



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Mediarecht en mediabeleid, lokaal en regionaal

Schiphof, T.A.

**Publication date**

2014

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Handboek cultuurbeleid. - Aanvulling 104

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Schiphof, T. A. (2014). Mediarecht en mediabeleid, lokaal en regionaal. In B. de Groot, Q. L. van den Hoogen, B. J. Langenberg, T. A. Schiphof, & W. Snijder (Eds.), *Handboek cultuurbeleid. - Aanvulling 104* (pp. I.1.4.4). Reed Business.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

#### I.1.4.4 Mediarecht en mediabeleid, lokaal en regionaal

*Mr. dr. T.A. Schiphof\**

De publieke mediaopdracht

Aanwijzing van regionale en lokale publieke mediadiensten

Meer dan één gegadigde voor lokale omroep

Eisen die aan het media-aanbod worden gesteld

Bekostiging regionale omroep en lokale omroep

De 'zorgplicht'

Distributie door pakketaanbieders (voorheen de 'omroepnetwerken')

Regels met betrekking tot verspreiding van programma's

*'May carry'*

*Doorgifteverplichtingen ('must-carry') en de omvang van het standaardpakket*

*Programmaraden zijn afgeschaft*

Recente adviezen en beleidsvoornemens met betrekking tot regionale en lokale omroep

*VNG/OLON covenant*

*Raad voor Cultuur*

*Beleidsbrief lokale omroep*

Beleidsbrief 'Toekomst van het publieke bestel'



#### I.1.4.4 Mediarecht en mediabeleid, lokaal en regionaal

*Mr. dr. T.A. Schiphof\**

Dit hoofdstuk gaat in op kwesties van mediarecht en mediabeleid. Aan de orde komen de stand van zaken per eind 2014, ontwikkelingen die daaraan vooraf zijn gegaan, en de beleidsadviezen en beleidsvoornemens zoals die ook per eind 2014 op tafel liggen. Het gaat daarbij vooral om publieke omroepen, of publieke 'media-instellingen' volgens de terminologie van de vigerende Mediawet.

Publieke omroepinstellingen zijn zwaar gereguleerd. Er zijn veel regels met betrekking tot onder meer de instellingen zelf, hun programmering, de hoeveelheid reclame die ze uitzenden en hun nevenactiviteiten. Veel regels zijn administratief-technisch en niet van direct belang voor mediabeleid, en komen daarom hier niet aan bod.

Gezien het bestek van dit hoofdstuk en de complexiteit van de landelijke publieke omroep is het onderwerp beperkt tot de publieke lokale en regionale omroep. Telecommunicatieaspecten komen ook niet aan de orde. Een praktische scheidslijn die hier aangehouden kan worden is die welke voor de toezichthouders geldt: de Autoriteit Consument en Markt (ACM) voor de niet-besproken telecommunicatieaspecten (voorheen de taak van OPTA), en het Commissariaat voor de Media voor de wel bestreken aspecten in dit hoofdstuk.

De Mediawet 2008 (Mw) spreekt dus sinds kort niet meer van 'omroepen', maar van 'media-instellingen'. Dit is vanuit de gedachte dat boodschappen ook via andere kanalen dan de klassieke omroep verspreid kunnen worden, zoals via internet. In dit hoofdstuk zal ik voor de leesbaarheid beide termen door elkaar gebruiken, waarbij dan bedacht moet worden dat het om omroep in ruime zin kan gaan.

Aan de orde komen onder meer de eisen die aan de uitzendende organisaties worden gesteld, de eisen die aan de programma's worden gesteld, de bekostiging en de distributie van omroepsignalen, alles voor zover lagere overheden daarbij op enige manier betrokken kunnen zijn of in het verleden waren.

Het samenhangende juridisch kader voor lokale en regionale media vinden we in de Mediawet 2008 en in de twee uitvoeringsregelingen: het Mediabeluif 2008 en de Mediaregeling 2008. Het Commissariaat voor de Media is belast met de bestuursrechtelijke handhaving, en het hanteert daartoe beleidsregels.

Overheden moeten zich houden aan artikel 7 van de Grondwet, dat inhoudt dat er geen voorafgaand toezicht toegestaan is op de programma's en dat andere beperkingen van de vrijheid van meningsuiting alleen mogelijk zijn indien ze in overeenstemming zijn met de wet. Dit impliceert dat in de subsidievoorwaarden geen verdergaande inhoudelijke eisen aan de programmering mogen worden gesteld dan de Mediawet c.a. toestaat.

De vrijheid van meningsuiting is ook gewaarborgd in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM; onder auspiciën van de Raad van Europa). Deze bepaling biedt een andere bescherming aan burgers en media-instellingen tegen overheidshandelen.

In de eerste plaats is het hele communicatietraject beschermd, zodat ook de distributie en de ontvangst van signalen bestreken worden. Verder cist artikel 10 EVRM dat elke beperking vanwege de overheid van de vrijheid van meningsuiting moet voldoen aan de voorwaarde dat deze 'noodzakelijk is in een democratische samenleving'. Daaruit wordt afgeleid dat beperkingen alleen toegelaten zijn als er een 'pressing social need' bestaat en als ze proportioneel zijn.

EU-gerelateerde regelgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van eerlijke mededinging en meer in het bijzonder staatssteun, kan relevant zijn, maar wordt hier niet besproken. In het algemeen moeten er dan grensoverschrijdende effecten zijn, en die zullen bij lokale en regionale omroepen niet zo vaak voorkomen.

#### De publieke mediaopdracht

De Mediawet 2008 bevat in artikel 2.1 een opdracht, bestemd voor alle geledingen van de publieke omroep. Die opdracht bestaat er onder meer uit om op landelijk, regionaal en lokaal niveau publieke mediadiensten te verzorgen op het terrein van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing, via alle beschikbare aanbodkanalen. Het media-aanbod moet voldoen aan democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving.

De wet formuleert ook een aantal kenmerken van dit aanbod: het dient evenwichtig en pluriform te zijn, een relevant bereik te hebben, onafhankelijk te zijn van commerciële invloeden en tot op zekere hoogte van overheidsinvloeden, en te voldoen aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen. De programma's dienen voor iedereen toegankelijk en gratis te zijn.

Het is niet geheel duidelijk tot wie deze hooggestemde opdracht gericht is: is dat alleen tot de publieke media-instellingen of ook tot de subsidiërende overheden? In de paragraaf van dit hoofdstuk komt aan de orde dat er een voornemen bestaat om deze publieke mediaopdracht te wijzigen.

Het vereiste van pluriformiteit kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Bij de landelijke omroep kennen we het verschijnsel van veel verschillende omroeporganisaties, iets wat we 'externe pluriformiteit' kunnen noemen. Bij de regionale en lokale omroep heeft men gekozen voor 'interne' pluriformiteit: per gemeente is er in principe slechts één publieke omroep mogelijk, en met uitzondering van Zuid-Holland, heeft elke provincie niet meer dan één regionale omroep. Deze omroepen moeten er conform de publieke mediaopdracht voor zorgen dat alle inwoners van een verzorgingsgebied bediend worden.

#### Aanwijzing van regionale en lokale publieke mediadiensten

Instellingen die lokaal dan wel regionaal omroep willen bedrijven worden aangewezen door het Commissariaat voor de Media (artikel 2.61 e.v. Mw). Ze komen alleen voor aanwijzing in aanmerking als ze aan drie eisen voldoen:

- ze moeten rechtspersoon naar Nederlands recht zijn met volledige rechtsbevoegdheid;
- ze moeten zich volgens hun statuten ten doel stellen op regionaal dan wel lokaal niveau de publieke mediaopdracht uit te voeren; en
- ze moeten volgens de statuten een orgaan hebben dat het beleid bepaalt en dat representatief is voor de belangrijkste in de desbetreffende provincie of gemeente voorkomende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen, het zogenaamde programmabeleidsbepalend orgaan, oftewel PBO (artikel 2.61 Mw).

Voorheen werden de leden van het PBO krachtens de Mediawet door het college van burgemeester en wethouders benoemd, maar deze regel is inmiddels vervallen.

Een aanwijzing gebeurt alleen nadat Provinciale Staten dan wel de gemeenteraad positief heeft geadviseerd over de vraag of de instelling aan de genoemde eisen voldoet.

Een belangrijk element is dus de representativiteit van het PBO. Tot voor kort kon een regionale publieke media-instelling alleen aangewezen worden als Provinciale Staten zich bereid verklaarden de bekostiging voor hun rekening te nemen.

Inmiddels worden de regionale omroepen bekostigd door de rijksoverheid (zie paragraaf 'Bekostiging regionale omroep en lokale omroep'). Per gemeente kan slechts één publieke omroep worden aangewezen. Als er meer gegadigden zijn, moet het college van burgemeester en wethouders het samengaan van de instellingen bevorderen.

Een aanwijzing geldt voor vijf jaar, en gedurende deze periode wordt verwacht dat Provinciale Staten dan wel de gemeenteraad ten minste eenmaal aan het Commissariaat voor de Media advies uitbrengen of nog aan de eisen van artikel 2.61 Mw voldaan wordt. In bepaalde gevallen kan het commissariaat de aanwijzing intrekken.

Het is mogelijk dat een omroepinstelling in meer dan één provincie of gemeente wil uitzenden. In dat geval moeten de gezamenlijke Provinciale Staten respectievelijk gemeenteraden het hiervoor genoemde advies hebben uitgebracht. Aangewezen lokale en regionale omroepen hebben zich overigens georganiseerd in respectievelijk Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland (OLON) en ROOS.

#### Meer dan één gegadigde voor lokale omroep

Er is enige rechtspraak over situaties waarin meer dan één lokale omroep in aanmerking wilde komen om te mogen uitzenden. Het gaan dan om situaties waarin het samengaan van de instellingen (nog) niet is gelukt.

In Amersfoort/Leusden dienden in 2006 twee omroepen een verzoek in bij het Commissariaat voor de Media om aangewezen te worden als lokale omroep. Beide organisaties, Stadsomroep en Stichting Eemstad RTV, voldeden volgens de gemeenteraden aan de eisen. Het Commissariaat wees Stadsomroep aan. In beroep liet de Rechtbank Utrecht dit oordeel in stand.

Interessant is dat het commissariaat de bezwaarschriften van de gemeente Amersfoort, de gemeenteraad Amersfoort en de raad van de gemeente Leusden niet ontvankelijk had verklaard omdat ze geen belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zouden zijn. De Rechtbank Utrecht liet ook dit oordeel in stand.

De gemeenteraad van Amersfoort tekende hoger beroep aan, waarop de Afdeling bestuursrechtspraak vervolgens uitmaakte dat de gemeenteraad wel degelijk als belanghebbende bij de aanwijzing door het commissariaat aangemerkt diende te worden. Daarbij werd overwogen dat de besluitvorming over de besteding van de gemeentelijke middelen is opgedragen aan de raad. Aan die taak ontleent de raad een belang dat rechtstreeks is betrokken bij de keuze van de lokale omroepinstelling.

#### Eisen die aan het media-aanbod worden gesteld

Het aanbod van regionale en lokale omroepen moet voor ten minste 50 procent van de duur uit aanbod van informatieve, culturele en educatieve aard bestaan, en in het bijzonder betrekking hebben op de provincie of gemeente(n) waarvoor het aanbod is bestemd. Dit wordt wel de 'ICE-norm' genoemd.



Ten minste 50 procent van het aanbod moet door de instelling zelf of uitsluitend in haar opdracht zijn geproduceerd. Dit is een forse taakstelling, zeker in het licht van de beschikbare budgetten (waarover meer in de volgende paragraaf).

De wet opent wel de mogelijkheid dat een lokale omroep een samenwerkingsovereenkomst aangaat met de regionale omroep in welk verzorgingsgebied ze ligt. Als zo'n overeenkomst tot stand is gekomen gelden gehalveerde percentages: 25 procent van het aanbod moet betrekking hebben op de eigen gemeente en 25 procent van het aanbod dient door de instelling zelf of in haar opdracht te zijn geproduceerd (artikel 4 Mediabesluit).

## Bekostiging regionale omroep en lokale omroep

Regionale omroepen werden tot voor kort bekostigd door de provincie, en daarnaast uit reclameopbrengsten. Per 1 januari 2014 is de bekostiging van de regionale omroepen van de provincie overgeheveld naar de mediabegroting. Voor de komende tijd is er ook voorzien in een flinke bezuinigingsdoelstelling.

De Mediawet 2008 bepaalde tot genoemde datum dat Gedeputeerde Staten moesten zorgen voor de bekostiging van het functioneren van ten minste één regionale publieke media-instelling, op een manier dat een kwalitatief hoogwaardig media-aanbod mogelijk is en de continuïteit van de bekostiging is gewaarborgd, en dat het niveau van de activiteiten ten opzichte van de situatie in 2004 ten minste gehandhaafd blijft.

Deze indicatie van de hoogte van de bekostiging is in het nieuwe artikel 2.170 Mw verdwenen. Dit betreft de kwestie van de 'zorgplicht', waarover meer elders in deze bijdrage. Gebleven is de regel dat aan de bijdrage geen voorschriften mogen worden verbonden die in strijd zijn met de Mediawet 2008 of een uitvoeringsregeling (artikel 2.170 lid 3 Mw).<sup>1</sup>

De bekostiging van lokale omroepen is complexer. De Mediawet 2008 bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders zorgt voor de bekostiging van de lokale media-instelling als de gemeenteraad conform artikel 2.61 Mw positief heeft geadviseerd over de instelling (2.170b lid 1 Mw).

Aan de bekostiging mogen, net als bij de regionale omroep, geen voorschriften worden verbonden die in strijd zijn met de Mediawet 2008 c.a. (2.170b lid 4 Mw). De bekostiging moet verder zodanig zijn 'dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien en continuïteit van bekostiging is gewaarborgd' (artikel 2.170b lid 2 Mw).

Op grond van de hoogte van het bedrag dat na de fiscalisering van de omroepbijdrage per 1 januari 2010 in het Gemeentefonds is gestort (9,9 miljoen euro) heeft men becijferd dat 1,30 euro plus indexering per woonruimte een redelijke bijdrage is. De Vereniging der Nederlandse Gemeenten (NVG) raadde haar leden aan om dit bedrag als uitgangspunt te nemen, mede naar aanleiding van de (aangenomen) motie in de Tweede Kamer van Van der Ham/Jasper van Dijk.

Het Commissariaat voor de Media is ook op dit punt belast met de bestuursrechtelijke handhaving, maar het heeft geen formele sanctiemogelijkheid. Wel bestaat de mogelijkheid dat het commissariaat zich tot Gedeputeerde Staten wendt, waarop deze op grond van artikel 194 lid 1 Gemeentewet een bedrag op de gemeentebegroting kan zetten. Met het oog op de hierna te noemen jurisprudentie is het niet zeer waarschijnlijk dat het commissariaat of Gedeputeerde Staten mogelijk te zuinige gemeenten op deze manier benaderen.

In de praktijk is de bijdrage van veel gemeenten aan hun lokale omroep lager dan het geïndiceerde bedrag van 1,30 euro per woonruimte. Uit een rapport uit 2010 (Boutachekourt c.a.) blijkt dat 42 procent van de lokale omroepen, volgens de eigen opgave van de respondenten, minder dan het

normbedrag ontvangt. Uit een onderzoek van het Commissariaat van de Media in 2013 blijkt dat ongeveer een derde van de lokale omroepen financieel in een zorgelijke situatie zit.

## De 'zorgplicht'

Artikel 2.143 lid 1 Mw kent een bekostigingsaanspraak voor de landelijke media-instellingen en de regionale omroepen om aan de eerder genoemde mediaopdracht te kunnen voldoen:

'De NPO en de publieke media-instellingen voorzien op onafhankelijke wijze in de uitvoering van de publieke mediaopdracht en hebben daarvoor op de wijze zoals geregeld in deze wet aanspraak op bekostiging uit 's Rijks kas die een kwalitatief hoogwaardig media-aanbod mogelijk maakt en waardoor continuïteit van financiering gewaarborgd is.'

Lokale publieke omroepen hebben deze aanspraak niet, omdat hun financiering door gemeenten geschiedt en niet in de Mediawet is geregeld.

Tot 1 januari 2014, het moment dat de financiering van de regionale omroepen bij de provincies werd weggehaald, kende de Mediawet voor deze instellingen een bepaling die een zekere garantie leek in te houden. De bekostiging moest zodanig zijn dat

'a) een kwalitatief hoogwaardig media-aanbod mogelijk is en continuïteit van bekostiging is gewaarborgd; en b) in ieder geval per provincie het in 2004 bestaande niveau van de activiteiten met betrekking tot de verzorging van media-aanbod door de regionale publieke media-instelling(en) ten minste gehandhaafd blijft.' (artikel 2.170 Mw oud).

Begin 2014 deed de Afdeling rechtspraak van de Raad van State uitspraak in een conflict tussen de Regionale Omroep West en RTV Rijnmond enerzijds, en het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland anderzijds. Inzet was een forse bezuiniging bij beide regionale omroepen, die volgens hen in strijd was met eerder genoemde aanspraak.

De zaak gaat over het oude regime voor regionale omroepen, maar kan toch nog van belang zijn bij de interpretatie van het vigerende artikel 2.143 lid 1 Mw. De Raad van State verklaarde het beroep van de omroepen ongegrond. Erkend wordt dat de vraag of de hoogte van de subsidie voldoende kwaliteit mogelijk maakt naar actuele maatstaven moet worden beoordeeld.

De in artikel 7 Grondwet en artikel 2.1 Mediawet gegarandeerde programmatische en redactionele vrijheid van omroepen zou echter een toetsing door de subsidiegever in de weg staan, met andere woorden: de subsidiegever mag de materiële norm van de 'zorgplicht' niet invullen. Deze opvatting staat eraan in de weg dat de hoogte van een subsidiebedrag effectief aan artikel 2.143 Mw kan worden getoetst.<sup>2</sup>

De Rechtbank Arnhem heeft eind 2010 een uitspraak gedaan die de zorgplicht met betrekking tot de bekostiging van een lokale omroep betreft. Het ging om een conflict tussen de Stichting Omroep Overbetuwe en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Overbetuwe. De omroep had een bijdrage voor 2010 gevraagd van 23.500 euro, een bedrag dat volgens haar overeenkwam met het richtbedrag van 1,30 euro per woonruimte. Het college kende slechts 18.000 euro toe, waarop de omroep (na afgewezen bezwaar) in beroep ging.

De omroep argumenteerde dat een gemeente niet minder dan genoemde 1,30 euro per woonruimte kan toekennen. De rechtbank verwierp deze stelling: de rechtbank erkende wel dat uit verschillende bronnen de wenselijkheid naar voren kwam dat de (voormalige) rijksbijdrage nu door de gemeente aan de betreffende omroep uitgekeerd zou moeten worden, maar van een verplichting zou geen sprake zijn. Het gemeentebestuur is volgens de rechtbank vrij om de hoogte van de gemeentelijke bijdrage aan de lokale omroep zelf vast te stellen.

Verder werd verwezen naar artikel 6 lid 1 en 2, van de Financiële-verhoudingswet, waaruit blijkt dat de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds ten goede komen aan de algemene middelen van de gemeente. Dat verdraagt zich niet met het idee dat geld uit het fonds geoormerkt zou kunnen zijn. De omroep betoogde ook dat de gemeente niet had voldaan aan haar zorgplicht ten aanzien van de lokale publieke media-instellingen, zoals op dit moment verwoord in artikel 2.170b lid 2 van de Mediawet 2008.

De rechtbank overwoog op dit punt dat de zorg van de gemeente voor de bekostiging van het functioneren van de lokale publieke media-instelling met ingang van 1 januari 2010 expliciet wettelijk is geregeld. Vervolgens werd een motiveringsgebrek vastgesteld: het college had onvoldoende gemotiveerd dat met het toegekende bedrag in een toereikend media-aanbod kon worden voorzien en dat de continuïteit van de bekostiging was gewaarborgd. In dit geval moest het gemeentebestuur dus voor een betere motivering zorgen; in het algemeen kunnen we stellen dat gemeenten in subsidiebesluiten (weigeringen te subsidiëren of subsidiëring met een lager bedrag dan het normbedrag) motiveren dat de omroep met die bijdrage de wettelijke taken moet kunnen uitvoeren.

Ook de Rechtbank Amsterdam heeft bepaald dat een uitkering uit het gemeentefonds algemeen is en niet geoormerkt, ook weer onder verwijzing naar de Financiële-verhoudingswet. Dit kwam aan de orde toen een weigering van een subsidieaanvraag werd aangevochten. Het beroep van de plaatselijke omroepinstelling tegen het betreffende besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Blaricum werd ongegrond verklaard.

## Distributie door pakketaanbieders (voorheen de 'omroepnetwerken')

Op het punt van de distributie van omroepprogramma's zijn er twee ontwikkelingen geweest die hier aan de orde komen: de komst van nieuwe regels voor 'pakketaanbieders' – vooral doorgifte van zekere programma's en een minimumstandaardpakket en ter vervanging van regels voor exploitanten van kabelnetwerken – en de afschaffing van de programmeraden per 1 januari 2014.

## Regels met betrekking tot verspreiding van programma's

Het accent van de regulering op het punt van de distributie van programma's is verschoven van de exploitatie van omroepnetwerken (kabelnetwerken) naar pakketaanbieders. Het gaat om regels voor de verplichte doorgifte van bepaalde programma's ('must carry') en de minimale omvang van het door te geven pakket.

De oude regels gingen uit van de situatie dat kabelexploitanten voornamelijk programma's van derden doorgaven. Naar zijn aard was deze regulering techniekgebonden. Inmiddels zijn er meerdere 'media' (kabel, ether, satelliet) via welke ook meer exploitanten tegelijk hun programmapakketten kunnen aanbieden.

Er was dus reden om over te gaan op een techniekonafhankelijke regulering van genoemde pakketaanbieders. Een enkele gemeente is nog eigenaar van het kabelnetwerk in de eigen gemeente en zal nu dus mogelijk als pakketaanbieder onder de hier besproken regels vallen.

*'May carry'*

De aanbieder van een omroepnetwerk mag alleen legale programma's doorgeven. Dat betekent dat de oorspronkelijk uitzendende organisatie een Nederlandse of een buitenlandse vergunning moet hebben (artikel 6.10 Mw). Er is geen toestemming voor nodig om openbare vergadering van de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal, van Provinciale Staten of van een gemeenteraad door



te geven, mits onverkort en rechtstreeks. Ook mag het omroepnetwerk informatie over het eigen programma-aanbod en diensten verspreiden (artikel 6.11 Mw).

#### *Doorgifteverplichtingen ('must-carry') en de omvang van het standaardpakket*

De hier opgenomen verplichtingen gelden voor pakketaanbieders die ten minste 100.000 abonnees in Nederland hebben (artikel 6.12 Mw). Er is een onderscheid gemaakt tussen digitaal aanbod en analoog aanbod.

Als er sprake is van digitaal aanbod moet de pakketaanbieder zijn abonnees in elk geval een digitaal standaard programmapakket leveren (artikel 6.13 Mw). Het gaat om minimaal dertig unieke televisiekanalen, waaronder – 'must carry' – de drie landelijke publieke programma's, de voor het abonnee-adres relevante regionale en lokale publieke televisiekanalen, het programma dat bestemd is voor een aangrenzende provincie, ten hoogste twee extra lokale programma's en drie Vlaamse publieke televisiezender. De bepaling geeft verder regels voor door te geven radioprogramma's.

Als er analoog aanbod is moeten er minimaal vijftien televisiezenders in het pakket zitten, waaronder verplicht ('must-carry') de hiervoor bij het digitale aanbod genoemde zenders, met dien verstande dat niet drie maar twee Vlaamse kanalen verplicht doorgegeven moeten worden (artikel 6.14 Mw).

#### *Programmaraden zijn afgeschaft*

Omdat kabelexploitanten een monopolie bezaten (wat nog steeds in zekere mate het geval is) werden programmaraden geïntroduceerd. Deze raden werden per gemeente ingesteld en dienden een afspiegeling van de bevolking te zijn. Zij waren bevoegd om de exploitant te adviseren over een gedeelte van het aantal door te geven programmakanalen, een advies waar de exploitant niet zonder meer van af mocht wijken.

Allengs werden bezwaren tegen deze programmaraden gevoeld en geuit. Om enkele problemen aan te geven: de exploitatie van kabelnetwerken gebeurde steeds meer bovengemeentelijk, waardoor gemeentelijke programmaraden niet meer goed aansloten; de regeling leidde tot veel procedures bij het Commissariaat voor de Media en de rechter; de raden waren vaak moeilijk te bemensen met gekwalificeerde leden, en door het groter wordende aantal transmissietechnieken werd de monopoliepositie van de exploitanten zwakker en was het schaarsteargument minder relevant.

Vanuit de Europese Commissie ten slotte werd op grond van mededingingsoverwegingen bezwaar gemaakt, wat door de regering werden gepareerd met de belofte dat het systeem van de programmaraden tegen het licht gehouden zou worden. Een en ander heeft ertoe geleid dat ze per 1 januari 2014 ophielden te bestaan.

## **Recente adviezen en beleidsvoornemens met betrekking tot regionale en lokale omroep**

#### *VNG/OLON conventant*

De VNG en de OLON sloten op 5 juni 2012 een 'vernieuwingsconvenant'. Als aanleiding noemt men het volgende. Het is de ambitie van de sector om haar maatschappelijke toegevoegde waarde te verhogen, en om de relatie tussen gemeentelijke overheden en lokale omroepen te verhelderen. Verder wilde men duidelijker voor ogen krijgen wat verstaan moet worden onder het begrip 'lokaal toereikend media-aanbod'. Dit is de missie die de Mediawet de lokale omroepen oplegt (artikel 2.170b Mw), en die (ook door de rechter) moet worden betrokken bij bekostigingsvragen.

Het convenant beoogt te laten zien hoe realisatie daarvan gestimuleerd, gefaciliteerd en geconditioneerd kan worden. Er worden drie dimensies onderkend van wat een lokaal toereikend media-aanbod zou zijn: Het productaanbod (content), de kwaliteit van de omroep en de effectiviteit en efficiency van de exploitatie.

#### *Raad voor Cultuur*

Begin 2014 presenteerde de Raad voor Cultuur 'De tijd staat open. Advies voor een toekomstbestendige publieke omroep'. is veel aandacht voor de landelijke publieke omroep, wat minder voor regionale omroep en nog weer minder voor lokale omroep. De Raad stelt vast dat er een zorgwekkende situatie in de regio is wat de media betreft.

De belanghebbenden beseffen dat de situatie penibel is. Een sterke informatie- en nieuwsvoorziening in de regio verdient de aandacht, mede gezien het feit dat we in een tijd leven waarin veel taken door de centrale overheid aan gemeentelijke overheden worden overgedragen. Het advies luidt om de journalistieke krachten in de regio te bundelen en samenwerking mogelijk te maken met maatschappelijke instellingen en private mediabedrijven: een verregaande horizontale samenwerking.

Daar is niet alleen de bereidwilligheid van de media-aanbieders voor nodig, ook de wetgever moet bereid zijn om belemmeringen op te heffen. Nu is privaat-publieke samenwerking nog een pad vol obstakels. De achtergrond hiervan ligt in de wens een waterscheiding te willen hebben tussen commerciële en belangen en redactionele onafhankelijkheid, en om er voor te zorgen dat er geen geld weglekt uit de publieke mediasector.

#### *Beleidsbrief lokale omroep*

De beleidsbrief 'lokale omroep' van staatssecretaris Sander Dekker van 15 november 2013 is een uitvloeisel van een debat in de Tweede Kamer van 28 juni 2012 over persbeleid en lokale omroep.

De brief stelt vast dat de lokale omroepen van belang zijn voor de lokale journalistieke infrastructuur, maar ook een podium vormen voor kunst en cultuur uit de streek of gemeente.

Sinds 2009 wordt er gesproken over 'streekomroepen'. Omroepen zouden voor meer gemeenten het lokale aanbod kunnen verzorgen. Daarmee kan het afzetgebied worden vergroot, de financiële armsgroter worden en de journalistieke kwaliteit sterker.

De OLON wil het aantal lokale omroepen verkleinen, van 282 nu naar een aantal tussen 50 en 100. Het kabinet ziet voor zichzelf geen taak om hier het initiatief te nemen, maar wil wel meewerken om eventuele (wettelijke) belemmeringen weg te nemen. Met instemming wordt gerefereerd aan het convenant dat door OLON en de VNG is gesloten.

Er wordt opgemerkt dat de lokale omroep wordt geholpen met de nieuwe 'must-carry'-regel in de Mediawet, die zegt dat elke pakketaanbieder de relevante lokale omroep moet doorgeven. De brief stelt vast dat er zorgen zijn voor de toekomst van de lokale omroep. Er is de moeilijke financiële situatie van veel omroepen, maar er zijn ook grote niveauverschillen tussen de diverse instellingen.

Concreet wil het kabinet bijdragen aan de professionalisering op lokaal niveau, en via de structurele ondersteuning van OLON. Op dit moment wordt met interesse kennis genomen van het initiatief om tot een 'Mediahub' te komen, een centrale technische voorziening die tot kostenbesparing en vergemakkelijken van het aanleveren van signalen zal leiden.

## **Beleidsbrief 'Toekomst van het publieke bestel'**

Op 13 oktober 2014 stuurde staatssecretaris Sander Dekker zijn brief met beleidsvoornemens voor het publieke bestel naar de Tweede Kamer. Het is de derde van drie stappen.

De eerste was de vermindering van het aantal landelijke omroeporganisaties, dat teruggaat van 21 naar 8 erkenningen: twee voor de taakomroepen NOS en NTR, 6 voor (fusie)omroeporganisaties;

De tweede stap was de hiervoor al genoemde overheveling van het budget van de regionale omroepen naar de mediabegroting (zie paragraaf: Bekostiging regionale omroep en lokale omroep). Met deze nota wil de staatssecretaris aangeven in welke richting het publieke bestel zich moet gaan ontwikkelen. Hij maakt daarbij gebruik van het hiervoor genoemde advies van de Raad voor Cultuur.

De publieke omroep als geheel zou 'onderscheidender' moeten zijn. Nu wordt het publieke gehalte van programma's regelmatig betwist en is er overlap met wat commerciële aanbieders programmeren. Het kabinet wil hierom de taakopdracht de publieke opdracht aanscherpen.

In de tweede plaats wil het kabinet de 'creatieve competitie' en de pluriformiteit binnen het bestel vergroten door externe partijen toegang te geven tot de publieke omroep. Dat vraagt om een wijziging van de Mediawet.

Een derde punt is dat het kabinet de samenwerking binnen het bestel wil vergroten door de NPO meer mogelijkheden te geven bij het bepalen en het bewaken van de koers van de publieke omroep.

Meer samenwerking binnen en met de regio is het vierde en laatste speerpunt. Het kabinet wil meer slagvaardigheid en een efficiëntere organisatie van de regionale omroep, en meer samenwerking binnen de regio en met de landelijke omroep. Op de positie van publieke lokale omroepen gaat dit stuk niet in, men verwijst naar de Beleidsbrief lokale omroepen uit 2013.

Benadrukt wordt dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor (de financiering van) de lokale omroepen. Wel wil de staatssecretaris financieel bijdragen aan het professionaliseren van de lokale omroepen en de ontwikkeling van een centrale distributievoorziening, de zogenaamde Mediahub.

*(publicatie december 2014)*

---

\* Mr. dr. T.A. Schiphof is universitair docent Mediastudies, Faculteit Geesteswetenschappen, Universiteit van Amsterdam.

<sup>1</sup> Zie voor de vigerende beleidsregels van het commissariaat: Commissariaat voor de Media, Uitgangspuntennotitie artikel 2.170 Mw 2008, te vinden op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>2</sup> Jolize Lautenbach, Mediaforum 2014-9, p. 229-230.