendige democratie. Hun centrale functie is het bieden van nieuws en achtergrondinformatie over een brede range aan onderwerpen. De berichtgeving moet daarbij gericht zijn op een zo breed mogelijk publiek in de eigen provincie of gemeente. Op die manier dragen ze rechtstreeks bij aan het functioneren van de provinciale en gemeentelijke democratie. Cruciaal daarvoor is immers dat burgers op grond van

¹ Kamerstuk 28 856, nrs. 1 en 2. Behandeling van dit wetsvoorstel vond plaats op 27 november 2003, Handelingen TK 30, blz. 2089–2102.

² Oorspronkelijk had ik het voornemen om daarbij ook in te gaan op de lokale en regionale pers. Daar heb ik van afgezien omdat de overheidsrol ten aanzien van de (private) pers fundamenteel anders is dan ten aanzien van (publieke) omroep. De lokale en regionale pers komt aan de orde in de brief inzake het toekomstig persbeleid, die ik separaat aan de Kamer doe toekomen.

³ Deze brieven zijn opgenomen in bijlagen 1, 2 en 3 van deze brief. Deze zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

pluriforme en onafhankelijke informatie in staat zijn om zich een mening te vormen over een breed scala van actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Daarmee kunnen zij daadwerkelijk en actief participeren in het democratisch proces binnen hun provincie en gemeente. Een goede nieuws- en informatievoorziening vormt de zuurstof waarmee de democratie kan ademen.

In provincies en (grote) steden waar een aanzienlijk deel van de bevolking een allochtone achtergrond heeft, is het uiteraard van belang dat de programma's van de regionale en lokale omroep aansluiten op die bevolkingssamenstelling. Dat bevordert de integratie van alle bevolkingsgroepen in de samenleving en versterkt de maatschappelijke cohesie.

Regionale en lokale omroepen vervullen op deze manier een belangrijke publieke functie op niet-landelijk niveau, net zoals de landelijke publieke omroep dat doet op nationaal niveau. Wat dat betreft werken ze aanvullend op elkaar. We moeten daarbij uiteraard rekening houden met de aanzienlijke verschillen die er bestaan tussen de landelijke en de niet-landelijke publieke omroep in termen van organisatie, omvang en financiering. De kleinere schaal van regionale en lokale omroepen zie ik niet als een nadeel, maar juist als een belangrijk pluspunt: zij zitten heel dicht op de samenleving in hun eigen verzorgingsgebied, de provincie of de gemeente waarvoor hun programma's bestemd zijn. Dat brengt ze bij uitstek in een goede positie om hun nieuws- en informatiefunctie indringend te vervullen. Ze bieden burgers en instellingen bovendien gelegenheid voor discussie over actuele ontwikkelingen in hun provincie of gemeente.

Daarnaast vervullen regionale en lokale omroepen ook nog andere functies, waaronder het verzorgen van culturele en educatieve programma's. Ook hierbij is de kleine(re) schaal van deze omroepen een voordeel: zij bieden een podium aan kunst en cultuur uit eigen stad en streek.

Ik stel vast dat mijn visie gedeeld wordt door zowel provincies en gemeenten als door regionale en lokale omroepen. IPO en ROOS wijzen er in hun brief op dat de regionale publieke omroep een onmisbare bijdrage levert aan de bevordering van de provinciale en lokale democratie.¹ Zij voegen daaraan toe dat de regionale publieke omroep, als laagdrempelige en toegankelijke voorziening, een belangrijke samenbindende functie vervult voor de inwoners van provincies en dat deze omroep een platform biedt voor debat over regionale ontwikkelingen en de regionaal-politieke keuzes van o.m. het provinciaal bestuur. VNG en OLON laten zich in soortgelijke bewoordingen uit.² Zij wijzen op de rol die lokale publieke omroepen spelen ter versterking van de lokale democratie: «Zij informeren, opiniëren, bieden een platform voor discussie en expressie, geven de politiek een gezicht, volgen ontwikkelingen kritisch en activeren burgers tot deelname aan het politieke debat».

2.1 Onafhankelijkheid is cruciaal

Juist vanwege de belangrijke rol die de publieke omroep – landelijk én niet-landelijk – speelt op terrein van de informatievoorziening, vind ik onafhankelijkheid een eerste vereiste. De Mediawet is op dat punt volstrekt helder. In de algemene taakomschrijving van de publieke omroep staat, dat de programma's «onafhankelijk zijn van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet, van overheidsinvloeden».³ Waar de Mediawet spreekt over de rechten en verplichtingen ten aanzien van de programma's staat nog eens nadrukkelijk bepaald: «Iedere instelling die zendtijd heeft verkregen bepaalt, onverminderd het bij of krachtens de wet bepaalde, vorm en inhoud van haar programma en is verantwoordelijk voor hetgeen in haar zendtijd wordt uitgezonden».⁴

¹ Zie bijlage 1.

² Zie bijlage 2.

³ Artikel 13c Mediawet.

⁴ Artikel 48 Mediawet.

Ik stel vast dat ook op dit punt consensus bestaat tussen provincies, gemeenten, regionale en lokale omroepen. IPO en ROOS citeren instemmend de beide passages uit de Mediawet, die ik hierboven heb aangehaald. Zij voegen daaraan toe: «Provincies onderschrijven het belang van onafhankelijke programma's en respecteren de programmatische autonomie en het onafhankelijk functioneren van de regionale omroep in het volle besef, dat dit tevens een kritisch volgen van de (provinciale) overheid impliceert. VNG en OLON wijzen erop dat de «politieke functies» van de lokale omroep alleen vervuld kunnen worden als hij onafhankelijk van de overheid kan functioneren.

2.2 Verdeling van verantwoordelijkheden

Juist omdat bij niet-landelijke omroep meerdere partijen betrokken zijn, vind ik het van belang om ieders verantwoordelijkheden duidelijk te markeren. Dat schept helderheid en stelt regionale en lokale omroepen in staat om hun publieke functie optimaal te vervullen. Mijn uitgangspunt is: een heldere rolverdeling leidt tot een optimale rolvervulling door alle betrokkenen.

Op *landelijk niveau* ligt de politieke verantwoordelijkheid voor het publieke omroepstelsel, dus inclusief de regionale en lokale publieke omroep. Ik denk daarbij aan regels ter bescherming van de programmatische autonomie, voor reclame en sponsoring of voor de doorgifteplicht voor publieke omroep via de kabelnetten. Op terrein van regionale en lokale omroep denk ik aan hun programmavoorschrift, maar ook aan de overige eisen die de Mediawet stelt aan deze omroepinstellingen. De landelijke overheid schept op die manier voorwaarden waarbinnen regionale en lokale omroepen kunnen functioneren, maar is er niet verantwoordelijk voor dat alle provincies en gemeenten ook daadwerkelijk over een publieke omroep beschikken. Die verantwoordelijkheid is gedelegeerd naar provincies en gemeenten zelf.

Het wetsvoorstel *Nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep* brengt een wijziging op dit punt: het legt provincies een zorgplicht op, die inhoudt dat in elke provincie het provinciebestuur zorgdraagt voor de bekostiging van het functioneren van ten minste één regionale omroepinstelling.¹

Het *Commissariaat voor de Media* kan voor lokale en regionale omroep zendtijd toewijzen, op aanvraag van die instelling. Het Commissariaat is daarnaast belast met het toezicht op naleving van de Mediawet door de regionale en lokale omroepen. Dit toezicht heeft zowel betrekking op de financiën als op de programmering.

De financiële verantwoordelijkheid voor regionale en lokale omroep berust bij *provincies en gemeenten*. Dat komt voor regionale omroep heel helder tot uitdrukking in de Mediawet: «Voor regionale omroep wordt slechts zendtijd toegewezen indien het provinciaal bestuur zich bereid verklaart voor de bekostiging zorg te dragen».² Weliswaar is alweer geruime tijd sprake van zogeheten duale financiering van regionale omroep door provincies en rijk, maar dat doet geen afbreuk aan het feit dat de eerste verantwoordelijkheid voor financiering van regionale omroep bij de provincie berust. Voor lokale omroep heeft het rijk nooit financiële verantwoordelijkheid gedragen, met uitzondering van de subsidie die vanuit de mediabegroting wordt toegekend aan de Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland (OLON), het samenwerkingsorgaan van de lokale omroepen in ons land.

Gemeenten en provincies hebben tot taak om advies uit te brengen aan het Commissariaat voor de Media over de vraag of de lokale dan wel regionale omroep voldoet aan de eisen die de Mediawet stelt. Dit advies

¹ Zie paragraaf 3 van deze brief.

² Artikel 43, derde lid Mediawet.

dient éénmaal in de vijf jaren hernieuwd te worden. Bovendien benoemt het College van B&W en voor de provincie Gedeputeerde Staten, de leden van het orgaan dat het programmabeleid bepaalt van de lokale c.q. regionale omroepinstelling. Die benoeming geschiedt op voordracht van de lokale dan wel regionale omroepinstelling.

Tenslotte kom ik, *last but not least*, bij de verantwoordelijkheid die de *regionale en lokale omroepen* zelf dragen. Die komt er, kortgezegd, op neer dat men zo goed mogelijk uitvoering geeft aan de publieke taak: het bieden van onafhankelijke informatie aan zoveel mogelijk burgers in het eigen verzorgingsgebied. Uiteraard gebeurt dat binnen de organisatorische, programmatische en financiële mogelijkheden van elke individuele regionale en lokale omroep.

2.3 Verhouding commercieel en publiek domein op niet-landelijk niveau

Net als op landelijk niveau is ook op niet-landelijk niveau in de afgelopen jaren een aanmerkelijk commercieel aanbod tot stand gekomen. Dit geldt vooral in de radiosector, maar ook op televisie is de keuzemogelijkheid voor de burgers toegenomen. De laatste belangrijke wijziging voor marktpartijen had betrekking op verruiming van de frequentieruimte (2003). Daarbij zijn 26 niet-landelijke frequentiekavels voor commerciële radio-omroep op de FM-band verdeeld onder marktpartijen. Deze vergunningverlening kent een looptijd van acht jaar.

Het kabinet heeft op die manier invulling gegeven aan zijn beleid om naast publieke omroep ook ruimte te scheppen voor commerciële omroep. Beide aanbodsvormen hebben hun eigen waarde voor de samenleving. Voor de publieke omroep ligt er een bijzondere taak: uitoefening van de publieke functie waarmee ik deze paragraaf heb geopend.

3. Regionale publieke omroep

Na een korte schets van het regionale omroeplandschap ga ik nader in op de financieringsstructuur, de programmatische autonomie en enkele andere aspecten van regionale omroep.

3.1 Het regionale omroeplandschap in vogelvlucht

In onze 12 provincies zijn 13 regionale omroepen actief: de provincie Zuid-Holland beschikt als enige provincie over twee regionale omroepen, RTV West en RTV Rijnmond. Alle regionale omroepen verzorgen zowel radio als televisie en zijn actief met teletekst en internet. De 13 omroepen beschikken samen over 1578 fte's. De kijk- en luistercijfers wijzen uit, dat regionale omroep populair is bij de bevolking: het marktaandeel radio bedroeg over 2003 gemiddeld 15,5% – waarmee de regionale radio het best beluisterd is van alle publieke en commerciële radiozenders in ons land. Het gemiddeld dagbereik van regionale televisie bedroeg 24,1%.¹

3.2 Financieringsstructuur voor regionale omroep

Regionale omroep kent op dit moment een duale financiering: de omroepen ontvangen zowel van het rijk als van de provincie geld. Voortzetting van die situatie wordt door alle betrokken partijen – rijk, provincies en regionale omroepen – als ongewenst ervaren, omdat het afbreuk doet aan een heldere afbakening van ieders verantwoordelijkheden en daarmee een belemmering vormt voor een optimale uitoefening van de publieke omroepfunctie op regionaal niveau. Dat heeft geleid tot indiening van het wetsvoorstel *Nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep*.²

De hoofdlijn van dit voorstel is:

¹ ROOS: Jaarverslag 2003.

² Kamerstuk 28 856, nrs. 1 en 2.

1. Het duale financieringssysteem wordt beëindigd. Publieke middelen ten behoeve van regionale omroep zullen voortaan nog uitsluitend via het Provinciefonds beschikbaar zijn. De medefinanciering vanuit de OCW-mediabegroting wordt beëindigd; de hiermee gemoeide gelden worden volledig overgedragen aan het Provinciefonds.
2. In de Mediawet wordt een zorgplicht voor provincies opgenomen, die inhoudt dat in elke provincie het provinciebestuur zorg draagt voor de bekostiging van ten minste één regionale omroepinstelling. Die bekostiging dient op een zodanig niveau te zijn, dat de programma-verzorging via radio en televisie is gewaarborgd op het aantal uren zendtijd, dat de regionale omroepinstellingen in 2001 hebben gebruikt. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Kamer op 27 november 2003 bleek bij diverse woordvoerders aarzeling te bestaan over de nieuwe financieringsstructuur. Zij waren bezorgd over mogelijke aantasting van de programmatische autonomie van de regionale omroep, wanneer de provincies volledig verantwoordelijk zouden zijn voor de financiering. Ook vroeg men zich af of de provincies wel bereid zouden zijn om alle middelen waarover zij beschikken ten behoeve van regionale omroep ook daadwerkelijk en volledig voor dat doel in te zetten.

Om met dat laatste punt te beginnen: ik heb op basis van de jaarlijkse rapportages van het Commissariaat voor de Media vastgesteld, dat de provincies de middelen die ze via het Provinciefonds ontvangen ten behoeve van regionale omroep ook daadwerkelijk aan dat doel ten goede laten komen. Sterker nog: de praktijk van de afgelopen jaren wijst uit, dat nagenoeg alle provincies bereid zijn gebleken om daarnaast nog extra provinciale middelen in te zetten voor hun regionale omroepen. Volgens opgave van ROOS ging het in 2003 om extra middelen ter hoogte van ruim € 5,5 miljoen.

Ook hebben enkele provincies «noodhulp» verleend aan de eigen regionale omroepen; het bekendste voorbeeld is de provincie Zuid-Holland die begin 2004 aan RTV West en RTV Rijnmond een achtergestelde lening verstrekte van ruim € 7 miljoen om de acute problemen het hoofd te bieden. Diverse provincies hebben de afgelopen jaren extra middelen uitgetrokken voor nieuwe huisvesting van hun regionale omroepen. Ik concludeer dat de provincies niet alleen de bereidheid hebben uitgesproken om volledige financiële verantwoordelijkheid te dragen voor regionale omroep, maar ook de daad bij het woord hebben gevoegd.

3.3 Welk accres is van toepassing?

Tijdens het debat van november 2003 werd door enkele woordvoerders gewezen op de situatie in Overijssel, waar de provincie de beschikbare middelen niet volledig zou hebben besteed aan regionale omroep. Uit navraag is gebleken dat dit bericht berust op de misvatting dat de provincies het jaarlijkse accres van het Provinciefonds onverkort moeten doorgeven aan de regionale omroep. Dit is niet juist: het staat de provincies vrij om zelf te beslissen in welke mate zij het accres doorgeven. Voor mijzelf is van belang dat alle provincies ten minste het accres hanteren dat jaarlijks wordt vastgesteld voor de OCW-mediabegroting. De subsidie aan RTV Oost – en aan elke regionale omroep – is opgebouwd uit twee geldstromen: de uitkering via het Provinciefonds en de bijdrage die de provincie ontvangt van het Commissariaat voor de Media. Laatstgenoemde bijdrage heeft Overijssel volledig doorgegeven aan RTV Oost, inclusief de jaarlijkse indexering zoals die in de Mediawet is vastgelegd. Voor de uitkering uit het Provinciefonds heeft Overijssel dezelfde index toegepast als het Commissariaat voor de Media. Die index was in 2003 lager dan het accres van het Provinciefonds. De provincie Overijssel is dus niet in gebreke gebleven maar heeft gebruik gemaakt van zijn wettelijke bevoegdheid. Aangezien de provincie dezelfde index heeft gehanteerd als

het Commissariaat voor de Media is er geen sprake van «niet-volledige doorgifte» van de uitkering via het Provinciefonds.¹

3.4 Programmatische autonomie van de regionale omroep tegenover de provincie

Eerder gaf ik al aan dat de Mediawet volstrekt helder is op het punt van de onafhankelijkheid van de publieke omroep. Dat geldt dus ook voor de regionale omroep.

Van groot belang vind ik in dit verband de zinsnede uit de gezamenlijke brief van IPO en ROOS: «Provincies onderschrijven het belang van onafhankelijke programma's en respecteren de programmatische autonomie en het onafhankelijk functioneren van de regionale omroep in het volle besef, dat dit tevens een kritisch volgen van de (provinciale) overheid impliceert».

Naast de waarborgen die de Mediawet al biedt voor programmatische autonomie van (regionale) publieke omroep, bevat het wetsvoorstel nog eens de bepaling, dat aan de bekostiging van de provincie geen voorwaarden gesteld mogen worden of voorschriften verbonden mogen worden die in strijd zijn met de bepalingen van de Mediawet.²

Ik vind dat hiermee voldoende garanties zijn gegeven voor een onafhankelijk functioneren van de regionale omroep ten opzichte van de provincie.

ROOS heeft het Instituut voor Informatierecht (IViR) opdracht gegeven om onderzoek te doen naar onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid van regionale omroep bij volledige bekostiging door de provincie.³ Het IViR meent dat het volledige bekostigingsbedrag via het Commissariaat voor de Media aan de regionale omroepen moet worden toegekend en/of dat het Commissariaat jaarlijks het bedrag zou moeten vaststellen dat provincies aan omroepen als bekostiging dienen te verstrekken.

Oprichtgever ROOS distantieert zich nadrukkelijk van deze IViR-opvatting en wijst op de bereidheid van provincies om – onder voorbehoud van goedkeuring door provinciale staten – de huidige structurele financiële inzet te continueren en om deze financiële inzet jaarlijks met een reële index te verhogen, die instandhouding van het niveau in het jaar voorafgaand aan de feitelijke overgang waarborgt.⁴ Wanneer die bereidheid van provincies voldoende in de Mediawet wordt geregeld, ziet ROOS geen reden om de feitelijke geldstroom via het Commissariaat te laten verlopen of om jaarlijks het totale bedrag opnieuw vast te stellen.⁵

Een andere aanbeveling van het IViR heeft betrekking op de programmatische autonomie van de regionale omroep. In het wetsvoorstel staat reeds de bepaling dat provincies aan hun bekostiging van regionale omroep geen voorwaarden mogen stellen of voorschriften mogen verbinden die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens deze wet. Het IViR adviseert om hieraan toe te voegen dat provincies evenmin voorwaarden mogen stellen of voorschriften mogen verbinden die betrekking hebben op de vorm of inhoud van de programma's van de regionale omroep. IPO en ROOS stellen voor om die toevoeging als extra waarborg op te nemen in het wetsvoorstel.

Ik heb dat voorstel niet overgenomen, omdat de programmatische autonomie van de publieke omroep – en dus ook van de publieke regionale omroep – al voldoende in de Mediawet is vastgelegd: met name in artikel 13c lid 2 sub c en in artikel 48.⁶ Overneming van het IViR-voorstel zou leiden tot uitholling van deze bepalingen.

3.5 Een nieuwe situatie: het gezamenlijke standpunt van IPO en ROOS

Er is naar mijn overtuiging sprake van een nieuwe situatie ten opzichte

¹ Zie paragraaf 3.5 van deze brief voor het actuele IPO-standpunt inzake het jaarlijks toe te kennen accres.

² Artikel 107, tweede lid van het wetsvoorstel.

³ Instituut voor Informatierecht (IViR): Publieke omroep in de regio. Onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid bij provinciale financiering, Amsterdam 2004.

⁴ Zie de gezamenlijke brieven van IPO en ROOS van 23 juni en 26 oktober 2004, opgenomen als bijlagen 1 en 3 bij deze brief.

⁵ Zie hiervoor de Nota van Wijziging in bijlage 4 bij deze brief.

⁶ Artikel 13 c lid 2 sub c: «de programma's van de publieke omroep zijn onafhankelijk van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet, van overheidsinvloeden.»

Artikel 48: «Iedere instelling die zendtijd heeft verkregen bepaalt, onverminderd het bij of krachtens de wet bepaalde, vorm en inhoud van haar programma en is verantwoordelijk voor hetgeen in haar zendtijd wordt uitgezonden.»

van de vorige Kamerbehandeling van het wetsvoorstel, aangezien IPO en ROOS mij een brief hebben gestuurd, waarin zij gezamenlijk een heldere visie op regionale omroep neerleggen, zowel wat betreft de bestuurlijke verantwoordelijkheid als wat betreft de financiering. Zij stellen gezamenlijk vast dat regionale omroep gebaat is bij een heldere en eenduidig belegde bestuurlijke verantwoordelijkheid. Zij zijn van mening dat de verantwoordelijkheid voor de regionale omroep het beste past bij het provinciaal bestuur en daar ben ik het mee eens.

Wat de financiering betreft merken zij op, dat provincies reeds hebben aangegeven de zorgplicht op zich te willen nemen om ten minste één regionale omroep te bekostigen, op een wijze die een kwalitatief hoogwaardige programmering mogelijk maakt en de continuïteit van de bekostiging waarborgt. IPO en ROOS vervolgen: «Provincies zijn onder voorbehoud van goedkeuring door provinciale staten bereid om de huidige structurele financiële inzet te continueren en om deze inzet jaarlijks met een reële index te verhogen die instandhouding van het niveau in het jaar voorafgaand aan de feitelijke overgang waarborgt. Regionale omroepen en provincies zullen gezamenlijk verkennen of en op welke wijze het begrip kwalitatief hoogwaardige programmering nader kan worden geoperationaliseerd». Provincies en regionale omroepen zijn ook overeengekomen, dat jaarlijks een onafhankelijke derde een zwaarwegend advies zal geven over de hoogte van deze reële index; zij denken daarbij aan het Centraal Planbureau (CPB).

IPO en ROOS concluderen dat de overheveling van de financiële verantwoordelijkheid van het rijk naar de provincies zo spoedig mogelijk dient te worden afgerond. Zij stellen voor om het jaar 2001 en het aantal uren zendtijd voor televisie en radio, dat in het wetsvoorstel het niveau van bekostiging inhoudt, te vervangen door feitelijke bekostiging in het jaar voorafgaand aan de feitelijke overgang. Wat hen betreft is dat het jaar 2004.

Tenslotte merken zij op, dat aantoonbare kostenstijging bij regionale omroepen als gevolg van rijksbeleid door de rijksoverheid dient te worden gecompenseerd. Daarop is mijn reactie: in algemene zin zijn hiervoor kaders aangegeven in de Financiële Verhoudingswet (Fvw). Waar het gaat om specifiek OCW-beleid wijs ik op de staande praktijk dat voorgenomen beleid dat gevolgen heeft voor provincies of gemeenten altijd wordt besproken in het bestuurlijk overleg dat ik regelmatig voer met IPO en VNG.

3.6 Gewijzigd wetsvoorstel snel in behandeling nemen

Ik vind dat met de gezamenlijke en constructieve opstelling van IPO en ROOS de weg vrij is voor hervatting van de behandeling van het wetsvoorstel, dat ik op enkele plaatsen heb gewijzigd om tegemoet te komen aan de zorgen die tijdens de vorige Kamerbehandeling naar voren kwamen.

In de Nota van Wijziging¹ heb ik aangegeven dat de bekostiging van regionale omroep door de provincie in ieder geval waarborgt dat het in 2004 bestaande niveau van de activiteiten met betrekking tot de verzorging van radio- en televisieprogramma's blijft gehandhaafd. Ook wordt rekening gehouden met de overige activiteiten die regionale omroepen hanteren om mede invulling te geven aan hun publieke functie: het gaat hierbij met name om teletekst, tekst-TV en internet.

In de toelichting wordt bovendien aangegeven, dat provincies zich bereid hebben verklaard om – onder voorbehoud van goedkeuring door provinciale staten – hun huidige structurele financiële inzet te continueren,

¹ 28 856, nr. 8.

waarbij die financiële inzet jaarlijks met een reële index wordt verhoogd. Ik acht dat een belangrijke en waardevolle toezegging van de provincies. Daarnaast hebben de provincies zich bereid verklaard om – na invoering van dit wetsvoorstel – regionale omroepen te vrijwaren van eventuele ongunstige herverdeeleffecten, die optreden bij verdeling van de middelen voor regionale omroep binnen het Provinciefonds. Ook die belangrijke toezegging is opgenomen in de toelichting bij de Nota van Wijziging.

Tijdens de Kamerbehandeling van november 2003 werd aangedrongen op een evaluatie van deze wetswijziging na enige tijd, om te zien hoe een en ander in de praktijk werkt. Ik heb besloten als extra waarborg in het wetsvoorstel een dergelijke bepaling op te nemen. Die evaluatie zal worden uitgevoerd door het Commissariaat voor de Media en zal elke drie jaar plaats vinden. Ik acht zo'n periodieke evaluatie wenselijk vanwege het grote belang dat gemeoid is met een goede uitoefening van de publieke functie door de regionale omroepen. Bovendien past het binnen de algemene rijksverantwoordelijkheid voor het gehele publieke omroepbestel. Dit neemt niet weg dat het Commissariaat jaarlijks zal blijven rapporteren over de middelen die provincies beschikbaar stellen aan regionale omroep, net zoals het Commissariaat jaarlijks zal blijven rapporteren over de wijze waarop de regionale omroepen invulling geven aan het voor hen geldende programmavoorschrift en andere wettelijke vereisten. Ook wordt in de toelichting bij de Nota van Wijziging nog eens uiteengezet, dat zowel regionale omroepen als provincies bij het Commissariaat terecht kunnen voor vragen en opmerkingen die verband houden met de wet- en regelgeving voor regionale omroep. Deze functie van klachtenloket annex vraagbaak past in de reeds bestaande algemene toezichtstaak van het Commissariaat, maar het lijkt mij goed om dat in deze «overgangssituatie» naar een nieuwe financieringsstructuur nog eens extra te benadrukken.

De Nota van Wijziging bevat ook enkele technische wijzigingen, die verband houden met de Wet dualisering provinciebestuur en de Tijdelijke referendumwet. Tenslotte is in de Nota van Wijziging de inwerkingtreding-bepaling vervangen: op grond van de nieuwe bepaling wordt het tijdstip van inwerkingtreding bij koninklijk besluit bepaald, waarbij terugwerkende kracht kan worden verleend.

3.7 Regionale omroep als calamiteitenzender

De regionale radio vervult, op basis van convenanten tussen provincies en regionale omroepen, de functie van calamiteitenzender. De landelijke coördinatie van deze bijzondere functie valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Op verzoek van BZK is sinds enige tijd de commissie-Koetje bezig met een tweeledige opdracht. Ten eerste, het ontwikkelen van een landelijke beleidsvisie met daarin o.a. aandacht voor de positie van de calamiteitenzender, reikwijdte van taken, het gebruik van televisie en de wijze van financiering. Ten tweede, het herschrijven van het modelconvenant tussen provincies/gemeenten enerzijds en de regionale omroepen anderzijds, waar mogelijk aansluitend op initiatieven die reeds in een enkele regio worden ontplooid. Naar verwachting zal de commissie begin 2005 haar advies aan BZK uitbrengen.

Deze kwestie staat los van het voorliggend wetsvoorstel en blijft dan ook in het kader van deze brief verder buiten beschouwing.

4. Lokale publieke omroep

Na een korte schets van het lokale omroeplandschap komen in deze paragraaf aan de orde: financiering en toezicht, de relatie tussen lokale omroep en gemeente, alsmede het frequentiebeleid en digitalisering.

4.1 *Het lokale omroeplandschap in vogelvlucht*

In totaal zijn er bijna 300 publieke lokale omroepen. Deze kennen een grote variëteit: van zeer grote met een budget van meerdere miljoenen die 24 uur per dag uitzenden tot kleine omroepen die enkele uren per week en voor een gering bedrag actief zijn. Het aantal lokale publieke omroepen neemt jaarlijks iets af, onder meer door gemeentelijke herindelingen. Lokale omroep is primair lokale radio, daarnaast worden in wisselende combinatie ook televisie, tekst TV, teletekst en websites aangeboden. Het aantal mensen woonachtig in een gemeente met lokale omroep ligt op ruim 14,5 miljoen. Daarmee ligt het (potentiële) bereik op 90% van de bevolking. In totaal werken er in de sector circa 500 betaalde krachten en circa 20 000 vrijwilligers.

De OLON heeft tien jaar geleden voor het laatst een onderzoek gehouden naar bereik en waardering van lokale publieke omroep. Om het actuele bereik en waardering te meten, is een nieuw onderzoek wenselijk. De OLON heeft hiervoor een voorstel ingediend. Ik zal met de OLON bekijken wat de mogelijkheden zijn.

4.2 *Financiering van en toezicht op lokale omroep*

De financiële verantwoordelijkheid voor lokale omroep berust bij de gemeenten. Zij ontvangen sinds 2000 vanwege de fiscalisering van de omroepbijdrage een structurele compensatie. Deze middelen zijn afkomstig uit de algemene middelen en worden verdeeld via het Gemeentefonds. Het gaat om een bedrag van ruim € 7 miljoen per jaar. Vanuit de OCW-mediabegroting worden geen middelen beschikbaar gesteld ten behoeve van lokale omroep, behalve de subsidie aan de OLON die als wettelijk aangewezen overlegorgaan de belangenbehartiging en de dienstverlening voor de lokale omroepen uitvoert. De OLON zal, zoals ik de Kamer berichtte in de Mediabegrotingsbrief 2004, in het kader van de bezuinigingen in 2005 een korting op het budget van 5% moeten realiseren.

Het toezicht op lokale omroep berust bij het Commissariaat voor de Media. Het Commissariaat brengt jaarlijks apart of in het jaarverslag een «lokale omroep monitor» uit, die een overzicht verschaft van de stand van zaken. Het toezicht bestaat per omroep uit een jaarlijkse integrale beoordeling van de programmering, het functioneren van het programma-beleidsbepalend orgaan en de financiën. Het toezicht op, en de voorlichting aan de lokale publieke omroepen is vanaf eind jaren negentig door het Commissariaat geïntensiveerd.

4.3 *Geen nieuwe financieringsstructuur voor lokale omroep*

Binnen de lokale omroep bestaat sinds het invoeren van de huidige financiering via het Gemeentefonds (2000) discussie over de systematiek ervan. De OLON heeft naar aanleiding van de motie-Wagenaar¹ in 2003 het rapport «Investeren in kwaliteit» uitgebracht.² Het rapport schetst het beeld van een lokaal omroeplandschap dat circa € 50 miljoen nodig heeft op jaarbasis. Dat is ruim € 30 miljoen meer dan de middelen waarover de lokale omroepen tot dusverre beschikken (publieke middelen, reclame en overige inkomsten). De OLON wenst de financiering deels, en bij voorkeur

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 28 000 VIII, nr. 30.

² OLON: Investeren in kwaliteit. Een analyse van en aanbevelingen voor de financiering van de publieke lokale omroep. Nijmegen, maart 2003.

geheel, via de landelijke overheid te laten verlopen of via een daartoe in te stellen Fonds voor Publieke Lokale Omroep onder beheer van het Commissariaat voor de Media. Het rapport levert kritiek op het functioneren van de huidige financieringssystematiek en wijst erop dat gemeenten de bijdrage uit het Gemeentefonds niet of slechts gedeeltelijk uitkeren. Als antwoord hierop noemt OLON de bovengenoemde verdeling via de landelijke overheid of een Fonds.

Financiering van lokale omroep is vanuit de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten een taak van de gemeentelijke overheid. Voorstellen van de OLON voor een andere verdelingssystematiek kan ik, gezien de beleidslijn die met de fiscalisering van de omroepbijdrage is ingezet, niet honoreren. Het OLON-rapport schetst een «ideaalbeeld», dat maar ten dele strookt met de huidige financieringssystematiek en los lijkt te willen gaan staan van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het lokale bestuur. Ik zie het als een wensbegroting, waarvoor draagvlak op lokaal niveau moet ontstaan.

Ik heb de VNG een reactie op het rapport van de OLON gevraagd en meer algemeen om een beleidsvisie op lokale omroep. De VNG wijst, zoals ik eerder in deze brief al aangaf, nadrukkelijk op het belang van de lokale publieke omroep voor de lokale samenleving maar wijst ook op het feit dat het lokaal maatwerk is. Financiering is daarbij in mijn visie eveneens lokaal maatwerk.

De VNG stelt zich op het standpunt dat gemeenten aan het welslagen van publieke lokale omroep moeten bijdragen door minimaal op structurele basis de extra middelen die via het Gemeentefonds sinds 2000 beschikbaar zijn, aan publieke lokale omroepen beschikbaar te stellen. De VNG geeft aan dat zij haar leden hier ook op aanspreekt. Dat neemt kennelijk niet weg dat nog steeds een aanzienlijk deel van de gemeenten de bijdrage niet of gedeeltelijk aanwendt voor lokale omroep, volgens opgave van de OLON.

Ik acht het primair de rol van de VNG om haar leden aan te sporen om de beschikbare middelen uit het Gemeentefonds aan te wenden voor publieke lokale omroep. Er zitten overigens aanmerkelijke verschillen tussen de bedragen die gemeenten over hebben voor de eigen publieke lokale omroep: er zijn ook lokale overheden die veel meer uitkeren dan het bedrag uit het Gemeentefonds. Dit leidt er toe dat op macroniveau meer uitgekeerd wordt door gemeenten dan het bedrag dat in totaal beschikbaar is op grond van het Gemeentefonds. Het macrobeeld moet echter niet de realiteit op lokaal niveau versluieren dat een aanzienlijk deel van de publieke lokale omroepen geen, of een geringe bijdrage van hun lokale overheid ontvangt.

De VNG appelleert aan een toezegging gedaan door mijn ambtsvoorganger Van der Ploeg bij gelegenheid van de Mediabegroting 2002. Hij heeft toen gewezen op de wettelijke financiële verantwoordelijkheid van de decentrale overheden. Indien die verantwoordelijkheid op overtuigende wijze zou worden genomen, was hij bereid om te overleggen over een financieel meerjarenperspectief.

Ik stel vast dat nog lang niet alle gemeenten invulling geven aan hun financiële verantwoordelijkheid jegens de lokale omroep. Bovendien is de toezegging van mijn voorganger gedaan in een periode die financieel-economisch aanzienlijk rooskleuriger was dan tegenwoordig. Ik wijs op de zeer aanzienlijke bezuiniging die mijn mediabegroting treft en die volstrekt geen ruimte biedt voor structurele financiële steun aan lokale omroepen, nog afgezien van het principiële punt dat de financiering van lokale omroep nooit een rijksverantwoordelijkheid is geweest.

4.4 De relatie tussen gemeenten en lokale omroepen

In paragraaf 2 van deze brief heb ik uitgebreid stil gestaan bij het grote belang van programmatische autonomie van de publieke (lokale) omroepen opzichte van de (lokale) overheid. Tijdens de Kamerbehandeling hebben diverse woordvoerders gewezen op beïnvloeding van de lokale omroep door gemeentelijke bestuurders.

Ik erken dat niet uit te sluiten valt, dat er sprake kan zijn van programmatische beïnvloeding door de gemeente. Zo nu en dan komen daar signalen van naar buiten. Ik vind die bemoeienis met de programmering zeer ongewenst, vanuit het principe van de onafhankelijkheid van de lokale omroep. Ik heb daar ook met enige regelmaat aandacht voor gevraagd in het bestuurlijk overleg dat ik voer met de VNG. Die deelt mijn standpunt, dat gemeenten de programmatische autonomie van lokale omroepen moeten respecteren.

Het komt voor, dat bij gemeenten vragen bestaan over de precieze toepassing van de wet- en regelgeving ten aanzien van lokale omroep. Om mogelijke onduidelijkheden weg te nemen, bijvoorbeeld op het terrein van de programmatische autonomie en de vijfjaarlijkse vergunningverlening, zal ik het Commissariaat voor de Media vragen in samenwerking met VNG en OLON een heldere beleidslijn uit te werken voor lokale overheden. Deze beleidslijn zal aangeven op welke manier gemeenten op grond van de Mediawet dienen om te gaan met publieke lokale omroep. Daarbij zal worden ingegaan op de duur van de financiering gekoppeld aan de vergunningverlening, op de werking van redactionele autonomie en de betekenis van het programmavoorschrift. Dit kan dan zowel voor de lokale omroep als de gemeente een richtsnoer vormen voor de omgang met elkaar. Dat zou wat mij betreft in het voorjaar van 2005 zijn beslag moeten krijgen.

4.5 Frequentiebeleid/DAB

Het ministerie van Economische Zaken is bezig met voorbereiding van de optimalisatie van de huidige lokale frequenties. Tegen het eind van 2004 zal nog niet gebruikte FM-frequentieruimte op regionale en lokale schaal in kaart worden gebracht en zal het onderzoek worden afgerond naar de beschikbaarheid van frequentieruimte voor niet-landelijke commerciële omroepen. Hierna zal het onderzoek naar de optimalisatie van de frequenties van lokale publieke omroepen worden gestart. Dit zal naar verwachting in de loop van 2005 voltooid worden.

Wat betreft de invoering van digitale radio (T-DAB)¹ wordt de positie van regionale en lokale radio bij omschakeling van analoge radio (AM en FM) naar digitale radio vastgelegd in het beleidsvoornemen van de regering, dat binnenkort aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. In ieder geval moeten regionale en lokale omroepen de garantie krijgen dat zij digitaal kunnen uitzenden vanaf het moment dat de analoge radio-omroep wordt beëindigd. Er wordt naar gestreefd tijdens de internationale planningsconferentie in 2006 extra frequentieruimte te verkrijgen voor de regionale omroepen. Mocht dit onverhoopt niet slagen, dan kunnen de regionale omroepen gebruik maken van de multiplexen voor kleinschalige radio. Voor kleinschalige radio zijn 117 multiplexen in de zogenaamde L-band beschikbaar die samen een landelijk dekkend netwerk vormen. Elk van deze multiplexen biedt plaats aan één regionale en (ten minste) één lokale omroep. De regionale en lokale omroepen bepalen zelf het moment waarop zij digitaal gaan uitzenden parallel aan de bestaande FM-uitzendingen. De omroepen moeten daartoe samenwerken met de commerciële exploitant van de multiplex(en). Voor lokale omroepen met een verzorgingsgebied dat kleiner is dan de omvang van een multiplex in

¹ Terrestrial Digital Audio Broadcasting.

de L-band wordt verondersteld dat andere technieken dan DAB, die nog in ontwikkeling zijn, op termijn wellicht betere mogelijkheden bieden.

5. Publieke omroep in de vier grote steden: enkele specifieke initiatieven

5.1 Lokale omroep in de G4

De lokale omroep in de vier grote steden neemt in het landelijke beeld een aparte positie in, zowel wat betreft de omvang van hun organisaties als hun budgetten. Op zichzelf is dat niet verbazingwekkend, omdat ze functioneren in een grootstedelijke omgeving en dus werken voor een groot en divers publiek. Tussen die vier grootstedelijke lokale omroepen bestaat overigens ook nog een flinke verscheidenheid: in Utrecht is de Stadsomroep samengevoegd met de regionale omroep, in Den Haag en Rotterdam functioneren lokale omroepen zelfstandig naast de regionale omroepen, terwijl in en om Amsterdam al lange tijd sprake is van een tamelijk gecompliceerde relatie tussen het lokale station AT5 en de regionale omroep RTV Noord-Holland. In totaal ligt het beschikbare budget (subsidie en reclame-inkomsten) van de G4 omroepen op circa 11 miljoen euro. In alle vier de grote steden blijkt dat de lokale besturen ieder op eigen wijze hun verantwoordelijkheid voor de financiering wensen te nemen.

Ik zie vanwege die onderlinge verscheidenheid geen reden om tot een apart wettelijk regime te besluiten voor de grootstedelijke lokale omroepen.

5.2 Initiatieven op terrein van minderheden

Vanuit het landelijke beleid gericht op minderheden ondersteun ik enkele specifieke initiatieven binnen het grootstedelijke publieke omroeplandschap. In de Concessiewet van 2000 is de mogelijkheid geschapen om uit de omroepmiddelen bijdragen te doen aan regionale en lokale omroep ten behoeve van minderhedenprogrammering.¹ Vanwege het principe van «overheid op afstand» vindt er vanuit het mediabeleid geen rechtstreekse subsidiering plaats van radio- en televisieprogramma's. Deze ondersteuning is bestemd voor een structurele voorziening, een vast samenwerkingsverband, georganiseerd op professionele grondslag met als doel programma's te produceren die bijdragen aan minderhedenprogrammering van de niet-landelijke publieke omroep. Achtergrond hiervan is om ook binnen regionale en lokale omroep diversiteit te bevorderen met als overweging dat de veranderingen in de samenstelling van de Nederlandse bevolking zichtbaar moeten zijn in het aanbod, de makers en het publiek van de media. Op die manier wil ik integratie en maatschappelijke cohesie bevorderen.

Op basis van dit wetsartikel is door de vier grote steden en het ministerie van OCW in samenwerking met de lokale en regionale media in 2001 MTNL (Multiculturele Televisie Nederland) en in 2003 FunX (grootstedelijke radio gericht op de jongeren onder de minderheidsgroepen) in het leven geroepen.

MTNL

De productieopdracht van MTNL bestaat in de huidige convenantsperiode (gestart in 2001) uit het wekelijks produceren van een programma voor vier grote minderheidsgroepen in de Randstad: Turken, Marokkanen, Antillianen en Surinamers. Dit programma bestaat uit 30 minuten centraal geproduceerd grootstedelijk aanbod en 15 minuten lokaal geproduceerd nieuws. De programma's zijn gericht op informatie, actualiteit, cultuur,

¹ Artikel 28, letter m, Mediawet.

amusement en educatie en worden uitgezonden door de publieke lokale en regionale omroep in de randstad.

De huidige convenantsperiode loopt eind 2004 af. Eind 2003-begin 2004 zijn bereik en kwaliteit van de programma's en de onderlinge samenwerking van MTNL geëvalueerd waaruit naar voren kwam dat MTNL naar behoren het huidige convenant heeft uitgevoerd. Rotterdam heeft te kennen gegeven om financiële redenen niet deel te willen nemen in een nieuw convenant. Door OCW en de drie andere grote steden is gekozen voor voortzetting met wederom vier jaar, met een koerswijziging in interculturele richting. Gezien de maatschappelijke accentverschuiving naar integratiebevordering zijn nieuwe afspraken met MTNL gemaakt door OCW en Amsterdam, Den Haag en Utrecht. MTNL zal een meer interculturele programmering in de Nederlandse taal gaan verzorgen die kan bijdragen aan het integratieproces en aan de versterking van de sociale cohesie in de steden. Naast de bijdrage van OCW uit de omroepmiddelen van circa € 2,5 miljoen op jaarbasis dragen de grote steden circa € 0.9 miljoen bij.

FunX

Daarnaast, eveneens in samenwerking met de vier grote steden, wordt voor vier jaar (2003–2006) FunX gefinancierd. FunX is een multiculturele radiozender voor de grote steden die zich met een mix van plaatselijke informatie en muziek richt op jongeren met een migrantenachtergrond. Dit is een initiatief van de vier lokale zendgemachtigden in de vier grote steden. Ook investeert FunX in de opleiding van jonge multiculturele programmamakers. Vanaf januari 2003 is het radiostation te beluisteren in de vier grote steden, die 50% bijdragen aan de kosten van de zender, die in 2004 circa € 2 miljoen bedragen. Naast de helft van de financiering heeft de Rijksoverheid in ieder van de vier grote steden een lokale frequentie beschikbaar gesteld aan FunX. Uit recent luisteronderzoek blijkt dat FunX zeer positief door de beoogde publieksgroep gewaardeerd wordt. Ook hier is gekozen voor een combinatie van centrale en decentrale productie. In de loop van 2005 vindt een onafhankelijke evaluatie plaats over het functioneren en bereik van FunX, waarna in 2006 een besluit over voortzetting zal worden genomen. Voorts zijn de Publieke Omroep en FunX in gesprek over de mogelijkheden voor het opzetten van een landelijke editie.

Vanuit andere stadsregio's kan bij regionale en/of lokale omroepen belangstelling ontstaan voor deelname in hetzij FunX, hetzij MTNL. Dit is op de eerste plaats een zaak van MTNL en FunX zelf, die met deze geïnteresseerde publieke omroepen moeten overleggen over uitzend- en productiemogelijkheden inclusief de financiering hiervan. Ik ben in bredere context voorstander van de uitbreiding van dergelijke initiatieven. Ontwikkelingen op dit terrein ondersteun ik dan ook van harte.

6. Conclusies

In het voorafgaande heb ik mijn visie gegeven op regionale en lokale omroep. Het is een divers werkveld waarin veel verschillende organisaties – 13 regionale omroepen en bijna 300 lokale omroepen – hun weg weten te vinden, ieder in relatie met de eigen provinciale of gemeentelijke overheid. Alle betrokken partijen zijn gebaat bij een heldere structuur, met een duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden.

Ten aanzien van de regionale omroep concludeer ik dat een spoedige hervatting van de behandeling van het gewijzigde wetsvoorstel *Nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep* dringend gewenst is. Ik verzoek de Kamer om hieraan mee te werken.

Ten aanzien van lokale omroep wijs ik een herziening van de bestaande financieringsstructuur af.

Ik zal er bij de VNG op aandringen dat zij alle gemeenten aanspoort om de middelen die in het Gemeentefonds beschikbaar zijn voor lokale omroep ook daadwerkelijk en volledig voor dat doel aan te wenden.

Ik zal bevorderen dat het Commissariaat voor de Media in overleg met VNG en OLON komt tot een heldere beleidslijn voor lokale overheden en lokale omroepen.

Met de OLON zal ik op korte termijn de mogelijkheid van een nieuw kijk- en luisteronderzoek naar lokale omroep bezien.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. C. van der Laan