

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

(Vul hier de publicatietitel van de internetconsultatie in)

Wet versterking lokale publieke omroepen

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Direct belanghebbenden: de lokale publieke omroepen, de stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO), gemeenten, de VNG, Commissariaat voor de Media (Commissariaat), Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.

Indirect belanghebbenden: landelijke publieke omroepen, de Nederlandse Publieke Omroep (NPO), regionale publieke omroepen, de stichting Regionale Publieke Omroep (RPO), private media-instellingen, NDP Nieuwsmedia, de Nederlandse Nieuwsblad Pers, de Raad voor Cultuur (RvC), de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).

Na het verschijnen van het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV hebben het ministerie van OCW en het ministerie van BZK begin 2022 het initiatief genomen tot de inrichting van een bestuurlijke stuurgroep en een ambtelijke werkgroep; in beide waren BZK, OCW, de VNG, het Commissariaat en de NLPO vertegenwoordigd. In opdracht van de stuurgroep kwam de werkgroep wekelijks samen. Het resultaat van deze overleggen was de Kamerbrief Visiebrief lokale omroepen van 30 mei 2023. Deze brief is de directe aanleiding voor dit wetsvoorstel. Daarna is de constructie van stuur- en werkgroep ontbonden. Vanaf de zomer van 2023 heeft OCW meermaals met de bovengenoemde partijen overlegd over verschillende aspecten van de wettelijke uitwerking. Dat gebeurde zowel met de organisaties afzonderlijk als in gezamenlijk verband. Ook is er contact geweest met individuele omroepen, individuele gemeenten en met het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.

Hulpvragen

- a) Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?
- b) Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?
- c) Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

De ROB en de RvC onderscheidden in 2020 in hun rapport *Lokale Media: niet te missen* drie democratische en twee maatschappelijke functies van lokale media, waaronder de lokale publieke omroepen. Deze democratische functies zijn: het informeren van burgers, het controleren van het lokale bestuur en het agenderen van maatschappelijke kwesties in het politieke en maatschappelijke debat.¹

De lokale publieke omroepen staan echter onder druk. Zozeer dat ze hun democratische en maatschappelijke functies op veel plekken in Nederland niet goed genoeg kunnen uitoefenen. De ROB en RvC trokken in een gezamenlijk advies eind 2019 de conclusie dat "lokale omroepen deze functies niet naar behoren waarmaken".² Er is verschraving van het journalistieke aanbod, met name in landelijke gebieden. Daarnaast is er sprake van versnippering en gebrekkige inhoudelijke en organisatorische samenwerking tussen omroepen, wat gevolgen heeft voor de professionaliteit van lokale publieke omroepen.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De ROB en de RvC hebben in hun adviezen een aantal oorzaken genoemd voor de zorgelijke staat van de lokale publieke omroepen. Zo concludeerden ze dat de huidige "financiering en financieringssystematiek van lokale omroepen niet geschikt is om een volwaardige lokale omroep in stand te houden".³

Die ongeschiktheid zit er volgens de ROB en RvC ten eerste in dat "de wijze van financiering ervoor zorgt dat lokale omroepen financieel afhankelijk zijn van de gemeenten waarover zij moeten berichten en die zij vanuit hun journalistieke opdracht moeten controleren".⁴

Die ongeschiktheid van de financieringssystematiek zit volgens de ROB en RvC daarnaast in het beperkte bedrag dat op basis van het zogeheten 'richtsnoerbedrag' per huishouden wordt toegevoegd aan het gemeentefonds voor de bekostiging van lokale publieke omroepen, én aan de vrijheid die gemeenten hebben "om zelf te bepalen wat zij doen met de bijdrage die voor de lokale publieke omroep in de algemene uitkering is opgenomen".⁵

Het gebrek aan schaal is een andere oorzaak van de huidige problemen bij lokale publieke omroepen. De ROB en de RvC constateerden in 2020 in hun advies dat er "sprake is van versnippering en een gebrekkige inhoudelijke en organisatorische samenwerking".⁶

De ROB en de RvC benoemden daarnaast dat "veel gemeenten nauwelijks of geen mediabeleid" hebben. Dat wil in de ogen van de ROB en RvC zeggen dat er "veelal geen expliciete lokale politiek-bestuurlijke aandacht" is vanuit de gemeenten voor lokale

¹ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020.

² *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, september 2019, p. 2.

³ *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, september 2019, p. 14.

⁴ *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, september 2019, p. 13.

⁵ *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, september 2019, p. 13.

⁶ *Lokale media: Niet te Missen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, november 2020, p. 36.

omroepen, en dat "de actuele kennis over de lokale omroep, over de processen erachter en een visie daarop bij de gemeente over het algemeen beperkt" zijn.⁷

c) Wat is de omvang van het probleem?

De beschreven problemen hebben gevolgen voor de financiële armslag en gezondheid van lokale publieke omroepen, zo blijkt uit onderzoek van het Commissariaat naar de bekostiging van lokale publieke omroepen. Uit de meest recente uitgave van dit periodieke onderzoek van het Commissariaat blijkt dat in de periode 2019-2021 36 procent van de lokale publieke omroepen "rode cijfers schreef".⁸ Bovendien concludeerde het Commissariaat dat het percentage lokale publieke omroepen "waarvan de financiële positie als ongezond wordt aangemerkt" in diezelfde periode gemiddeld op 25 procent lag.⁹ In de periode 2019-2021 leverde gemiddeld 37 procent van de gemeenten een bijdrage die lager was dan het hierboven beschreven richtsnoerbedrag per huishouden.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Het publieke mediabestel in de Mediawet 2008 bestaat uit drie lagen: landelijk, regionaal en lokaal. De Mediawet 2008 bepaalt de kaders en vereisten voor de publieke omroepen in elke laag. Een centrale bepaling is de publieke mediaopdracht uit artikel 2.1 van de Mediawet 2008, die voor de publieke omroepen in alle lagen geldt. De kern van deze opdracht is dat publieke omroepen een breed en divers publiek voorzien van informatie - waaronder journalistieke inhoud - cultuur en educatie via alle beschikbare aanbodkanalen.¹⁰

Op grond van de Mediawet 2008 zijn de lokale publieke omroepen belast met de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau.¹¹ Zij worden op aanvraag aangewezen door het Commissariaat, voor een periode van vijf jaar. Op 1 oktober 2024 waren er in totaal 224 lokale publieke omroepen.¹² De Mediawet 2008 legt de verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de lokale publieke omroepen bij de gemeenten die hun verzorgingsgebied vormen.¹³ De bekostigingsnorm in de Mediawet 2008 is kwalitatief: het gaat om "vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van de lokale publieke mediadienst, voor zover die kosten niet op andere wijze zijn gedekt, en op zodanige wijze dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien en continuïteit van bekostiging is gewaarborgd".¹⁴ De Mediawet 2008 noemt geen bedragen. Bekostiging vindt plaats vanuit de algemene uitkering van het gemeentefonds. Er geldt een richtsnoerbedrag per huishouden. Gemeenten hebben de vrijheid om af te wijken van het richtsnoerbedrag.

Zoals beschreven onder onderdelen a tot en met c leidt deze organisatie- en financieringssysteem voor problemen, zo blijkt uit rapporten van de ROB en RvC en het Commissariaat.

⁷ *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, september 2019, p. 11.

⁸ *Evaluatie bekostiging lokale publieke media-instellingen 2019-2021*, Commissariaat voor de Media, juni 2023, p. 17.

⁹ Het Commissariaat acht de financiële positie van een omroep als gezond wanneer de liquiditeitsratio 1 of meer bedraagt en de solvabiliteit hoger is dan 25 procent.

¹⁰ Artikel 2.1, eerste lid, van de Mediawet 2008.

¹¹ Artikel 2.61 van de Mediawet 2008.

¹² *Register publieke media-instellingen per 1 oktober 2024, landelijk, regionaal en lokaal*, Commissariaat voor de Media, oktober 2024.

¹³ Artikel 2.170b van de Mediawet 2008.

¹⁴ Artikel 2.170b, tweede lid, van de Mediawet 2008.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Al in 2004 kwamen signalen naar buiten over problemen rondom de financieringssystematiek. Met verschillende maatregelen is door de jaren heen geprobeerd om de oorzaken van de problemen weg te nemen.

De kwalitatieve bekostigingsnorm voor gemeenten is in de Mediawet 2008 opgenomen met het amendement-Van der Ham c.s., en geldt sinds 2009. De hoogte van het bedrag staat echter niet vast. Gemeenten hebben de vrijheid om af te wijken van richtsnoerbedragen, en meer dan een derde levert een lagere bijdrage.¹⁵

De wens om versnippering tegen te gaan en aan schaalvergroting te werken bestaat al geruime tijd bij lokale publieke omroepen en gemeenten. Omroepen en gemeenten zetten zich sinds 2010 al in voor schaalvergroting. Uit een evaluatie in 2021 bleek dat samenwerken en schaalvergroting daadwerkelijk tot verbetering leidt. Dit zorgt voor "een professionelere organisatie, meer aanbod op verschillende kanalen en veelal een samenvoeging van budgetten."¹⁶ Tegelijkertijd bleek uit hetzelfde rapport dat het vrijwillige proces tot vorming van streekomroepen "moeizaam verloopt". Eén van de redenen die in het rapport staan is dat de "huidige wet- en regelgeving onvoldoende aansluit" bij schaalvergroting en samenwerking.

Het lukt de sector en gemeenten, kortom, onvoldoende om de belangrijkste oorzaken voor de problemen in het lokale publieke omroepbestel weg te nemen. En daarmee blijft de situatie zich voordoen dat lokale publieke omroepen op veel plekken hun democratische en maatschappelijke functies niet kunnen waarmaken.

Interventie van de landelijke overheid is daarmee gerechtvaardigd. Dit doet de regering in de overtuiging dat gezonde media en een vrije en veilige journalistieke sector van wezenlijke betekenis zijn voor een rechtstaat.¹⁷ De voorstellen zijn in lijn met artikel 5 van de Europese Verordening Mediavrijheid, dat bepaalt dat de financieringswijze voor alle publieke omroepen moet waarborgen dat publieke omroepen beschikken over adequate, duurzame en voorspelbare financiële middelen voor het vervullen van hun publieke opdracht.¹⁸

¹⁵ Zie noot 40.

¹⁶ *Beleidsvaluatieonderzoek Streekomroepvorming*, Kwink Groep, september 2021, p. 32.

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 32827, nr. 326, p. 1.

¹⁸ Artikel 5, derde lid, van de Europese Verordening Mediavrijheid.

2. Wat is het beoogde doel?

De regering beoogt met dit wetsvoorstel het fundament van de lokale publieke omroepen fors te verstevigen. De voorgestelde maatregelen moeten in de toekomst bij alle lokale publieke omroepen zorgen voor meer professionaliteit, stabiliteit en onafhankelijkheid. Zodat inwoners in Nederland, waar ze ook wonen, via de lokale publieke omroep toegang hebben tot betrouwbare, onafhankelijke informatie over hun omgeving en lokale bestuur, weten wat er speelt in hun directe omgeving en mee kunnen blijven doen.

Het wetsvoorstel draagt bij aan Sustainable Development Goal 16: *promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels*. Media is een vereiste voor het bestaan van een gezonde democratie en sterke instituties. Bovendien speelt media een belangrijke rol in het informeren van burgers en gemeenschappen.

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?
- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Om de problemen op te lossen, adviseerden de ROB en de RvC om steviger in te zetten op schaalvergroting, de financiering van lokale omroepen over te hevelen van het gemeentefonds naar het Rijk en om de financiering voor lokale omroepen te verhogen.¹⁹

In 2021 heeft de toenmalige regering aangekondigd de financiering van lokale publieke omroepen over te hevelen van het gemeentefonds naar het Rijk en extra te investeren.²⁰ In overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK), het Commissariaat, de VNG en de NLPO is deze aankondiging uitgewerkt in een samenhangend pakket aan maatregelen. Dit is neergelegd in de Kamerbrief *Visiebrief lokale omroepen* van 30 mei 2023.²¹ Dit wetsvoorstel is daar een uitwerking van.

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?
- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?
- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

¹⁹ *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, september 2019, p. 15.

²⁰ *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst - Coalitieakkoord 2021 – 2025*, december 2021, p. 4.

²¹ Kamerstukken II 2022/23, 32827, nr. 281.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

De verwachting van het pakket aan maatregelen is dat het zorgt voor professionaliteit, stabiliteit en onafhankelijkheid van lokale publieke omroepen. De verwachte gevolgen staan per maatregel in het wetsvoorstel beschreven. Ook overige gevolgen (onder meer voor regeldruk, gemeenten en financiën) zijn beschreven in het voorstel.

De volgende toetsen en adviezen zijn van toepassing:

- Toets uitvoerbaarheid & handhaafbaarheid door het Commissariaat;
- Toets uitvoerbaarheid door de NLPO;
- Toets uitvoerbaarheid door de VNG in het kader van Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden en Normenkader interbestuurlijke verhoudingen;
- Regeldruktoets door het Adviescollege Toetsing Regeldruk;
- Advies Autoriteit Persoonsgegevens; en
- Advies Algemene Rekenkamer.

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleids optie?
- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

5. Wat is de voorkeursoptie?

Het wetsvoorstel bevat het volgende pakket aan maatregelen:

- De bekostiging van lokale publieke omroepen overbrengen van gemeenten naar het Rijk;
- Het aantal lokale publieke omroepen terugbrengen van ruim 220 naar maximaal 80, waarmee de gebieden waarvoor de lokale publieke omroepen aanbod verzorgen groter worden;
- Het creëren van een samenwerkings- en coördinatieorgaan voor de lokale publieke omroepen (de NLPO);
- Het synchroniseren van de aanwijzingen van lokale publieke omroepen voor vijf jaar, waarmee ze tevens zullen samenvallen met de concessiebeleidsplanperiode van de NLPO;
- Het aanscherpen en verduidelijken van de aanwijzingsprocedure voor lokale publieke omroep door het Commissariaat; en
- Het verstevigen van de vereisten op het gebied van governance, financiering en verantwoording, evenals het toezicht dat het Commissariaat op die zaken houdt.

Het wetsvoorstel voorziet in een evaluatiebepaling. Deze bepaling houdt in dat de regering binnen zeven jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal verslag uitbrengt over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Het voornemen is om door middel van een onafhankelijk synthese-onderzoek op drie onderdelen te evalueren:

- de financiële gezondheid van de lokale omroepen;
- het bereik en waardering van de omroepen; en
- de rol die de lokale omroepen spelen in de hoeveelheid en het type lokaal nieuws in Nederlandse gemeenten.

Hulpvragen

- a) Wat is het voorstel?
- b) Hoe houdt het voorstel rekening met:
 - [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
 - uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
 - brede maatschappelijke impact?
- c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?
- d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?