

Financiering via provincie vraagt vernieuwd toezicht

Jan van Cuilenburg

31 mei 2005

Commissariaat voor de Media
Bijeenkomst Regionale Omroepen

Inleiding

Hartelijk welkom bij het Commissariaat voor de Media. Het is bijzonder verheugend dat u met zo velen gehoor hebt gegeven aan onze uitnodiging om, ter gelegenheid van de nieuwe financieringssystematiek voor regionale omroep, vandaag van gedachten te wisselen over de nieuwe rolverdeling tussen provincie, regionale omroep en het Commissariaat voor de Media. Dat vandaag van vrijwel iedere regionale omroep en iedere provincie vertegenwoordigers aanwezig zijn, en eveneens IPO, ROOS en het Ministerie van OCW aanwezig zijn, onderstreept het belang dat u allen hecht aan duidelijkheid over die rollen.

Regionale publieke omroep vervult een belangrijke functie in de regionale democratie en biedt een podium aan kunst en cultuur uit de eigen streek en een platform voor debat over regionale ontwikkelingen. De regionale omroep is in ons land al jaren bijzonder populair bij het publiek. Met name regionale publieke radio laat zeer indrukwekkende publieksbereikscijfers zien. Bij elkaar opgeteld is het radiomarktaandeel van de regionale publieke omroepen met vijftien procent beduidend hoger dan het marktaandeel van directe concurrenten zoals Radio 538 (twaalf procent), Radio 2 (elf procent) en Sky Radio (tien procent).¹ Overigens moeten we ons hierbij wel realiseren dat de regionale omroep het vooral goed doet bij het wat oudere publiek. Jongeren

¹ Radioranglijst februari – maart 2005, bron NOS KLO/Intomart.

voelen zich toch eerder aangesproken door commerciële zenders zoals Radio 538 en in de grote steden door een publieke jongerenzender als FunX. Hoe dat zij, regionale omroep heeft bestaansrecht, voorziet duidelijk in een behoefte van het grote publiek, en is daarmee een eminent vehikel voor provinciale en regionale massacommunicatie.

Ik zal bij wijze van inleiding op het thema van vandaag kort schetsen, waar het om gaat, wat de kaders zijn waarbinnen we onze rollen nader kunnen omschrijven. Mijn collega's Tineke Bahlmann en Inge Brakman zullen later vanmiddag op verschillende onderdelen dieper en meer concreet ingaan, vooral waar het gaat om de financiering en de programmatische onafhankelijkheid van regionale omroep. U krijgt volop de gelegenheid uw visie te laten horen en uw vragen te stellen.

Zorgplicht

Vanaf 1 januari 2006 is de structurele basisfinanciering van de regionale omroepen geheel in handen van de provinciale overheid. Met de invoering van het nieuwe artikel 107 van de Mediawet komt er een eind aan de duale financiering van regionale publieke omroep via rijk en provincie die we tot nu toe kenden. Artikel MW 107 legt de provincie een zorgplicht op. Het eerste lid van dit artikel bepaalt immers dat het provinciebestuur zorg draagt voor de bekostiging van ten minste één regionale omroep in de provincie, en wel op zodanige wijze "... dat een kwalitatief hoogwaardige programmering mogelijk is en continuïteit van de bekostiging is gewaarborgd." De wetgever schrijft daarbij ook nog voor dat regionale radio, televisie, teletekst en internet op hetzelfde kwalitatieve en kwantitatieve niveau moeten kunnen blijven zoals dat in 2004 was.

Overigens is de financiële verantwoordelijkheid van de provincie voor regionale omroep niet nieuw, immers de Mediawet schreef in artikel 43, lid 3, al voor dat het Commissariaat alleen regionale zendtijd kan toewijzen indien het provinciaal bestuur verklaart voor de bekostiging daarvan zorg te dragen. Na de wetswijziging is dat niet anders geworden. Het nieuw geformuleerde

artikel 43, derde lid, luidt immers: 'Er wordt slechts zendtijd toegewezen aan regionale omroepinstellingen voor welke het provinciebestuur heeft verklaard zorg te dragen voor de bekostiging van het functioneren van die instelling.' Er kan geen misverstand over bestaan: de provincie heeft voor regionale omroep de rol van financier, en is vanuit de publieke middelen ook de enige financier van regionale omroep.

Met de financiële zorgplicht voor provincies voor regionale omroep wordt in de Mediawet een medebewindstaak aan de provincie opgelegd. Het voldoen aan die zorgplicht valt onder de toezichthoudende bevoegdheid van het Commissariaat voor de Media. Het Commissariaat moet dus de uitvoering van de zorgplicht door de provinciebesturen goed in de gaten houden en zal dat ook doen, ondermeer door bij de provinciale besturen en regionale omroepen de nodige financiële informatie op te vragen (artikelen 5:16, 5:17 en 5:20 AwB). Het Commissariaat heeft echter in de Mediawet niet de bevoegdheid om aan provinciale besturen sancties op te leggen. Met de woorden van het Instituut voor Informatierecht IVIR van de UvA: 'Het Commissariaat kan wel blaffen maar niet bijten.'² Bij de Memorie van Toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Mediawet merkt de regering in dit verband op dat het in de staatsrechtelijke en bestuurlijke context waarin de medebewindstaak geplaatst moet worden, niet past dat het Commissariaat zelfstandig sancties zou kunnen opleggen aan provinciebesturen. Maar geblaft kan er inderdaad wel worden en dat zal het Commissariaat ook daadwerkelijk doen, als een provincie daar reden toe geeft. Het Commissariaat zal als het nodig is zo hard blaffen dat de Minister van Binnenlandse Zaken zich genoopt zal voelen, de provincie in kwestie een aanwijzing te geven op grond van artikel 197 sub c Provinciewet. Bij zo'n aanwijzing komt het er concreet op neer dat de Minister van Binnenlandse Zaken afdwingt dat bovenop de provinciale begroting een extra bedrag wordt uitgekeerd aan de regionale omroep. Maar het Commissariaat gaat er wel vanuit, het Nederlands provinciale bestuur kennend, dat het nooit zover komt dat BZ zulke aanwijzingen zal moeten

² L. Dragstra, N.A.N.M. van Eijk, A.W. Hins en M.J. Konert, 2004 *Publieke Omroep in de Regio: Onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid bij provinciale financiering*, Amsterdam IVIR.

geven. De provincies dragen immers, zo mogen we aannemen, hun regionale omroep een warm hart toe.

Programmabeleidbepalend orgaan PBO

Een enkel woord over twee andere taken die de provincie krachtens de Mediawet heeft. Naast de financiële zorgplicht heeft het provinciebestuur nog een belangrijke adviestaak. De provincie brengt eens in de vijf jaar, bij verloop van de regionale zendtijdtoewijzing, advies aan het Commissariaat uit over de vraag, of de regionale omroep in kwestie zich houdt aan de bepalingen van de Mediawet (MW 43, lid 1). Daarnaast benoemen Gedeputeerde Staten van de provincie de leden van het orgaan dat het programmabeleid van de regionale omroep bepaalt. Die benoeming geschiedt op basis van een bindende voordracht van de regionale omroep (MW 30, onder c). Het is van belang dat de omroepinstelling representatief is voor de provincie die zij bedient. De representativiteit moet tot uitdrukking komen in het programmabeleidbepalend orgaan (pbo). Het pbo dient zo te zijn samengesteld dat het representatief is voor de belangrijkste in de provincie voorkomende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen. Overigens, niet voor niets is sprake van een voordracht van pbo-leden door de regionale omroep, die bindend is. Het provinciebestuur benoemt weliswaar de leden van het pbo, maar het bindend karakter dat de Mediawet meegeeft aan de voordracht maakt duidelijk dat het niet de bedoeling is dat de provincie zo zeggenschap krijgt over het programmabeleid van de regionale omroep.

Toezicht

Het toezicht op naleving door de regionale omroep van de Mediawet en het Mediabesluit blijft ook in de nieuwe situatie voorbehouden aan het Commissariaat. Dat toezicht betreft de programmering, de besteding van de door de provincie beschikbaar gestelde financiën, en het onafhankelijk en democratisch functioneren van de regionale omroep. Er is volgens de wetgever nadrukkelijk geen dubbeltoezicht op de regionale omroep. Het specifieke mediawettelijke toezicht van het Commissariaat is van een ander karakter dan het toezicht dat het provinciebestuur uit hoofde van zijn

financieringsrelatie met de regionale omroepinstelling moet uitoefenen. Om dubbeltoezicht te voorkomen zullen, waar overlappingsen zich in het toezicht dreigen voor te doen, heldere afspraken tussen de provincies en het Commissariaat moeten worden gemaakt en als nodig in protocollen worden vastgelegd,

De publieke regionale omroep ontvangt publiek geld, heeft recht op schaarse etherfrequenties en de programma's moeten door kabelexploitanten worden doorgegeven naar alle kabelabonnees. Tegenover deze privileges staan verplichtingen. Zo is de regionale omroep gebonden aan de taakopdracht die voor de publieke omroep in de Mediawet is gedefinieerd. De regionale omroep moet een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod verzorgen van informatieve, culturele, educatieve en verstrooiende programma's. Hier ligt nadrukkelijk de toezichthoudende taak bij het Commissariaat en niet bij de provincie.

Ook verplicht de wet de regionale omroep om ten minste 50% van de zendtijd te besteden aan programmaonderdelen van informatieve, culturele en educatieve aard die in het bijzonder betrekking hebben op de provincie waarvoor het programma bestemd is. Het Commissariaat ziet erop toe dat de regionale omroep dat programmavoorschrift ook daadwerkelijk in zijn programmering realiseert. Het Commissariaat, het kan niet vaak genoeg worden gezegd, oefent echter het toezicht op de inhoud en vorm van de programmering nimmer vooraf uit. Onze Grondwet is in artikel 7.2 op dit punt volstrekt helder. In dit artikel over de vrijheid van omroep is vastgelegd dat er geen voorafgaand toezicht is op de inhoud van radio- en televisie-uitzendingen. In de Mediawet, artikel 48, is aan deze grondwettelijke omroepvrijheid toegevoegd dat iedere instelling die zendtijd heeft verkregen zelf de vorm en inhoud van haar programma bepaalt en verantwoordelijk is voor wat er wordt uitgezonden. Daarnaast wordt de onafhankelijkheid van de omroep nogeens benadrukt in artikel 13c van de Mediawet, waarin is bepaald dat de programma's van publieke omroepen onafhankelijk zijn van commerciële en van overheidsinvloeden. Ter bescherming van de journalistieke onafhankelijkheid hanteren de regionale omroepen

programmastatuten waarin de rechten en plichten van de bij de redactionele vervaardiging van die programma's betrokken medewerkers ten opzichte van directie, hoofdredactie, adverteerders en sponsors zijn vastgelegd.

Door het externe, mediawettelijke toezicht van het Commissariaat, is er voor het provinciale toezicht een duidelijk verschil met andere culturele instellingen in de provincie die provinciale subsidie ontvangen. De provincie zal zich als subsidiegever en in haar financiële toezicht op haar regionale omroep verre dienen te houden van de inhoud van regionale omroepprogramma's.

Provinciale medefinanciering regionale omroepproducties

Om misverstanden te voorkomen, de inhoudelijke terughoudendheid die het provinciebestuur ten opzichte van de regionale omroep in het algemeen past, sluit niet uit dat de provincie soms extra en apart financiën beschikbaar kan stellen voor het maken van regionale programma's. Als daarbij maar volstrekt duidelijk is dat de omroep de eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van de programma's blijft behouden. Om te voorkomen dat zulke programma's al snel het karakter krijgen van overheidsvoorlichting, wat zeker niet de bedoeling van de mediawetgever is, adviseert het Commissariaat de provincie om in zulke gevallen zich aan te sluiten bij de landelijke richtlijn voor door de rijksoverheid medegefinancierde omroepproducties en uit te gaan van een maximumbijdrage van de provincie van 50% van de programmaproductiekosten. Financiële bijdragen van de overheid voor omroepprogramma's met nieuws en actualiteiten zijn ongewenst. De journalistieke onafhankelijkheid moet bij nieuws en actualiteiten op de regionale radio en televisie volstrekt gewaarborgd zijn en elke schijn van overheidsbeïnvloeding dient hier te worden vermeden. Bijdragen voor specifieke culturele producties zijn wel denkbaar. Die bijdragen dienen steeds per afzonderlijk programma te worden vastgesteld om te voorkomen dat de regionale omroep sluipend een algemene voorlichtingstaak van de provincie krijgt.

Europa

In de wet- en regelgeving voor de mediasector wordt Europa steeds belangrijker. Omroep is de laatste vijftien jaar grensoverschrijdend geworden, en daarmee een Europese aangelegenheid van de interne markt die zich in grote aandacht van Brussel mag verheugen. Daarnaast is vooral de omroepsector een sterk competitieve sector geworden met scherp tegengestelde, concurrerende belangen van publieke en commerciële omroepen. In zo'n setting is publieke financiering van omroep niet zondermeer vanzelfsprekend, al was het maar omdat het verdienen aan omroep door commerciële partijen als een nulsom spel wordt beschouwd, waarbij de winst van de ene partij per definitie het verlies is voor de andere. De toegenomen concurrentie tussen publieke en commerciële omroep heeft geresulteerd in een sterkte juridisering van de mediasector waarbij ook in ons land zo langzamerhad een *media lawyer's paradise* is ontstaan. Ook de regionale omroep zal in de toekomst een toenemende juridische druk vanuit de commerciële omroepsector ondervinden. En ook de regionale omroep zal geconfronteerd worden met de al dan niet terechte twijfel van commerciële partijen en ook vanuit Brussel, of zijn publieke financiering door de provincie eigenlijk niet helemaal of gedeeltelijk verboden staatssteun is. Publieke financiering van publieke regionale omroep is in Europa op zich niet verboden, maar moet wel aan een aantal spelregels voldoen. De belangrijkste is wel dat staatssteun, die in het algemeen in Europa wel verboden is, in geval van publieke omroep toch kan worden toegestaan, zolang die staatssteun '... de ontwikkeling van het handelsverkeer niet beïnvloedt in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.'³ De Europese Commissie onderzoekt de laatste paar jaar steeds vaker of staatssteun van lidstaten aan hun publieke omroepen verenigbaar is met de gemeenschappelijke Europese markt. Ook regionale publieke omroepen kunnen slechts publiek worden gefinancierd zolang die financiering aan Europese criteria voldoet. Laat mij een paar opmerkingen hierover mogen maken.

³ Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen, 2001/C 320/04, 15 november 2001, randnummer 29.

Op Europees niveau is het belang van een onafhankelijke publieke omroep diverse malen onderstreept. Het Protocol bij het Verdrag van Amsterdam (juni 1997) inzake de publieke omroep benadrukt dat het aan iedere lidstaat is om de publieke omroep in te richten en te organiseren, om zijn publieke taakopdracht te definiëren en voor de financiering zorg te dragen. De resolutie van de Europese Raad van Ministers van 25 januari 1999 stelt in het verlengde van het Verdrag van Amsterdam dat de publieke omroep een brede programmering moet kunnen verzorgen in overeenstemming met zijn taakopdracht om de gehele samenleving te bedienen. Veel Europese ruimte dus voor publieke omroep, ook voor de regionale publieke omroep. Maar november 2001 heeft de Europese Commissie wel de vereisten voor publieke omroep – ‘openbare omroep’ in de terminologie van de Commissie – fors aangescherpt. In een zgn. Mededeling van de Commissie over de financiering in de Unie van publieke omroep met publieke middelen wordt vereist dat de lidstaten de taakopdracht van de publieke omroep heel duidelijk definiëren, en wettelijk toewijzen aan een of meerdere omroepen, en ook effectief laten monitoren door een onafhankelijk toezichthoudend orgaan. Ook dient de financiering te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en transparantie. De nieuwe financiering van de regionale omroep dient hier ook aan te voldoen. Proportionaliteit schrijft voor dat regionale publieke omroepen niet meer van de provincie ontvangen dan de nettokosten van de openbare opdracht die zij hebben, waarbij ook rekening wordt gehouden met andere inkomsten afkomstig van het vervullen van de openbare dienst.⁴ En het Europese transparantievereiste vergt dat er ook bij de regionale omroep een duidelijke en passend scheiding bestaat tussen activiteiten die in het kader van de publieke missie worden verricht en activiteiten die daarbuiten vallen.⁵ Gescheiden boekhouding is daarbij voorgeschreven en kruissubsidiëring van de publieke omroepmissie naar niet-publieke nevenactiviteiten is uiteraard verboden. En concurrentievervalsing vanuit de publieke omroep met publieke omroepmiddelen is op de omroepmarkt ook voor regionale omroepen volstrekt ontoelaatbaar. Het Commissariaat zal zowel bij neventaken (ex MW

⁴ Idem, randnummer 57.

⁵ Idem, randnummer 49.

55b) als bij neventactiviteiten (ex MW 57a) van regionale omroepen kritisch toetsend en handhavend blijven optreden.

Evaluatie na drie jaar

Het nieuwe bekostigingssysteem voor de regionale omroep waarover wij vandaag spreken is zonder twijfel voor alle betrokkenen, voor de regionale omroep zelf, voor de provincie, maar ook voor het Commissariaat ingrijpend. De mediawetswijziging creëert nieuwe verhoudingen, andere financieringsstromen en andere spelregels. Het is de vraag, hoe de wetswijziging in de praktijk zal uitpakken. Gelukkig acht de staatssecretaris een periodieke evaluatie wenselijk vanwege, zoals zij stelde, 'het grote belang dat is gemoeid met een goede uitoefening van de publieke functie door de regionale omroep.' De wetgever heeft dan ook voorzien in een evaluatie na drie jaar. Het nieuwe artikel MW 107, derde lid, bepaalt: 'Onze Minister zendt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van dit artikel, en vervolgens telkens na drie jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het bepaalde in dit artikel in de praktijk.' Het Commissariaat heeft blijkens de toelichting bij de laatste Nota van Wijziging⁶ als taak gekregen, deze evaluatie voor te bereiden. Evaluatie onderstelt criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald of datgene dat met de nieuwe bekostigingsstructuur werd beoogd ook daadwerkelijk wordt bereikt. De doelen van de wetswijziging zijn om de financiële verantwoordelijkheid voor de regionale omroep volledig bij de provincie te leggen en te zorgen voor een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel waarbij de publieke regionale omroepfunctie gegarandeerd blijft. Het Commissariaat zal dus moeten toetsen of deze doelen met de wetswijziging bereikt worden. Daarnaast zal onderzocht moeten worden, welke andere effecten, positief en negatief, de nieuwe structuur sorteert. Vastgesteld zal moeten worden, of de provincie haar zorgplicht ook daadwerkelijk waarmaakt en kan waarmaken. Maar ook andere zaken zullen in de evaluatie aan de orde moeten komen. Zo zal te zijner tijd ook onderzocht moeten worden, of de onafhankelijkheid van de regionale omroep ten opzichte van de provincie voldoende gewaarborgd is

⁶ Nota van Wijziging 16 november 2004.

en blijft. Niet voor niets bepaalt immers het tweede lid van het nieuwe wetsartikel MW 107 dat aan de provinciale bekostiging geen voorwaarden mogen worden gesteld of voorschriften worden verbonden die in strijd zijn met de Mediawet, waarbij de staatssecretaris met name heeft gedacht aan het mediawettelijk vereiste van programmatische autonomie.⁷

Om de evaluatie voor te bereiden zal het Commissariaat binnen afzienbare tijd in overleg treden met het Departement en zullen ook IPO en ROOS worden benaderd om mee te denken en mee te werken bij het opzetten het evaluatieonderzoek. Het instellen van een voorbereidende werkgroep ligt daarbij uiteraard in de rede.

Slot

De nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep heeft lang op de Haagse politieke agenda gestaan. Het eerste wetsvoorstel hierover werd al mei 2003 door staatssecretaris Cees van Leeuwen naar de Tweede Kamer gestuurd. Bij de parlementaire behandeling november 2003 bleek in de Kamer grote zorg te bestaan over de vraag of de provincies inderdaad voldoende middelen voor regionale omroep beschikbaar zouden stellen, en of de provincies de programmatische autonomie van de omroep wel zouden respecteren. Staatssecretaris Medy van der Laan heeft zich deze zorgen aangetrokken en is november 2004 met een nieuw wetsvoorstel gekomen waarmee de zorgen van het parlement konden worden weggenomen. April 2005 kreeg de nieuwe financieringsstructuur kracht van wet. Alle partijen kunnen nu aan de slag onder een nieuwe financiële bedeling die de regionale omroep financieel in staat stelt om zijn publieke taak professioneel en onafhankelijk ook in de toekomst te blijven doen. Althans dat verwachten wij bij het Commissariaat ervan.

⁷ Brief staatssecretaris OCW over regionale en lokale omroep aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15 november 2004.