

Vergaderjaar 2011–2012

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2011

Bij de behandeling van de uitwerking van het regeerakkoord op het onderdeel Media heeft de Tweede Kamer mij verzocht een brief over de lokale publieke omroep te sturen. Aan dat verzoek kom ik graag tegemoet.

In de brief over de uitwerking van het regeerakkoord is kort stilgestaan bij de positie van de lokale omroep in het publieke omroep stelsel¹. In deze brief over de lokale omroep ga ik uitgebreider in op ontwikkelingen bij de lokale publieke omroep. In 2009 is een onderzoek uitgevoerd naar streekomroepen voor het lokale omroeplandschap in Nederland.² In 2010 heeft de Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland (OLON), met mijn steun, een visitatieonderzoek en toekomstverkenning laten doen. Dit heeft geresulteerd in het rapport «Sector onder de Radar».³ Mede in reactie hierop heeft OLON in het jaarplan 2012 haar visie op de lokale omroep neergelegd.⁴ Ik zal deze rapporten en dit jaarplan betrekken bij deze brief. Tenslotte heb ik de afgelopen maanden gesprekken gevoerd met VNG, OLON en het Commissariaat voor de Media over de lokale omroep.

Naast een algemene schets van de lokale omroep als onderdeel van de Nederlandse publieke omroep sta ik stil bij twee onderwerpen waar OLON mijn aandacht voor heeft gevraagd, te weten de digitale doorgifte van de lokale omroep en de financiering van de lokale omroep. Ook ga ik op verzoek van de VNG in op het onderwerp «toereikend media aanbod».

1. Schets lokale omroep anno 2011

Nederland heeft een rijk publiek mediabestel. De landelijke, regionale en lokale omroepen staan gezamenlijk garant voor een divers Nederlands publiek omroepbestel, met stevige journalistieke ambities en publieke waarden als pluriformiteit en betrouwbaarheid. De verschillende onderdelen van dit bestel zijn, samen met de perssector, ieder op hun

¹ Mediabrief uitwerking regeerakkoord, 17 juni 2011, Kamerstukken II, 32 827, nr. 1.

² «Streekomroepen in Nederland» Dialogic, IVIR en TNO, in opdracht van ministerie van OCW, juli 2009.

³ «Sector onder de radar» Visitatieonderzoek en toekomstverkenning van de publieke lokale mediasector en Olon, Van de Bunt adviseurs, november 2010.

⁴ OLON Visieplan 2012 <http://www.olon.nl/publiekdocs2/OLONVisieplan2012-pub.pdf>

eigen wijze van belang voor de journalistieke infrastructuur van Nederland.

Landelijke, regionale en lokale publieke omroep zijn aanvullend op elkaar. Het is belangrijk hierbij te erkennen dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de landelijke en de niet-landelijke publieke omroep in termen van organisatie, omvang en financiering.

Anno 2011 telt Nederland 287 lokale publieke omroepen die vaak actief zijn op meerdere platformen: radio, televisie, tekst-televisie, teletekst en internet.¹ De omroepen hebben samen voor 410 gemeenten een zendtijdtoewijzing. Het rapport «Sector onder de Radar» geeft een goed beeld van de grote diversiteit binnen de lokale publieke mediasector. Lokale publieke omroepen verschillen qua omvang en taakinfilling en de organisaties kennen een grote verscheidenheid. De vaak kleinere schaal van lokale publieke omroepen zie ik als een belangrijk pluspunt van deze omroepaag. Lokale publieke omroepen opereren midden in hun natuurlijke habitat: de lokale gemeenschap zijnde de gemeente of streek waarvoor hun programma's bestemd zijn.² Dat brengt ze bij uitstek in een goede positie om hun lokale nieuws- en informatiefunctie te vervullen. De lokale publieke omroepen hebben een belangrijk aandeel in het bieden van een gevarieerd nieuwsaanbod op lokaal niveau. Ze spelen daarmee bovendien een onderscheiden rol in het goed functioneren van de lokale democratie. Ze bieden burgers en instellingen bovendien gelegenheid voor discussie over actuele ontwikkelingen in hun streek of gemeente.

Maar lokale publieke omroepen vervullen 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. De lokale publieke omroepen vervullen een waardevolle functie als kweekvijver voor jong journalistiek talent dat bijvoorbeeld doorgroeit naar het niveau van regionale en landelijke omroep.

In haar jaarplan 2012 vertaalt OLON dit in de volgende kerntaken van de lokale publieke omroep:

- het zorgdragen voor een onafhankelijke nieuws- en informatievoorziening aan de lokale samenleving;
- het aanbieden aan de lokale gemeenschap van een crossmediaal platform voor de productie, uitwisseling en uitzending van programma's van ideeën en opinie;
- het stimuleren en faciliteren van de lokale samenleving om zelf direct publieke lokale content te produceeren en te verspreiden.

Een van de ontwikkelingen waar OLON al wat langer naar kijkt, is schaalvergroting door samenwerking tussen lokale omroepen onderling, samenwerking met regionale en landelijke publieke media-instellingen. In het rapport «Streekomroepen in Nederland»³ heeft mijn voorganger het fenomeen streekomroepen nader laten onderzoeken. Streekomroepen zijn lokale publieke omroepen die voor meerdere gemeenten het lokale media aanbod verzorgen. Hierdoor is een lichte afname van het aantal lokale publieke omroepen te zien. Deze samenwerking kan verschillende voordelen opleveren voor lokale omroepen. Zo worden én het afzetgebied én de financiële armslag groter en kan de journalistieke kwaliteit versterkt worden. Ik juich deze ontwikkeling toe. Daarnaast kunnen lokale omroepen uiteraard samenwerken met regionale publieke omroepen en daartoe een samenwerkingsovereenkomst sluiten.⁴ De Mediawet 2008 biedt die ruimte omdat dit vanuit efficiency meerwaarde voor de burgers oplevert. Dit geldt eveneens voor publiek-private samenwerking op lokaal en regionaal niveau. Binnen de kaders van de Mediawet 2008 zijn daar mogelijkheden toe.

¹ www.OLON.nl, radio (270), televisie (133), tekst-televisie (187) teletekst (62) en internet (281) stand per 14 november 2011.

² Het programma-aanbod van de lokale publieke omroep moet op grond van de Mediawet 2008 voor minimaal vijftig procent bestaan uit programma-aanbod gericht op het eigen verzorgingsgebied (artikel 2.70).

³ «Streekomroepen in Nederland» Dialogic, IVIR en TNO, in opdracht van ministerie van OCW, juli 2009.

⁴ Zie artikel 2.71 van de Mediawet 2008.

2. Verantwoordelijkheid voor de lokale publieke omroep

Het is voor de lokale publieke omroep van belang dat er helderheid is over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en het Rijk.¹ Op landelijk niveau ligt de politieke verantwoordelijkheid voor het publieke omroepstelsel als geheel en voor het bewaken van de samenhang tussen de drie omroepingen (landelijk, regionaal en lokaal). De Mediawet 2008 schept de kaders en nadere regels. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan de taakopdracht, aan regels ter bescherming van de programmatische autonomie, regels voor reclame en sponsoring of voor de doorgifteplicht voor publieke omroep via de kabelnetten en de overige eisen die de Mediawet 2008 stelt aan deze omroepinstellingen. Het Rijk schept op die manier voorwaarden waarbinnen lokale omroepen kunnen functioneren. Het Rijk is er niet verantwoordelijk voor dat alle gemeenten ook daadwerkelijk over een publieke omroep beschikken.

Een lokale publieke omroep ontstaat overwegend vanuit particulier initiatief. Lokale omroep is dan ook in de eerste plaats van, voor en door een lokale gemeenschap. Sinds 2010 bevat de Mediawet 2008 een bepaling dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de bekostiging² van de lokale publieke media-instellingen (art 2170 a, zie verder paragraaf 3.1).

De kaders voor de verdeling van de financiële verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten worden gegeven in de Financiële-verhoudingswet. Het budget voor lokale omroep is niet geormerkt binnen het gemeentefonds. Gemeenten zijn dus in beginsel vrij in de besteding van hun middelen, maar zijn wel gehouden aan de zorgplicht voor lokale omroep zoals vastgelegd in de Mediawet 2008. In de Financiële-verhoudingswet is verder bepaald dat als door rijksbeleid een wijziging plaatsvindt in de taken of activiteiten van gemeenten, de financiële gevolgen van deze wijziging moeten worden aangegeven en ook via welke bekostigingswijze deze financiële gevolgen voor gemeenten kunnen worden opgevangen.

Op basis van bovenstaande is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en Rijk als volgt te beschrijven. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bekostiging van de lokale publieke omroep (zie verder paragraaf 3.1).

De Rijksoverheid steunt OLON met een jaarlijkse financiële bijdrage. Tevens zet het Rijk zich in om – indien mogelijk – de lokale publieke omroepen aan te laten sluiten bij landelijke voorzieningen. Zo heeft de lokale omroep in 2010 een incidentele bijdrage ontvangen om aan te sluiten bij uitzendinggemist.nl.

3. Vraagstukken rond de lokale omroep

In de verschillende brieven die ik van OLON mocht ontvangen en de gesprekken die OLON en ik met elkaar gevoerd hebben, stelt OLON twee knelpunten aan de orde: de digitale doorgifte en de financiering van de lokale omroepen door gemeenten. De VNG vraagt daarnaast mijn aandacht voor de interpretatie van het begrip «toereikend media-aanbod».

3.1 Financiering lokale omroep

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.

¹ Zie ook Kamerstukken II 2004/05, 28 856, nr. 7.

² Er wordt gesproken over bekostiging in plaats van subsidiëring omdat het gaat om een wettelijke publieke taak waarbij de continuïteit van de financiering gewaarborgd is.

Wettelijk is vastgelegd dat de bekostiging door gemeenten de vergoeding betreft van kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van de lokale publieke omroepdienst, voor zover die kosten niet op een andere wijze zijn gedekt en, op zodanige wijze dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien en continuïteit van de bekostiging is gewaarborgd. Hierbij wordt uitgegaan van een richtbedrag van 1,30 euro per woonruimte.¹

Bij de bekostiging gaat het om kosten die te maken hebben met de productie en distributie van radio, televisie en internetaanbod en de autonome ontwikkelingen daarin. Die ontwikkelingen betreffen bijvoorbeeld digitalisering, technologische veranderingen op het gebied van media of nieuwe distributieplatforms. Daarnaast kan een gemeente kosten vergoeden voor specifieke keuzes en ambities van een lokale publieke omroep waarbij in overleg met de gemeente prioriteiten worden gesteld. De gemeente kan de lokale publieke omroep desgewenst meer ondersteunen en afspraken maken over de inzet van de bestaande middelen, uiteraard met inachtneming van de redactionele autonomie. De programmatieke en redactionele onafhankelijkheid van alle publieke omroepen (dus ook de lokale publieke omroep) is geborgd in de Mediawet 2008.² Een gemeente kan dus bijvoorbeeld wel uitspraken doen over de begroting van een lokale omroep, maar niet over de inhoudelijke keuzes die een omroep maakt.

Het rapport «Sector onder de radar» geeft een eerste indicatie van de wijze waarop gemeenten omgaan met het wettelijke richtbedrag van 1,30 euro per woonruimte. Uit het onderzoek, gedaan onder 112 lokale omroepen, blijkt dat gemeenten zeer wisselend omgaan met dit richtbedrag. 49 van de 112 ondervraagde lokale omroepen geven aan dat de gemeente minder dan de aanbevolen 1,30 euro per woonruimte financiert. Dit beeld is niet gunstig.

Naar aanleiding van deze resultaten hebben verschillende leden van uw Kamer dan ook hun zorgen geuit.

Ik zie het rapport als een eerste evaluatie. De VNG heeft haar leden op mijn verzoek gewezen op bekostigingsplicht zoals beschreven in de Mediawet 2008.³

Het Commissariaat doet in 2012 op grond van artikel 2170a, vierde lid, van de Mediawet 2008 een evaluatie naar de bekostigingsplicht van de lokale publieke omroep over de jaren 2010, 2011, 2012. Doel van de evaluatie is om na te gaan welke effecten de zorgplicht sorteert. Het Commissariaat zal in dit onderzoek onder meer ingaan op de volgende onderdelen:

- de gevolgen voor de financiële situatie van de lokale media-instellingen na invoering van de bekostigingsplicht;
- in hoeverre hebben de gemeenten aan de bekostigingsplicht voldaan: zowel in absolute zin (welke gemeenten wel en welke gemeenten niet, uitgaand van € 1,30 per woonruimte) als in relatieve zin (welk bedrag is per woonruimte daadwerkelijk uitgegeven gerekend per gemeente, per provincie);
- inventarisatie van de juridische procedures over de bekostiging en met name de uitkomsten daarvan.

De resultaten van de evaluatie verwacht ik begin 2013 en ik zal uw Kamer hierover te zijner tijd informeren.

3.2 Toereikend media-aanbod

Uit artikel 2170a van de Mediawet 2008 volgt dat de bekostiging zodanig is dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien en continuïteit van de bekostiging is gewaarborgd. Het begrip

¹ Dit bedrag is bepaald op basis van de omvang van het bedrag dat na de fiscalisering van de omroepbijdrage in het Gemeentefonds is gestort. Zie de toelichting bij het desbetreffende amendement van het lid Van der Ham (D66) c.s. (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 804 nr. 58), de brief van de toenmalige minister van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer over dit onderwerp (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 804, nr. 62), de motie van de leden Van der Ham (D66) en Jasper van Dijk (SP) (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 804, nr. 59) en de VNG ledenbrief van 29 april 2009.

² Zie de artikelen 2.1, aanhef en onderdeel d, 2.88 en 2170a, vierde lid, juncto 2170, tweede lid, van de Mediawet 2008.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 105.

«toereikend media-aanbod» is in de wet niet nader gedefinieerd noch gekwantificeerd. De VNG constateert dat er daardoor onduidelijkheid kan ontstaan in het gesprek tussen omroepen en gemeenten. Wat kan een gemeente redelijkerwijs verwachten aan prestaties van een lokale omroep? Hoe leg je dat vast zonder de redactionele autonomie aan te tasten? Is een gesprek hierover mogelijk? En wat is de rol van het programmabepalend orgaan? Dit zijn vragen die leven naar aanleiding van dit wetsartikel.

Een startpunt is in ieder geval de Mediawet 2008 en de eisen die deze stelt aan het aanbod van de lokale publieke omroep:

- het uitvoeren van de publieke mediaopdracht door het verzorgen van media-aanbod gericht op en bestemd voor de inwoners van het verzorgingsgebied (artikel 2.61, tweede lid, onder b, van de Mediawet 2008);
- het verzorgen van publieke mediadiensten door het aanbieden van media-aanbod op het terrein van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing via alle beschikbare aanbodkanalen (artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Mediawet 2008);
- het voldoen aan het programmavoorschrift en het productievoorschrift (artikel 2.70 van de Mediawet 2008).

Het is aan gemeenten en omroepen om op basis van de wet en binnen de kaders met elkaar het gesprek aan te gaan over uitvoering van beleid en financiering van de omroep.

De vijfjaarlijkse beleids- en verantwoordingscyclus van de landelijke publieke omroep kan daarbij als voorbeeld dienen. Deze is als volgt: een meerjarig beleidsplan ter invulling van de wettelijke publieke taakopdracht, gevolgd door prestatieafspraken ter vastlegging daarvan en na afloop visitaties ter verantwoording en beoordeling.

In de brief over regionale omroep heeft mijn voorganger de regionale omroep reeds gesuggereerd zich door deze cyclus te laten inspireren.¹ Het idee daarbij was dat binnen dit kader provincies en omroepen het gesprek kunnen aangaan over prioriteiten en ambities aan de ene kant en prestaties (of inspanningen) aan de andere kant.

Ik kan me voorstellen dat de VNG en OLON met elkaar bekijken of in dit ook een weg kan zijn voor de lokale omroep. Een geheel vergelijkbare cyclus zal voor veel gemeenten en omroepen een te zware bestuurslast opleveren en niet proportioneel zijn gelet op de omvang van veel omroepen. Een suggestie kan zijn om in plaats daarvan te werken met (periodieke) benchmarks van prestaties van omroepen door OLON, gedifferentieerd naar omvang van de omroep. Ook kan gedacht worden aan een standaard prestatie- of inspanningsdocument opgesteld door VNG en OLON dat vervolgens per gemeente en omroep kan worden ingevuld. Het Commissariaat voor de Media zou dat dan vooraf kunnen toetsen op verenigbaarheid met de Mediawet 2008, in het bijzonder ter borging van de redactionele onafhankelijkheid. Indien nodig zal ik OLON en VNG steunen in de ontwikkeling van een dergelijke cyclus.

3.3 Digitale kabeldoorgifte

Anno 2011 verzorgen 137 van de 290 lokale omroepen televisie-uitzendingen.² De Mediawet 2008 bepaalt dat wanneer een significant aantal eindgebruikers is aangesloten op de digitale kabel, een kabelexploitant verplicht is om de lokale publieke omroep digitaal door te geven.³ Inmiddels is dit bij de grote kabelexploitanten het geval en hebben deze in hun netwerken geïnvesteerd om aan de wettelijke verplichting van doorgifte te voldoen.

Op dit moment zijn er 91 lokale televisiezenders die in 127 gemeenten

¹ Kamerstukken II, 2009–2010, 32 123 VIII, nr. 17.

² www.OLON.nl

³ Van een significant aantal eindgebruikers is in ieder geval sprake als meer dan 50% van de abonnees digitaal kijkt.

digitaal beschikbaar zijn via de kabel.¹ Het betreft zowel «grote» als «kleine» omroepen, omroepen die televisie verzorgen als omroepen die alleen tekst-televisie verzorgen. De kabelbedrijven dragen hierbij zorg voor de kosten die gemoeid zijn met de doorgifte. De lokale publieke omroepen zijn verantwoordelijk voor het transport van signalen vanaf de studio tot aan het kabelnetwerk. Die aanlevering van signalen moet voldoen aan technische standaarden en dat kost lokale omroepen geld.²

NLKabel en OLON hebben veelvuldig met elkaar gediscussieerd over de tarieven die kabelexploitanten hanteren voor de kosten voor het transport van de signalen vanaf de studio van de desbetreffende omroepen tot aan het betreffende kabelnetwerk. Het Commissariaat voor de Media heeft op verzoek van de lokale omroep de eisen die kabelexploitant Ziggo stelt aan het transport van signalen vanaf de studio tot aan het kabelnetwerk en de kosten die hiermee gemoeid zijn tegen het licht gehouden. Het Commissariaat heeft geconcludeerd dat kabelexploitant Ziggo in redelijkheid kan aangeleverd en dat de kosten die Ziggo daarvoor in rekening brengt redelijk zijn.³ Toch zijn de kosten die de kabelexploitanten vragen niet voor iedere lokale omroep die televisie maakt te dragen, aldus OLON.

Ik ben verheugd dat NLKabel en OLON, na de uitspraak van het Commissariaat voor de Media, met elkaar in gesprek zijn om samen te zoeken naar goedkopere werkbare alternatieven. Zo zal er onderzocht worden of een centraal aflever- en ophaalpunt voor kabelpartijen en lokale omroepen een oplossing biedt voor de geconstateerde problematiek. Daarnaast adviseer ik lokale publieke omroepen om in overleg met hun gemeenten te kijken naar de dekking van de kosten die deze investering in het verbeteren van het primaire proces vergen.

4. Tot slot

De lokale publieke omroep biedt, samen met de landelijke en regionale publieke omroep een waardevolle bijdrage aan de publieke nieuws- en informatievoorziening op lokaal niveau. De uitdaging voor de toekomst is om – gelet op de differentiatie tussen omroepen – gezamenlijk de visie en strategie tot uitvoer te brengen. OLON heeft daar, als vereniging van de aangesloten omroepen, een belangrijke rol bij. Dit is ook de reden dat ik OLON (financieel) steun in de uitvoering hiervan met een jaarlijkse bijdrage uit de mediabegroting. Verdere professionalisering van de lokale omroepen juich ik toe. Ik zie vooral kansen bij de samenwerking onderling (streekomroepen) en in de samenwerking met regionale en (waar mogelijk) landelijke omroep. Ik steun OLON in het met elkaar nastreven van een minimum kwaliteitsniveau dat rekening houdt met de eigenheid van lokale omroepen. Het visiedocument van OLON biedt een goede basis voor lokale omroepen en gemeenten om met elkaar in gesprek te gaan over de toekomst van de lokale omroep in Nederland.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

¹ NL Kabel, november 2011.

² De kosten voor de (analoge en digitale) distributie van het programma-aanbod van lokale publieke media-instellingen maken integraal deel uit van de totale kosten, die voor rekening komen van de instellingen zelf dan wel van gemeenten.

³ Dit naar aanleiding van handhavingsverzoeken van de lokale omroepen Heusden (HTR) en Schagen FM. Zie ook besluit Commissariaat voor de Media, kenmerk 23689/2011004243, www.cvdm.nl. Zie ook antwoord op Kamervragen lid Haverkamp (CDA) van 27 mei 2011 met kenmerk 2011Z08426.