

Vergaderjaar 2022–2023

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 281

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2023

Lokale publieke omroepen zijn van essentieel belang voor onze democratie. Zij zijn de waakhonden van de lokale democratie, informeren burgers over wat er speelt in hun gemeente, jagen het lokale publieke debat aan en brengen lokale cultuur bij mensen thuis. Lokale omroepen dragen bij aan het vormen van een gemeenschap en brengen mensen met elkaar in contact.

Maar de huidige lokale publieke omroepen staan onder druk en kampen met een stapeling van uitdagingen en problemen.¹ De voornaamste uitdaging is dat het beschikbare budget niet toereikend is om journalistieke functies te kunnen vervullen en professionele producties te kunnen maken. Het Commissariaat voor de Media concludeert uit de financiële verantwoordingen dat alle betrokken gemeenten een bekostiging toekennen, maar dat deze in ruim een derde van de gevallen lager is dan het richtsnoerbedrag. In 2015² is in een convenant met de VNG, de Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO) en de toenmalige vereniging OLON een nieuw richtsnoerbedrag opgenomen.

Gemeenten zijn, met inachtneming van de Mediawet, echter vrij in het bepalen van de hoogte van de gemeentelijke bijdrage aan de lokale

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur (2020) Lokale media: Niet te missen. Zie ook: Kamerstuk 32 827, nr. 251.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014) Meest gestelde vragen Decembercirculaire 2014. Geraadpleegd via: <https://archieff28.sitearchief.nl/archives/sitearchief/20180306080056/http://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2014/12/16/meest-gestelde-vragen-decembercirculaire-2014>.

publieke omroep. Immers, de gemeenten ontvangen middelen voor de lokale media via het Gemeentefonds.³

Deze middelen zijn vrij besteedbaar en gemeenten hoeven hier dan ook geen verantwoording over af te leggen aan het Rijk. Over de besteding van de middelen uit het Gemeentefonds wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad. Een gemeenteraad stelt zelf de begroting vast en is niet verplicht het richtsnoerbedrag over te maken naar de lokale publieke omroep.

Het Commissariaat evalueert elke drie jaar de financiële positie van lokale publieke omroepen en de gemeentelijke bekostiging.⁴ Uit die evaluaties blijkt dat in de afgelopen jaren een groter aantal gemeenten een lagere bekostiging dan het richtsnoerbedrag aan de lokale omroepen toekent. Dat vind ik zorgelijk.

Lang niet alle omroepen hebben professionele journalisten in dienst en er is sprake van een hoog verloop van kennis en kunde. De directe bekostigingsrelatie van de gemeente naar de omroep zorgt daarnaast voor een onwenselijke afhankelijkheid. De omroep is voor zijn financiering en voortbestaan immers direct afhankelijk van het orgaan dat hij als onafhankelijke waakhond moet controleren. Een steviger fundament is dus hard nodig. Voor goede en onafhankelijke journalistiek op lokaal niveau en voor een vruchtbare samenwerking tussen lokale, regionale en landelijke omroepen.

Hieronder licht ik toe hoe ik dat fundament vorm wil geven.

Een forse stap naar een solide financiële basis

Om de onafhankelijkheid van de lokale omroepen beter te borgen zal de bekostiging voortaan niet meer via de gemeenten maar via het Rijk lopen. De middelen voor lokale omroepen die gemeenten via het Gemeentefonds ontvangen, worden in hun geheel overgeheveld naar de mediabegroting. Zoals gebruikelijk in zulke gevallen wordt in overleg met de betrokken partijen de overheveling uitgewerkt.

Bovendien zal het kabinet met een structurele extra investering van circa € 16 miljoen per jaar de basis van lokale omroepen verstevigen. Ik zie dit als een forse stap naar het steeds verder versterken van hun journalistieke taken.

Ik beoog dat uiteindelijk voor elke lokale omroep de bekostiging zal bestaan uit een optelsom van een vast en een variabel deel. Omroepen kunnen dat bedrag vrij besteden, binnen gestelde kaders.

Bij de verdeling van het budget wordt rekening gehouden met de vaste kosten van de journalistieke taken en met de omvang van het verzorgingsgebied. Het vaste bedrag is bedoeld voor de journalistieke basis, in het variabele deel wordt rekening gehouden met de omvang van het verzorgingsgebied en de verbindende en maatschappelijke taken die de omroep vervult. De NLPO wil de hoogte en de verdeling van het richt-

³ De middelen in het Gemeentefonds worden verdeeld via maatstaven, zowel het oude verdeelmodel als het verdeelmodel per 1 januari 2023 kent geen expliciete maatstaf voor lokale media. De omvang van het Gemeentefonds beweegt mee met de Rijksuitgaven. Dat wil zeggen, als de Rijksuitgaven toenemen dan neemt de omvang van het Gemeentefonds eveneens toe, als de Rijksuitgaven afnemen dan neemt het Gemeentefonds eveneens af, dit is de normeringssysteemmatiek.

⁴ De meest recente evaluatie 2016–2018 is in 2020 aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 147). Een nieuw evaluatierapport (over de jaren 2019–2021) zal de Tweede Kamer dit jaar ontvangen.

snoerbedrag zoals dat geldt voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe bestel behouden als variabel deel. Ik zal de komende periode met de NLPO samenwerken om tot een precieze, evenwichtige verdeling te komen tussen het vaste en variabele deel. Ik hou daarbij rekening met de wensen en belangen van de lokale omroepsector. Ik zal hier bij de behandeling van het wetsvoorstel op terugkomen.

Het blijft mogelijk dat de omroep zelf inkomsten genereert om de eigen ambities te verwezenlijken. Bijvoorbeeld door de verkoop van reclame of sponsoring van programma's. Het Commissariaat voert het financieel toezicht uit, zoals het dat ook al doet voor andere publieke omroepen.

Door de voorgestelde wijzigingen kunnen gemeenten in de toekomst rekenen op stabielere lokale omroepen, waarmee professionele afspraken kunnen worden gemaakt over bijvoorbeeld een additionele financiële bijdrage. De onafhankelijkheid komt daarbij niet in het geding, evenmin als de relatie tussen omroep en gemeente. Wel zal die relatie een zakelijker karakter krijgen. Ik werk samen met de NLPO en de VNG aan de kaders waarbinnen gemeenten hun samenwerking met de lokale omroep op onafhankelijke en constructieve wijze vorm kunnen blijven geven.

Het nieuwe bekostigingsmodel zorgt voor meer stabiliteit in de financiering en meer zekerheid bij de lokale omroepen in het bestel omdat zij niet meer financieel afhankelijk zijn van een gemeente. Het verhogen van het totaalbudget stelt omroepen in staat om hun journalistieke functies beter te realiseren.

Meer slagkracht door schaalvergroting

Schaalvergroting is onontkoombaar om te komen tot die professionele, onafhankelijke en financieel gezonde omroep. Voor het inrichten van een goede publieke lokale journalistieke functie is het niet realistisch alle circa 240 bestaande lokale omroepen in stand te houden.

Lokale omroepen moeten immers een solide financiële basis krijgen binnen het totaal beschikbare budget. Ook vanuit het oogpunt van doelmatigheid en effectiviteit is schaalvergroting noodzakelijk. Ik werk daarom toe naar bredere omroeporganisaties die een groter verzorgingsgebied (streek) zullen bedienen, vaak groter dan één gemeente. Dat betekent dat het aantal lokale omroepen zal afnemen. Daardoor kunnen zij zich journalistiek onafhankelijker opstellen ten opzichte van de gemeente(n) dan in de huidige situatie.

Tot slot is in een groter gebied het nieuwsaanbod ook groter, waardoor meer journalistieke mogelijkheden voor de omroepen ontstaan. Op deze manier kunnen de nieuwe omroepen beter invulling geven aan hun publieke taak.

Per verzorgingsgebied is er in het nieuwe bestel één lokale publieke omroep. Samen bedienen al deze lokale publieke omroepen dus alle buurten, dorpen en steden van het land. Dit vraagt om dwingende kaders voor de indeling van de verzorgingsgebieden. De sector zal in grote mate zelf verantwoordelijk worden voor het opstellen en – indien nodig – periodiek laten wijzigen van de streekindeling. Bij de indeling wordt gebruik gemaakt van sociaaleconomische en sociaal-culturele factoren en van reeds opgedane ervaringen met samenwerkingen van lokale omroepen.

Ik zal de NLPO, als coördinerend orgaan van de lokale omroepen, vragen de streekindeling te coördineren en beheren. De streekindeling wordt

voorafgaand aan elke nieuwe concessiebeleidsperiode ter goedkeuring voorgelegd aan de bewindspersoon voor media. Bij de voorbereiding van de invoering van het nieuwe bestel gebruik ik de meest actuele indeling, die de afgelopen jaren door NLPO en VNG na een zorgvuldig inspraakproces tot stand is gebracht.

Lokale publieke omroepen kunnen door schaalvergroting met meer professionele journalistieke krachten gaan werken. Dat betekent meer banen voor journalisten, verspreid over het hele land. Vrijwilligers blijven nog steeds een belangrijke rol spelen. Met hun inzet dringt een lokale omroep door tot in de haarvaten van de samenleving.

Een coördinerende rol voor de NLPO

De NLPO krijgt in het nieuwe bestel een coördinerende rol. Zij is verantwoordelijk voor het opstellen van de streekindeling en maakt elke vijf jaar een concessiebeleidsplan waarin de doelen en strategie voor de lokale omroepen worden vastgelegd.

De NLPO sluit daarnaast een prestatieovereenkomst met OCW waarin eventuele aanvullende doelen kunnen worden vastgelegd over onderwerpen als media-aanbod, bereik, innovatie, ontwikkeling en professionalisering van de sector en samenwerking.

Voor het uitvoeren van deze taken is een wettelijke grondslag voor het coördinerende orgaan noodzakelijk. Daarbij maak ik waar mogelijk gebruik van bestaande, reeds bewezen structuren, analoog aan bijvoorbeeld de rol van de RPO voor de regionale omroepen.

Heldere kwaliteitseisen aan de lokale omroep

Lokale publieke omroepen zullen, om hun taak goed te kunnen vervullen, aan een aantal eisen moeten voldoen. De belangrijkste taak is het verzorgen van media-aanbod op lokaal niveau. Een omroep moet daarbij op evenwichtige wijze aandacht besteden aan de verschillende gemeenten of dorpskernen in het verzorgingsgebied. Omroepen kiezen zelf via welke kanalen (televisie, radio en online) zij hun media-aanbod verspreiden. Wel moeten de kanalen primair worden benut voor informatie, cultuur en educatie (ICE). Net zoals nu zullen lokale omroepen verplicht worden om een bepaald deel van hun media-aanbod te gebruiken voor ICE-aanbod. De aan lokale omroepen opgelegde ICE-norm wordt herzien, zodat deze flexibeler kan worden ingesteld en beter toepasbaar wordt.

Op dit moment spreekt de Mediawet al van een «lokaal toereikend media-aanbod» (LTMA) van lokale omroepen. In de wet is deze term nu niet nader toegelicht. Daarom vraag ik aan de NLPO om in het concessiebeleidsplan uit te werken hoe een lokale omroep kan voldoen aan de invulling van het LTMA. Daarbij is van belang dat een omroep vrije ruimte krijgt om het aanbod af te stemmen op de lokale wensen en mogelijkheden.

Lokale omroepen dienen zich daarbij, net als de andere omroepelagen in het publieke bestel, rekenschap te geven van de verschillende te bedienen lokale doelgroepen en van de kanalen (radio, televisie, internet, sociale media) die nodig zijn om deze groepen te bereiken.

In het huidige bestel heeft elke lokale omroep een representatief programmabeleidsbepalend orgaan (pbo). Hierin hebben de relevante maatschappelijke en levensbeschouwelijke stromingen binnen een verzorgings-

gebied een plek. In het nieuwe bestel moet het pbo er ook op toezien dat het unieke karakter van de streek doorwerkt in de programmering en in de aanwezigheid van de omroep binnen de gemeenschap. Dit gaat over de vraag of de mensen in de streek zich herkennen in de programma's, de zaken die worden aangekaart en zich kunnen identificeren met manier waarop de omroep die zaken behandelt. Ik wil de vereisten hiervoor nader uitwerken met vertegenwoordigers van gemeenten en omroepen.

Een duidelijke aanwijspprocedure

Het Commissariaat voor de Media is verantwoordelijk voor de aanwijzing van de lokale omroepen. Dat is nu zo en dat blijft in de nieuwe systematiek zo. Als er sprake is van meerdere gegadigden in één verzorgingsgebied, zal er een keuze moeten worden gemaakt. Er is maar één aanwijzing per verzorgingsgebied beschikbaar. In de Mediawet zullen objectieve en toetsbare criteria worden opgenomen die het Commissariaat bij zijn beslissing kan afwegen. Die criteria zien bijvoorbeeld op de professionaliteit en de financiële stabiliteit van de omroep.

De gemeenteraden in een verzorgingsgebied zullen daarnaast advies blijven uitbrengen aan het Commissariaat. Dit wordt in de nieuwe situatie verduidelijkt zodat gemeenten beter weten wat aan hen wordt gevraagd. In het advies van de gemeente(n) wordt de verbinding tussen de omroep en de lokale samenleving betrokken door te kijken naar de manier waarop een (kandidaat-)omroep invulling geeft aan het unieke lokale karakter van een streek.

Een verzorgingsgebied met verschillende kernen heeft immers te maken met verschillende thematieken, bijvoorbeeld vanwege verschillen in leeftijd, woonsituatie, tradities en sociaaleconomische factoren. Dat moet ook tot uitdrukking komen in de journalistieke belichting ervan.

Door de voorwaarden aan het advies van gemeente(n) te verduidelijken en helder in te kaderen wil ik ervoor zorgen dat hun inhoudelijke betrokkenheid bij de lokale publieke omroep behouden blijft. Uit de gesprekken die ik voerde met onder andere de VNG en NLPO bleek dat hier veel behoefte aan is.

De NLPO zal het Commissariaat advies geven over het beleidsplan van de aanvragende omroep en in hoeverre dat aansluit op het concessiebeleidsplan van de NLPO. Op deze manier kan de NLPO een gezamenlijke koers en inhoudelijke samenhang tussen de lokale omroepen creëren. Ook wordt zo invulling gegeven aan de professionalisering van de gehele sector.

Het Commissariaat kan vervolgens aan de hand van de ontvangen adviezen en de weging van criteria een duidelijk onderbouwde beslissing nemen over het al dan niet verstrekken van de aanwijzing.

Voortzetting lopende regelingen

In aanloop naar het nieuwe bestel blijf ik met gerichte investeringen werken aan verdere professionalisering en samenwerking van de lokale omroepen met de regionale en landelijke omroepen. Hiervoor is in 2023 € 15,9 miljoen beschikbaar, onder andere voor de tijdelijke regeling professionalisering (€ 9,6 miljoen) en de overgang naar digitale radiodistributie (€ 1,8 miljoen). Zo wil ik ervoor zorgen dat de lokale publieke omroepen zo goed mogelijk zijn klaargestoomd op hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden.

Daarnaast stimuleer ik ook dit jaar nog de samenwerking tussen NLPO, RPO en NOS in hun gezamenlijke project met € 2 miljoen. Dit project laat veelbelovende opbrengsten zien, net als andere pilotprojecten die operationele, journalistieke en technische verbindingen tussen omroepen leggen. Ik ben blij met de opbrengsten tot nu toe.

Samenwerking tussen lokale en regionale publieke omroepen

Ik heb waardering voor de rol die de regionale publieke omroepen de laatste jaren gezocht hebben op het gebied van de lokale nieuwsvoorziening. De door mij voorgestelde wijzigingen in het lokale bestel zullen hun weerslag hebben op de omgeving van de regionale publieke omroep. Dit biedt weer nieuwe kansen en mogelijkheden om nieuwe vormen van samenwerking vorm te kunnen geven.

Ik zie uit naar de plannen voor een vervolg van de samenwerking. In die plannen zoeken de publieke omroepen op alle lagen de samenwerking, bouwen deze verder uit en verdiepen deze. Met de genoemde partijen maak ik daarom afspraken over hun activiteiten vanaf 2024.

De voorgenomen stelselherziening zal de lokale omroepen beter positioneren binnen het publieke omroepbestel. Het gaat mij daarbij uiteindelijk om het versterken van de publieke omroep als geheel en de lokale journalistiek in het bijzonder. Samenwerking en het gebruikmaken van elkaars kennis en capaciteiten tussen lokale en regionale omroepen vind ik daarom van groot belang. Vanuit de waarde die zij daaraan hechten, hebben de regionale omroepen mij laten weten dat zij aan de lokale omroepen hun infrastructuur en technologie beschikbaar (blijven) stellen. Daardoor blijven er voor de lokale omroepen meer middelen over om te investeren in extra journalisten.

Ik ben blij dat de NLPO en de RPO in gesprek zijn over een journalistieke alliantie die vergelijkbaar is met de journalistieke alliantie die de RPO en de NOS al hebben gesloten. Zij doen dit om de onderlinge samenwerking verder vorm te geven en de kwaliteit van de lokale omroepen te versterken. Daarmee kan de voorgenomen alliantie eveneens een belangrijke bijdrage leveren aan de stelselherziening. Daarom roep ik de NLPO en de RPO op om voor mei 2024 overeenstemming over deze journalistieke alliantie bereikt te hebben.

Daarnaast heb ik oog voor de balans tussen de lokale en regionale laag van het omroepbestel. Zij moeten elkaar versterken en niet beconcurreren. Daarom moet de voorgenomen stelselherziening niet leiden tot een te grote overlap tussen de werkgebieden van lokale omroepen en de regionale omroepen.

Relatie publieke en private media

De motie van het lid Van Strien vroeg mij om een visie op lokale journalistiek.⁵ De lokale journalistiek omvat meer dan de lokale en regionale publieke omroep. Er zijn regionale dagbladen, huis-aan-huisbladen, nieuwsbladen en zelfstandige nieuwssites die een belangrijke functie vervullen in het lokale medialandschap. Nederlanders gebruiken en waarderen deze media volop, zo bleek uit recent uitgevoerd onderzoek door het Commissariaat voor de Media.⁶

⁵ Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 129.

⁶ Commissariaat voor de Media (2022) *De staat van de lokale nieuws- en informatievoorziening 2022 – het burgerperspectief*. Geraadpleegd via: <https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2020/01/Rapport-De-staat-van-de-lokale-informatievoorziening-2022.pdf>.

Deze media zijn aanvullend aan elkaar. Publieke media hebben een publieke missie en die verwachten we ook terug te zien in hun uitingen. Private media moeten we juist vrij laten. Tezamen dragen al deze mediapartijen bij aan een gezond, open, vrij en pluriform medialandschap.

Eerder heb ik geld beschikbaar gesteld voor de vernieuwing van lokale media in brede zin, ook private media. Uit gesprekken bleek dat de sector behoefte heeft aan het versterken van de journalistieke basis om vanuit daar te kunnen vernieuwen. In dat traject is coaching en mentoring cruciaal. De deelnemende bedrijven en organisaties, zowel publieke als private media, leren om werk te maken van de behoeftes van hun publiek en om de digitale transformatie in te zetten. Juist op lokaal niveau is dit van groot belang.

De komende tijd zal het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek de opgedane kennis gebruiken in een nader te ontwikkelen programma voor lokale journalistiek. Het Stimuleringsfonds zet in op het verhogen van de journalistieke kwaliteit, het beter verkennen van de mogelijkheden om verscheidenheid in inkomsten aan te brengen, het versnellen en verbeteren van de overgang naar online, het vergroten van het online bereik en het versterken van de relatie met het publiek. Op deze manier wordt de motie-Van Strien uitgevoerd.

Ik hecht grote waarde aan het feit dat het Stimuleringsfonds in de eerste plaats geluisterd heeft naar de publieke en private media zelf. En dat het nu aan de grote opgaven gaat werken die de sector zelf heeft geïdentificeerd. Ik zal uw Kamer blijven informeren over de voortgang van dit traject.

Naast het genoemde programma blijven het Stimuleringsfonds en het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten (FBJP) in hun reguliere regelingen bijzondere aandacht houden voor lokale onderzoeksjournalistiek, zowel bij publieke als private media. Zo heeft het FBJP speciale aandacht voor regionale en lokale journalistiek. Een goed voorbeeld is de regeling voor vervangende krachten: zo kunnen redacties een journalist vrijspelen voor een onderzoeksopdracht zonder dat de journalistieke kwaliteit eronder lijdt omdat er een vervanger kan worden aangesteld voor het reguliere werk.

Ook juich ik initiatieven die door gemeenten en provincies worden ondernomen ter versterking van de lokale journalistiek van harte toe. Zo zijn er diverse gemeenten en provincies die een mediafonds hebben opgericht ter versterking van (onderzoeks)journalistieke initiatieven over berichten in hun gemeente of provincie. De voorbeelden die mij bekend zijn, laten gemeenten of provincies zien die bewust hebben nagedacht over het bewaken van onafhankelijkheid en daarom een meerwaarde leveren in het lokale nieuwsmediaecosysteem.

Vervolg

Met de wijziging van het lokale omroepbestel bereidt het kabinet de lokale omroep voor op de toekomst, zowel financieel als organisatorisch en professioneel. Met voldoende middelen en slagkracht kunnen professionele lokale omroepen straks journalistiek aanbod van hoge kwaliteit produceren. Hiervan zal het gehele omroepbestel profiteren.

De komende periode blijf ik in gesprek met de meest betrokken partijen om te werken aan een voorstel tot wijziging van de Mediawet 2008, om de

voorgestelde wijzigingen uit te werken. In die gesprekken bespreek ik met hen ook wat nodig is voor een vlotte en soepele overgang naar het nieuwe bestel.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Uslu