

**EVALUATIE VAN DE FINANCIERING
VAN DE LOKALE PUBLIEKE
MEDIA-INSTELLINGEN
IN DE JAREN 2009 - 2012**

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Uitgangspunten voor de evaluatie	1
2.1 Evaluatiepunten uit de wet	1
2.2 Opdracht	2
2.3 Uitvoering	2
3. Juridisch kader en beleidsmatige context	3
3.1 Artikel 2.170a van de Mediawet 2008	3
3.2 Context van de evaluatie	3
4. Bevindingen	4
4.1 Advisering over samenstelling programmabeleidbepalend orgaan (pbo)	4
4.2 Toereikend media – aanbod	5
4.3 Continuïteit	6
4.4 Redactionele onafhankelijkheid	6
4.5 Bekostiging	8
4.6 Financiële situatie	11
4.7 Juridische procedures	12
5. Conclusies	15

EVALUATIE VAN DE FINANCIERING VAN DE LOKALE PUBLIEKE MEDIA-INSTELLINGEN IN DE JAREN 2009 - 2012

1. Inleiding

De lokale media-instellingen in ons land hebben lang gepleit voor enige financiële zekerheid om aan hun functie op het gebied van lokale informatievoorziening en hun rol bij het leveren van een bijdrage aan sociale cohesie in de lokale samenleving invulling te kunnen geven. Tot 2010 waren de instellingen afhankelijk van vrijwillige bijdragen van de gemeente en aanvullende bronnen als reclame, sponsoring en giften. Zeker in een tijd van economische crisis bieden deze bronnen niet veel zekerheid voor continuïteit. Met de introductie van artikel 2.170 a van de Mediawet 2008 is voor het eerst vastgelegd dat gemeenten de verantwoordelijkheid en de plicht hebben om de lokale media-instelling financieel bij te staan als deze voldoet aan de wettelijke eisen om door het Commissariaat aangewezen te worden voor het verzorgen van media-aanbod op lokaal niveau.

Of dit wettelijk voorschrift de effecten teweeg brengt die ermee beoogd worden, moet periodiek in beeld worden gebracht. Het Commissariaat heeft tot taak gekregen om de evaluatie van de wettelijke bepaling uit te voeren. Daarbij staan de vragen centraal of artikel 2.170a in de praktijk doeltreffend is geweest en wat voor effecten er zijn opgetreden. Het functioneren van de lokale media-instellingen maakt nadrukkelijk geen deel uit van de evaluatie.

2. Uitgangspunten voor de evaluatie

De uitgangspunten voor de evaluatie van de bekostigingsplicht vloeien enerzijds voort uit de brief die de minister daarover aan de Tweede Kamer heeft gezonden en anderzijds geeft de wet aan welke aspecten in het kader van de bekostigingsplicht van belang zijn.

2.1 Evaluatiepunten uit de wet

Elementen uit 2.170a Mediawet 2008 zijn de verzekering dat het bedrag dat in het Gemeentefonds is gestort ook daadwerkelijk aan de lokale media-instellingen ten goede komt en dat tegelijkertijd voldoende rekening wordt gehouden met de gemeentelijke autonomie. Dat laatste komt ondermeer tot uitdrukking in de regeling dat gemeenten alleen gehouden zijn een lokale media-instelling te bekostigen als de raad positief adviseert over de representativiteit van het orgaan dat het programmabeleid bepaalt. Daarnaast zijn de gelden in het Gemeentefonds niet geoormerkt, zodat een gemeente in beginsel vrij is om de hoogte van de bijdrage zelf vast te stellen.

De wet schrijft voor dat de bekostiging door de gemeente op zodanige wijze dient te geschieden dat in toereikend media-aanbod kan worden voorzien. Over wat er precies moet worden verstaan onder toereikend media-aanbod ontbreekt in de parlementaire stukken bij de totstandkoming van de bekostigingsplicht een nadere toelichting. De Minister, de OLON, de VNG en het Commissariaat hebben bijdragen geleverd om het begrip "toereikend media-aanbod" nader te duiden en een nadere invulling te geven. In de paragraaf 'Bevindingen' komt het begrip toereikend media-aanbod uitgebreider aan de orde.

Voorts bepaalt het wetsartikel dat de bekostiging op zodanige wijze dient te geschieden dat de continuïteit daarvan is gewaarborgd.

Een belangrijk uitgangspunt van het publieke mediabestel is dat het media-aanbod vrij is van commerciële- en overheidsinvloeden. In artikel 2.170a is dit nog eens onderstreept door te bepalen dat gemeenten aan de bekostiging geen voorschriften mogen verbinden die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens de wet.

Gemeenten mogen met andere woorden geen subsidievoorwaarden stellen die ingrijpen in de redactionele vrijheid van de lokale media-instelling.

Naast de bijdrage op grond van artikel 2.170a Mediawet 2008 kan een gemeente aanvullende subsidies verstrekken of op basis van een overeenkomst met de lokale media-instelling als opdrachtgever fungeren voor het maken van media-aanbod. Ook in deze constructies blijft de media-instelling echter de eindverantwoordelijkheid houden voor de inhoud. De redactionele onafhankelijkheid van programmamakers moet te allen tijde verzekerd zijn.

2.2 Opdracht

In de brief aan de Kamer van 5 december 2011 (Kamerstukken II, 2011-2012, 32 827, nr 29) heeft de minister aangegeven dat het Commissariaat bij de uitvoering van zijn evaluatieopdracht ondermeer zal ingaan op de volgende elementen:

- de gevolgen voor de financiële situatie van de lokale media-instellingen na de invoering van de bekostigingsplicht;
- in hoeverre hebben de gemeenten aan de bekostigingsplicht voldaan, zowel in absolute zin (welke gemeenten hebben uitgaande van een bedrag van € 1,30 per woonruimte wel of niet bekostigd) als in relatieve zin (welk bedrag is per woonruimte daadwerkelijk bijgedragen);
- een inventarisatie van de juridische procedures over de bekostiging en in het bijzonder de uitkomsten daarvan.

Alles bijeen zijn er de navolgende zeven evaluatiepunten die in paragraaf 4 worden behandeld:

1. Advisering over de aanvragen van lokale media-instellingen.
2. Toereikend media-aanbod.
3. Continuïteit.
4. Redactionele onafhankelijkheid.
5. Bekostiging
6. Financiële situatie
7. Juridische procedures.

2.3 Uitvoering

Bij de uitvoering van de evaluatie hebben de financiële gegevens van de lokale media-instellingen over de jaren 2009, 2010 en 2011 centraal gestaan. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Mediaregeling 2008 zijn de instellingen verplicht om de financiële gegevens jaarlijks voor 1 juni bij het Commissariaat aan te leveren. Met gebruikmaking van het aangeleverde materiaal is een vergelijking gemaakt tussen de situatie van vrijwillige subsidiëring in 2009 en de wijze waarop en de mate waarin de gemeenten in de daaropvolgende twee jaren aan de bekostigingsplicht hebben voldaan. Met betrekking tot het jaar 2012 waren de benodigde gegevens niet integraal beschikbaar, omdat de financiële jaarstukken nog moesten worden ingediend. Om het beeld te completeren is op basis van een steekproef een aantal media-instellingen benaderd met de vraag om het Commissariaat te informeren over hun financiële jaarcijfers. Tevens zijn op basis van een steekproef subsidiebeschikkingen opgevraagd om inzicht te verkrijgen in de voorwaarden die gemeenten aan subsidiëring stellen. De uit de steekproef verkregen informatie stelt het Commissariaat in staat om ontwikkelingen in de gehele evaluatieperiode te laten zien en te analyseren.

3. Juridisch kader en beleidsmatige context

3.1 Artikel 2.170a van de Mediawet 2008

Artikel 2.170a van de Mediawet 2008 vormt de basis voor de gemeentelijke bekostigingsplicht. De bepaling luidt als volgt:

- 1. Het College van Burgemeester en Wethouders zorgt voor de bekostiging van het functioneren van de lokale publieke media-instelling als de gemeenteraad een advies als bedoeld in artikel 2.62, eerste lid heeft uitgebracht en daarbij positief heeft geadviseerd over de vraag of de instelling voldoet aan de eis, als bedoeld in artikel 2.61, tweede lid, onderdeel c.*
- 2. De bekostiging betreft 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, op zodanige wijze dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien en continuïteit van de bekostiging is gewaarborgd.*
- 3. Als twee of meer gemeenteraden gezamenlijk een advies als bedoeld in artikel 2.62, eerste lid hebben uitgebracht, en daarbij positief hebben geadviseerd over de vraag of de instelling voldoet aan de eis bedoeld in artikel 2.61, tweede lid, onderdeel c, zorgen de Colleges van Burgemeester en Wethouders van de desbetreffende gemeenten gezamenlijk voor de bekostiging, bedoeld in het eerste lid.*

Voorts zijn het tweede en het derde lid van artikel 2.170 Mediawet 2008 van overeenkomstige toepassing verklaard:

- 2. Aan de bekostiging worden geen voorschriften verbonden die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens deze wet.*
- 3. Onze minister zendt 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.*

3.2 Context van de evaluatie

Voor de evaluatie van de financiering van de lokale media-instellingen is van belang waar en door welke betrokken partijen beleidsmatige standpunten zijn ingenomen bij de introductie van artikel 2.170a van de Mediawet 2008.

Het Commissariaat heeft in de Uitgangspuntennotitie gemeentelijke financiering lokale publieke media-instelling van oktober 2009 ten behoeve van zowel de lokale media-instellingen als de gemeenten het wetsartikel toegelicht. Op die manier is ondersteuning geboden aan de partijen die bij de uitvoering van de nieuwe wettelijke bepaling zijn betrokken en is verduidelijking gegeven van de taken en verantwoordelijkheden van gemeentebesturen en het Commissariaat.

Ook de VNG heeft een bijdrage geleverd door haar leden te informeren over de uitvoering van de gemeentelijke bekostigingsplicht. De inhoud van de ledenbrieven is na overleg met het Commissariaat en de OLON tot stand gekomen.

De OLON op haar beurt heeft de lokale media-instellingen uitvoerig geïnformeerd over de uitvoering van de bekostigingsplicht in een speciale uitgave van het OLONNieuws.

Veel informatie is ook te ontleen aan het onderzoeksrapport Sector onder de radar¹ dat door Van de Bunt adviseurs is uitgebracht aan het bestuur van de OLON. De toenmalige minister van OCW heeft aangegeven dit rapport te zien als een eerste evaluatie. Om tot een beter begrip te komen van de sector is in het rapport een praktijktypologie opgesteld waarin de lokale media-instellingen kunnen worden ingedeeld. Uitgangspunten voor de indelingssystematiek zijn ondermeer het aantal vrijwilligers, het aantal betaalde medewerkers en de omvang van het budget. Voor het uitbrengen van het rapport werd bij het onderscheiden van lokale media-instellingen vooral gekeken naar de omvang van het verzorgingsgebied.

Van belang is nog dat de VNG en de OLON op 5 juni 2012 het Vernieuwingsconvenant gemeenten – lokale omroepen hebben gesloten, waarmee beoogd wordt het fundament te leggen onder de vernieuwing van de sector, door afspraken te maken over de randvoorwaarden waarbinnen een lokaal toereikend media-aanbod geproduceerd kan worden. In het convenant zijn de ambities van de lokale media-instellingen vastgelegd die mede moeten leiden tot duidelijkheid over de bekostigingsplicht. Het ministerie van OCW en het Commissariaat zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het convenant, maar beide partijen zijn geen ondertekenaar van het convenant.

4. Bevindingen

Op basis van het juridische kader, de context van de evaluatie en het (financiële) feitenmateriaal dat het Commissariaat verzameld heeft komen wij met betrekking tot de zeven evaluatiepunten tot de volgende bevindingen.

4.1 Advisering over samenstelling programmabeleidbepalend orgaan (pbo)

Het feit dat in de gehele evaluatieperiode slechts één keer de consequentie van bekostiging een rol speelde bij het uitbrengen van het voor de aanwijzing van een lokale media-instelling benodigde advies, leidt tot de conclusie dat de introductie van artikel 2.170a Mediawet 2008 geen invloed heeft gehad op het adviestraject.

In 2010 is het Commissariaat een keer geconfronteerd met een gemeenteraad die weigerde een advies uit te brengen. Na ontvangst van de adviesaanvraag berichtten burgemeester en wethouders dat de raad besloten had om af te zien van advisering. Daardoor bleef de bekostigingsplicht buiten beeld, omdat zonder advies over de representativiteit door het Commissariaat geen besluit kon worden genomen over de aanvraag van de media-instelling voor een aanwijzing. Het Commissariaat heeft burgemeester en wethouders erop gewezen dat als de raad nalaat om de door een bijzondere wet gevorderde medewerking te verlenen, zijzelf daarin moeten voorzien. Burgemeester en wethouders hebben daarop alsnog het benodigde advies gegeven.

Overigens maakt het Commissariaat van deze evaluatie gebruik om de aandacht te vestigen op het tamelijk omslachtige proces van aanvragen door de lokale media-instellingen en advisering door gemeenteraden. Door gebruik te maken van digitalisering van processen is efficiencywinst te halen en kunnen administratieve lasten bij media-instellingen, gemeenten en het Commissariaat gereduceerd worden. Het Commissariaat heeft de ambitie om een dergelijke ontwikkeling te bevorderen.

¹ Sector onder de radar, visitatieonderzoek en toekomstverkenning van de publieke lokale mediasector en de OLON. Van de Bunt adviseurs, 22 november 2010

4.2 Toereikend media-aanbod

Uit de toelichting bij het amendement waarmee de bekostigingsplicht in de Mediawet 2008 is opgenomen, blijkt dat het de bedoeling is dat wordt bekostigd op het niveau van € 1,30 per woonruimte. De hoogte van de bekostiging moet in ieder geval zodanig zijn dat de lokale media-instelling in een toereikend media-aanbod kan voorzien. Een nadere toelichting op wat er precies onder toereikend media-aanbod moet worden verstaan is niet gegeven. Wel hebben verschillende instanties zich over deze vraag uitgelaten.

In de eerder genoemde Uitgangspuntennotitie heeft ook het Commissariaat het begrip toereikend media-aanbod niet nader gedefinieerd. Er is op dit punt terughoudendheid betracht omdat overheidsbemoeienis met media-inhoud zich niet goed verdraagt met het recht van media-instellingen om zelf in redactionele vrijheid de vorm en de inhoud van het media-aanbod te bepalen. Het Commissariaat heeft de toereikendheid van het media-aanbod ingevuld op grond van de eisen die de Mediawet 2008 aan dat media-aanbod stelt:

- het uitvoeren van de publieke mediaopdracht door het verzorgen van media-aanbod dat is gericht op en bestemd is voor de inwoners van het verzorgingsgebied.
- het verzorgen van publieke mediadiensten door het aanbieden van media-aanbod op het terrein van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing via alle beschikbare aanbodkanalen.
- het voldoen aan het programmavoorschrift en het productievoorschrift.

Het Commissariaat heeft daarbij aangetekend dat het toereikend media-aanbod door de omvang van het verzorgingsgebied en de mogelijkheden van de betrokken lokale media-instelling per gemeente kan verschillen.

In een brief aan de Kamer van 5 december 2011 bevestigt de toenmalige minister van OCW dat het begrip toereikend media-aanbod niet nader is gedefinieerd en gekwantificeerd. Zij stelde in haar brief dat de Mediawet 2008 een startpunt is en dat het verder aan de gemeenten en de media-instellingen is om binnen de kaders van de Mediawet 2008 met elkaar het gesprek aan te gaan over de uitvoering van beleid en de financiering van de media-instelling. Hiermee is de opvatting van het Commissariaat onderschreven dat het toereikend media-aanbod per gemeente en per lokale media-instelling kan verschillen. De minister geeft verder aan dat het bij de bekostiging door de gemeente gaat om de kosten die verband houden met de productie en distributie van radio, televisie en internetaanbod en de autonome ontwikkelingen daarin, zoals bijvoorbeeld digitalisering en andere technologische veranderingen op het gebied van media of nieuwe distributieplatforms.

In de ledenbrief van 12 april 2012 onderschrijft de VNG de standpunten die zijn verwoord door de minister en het Commissariaat.

VNG en OLON besteden ook aandacht aan het toereikend media-aanbod in het door hen gesloten Vernieuwingsconvenant. Daarin is opgenomen dat drie dimensies een rol spelen. Volgens het convenant moet de lokale media-instelling in staat zijn het aanbod te verspreiden via alle mogelijke distributieplatforms, dus analoog en digitaal en via ether, kabel en IP. Tevens moet interactie mogelijk zijn via mobiele devices en social media. Daarnaast speelt de kwaliteit van de omroep een rol in die zin dat bedrijfsvoering en de redactie / journalistiek op niveau moeten kunnen functioneren. Voorts moet er voldoende ruimte zijn voor samenwerking op landelijk en streekniveau, die verhoging van de kwaliteit en de maatschappelijke waarde en verlaging van productiekosten met zich mee kan brengen.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat er bij betrokken partijen consensus over bestaat dat de vraag of er met een bepaald budget toereikend media-aanbod kan worden verzorgd van geval tot geval moet worden bezien. In deze terugblik moet het Commissariaat daarom afzien van een voor de hele sector geldend oordeel over de relatie tussen de introductie van de bekostigingsplicht en de mogelijkheid om toereikend media-aanbod te verzorgen. Hoewel een algemeen geldende definitie van het begrip niet kan worden gegeven, is door middel van de Uitgangspuntennotitie van het Commissariaat, de brief van de minister aan de Kamer, het Vernieuwingsconvenant tussen VNG en OLON en gerechtelijke uitspraken wel een kader gecreëerd dat houvast biedt. Met behulp van dit kader zal het in lijn met de tot nu toe opgebouwde jurisprudentie aan de media-instellingen zijn om in de subsidieaanvraag helder te onderbouwen dat de gevraagde bijdrage nodig is om toereikend media-aanbod te verzorgen en vervolgens dienen gemeentebesturen, als zij een lagere bijdrage dan gevraagd willen toekennen, zorgvuldig hun standpunt te motiveren dat een lager bedrag voldoende is voor het verzorgen van toereikend media-aanbod. Artikel 2.170a van de Mediawet 2008 en de daarin opgenomen eis van financiering die moet zorgen voor toereikend media-aanbod op lokaal niveau, heeft er tezamen met gerechtelijke uitspraken voor gezorgd dat gemeenten en lokale media-instellingen op zorgvuldiger wijze met elkaar in gesprek dienen te gaan over de hoogte van de bekostiging dan voor 2010 het geval was.

4.3 Continuïteit

Met betrekking tot de continuïteit van de bekostiging blijkt uit de financiële gegevens dat de gemiddelde subsidiebatan na de invoering van de bekostigingsplicht ongeveer hetzelfde niveau behouden. In die zin is er sprake van continuïteit. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de media-instellingen steeds minder zeker zijn van het bedrag dat hen zal worden toegekend. Toekenning van tenminste het richtsnoerbedrag zou continuïteit ten goede komen, maar de praktijk laat zien dat de meerderheid van de lokale media-instellingen een bijdrage ontvangt dat lager is dan het richtsnoer (zie paragraaf 4.5) en dat het percentage van de instellingen waarbij dat het geval is stijgt, wat in lijn is met de bezuinigingen die gemeenten aankondigen. Continuïteit van het niveau van de bekostiging lijkt niet gegarandeerd.

4.4 Redactionele onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid van de media wordt in ons land een groot goed geacht. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat in artikel 7, tweede lid van de Grondwet is bepaald dat er behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet geen voorafgaand toezicht is op de inhoud van radio- en televisie-uitzendingen. De Mediawet 2008 voegt daaraan toe dat het media-aanbod van publieke media-instellingen vrij is van commerciële of overheidsinvloeden en dat iedere media-instelling zelf de vorm en inhoud van het aanbod bepaalt en daarvoor verantwoordelijk is.

Ter bescherming van de journalistieke onafhankelijkheid hanteren de lokale media-instellingen programmastatuten waarin de rechten en plichten van de bij de redactionele vervaardiging van media-aanbod betrokken medewerkers ten opzichte van bestuur, hoofdredactie, adverteerders en sponsors zijn vastgelegd.

De onafhankelijkheid geldt evenzeer ten opzichte van de (lokale) overheid. De zorgplicht voor bekostiging mag nooit een reden zijn voor het stellen van voorwaarden of het opleggen van verplichtingen, ook niet in de vorm van afspraken, die het beginsel van de programmatische autonomie en het onafhankelijk functioneren van de lokale media-instellingen raken.

Verder mogen er geen voorwaarden worden opgelegd die te maken hebben met de inhoud of vorm van media-aanbod. Ook is het niet toelaatbaar dat gemeentebesturen media-instellingen gebruiken als verlengstuk van hun communicatiestrategie of dat een gemeentebestuur eist dat zij als subsidiegever wordt genoemd in uitingen van lokale media-instellingen.

Om inzicht te verkrijgen in de mate waarin gemeentebesturen bij het verlenen van subsidies de programmatische onafhankelijkheid van de publieke media-instelling respecteren zijn op basis van een steekproef bekostigingsverklaringen uit de evaluatieperiode opgevraagd.

Tabel 1
Totstandkoming steekproef

Jaar	2010	2011	2012
Benaderde instellingen	50	50	70
Ontvangen gegevens	35	37	30

Uit een analyse van de ontvangen bekostigingsverklaringen komt naar voren dat door de gemeenten geen voorwaarden worden gesteld die in strijd zijn met de in de Mediawet 2008 vastgelegde redactionele onafhankelijkheid van de lokale media-instellingen. Een enkel gemeentebestuur schenkt hier in de bekostigingsverklaring zelfs specifiek aandacht aan. In een aanbiedingsbrief bij de beschikking merkten burgemeester en wethouders bijvoorbeeld op dat afspraken over het maken van uitzendingen van gemeenteraadsvergaderingen geen onderdeel zijn van de subsidiebeschikking. Los van de bekostiging wil de gemeente daarover apart afspraken kunnen maken.

In de beoordeelde documenten zijn slechts twee keer afspraken aangetroffen die de wettelijke kaders te buiten gaan. In een uitvoeringsovereenkomst is vastgelegd dat de lokale media-instelling zich voor de periode 2010 tot 1 juli 2013 verplicht om via de website en de kabelkrant informatie te publiceren zoals die wordt aangeboden in gemeentelijke persberichten. Daarnaast legt de media-instelling zich vast om verslag te doen van enkele met naam genoemde gemeentelijke evenementen. Gemeente en media-instelling hebben de uitvoeringsovereenkomst beide getekend.

In het tweede geval is als voorwaarde gesteld dat de media-instelling zich verplicht om "In algemene zin zorg te dragen voor activiteiten die bijdragen aan het realiseren van de beleidsuitgangspunten van gemeente zoals die zijn vastgelegd in de gemeentelijke Kadernota Mediabeleid". Daarnaast dient de media-instelling direct na het verstrijken van de aanwijzingsperiode aan te tonen dat de naamsbekendheid is vergroot en dat de burgers een hogere waardering toekennen dan in de voorafgaande periode.

Over het algemeen genomen stellen de gemeenten in de geanalyseerde subsidiebeschikkingen voorwaarden die niet raken aan de onafhankelijkheid. Het gaat dan om het jaarlijks indienen van een begroting, het verstrekken van exploitatiegegevens, het afleggen van verantwoording in de vorm van een jaarrekening en een jaarverslag en het overleggen van een activiteitenplan. In een enkel geval wordt gevraagd om informatie die de relevantie van de lokale media-instelling kan staven. Het gemeentebestuur vraagt in die gevallen om kijk- en luisteronderzoeken en om cijfers over toegankelijkheid en bereikbaarheid.

Naast de algemeen gebruikelijke voorwaarden zijn deze een enkele keer wat specifiek. Zo wordt in een beschikking van een media-instelling verwacht dat deze aandacht schenkt aan de gemeenteraadsvergaderingen en dat daarbij het logo van de gemeente in beeld wordt gebracht. Eveneens komt het voor dat de gemeente inspanningen vraagt op het gebied van het digitaliseren van het media-aanbod. In één geval heeft een gemeente verzocht om de locatie van de media-instelling toegankelijk te maken voor minder validen.

Ondanks de tendens dat er vooral bezuinigingen worden doorgevoerd, blijven er gemeentebesturen bestaan die bereid zijn om naast de verplichte bekostiging additionele financiering te verlenen. Voorbeelden daarvan zijn een bijdrage om onderzoek te verrichten naar samenwerking met media-instellingen uit omliggende gemeenten en in een ander geval een bijdrage voor digitalisering en afronding van aanpassingen aan de studioruimte. Naast het verlenen van aanvullende financiering voor specifieke doeleinden is in de ontvangen stukken drie keer de situatie aangetroffen waarin de gemeente de bereidheid heeft getoond om een lening te verstrekken. Van het stellen van voorwaarden die de onafhankelijkheid van de media-instelling in het gedrang zouden kunnen brengen is niet gebleken.

Los van de vraag in hoeverre de gemeentebesturen weg blijven van de programmatische onafhankelijkheid van de media-instellingen, kan uit de analyse van de bekostigingsverklaringen worden opgemaakt dat gemeenten de lokale media-instellingen niet ontzien bij het doorvoeren van bezuinigingen. Enkele gemeenten kondigen aan dat zij voornemens zijn in de komende jaren af te zien van subsidiëring. Anderen laten weten dat zij voornemens zijn de nullijn te hanteren en een volgende groep stelt kortingen op het budget van 1 tot 5 procent in het vooruitzicht. Daarbij wordt het argument gehanteerd dat de VNG richtlijn niet bindend is waardoor de mogelijkheid bestaat een lager bekostigingsbedrag vast te stellen.

4.5 Bekostiging

In deze paragraaf wordt de hoogte van de gemeentelijke bekostiging van publieke lokale media-instellingen gerelateerd aan de norm, het richtsnoerbedrag. Er wordt onder meer een antwoord gegeven op de vraag welk deel van de publieke lokale media-instellingen een bekostiging ontvangt die gelijk is aan of hoger is dan het richtsnoerbedrag. Er wordt een beeld gegeven van de ontwikkeling van de gemeentelijke bekostiging na invoering van de bekostigingsplicht in 2010. Ook wordt gekeken naar overige inkomstenbronnen van publieke lokale media-instellingen.

De VNG en de OLON zijn overeengekomen een aanbevolen bijdrage voor lokale media-instellingen vast te stellen op basis van het aantal woonruimten in een gemeente. Als grondslag is genomen de structurele storting in het gemeentefonds in 2002. Besloten is om het bedrag per woonruimte vanaf 2003 jaarlijks aan te passen aan het gemeentefondsaccres. Als peildatum geldt het aantal woonruimten op 1 januari van het jaar van bekostiging. Het bedrag per woonruimte, jaarlijks aangepast aan het gemeentefondsaccres, steeg van € 1,26 in 2009 met € 0,01 jaarlijks naar € 1,29 in 2012. De bekostiging per woonruimte wordt berekend door de in de jaarrekening verantwoorde gemeentelijke bekostiging te delen door het aantal woonruimten in het betreffende jaar².

In de jaren 2009 tot en met 2011 vormen de jaarrekeningen van publieke lokale media-instellingen de bron voor de berekening van de hoogte van de gemeentelijke bekostiging door het Commissariaat. Voor 2012 is gebruik gemaakt van bekostigingsverklaringen.³

² De woonruimtegegevens, die per jaar kunnen verschillen, worden gepubliceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek.

³ Omdat de jaarrekeningen 2012 van de publieke lokale media-instellingen pas op 1 juni 2013 worden aangeleverd zijn de bekostigingsgegevens in dit jaar verkregen door van een groep media-instellingen hun subsidiebeschikking over het jaar 2012 op te vragen. Er is gebruik gemaakt van een selecte steekproef om de representativiteit van de groep te borgen. De gebruikte criteria in de selecte steekproef zijn 'omvang' (uitgedrukt als het aantal inwoners in het verzorgingsgebied van de media-instelling), 'geografische ligging' (verdeling media-instellingen over de verschillende provincies) en 'aantal streekomroepen' (het aantal gemeenten waarin de media-instelling een uitzendgebied heeft).

Tabel 2

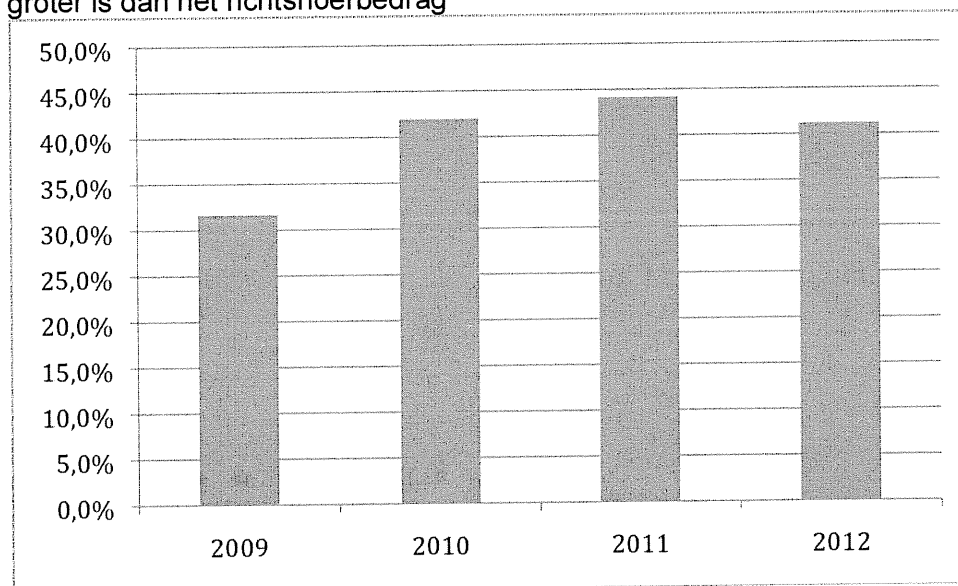
Aantal publieke lokale media-instellingen betrokken in evaluatie

	2009	2010	2011	2012
Aantal media-instellingen met een zendmachtiging	285	286	286	282
Aantal media-instellingen waarvan financiële gegevens zijn gebruikt in de evaluatie	246 86,3%	276 96,5%	260 90,9%	50 17,7%

Het percentage media-instellingen dat een gemeentelijke bekostiging ontvangt die gelijk is aan of groter is dan het richtsnoerbedrag was in 2009 31,7% en komt in de jaren 2010 tot 2012 uit op 42,0%, 44,2%⁴ en 41,2% (zie figuur 1). Met name in 2010, het jaar dat de bekostigingsplicht wordt ingevoerd, is de stijging (met 10 procentpunten) duidelijk zichtbaar.

Figuur 1

Percentage media-instellingen dat een gemeentelijke bekostiging ontvangt die gelijk is aan of groter is dan het richtsnoerbedrag



Ondanks dat er in geen van de onderzochte jaren een meerderheid van de media-instellingen een bekostiging boven of gelijk aan het richtsnoerbedrag ontvangt, betalen de gemeenten gemiddeld meer dan het richtsnoerbedrag (zie tabel 3).

⁴ Opvallend is dat media-instellingen in grotere gemeenten (30.000 en meer woonruimten in 2011) vaker volgens het richtsnoerbedrag worden bekostigd (53,1%) dan media-instellingen in kleinere gemeenten (41,3%).

Tabel 3

Gemeentelijke bekostiging per woonruimte gerelateerd aan het richtsnoerbedrag

X 1 €	2009	2010	2011	2012
Richtsnoerbedrag	1,26	1,27	1,28	1,29
Gemiddeld bedrag bekostiging	1,39	1,39	1,43	1,32
Verschil bedrag per woonruimte met richtsnoerbedrag (bekostiging gelijk of groter dan richtsnoerbedrag)	1,49	0,90	0,81	0,42
Verschil bedrag per woonruimte met richtsnoerbedrag (bekostiging kleiner dan richtsnoerbedrag)	0,53	0,39	0,38	0,52

Media-instellingen die minder dan het richtsnoerbedrag ontvangen wijken gemiddeld minder af van het richtsnoerbedrag dan media-instellingen die meer ontvangen dan het richtsnoerbedrag. In 2011 bijvoorbeeld is het bekostigingsbedrag per woonruimte van media-instellingen die boven het richtsnoerbedrag worden bekostigd gemiddeld € 0,81 hoger dan het richtsnoerbedrag. Media-instellingen die in 2011 onder de norm bekostigd worden ontvangen gemiddeld € 0,38 minder dan het richtsnoerbedrag.

In de jaren 2009 tot en met 2011 vindt een nivellering plaats van het bekostigingsbedrag per woonruimte. Zowel media-instellingen die boven het richtsnoerbedrag bekostigd worden, als media-instellingen die onder deze norm worden bekostigd, ontvangen in de jaren 2010 en 2011 een gemeentelijke bijdrage die gemiddeld steeds dichterbij het richtsnoerbedrag ligt.

Er zijn drie oorzaken voor nivellering te benoemen: Allereerst wordt de groep die ten minste volgens het richtsnoerbedrag wordt betaald omvangrijker van 2009 naar 2010 doordat vele gemeenten voor het eerst het richtsnoerbedrag of een bedrag dat daar iets boven ligt betalen. Ten tweede neemt het aantal media-instellingen dat helemaal geen gemeentelijke bekostiging ontvangt af. In 2009 ontving nog 9,8% van alle publieke lokale media-instellingen een gemeentelijke bijdrage van € 0,00. In 2010 en 2011 neemt dit percentage af tot respectievelijk 5,8% en 6,9%. Ten derde zijn er naast de niet te verwaarlozen groep lokale publieke media-instellingen die helemaal niet bekostigd worden door de gemeente ook media-instellingen die een veel hogere bijdrage dan het richtsnoerbedrag ontvangen. Als de 10% media-instellingen met de hoogste gemeentelijke bijdrage worden bekeken, blijkt dat deze in 2009 gemiddeld € 4,82 ontvingen, maar deze groep moest in de laatste jaren inleveren. De gemiddelde bekostiging daalde naar € 4,25 in 2010 en € 4,14 in 2011. Ook binnen de drie grootste publieke lokale media-instellingen is de trend van nivellering zichtbaar (zie tabel 4). Met name de media-instelling in de stad Utrecht, ontving in 2009 beduidend meer dan de media-instellingen in Amsterdam en Rotterdam die weliswaar ook boven het richtsnoerbedrag worden betaald.

Tabel 4

Bekostiging per woonruimte van de '3 grootste' publieke lokale media-instellingen

X 1 €	2009	2010	2011
Amsterdam	2,08	2,09	2,05
Utrecht	5,85	5,71	3,75
Rotterdam	1,72	1,72	1,67

*Door het faillissement van de publieke lokale media-instelling in Den Haag ontbreken gegevens over bekostiging van deze media-instelling

De publieke lokale media-instellingen beschikken naast een gemeentelijke bekostiging ook over andere inkomstenbronnen (zie tabel 5). De reclameopbrengst is na de gemeentelijke bekostiging de belangrijkste bron van inkomsten. In tegenstelling tot de stijgende lijn van subsidiebatens dalen de reclamebatens in de periode 2009-2011. Deze ontwikkeling ligt in de lijn der verwachting nu in de hele mediasector reclamebudgetten onder druk staan als gevolg van de economische situatie. Dezelfde economische ontwikkelingen zorgen ervoor dat het ook steeds moeilijker wordt om sponsors te vinden die het vervaardigen van media-aanbod mede mogelijk maken.

Tabel 5

Gemiddelde baten per publieke lokale media-instellingen uitgesplitst naar opbrengstenbron

	2009	2010	2011
Subsidiebatens	52,6%	55,8%	55,6%
Reclamebatens	27,1%	23,9%	22,6%
Bijdragen van derden/sponsorbijdragen	7,1%	6,7%	5,7%
Batens uit nevenactiviteiten	1,8%	2,1%	2,7%
Barteringbatens	0,7%	0,6%	1,5%
Batens toegangsredacties	1,4%	1,3%	2,6%
Vergoeding externe producenten	0,8%	0,7%	1,0%
Overige batens	8,4%	8,8%	8,3%
	100,0%	100,0%	100,0%
Som der batens	€ 81.407	€ 87.499	€ 87.991

In 2011 genereren media-instellingen gemiddeld 44,4% van hun opbrengsten uit andere bronnen dan de gemeentelijke bekostiging. Voor media-instellingen die een bekostiging ontvangen die gelijk is aan of groter is dan het richtsnoerbedrag ligt dit percentage op 38,7%. Media-instellingen die een kleinere gemeentelijke bijdrage ontvangen dan het richtsnoerbedrag genereren gemiddeld 49,7% van hun opbrengsten uit overige bronnen. Voor media-instellingen die een bekostiging ontvangen die lager is dan het richtsnoerbedrag vormt de gemeentelijke subsidie derhalve een minder groot deel van de totale financiering dan media-instellingen die een bekostiging ontvangen boven het richtsnoerbedrag.

4.6 Financiële situatie

In paragraaf 4.5 is beschreven uit welke bronnen de lokale media-instellingen gefinancierd worden. De wijze van financieren zegt echter nog niet veel over de financiële gezondheid van de lokale media-instellingen. Om een beeld te krijgen hoe de sector er financieel voor staat, heeft het Commissariaat met behulp van de cijfers uit de financiële jaarstukken van de lokale media-instellingen over de jaren 2010 en 2011 een overzicht gemaakt van de gezondheidstoestand. Om te bepalen wanneer de financiële gezondheid als zorgelijk is aan te merken hanteert het Commissariaat drie criteria.

Het Commissariaat kwalificeert de financiële gezondheid van een lokale publieke media-instelling als 'zorgelijk' wanneer:

- de media-instelling een negatief eigen vermogen heeft;
- en/of zij een negatief resultaat van meer dan 75% van de omvang van het eigen vermogen (voor resultaatbestemming) heeft gerealiseerd (er is sprake van een aanzienlijke vermogensdaling);
- en/of de vlottende passiva de vlottende activa overstijgen (hiervan is sprake bij een liquiditeitsratio (vlottende activa/vlottende passiva) kleiner dan 1.

Tabel 6

Lokale media-instellingen waarvan financiële gezondheid zorgelijk is, gespecificeerd naar aard problemen

	2011 ⁵
Problemen financiële gezondheid media-instellingen:	
Een negatief eigen vermogen	15,4%
Liquiditeit < 1	22,1%
Negatief resultaat groter dan 75% van de omvang van het eigen vermogen	12,0%
Aantal zorgelijke media-instellingen	31,5%

In 2011 wordt 31,5% van de publieke lokale media-instellingen op grond van minimaal één van de genoemde criteria als financieel zorgelijk gekwalificeerd (zie tabel 6). Een liquiditeitsratio kleiner dan 1 is de grootste veroorzaker van de zorgelijke financiële gezondheid.

Media-instellingen met een zorgelijke financiële gezondheid hebben meestal een probleem met één van de genoemde criteria (52,4%). Een kleiner deel (38,1%) van de media-instellingen met een zorgelijke financiële situatie voldoet niet aan twee van de criteria voor financiële gezondheid. Media-instellingen die op alle drie de criteria onvoldoende scoren vormen met 9,5% de kleinste groep, dat komt neer op 8 media-instellingen in 2011.

Het Commissariaat heeft de media-instellingen die er slecht voor staan aangeschreven en hen gevraagd aan te geven hoe men denkt de financiële problemen op te kunnen lossen. Tevens worden de betrokken gemeentebesturen geïnformeerd over de financiële problemen bij hun lokale media-instelling.

Overigens is de OLON van mening dat versterking van de positie van lokale media-instellingen niet alleen op individueel niveau zou moeten worden aangepakt, maar dat er winst is te behalen door samenwerking met andere media-instellingen of uitgevers. Schaalvergroting en verdere professionalisering van de sector kunnen eveneens bijdragen aan toekomstbestendige en financieel gezonde media-instellingen.

In een schrijven van 30 januari 2013 heeft de OLON het Commissariaat gewezen op de bedreigingen en kansen die verbonden zijn aan technologische innovatie en wijzigingen in het gedrag van de mediaconsument. Voor de OLON staat vast dat de kosten om bereikbaar en vindbaar te blijven zullen toenemen. Om die toenemende kosten het hoofd te kunnen bieden wordt niet primair gepleit voor meer geld, maar voor maatregelen om de sector beter te organiseren.

4.7 Juridische procedures

Het door de wetgever geïntroduceerde systeem van verplichte bekostiging heeft geleid tot juridische procedures tussen lokale media-instellingen en gemeentebesturen. Hieronder worden die in het kort beschreven.

Beslissingen op bezwaar

Vier lokale media-instellingen hebben in de evaluatieperiode met succes bezwaar aangetekend tegen beslissingen van gemeenten om een lagere bijdrage vast te stellen dan € 1,30 per huishouden. Heroverweging van het bekostigingsbesluit stelde een van de media-instellingen in staat om de radio-uitzendingen te continueren.

⁵ In 2012 is het Commissariaat begonnen met het systematisch verzamelen van de financiële gegevens van de hele sector. Dit zal voortaan jaarlijks herhaald worden zodat trends zichtbaar kunnen worden gemaakt.

Een andere instelling kon door verhoging van de structurele bijdrage met een incidentele subsidie een belastingschuld voldoen, een kijk- en luisteronderzoek uitvoeren en verouderde apparatuur vervangen. In een ander geval is door de gemeente besloten om een hoger bedrag dan de norm beschikbaar te stellen om televisie-uitzendingen mogelijk te maken. Tot slot kreeg een media-instelling na de behandeling van haar bezwaarschrift alsnog het normbedrag toegekend.

Van tenminste twee media-instellingen is bekend dat zij bezwaar hebben gemaakt en na ongegrond danwel niet-ontvankelijk verklaring van de bezwaren niet de stap naar de bestuursrechter hebben gezet.

Uitspraken rechtbank

Acht geschillen tussen lokale media-instellingen en gemeenten over de bekostiging zijn in de evaluatieperiode voorgelegd aan arrondissementsrechtbanken. Twee procedures bij de rechtbank Arnhem zijn nog niet afgerond en twee keer hoefde er geen uitspraak te worden gedaan, omdat de rechtbanken in Breda en Zutphen de zaak wisten op te lossen door mediation. De vier overige zaken leidden tot de navolgende uitspraken.

De rechtbank in Arnhem kreeg de vraag voorgelegd of het terecht was dat de gemeente een subsidie van € 18.000,- vaststelde nadat de lokale media-instelling gevraagd had om een bijdrage van € 23.500,- wat overeen kwam met het normbedrag van € 1,30 per woonruimte. In een tussenuitspraak oordeelde de rechter dat de gemeente niet verplicht is om het volledige bedrag van € 1,30 per huishouden als subsidie toe te kennen, maar dat onvoldoende gemotiveerd was waarom een bedrag van € 18.000,- voldoende subsidie was voor het desbetreffende jaar. Om het motiveringsgebrek te repareren werd de gemeente in de gelegenheid gesteld om aan de hand van de ingediende begroting te onderbouwen dat met de in het vooruitzicht gestelde subsidie toereikend media-aanbod kan worden verzorgd en dat de continuïteit van de bekostiging gewaarborgd is.

De gemeente heeft daarop naar voren gebracht dat een wekelijks informatief programma tweewekelijks uitgezonden zou kunnen worden, dat een onderzoek naar een nieuwe website uitgesteld kan worden, dat een reservering voor onverwachte uitgaven neerwaarts bijgesteld kan worden en dat besparingen te bereiken zijn door een aangepaste afschrijvingsmethodiek. De door de gemeente ingebrachte argumenten overtuigden de rechtbank, zij het dat de suggestie om de frequentie van het informatieve programma in de uitspraak onbesproken blijft. Aan het uitgangspunt dat het niet aan de gemeentelijke overheid of aan de rechter is om een oordeel te geven over redactionele keuzes van een media-instelling is derhalve niet getornd.

De rechtbank Den Haag behandelde een beroepschrift van een lokale media-instelling die een gemeentelijke bijdrage kreeg van € 32.700,-, terwijl een bedrag van € 90.000,- was gevraagd. De rechtbank miste een deugdelijke motivering en heeft om die reden de gemeente opgedragen een nieuw besluit te nemen met een nadere onderbouwing van de hoogte van de subsidie. Na deze uitspraak hebben partijen een akkoord bereikt, waarbij de media-instelling een wat lagere bijdrage accepteerde dan zij aanvankelijk had gevraagd.

In de provincie Noord-Holland besloot een gemeentebestuur dat het bestaande aanbod van de lokale media-instelling toereikend was, zodat uitbreiding daarvan achterwege kon blijven en verder dat niet van alle mogelijkheden van het verspreiden van media-aanbod gebruik hoefde te worden gemaakt en dat niet alle kosten die de instelling maakt onder de gemeentelijke zorgplicht vallen. Om die redenen werd voor de jaren 2011 en 2012 € 5.314,- en € 5.171,- verstrekt in plaats van de gevraagde € 12.825,- en € 13.092,-. Tegenover het standpunt van de gemeente stelde de media-instelling dat alle vormen van elektronisch aanbod deel uitmaken van haar taakopdracht, waaronder het in de lucht brengen van een website.

Het oordeel van de rechtbank luidde dat het aan de media-instelling is om aan te tonen dat er behoefte bestaat aan media-aanbod waarvoor bekostiging wordt gevraagd. De gemeente had volgens de rechter de instelling in de gelegenheid moeten stellen om de aanvraag op dit punt nader aan te vullen. Zonder meer concluderen dat het bestaande aanbod toereikend is, achtte de rechtbank niet zorgvuldig. De gemeente kreeg daarom de opdracht om nieuwe beslissingen op bezwaar te nemen, in welk verband zij met de lokale media-instelling in gesprek moest gaan over de vraag hoe in toereikend media-aanbod kan worden voorzien.

Tenslotte heeft de rechtbank Zeeland-West-Brabant in het aan hem voorgelegde geschil geoordeeld dat op de gemeente een zware motiveringsplicht rust indien zij besluit om bepaalde door de media-instelling opgevoerde begrotingsposten niet te bekostigen. Het betrof een post ten behoeve van de aanstelling van een coördinator (€ 24.000, -) en een post ten behoeve van noodzakelijke investeringen (€ 17.000, -). De rechtbank verklaart het beroep van de media-instelling gegrond. Hij voorziet niet zelf in de zaak, omdat de gemeente nog nader moet onderzoeken welke investeringen voor bekostiging in aanmerking komen, met dien verstande dat in ieder geval wel de coördinator moet worden bekostigd.

Aan de gerechtelijke uitspraken is de conclusie te verbinden dat er zowel op de lokale media-instelling die de aanvraag indient als bij het gemeentebestuur dat de subsidiebeschikking afgeeft een zware motiveringsplicht rust en dat zorgvuldig overleg tussen subsidieaanvrager en subsidieverlener is aan te bevelen.

5. Conclusies

Het in 2010 inwerking getreden artikel 2.170a van de Mediawet 2008 wordt eens in de drie jaar geëvalueerd. Deze evaluatie is derhalve de eerste die het Commissariaat heeft uitgevoerd. Daarbij zijn het wettelijk kader en de opdracht van de minister leidend geweest. Uit de wet en de opdracht komen zeven evaluatiepunten voort. Bij het behandelen daarvan heeft het Commissariaat gebruik gemaakt van de inbreng van derden, zoals de OLON en de VNG. Voor de evaluatie heeft het Commissariaat veel informatie vergaard die inzicht verschaft in de werking van het wetsartikel en de financiële positie van de lokale media-instellingen. Rond de 260 jaarrekeningen van lokale media-instellingen zijn jaarlijks geanalyseerd, wat tot gedetailleerde informatie heeft geleid. Voor het jaar 2012 waarover geen jaarrekeningen beschikbaar waren heeft het Commissariaat een oplossing gevonden door gevolgtrekkingen te maken uit subsidiebeschikkingen die op basis van een steekproef zijn opgevraagd. Aan de zeven evaluatiepunten zijn de volgende conclusies te verbinden.

1. De koppeling van de bekostigingsplicht aan het positieve advies van de gemeenteraad heeft geen gevolgen gehad voor het adviseringsproces over de aanvragen.
2. Door de nadere verduidelijking door de minister, de VNG, de OLON en het Commissariaat, alsmede door de ontstane jurisprudentie is een kader ontwikkeld om te bepalen of sprake is van toereikend media-aanbod. Het begrip is niet eenduidig te definiëren. Met behulp van het beoordelingskader moet van geval tot geval worden gezien of een bepaald subsidiebedrag voldoende is om toereikend media-aanbod mogelijk te maken.
3. De subsidiebatens van de lokale media-instellingen bevinden zich in de evaluatieperiode op een vrij constant niveau, wat duidt op continuïteit van de bekostiging.
4. In hun rol als subsidieverlener respecteren de gemeenten de journalistieke onafhankelijkheid van de media-instellingen. Er worden niet of nauwelijks subsidievoorwaarden gesteld die met deze onafhankelijkheid op gespannen voet staan.
5. Uit de financiële gegevens die het Commissariaat heeft geanalyseerd is de conclusie te trekken dat de bekostigingsplicht die artikel 2.170a Mediawet 2008 oplegt effect heeft gehad. Het percentage van de lokale media-instellingen dat het richtsnoerbedrag of meer ontvangt stijgt van 31,7 procent in 2009 naar 41,2 procent in 2012. Dit betekent wel dat nog steeds een ruime meerderheid van 58,8 procent van de instellingen een bijdrage ontvangt die onder de overeengekomen norm ligt.
6. Ondanks het effect van de bekostigingsplicht is ten aanzien van de sector van lokale media-instellingen vast te stellen dat volgens de criteria die het Commissariaat hanteert een derde van de instellingen in een financiële situatie verkeert die als zorgelijk is te kwalificeren.
7. De rechtszaken waarin uitspraak is gedaan maken duidelijk dat motivering van de aanvraag door de lokale media-instelling en van de subsidiebeschikking door de gemeente van het grootste belang zijn.